



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA INFLUENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, EN EL MARCO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

PRESENTAN:

MAYRA CASTRO OCAMPO
SALVADOR DEL RÍO MARTÍNEZ

DIRECTORA:

DRA. MARTHA E. NATERAS GONZÁLEZ



TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, MAYO DE 2017.

AGRADECIMIENTO

Reconocer a quien con su apoyo, tiempo, experiencia permite concluir este trabajo de investigación, Doctora. Martha E. Nateras González, muchas gracias.

ÍNDICE GENERAL

	Página
Introducción.....	5
Capítulo 1. El marco teórico-referencial de la Nueva Gestión Pública.....	10
1.1. Introducción.....	10
1.2. Distinción entre Estado, Gobierno y Administración Pública.....	12
1.3. La Nueva Gestión Pública (NGP).....	15
1.3.1. Fuentes teóricas de la Nueva Gestión Pública.....	15
1.3.2. La aplicación de la Nueva Gestión Pública.....	20
1.3.3. Postulados de la Nueva Gestión Pública.....	22
1.3.4. La Nueva Gestión Pública y la creación de valor público.....	32
1.3.5. Críticas y cuestionamientos al modelo neogerencial.....	37
1.4. La evaluación y el servicio profesional en el marco de la Nueva Gestión Pública.....	42
1.5. Consideraciones finales del capítulo.....	48
Capítulo 2. Profesionalización, evaluación por resultados y Sistema Educativo Nacional..	50
2.1. Introducción.....	50
2.2. Antecedentes de la reforma administrativa en México.....	51
2.2.1. La aplicación del modelo neogerencial en México.....	52
2.2.1.1. El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).....	52
2.2.1.2. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).....	53
2.2.1.3. El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).....	55
2.2.1.4. El sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006).....	58
2.2.1.5. El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).....	59
2.3. Profesionalización y evaluación de la administración pública en México.....	61
2.3.1. Antecedentes.....	61
2.3.2. El modelo neogerencial y su impacto en la profesionalización y evaluación de la administración pública mexicana.....	64
2.4. El Sistema Educativo Nacional.....	68
2.4.1. Orígenes y consolidación del Sistema Educativo Nacional (1920-1950).....	68
2.4.2. La reforma neogerencial en el Sistema Educativo Nacional (1982-2000).....	71
2.4.3. El Sistema Educativo Nacional y su énfasis en la calidad (2000-2012).....	77
2.5. Consideraciones finales del capítulo.....	79
Capítulo 3. Profesionalización y evaluación del magisterio en México.....	83
3.1. Introducción.....	83
3.2. Antecedentes de la evaluación y profesionalización del magisterio en México.....	85
3.3. La evaluación y profesionalización del magisterio en el marco de la modernización educativa.....	88
3.3.1. Formación del maestro.....	90
3.3.2. Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio.....	91
3.3.3. Salario profesional y vivienda.....	92
3.3.4. El nuevo aprecio social hacia el maestro.....	93
3.4. El Programa Nacional de Carrera Magisterial.....	93
3.5. Evaluación y servicio docente post-ANMEB.....	99
3.6. El SNTE de cara a los retos de la evaluación y el servicio profesional docente.....	102

	Página
3.7. Consideraciones finales del capítulo.....	107
Capítulo 4. Las transformaciones del Sistema Educativo Nacional impulsadas por el presidente Enrique Peña Nieto.....	109
4.1. Introducción.....	109
4.2. El Pacto por México.....	112
4.3. La Reforma Educativa de 2013.....	114
4.3.1. La evaluación docente.....	115
4.3.2. El Servicio Profesional Docente.....	117
4.3.3. El fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.....	118
4.4. Las leyes secundarias.....	120
4.4.1. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.....	120
4.4.2. Ley General del Servicio Profesional Docente.....	124
4.4.2.1. Mecanismos para el ingreso al Servicio Profesional Docente.....	127
4.4.2.2. Mecanismos para la promoción y reconocimiento en el Servicio Profesional Docente.....	128
4.4.2.3. Mecanismos de permanencia en el Servicio Profesional Docente.....	131
4.4.3. Ley General de Educación.....	134
4.5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	135
4.6. Programa Sectorial de Educación 2013-2018.....	140
4.7. Características y consecuencias de la Reforma Educativa.....	146
4.8. Posicionamientos ante la Reforma Educativa.....	149
4.9. Consideraciones finales del capítulo.....	157
Conclusiones.....	161
Anexos.....	173
Fuentes de Información.....	183

INTRODUCCIÓN

El estudio e investigación de los temas relacionados con la Administración Pública, ya sea vista ésta como disciplina o como campo de acción, es ya de larga data, para identificar su sistematización nos tenemos que remontar a los albores del siglo XIX, cuando se publican las primeras obras enfocadas a aspectos publi-administrativos.

El campo de estudio de la Administración Pública es muy variado, pues abarca temas que van desde los procesos administrativos, planes y programas gubernamentales, análisis de las organizaciones, hasta asuntos como política gubernamental, acciones de gobierno o políticas públicas.

Uno de los asuntos que son materia de estudio de la Administración Pública es la denominada Reforma Administrativa, proceso que tomó forma en la práctica en las postrimerías de la década de los setenta, siendo pioneros en el tema los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido. Este proceso se extendió a otros países, y llegó a América Latina a mediados de la década de los ochenta.

La Reforma Administrativa representó una nueva forma de concebir a la Administración Pública, ya que con ella se buscaba revitalizarla, a través de la claridad institucional, la profesionalización del servicio público, la gobernabilidad, pero especialmente la Reforma del Estado hacía énfasis en el concepto de eficiencia.

Las transformaciones que empezó a experimentar la Administración Pública significaron menores compromisos sociales del gobierno, con la consecuente reducción del gasto público; creación de pequeñas unidades gubernamentales de índole más ejecutivo, en reemplazo de las grandes unidades administrativas; reconsideración de las actividades económicas del gobierno; reorientación de la función pública; fortalecimiento intenso de los mercados, por mencionar solo algunas de las más relevantes.

Al conjunto de propuestas referidas se les denominó la Nueva Gestión Pública, con la idea de reseñar el profundo cambio en los estilos de gestión en la Administración Pública. La Nueva Gestión Pública es una propuesta que va de un énfasis en procesos, a uno que le interesan los resultados; de jerarquías piramidales, a uno de competencia en espacios de

mercado o *cuasi* mercados; de estabilidad laboral y salarios determinados para la burocracia, a la evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de resultados.

Por tanto, partimos de tres temas vinculados a la Administración Pública, su estudio e investigación: la Reforma Administrativa, la Nueva Gestión Pública y la profesionalización y evaluación del servicio público. Considerando las interrelaciones existentes entre estos temas, se buscó relacionarlos con un asunto de gran relevancia, como lo es la educación.

En una primera instancia, pareciera que la vinculación entre el tema educativo y conceptos tales como Reforma de Estado, Nueva Gestión Pública, profesionalización y evaluación del sector público no existe, sin embargo el presente trabajo de investigación demuestra que no es así.

En el marco de la Reforma Administrativa, que estuvo fuertemente influenciada por la Nueva Gestión Pública, a partir de la década de 1990 se decidió transformar al sector educativo, no solamente en México, sino en toda América Latina. Así que parte de la Reforma Administrativa, fue la Reforma Educativa, la cual entre sus principales objetivos la evaluación del personal que ejerciera la función docente, con la idea de profesionalizar al sector.

Considerando lo expuesto, y en virtud de la importancia que la educación y su reforma ha alcanzado en la administración del actual titular del Poder Ejecutivo Federal de México, Enrique Peña Nieto, surgió el interés por abordar la temática de la educación desde la óptica de la Administración Pública, haciendo uso de su marco teórico, para intentar responder algunos cuestionamientos acerca de las transformaciones que el sistema educativo mexicano ha venido experimentado en los últimos años. Las preguntas que se intentan responder con el presente trabajo de investigación, son las siguientes:

- ¿De qué manera los postulados de la Nueva Gestión Pública han impactado a la Reforma Educativa?
- ¿Cuáles son los rasgos más importantes de la Reforma Educativa y de qué forma se vincula con la evaluación magisterial y el Servicio Profesional Docente?
- ¿Cuál es el eje central de la Reforma Educativa?

- ¿Cuáles son los cursos de acción que concluyeron en la Reforma Educativa?
- ¿Qué consecuencias traerá para los docentes la evaluación magisterial derivada de la Reforma Educativa?
- ¿En qué modifica la Reforma la estrategia educativa?

A partir de las preguntas anteriores se establecieron los objetivos de la investigación, siendo éstos los siguientes:

- Analizar cómo los postulados de la Nueva Gestión Pública han influido en la Reforma Educativa en México, que en su última etapa se ha enfocado a la evaluación del magisterio y la creación de un Servicio Profesional Docente.
- Mostrar la evolución del modelo neogereñcial en México y su relación con el Sistema Educativo Nacional.
- Identificar el eje central de la Reforma Educativa.
- Reconocer los cursos de acción que concluyeron en la Reforma Educativa.
- Identificar las consecuencias que la evaluación magisterial tendrá en los docentes.
- Detectar las modificaciones que la estrategia educativa ha experimentado como resultado de la Reforma Educativa.

La construcción de las respuestas a nuestros cuestionamientos, así como el logro de los objetivos planteados, supuso la elaboración de un texto coherente con el que intentamos ilustrar de forma clara y precisa la exposición de nuestros argumentos. Para lograr ello, el trabajo está conformado por tres componentes centrales: un marco teórico para sustentar el proyecto de investigación; un marco histórico-referencial que nos permitiera contextualizar la temática expuesta; y por último se exponen las características de la Reforma Educativa promulgada en 2013, haciendo éñfasis en el asunto de la profesionalización y evaluación del magisterio, que es el tema que nos compete. Por ello el presente trabajo se conforma de cuatro capítulos y un apartado de conclusiones, abordando los siguientes puntos que a continuación se refieren.

En el primer capítulo presentamos nuestro marco teórico-conceptual, para ello partimos de tres conceptos básicos que son: Estado, gobierno y administración pública, señalando las diferencias que existen entre ellos y mencionando las particularidades de cada uno. Posteriormente hablamos en especial de la administración pública, haciendo éñfasis en el

modelo de la Nueva Gestión Pública, referenciado sus antecedentes, tendencias, supuestos, etapas y postulados, así como las críticas que se le han realizado. Nos detenemos en el tema de la profesionalización y evaluación del servicio público, puntualizando su significado, objetivos y alcances. Todo ello lo relacionamos con la reforma administrativa del Estado, señalando sus rasgos más importantes, así como los cuestionamientos que se le han hecho.

En el capítulo número dos hablamos de la reforma administrativa en México, sus antecedentes, su implantación, la relación de la reforma del Estado con el modelo neogerencial, las medidas que se fueron tomando a partir de su implementación en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) hasta el sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012); posteriormente señalamos la trayectoria de la profesionalización y evaluación del servicio público en México, considerando sus antecedentes, la aplicación del modelo neogerencial en la materia y las acciones que se hicieron dentro de su marco, siendo la principal la promulgación de la ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Por último hablamos del Sistema Educativo Nacional, para lo cual consideramos cuatro etapas: conformación del Sistema Educativo Nacional; consolidación del Sistema Educativo Nacional; la aplicación del modelo neogerencial al Sistema Educativo Nacional; y los postulados de calidad aplicados al Sistema Educativo Nacional. De cada una de estas etapas señalamos sus características principales, así como los objetivos que se perseguían con la política educativa, según el momento histórico.

En el tercer capítulo hablamos de la evaluación y profesionalización del magisterio en México, empezando por los antecedentes en la materia, identificando la relación entre el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para atender el tema; en un segundo momento presentamos a la evaluación y profesionalización del magisterio en el marco de la política de modernización educativa, la cual estaba inserta en el más amplio proceso de reforma del Estado, señalando los actores involucrados, los planes y programas resultado de la política de modernización. Hacemos énfasis en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en 1992, pues es pieza clave para entender el proceso de profesionalización, a través de la evaluación, del magisterio en México, y de su herramienta para ello, el Programa Nacional de Carrera Magisterial, que hasta ese

momento era la acción más estructurada que se había implantado para evaluar el trabajo del docente en México. Además se señalan las acciones que en la materia se implementaron después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (la aplicación de exámenes estandarizados, la conformación de un sistema nacional de formación continua, la firma de la Alianza por la Calidad Educativa, entre otras). Por último señalamos el papel que desempeñó en Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante la política de evaluación y profesionalización del magisterio resultado de las acciones ya señaladas.

En el último apartado capitular, señalamos las características más relevantes de la Reforma Educativa impulsada por el actual titular del ejecutivo federal de México, poniendo particular interés a lo concerniente a la evaluación y profesionalización de la función docente. Para ello abordamos el Pacto por México y como éste posibilitó la aprobación de la Reforma Educativa; las modificaciones a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su impacto en los siguientes asuntos: la evaluación docente, el Servicio Profesional Docente y el fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; señalamos las características principales que en materia de evaluación y profesionalización de la función docente tienen la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y de la Ley General del Servicio Profesional Docente; hacemos alusión a las transformaciones, que con motivo de la Reforma Educativa, experimentó la Ley General de Educación; abordamos los planteamientos que en materia educativa se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, además de revisar el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y las líneas de acción que en materia de profesionalización y evaluación plantea; mencionamos las características que hacen diferente a la última reforma de las que le precedieron (a partir de la década de los noventa), así como las consecuencias de la multicitada reforma. Por último señalamos las diversas posturas que se han asumido con motivo de la Reforma Educativa.

Por último en el apartado de conclusiones exponemos los hallazgos derivados del presente proyecto de investigación, así como algunas aportaciones que de cara a dichos hallazgos consideramos pertinentes.

CAPÍTULO 1. EL MARCO TEÓRICO-REFERENCIAL DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

1.1.Introducción

En la actualidad el estudio de y sobre la administración pública implica el contemplar los elementos emergentes que la caracterizan como institución central para la vida en sociedad; tenemos que partir del hecho de que la administración pública moderna se inscribe en la formación de la sociedad civil y el Estado de Derecho, lo que representa que su naturaleza responde tanto a valores sociales como políticos. Por tanto para hablar de la administración pública, se requiere tener una clara idea sobre un concepto central: Estado. De tal forma que en un primer momento nos referiremos brevemente a dicho concepto.

El Estado es la más evolucionada y compleja organización política que el hombre ha creado en el transcurso de la historia, pues si bien es una forma de ordenamiento político que se da en Europa a partir del siglo XIII, sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea, desde su consolidación, el Estado se ha extendido por todo el mundo, y no ha surgido una organización que la sustituya (Heller, 2014).

A diferencia de otro tipo de organizaciones políticas precedentes, el Estado se conforma por diversos componentes (población, territorio, gobierno y ordenamiento jurídico), lo que vuelve sumamente compleja a la organización estatal, en virtud de las múltiples interrelaciones que se presentan entre sus componentes.

Si bien el Estado es un tipo de organización política relativamente reciente, la formación de un poder de gobierno se remonta a una fase histórica muy anterior, por lo que sería erróneo asociar a todo tipo de gobierno, con el Estado, ya que como se señala en la historia han existido gobiernos, que no entran en la organización política que conocemos como Estado.

A raíz del conflicto, el hombre buscó organizarse con el objetivo de garantizar su integridad física y patrimonial, aun y cuando ello implicara el someterse a un poder común que fuera tan fuerte que pudiera impedir el uso de la fuerza privada. Es decir, “el Estado surge de un pacto que los hombres establecen entre ellos y que tiene por objetivo obtener la seguridad de la vida y de la propiedad mediante la sumisión a un solo poder” (Bobbio, 2008: 101).

De manera tal que la supremacía del Estado sobre 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, 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. Es decir, mediante el uso monopólico de la fuerza, el Estado se convierte en el principal garante de la propiedad privada (Bobbio, 2008: 96-97).

La construcción de los Estados modernos está ligada a la organización de las administraciones nacionales, pues permitió centralizar los procesos de toma de decisión y sustituir los sistemas de patronazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración, por un servicio público entendido como una gran profesión.

El Estado moderno y su forma de organización, representa un legado primordial del despotismo ilustrado y de la Edad de la Razón en casi toda Europa. Pedro el Grande y Federico II en Rusia, Richelieu y Napoleón en Francia, asociaron sus nombre a la conformación de instituciones que establecieron los fundamentos del servicio público en sus respectivos países (Argyriades, 2005).

Así que más allá de su función como garante de la integridad física y patrimonial de los individuos, el Estado cumple con otras funciones. Se ha considerado que las funciones del Estado, están íntimamente ligadas a la idea de separación de poderes de Montesquieu¹, es decir las funciones del Estado son: Legislativa, Jurisdiccional y Ejecutiva (Bobbio, 2008: 106).

Partiendo del concepto de Estado, en el presente capítulo pretendemos abordar el marco teórico-referencial pertinente para el desarrollo de nuestra investigación; así que en un primer momento presentamos la diferencia existente entre Estado, gobierno y administración pública; de esta última haremos énfasis en el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), señalando cuáles son sus fuentes teóricas, las causas o motivos que llevaron a su aplicación, los principales postulados, así como las críticas y cuestionamientos que se

¹ Arellano (2004) señala que la separación de poderes, el equilibrio que se busca entre éstos en un sistema democrático, implica necesaria e irremediamente que la acción gubernamental esté imbuida de influencias políticas de grupos y actores de presión. Por lo tanto, en una sociedad “moderna” que enfrenta la competencia económica global, complejas relaciones internacionales, crecimiento del impacto tecnológico y una población diferenciada y plural, la administración pública influye en la arena de las decisiones políticas.

le han hecho. Haremos hincapié en la evaluación y el servicio profesional, ambos postulados de la NGP, señalando sus principales características.

1.2. Distinción entre Estado, Gobierno y Administración Pública

Ya hemos señalado brevemente el origen y las funciones del Estado, pero además éste tiene fines, y el más importante es aquel que se ha denominado el bien común, que no es necesariamente el agregado de los bienes o necesidades individuales. Para alcanzar el bien común, el Estado debe efectuar una serie de actividades que se clasifican en tres grandes categorías:

1. Las actividades de coacción. Las cuales se manifiestan a través de todas las medidas coactivas que se imponen a los particulares, relacionadas con el cumplimiento de obligaciones y limitantes para su accionar.
2. Las actividades de fomento. Corresponden a las actividades administrativas que se dirigen a satisfacer directamente ciertas necesidades consideradas de carácter público o que se estiman de utilidad general, sin requerir el uso de la coacción ni la dotación 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 a través de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial (Serra, 2002).

En resumen, el Estado es “...una organización con poderes exclusivos sobre un cierto ámbito de asuntos de interés general, destacando el monopolio de cobrar impuestos y el monopolio de proveer ciertos bienes públicos, principalmente la defensa y la seguridad nacional” (De Haro *et al.*, 2004: 70).

Para cumplir sus funciones y alcanzar sus fines, el Estado ha requerido de un conjunto de órganos a los que institucionalmente les ha confinado el ejercicio de los asuntos estatales. A dicha construcción social se le denomina gobierno o aparato gubernamental.

En tal sentido, el gobierno se considera como el conjunto de individuos que ejercen el poder político, es decir son aquellos que determinan la orientación política de una cierta

sociedad. El aparato gubernamental tiene como tarea imponer las reglas de conducta y tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión de la sociedad, es decir, el gobierno es una compleja red de organizaciones que afectan comunidades o grupos.

El poder del gobierno no es sólo el resultado de elementos determinantes propios de la comunidad, obedece también a una necesidad externa. Considerando 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, ejecutiva y judicial. Sin embargo existe la tendencia a asociar exclusivamente al gobierno con la función ejecutiva o de administración, y es en este punto en el que volvemos a la administración pública.

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 realiza una muy extendida gama de acciones que son de interés estatal, ya que por un lado comprende las actividades gubernamentales de decisión y mando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo. Es decir, la administración pública se enmarca como ya se ha señalado en la función ejecutiva del Estado, sin embargo es menester no hacer una equivalencia en extensión de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, en virtud de la mayor extensión del primero respecto del segundo.

La administración pública, como institución pública, se caracteriza por encontrarse inserta en un conjunto de lazos y vínculos sociales que congregan al Estado y a la sociedad, proveyendo mecanismos institucionales de negociación permanente de finalidades, metas, objetivos y políticas (Valenzuela, 2004).

El surgimiento de la concepción contemporánea de la administración pública es posicionado por muchos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Estados Unidos y es denominada por algunos como la era de la administración pública progresiva (APP). Se le ha catalogado como la era progresiva debido a la “conceptualización muy

extendida en ese momento de que el papel del gobierno implicaba un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación, incluso, como motor principal” (Arellano, 2004: 19).

Se considera que Woodrow Wilson², con su obra “*El estudio de la Administración Pública*” escrito en 1887, define el carácter disciplinario de la administración pública. Es a partir de esta obra que se plantean los principios básicos de la ciencia administrativa, y del modelo de administración tradicional o paradigma *weberiano*.

El modelo tradicional de la administración pública o administración pública progresiva 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 político y el administración, así como por una organización administrativa sustentada en estructuras jerarquizadas y centralizadas (Berzelay, 2000).

Además el modelo tradicional de la administración pública asumía que el establecimiento de una carrera del servicio público, la especialización y la diferenciación eran necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basado en normas más o menos estables y exhaustivas, buscaban ser impersonales; ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración.

En materia del control y la rendición de cuentas, el modelo weberiano de administración se caracteriza por una rendición de cuentas de carácter político, en la que se mantiene el sentido jerárquico de la organización; y que se basa más en los procesos que en los resultados.

Los postulados de la administración pública tradicional empezaron a ser cuestionados a finales de la década de 1970, pues se le consideró como responsable de las crisis económicas y fiscales que enfrentaron las democracias occidentales, así como del crecimiento exponencial de las burocracias nacionales. Las críticas al modelo *weberiano*,

² 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”.

dieron pie al planteamiento de un nuevo modelo que reforma la administración pública, que es uno de los ejes principales del presente trabajo, y al cual aludiremos en los siguientes apartados.

1.3.La Nueva Gestión Pública (NGP)

1.3.1. Fuentes teóricas de la Nueva Gestión Pública

Las ciencias sociales de mediados del siglo XX fueron profundamente cuestionadas, lo que dio lugar a grandes debates sobre sus postulados; uno de los más importantes, giraba en torno a la relevancia de la racionalidad en las decisiones sociales-organizacionales. Sobre este tema, Simon (1947) argumentaba que, la optimización en la toma de decisiones estaba limitada por la capacidad cognoscitiva del ser humano, además de restricciones de tiempo y recursos, lo que implica que la toma de decisión en una organización no tenga como objetivo encontrar la mejor opción, sino una opción óptima, a este modelo se le denomina de *racionalidad limitada*.

Teniendo como base el modelo de racionalidad limitada March y Simon (1969), argumentan que las organizaciones funcionan con recursos escasos (tiempo e información) al tomar una decisión, lo que supone una capacidad limitada de atención organizacional. De manera complementaria, March y Olsen (1975), plantearon que las organizaciones no cuentan con soluciones para afrontar una problemática en particular, sino que, las organizaciones disponen permanentemente de un abanico de soluciones posibles, lo que implica que ante la aparición de algún problema, la organización le asigna una solución pre-existente.

Por otra parte Niskanen³, a principios de la década de los setenta, plantea que la producción de bienes y servicios gubernamentales estará siempre guiada por el interés de las burocracias de maximizar el presupuesto público, en virtud de que la organización que otorga el dinero depende de la información que ellas mismas le proporcionen y, como aquella no posee un control sobre la definición y los resultados, las burocracias pueden

³ Este autor, junto con Ostrom, anotaron la importancia de crear nuevos arreglos institucionales que introduzcan una mayor transparencia en el ejercicio de la acción gubernamental, incentivos contundentes que generen eficacia con respecto de los objetivos planteados (De Haro *et al.*, 2004: 82).

manipularla y originar el problema de información asimétrica, bajo la lógica de maximizar su presupuesto (De Haro *et al.*, 2004; Martínez, 2007).

Niskanen visualiza a las burocracias como agentes monopolistas en la provisión de bienes y servicios públicos ante sus compradores. De tal manera que la maximización del presupuesto estará en ocasiones relacionada con explotar el poder de monopolio de la burocracia en el mercado de factores, o en su condición de proveedor único de ciertos bienes y servicios ante los ciudadanos-cliente.

Para resolver el problema de la información asimétrica, se propone la competencia entre las burocracias, pidiéndoles que obtengan productos similares e incorporen productores privados⁴ en el proceso. Para ello, se hacen necesarios cambios en la estructura de la burocracia, así como en los incentivos que configuran su comportamiento. Se trata de una revisión de los procesos que siguen en la producción de las actividades gubernamentales y a partir de ello, un cambio en los incentivos que los guían, encaminados a crear un ambiente de competencia entre las agencias burocráticas. La competencia entre agencias persigue la intención de romper con el monopolio burocrático en las actividades que anteriormente le eran exclusivas (Martínez, 2007; De Haro *et al.*, 2004).

Parte del sustento teórico de estos postulados, los encontramos en el campo de la economía donde las teorías de la elección pública (*public choice*), estipulan como se puede observar, que los fines perseguidos por los burócratas distaban del interés público y colectivo, pues actuaban motivados por una racionalidad económica individualista⁵. En este sentido cabe señalar que el interés individual, dentro de un marco de interacción mutua conduce a la competencia del mercado, que es la mano invisible que guía los intereses privados y a las pasiones de los hombre de toda la sociedad (De Haro *et al.*, 2004).

⁴ Se considera la inclusión de los mercados privados en la provisión de los bienes y servicios que tradicionalmente provee la burocracia, porque el mercado privado ya contiene la estructura y los incentivos que son necesarios para realizar eficientemente sus funciones (De Haro *et al.*, 2004: 84).

⁵ La noción de individualismo es vital para entender el concepto “soberanía del consumidor” que a su vez permite justificar la estrategia de la Nueva Gerencia Pública en el gobierno, en donde nada es más importante que el interés individual. Es la forma de pensamiento económico que para el Estado liberal es su valor supremo; para él, la suma de todos los intereses individuales lleva al interés colectivo, por lo que debe intervenir lo menos posible para no desvirtuar la acción individual (Martínez, 2007: 18).

Además de las explicaciones referidas por Niskanen, Downs (1967) señalaba que los burócratas trabajaban en búsqueda de intereses propios; por otra parte, Stigler (1971) planteaba la búsqueda de rentas (*rent-seeking*) de los burócratas como la principal motivación detrás de toda la regulación del gobierno (Salinas, 2008).

Como se puede observar, estos estudios comenzaron a abordar el análisis del comportamiento burocrático. Así, el estudio del comportamiento burocrático se convirtió en una constante búsqueda de la teoría que explique, pronostique y mejore el funcionamiento de las organizaciones compuestas de actores basado en tres hipótesis centrales:

1. “Los burócratas tienden a atender sus propias metas de manera racional, por lo que actúan lo más eficientemente posible para cumplir sus objetivos dada una serie de restricciones de información y capacidad limitada. La organización burocrática está compuesta de individuos, con racionalidad limitada y maximizadores de su utilidad.
2. Los burócratas tienen en general un complejo conjunto de metas que incluyen poder, ingreso, prestigio, conveniencia y otros que les son preferidos por encima del interés público.
3. Todas las funciones de las organizaciones sociales tienen fuerte influencia en la estructura interna y el comportamiento de sus miembros y viceversa” (De Haro *et al.*, 2004: 86-87).

Es necesario enfatizar que las ideas generadoras de la NGP, provienen de las ciencias económicas; no son concepciones originales de los estudios de la administración pública. Ejemplo de ello es la utilización del concepto de mercado, como mecanismo superior para la asignación de los recursos públicos; del mercado como impulsor de la competencia y la competitividad en el ámbito gubernamental; del mercado como generador de eficiencias y economías en las decisiones gubernamentales; como guía de las preferencias y necesidades de los ciudadanos convertidos en “clientes” de los servicios públicos (Pichardo, 2004: 167).

La difusión de las nuevas ideas económicas centradas en la preponderancia de los mecanismos del mercado, a la que popularmente se le ha denominado “neo-liberalismo económico”, actuaron poderosamente para modificar la teoría y la práctica de la administración pública tradicional. Estimuladas y hasta cierto punto inducidas por el

pensamiento del neoliberalismo económico, fue que surgieron las nuevas teorías y prácticas de la Nueva Gestión Pública (Pichardo, 2004).

Este conjunto de posicionamientos, han impactado a la administración pública, pues representan 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 la unidad básica de análisis, lo que implicó que el tradicional “hombre económico” fuera reemplazado por el “hombre que toma decisiones” (Guerrero, 2002: 285).

Dentro de las bases teóricas de la NGP, claramente se distinguen dos grandes grupos argumentativos y metodológicos diferentes. Por un lado, se encuentra el grupo teórico que se desprende de la sociología, la teoría de las organizaciones y el movimiento gerencial. Por otro lado, se ubican el grupo de propuestas y argumentos que se reconocen motivadas por criterios económicos o desprendidas de argumentos surgidos en la teoría económica, es decir las fuentes duras de la NGP (De Haro *et al.*, 2004: 49).

Ya hemos aludido a las “fuentes duras” de la NGP, que como ya se ha señalado parten del campo de la economía y buscan explicar la acción y los problemas de gobierno con base en la motivación individual de los funcionarios, ya que desde la perspectiva de la elección pública, todas las políticas reflejan intereses personales ajenos al *ethos* del servicio público que históricamente se consideraba la causa impulsora de toda acción pública. Es decir, se 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 (Salinas, 2008; Arellano y Lepore, 2006).

Desde el punto de vista administrativo (es decir más allá de la teoría de la elección pública), los fundamentos teóricos de la NGP son la gerencia moderna y el neo-institucionalismo económico (Aguilar, 2007). El primero de ellos está enfocado en la práctica de la racionalidad instrumental por parte de los funcionarios de gobierno pero no en el sentido negativo (que propone la teoría de la elección racional) sino en uno positivo donde el burócrata se rige por el principio de la eficiencia copiando para ello las prácticas del sector privado (Salinas, 2008).

Por su parte, el neo-institucionalismo económico, busca el método de organización que pueda reducir en una mayor medida los costos de transacción. Esto conlleva un rediseño institucional que modifique el principio de jerarquía dentro de las organizaciones públicas. Este enfoque incluye la discusión sobre la asimetría de la información y el conflicto de intereses entre los principales (políticos) y los agentes (burócratas), y cómo se soluciona. Recurriendo al rediseño institucional, se busca alinear el desempeño de los agentes con los deseos del principal a través de incentivos; cabe señalar que no se parte del supuesto de que el agente incumple con el mandato del principal por buscar beneficios personales, sino por tener una concepción diferente de los fines de la administración o bien por el celo burocrático que se forma al interior de las organizaciones públicas (Salinas, 2008).

Este conjunto de ideas provenientes de diversas tendencias se desarrollaron tomando, como se puede observar, 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).

En resumen, y atendiendo al objetivo de este apartado, podemos señalar que la NGP hace su arribo tratando de explicar y controlar el comportamiento de las burocracias mediante una serie de incentivos positivos y negativos hacia un comportamiento más eficiente, eficaz y que dé como resultado un mejor servicio a la ciudadanía-clientela. Muchas de las herramientas que hoy se identifican con la NGP tienen su sustento en la creación de un marco institucional adecuado para controlar el comportamiento de los burócratas y tener mejores resultados. Es a partir de estos principios teórico-metodológicos⁶, que la *praxis* de la administración pública se transformó, para dar paso a un nuevo modelo de gestión, el cual reseñaremos en los próximos apartados.

⁶ Contrario a lo expuesto en este apartado, Bozeman (1998) expone que el origen de la Nueva Gestión Pública es el producto de la evolución institucional, más que del desarrollo intelectual.

1.3.2. La aplicación de la Nueva Gestión Pública

En casi todo el mundo, los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial fueron de expansión del Estado y del servicio público. Desde 1945 y hasta mediados de la década de los setenta, se ampliaron el rango de las funciones gubernamentales para incluir la provisión de todos los servicios básicos, especialmente salud, habitación, bienestar social y educación. En tal sentido el Estado *post*-guerra se irguió no sólo como el responsable de un buen gobierno y de la dirección del país como un todo, sino que también era el garante del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos.

Sin embargo, a finales de la década de los setenta, una persistente recesión global y la aparición de los primeros síntomas de crisis del Estado Benefactor en naciones como el Reino Unido, Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda, fueron terreno fértil para el resurgimiento de antiguos planteamientos de la economía neoclásica formulada por economistas neoliberales condiscípulos –especialmente Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman y James Buchanan–, cuyas prédicas invocaron el retorno a la vida sencilla del intercambio mercantil, evocándose a la filosofía económica elemental de Adam Smith y el rigor existencial de los primeros angloamericanos (Guerrero, 2002; Argyriades, 2005).

El largo estancamiento que experimentaron las economías de los países desarrollados durante la década de los setenta, asociado tanto a la llamada crisis del petróleo, como a los pesados déficit acumulados por sus finanzas, cuyo origen se ubicó en el tamaño “desproporcionado” del sector público respecto de la economía, la inconformidad de los clientes-ciudadanos con el Estado keynesiano benefactor, catalogando como burocrática (peyorativamente) la actividad del gobierno, contribuyeron a la aparición de nuevas teorías y prácticas administrativas, a las que en su conjunto se les denominó *Nueva Gestión Pública* (NGP) o *New Public Management* (por su nombre en inglés) (Martínez, 2007; Pichardo, 2004).

La NGP hace su aparición en la escena mundial a inicios de la década de los ochenta en el Reino Unido, en el marco del gobierno encabezado por Margaret Thatcher. Este modelo administrativo se extendió rápidamente a la mayoría de los países que integran la

Mancomunidad Británica y a los Estados Unidos. Posteriormente se propagó a los países desarrollados integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y, ulteriormente, al resto de los países en transición y en desarrollo (Pichardo, 2004).

La caída del socialismo real, que se materializó con el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), luego de la Perestroika y el Glasnost promovidos por el entonces líder soviético, Mihail Gorbachov, supuso un desprestigio de la capacidad del Estado y de su aparato gubernamental para resolver los problemas fundamentales de la sociedad. El desprestigio de la actividad estatal y la desconfianza que se generó respecto a la misma, se extendieron a la administración pública.

Los impulsores del modelo neo-gerencial propagaron la idea de que el gobierno se había convertido en un monstruo lento, reumático e ineficiente, que obstaculizaba la libertad en el mercado autorregulado al efectuar actividades productivas que deberían estar reservadas al sector privado, por lo que requería de una sacudida mayor para adoptar las prácticas administrativas que la iniciativa privada utilizaba, remitiendo a principios como la eficiencia y la competitividad, los cuales eran considerados los ejes rectores de toda acción pública.

En este contexto, se creía que el aspecto técnico era, por definición infalible mientras que la intrusión política generaba, por naturaleza perversión. Lo anterior obligaba a reducir al Estado a su mínima expresión a fin de liberar las fuerzas del individuo (Salinas, 2008).

Por tanto, la NGP nace como reacción a los “males” que el Estado benefactor y burocrático generó durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Se le considera una contrarrevolución conservadora obsesionada con reducir el gasto público, los impuestos y la inflación.

La NGP es un paradigma que ha ido evolucionando a la largo del tiempo, que se ha caracterizado por un cambio de relaciones entre el Estado, el ciudadano-cliente y la empresa privada. En una de sus facetas, que es la privatización de espacios públicos, Guerrero (2004) identifica dos etapas asociadas a la NGP:

- *La exoprivatización del Estado.* Es 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 endoprivatización del Estado.* Es 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.

Ambas etapas, sucesivas, pero parcialmente solapadas, se distinguen por lo siguiente: en la exoprivatización, la gerencia pública funge como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en tanto que en la endoprivatización se convierte en el objeto de la transición mercantil. Es decir, en la primera etapa, la gerencia pública es el mercader y en la segunda es la mercancía. En suma: mientras que la exoprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo (Guerrero, 2004).

La NGP implica un cambio en los estilos gerenciales en el sector público, pues su discurso es uno de tipo gerencialista que aboga por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público, bajo la idea de que los instrumentos gerenciales que hacen a las empresas privadas eficientes, podrían ser replicados o cuando menos simulados por el sector público (Arellano, 2004: 30). A partir de esta idea central, se han desarrollado diversos postulados que integran el *corpus* de la Nueva Gestión Pública y, en nuestro siguiente apartado intentaremos describirlos brevemente.

1.3.3. Postulados de la Nueva Gestión Pública

A la luz de sus fuentes intelectuales y de su puesta en marcha, se puede concebir a la NGP como un planteamiento altamente pragmático, que crea la impresión de que la política ha sido el gran problema del gobierno. Un gobierno cimentado en procedimientos, parece decir el argumento, esconde a la política que guía a las burocracias. Para solucionar esta problemática, la NGP ha propuesto un conjunto de “soluciones” técnicas para que las administraciones públicas se vuelvan más eficientes y estén orientadas a resultados.

Los fundamentos de la NGP, o como Christensen y Laegreid (2001) denominan “canasta de compras” para los reformadores de la administración pública, abarcan bajo un mismo

abanico conceptos tales como: una administración profesional, práctica que permite el control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas que tienen “libertad para administrar”, normas explícitas de rendimiento y un mayor énfasis en su control; evaluaciones de desempeño, competencia, presupuestos orientados a resultados, contratación de terceros, gestión de calidad, la creación de nuevos servicios civiles de carrera, descentralización, transferencia de poder estructural, la autonomía y la competencia entre agencias públicas, desagregación de unidades, desregulación y técnicas de administración del sector privado, privatización del sector público, entre otros.

Así, en palabras de Argyriades (2005), aquello que inició como una estrategia para enfrentar déficit presupuestales y para reducir la inflación, se convirtió en una ofensiva en contra del “enorme gobierno”, la burocracia y el Estado benefactor, lo que permitió definir dogmas que eran la antítesis de las tendencias que impulsaban un crecimiento del sector público.

En primera instancia, la NGP propone un desmantelamiento de los aparatos de gobierno y de la burocracia en el sentido de Weber que imperaba hasta ese momento (por esta razón se le denomina como un modelo posburocrático) e implica una intentona de repliegue del gobierno en muchos campos de acción que en el Estado de bienestar (keynesiano) se consideraban como preponderantes, por ejemplo el bienestar social y la regulación (Salinas, 2008).

De manera tal que la NGP ha modificado la concepción de Estado, pasando del Estado benefactor al Estado mínimo; de motor de la economía y promotor social a simple garante de las libertades individuales. En tal sentido la primera tarea concreta de la NGP fue la reducción del aparato burocrático a fin de alcanzar la eficiencia⁷.

⁷ Se partió de la creencia que el gobierno abarcaba muchas áreas y que las organizaciones tenían demasiado personal ocioso, lo que se reflejaba en los elevados costos de la nómina pública que absorbía ingentes cantidades de recursos y del gasto de gobierno (Salinas, 2008).

El problema de la eficiencia surge por los escasos recursos con los que cuenta el Estado para hacerle frente a un sin número de problemas públicos; esta es la razón por la que es indispensable maximizar tanto los recursos monetarios, como los materiales, tecnológicos y humanos; por lo mismo es necesario hacer óptima la relación entre *input* (entrada) y *output* (resultado). En otras palabras, hay que medir la mejora que se alcanza al incrementar el producto sin tener que aumentar el *input* o bien reducir los recursos con igual *output*, aunque lo ideal es conjugar ambas situaciones al mismo tiempo (Martínez, 2007).

La reducción del aparato burocrático implica, que el sector público esté constreñido a las funciones intrínsecas del Estado, pues como ya se señaló en párrafos precedentes, la esfera de acción del Estado se había extendido a campos de actividad económica y social que le eran ajenos, lo que supuso un aparato estatal sobredimensionado⁸, ineficiente y con demasiados niveles jerárquicos. La reducción de la burocracia se materializa mediante dos estrategias:

1. La privatización de servicios públicos y la reducción del tamaño del Estado. Es decir, que aquellas actividades que el sector privado puede realizar con un aceptable nivel de eficiencia, y que estén en manos del sector público, se deben privatizar, conjuntamente con las empresas y organismos estatales que las llevan a cabo⁹.
2. La creación de mercados internos, involucrando a las empresas privadas mediante el *outsourcing* (proveedores externos) o el *contracting out* (contratos a terceros). Los motivos que llevan al sector gubernamental a emplear el *outsourcing* o el *contracting out* son obtener mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, además del adelgazamiento de la burocracia (Martínez, 2007; Pichardo, 2004).

De manera complementaria, con el objetivo de alcanzar ahorros y establecer sistemas precisos de medición para evaluar el desempeño de la burocracia, el gobierno y sus trabajadores elaboran contratos¹⁰ en los que se fijan las expectativas de ambas partes; en la relación contractual gobierno-trabajador se estipulan costos con resultados, a este postulado se le denomina administración pública contractual. En este tipo de contratación, la creciente utilización de contratos individuales de corto tiempo reemplaza el empleo más permanente basado en los contratos colectivos. Lo anterior es el resultado de un mercado de mano de obra más competitivo, tanto dentro del servicio civil, como entre los sectores público y

⁸En algunos gobiernos existe la política de usar al sector público como fuente de empleo cuando la economía del país no tiene capacidad para generar el crecimiento. Es conveniente que los gobiernos y los políticos en turno eviten caer en la tentación de engrosar la burocracia para aliviar problemas de desempleo. Menos aún si lo hacen de manera centralizada y permanente (Pichardo, 2004).

⁹ Sobre este particular, Osborne y Gaebler afirman que la privatización no es la única respuesta; dicen que “hay cosas que las empresas hacen mejor que el gobierno, pero que hay otras que el gobierno hace mejor que las empresas” (Osborne y Gaebler, 1992: 81, citado en De Haro *et al.*, 2004: 62).

¹⁰ A través de los contratos, los líderes políticos especifican más claramente las metas y objetivos, y que el rendimiento se debe controlar mediante el empleo de indicadores cuantitativos para supervisar los resultados y medir la eficiencia (Christensen y Laegreid, 2001: 78).

privado, que a su vez ha provocado que las compensaciones se basen con menos frecuencia en la posición y la antigüedad, y más en el mercado y en el rendimiento (Christensen y Laegreid, 2001; Salinas, 2008).

Además de la privatización de los servicios públicos, la NGP postula la idea de que el gobierno debe establecer el menor número posible de restricciones a las actividades privadas, es decir que “desregule” las esferas de la acción privada. El argumento para ello, es que la excesiva reglamentación sobre las actividades privadas es una de las principales fuentes de descontento de los ciudadanos con el gobierno. La regulación se presenta de dos formas: *a)* la reglamentación sobre las actividades económicas de los particulares y *b)* la reglamentación sobre los trámites que se deben cumplir cuando se solicita algún servicio de gobierno.

Por tanto, la mejora regulatoria implica la máxima simplificación de trámites y reglamentos aplicables a las actividades y contactos de los particulares con la autoridad, para ello es necesario llevar a cabo cambios que eleven la calidad del sistema jurídico en su conjunto y los instrumentos jurídicos en particular, con el objetivo de incrementar beneficios, reducir costos y aumentar la eficiencia.

Como ya señalábamos anteriormente, uno de los objetivos de implementar cambios en los modelos de gestión de las administraciones públicas, era reducir los déficit presupuestales, por tanto la NGP plantea que el gobierno debe de ser riguroso en la administración presupuestal, encaminado a mantener el equilibrio financiero con cero déficit o cercano a cero (Pichardo, 2004).

El modelo de NGP ha abierto la puerta a una mayor competencia entre los sectores público y privado y, dentro del sector público, como un reflejo de las normas y valores más importantes, es decir se postula que la administración pública se oriente por las reglas de la competencia, en particular, en lo referente a la prestación de servicios públicos. La competencia puede expresarse de diferentes maneras: la competencia entre dependencias y/o entidades gubernamentales y el sector privado; puede ser competencia exclusivamente entre empresas privadas, y puede existir competencia entre dos áreas gubernamentales. Por

tanto se deben generar las condiciones competitivas aun entre dos o más secciones o departamentos del propio gobierno.

Uno de los elementos que han impactado fuertemente a la administración pública y, que es una de las herramientas de la NGP, es el gran desarrollo de la automatización en la producción y distribución de los servicios gubernamentales.

Aunque las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) operan de manera diferente, sus efectos son únicos y dependen de cómo se utilicen. La relevancia de las TIC para el sector público, radica en que son empleadas para mejorar sistemas y la automatización de diversos procesos y, su relación con temas como el desarrollo social y económico es consecuencia de algunas características básicas, relacionadas con mejorar la producción y comunicación de la información (Martínez, 2007).

Cabe señalar que la introducción de las TIC en la gestión pública demanda, en un primer momento, seleccionar la tecnología que va a utilizarse, con la finalidad de no adquirir tecnología que no proporcionará la utilidad que se espera (Orrego, 1999: 34).

Una de las evidencias más claras del uso de las TIC en la administración pública, es el desarrollo del denominado *e-government* (gobierno electrónico), que no es otra cosa que el uso de las TIC por parte de las agencias gubernamentales para la agilización de sus actividades y particularmente para la prestación de servicios al público. El uso de las TIC en la administración pública ha transformado las relaciones del sector público con los ciudadanos-clientes, las empresas e incluso en el seno de las relaciones intra e intergubernamentales.

Las TIC pueden ayudar al gobierno de tres maneras:

- a) “Ayudando a los tomadores de decisión para adquisición, gestión y transmisión de información y datos políticos complejos.
- b) Mejorando el desarrollo de los servicios gubernamentales (educación, salud).
- c) Permitiéndole a la sociedad tener un mayor acceso a la información gubernamental, lo que facilita el diálogo y la retroalimentación pública sobre proyectos y desempeño del gobierno” (Martínez, 2007: 60).

La “informativización” del mundo en general ha creado las condiciones para una administración pública que rompe con varias de las restricciones tecnológicas que la burocracia weberiana enfrentó, y que ahora efectivamente le permite establecer un sistema de información que hace solido el dominio de la regla, las normas y la dirección hacia resultados calculables (idea de la burocracia weberiana) (Arellano, 2004: 14).

El rediseño del sistema de organización y dirección de la administración pública impulsada por la NGP se manifestó con el hito de la descentralización. Se concibe a la descentralización como la transferencia de autoridad y responsabilidad de las funciones públicas del gobierno central a organizaciones gubernamentales subordinadas (o *cuasi-dependientes*) u organismos del sector privado. El planteamiento de la descentralización está relacionado con la idea de que la administración descentralizada, con su consecuente toma de decisiones, está más cerca del ciudadano-cliente al que la administración pública debe “satisfacer” (Martínez, 2007; Christensen y Laegreid, 2001).

La descentralización supone la multiplicación de pequeñas unidades administrativas, las cuales se asemejan más a organizaciones de la iniciativa privada, con metas claras y específicas, las cuales resultan ser más valiosas y eficaces que grandes estructuras escleróticas. Se argumentaba que transferir autoridad a un agente hace más creíble el compromiso a largo plazo y lo aleja de intereses de índole política. En la práctica, la descentralización se manifiesta con la creación de organismos dotados de plena autonomía de gestión cuyos objetivos son fijados con independencia de las consideraciones políticas pasajeras (Aguilar, 2007; Salinas, 2008). Se considera que los organismos descentralizados cuentan, entre otras, con las siguientes ventajas:

- Son más flexibles que las instituciones centralizadas, porque pueden responder más rápidamente a los cambios en las circunstancias y a las necesidades de sus clientes.
- Son más eficientes que las instituciones centralizadas porque los trabajadores de la línea están más cerca de los problemas y de las oportunidades: saben lo que realmente está pasando hora por hora y día por día. Con frecuencia pueden encontrar mejores soluciones si cuentan con el apoyo de quienes manejan la organización.

- Las instituciones descentralizadas tienen mayor capacidad de innovación que las centralizadas.
- Las instituciones descentralizadas pueden generar un espíritu de cuerpo, una “moral” más fuerte, mayor compromiso de los empleados con su institución y más productividad (Pichardo, 2004).

La mayor delegación y descentralización¹¹, combinadas con una gerencia participativa, debería permitir una estructura de organización más horizontal, menos verticalmente jerarquizada. Ello significa que debería ser posible eliminar niveles jerárquicos intermedios, que resultarían superfluos. Se llegaría a la situación ideal de una estructura más ligera y más eficiente (Pichardo, 2004).

La descentralización se acompaña de la implementación de sistemas de medición a fin de saber si se cumplían con los estándares e indicadores de desempeño, ya que al actuar los agentes con mayor libertad, se hace necesario que se mida de una forma veraz y objetiva, que se está dando cumplimiento a los programas y proyectos trazados por los *policy-makers* (dirigentes políticos encargados de la elaboración de políticas públicas).

La NGP enfatiza la idea de separar las funciones políticas (*policy-makers*) y administrativas (*policy-administration*), bajo el argumento de que dividir dichos elementos hace más evidente que se trata de funciones diferentes con actores distintos, lo que implica que los

¹¹ Existen tres formas de redistribución de funciones en la administración pública:

1. **La descentralización.**
2. **La desconcentración.** La cual 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. Ésta 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 eficiencia 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; Rondinelli *et al.*, 1983).
3. **La delegación.** Es la transferencia de 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).

políticos tengan la responsabilidad de establecer metas, en tanto que los administradores tienen que implementar las políticas¹².

Otro de los postulados de la NGP, tiene que ver con el control político y el rendimiento de cuentas de los servidores públicos de alta jerarquía. Sobre este particular el modelo neogestionarial puntualiza que el rendimiento de cuentas se basa en el desempeño personal, la competencia y las relaciones contractuales, lo que implica una divergencia con respecto a la “antigua” administración pública, cuyas formas de rendimiento de cuentas se basa en los procesos, el control jerárquico vertical y las tradiciones culturales (Christensen y Laegreid, 2001).

Es decir, el control no debe efectuarse desde la visión de las pirámides burocráticas, 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).

Para la NGP, el control efectivo es aquel que demuestra la eficiencia, no el seguimiento de normas y procedimientos. En tal 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).

En este sentido, para la NGP la medición del desempeño individual, por unidad, por institución y, en última instancia, del gobierno en su conjunto, es el criterio último de racionalidad administrativa.

Cabe señalar que no basta con la medición del desempeño y los resultados en una institución. Se hace indispensable comparar sus niveles de eficiencia con instituciones similares en el gobierno, con empresas privadas semejantes y con otras equiparables en el extranjero, postulado de la NGP al que se le ha denominado *benchmarking* (evaluación comparada).

¹² Paradójicamente esto es una ampliación de la dicotomía de Wilson de la división y/o separación del político y el administrador. La propuesta de la NGP supone una división entre el diseño de la política pública (*policy-makers*) y la ejecución de las misma (*policy-administration*) (Arellano, 2004).

En estrecha relación con la evaluación comparada, se ubica la propuesta de mejores prácticas o experiencias (*best practices*), que plantea que para mejorar la productividad de una institución pública es recomendable conocer ejemplos y explicaciones de aquellas que han fracasado en conseguir los fines que buscaban, pero sobre todo imitar los procedimientos, las técnicas y las prácticas de quienes en campos similares han conseguido éxitos reconocidos (Pichardo, 2004).

Teniendo como eje rector el principio de eficiencia, la NGP postula que los gobiernos deben hacer un esfuerzo por cambiar la orientación de sus asignaciones presupuestales, pasando de una que toma en cuenta la demanda de servicios a otra en la que los recursos se asignan según los resultados que se desean obtener. El argumento para ello, es que cuando una institución recibe sus fondos en razón de los programas que va a desempeñar o según los servicios que le demandan, y no por los resultados que espera obtener, carece de incentivos para usar con mayor eficiencia los recursos (Pichardo, 2004).

Cuando un gobierno tiene poca información sobre los resultados de sus programas, sólo puede establecer estímulos para sus empleados con base en criterios que no tienen relación directa con su desempeño; por ejemplo, antigüedad, tamaño de la unidad que se maneja, cursos de capacitación en los que el funcionario ha participado, entre otros. Esto se traduce en un crecimiento de la burocracia, que el burócrata busque mantenerse el mayor tiempo posible en el servicio público, etc.

Para afrontar esta problemática, la NGP propone una manera no-meritocrática de organizar el gobierno. Es decir, que las organizaciones y las personas (a saber, burócratas) deben ser evaluados por resultados y desempeño. El principal argumento para ello, es que el gobierno debe preocuparse no sólo por gastar el dinero y llevar a cabo los procedimientos, sino básicamente por ofrecer resultados a la sociedad. La utilidad pública y el interés general están incorporados a la definición de los resultados que se buscan alcanzar (Arellano y Cabrero, 2005; Pichardo, 2004).

Indudablemente que uno de los postulados más importantes de la NGP, es aquel que plantea la necesidad de que la administración pública esté en contacto con los “clientes” y

así establecer un mercado competitivo en su seno. La denominada “orientación al cliente”¹³ significa el uso racional del mercado¹⁴ bajo condiciones específicas para incrementar el poder de los ciudadanos con relación a la administración pública, buscando que los usuarios de los servicios públicos tuviesen una manera de mostrar su aprobación o desaprobación con el servicio recibido para luego utilizar la opinión de los clientes como un mecanismo para disciplinar a la burocracia.

Desde este enfoque, surge la idea de un “contrato” entre el Estado y los individuos en el que se fijan las expectativas que deben tener los “clientes” del servicio público a recibir; se parte de la idea de que los servicios deben individualizarse para satisfacer las necesidades de cada ciudadano y se busca ofrecerles opciones para que éstos decidan cual es la que maximiza más sus beneficios. En virtud de lo anterior, se evoluciona del modelo burocrático a una organización estructurada por procesos en donde se busca de forma explícita una reorientación del proceso de “producción” hacia las expectativas que el “cliente” expresa sobre los atributos y funciones específicas de un “producto” (Aguilar, 2007; Martínez, 2007; Salinas, 2008).

La primicia de este enfoque es otorgar al “cliente” la facultad de elegir, de manera tal que se plantea una dinámica diferente, en la cual el gobierno se convierte en un proveedor de bienes y servicios que deben acoplarse a las exigencias y demandas reales del cliente, bajo la lógica comercial de que “el cliente siempre tiene la razón”. En tal sentido, los principios que han regido en la iniciativa privada son tomados como marco referencial para esta nueva visión de gestión.

¹³ Ricardo Uvalle (2005) concibe al cliente como aquella persona que tiene la capacidad de comparar, calificar, desechar, comprar y aprovechar los bienes y servicios que reúnen condiciones de competitividad para que sean adquiridos. De manera complementaria, Laufer y Burlaud sugieren que el concepto de cliente “...no está asociado de forma fundamental en el intercambio monetario; en consecuencia optan por toma en cuenta la relación entre la administración y lo administrativo” (Martínez, 2007: 39).

En la dimensión estrictamente administrativa donde el ciudadano es usuario de servicios públicos específicos, puede ser entendido como cliente en el sentido que es un demandante o usuario permanente, habitual, asiduo o periódico de los servicios públicos y en el sentido de que recibe los servicios a cambio de sus contribuciones fiscales personales y de sus obligaciones legales.

¹⁴ El que los gobiernos hagan uso de los mercados para conseguir resultados de interés público implica, que cientos de miles o millones de pequeños empresarios y personas físicas tengan un incentivo (positivo o negativo) para resolver los problemas de pensiones, jubilaciones, seguridad social, cuidados de la salud y protección del ambiente (Pichardo, 2004).

La “orientación al cliente” implica que la administración pública se enfoque a la prestación de servicios públicos de calidad (*service delivery*), partiendo de la lógica de que su principal “clientela”, sino es que la única, son el público, los contribuyentes y sus familias, por lo que su preocupación principal no debe ser servir a la alta burocracia, a los titulares de las instituciones, a los políticos o a los medios, sino a los ciudadanos-clientes. Por tanto, la actuación del gobierno se debe juzgar, primero, por la calidad, la oportunidad y la economía de los servicios que brinda a la comunidad (Pichardo, 2004).

En resumen, los procesos de reformas que han sido identificados como parte de la NGP incluyen: los recortes presupuestales, la separación de la provisión y la producción de los servicios públicos, los procesos de privatización, los contratos con terceros (*contracting out*), la visión del ciudadano como cliente, la flexibilidad para administrar, la rendición de cuentas basada en el desempeño y en sus indicadores y auditorias, la planeación y la gestión estratégica, los cambios en el estilo de administración, la mayor utilización de tecnologías de información y el mejoramiento de la regulación (Gruening, 1998; Guerrero, 1999; citado en Martínez, 2007: 35).

Este conjunto de planteamientos conforman lo que ha tendido a denominarse como la primera ola de la Nueva Gestión Pública. El modelo de NGP se transformó con el transcurso del tiempo, y en la década de los noventa se empezó a retomar una visión más equilibrada del papel del gobierno en la creación del bien común; en el siguiente apartado, haremos una breve referencia a lo que se conoce como la segunda ola de la Nueva Gestión Pública.

1.3.4. La Nueva Gestión Pública y la creación de valor público

Lo que se ha denominado la primera ola de la Nueva Gestión Pública, tuvo su clímax en la década de los ochenta y principios de los noventa¹⁵, sus principios rectores como son la eficiencia, competitividad, descentralización, repliegue del gobierno, entre otros siguen siendo vigentes en las reinversiones administrativas de diversos Estados alrededor del

¹⁵ Martínez (2007) señala que los estados gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) eran más propensos a llevar acciones de la NGP, independientemente de los recursos que le destinen a la Administración.

mundo. Sin embargo, estos principios rectores han empezado a ser puestos en tela de juicio, generando un fuerte debate acerca de su pertinencia.

De manera tal, que desde mediados de la década de los noventa, surgió un enfoque distinto sobre la finalidad de las organizaciones públicas que se centra en la creación del valor público (*public value*), termino introducido en el lenguaje de la administración pública en 1995 con la publicación de la obra “*Creating Public Value*” de Mark H. Moore (Salinas, 2008).

La propuesta de Moore establece que el fin último de las organizaciones públicas y de los administradores públicos es velar por el valor de lo que producen, así como por la eficacia y la propiedad de los mecanismos e instrumentos que utilizan; esto significa que los administradores públicos son más que técnicos, en verdad son estrategias que tienen el reto de crear valor público¹⁶, el cual se define como los beneficios que produce una acción de gobierno menos los costos en que se incurren para su producción¹⁷ (Moore, 1995).

Existen tres elementos de costo que deben tomarse especialmente en cuenta: a) el consumo privado que se sacrifica a fin de financiar a la acción, b) el costo de oportunidad que representa invertir una cantidad de recursos en la consecución de un bien público en vez de uno privado y c) el costo de libertad que necesariamente se pierde o restringe para producir el bien deseado (Salinas, 2008).

La noción de costo de oportunidad cobra relevancia, ya que los recursos con que se financian las organizaciones y actividades públicas provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos y existe un costo de oportunidad, ya que el individuo¹⁸ sacrifica consumo individual para financiar lo público. La cuestión en este sentido es cuanto consumo privado está dispuesto a sacrificar un individuo para fines colectivos o redistributivos. Cabe señalar,

¹⁶ La visión del administrador como un creador de valor público, contradice a la del burócrata maximizador del presupuesto o a la del agente que se aparta de los objetivos fijados por el principal (Salinas, 2008).

¹⁷ El valor público de un producto se basa no sólo en los costos de producción sino también en su impacto social y en la satisfacción ciudadana.

¹⁸ Sobre este particular resulta interesante el planteamiento que hace Arellano (2004), señalando que los bienes colectivos producidos por el gobierno, son: “...sustantivos para todos los participantes. Pero como estos bienes se otorgan a todos los miembros no es posible (o viable) discriminar a alguien en beneficio de estos bienes, entonces es absolutamente lógico (en un mundo de seres humanos oportunistas) que los individuos tomaran la decisión de no cargar con los costos de crear bienes que de todas maneras serán otorgados por la organización” (Arellano, 2004: 27).

que en el caso de que se prime la satisfacción de bienes individuales en lugar de públicos, el costo de oportunidad de las acciones de las organizaciones públicas se hace más alto, reduciendo el valor público neto de una acción de gobierno.

En cuanto al costo de libertad, es preciso señalar que siempre que se restringe o limita de algún modo el accionar del individuo, esto representa una molestia que debe incluirse como costo al hacer el cómputo de los beneficios netos que genera una acción de gobierno.

Se puede observar que la eficiencia es el primer postulado de la NGP que se observa a la luz de la creación de valor público. Desde el punto de vista de los costos, la creación de valor público es compatible con la noción de eficiencia si tomamos en cuenta que los recursos utilizados por las organizaciones públicas provienen de los impuestos, la eficiencia hace que el costo de oportunidad del ciudadano, ya comentado, sea menor. Si con una cantidad de recursos se logran mejores resultados, estamos en presencia de un incremento en el valor público neto (Salinas, 2008).

Sin embargo, el principio de eficiencia no es el único que debe guiar la creación de valor público. El principio de justicia (*fairness*), debe ser considerado a la par de la eficiencia y en muchas ocasiones lo más eficiente no siempre es lo más justo y lo segundo es lo que debe imperar.

Bajo el concepto de valor público, cabe señalar que sólo una organización del sector público que cambia y actualiza sus prácticas en todos los niveles puede auténticamente producir valor público. Por lo tanto, los administradores deben explorar la manera de innovar prácticas que hagan que su mandato político y administrativo se materialice en mejoras dadas las condiciones cambiantes de la sociedad y del mercado (Salinas, 2008).

Una de las características de la evolución de la NGP, es la utilización de modelos de gobernanza digital, particularmente en los países avanzados; en estas naciones se observa un fenómeno de incorporación a la esfera gubernamental de rubros que habían sido cedidos incorrectamente y un incremento notable en el uso de los instrumentos tecnológicos que dan paso a lo que Dunleavy *et al.* (2005) denomina la “era de la gobernanza digital”.

El enfoque de gobernanza se presenta como el mecanismo idóneo para atenuar los efectos nocivos que pueden resultar de la implementación de la NGP, ya que al incluir a la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas se asegura que las organizaciones públicas produzcan bienes y servicios que son de valor para los ciudadanos y no sólo para los políticos en turno, la clase burocrática o individuos particulares (Salinas, 2008).

Un elemento primordial en la consideración de la creación de valor público, es la ética. Sobre este particular cabe señalar que la ética del servicio público debe coexistir con la ética de la creación de valor en el ámbito de los servicios públicos. Es decir, los gerentes del sector público deben ser emprendedores políticos permanentemente inmersos en la detección y evaluación de demandas del público y los ciudadanos, movilizándolo respaldando y recursos políticos para el cambio institucional. Lo anterior debe ir acompañado de un compromiso estricto con la más exigente eficiencia operacional (Valenzuela, 2004).

Por otra parte, desde el planteamiento de Moore (1995), se cuestiona la concepción del ciudadano como cliente y de las organizaciones públicas como proveedoras, ya que el servicio otorgado o los bienes producidos por un organismo público no sólo son evaluados por el usuario (“cliente”) sino por la ciudadanía en general. Este cuestionamiento tiene tres supuestos básicos:

1. La definición de quién es el “cliente” de una organización pública, pues resulta muy limitado considerar que sólo el usuario tiene esa calidad, ya que en un sentido amplio los “clientes” son todos los ciudadanos. En este sentido, el valor público de una actividad gubernamental se establece desde un punto de vista colectivo, ya que los ciudadanos consideran lo que debe producirse a nivel agregado.
2. El poder coercitivo del Estado para obligar al ciudadano a consumir los bienes públicos, lo que rompe el nexo existente entre los clientes y una empresa privada. La coerción hace que las fuerzas del mercado, a las que apela la NGP, sean inoperantes para fines prácticos. Además cuando un auténtico “cliente” se siente insatisfecho con una contraprestación, éste tiene la facultad de ejecutar varias opciones, pero cuando el único proveedor es el gobierno entonces es difícil enviar las señales propias del mercado que

se usan para incentivar y castigar a un proveedor por la calidad de los bienes y servicios recibidos.

3. Finalmente, si se parte de la hipótesis que un servicio o bien público es una contraprestación por los impuestos que se pagan, esto conlleva necesariamente a la existencia de “clientes” de distintos rangos según su capacidad contributiva, es decir, el que paga más tendría derecho a exigir más pero en realidad resulta, por ejemplo en el caso de la seguridad pública, que se requiere más en las zonas que pagan menos (Salinas, 2008).

Por lo tanto, la visión del ciudadano como cliente no es compatible con el postulado de creación de valor público, pues según este último postulado, los administradores públicos deben analizar los problemas que surjan desde la perspectiva de la producción y distribución eficiente y de la justa distribución de las cargas y beneficios, que conlleva la acción gubernamental (Salinas, 2008).

Por último, el nuevo enfoque de la NGP estipula que la definición de los beneficios que se buscarán, son producto de una decisión colectiva que emana de los procesos democráticos donde la representatividad permite expresar el sentido colectivo. Este planteamiento parte de la hipótesis que existe un mandato coherente de un “nosotros” (sociedad) comunicado vía los políticos y ejecutado por los administradores públicos quienes como agentes de cambio deben innovar y no ser meros ejecutores (Salinas, 2008).

En resumen, la administración pública tiene el deber de percibir la solución a los problemas financieros y organizativos como un medio para alcanzar un fin superior que es solucionar los problemas ciudadanos. Desde esta lógica, la NGP posee un valor instrumental y no constitutivo, por lo tanto debe de ser contextualizada en torno a la creación de valor público, que al final debe ser (de forma imperativa) el objetivo de toda organización pública (Salinas, 2008).

Una vez que hemos hecho este repaso general de los planteamientos de la NGP, es necesario señalar cuales son las críticas y cuestionamientos que se han hecho al modelo neogestionario, para tener un panorama amplio de lo que la NGP como modelo de gestión representa para la administración pública, por tal motivo en nuestro siguiente apartado

presentaremos de manera breve los cuestionamientos que se han hecho a la Nueva Gestión Pública.

1.3.5. Críticas y cuestionamientos al modelo neogerencial

Distintas y de muy diversa índole han sido las críticas que se han esbozado en contra de la NGP y sus postulados. La más puntual argumenta que la administración pública no es igual a la de las empresas privadas, pese a ello, la NGP ha asumido la posibilidad de trasladar la gestión privada al ámbito público, sin considerar sus particularidades como la presencia de una población con connotaciones colectivas ajenas al individualismo de los clientes, lo que ha suscitado que las medidas neogerenciales, no presenten los resultados esperados (Martínez, 2007).

Bahena (1996) puntualiza que si bien

“...la administración pública es una entidad semejante a la empresa privada y a otras organizaciones (como la iglesia y los sindicatos), es al mismo tiempo distinta por la cualificación derivada de la titularidad del poder y el aseguramiento del sistema de dominación que dota de un mayor número de características que a las demás, sin olvidar que la organización pública es necesaria para la existencia de la sociedad, que se encuentra vertebrada por el poder y la utilización que éste hace de las aptitudes humanas” (Bahena, 1996: 33).

Una diferencia más, es que la administración pública no puede sectorizar sus fines, dado que no es legítimo considerar un solo fin o un grupo de ellos, en virtud de que es la administración pública la que gestiona los intereses de toda la sociedad y los suyos propios, de manera tal, que es en ella donde se da la máxima interacción de fines, la cual está ligada a la existencia de la propia sociedad, vertebrada por el poder (Bahena, 1996).

Además se ha cuestionado el posicionamiento neogerencial del *outsourcing* y el *contracting out* pues si bien estas estrategias economizan costos, a largo plazo implica que se tengan que monitorear dichos contratos, en consecuencia, se crea una nueva burocracia con personas de mayor preparación, lo que obviamente resulta más costoso. Además de que el *contracting out* puede acarrear los siguientes problemas:

- a) “Sobrerregulación burocrática. Cuando las partes tienden a elaborar contratos con un gran número de detalles, es muy probable que haya poca flexibilidad en los criterios para alcanzar las metas.
- b) Establecer un exceso de metas muy altas produce inmovilidad e incumplimiento.
- c) Que el contratista privado poco a poco vaya desarrollando un monopolio, hasta que llegue el momento que ocasiona los mismos problemas que antes tenía el gobierno: ineficiencia y baja calidad” (Martínez, 2007: 44).

A diferencia de la iniciativa privada, la introducción de cambios en el ámbito gubernamental puede resultar más lento, pues en este último las modificaciones implican que en diversos casos se tenga que reformar primero el marco regulatorio; lo que depende a su vez del tiempo que tarde el proceso legislativo en aceptarlo. Además de que en la administración pública primero se requiere hacer la reforma legal y posteriormente la organizacional; en cambio, en el sector privado ambas transformaciones pueden hacerse en paralelo (Martínez, 2007).

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. Estas condicionantes ha hecho que el objetivo del gobierno se vea reducido a garantizar el bienestar privado¹⁹, al tiempo que las decisiones y acciones gubernamentales se han limitado a un mero cálculo de costos y beneficios, dejando de lado los objetivos distributivos-redistributivos y supeditando el principio de equidad a cuestiones de eficiencia y efectividad. En este sentido se observa que la noción económica del maximizador de utilidad dirigido por el mercado, ha reemplazado la noción de ciudadanía y deber cívico de una sociedad.

La tendencia hacia una más débil e indirecta participación del gobierno en la atención de demandas ciudadanas, ha provocado que estemos 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. Por tanto, se observa que el modelo neogerencial puede impactar negativamente el papel social y político del gobierno en el marco de una sociedad plural,

¹⁹ Como ocurre con diversos fenómenos sociales, la disminución del tamaño y de las atribuciones del Estado se ha llevado a extremos insostenibles. Esto ocurrió en numerosos países, desde los altamente desarrollados, hasta aquellos en transición o en vías de desarrollo. Sin embargo, tendría que quedar claro que en aquellos países que no disponen de una economía altamente diversificada, existen actividades indispensables para la sociedad (en las áreas social y productiva), que tienen que realizarse independientemente de quien las haga. Si la iniciativa privada no interviene por no estar dadas las condiciones, el Estado las debe llevar a cabo a través de sus empresas públicas (Pichardo, 2004).

diferenciada e inequitativa por naturaleza, al olvidar que en una sociedad de este tipo, las necesidades, valores y preferencias difícilmente pueden ser agregadas de manera racional (Arellano y Lepore, 2006).

Aquí cabe señalar que al tener un origen teórico-metodológico individualista, la NGP privilegia la satisfacción de necesidades personales sobre las acordadas de forma colectiva, lo que puede resultar en una atomización de la sociedad que daña la noción de “ciudadano”. Ser ciudadano es aceptar obligaciones y cargas que muchas veces no producen beneficios inmediatos para el individuo, pero son necesarios para satisfacer la demanda de bienes públicos y del bien común (Salinas, 2008).

En este tenor se cuestiona el desplazamiento de los valores tradicionales del sector público, los cuales han sido reemplazados por normas y reglas de competitividad, eficiencia, productividad, desempeño y rentabilidad. De manera tal que los valores 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 porque están sustentadas en el *ethos* individualista del liberalismo económico, que está basado en una interpretación reduccionista de las dinámicas estructurales y humanas de los procesos gubernamentales (Arellano y Lepore, 2006).

La idea instaurada por la NGP de visualizar al ciudadano como “cliente” y a las organizaciones públicas como “proveedoras”, ha sido ampliamente 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 lo tanto resulta difícil definir quién es el “cliente” de una organización pública, ya que circunscribirlo al usuario no resulta adecuado, pues en un sentido más amplio, los “clientes” son todos los ciudadanos.

Otro de los dilemas que enfrenta la NGP está relacionado con la búsqueda de la equidad al tiempo que hace uso de los mecanismos de mercado para alcanzar dicho objetivo; al respecto como bien señala la teoría económica, el mercado puede tener fallas y distribuir mal los ingresos, esta deficiencia puede acentuarse en problemas públicos que involucran aspectos de la vida humana, la pobreza o el bienestar colectivo. Si a esto le agregamos que

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, se acentúa el dilema planteado (Martínez, 2007).

Guerrero (1999) y Arellano (2001) señalan que una de las debilidades de la NGP es que involucra muchas complejidades y contradicciones, por ejemplo la de promover una separación más precisa entre la política y la administración, sin embargo, como lo público concierne al Estado, todo lo que se haga inevitablemente incluye a la política.

La separación entre *policy-making* y *policy-administration*, no es más que una versión adicional de la dicotomía de Wilson y atenta contra el principio de creación de valor público. Para Salinas (2008) la NGP se equivoca al hacer esta falsa distinción, ya que los burócratas en ambas partes tienen la obligación de mejorar los procesos internos con la intención de encontrar cual es la mejor forma para cumplir con el objetivo que la colectividad definió y confió en que los *policy-makers* y *policy-administrators* lograrían de una manera continua y eficaz.

Para Mintzberg (1999) la idea de que el rendimiento de la administración pública pueda evaluarse de forma completa y adecuada es otro de los puntos débiles de la NGP, pues ésta aspira a que los objetivos de cada actividad se expresen en términos cuantitativos. Lo anterior a pesar de que, si bien es posible medir costos en el sector público, la mayoría de los beneficios no se prestan a ello.

La evaluación y rendición de cuentas desde la óptica de la NGP se ha caracterizado por ser de corte gerencial, en la cual se está obligado a rendir cuentas de la sección propia a aquellos en posiciones de autoridad de mayor jerarquía, y ha tomado muy poco en consideración la responsabilidad política. Este tipo de rendimiento de cuentas se ha generado por la búsqueda constante de la eficiencia, sin considerar que la eficiencia no constituye garantía alguna de buen juicio político y social que es esencial para garantizar la responsabilidad y la legitimidad políticas genuinas (Christensen y Laegreid, 2001).

A pesar de los esfuerzos del modelo neogerencial, muchos de los problemas 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).

Un tema que ha sido pasado por alto, es que el modelo neogerencial, no se caracteriza por un simple ajuste de las actuales doctrinas internacionales sobre la administración. Claramente, los conceptos de reforma son filtrados, interpretados y modificados a través de la combinación de dos procesos cuya base es más nacional. Uno de ellos lo integran la historia, la cultura, las tradiciones y la gobernanza político-administrativa nacionales, desarrollados de una manera evolutiva; y el otro lo constituyen las acciones efectivas emprendidas por los dirigentes políticos y administrativos para favorecer las metas colectivas mediante la planeación administrativa y una política administrativa nacional activa (Christensen y Laegreid, 2001).

Considerando que las reformas impulsadas por la NGP se manifiestan como resultado de una combinación la doctrina internacional con las características nacionales, vale la pena considerar que cuando el modelo neogerencial se aplica en países con niveles de desarrollo diferente y capacidades adquisitivas muy por debajo de las de los anglosajones²⁰, la probabilidad de que se produzcan resultados no esperados es muy alta (Martínez, 2007). En este mismo sentido cabe señalar lo siguiente:

“La doctrina de la Nueva Gerencia Pública sigue siendo una emanación del pensamiento económico, una tradición de la ley común y una cultura de administración específica de un grupo importante, pero reducido de países. Independientemente de lo que uno pueda pensar sobre sus doctrinas prescriptivas, se ha estado cuestionando, cada vez más, su relevancia para los problemas y necesidades en los países en desarrollo (Argyriades, 2005: 141).

²⁰ Esta situación no es un asunto menor si recordamos la importancia que adquiere el poder adquisitivo en un esquema de “mercado de servicios” como el que la NGP pretende integrar, donde, para satisfacer sus demandas el “cliente” opta de entre toda una variedad de proveedores (Martínez, 2007: 17).

Es muy importante clarificar que, la argumentación de la NGP, está basada en el diagnóstico de países con sistema político “Westminster”, por tanto su intención de ser argumento generalizable no puede pasar por alto este hecho (Arellano, 2004).

Nickson (2002) señala que en países que cuentan con una tradición centralista de caciquismo político y una cultura de favores, han existido dificultades para la introducción de las iniciativas de la NGP, por ejemplo: por un lado se detecta un importante problema de discontinuidad y pérdida de memoria institucional cuando existen alternancias políticas, por otro, se observa que las disposiciones legales para la transparencia y rendición de cuentas son raramente cumplidas y no se cuenta con ética profesional, además de que existe una carencia de mecanismos para la evaluación del desempeño del sector público.

En síntesis, Arellano y Lepore (2006) señalan 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.

1.4. La evaluación y el servicio profesional en el marco de la Nueva Gestión Pública

Los sistemas político-administrativos de las democracias occidentales se basan en una mezcla compleja y a menudo ambigua de normas y valores relacionados con el control político-administrativo, códigos de conducta profesional, procesos adecuados y un gobierno basado en reglas, responsabilidad democrática, ética del servicio público y participación de los grupos afectados (Olsen, 1998; citado en Christensen y Laegreid, 2001: 55).

En toda organización burocrática, la división del trabajo, la jerarquía funcional dividida en puestos que desempeñan diversos roles, así como el nivel de especialización de las personas integrantes se presentan como elementos que se encuentran operando como un todo “aparentemente” armonizado, el cual, de forma racional a través de rutinas, procesos y cumplimiento de normas, alcanza los diferentes objetivos de la organización (Weber, 1962, citado en Martínez, 2008).

Como ya hemos observado en apartados precedentes, la profesionalización del servicio público es considerada una de las propuestas centrales de la NGP; existe una orientación de “servicio público”, caracterizada por su énfasis en la calidad del servicio, la calificación del ciudadano como cliente y la búsqueda de la receptividad de la administración. Como parte de la idea de profesionalización, la NGP propone estrategias tales como: la reingeniería de procesos, innovación gubernamental, gestión estratégica, el mejoramiento de sistemas de información y la evaluación.

La profesionalización de la función pública permite:

“disponer de personas con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades (...) Poder garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad” (Oszlak, 2003: 213).

Más allá de lo señalado por Oszlak, ¿qué es la profesionalización? Un informe de Naciones Unidas la ha definido de la siguiente manera:

El profesionalismo en el gobierno, o en cualquier otro campo, se basa en dos pilares: uno es una base de competencia, un cuerpo especial de conocimiento o una habilidad definida, adquirida a través del estudio y la práctica (...) el concepto de profesionalismo, sin embargo, también sugiere un sistema de valores compartidos, un código de conducta ética que se manifiesta en la aplicación del conocimiento, el uso de habilidades particulares, y en el ejercicio de control sobre la práctica (Naciones Unidas, 1999: 103).

Servicio a los demás, identidad, ética, prestigio, autonomía y autenticidad son la base que sostiene a un grupo tan heterogéneo como los que integran la profesión del servicio público. Sus miembros pueden ser médicos, enfermeras, abogados, contadores, administradores, trabajadores sociales o educadores. Lo que une a todos bajo un mismo paraguas, además del hecho obvio de que reciben su salario con fondos públicos, es que todos están en el servicio, no de partidos políticos o grupos de presión, no de una empresa privada, sino del *interés general bajo el imperio de la ley*. La primacía de lo general sobre intereses particulares, el servicio del bien común y la adhesión a la legalidad es lo que proporcionan el contenido del servicio público profesional (Argyriades, 2012).

Para el modelo neogerencial, el ingreso a la función pública o la obtención de ascensos no tendrán su origen en pesadas deudas personales o partidistas y, por lo tanto, los funcionarios podrán comprometerse con la misión y los objetivos de su institución y el servicio público en general. Esto supone que el sistema de mérito opere en su plenitud como garantía institucional para la gobernabilidad, es decir la NGP ha modificado los sistemas tradicionales de reclutamiento, selección, promoción y remoción de los empleados públicos en la mayor parte de los países desarrollados (Dussauge, 2005; Martínez, 2008).

La profesionalización del servicio público se ve reflejada en la creación de un servicio profesional de carrera, que es el producto de la simbiosis entre un modelo tradicional de administración con el que promueve la NGP, más próximo a los resultados, la evaluación del desempeño, las competencias y el uso de tecnologías de la información. De ahí que se señale que los servicios profesionales de carrera son la versión moderna de los servicios civiles, o también denominados de segunda generación. El servicio civil es una institución

política: su primera misión no es crear una burocracia meritocráticamente eficiente, sino evitar el sistema de prebendas (Martínez, 2008; Arellano y Cabrero, 2005).

Arellano y Cabrero (2005) señalan que, en el sentido weberiano la burocracia y la meritocracia están vinculadas a los procedimientos, a la secuencia profesional y legal estricta de la acción. Para la NGP, el servicio público debe estar basado en el desempeño, en la evaluación de resultados y en las capacidades para gobernar. En tal sentido, la verdadera estructura burocrática, según la NGP, tiene básicamente una estructura de corte meritocrático, sin embargo argumenta que las burocracias por sí mismas no crean sistemas de méritos “reales”, porque el mérito debe ser medido básicamente mediante resultados (capacidad o logro), no por procedimientos.

Luego entonces, la creación de un servicio civil de carrera implica un continuo proceso de profesionalización de la función pública y su personas en por lo menos tres frentes: reclutamiento y selección, capacitación y formación y evaluación del desempeño (Dussauge, 2005).

Méndez (2010) señala que si un servicio profesional está adecuadamente balanceado, puede ser una herramienta institucional efectiva para contar con una burocracia profesional y competente, por al menos dos razones. Primero, porque utiliza incentivos positivos (estabilidad, oportunidad de avance en la carrera y salarios atractivos) y negativos (sanciones y evaluaciones, entre otros). Segundo, porque implica procesos de socialización que en algún punto dan premios y castigos “morales”, lo que es reforzado ya sea por la ética profesional o por el grupo en sí mismo, más que por las autoridades formales.

De manera tal que, la NGP parte de la suposición de que los burócratas necesitan ser controlados²¹ todo el tiempo, ahora con una visión panóptica más panorámica: la evaluación por resultados. Los resultados, definidos técnicamente, deben de ser la principal manera como debe evaluarse la burocracia. Los derechos laborales de la burocracia son menos importantes, pues su única misión es satisfacer a los clientes y jefes políticos. En

²¹ Ostrom fortalece el principio de que un buen gobierno es un gobierno controlado, pero controlado por eficacia, por mecanismos de medición de resultados que comprenda la realidad de las redes de política en las que se mueve la burocracia en las democracias contemporáneas (Arellano, 2004: 26)

este sentido, y al igual que en el sector privado, los derechos laborales públicos deben estar totalmente subordinados a las necesidades del mercado (Arellano y Cabrero, 2005).

Un campo especialmente propicio para experimentar con la evaluación de resultados es el de la educación. Por regla general, los gobiernos asignan recursos con criterios relativamente ajenos a los resultados deseables: por ejemplo, en función del crecimiento o decrecimiento de la demanda, como porcentaje “ideal” o recomendable del Producto Interno Bruto (PIB) anual, etcétera. Por el contrario, pocos gobiernos asignan recursos educativos con base en la medición de resultados tales como abatimiento de los índices de analfabetismo, niveles de escolaridad promedio, índices de reprobación, índices de ausentismo, niveles comparativos de excelencia en materias como ciencias, matemáticas o lenguas, entre otros (Pichardo, 2004).

Como señala Uvalle (2005), la evaluación es consustancial a la cultura democrática y un pilar de la Nueva Gestión Pública, sin embargo los instrumentos y métodos utilizados deben ser escogidos con cautela dando preferencia a los que recojan más fielmente el mandato colectivo.

Como se puede observar, tanto la profesionalización como la evaluación son dos planteamientos centrales de la NGP, los cuales han sido ejes nodales en las reformas administrativas, tanto de los países desarrollados como de aquellos en vías de desarrollo.

Resultado del repaso que hemos efectuado hasta el momento, bien podemos señalar que la NGP es una propuesta emergente de los años setenta y ochenta, con sólidas raíces en la teoría de la organización y de la economía política, la cual surge como respuesta a los problemas que presenta la Administración Pública Tradicional²². La NGP ha implicado para las administraciones públicas poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los

²² Al respecto cabe destacar lo señalado por Owen: “...El modelo tradicional de administración es obsoleto y ha sido reemplazado efectivamente por un nuevo modelo de la administración pública. Este cambio representa un giro de paradigma, de un modelo burocrático de administración a un modelo de mercado de la administración estrechamente relacionado con el sector privado” (Owen, 1998: 242; citado en Argyriades, 2005: 144).

gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Merlo, 1998; citado en Martínez, 2008).

Como hemos podido observar, la principal característica del modelo neogerencial es su énfasis en las normas y valores económicos, esto es, tanto el concepto como la ola reformista y los programas de reformas relacionados con él son, a este respecto, unidimensionales. De esta condición es que se considere que la NGP es una concepción de la administración pública inspirada en las funciones mercantiles, derivadas de una estrategia de reformas acomodada al mercado (Christensen y Laegreid, 2001; Guerrero, 2002).

Existen, por su puesto, puntos de vista diferentes sobre los efectos y consecuencias del modelo neogerencial que ponen de relieve el mensaje de que las consecuencias de los nuevos sistemas y estructuras gubernamentales raramente son de un solo tipo. Uno de ellos toma como punto de partida el hecho de que la NGP ha sido el reflejo de una crisis internacional del sector público que abarca problemas económicos, de inercia, estructurales, de disminución de la confianza y de la calidad de los servicios, lo cual ha llevado a que se ponga el énfasis en los valores y normas económicos y en la transferencia de las actividades comerciales, la competencia o los contratos (Christensen y Laegreid, 2001).

Algunos autores consideran que la NGP es un nuevo paradigma administrativo²³, que va de un énfasis en la política pública a uno en las capacidades gerenciales, de un fuerte énfasis en los procesos a otro en los resultados, de jerarquías ordenadas a competencia en espacios de mercados 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.

²³ Por ejemplo Boezeman (1998) advierte sobre un cambio de paradigma donde las agencias gubernamentales forzosamente deben cambiar los valores que orientan su actuación. Para confirmarlo Boezeman señala que tales agencias deben pasar de: el interés público al valor de los resultados; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; de especificar las funciones, la autoridad y las estructuras a identificar su misión, sus servicios y sus resultados; de justificar los costos a darle valor a la representación; de obedecer las reglas y procedimientos para entender las normas a identificar y resolver los problemas, además de innovar; y de operar sistemas administrativos a introducir el mercado, la elección, los valores, los incentivos, la evaluación y la acción colectiva.

En el mismo sentido, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el modelo de la NGP representa un cambio de paradigma global relacionado con el control y la organización del servicio público.

En tal sentido, si bien es cierto que algunas de las ideas de la NGP van a contracorriente de la visión Weberiana de la burocracia, también lo es que el modelo neogerencial está abriendo derroteros para la Administración Pública Progresiva. Por tanto, más que ser una propuesta paradigmática distinta, la NGP recupera nuevas capacidades tecnológicas de control y se proponen cambios en ciertas instituciones de gobernanza.

Por lo tanto, como señala Arellano “la novedad de la NGP no radica necesariamente en una diferencia radical entre conceptos del pasado y los modernos, sino de la combinación de los elementos, instrumentos, estrategias y propuestas de reforma, en el contexto particular de gobiernos contemporáneos” (Arellano, 2004: 32). La NGP más que llevarnos a lo que Barzelay (1992) denomina la *posburocracia*, nos encamina a una *ultraburocracia*, pues la idea de un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la que lo hacen las organizaciones privadas, en realidad representa un cambio en el espacio social donde se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos.

Si bien la retórica del modelo neogerencial ha resultado muy contagiosa, se requiere poner de relieve que se trata de un concepto o “formula” de modernización, preparada y difundida por patrocinadores internacionales del concepto, y que se está difundiendo por todo el mundo y en los sistemas político-administrativos nacionales, ejerciendo un marcado efecto en las actitudes y el comportamiento de los responsables de toma de decisiones (Christensen y Laegreid, 2001: 58).

Además de sus orígenes, no podemos olvidar que la NGP no es otra cosa que una política pública encaminada a mejorar o hacer más eficiente las funciones internas del gobierno (Barzelay, 2001), y que no existe una receta o fórmula en las políticas públicas que asegure el éxito, aunado a que ninguna configuración institucional predeterminada puede garantizar con absoluta certeza la consecución de resultados, ya que se requiere un diseño *ad hoc* atendiendo a la compleja interacción de los factores sociales, económicos y políticos, en un lugar determinados. Asimismo, los tiempos de implementación de las reformas neogerenciales, están supeditados a los tiempos políticos y no a tiempos técnicos.

Bajo estos determinantes cabe señalar que la implementación de la NGP es en realidad una decisión donde los actores gubernamentales y políticos toman la decisión de política pública, con razones estructurales y coyunturales de por medio. Por tanto, gran parte del éxito del modelo neogerencial depende más de la habilidad de los actores políticos y burocráticos para construir la viabilidad específica de ciertas estrategias dado el contexto político, económico y social, que de la pura fuerza y virtud de las ideas a implementar (Arellano, 2004).

1.5.Consideraciones finales del capítulo

En el presente capítulo hemos expuesto tres temas centrales:

- a) a partir de la definición de Estado, encontramos la diferencia entre dicho concepto y los de gobierno y administración pública, mostrando además las interrelaciones existentes entre los tres;

- b) a partir de la definición de administración pública, no sólo como objeto de estudio, sino como campo de acción, señalamos la evolución que ha tenido, desde la administración burocrática de Weber, a la Nueva Gerencia Pública (pos-burocrática o pos-weberiana), de la NGP reseñamos sus fuentes teóricas (teoría de la organización y teoría económica), los postulados que se desprenden de ella (descentralización, adelgazamiento del Estado, privatización de los servicios públicos, énfasis en el cliente, evaluación de resultados, profesionalización, etc.), las razones que dieron pie al cambio de paradigma administrativo (el desgaste del Estado Benefactor, la crisis fiscal de los países occidentales, la crisis petrolera, el gigantismo burocrático derivado del Estado Benefactor, la “mala” prensa de la burocracia entre los ciudadanos, etc.), la “evolución” de la NGP y sus diferentes etapas (la NGP de Thatcher y Reagan y la segunda ola de Clinton con su meta de “crear valor público”), así como las críticas y cuestionamientos que, derivado de su aplicación, la NGP se ha acarreado (trasladar la gestión privada al ámbito público son considerar las particularidades de éste último, sobreregulación burocrática, desinsentivación de la participación social, menor involucramiento del gobierno en la atención a las demandas ciudadanas, reemplazo de los valores del sector

público por normas y reglas de competitividad, la visualización del ciudadano como “cliente” y de la administración pública como “proveedor”, etc.).

Es decir, se observa que la NGP es una propuesta que emerge en los años setenta y ochenta, con sólidas raíces en la teoría de la organización y de la economía política, que surge como una respuesta a la problemática que enfrentaba la administración pública tradicional; la NGP ha implicado para la administración pública: poner énfasis en la gestión por encima de las políticas, en la organización por encima de la jerarquización, en tomar decisiones que estén orientadas a la obtención de resultados y mejora de la calidad, en recortar gastos, y en adoptar el principio de la eficiencia como el eje rector en la prestación de servicios públicos. Lo anterior se resume en que el modelo neogerencial se centra en las normas y valores económicos.

- c) Derivado de lo anterior, se señalan las principales características de la evaluación y del servicio profesional (ambos postulados enfocados a los resultados y teniendo como meta mejorar continuamente la calidad de los servicios que la administración pública presta, a partir de procesos tales como la reingeniería de procesos, innovación gubernamental, gestión estratégica, mejoramiento de los sistemas de información).

A partir de la revisión que hemos hecho del modelo neogerencial, el cual nos servirá como marco referencial, en el siguiente capítulo abordaremos su implementación en México, cuáles han sido sus características, así como de qué manera ha influido para modificar y/o crear criterios de evaluación de los servidores públicos y su vinculación con la creación de servicios profesionales. Lo anterior lo vincularemos con el Sistema Educativo Nacional, para estar en condiciones de tocar la Reforma Educativa impulsada por la actual administración federal.

CAPÍTULO 2. PROFESIONALIZACIÓN, EVALUACIÓN POR RESULTADOS Y SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

2.1. Introducción

En el capítulo anterior hemos abordado el marco teórico-conceptual, a partir del cual desarrollaremos la temática relacionada con el presente proyecto de investigación. Considerando lo anterior, en el presente apartado plantearé lo tocante a nuestro marco histórico-referencial, haciendo énfasis en dos asuntos en particular: el proceso de reforma administrativa en México y cómo ésta ha permeado en el Sistema Educativo Nacional, especialmente en materia de profesionalización y evaluación del sistema.

Reforma, profesionalización y evaluación son parte fundamental del presente trabajo, sin embargo queda una variable que no hemos abarcado y esa es la educación. En su acepción más general, se entiende por educación la transferencia y aprendizaje de conocimientos útiles para que el individuo pueda satisfacer sus necesidades y defenderse de la hostilidad del medio. En tal sentido, la educación puede considerarse como un método de transmisión de las nociones culturales de una generación a la siguiente.

En un sentido más amplio, la educación cumple diferentes funciones: ideológicas, académicas, económicas y políticas. En el aspecto económico, por citar un ejemplo, existe una estrecha y constante relación entre educación y distribución del ingreso, ya que cada vez con mayor definición, los conocimientos determinan el lugar que las personas ocupan en la organización social.

Por tanto, la educación adquiere una importancia estratégica, pues es un factor indispensable para el denominado bienestar social, al contribuir a la reducción de las brechas sociales y a la construcción de la competitividad y el desarrollo, mediante la formación de capital humano, la educación se considera una de las funciones primordiales del Estado, motivo por el cual se han hecho una gran cantidad de esfuerzos por universalizarla y ofrecerla con una mejor calidad.

Pero además, la educación es considerada un derecho humano de tipo social, es decir, debe de ser promovido, protegido, respetado y garantizado por todas las autoridades. Igualmente

se le considera un derecho habilitante, que dota a todo individuo de las capacidades necesarias para ejercer toda una gama de prerrogativas reconocidas por el Estado. Todo ello hace que la educación se inscriba dentro del proyecto político-gubernamental de desarrollo de cualquier país, y que se le considere como un bien nacional estratégico de todo Estado, independientemente de su tipo de gobierno (Salazar, 2013; Cruz, 2013).

Considerando que existe una estrecha relación entre educación y el Estado, resultaría lógico suponer que la reforma de este último, cimentada en los postulados de la NGP, impactaría al sistema educativo. De manera tal que en los siguientes apartados puntualizaremos las características de la reforma administrativa en México, haciendo hincapié en cómo ha repercutido en la evaluación y profesionalización del servicio público, para por último vincular dicho proceso con la evolución del Sistema Educativo Nacional y las reformas que éste ha experimentado, particularmente a partir de la década de 1980.

2.2. Antecedentes de la reforma administrativa en México

Al igual que en el resto del mundo, el México posterior a la Segunda Guerra Mundial, experimento un proceso de expansión del aparato estatal y del servicio público, lo que significó que las funciones gubernamentales se ampliaran para incluir la provisión de servicios básicos, particularmente salud, habitación y educación. México se convirtió en un mercado cerrado, aplicando un modelo económico que fue conocido como *Modelo de Sustitución de Importaciones*; en el periodo que va de la conclusión de la guerra a inicios de la década de los setenta, el comportamiento macroeconómico del país era bastante alentador, con crecimientos anuales del Producto Interno Bruto superiores al 5% anual, por lo que a esta etapa histórica del país se le denominó “*El Milagro Mexicano*”.

En este periodo de crecimiento económico, como ya señalamos, el Estado se expandió y su aparato gubernamental fue creciendo de forma exponencial para cubrir todos los rubros en lo que incursionaba; la intromisión de Estado Mexicano en el aparato productivo del país fue tan importante, que bien podríamos señalar que en el caso México existía un *Estado Empresario*, con todo lo que ello implica.

Si bien los 25 años posteriores a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial fueron de bonanza para México, la década de los setenta significó el inicio del fin del modelo de sustitución de importaciones, la caída de las tasas de crecimiento, recurrentes crisis económicas y un constante endeudamiento con el exterior. El Estado Empresario supuso un tamaño “desproporcionado” del sector público respecto de la economía.

Lo anterior abona para una constante crítica al aparato gubernamental, sin olvidar que históricamente en México priva la desconfianza en sus autoridades, señalando que era una mole lenta, reumática e ineficiente, que obstaculizaba la libertad en el mercado al realizar actividades productivas que deberían ser exclusivas del sector privado.

Esta crítica se agudiza desde los años ochenta, cuando se aplica el modelo de ajuste estructural de la economía; se considera que el gobierno es un ente con demasiadas oficinas, con un exceso de atribuciones, empleados y servicios. Así, según sus críticos, el tamaño del aparato gubernamental y sus gastos son excesivos.

2.2.1. La aplicación del modelo neogerencial en México

2.2.1.1. El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Ante las condiciones referidas en el apartado precedente, una vez concluida la gestión de José López Portillo (1976-1982), su sucesor, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) propuso medidas económicas congruentes con el programa neoliberal presentado por la nueva administración, el cual incluía disposiciones para ajustar la administración pública. De manera tal que una de las primeras acciones, fue la implementación de un programa de privatización, en su vertiente de la venta de empresas paraestatales, 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 (Martínez, 2007; Guerrero, 2004).

Además del programa de privatización, la gestión de Miguel de la Madrid (1982-1988) se caracterizó por sus reformas en el ámbito económico, como la liberación del comercio, la disminución de las restricciones impuestas a la propiedad de extranjeros, la adaptación de la legislación mexicana a los estándares internacionales, y sobre todo la apertura comercial,

que se materializo con la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), que es el antecedente inmediato de la Organización Mundial de Comercio.

Como complemento al programa de privatización de las empresas paraestatales, se pone en marcha el “Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988”, cuyo objetivo primario era la “descentralización de la vida nacional”. Para alcanzar este objetivo, se instituyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el “Sistema de Planeación Democrática” y se publicó la Ley de Planeación, cuya herramienta básica era el Convenio Único de Desarrollo (CUD) (Beltrán y Portilla, 1986).

Cuatro son los ejes del “Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988”:

1. Las modificaciones al artículo 115 constitucional (reforma municipal);
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).

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se sientan las bases para la implementación de los procesos de descentralización en materia de salud y educación; por otra parte en materia municipal y desarrollo regional, se instituyeron medidas que impactarían en el ámbito nacional. Es decir, entre 1982 y 1988 se implementaron las bases del modelo administrativo gerencial; este modelo permeo en la administración pública mexicana y, como veremos en los siguientes apartados, las gestiones posteriores seguirán implementando los postulados de la NGP.

2.2.1.2. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

El sucesor de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) prosiguió aplicando el modelo administrativo gerencial, el cual como ya hemos observado va de la mano con el programa económico neoliberal, del que Salinas era partidario. En este contexto, se diseña la estrategia política denominada “liberalismo social”, cuyo desarrollo involucro una reforma del Estado que implico el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía, con la consecuente sustitución del Estado propietario por el Estado

promotor, y el surgimiento del denominado “Estado Solidario”. Para ello se prosiguió con el programa de privatización de empresas paraestatales, como Teléfonos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Altos Hornos de México, Mexicana de Aviación, Minera de Cananea, entre las más importantes (Martínez, 2007).

Además se llevaron a cabo estrategias en materia de desregulación cuyo objetivo era la liberalización financiera y de precios, para la cual se eliminaron mecanismos regulatorios en ciertos ramos industriales específicos.

De manera complementaria se puso en marcha el “Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal”²⁴, 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. En este sentido, la simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública (Sánchez, 2009).

Durante el sexenio de Salinas de Gortari, quedó prácticamente concluido el proceso de descentralización educativa con la transferencia de plazas de personal y mobiliario a los estados. De esta forma quedó en manos de la federación solamente lo relativo a las funciones normativas-reguladoras y de asignación de recursos financieros, mientras que a los estados le correspondía atender las acciones operativas y administrativas. Sin embargo, no se avanzó en la efectividad del proceso debido principalmente a la falta de capacidades administrativas y organizativas de los estados, lo que se vio reflejado en una desigual capacidad de gestión del sector (Cabrero, *et al.*, 1997: 346-348).

En resumen, el sexenio de Carlos Salinas se caracteriza por: un amplio proceso de privatización de las empresas paraestatales; la aplicación de un ambicioso programa de descentralización, cuyo principal referente es el sector educativo; la implementación de

²⁴ En el marco del “Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal” se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de que se instituyó el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública (Promap). Este programa propuso establecer índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas y suscribir convenios de desempeño, con la participación de cada entidad (Martínez, 2007: 97).

estrategias de simplificación administrativa y de desregulación de cara a la apertura comercial que experimentaría México.

2.2.1.3. El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Por lo que corresponde al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), éste continuó con la tendencia privatizadora y descentralizadora de la anterior administración; pero además se caracterizó por: promover una reforma electoral “definitiva”, establecer una nueva relación entre los poderes de la Unión, crear un “nuevo” federalismo, motivar la participación social e instituir la reforma de gobierno y la modernización de la administración pública. Para reformar el gobierno y modernizar a la administración pública, se puntualiza en el “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” la urgencia de orientar su accionar al servicio de las necesidades e intereses de la población, respondiendo con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales del país (Martínez, 2007: 99).

Para alcanzar dicho objetivo, se establecieron en el PND las siguientes estrategias a seguir: *a)* promover la descentralización administrativa; *b)* profesionalizar a los servidores públicos, los sistemas de control y la rendición de cuentas; *c)* simplificar y adecuar el marco normativo; y *d)* modernizar la gestión pública y la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos (PEF, 1995: 53).

Con el objetivo de hacer operacionalizable y efectiva la modernización de la administración pública federal propuesta por el gobierno de Zedillo, se creó el “Programa de Modernización para la Administración Pública” conocido como PROMAP. Con el programa se buscaba mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, aplicando enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) (Sánchez, 2009).

En su ejecución, el PROMAP se dividió en dos etapas: la primera se caracterizó por su énfasis en la planeación estratégica y el enfoque de calidad; la segunda se caracterizó por un enfoque en la reingeniería de procesos. El PROMAP representó una ruptura administrativa con todos los programas anteriores, al introducir de manera sistemática técnicas del gerenciamiento privado, con una orientación a la satisfacción del cliente,

haciendo uso de conceptos como misión y visión estratégica; la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño.

En el marco del PROMAP se desarrollaron un conjunto de subprogramas, siendo éstos los siguientes:

- a) *Participación y atención ciudadana*: Su objetivo era lograr una participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las líneas institucionales, con la finalidad de proporcionar una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.
- b) *Descentralización y desconcentración administrativas*. Su objetivo era fortalecer el pacto federal mediante la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades; pero además quería dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para que se adecuaran a las nuevas realidades, respondieran a los objetivos establecidos y promovieran su racionalización permanente con la finalidad de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.
- c) *Medición y evaluación*. Su finalidad era fortalecer la rendición de cuentas mediante el desarrollo de modernos esquemas de medición y evaluación del desempeño de los resultados de sistemas integrales de control, a fin de que los administradores públicos tuvieran mayor flexibilidad en su operación garantizando los principios de probabilidad, honestidad y transparencia en el uso de recursos públicos.
- d) *Dignificación, profesionalización y ética del servidor público*. Su objetivo era contar con un Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la administración pública que garantizará la adecuada selección, desarrollo profesional y el retiro digno de los servidores públicos, basado en el mérito y en la evaluación del desempeño.

Con un 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 del tiempo, el tema fue diluyéndose y el proyecto quedó truncado²⁵ (Pardo, 2010).

²⁵ Ante la imposibilidad de establecer un servicio civil de carrera, la administración de Zedillo quiso hacer aparecer a la capacitación como sinónimo de profesionalización. El servicio civil fue desplazado por un conjunto de medidas

La descentralización fue un tema recurrente en el PROMAP, por lo que se buscaba vincular las políticas nacionales con las acciones de estados y municipios. El nuevo federalismo, como se denominó a los procesos de descentralización en el sexenio de Zedillo, abarcó acciones a través de los Convenios de Desarrollo Social para propiciar la simplificación y agilidad de trámites en los estados. Como parte de los esfuerzos para construir un nuevo federalismo destaca la descentralización de los servicios de salud²⁶ y de los recursos destinados al desarrollo regional y a la lucha contra la pobreza (Cadena, 2003; Martínez, 2007).

Otra medida gerencial promovida en el sexenio de Zedillo fue la Nueva Estructura Programática (NEP), que consistía en orientar el gasto público hacia las necesidades sociales, con la finalidad de incrementar y certificar el valor agregado y así contar con un enfoque sobre los resultados (Martínez, 2007: 103).

Además se impulsó el Sistema de Evaluación del Desempeño, esquema con el cual se pretendía obtener resultados y satisfacer a los usuarios, en vez de únicamente desarrollar actividades; así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades públicas partiendo de sus objetivos. Los elementos que integraban el Sistema de Evaluación del Desempeño eran:

- a) Auditorías al sistema;
- b) Encuestas a la población;
- c) Incorporación de tecnologías de la información;
- d) Convenios de desempeño; y
- e) Construcción de indicadores estratégicos distintos a los del PROMAP.

Así que la administración 1994-2000 se caracterizó por: continuar con la descentralización de la administración pública; la privatización de la industria paraestatal; la aparición de

administrativas que empezaron a introducir cambios graduales, pero que resultaron insuficientes para “profesionalizar”, en un sentido amplio, a la función pública.

²⁶ Sobre este tema en particular, Cabrero (1997) puntualiza que la política descentralizadora pretendía consolidar los servicios estatales de salud relativamente autónomos mediante dos estrategias complementarias: flexibilizar la programación de gasto y entregar la administración de los recursos humanos, materiales y financieros a los servicios estatales; por otra parte, capacitar administrativamente a los funcionarios responsables de los servicios estatales para que conocieran sus nuevas responsabilidades.

conceptos de la gerencia privada en el servicio público; la idea de la evaluación ya no de procesos y procedimientos, sino de resultados, tanto a nivel individual como agregado.

2.2.1.4. El sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)

La administración pública que encabezó Vicente Fox Quesada también reflejó características de la NGP; incluso se podría señalar que con mayor énfasis que los tres gobiernos anteriores, prueba de ello es el “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, en el cual queda estipulado que la administración estaría fundamentada en tres postulados: humanismo, equidad y cambio. Sobre el último postulado, cabe señalar que se mencionaba frecuentemente la idea de innovación en el gobierno, lo que permitiría concebir nuevas formas de hacer las cosas en la administración pública; además de señalar que era necesario consolidar un gobierno dedicado a administrar resultados, con sentido estratégico en la conducción del desarrollo del país y dispuesto a rendir cuentas (Martínez, 2007).

Durante la administración de Fox, se creó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, el cual fue obligatorio para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal. El programa buscaba medir las acciones impulsadas al interior de las oficinas gubernamentales mediante una serie de indicadores conocidos como “procesos críticos”. En consonancia con el programa, dependencias y entidades se comprometieron a identificar aquellos 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 de corte gerencialista de 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”, cuyo eje central es la idea de la innovación administrativa como estrategia para la mejora del aparato gubernamental.

Si bien la propuesta de modernización de la administración de Fox colocó su énfasis en valorar el desempeño de la administración y sus funcionarios, se acabó por concretar en la

idea de alcanzar un gobierno por resultados, para lo que se pusieron en marcha acciones que convergieron en el programa denominado “Agenda de Buen Gobierno” (ABG), cuyos pilares –gobierno honesto, transparente y profesional– apuntaron a dicha dirección. La Agenda de Buen Gobierno resultó la síntesis del programa anti-corrupción y del modelo de innovación gubernamental, siendo finalmente la estrategia que dio cuenta de las acciones y actividades en materia administrativa. Cabe señalar que una de las principales aportaciones del gobierno de Fox fue el servicio profesional de carrera (Pardo, 2010), sin embargo ese punto lo trataremos en otro apartado.

2.2.1.5. El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Por último el proceso de modernización administrativa en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) se realizó en dos momentos: en primera instancia, mediante el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) a cargo de la Secretaría de la Función Pública; y en un segundo momento, con la implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el PMG se buscaba realizar mejoras de mediano plazo, que orientaran sistemáticamente la gestión de las instituciones al logro de resultados. El PMG tenía cuatro objetivos generales: “1) mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; 2) incrementar la productividad de las instituciones; 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).

Respecto al PBR, éste implicó un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, lo que significó 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 tenía cuatro componentes: 1) programas y proyectos alineados al Plan Nacional de Desarrollo; 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).

Como complemento del PBR, se implementó el SED, herramienta conformada por dos componentes, el primero era un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas gubernamentales, cuyo objetivo era orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados de eficacia de los programas. El segundo componente era una evaluación permanente del funcionamiento y los resultados de las instituciones, que permitiera al sector público elevar la productividad y modernizar procesos específicos en beneficio de la población (Sánchez, 2009).

La implementación del PMG, el PBR y del SED obedeció a recomendaciones de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), más que a requerimientos internos de la administración pública.

Como podemos observar, a partir del momento en que el modelo económico, así como el sistema político autoritario acusaron desgastes que se tradujeron en problemas para el aparato gubernamental, parecería que los esfuerzos por modernizar la administración pública ganaron importancia y, por ende, mayor autonomía, aunque en verdad siguieron estando sujetos a otras prioridades (Pardo, 2010).

A finales del siglo XX las condiciones económicas y políticas de México resultaban bastante apremiantes y se requerían recursos para mantener a flote al país, para ganarse la confianza de los inversionistas foráneos y obtener capitales, se hizo necesario mejorar no sólo el sistema financiero, sino también el administrativo; por lo tanto se tuvo que abandonar el sistema weberiano de trabajo burocrático y enfilarse a un modelo gerencial, pues este es el camino para obtener certificaciones diversas para la calidad y la eficiencia que los organismos internacionales exigen de los gobiernos (Martínez, 2007).

En este contexto podemos señalar que la reforma de la administración pública en México se ha cristalizado de diversas formas. En primera instancia, una importante dosis de energía institucional se concentró en los procesos de control, simplificación, desconcentración y descentralización administrativa, para aliviar la excesiva concentración de atribuciones en la administración central. Además, se presentó un claro achicamiento del sector público, principalmente como resultado de la privatización de empresas públicas, y de forma

complementaria con la reorganización de las tareas administrativas (fusión, aparición y desaparición de agencias gubernamentales).

Resulta evidente que en los últimos años la reforma de la administración pública ha tenido mayor notoriedad; ya es parte de la agenda política, proponiendo programas que incorporaban esta particular temática. Las últimas administraciones, de distinto origen partidista, presentaron programas concretos para modernizar los aparatos administrativos. De manera general, la reforma administrativa en el contexto de transformaciones políticas, como el que se presenta en México desde 1982, es un reto tanto para el diseño institucional del Estado Mexicano, como para la percepción que tenga la ciudadanía del cambio efectivo (Pardo, 2010).

2.3. Profesionalización y evaluación de la administración pública en México

2.3.1. Antecedentes

Como ya hemos señalado en apartados precedentes, la profesionalización de los servidores públicos 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 a 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”.

La profesionalización y la evaluación por resultados de los servidores públicos se justifican a partir de la preocupación por disponer de cuerpos profesionalizados y de la lógica de que el gobierno debe preocuparse no sólo por gastar el dinero y llevar a cabo procedimientos, sino básicamente por ofrecer resultados a la sociedad, sobre esto último se consideran los conceptos de utilidad pública y el interés general (Arellano y Cabrero, 2005; Pichardo, 2004).

Si bien la profesionalización y la evaluación por resultados son postulados neogerenciales, bien cabe señalar que los esfuerzos por profesionalizar el servicio público en México se remontan a inicios del siglo XX. Sobre el particular, Pardo (2005) señala que una vez concluida la Revolución, se alentó la integración de agrupaciones formales que estuvieran bajo la tutela del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial. De esto es que se presenta una situación dual: por una parte se tomaban decisiones y aparecían organizaciones con claras intenciones de modernizar y profesionalizar, y, por otra parte, aparecen y se sobreponen agencias cuya naturaleza y tareas tienen que ver con la defensa de derechos.

La profesionalización en México tiene referentes difusos, pues suele mezclarse con los derechos laborales. Esta situación fue permeando en la medida en que se perdía la convicción de formar cuerpos profesionales para la función pública. De manera tal que fueron apareciendo preocupaciones dentro del amplio espectro de la instauración y protección de derechos de los trabajadores al servicio del Estado, organizados en sindicatos, y más tarde en una federación que los aglutina.

En 1957 ante la permanente necesidad de la “defensa de derechos” se constituye el “Bloque de Unidad Obrera”, que agrupaba a las centrales de trabajadores más importantes, además de considerarse un antecedente del Congreso del Trabajo. En ese mismo año, entra en vigor la “Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación”. Se establece la “Dirección de Pensiones Civiles y Retiro” que en 1960 se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, el ISSSTE. Todo esto culminó con la adición del apartado B al artículo 123 de la Constitución, convirtiéndose en la base orgánica de la función pública. Cabe señalar que el apartado B del 123 constitucional consigna los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales (Pardo, 2005).

En 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como reguladora del apartado B²⁷; en la ley se mantuvo la distinción entre trabajadores de confianza y de base. Sobre este particular, en el artículo 5° se señala que son trabajadores de confianza los que forman parte de la planta de la presidencia y los que necesitan de la aprobación expresa del presidente. Y, dentro del Poder Ejecutivo, los que en cada dependencia y entidad se encuentren en el apartado B y desempeñen funciones de dirección: directores generales, subdirectores, jefes de departamento y de área, y adjuntos. Personal encargado de tareas de inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos y valores, auditores, los que tengan injerencia en el control directo de adquisiciones, quienes tengan la representación de las dependencias, los encargados de almacenes e inventarios, trabajo de investigación científica, consultoría o asesoría de los niveles superiores. Asimismo, personal adscrito a las áreas de presupuesto, secretarías particulares, ayudantes, agentes del ministerio público federal y del Distrito Federal, y los agentes de la policía judicial y miembros de policías preventivas. En el artículo 6° se considera trabajadores de base a los que no están incluidos en el artículo 5°. La característica distintiva de este último grupo es que gozan de estabilidad laboral, lo que en la práctica se ha entendido como inamovilidad (Pardo, 2010).

Con los derechos laborales “garantizados” y apoyados en una fuerte organización sindical, se señaló que los servidores públicos no eran cuerpos profesionalizados en el sentido estricto del término, pero sí honorables; estas condiciones implicaron que la función pública quedara atrapada en esquemas en los que la incorporación, permanencia y promoción estuviera no sólo lejos de un modelo ideal, sino montada en prácticas caracterizadas por su discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción (Pardo, 2005).

²⁷ En 1970 se promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional, que sustituyó a la existente desde 1931. Un problema adicional es que los trabajadores de algunos organismos del llamado sector paraestatal están amparados por el apartado A, lo que vuelve aún más complejo el tema de los derechos laborales.

2.3.2. El modelo neogerencial y su impacto en la profesionalización y evaluación de la administración pública mexicana

Como ya hemos señalado en apartados previos, a partir de los años ochenta la administración pública mexicana empezó a sufrir un cambio importante, y a partir de ello se planteó de manera explícita la idea de su profesionalización, así como la de incluir controles, normas, órganos, todo ello con el objetivo de “cuidar” el desempeño de los funcionarios públicos²⁸; aunque como hemos observado, la reforma se orientó a hacer más eficiente la administración, especialmente en lo referente a la provisión de servicios públicos, lo que no necesariamente resultó en la puesta en marcha de un servicio civil de carrera.

Como ya reseñábamos en apartados precedentes, fue en la administración de Ernesto Zedillo que se iniciaron las acciones para introducir mecanismos que facilitaran la capacitación y sirvieran al propósito de profesionalizar a los servidores públicos. Como parte integrante del PROMAP, el subprograma “Dignificación, profesionalización y ética del servidor público” se implementó con la idea de contar con un Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal. Sin embargo, los esfuerzos iniciados en el gobierno encontraron escollos y los propios organismos encargados de echar a andar esa reforma en particular no hallaron la forma de eludirlos.

Ante la incapacidad de establecer un servicio profesional de carrera, la administración de Zedillo quiso hacer aparecer a la capacitación como equivalente de profesionalización. El servicio profesional fue desplazado por un conjunto de medidas administrativas que promovieron la introducción de cambios graduales, sin embargo, resultaron insuficientes para “profesionalizar”, en un sentido amplio, a la función pública.

Finalmente, el gobierno de Fox propuso aprobar una ley de carácter federal que regulara el servicio de carrera de los funcionarios públicos. Así en abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expedía la “Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”, la cual entró en vigor el 7 de octubre de

²⁸ Como señala Arellano (2004) “la carencia de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos, ha implicado la formación de burocracias poderosas, algunas veces sólidas y compactas, pero debidamente vigiladas y diferenciadas de la actividad política (Arellano, 2004: 38).

dicho año. En abril de 2004 se publicó el reglamento de la citada ley, estipulando como una atribución directa de la Secretaría de la Función Pública el Servicio Profesional de Carrera.

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.

La “Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal” introdujo elementos gerenciales y recuperó algunos de los principios de la administración pública progresiva, al buscar la creación de un mecanismo que favoreciera el desempeño eficiente de los servidores públicos y, sobre todo, al menos formalmente, su neutralidad política.

La ley enumera aquellos servidores públicos que quedan fuera del sistema de carrera, esto es, el personal que presta sus servicios en la presidencia de la república, los secretarios de despacho, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de cargos homólogos, miembros de las fuerzas armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del servicio exterior y asimilado a éste; de hecho, en septiembre de 2005 se reformó la ley para excluir de su aplicación a todo el personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Además se excluyó al personal docente de los modelos de educación básica, media superior y superior; de la rama médica, paramédica y grupos afines; los gabinetes de apoyo, así como aquellos cuerpos de servidores que ya contaban con un servicio profesional de carrera; todos aquellos que prestan un servicio mediante contrato y sujetos al pago de honorarios; y aquellos servidores públicos de la administración pública federal descentralizada como las paraestatales e institutos de seguridad social. Tampoco se aplica a los llamados “trabajadores de base”, como mensajeros, secretarias, choferes, etc. Es decir, 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 laboral (Pardo, 2005; Méndez, 2010).

El sistema se diseñó para cubrir los niveles de director general, director y subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace, es decir en un principio entrarían al servicio profesional entre 50,000 y 70,000 puestos²⁹. A diferencia de otros servicios civiles del mundo cuya cobertura abarca profesores universitarios (España), enfermeras y funcionarios locales (Francia) o personal operativo (Estados Unidos), el servicio profesional de carrera cubre prácticamente sólo a los mandos medios y superiores de la administración pública federal. Esto significa que el personal “de base”, que regularmente es el que atiende a los ciudadanos, que tradicionalmente ha sido criticado por su desempeño laboral, no responde a las reglas, procesos y sistemas de profesionalización del servicio civil (Dussauge, 2005).

Cabe señalar que la ley contempló la posibilidad de que el personal de base entrara al sistema, previa licencia o separación de la plaza que ocuparan, y su ingreso estaría determinado por el éxito de un concurso, lo que de *facto* 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.

El diseño de la ley del servicio profesional obedece a dos preocupaciones. La primera era cómo lidiar con los millones de servidores públicos de base, prácticamente todos dentro de sindicatos corporativizados en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y altamente intocables. La segunda preocupación era cómo tratar a los servidores públicos de confianza para poder construir un servicio público sin convertirlos en un nuevo grupo de poder, incluso en un sindicato. Tal vez por esto se decidió no crear un servicio civil generalizado, pues no se estaba en condiciones o no se pudo convencer a la estructura corporativa de ser desmantelada, para entrar a un sistema basado en la estabilidad (ya no inmovilidad) sustentada en la evaluación constante del mérito (Arellano, 2013).

Así que la exclusión de un número tan importante de funcionarios puede considerarse como una “solución” forzada, que obedece al hecho de que si se hubiera incluido a funcionarios como, por ejemplo, los docentes, la iniciativa se hubiera entorpecido hasta el punto de

²⁹ De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2012), hay 1,725,549 servidores públicos de base (sin considerar médicos, ejército y docentes); de éstos, 36,028 corresponden a mandos medios y superiores que pueden ser de servicio civil. Luego entonces, la ley del servicio profesional de carrera es aplicable a este grupo pequeñísimo, pero también relativamente muy influyente en la acción gubernamental (Arellano, 2013).

paralizarse. Sin embargo, dejarlos fuera refiere a un universo mutilado de servidores públicos y al hecho de que por razones políticas se tuvo que subordinar el propósito modernizador (Pardo, 2005).

Esta falencia de origen no se corrigió durante el sexenio de Fox, y la propuesta de Felipe Calderón, si bien planteó el fortalecimiento del servicio profesional de carrera, mediante el establecimiento de un catálogo de puestos en los que se definía el perfil y las responsabilidades inherentes a cada puesto; sin que ello significara solventar la falla de origen. Además, se propuso transparentar los mecanismos de selección de funcionarios y reformar el reglamento de la ley para regular las evaluaciones en cada dependencia del gobierno federal.

Más allá de los antecedentes que en este apartado hemos señalado, es claro que la aparición de fenómeno de la profesionalización vía la construcción de un servicio civil o servicio profesional de carrera en la administración pública en México es un fenómeno reciente y, por lo tanto, sujeto a permanentes revisiones, reorientaciones y posibles reformas.

En resumen, la creación del servicio profesional de carrera en México no sólo ha venido a intentar establecer una nueva forma de reclutar, seleccionar, incentivar y preservar a los servidores públicos, sino en el fondo ha venido a replantear los arreglos institucionales y las relaciones entre servidores públicos con funcionarios electos y designados, entre otras cosas (Martínez, 2008b).

A partir de los antecedentes previamente señalados, abordaremos la influencia que éstos han tenido en el sector educativo en México, haciendo énfasis en la reforma educativa que dio origen a la “Ley del Servicio Profesional Docente”, que es la norma que regula el ingreso, reconocimiento y permanencia a la función docente que brinda el Estado Mexicano. Antes de llegar al eje central del presente trabajo, señalaremos brevemente la historia del moderno Sistema Educativo Nacional, hasta llegar al momento crucial que representó la reforma educativa de 2013.

2.4. El Sistema Educativo Nacional

2.4.1. Orígenes y consolidación del Sistema Educativo Nacional (1920-1980)

El origen del moderno Sistema Educativo Nacional se remonta al 25 de septiembre de 1921, cuando el gobierno de Álvaro Obregón decidió crear la Secretaría de Educación Pública (SEP), bajo la titularidad de José Vasconcelos. La naciente dependencia tendría jurisdicción sobre todo el territorio nacional, por lo que buscó paulatinamente una participación coordinada entre la Federación y los otros órdenes de gobierno; esta participación “coordinada” se reflejaría en un proceso de absorción de las escuelas municipales y, después las de los estados, situación que se intensificó en los años treinta.

Precisamente en los años treinta (1934), es reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se hizo obligatoria la educación primaria, siendo el único nivel con dicho carácter hasta 1993, cuando en el marco de una reforma educativa, la educación secundaria alcanzó el mismo estatus (Zorrilla y Barba, 2008).

Así que entre 1920 y 1940, el Sistema Educativo Nacional se caracterizó por dos hechos centrales: los municipios y principalmente los estados de la república cedieron al gobierno federal parcial o totalmente sus sistemas educativos, a dicho proceso se le denominó “federalización”, aunque en la realidad el sentido del proceso fue “centralizador”; en segundo término la obligatoriedad de la educación primaria, que perduraría en solitario durante casi sesenta años.

En estos primeros años, el sistema educativo mexicano se inclinó por una participación coordinada entre la Federación y los estados. Sin embargo, el poder ejecutivo federal era tan fuerte, que inhibió las iniciativas de los estados para hacerse cargo de su educación. Si bien este centralismo educativo ha sido ampliamente cuestionado, cabe señalar que de no ser por él, no habría sido posible la expansión de los servicios educativos en todo el país, principalmente la educación primaria.

Por otra parte, en los años cuarenta, se consolidó el gremio magisterial, el cual fue actor principal en el afianzamiento del poder político de los regímenes postrevolucionarios, al convertirse en uno de sus cuadros corporativos e ideológicos más importantes. Fue en 1943,

con apoyo del gobierno federal, que se unificaron las distintas organizaciones gremiales de maestros en una sola: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual desde entonces se convirtió en el eje central de la gestión de los servicios educativos y en el control político del magisterio (Zorrilla y Barba, 2008).

En resumen, entre 1920 y 1950, la acción federal realizada a través de la SEP edificó 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 educación primaria. Estos años se consideran los de mayor auge en el proceso de expansión del control federal, en el que se conformaron los elementos y relaciones básicas de un sistema educativo nacional de carácter central (Fierro, Tapia y Rojo, 2009).

De la mano del crecimiento económico que se presentó en México una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, el incremento en la cobertura de prestación de servicios fue una constante. Así durante estos años, se construyeron escuelas y la matrícula se incrementó considerablemente, lo que supuso una mayor cobertura de los servicios educativos en el país.

Cabe señalar que el incremento no se dio sin críticas ni sobresaltos; así que en 1958, una amplia movilización magisterial reclamaba autonomía sindical y apertura democrática en el gremio docente; se abrió un debate acerca de la necesidad de desconcentrar o descentralizar a la SEP, sin embargo en el corto y mediano plazo no se tomaron decisiones trascendentes al respecto.

No fue sino hasta la década de los setenta que se empezaron a dar transformaciones en el Sistema Educativo Nacional; fue la gestión de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) que se dieron los primeros cambios, entre los más significativos enumeramos los siguientes:

1. La publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de abril de 1973 del “Programa de Descentralización de Funciones Educativas”.

2. La publicación en el DOF el 29 de noviembre de 1973 de la “Ley Federal de Educación”.
3. La creación de las primeras unidades de servicios administrativos descentralizados (el país fue dividido en cuatro regiones: central, noroeste, occidental y suroriental) (Guevara, 2002; Monroy, 1976).

Los objetivos de las acciones arriba señaladas eran los siguientes:

- a) La implementación gradual de un sistema descentralizado, que permitiera agilizar los trámites rutinarios y lograr una oportuna toma de decisiones en los diversos niveles de la dirección de 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) Mejorar los sistemas de control de inversiones educativas, del presupuesto del gasto corriente, de adquisiciones de equipo y mobiliario y de la prestación de servicios sociales a los trabajadores de la SEP;
- 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).

Los cambios continuaron con José López Portillo (1976-1982), pues en 1978 se crearon al interior de la SEP 31 delegaciones generales, cubriendo todas las entidades del país, exceptuando al Distrito Federal. En un primer momento cada delegación era responsable de la planeación, coordinación y elaboración presupuestal, en el ámbito de su competencia, de los servicios federales de educación preescolar, primaria, secundaria y normal; posteriormente se hicieron responsables de los servicios de educación de adultos, educación indígena, educación física, acreditación y certificación, incorporación, registro de profesiones, publicaciones y bibliotecas. Los objetivos de esta estrategia eran:

- 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 perdiera por ello su carácter nacional;
- c) Mejorar la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje;
- d) Optimizar la utilización de recursos humanos, materiales y financieros; y
- e) Fortalecer el “nuevo” federalismo educativo (Zorrilla y Barba, 2008).

Podemos señalar que en estas tres décadas, el sistema educativo mexicano se consolidó, creció constantemente la cobertura y la matrícula aumentó considerablemente; por último en estos años se dieron los primeros pasos para la desconcentración-descentralización del sistema educativo en México, además de que por vez primera en el discurso oficial se habló de la calidad educativa.

2.4.2. La reforma neogerencial en el Sistema Educativo Nacional (1982-2000)

Como ya hemos señalado en apartados precedentes, la década de los ochenta significó el vencimiento del modelo de desarrollo adoptado por el Estado Mexicano; el agotamiento del modelo económico se vio reflejado también en la administración pública en lo general, y en el sistema educativo en lo particular. Ante esta situación, era prioritario reformar no sólo el modelo económico, sino también al aparato gubernamental que recibía serías críticas por su marcada ineficiencia. La necesidad de reformarse coincidió con la emergencia de nuevos enfoques en los programas de asistencia internacional. La eficiencia se convirtió en el criterio rector del aparato gubernamental (Pardo, 1999).

Esta tendencia a transformar la administración pública, se reflejó en el sistema educativo nacional tan pronto el nuevo presidente, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), tomó posesión el 1º de diciembre de 1982. En dicho acto 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).

La disposición de descentralizar la educación se vio reflejada en diversas estrategias que se implementaron durante el sexenio de De la Madrid, siendo las más relevantes las que enunciamos a continuación:

1. Se estableció como una línea de acción fundamental en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
2. Publicación el 8 de agosto de 1983 en el DOF del decreto presidencial por el que se crea el “Comité Consultivo para la Descentralización Educativa” en cada uno de los estados.
3. Se reorganizaron las delegaciones generales, cambiaron su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y se crea la Coordinación General para la Descentralización Educativa.
4. Publicación el 20 de marzo de 1984 en el DOF del “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal”³⁰; en este documento se prevé la celebración de acuerdos de coordinación entre la federación y los gobiernos estatales para la prestación de los servicios federalizados de educación básica y normal.
5. Se crearon en cada estado un “Consejo Estatal de Educación Pública” y se creó una “Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública”; antes que trabajaban coordinadamente en la implementación de la descentralización educativa.
6. La firma de los “Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal”, la cual inició en junio de 1984 y concluyó en abril de 1987; con ello quedaron establecidos los 31 “Servicios Coordinados de Educación Pública” en los estados (Guerrero, 2004; Noriega, 2000; Moctezuma, 1994).

³⁰ En este documento se planteaban las medidas necesarias para alcanzar la descentralización educativa; independientemente de las características particulares de cada estado, cada uno de ellos debería apegarse en términos generales a los siguientes lineamientos:

1. “La garantía explícita de que prevalecerían los principios consignados en el artículo 3º 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 de la SEP 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)

El proceso de descentralización educativa emprendido por Miguel de la Madrid fue continuado por su sucesor, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El proyecto educativo del nuevo gobierno se encontraba íntimamente ligado al proyecto económico del país, por tal motivo, se moldeó de acuerdo a las características que planteaba la estrategia económica modernizadora de Salinas de Gortari. Por lo tanto, éste formaría parte del proyecto global mediante la adecuación de su sistema a las circunstancias nacionales. Así que 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; se le considera 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.

Al igual que en el resto de América Latina, México presentó una oleada de reformas educativas a inicios de la década de los noventa. Su propósito, fue generar cambios en distintas dimensiones del subsistema de educación básica a fin de revertir su baja calidad e inequidad. Así que 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. Así que después de décadas de manejo centralizado, el sistema educativo mexicano inició una nueva etapa en su desarrollo, en particular en sus servicios de tipo básico, así como en formación inicial y normal (Del Castillo, 2013; Zorrilla y Barba, 2008).

En este contexto, en 1992 se formuló el “Programa para la Modernización Educativa”, documento en el que se señala la necesidad inaplazable de reorganizar la educación básica, con el objetivo de distribuir de manera eficiente la función y los servicios educativos.

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, de formación inicial y en servicio de los docentes. El ANMEB fue suscrito por el gobierno federal, los gobiernos estatales y la autoridad del SNTE. Con la firma del 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.

El ANMEB se integraba por tres componentes o pilares:

1. *La reorganización del sistema educativo:* En este pilar se puntualizaba el traspaso del gobierno federal hacia los estados de los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con lo que la SEP venía prestando los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados para su operación. La transferencia no suponía una desatención por parte del gobierno federal, el cual seguía siendo responsable de asegurar el cumplimiento del 3° constitucional, de la Ley Federal de Educación, y de todas sus disposiciones reglamentarias; además de asegurar el carácter nacional de la educación.
2. *La reformulación de los contenidos y materiales educativos:* El segundo pilar puntualizaba la necesidad de una reforma integral de los contenidos y materiales educativos, lo que se vería traducido en la renovación total de los programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994.
3. *La revaloración de la función magisterial:* Aquí se señalaba 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.

Bien podemos señalar que la puesta en marcha del ANMEB supuso el proceso más amplio de transferencia de la educación básica y normal a los gobiernos de los estados, éste se llevó a cabo en el marco de la reforma del Estado y de la administración pública. Por tanto, para el sistema educativo nacional, el ANMEB se considera el instrumento de arranque y estructuración de la descentralización educativa (Zorrilla y Barba, 2008).

La firma del ANMEB significó la decisión de reorganizar el sistema educativo nacional en lo concerniente a los servicios de educación básica y de formación de docentes. La reorganización del sistema se asoció con el término “federalizar³¹ la educación” en su

³¹ Hay que señalar que el concepto “federalización” adquiere su significado de acuerdo a la circunstancia política e histórica en que se utiliza. Atendiendo a lo anterior “federalizar” un sistema centralizado significa descentralizarlo, mientras que la “federalización” que experimentó el sistema educativo nacional entre 1920 y 1950 representó una “centralización” (Arnaut, 1998).

sentido descentralizador, sin ser plenamente un proceso de esta naturaleza (Zorrilla y Barba, 2008).

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. Es decir, por su naturaleza el ANMEB se considera un acuerdo *político* entre tres actores: el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el sindicato de maestros. Sin embargo Zorrilla y Barba (2008) consideran que el ANMEB es la materialización de una política educativa que, por su importancia, puede compararse con la creación de la SEP.

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 los cambios al artículo 3° constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993.

La reforma del artículo 3° constitucional incluyó dos asuntos centrales, los cuales se atendieron en dos momentos: en primera instancia la desregulación del servicio educativo, que 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, conservando sólo la obligación de trabajar con los programas oficiales (1992) y la obligatoriedad del nivel de educación secundaria (1993).

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. En la nueva ley quedó establecido que el gobierno federal conservaría un papel preponderante como garantía del carácter uniforme y nacional del sistema educativo, a partir de la premisa de que la diversidad que emerge con la autonomía estatal podría convertirse en una amenaza para el papel homogeneizador de la educación del Estado Mexicano. De tal manera que las

regulaciones y el papel preponderante del ejecutivo federal en materia educativa, se justificaron en fines más amplios como la equidad e igualdad de oportunidades (Pardo, 1999).

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. La ley, amplió y diversificó el ámbito de acción e intervención del gobierno federal hasta el punto de abarcar atribuciones técnicas como la planeación, evaluación, desarrollo de materiales educativos y libros de texto; y administrativas como la elaboración del calendario escolar.

Por otra parte están las atribuciones asignadas a las entidades federativas, las cuales sólo representan un correlato operativo-administrativo de las facultades normativas-directivas de la federación. A las entidades federativas les corresponden sólo funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro (Latapí y Ulloa, 2000).

Como podemos observar, en materia educativa, el gobierno de Salinas de Gortari puso sus esfuerzos institucionales en culminar el proceso de descentralización, en apego al modelo económico y administrativo que su gobierno perseguía. El sucesor de Salinas, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se encargó de fortalecer las medidas de la gestión precedente, apuntalando la descentralización administrativa con una descentralización del gasto en materia educativa.

Los años posteriores a la firma del ANMEB se caracterizó por un 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, lo que implicó que el gasto total ejercido por la SEP haya observado una clara tendencia a la alza en términos reales. Así para 1998, el gasto real de la SEP fue cien por ciento mayor al ejercido en 1990 (Zorrilla y Barba, 2008).

En 1998 se incluyó en el presupuesto de egresos de la federación (PEF) el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), mediante el cual se formalizaron los apoyos financieros que en materia educativa el gobierno federal transfería a los estados. El

FAEB era el fondo del Ramo 33 más importante en cuanto al monto de los recursos que lo integraban. El FAEB representaba el 60% del total de los recursos del ramo 33, y aproximadamente el 27% de los ingresos totales de los estados. La importancia en cuanto a monto, si bien relevante para todos los estados, varía para cada uno de estos (Villanueva 2010).

El proceso de descentralización del gasto y la consecuente creación del ramo 33 han impactado fuertemente el ámbito educativo, ya que de no existir los recursos del ramo que se destinan a la educación básica, la evolución y el crecimiento de la misma serían mínima, porque sin estos recursos los estados tendrían dificultades para atender la demanda educativa (Villanueva, 2010).

En resumen, las transformaciones que el sistema educativo nacional experimentó en las últimas dos décadas del siglo pasado se insertan en el marco de una de las crisis económicas más agudas que haya vivido México; además de que se presentó un ambiente político de gran efervescencia, pues en las elecciones de 1988, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la república ganó con un escaso margen para esa época. En este contexto, recuperar el poder adquisitivo y la búsqueda de legitimidad orientaron la estrategia política del gobierno. Son dos los elementos que caracterizan a la reforma educativa en este periodo: *a)* el proceso de descentralización administrativa-del gasto; y *b)* las acciones encaminadas a universalizar la cobertura educativa (Del Castillo, 2013).

2.4.3. El Sistema Educativo Nacional y su énfasis en la calidad (2000-2012)

El cambio de siglo supuso una alternancia en el Ejecutivo Federal de México; después de más de 70 años, el gobernante PRI perdió una elección para presidente de la república, siendo el ganador Vicente Fox Quezada (2000-2006) candidato de la alianza Partido Acción Nacional (PAN) – Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Bajo una lógica de continuidad de la política educativa implementada a partir de 1982, el nuevo gobierno orientó sus acciones para fortalecer la calidad del sistema educativo nacional; bajo esta premisa, el ejecutivo federal creó, atendiendo a lo estipulado en la LGE,

que puntualiza 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 (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, además de permitir fortalecer el proceso de toma de decisiones.

Otra de las acciones efectuadas por la administración de Fox, fue la creación el 4 de marzo de 2004, a iniciativa de la SEP, del Consejo de Autoridades Educativas (CONAEDU), como un órgano de apoyo para la gobernabilidad del sistema educativo nacional. El consejo se integra por los secretarios de educación (o equivalente) de cada uno de los estados, así como por autoridades educativas del gobierno federal. El CONAEDU se considera fundamental para el buen funcionamiento de los programas dirigidos a mejorar la calidad de la educación, al fungir como un órgano colegiado que determina los principales lineamientos para la aplicación de políticas educativas de alcance nacional (Zorrilla y Barba, 2008).

Una tercera acción que en materia educativa impulsó la administración foxista fue, la reestructuración de la SEP en enero de 2005. Esta medida reorganizó a la dependencia en tres subsecretarías: la de Educación Básica, la de Educación 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.

En estos años se fortaleció la tendencia del sistema educativo nacional a la evaluación de resultados. Para ello se recurrió a exámenes estandarizados como el EXCALE (exámenes de calidad y logro educativo); la aplicación universal a niños de 3° a 6° de primaria y de 1° a 3° de secundaria de la prueba ENLACE (Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares); la participación de México en evaluaciones internacionales de logro

académico o en las mediciones patrocinadas por la OCDE, como es el caso del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés).

Por último, en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, se suscribió (el 15 de mayo de 2008) conjuntamente con el SNTE el acuerdo “Alianza por la Calidad de la Educación”, documento en el que establecieron: *a)* el concurso de oposición para el ingreso al servicio docente; *b)* la sujeción de la promoción y la permanencia en el Programa Nacional de Carrera Magisterial a los resultados de aprendizaje (medidos en la prueba ENLACE); *c)* la realización de concursos de oposición para el ingreso a puestos de dirección y supervisión en la educación básica; y *d)* la verificación anual de la preparación profesional mediante la aplicación de un examen para el personal docente (Ramírez, 2013).

Derivado del último punto, signaron conjuntamente el SNTE y la SEP el “Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica”; otra de las acciones importantes emprendida por el gobierno de Calderón, fue la firma del acuerdo de cooperación con la OCDE para generar recomendaciones de política pública en materia educativa (Del Castillo, 2013).

2.5. Consideraciones finales del capítulo

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, México vivió más de 25 años de cierta estabilidad económica, la cual se vio alterada como consecuencia de desequilibrios fiscales, la crisis petrolera y una fuerte contracción económica, lo que aunado a una constante crítica al aparato gubernamental, por considerársele ineficiente, además de presiones de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, ocasionó que se tuviera que reformar al Estado Mexicano, lo que genéricamente se denomina reforma administrativa³², la cual ha estado determinada por los postulados de la

³² Cabe señalar que Reforma de Estado y Reforma Administrativa no se refieren a lo mismo, la Reforma Administrativa es una parte de la Reforma de Estado. Martínez (2009) señala que la Reforma de Estado es:

“...un proceso en el que se emprende un cambio profundo en todas las instituciones que lo comprenden (al Estado). Entendidas las instituciones como reglas del juego, tanto formales como informales. Instituciones que están vinculadas a los ámbitos económico, político, el gubernamental y administrativo, el social y el tecnológico, entre los más representativos, que en conjunto y en su reforma tienen un impacto en el ser y quehacer estatal. La orientación del cambio en ese ser y quehacer estatal está determinado por las nuevas necesidades y condiciones que se registran en las relaciones entre la sociedad y las organizaciones del Estado. Estas nuevas necesidades y condiciones van desde las nuevas reglas determinadas por el mercado y la correlación de nuevas fuerzas políticas, hasta las nuevas exigencias de la sociedad en cuanto a calidad de vida. De esta manera, se puede afirmar que la Reforma del Estado es la Reforma de las Instituciones (Martínez, 2009: 36).

Nueva Gerencia Pública. Así que a partir de la década de 1980 se presentan cambios en la administración pública en México, se deja de lado la administración weberiana para dar paso a una forma de gestionar de corte gerencialista, en la que prima el resultado por encima de todo. Esta nueva forma de gestión es el complemento de las nuevas medidas económicas inspiradas en las propuestas de Von Hayek, Von Mises y en especial de Milton Friedman, a las que se les conoce como neoliberalismo. Así que bien podríamos señalar que la NGP es a la administración pública, lo que el neoliberalismo es a la economía.

La aplicación de los postulados neogerenciales en México los podemos dividir en dos etapas, la primera que va de los albores de la década de 1980 al año 2000, que coincide con sexenios en los que el presidente de la república era emanado del PRI, se caracterizó entre otras cosas por lo siguiente: desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía a través de un amplio programa de privatización; eliminación de mecanismos regulatorios en materia comercial; apertura del mercado nacional; eliminación de trabas para la adquisición de propiedades para los extranjeros; la reorientación del gasto público; y un largo proceso de simplificación y descentralización administrativa.

A partir del 2000, coincidiendo con los sexenios en los que el titular del poder ejecutivo era emanado del Partido Acción Nacional, los postulados neogerenciales que tuvieron mayor relevancia en la administración pública federal de México fueron: la innovación gubernamental; la administración de resultados; mejoramiento de la gestión; se puso un mayor énfasis en los sistemas de control y rendición de cuentas; se creó por ley un servicio profesional de carrera; se dio realce al presupuesto basado en resultados y a la evaluación de éstos.

Es decir, en un sentido amplio la Reforma del Estado, es una transformación sustancial de los elementos que integran al Estado. Considerando que el gobierno es uno de los componentes del Estado, y que la definición clásica de administración pública es el de gobierno en acción, es por ello que señalamos que la reforma administrativa es una parte de la Reforma de Estado. En tal sentido Uvalle (1998) señala lo siguiente:

“... la Reforma del Estado es de alcance institucional y todo alcance institucional perfila los propósitos del cambio para asegurar que las organizaciones públicas se desempeñen con calidad y eficiencia. De ahí que la Reforma del Estado comprenda la reforma de la Administración pública, dado que ésta es el medio para que la comunidad política viva con prosperidad y justicia. La reforma de la Administración Pública no se agota en su fase organizativa, tecnológica e instrumental, sino en la necesidad de emprender los cambios institucionales que son indispensables para funcionar con eficacia (Uvalle, 1998: 21).

Así que la Reforma Administrativa es el cambio de una administración burocrática al nuevo gerencialismo, que consiste en reducción de costos; desagregar agencias burocráticas en separadas; separación del comprador en proveedor; introducción de mecanismos de mercado; descentralización de la autoridad; gestión por desempeño; nuevas políticas de personal, y aumento en la calidad.

La profesionalización y evaluación del servicio público son dos de los pilares de la NGP; la lógica de implementar la profesionalización y evaluación del servicio público, es limitar la presencia del gobierno y aumentar su eficacia en la prestación de servicios, es decir se busca disponer de cuerpos profesionalizados para ofrecer resultados a la sociedad. La profesionalización y evaluación del servicio público en México empieza a cobrar rumbo en el sexenio de Ernesto Zedillo, materializándose en el subprograma “Dignificación, profesionalización y ética del servidor público”, sin embargo las características propias de la administración pública en México, así como la confusión conceptual entre capacitar y profesionalizar, limitaron mucho el proceso, quedando inconcluso y sometido a las necesidades de la cúpula burocrática.

Es hasta 2003 que se publica la “Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”, mecanismo que se creó para garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, así como para garantizar la estabilidad laboral en la administración pública federal, sustentada en la evaluación del mérito. Sin embargo esta ley, al igual que el programa promovido por Zedillo estuvo limitada por los sindicatos corporativizados, impidiendo que su aplicación fuese universal, ya que la norma sólo es aplicable a los mandos medios y superiores de la administración pública federal (sin contar los puestos que se consideran de índole político y que siguen siendo facultad exclusiva del ejecutivo nombrar, con la aprobación del Congreso en algunos casos). Uno de los sindicatos corporativizados de los que se hace mención es el SNTE, el cual en su momento influyó decididamente para que la función docente no fuera incluida en la ley, siendo una de las críticas que en su momento se hicieron a este intento por profesionalizar el servicio público en México.

En este contexto, incluimos al Sistema Educativo Nacional, como parte integrante de la administración pública mexicana, y el cual ha estado en gran medida sometido a los vaivenes y reformas que ha experimentado esta última. En virtud de ello observamos que de manera paralela a la reforma administrativa suscitada en México, en el Sistema Educativo Nacional se reflejaron dichos cambios, transformándose a partir de la década de 1980.

La evolución del sistema educativo nacional en las últimas décadas se caracteriza por una dinámica de cambio y continuidad, la cual se explica en el contexto político del país. Esta mecánica ha posibilitado 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 entorpecido y obstaculizado la gobernabilidad para la calidad. Es decir, la evolución del sistema educativo nacional ha sido políticamente eficaz en detrimento de la resolución de los problemas asociados con la baja calidad (Del Castillo, 2013).

Las múltiples transformaciones que ha experimentado el sistema educativo nacional en las últimas décadas tienen al menos dos elementos en común: *a)* los cambios que se ha hecho al sistema educativo nacional han buscado fortalecer la tendencia de crecimiento extraordinario, atendiendo a los aspectos cuantitativos y descuidando los cualitativos. Bajo esta lógica se descuidaron definiciones cruciales en temas prioritarios como: los objetivos de la educación, la pedagogía, el currículo, la investigación educativa, la evaluación y la profesionalización de los docentes; y *b)* las transformaciones en sus distintos momentos, han obedecido a un modelo de acuerdo político, entre el gobierno federal y la cúpula dirigencial del SNTE, siendo una de las principales restricciones para impulsar cambios más profundos en el sistema educativo (Del Castillo 2013; Guevara, 2013).

Derivado de estos cambios, como señala Zorrilla y Barba (2008) la fisonomía del sistema educativo mexicano cambió; nuevos actores surgieron y otros se hicieron 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 los estados, maestros y directivos escolares, entre los más importantes.

Considerando que se ha expuesto hasta el momento el marco teórico-conceptual, así como el histórico-referencial, este último el eje del presente capítulo, en los siguientes apartados señalaremos cómo ha evolucionado el proceso de profesionalización y evaluación del magisterio en México, para estar en condiciones de analizar cómo la reforma educativa de 2013 ha impactado dicho proceso.

CAPÍTULO 3. PROFESIONALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL MAGISTERIO EN MÉXICO

3.1. Introducción

Para abordar la temática del presente capítulo, tenemos que partir de un presupuesto básico que tiene que ver con la docencia como profesión. Al respecto Mejía, *et al.* (2013) señalan que la profesión de maestro es una función social, además de ser uno de los pocos roles insustituibles en el sistema educativo. Y como cualquier otra profesión moderna posee ciertos rasgos que la caracterizan:

- a) “La atención de un problema que la sociedad considera relevante de solucionar y prevenir de manera continua;
- b) Un espacio o lugar social donde se espera que se solucione o prevenga el problema;
- c) Un conjunto de métodos e instrumentos que se espera que ese profesional debe conocer y manejar con destreza y competencia ética;
- d) Símbolos, rituales y lenguajes propios de la práctica profesional;
- e) Reconocimientos económicos, sociales y atribuciones de poder que incentivan o facilitan el ejercicio de la profesión, y
- f) Una ética y comportamiento públicos que la sociedad exige y demanda de esta” (Toro, 2003: 2).

Un punto muy importante de la actividad docente apunta a la relación entre el Estado y la profesión docente. Sobre el particular resulta primordial retomar lo señalado por Ivanier *et al.* quienes sostienen que:

“...la profesión docente se constituyó al amparo de un Estado que, a la vez promovía su desarrollo, ejercía un elevado nivel de control generando un vínculo totalmente dependiente. Esta particular relación condicionó desde el inicio la posibilidad de la docencia de definirse en forma autónoma como cuerpo profesional y limitó sus espacios de participación en las decisiones en torno a la orientación y los contenidos de la educación. En este escenario, el rol del docente queda fuertemente ligado a la transmisión de

conocimientos, al tiempo que es desvinculado de los espacios de producción y de los de selección de los conocimientos a ser distribuidos” (Ivanier *et al.*, 2004: 27).

Por otra parte la relación entre la actividad docente y el Estado se acentúa por el rol público del educador, pues al representar a éste como funcionario o servidor público se puntualiza que la legitimidad de su trabajo reside en que el Estado le ha delegado la formación institucionalizada de niños, jóvenes y adultos. Es decir, la legitimidad del trabajo docente descansa en la delegación que le ha hecho el Estado de formar ciudadanos, actividad que, en los orígenes de los sistemas educativos nacionales, poseía una fuerte impronta vocacional, por lo que se consideraba que el docente era portador de una vocación de servicio (Alarcón, 2011; Ivanier *et al.*, 2004).

De lo anterior se puede señalar que existe, una interdependencia entre la profesión docente y el Estado, la cual imposibilitó la autodeterminación profesional de los docentes y la decisión sobre los contenidos de los discursos especializados que involucra el ejercicio docente (Alarcón, 2011).

Además de sus rasgos y de la dependencia del Estado, el ejercicio profesional de los docentes en México está constituido por normas, costumbres y redes de autoridad que gobiernan al aparato escolar. De manera tal que existen por un lado, un conjunto de normas formales, procedimientos reglamentados y organigramas de autoridad que en lo esencial provienen de la década de los cuarenta del siglo pasado. De manera conjunta, opera una definición no escrita de derechos y deberes, prerrogativas y procedimientos que norman en la práctica la vida profesional de los maestros y que es ejecutada por quienes constituyen las redes de poder real (Fuentes, 2013).

Es bajo este contexto, que el profesional de la docencia en México se incorpora al mercado laboral, teniendo tres características muy particulares:

- a) Un alto porcentaje de quienes ejercen la profesión docente en México concluyen su carrera en el mismo puesto de trabajo en el que la iniciaron.
- b) Una vez que los docentes entran al mercado de trabajo es difícil que dejen su profesión. Esto se debe a que los salarios de los docentes de educación pública básica son bien pagados al inicio de la carrera profesional, en comparación con otras profesiones, y que

de igual manera en comparación con otras profesiones³³, los beneficios del retiro son generosos (Villanueva, 2010).

- c) La incorporación masiva de nuevos maestros al sistema educativo, durante la década de 1970, fue una estrategia fundamental para el éxito en la cobertura educativa que se alcanzó a principios de la década de 1980³⁴ (Ontiveros, 2003: 81).

Así identificamos un docente dependiente del Estado, el cual se encarga de inducirlo masivamente a un mercado laboral si bien generoso, poco propenso al ascenso; y estrechamente condicionado por las redes de poder que gobiernan el espacio escolar. Esto no necesariamente coincide con la visión que Díaz e Inclán (2001) tienen de la docencia, al catalogarla como un oficio con énfasis intelectual, reglas y mecanismos para el ingreso y ejercicio de la profesión, un marco de conocimientos propios y un gremio que se encarga de actualizarlo y nutrirlo.

Del concepto de Díaz e Inclán (2001) seis palabras resultan clave: reglas, mecanismos, ingreso, ejercicio, profesión y actualización. Alrededor de ellas construiremos la argumentación del presente capítulo, esperando lograr enlazarlas, dando forma a un contenido que sea el preámbulo inmediato para abordar la reforma educativa emprendida por la presente administración federal.

3.2. Antecedentes de la evaluación y profesionalización del magisterio en México

Las reglas para el ingreso a la profesión docente en México, han estado determinadas desde la conformación del Sistema Educativo Nacional, por las autoridades educativas federales, a través de la SEP, para posteriormente compartir dicha responsabilidad con el Sindicato

³³ Ontiveros (2003) señala que a pesar de que existe una creencia generalizada, y en ocasiones documentada, de que los maestros de educación pública reciben remuneraciones por debajo de otras profesiones similares en el mercado laboral, la realidad es que a diferencia de la mayoría de los trabajadores que han visto una caída de sus salarios reales, los maestros del sistema de educación pública han salvaguardado sus salarios relativos con respecto a ellos.

³⁴ El incremento en la matrícula docente tenía como origen, que el gobierno federal a través de la SEP, otorgaba plazas a todos los egresados del sistema de normales, situación insostenible en el tiempo por dos razones fundamentales:

1. A partir de la década de 1980 se observa una caída pronunciada en la matrícula de educación primaria;
2. En esta misma época, el gobierno federal padeció una fuerte restricción de recursos, lo que hacía financieramente insostenible, en el mediano y largo plazo, el mantenimiento de esta práctica (Ontiveros, 2003).

Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quienes haciendo uso de las reglas formales e informales del espacio escolar encausaron la incorporación al servicio docente.

El ingreso, actualización y evaluación del magisterio estuvo determinado por la política educativa de crecimiento extraordinario, lo que implicaba que los esfuerzos se concentraran con frecuencia en aspectos cuantitativos y se desatendieran los cualitativos. De manera tal que el Estado Mexicano se preocupó sobre todo por formar docentes, y al hacerlo se interesó más en que la oferta respondiera con oportunidad al ritmo acelerado de la demanda. Este énfasis por elevar las cifras de docentes se acompañó de negligencia con respecto a la calidad de la formación (Guevara, 2013).

Las acciones de la autoridad educativa en materia de actualización profesional se remontan a 1971, cuando la SEP estableció un mecanismo institucional para desarrollar y vigilar el mejoramiento profesional de los maestros en función. En 1978 se crea la Dirección General de Actualización y Capacitación del Magisterio, la cual se transformó en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, que es responsable del control de los Centros de Maestros, que para fines prácticos son los espacios en los que el magisterio en funciones se “actualiza”.

Si bien desde hace más de cuarenta años se plantearon acciones de formación y actualización, éstas poco y nada impactaban en el crecimiento profesional del docente, ya que la promoción a cargos de director escolar y supervisor se caracteriza(ba) por ser “vertical”, ya que se realiza(ba), según el Reglamento de Escalafón de Trabajadores al Servicio de la SEP (Poder Ejecutivo Federal/Presidencia de la República, 1973), a partir de cuatro criterios: sus conocimientos sobre el sistema educativo, sus aptitudes, su antigüedad y su disciplina (incluye su puntualidad). En este reglamento no se disponía, en rigor, para este procedimiento, de un sistema de evaluación de los conocimientos y aptitudes de los maestros (Mejía *et al.*, 2013).

Independientemente de lo establecido en el Reglamento de Escalafón de Trabajadores al Servicio de la SEP, la promoción a cargos directivos se veía fuertemente influenciada por la estructura de poder informal en los espacios educativos, lo que implicaba la mediación sindical para que el docente escalara posiciones en la estructura educativa, lo que suponía

de facto un amplísimo margen de discrecionalidad. De manera tal que lo que supondría el disfrute de un derecho y/o prerrogativa, se convertía en un “favor” que los líderes sindicales o los funcionarios conceden al maestro a cambio de la lealtad, la militancia en tareas ajenas a la educación o simplemente por el otorgamiento de un pago (Fuentes, 2013).

Si bien en otras latitudes a partir de la década de 1970 la evaluación sistemática³⁵ del desempeño docente, así como la investigación en la materia comienzan a tomar impulso, en México las normas formales e informales del Sistema Educativo Nacional impedían que esta actividad se llevara a cabo. Esta situación contrastaba con el discurso oficial, que empezaba a incluir a la calidad educativa como parte de él.

Así que ante un discurso que incluía a la calidad educativa como parte de sus preceptos, restricciones monetarias, presión de organismos internacionales y la aplicación de un nuevo modelo de administración, el gobierno federal se vio ante la necesidad de reformar al Sistema Educativo Nacional, lo que implicó un cambio en las reglas y mecanismos de formación, actualización y evaluación del profesional docente en México.

3.3. La evaluación y profesionalización del magisterio en el marco de la modernización educativa

Al ser la educación un factor determinante en la competitividad de México, se planteó en los albores de la década de 1980, la necesidad de mejorar la educación ante la inminente

³⁵ Valdez (2000) al respecto señala que existen principalmente cuatro modelos de evaluación del desempeño del docente, siendo los siguientes:

- El modelo centrado en el perfil del maestro. Se evalúa al docente de acuerdo a su grado de correspondencia con los rasgos y características de un perfil previamente establecido de lo que se considera un profesor ideal.
- El modelo centrado en los resultados obtenidos. Este modelo se caracteriza por evaluar al maestro a través de los resultados obtenidos por sus estudiantes.
- El modelo centrado en el comportamiento del docente en el aula. La evaluación se centra en la identificación de aquellos comportamientos del profesor que se consideran relacionados con los logros de los alumnos; estos comportamientos se relacionan primordialmente con la capacidad del docente para fomentar un ambiente idóneo para el aprendizaje en el aula.
- El modelo de práctica reflexiva. Reside en desplegar, conjuntamente con los docentes, una reflexión supervisada acerca de su práctica.

apertura del mercado nacional al resto del mundo, el propósito de dichos cambios era generar transformaciones en distintas dimensiones del subsistema de educación básica a fin de revertir su baja calidad e inequidad (Ontiveros, 2003; Del Castillo, 2013).

Las razones internas para plantear una reforma a la educación básica eran sumamente importantes; en primer lugar existía la necesidad de elevar la competitividad de la economía de cara a la apertura del mercado nacional, una fuerte restricción presupuestal para continuar financiando el crecimiento del sistema, la oportunidad de elevar la eficiencia en la prestación del servicio educativo por los gobiernos locales, y reposicionar políticamente al gobierno federal ante el poder del SNTE (Ontiveros, 2003).

A la política de reforma educativa que inició en la década de 1980 se le denominó “Modernización Educativa”, la cual además de las razones expuestas en el párrafo anterior, estuvo impulsada por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros³⁶. Como ya hemos señalado, la reforma subordinó la educación a perspectivas económicas, necesidades económicas y ritmos del aparato productivo, insertando así una administración gerencial en la educación (Buenfil, 2000).

Buenfil (2000) señala que el significado de la *modernización educativa* se despliega en valores (calidad, equidad, productividad), instituciones, rituales y financiamientos que orientaban las políticas educativas. Calidad, cobertura y descentralización fueron los ejes estratégicos de la reforma. Los documentos en los que se condensa la *modernización educativa* son: el *Programa Nacional para la Modernización Educativa* (1989), el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (1992), y la *Ley General de Educación* (1993).

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, el punto culminante de la reforma educativa iniciada en los albores de la década de 1980, fue la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, signado por el gobierno federal, los gobiernos

³⁶ Buenfil (2000) señala que algunos de los temas específicos enfatizados en las políticas educativas, resultan una cuasi-traducción de las recomendaciones internacionales: ampliación de la cobertura, redistribución de la demanda, mejoramiento de la calidad, énfasis en la pertinencia y la relevancia, integración entre ciclos escolares, desconcentración administrativa y mejoramiento de las condiciones del docente.

estatales y el SNTE. El documento reconoce la baja calidad³⁷ y cobertura de los servicios y una alta concentración y burocratización de la SEP. Para atender dicha problemática, el acuerdo transfiere a los estados la responsabilidad absoluta de la infraestructura escolar y la administración de los recursos materiales y humanos, al mismo tiempo, el gobierno federal se compromete a seguir financiando al sistema (Ontiveros, 2003).

En el ANMEB se reconoce que los cambios en el orden educativo son parte integral de la modernización del país y de la reforma del Estado; el reformado Sistema Educativo Nacional funcionaría a partir de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, así como de unas renovadas relaciones intragubernamentales, para estar en condiciones de extender la cobertura de los servicios educativos y ofrecer una educación pública de calidad.

El ANMEB identifica las siguientes deficiencias en el sistema educativo: insuficiente cobertura y calidad, falta de articulación entre los ciclos escolares, un alto porcentaje de reprobación en primaria y secundaria, excesiva concentración administrativa, precariedad en las condiciones (salariales, laborales, sociales) del magisterio³⁸. A partir de este diagnóstico³⁹ se determina la orientación de la nueva política educativa, la cual se centraría en tres ejes fundamentales: la reorganización del sistema educativo; la reformulación de contenidos y materiales educativos; y la revaloración social de la función magisterial.

El *Acuerdo* respondió, en el caso de las políticas hacia los docentes, a un diagnóstico concreto que comprende dos aspectos: el deterioro salarial producto de la crisis económica de los ochenta y la ausencia de una política formal de formación continua. Estos factores tuvieron lugar en medio de un reconocimiento del trabajo docente, el cual se resumía en la

³⁷ El ANMEB considera que la calidad de la educación básica es deficiente ya que no proporciona el conjunto de conocimientos, habilidades, capacidades, destrezas, actitudes y valores necesarios para el desarrollo de los educandos y para que éstos estén en condiciones de contribuir no sólo a su progreso social, sino también al desarrollo del país, dejando clara evidencia del enfoque económico al que se supedita la educación.

³⁸ En este sentido Buenfil (2000) expone que son cinco los temas que se consideran como garantía de la tan necesitada calidad: los contenidos, los métodos, la capacitación y actualización del docente, los vínculos entre niveles escolares y los vínculos con la ciencia y la tecnología.

³⁹ Si bien se presentó un diagnóstico de los problemas educativos en el sistema federal, en el ámbito estatal no se realizó un análisis similar. De hecho, la mayoría de los sistemas educativos estatales se caracterizaban por una baja capacidad administrativa y, en algunos casos, no poseían un sistema educativo propio. A cambio del financiamiento federal, sólo existía un acuerdo, para que los gobiernos estatales incrementaran su gasto en educación básica. Cabe señalar además, que el ANMEB no incluyó un mecanismo de rendición de cuentas en el manejo de los recursos federales por parte de los estados (Ontiveros, 2003).

necesidad de “revalorar la función social del magisterio” ante la sociedad, concepto que formó parte del discurso que acompañó la firma del ANMEB (Del Castillo, 2013).

Según el *Acuerdo* la revaloración de la función magisterial implicaba ubicar al docente como protagonista de la transformación educativa en México, lo que supondría que el maestro fuera uno de los principales beneficiarios del renovado federalismo educativo y de la nueva participación social en la educación. Bajo estas premisas, la revaloración de la función magisterial contempla, a su vez, seis aspectos: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, el aprecio social por su trabajo y la carrera magisterial.

3.3.1. Formación del maestro

En el marco del ANMEB la federación traspasó a las autoridades educativas estatales el servicio de formación de profesores, lo que implicaba que los gobiernos de los estados asumieran la responsabilidad de integrar un sistema, por cada entidad federativa, para la formación del maestro que articulara esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación.

En el *Acuerdo* se estipula la modificación del marco curricular con la finalidad de evitar la enorme dispersión de planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos. El objetivo era orientar a los maestros hacia el aprendizaje continuo e independiente y hacia una intensa observación y práctica en el salón de clase.

En lo tocante a la formación profesional inicial, se estipuló el diseño de un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria, de manera tal que el maestro contará con las bases pedagógicas suficientes para ser flexible y apto ante los cambios de su mercado de trabajo y, a la vez, capaz de adquirir la profundización necesaria en el área de su principal interés (DOF, 1992).

Por último se estableció que en un periodo razonable, y después de un proceso del que participara el magisterio nacional, el gobierno federal, haciendo uso de sus atribuciones en materia de normatividad, expediría los lineamientos necesarios para reformar la educación

normal del país, la cual se caracterizaría por la simplificación de los requisitos y la reducción de plazos de estudio para la carrera normal.

A partir del planteamiento establecido en el *Acuerdo*, un año después, la Ley General de Educación establece en el artículo 12, fracción VI que es una función exclusiva de la autoridad educativa federal regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Además en su artículo 20 puntualiza que las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, serían las que constituirían dicho sistema (Cordero y Luna, 2014).

3.3.2. Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio

En el marco del ANMEB se puntualizaba la necesidad de impulsar un esfuerzo especial para motivar al docente a lograr una actualización permanente y dotarlo de las condiciones adecuadas para ejercer su actividad. Esta necesidad se plasmaría en el “Programa Emergente de Actualización del Maestro” con miras a fortalecer, en el corto plazo, los conocimientos de los maestros y de coadyuvar así a que desempeñen mejor su función. El programa combinaría la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista, y el trabajo individual de los maestros.

Los cursos para la actualización, capacitación y superación del magisterio implicarían el uso de guías, libros y otros materiales correspondientes al “Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos”. El objetivo general de los cursos sería transmitir un conocimiento inicial, suficiente y sólido sobre la reformulación de contenidos y materiales para la educación básica.

Por último cabe destacar que el *Acuerdo* señala que el núcleo de la actualización emergente se ubicaría en los consejos técnicos de cada escuela e involucraría a los jefes de sector, los supervisores, directores de escuela, los Consejos Técnicos Estatales de la Educación, así como los consejos técnicos de sector y de zona. Los cursos que se prestarán en el seno de los consejos escolares, serían complementados con cursos por televisión que familiarizaran a directivos y docentes con los programas emergentes.

3.3.3. Salario profesional y vivienda

Como ya señalábamos en párrafos anteriores, el ANMEB reconoce que el magisterio se encuentra en condiciones de precariedad salarial, derivado de la crisis económica de los ochenta, motivo por el cual desde el inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1° de diciembre de 1988), los salarios del magisterio recibieron importantes incrementos, cuyo fin era recuperar el poder adquisitivo, sin embargo se reconocía que esto era insuficiente para remunerar y motivar adecuadamente a los maestros. En consecuencia, el gobierno federal y los gobiernos de los estados convenían en continuar el esfuerzo por mejorar las percepciones del magisterio⁴⁰.

Además de una recuperación real del salario magisterial, la lógica de los incrementos radica en el planteamiento de que en caso de que los salarios de los docentes no sean competitivos, es altamente probable que se genere un incentivo perverso o negativo, así como un proceso de auto selección, siendo los estudiantes de las escuelas públicas los que terminen pagando las consecuencias. Es decir, el nivel salarial de los maestros del sistema de educación pública impactaría en la búsqueda calidad, si éstos fueran altos en relación con otras ocupaciones. Lo que significa, que si los salarios magisteriales se encuentran por arriba de las tasas salariales obtenidas por trabajadores similares, entonces las políticas económicas dirigidas a elevar la calidad de la educación pública, tendrían que concentrarse en otra característica del sistema educativo distinta a la compensación salarial (Ontiveros, 2003).

Como forma de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora sustancial en los niveles de vida del magisterio, en el *Acuerdo* se estableció la conformación de un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio, el cual aprovecharía los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda, así como las oportunidades de financiamiento que posibilitaría el Sistema de Ahorro para el Retiro.

⁴⁰ El 15 de mayo de 1992, previo a la firma del ANMEB, el gobierno federal acuerda con el SNTE el otorgamiento de un incremento salarial adicional. Con dicho incremento, se alcanza el intervalo de entre tres y cuatro salarios mínimos, señalado por la propia organización gremial como salario profesional.

3.3.4. El nuevo aprecio social hacia el maestro

En esta materia se puntualiza la exigencia de que los gobiernos tanto federal como estatales, procurasen el reconocimiento nacional del docente, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y labor. En virtud de lo anterior, el gobierno federal, los gobiernos de los ámbitos estatal y municipal, así como la sociedad en su conjunto tendrían la obligación de garantizar que el maestro mexicano dispusiera de las condiciones materiales necesarias para el eficaz desempeño de su actividad.

De manera tal que, según el *Acuerdo*, un sistema educativo de calidad sólo se consolidaría a partir de una nueva institucionalidad avocada a enaltecer el ejercicio y la vocación magisterial. A su vez, una educación de calidad contribuye a valorar mejor la tarea del maestro. En resumen, la nueva estructura institucional posibilitaría la adopción de mecanismos complementarios para estimular y premiar al maestro, que se materializarían en el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM), el cual reseñaremos en el próximo apartado.

3.4. El Programa Nacional de Carrera Magisterial

Con el objetivo de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del magisterio, el gobierno federal en convenio con los gobiernos estatales crearon lo que se denominó *Carrera Magisterial*, ésta es la respuesta a dos prioridades vinculadas con la actividad docente: estimular la calidad de la educación y, establecer mecanismos y reglas para el mejoramiento profesional, material y social del docente de educación básica.

Carrera magisterial es concebida como un instrumento de política pública en materia de formación continua del magisterio en servicio y de evaluación sistemática del desempeño profesional de los docentes de educación básica en México; el programa en sus tres vertientes (docentes, directores y técnicos pedagógicos) es además un sistema de incentivos –un escalafón horizontal–, los cuales están relacionados con los resultados obtenidos por los maestros en diversas evaluaciones; dichos incentivos han supuesto un ingreso adicional al salario base del profesor; además desde 1993, cuenta con un sistema de evaluación para

informar sobre la “promoción horizontal” y la formación continua asociada a ella (Valdés *et al.*, 2006; Mejía *et al.*, 2013; Del Castillo, 2013).

La idea de carrera magisterial como un escalafón horizontal consistía en que los maestros pudiesen acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

La conducción y operación del programa se compartió entre la SEP y el SNTE, y en su desarrollo participan tres estancias:

- a) La Comisión Nacional SEP-SNTE, órgano máximo de gobierno y única entidad facultada para emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos;
- b) La Comisión Paritaria Estatal, que funciona en cada entidad, siendo la responsable de hacer respetar, cumplir y difundir los lineamientos, disposiciones y acuerdos emitidos por la Comisión Nacional, además de efectuar la dictaminación de los docentes que deseen la incorporación o promoción en el programa, y
- c) El Órgano de Evaluación Escolar, conformado en cada escuela por todos los maestros del consejo técnico escolar o su equivalente, y un representante sindical; este órgano es presidido por el director del plantel, y entre sus funciones está operar y difundir el programa en las escuelas, informar a los docentes acerca de los trámites que deben realizar para incorporarse o promoverse, revisar y validar la documentación de los maestros, y efectuar la evaluación de desempeño profesional (Martínez y Vega, 2007).

La incorporación o promoción a Carrera Magisterial es para los maestros que se encuentran frente a grupo (primera vertiente); aquellos que desarrollan funciones directivas o de supervisión (segunda vertiente); y por último los que realizan actividades técnico-pedagógicas (tercera vertiente), todos ellos ubicados en los niveles y modalidades de educación inicial, primaria, indígena, secundarias generales, secundarias técnicas, telesecundarias, física, artísticas, especial, extraescolar y centros de formación para el trabajo. Cabe destacar que aquel docente de educación básica que desee participar en el programa, imperiosamente, tendría que contar con nombramiento código 10 (alta definitiva) o código 95 sin titular (interinato ilimitado).

El sistema de evaluación de Carrera Magisterial consideraba seis factores que en conjunto sumaban 100 puntos, pero con ciertas diferencias dependiendo de la vertiente a la que se perteneciera:

Cuadro No. 1 Puntajes de Carrera Magisterial por vertientes

Factores	Puntajes máximos		
	1ª vertiente	2ª vertiente	3ª vertiente
Antigüedad	10	10	10
Grado académico	15	15	15
Preparación profesional	28	28	28
Cursos de actualización	17	17	17
Desempeño profesional	10	10	10
Aprovechamiento escolar	20	-	-
Desempeño escolar	-	20	-
Apoyo educativo	-	-	20
Total	100	100	100

FUENTE: Martínez y Vega, 2007, pp. 93.

¿En qué consisten los factores que se evalúan en Carrera Magisterial? A continuación describiremos brevemente dichos factores, haciendo énfasis en aquellos que contempla la primera vertiente:

- a) *Antigüedad.* Considera los años de permanencia en el servicio docente; por obvias razones este factor aumenta, de manera proporcional, según se incrementen los años de servicio.
- b) *Grado académico.* Es el máximo grado de estudios acreditado por el docente de educación básica, el cual deberá estar expedido por escuelas normales, normales superiores, universidades e instituciones de educación superior con reconocimiento oficial.
- c) *Preparación profesional.* Este factor se relaciona con la acumulación de conocimientos que, se supone, el docente necesita para desarrollar su función, y se evalúa por medio de un examen elaborado por la SEP y aplicado en coordinación con las autoridades educativas de cada entidad federativa.
- d) *Acreditación de cursos de actualización.* Es la obtención de un puntaje por la acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación profesional, para fortalecer los conocimientos generales, así como aquellos específicos en aspectos

pedagógicos y didácticos. Este factor consideraba la acreditación de cursos nacionales (con un valor de hasta 12 puntos) y estatales (con valor de hasta 5 puntos).

- e) *Desempeño profesional*. Es el conjunto de acciones diarias que efectúan los docentes en el desarrollo de sus funciones. La evaluación de este factor la efectúa el Órgano de Evaluación Escolar. Para los docentes de primera vertiente, la evaluación se realiza mediante la cuantificación y la cualificación de los siguientes aspectos:
- a. Planeación del proceso enseñanza-aprendizaje.
 - b. Desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.
 - c. Participación en el funcionamiento de la escuela.
 - d. Participación en la interacción escuela-comunidad.
- f) *Aprovechamiento escolar*. Se evalúa con un examen general de conocimientos aplicado a los alumnos de los maestros participantes en la primera vertiente. El instrumento de evaluación es elaborado, aplicado y revisado por la SEP, en coordinación con las autoridades educativas estatales.

Según la normatividad de Carrera Magisterial, para que el resultado de la evaluación pueda ser considerado para el ingreso o promoción, se requiere que el docente se evalúe en los seis factores de la vertiente a la que pertenece. La ausencia de evaluación de alguno de ellos invalida la posibilidad de incorporarse o promoverse dentro de Carrera Magisterial.

Martínez y Vega (2007) señalan que el programa de Carrera Magisterial se integra por cinco niveles de estímulos (A, B, C, D y E), cada uno de ellos determinado en relación con las percepciones de la plaza inicial. El ingreso al programa es voluntario e individual, e implica ir sometiéndose al proceso de evaluación que ya hemos descrito, cuyos resultados determinan el acceso a nuevas categorías salariales sin la necesidad de abandonar la función que ejerzan. En este sentido cabe señalar que aquellos que ingresen a la categoría “A” van a incrementar sus ingresos en casi una cuarta parte del salario nominal, mientras que los que se promueven a la categoría “E” logran una percepción de casi el triple del salario base.

Hay que destacar que los niveles de promoción en Carrera Magisterial son consecutivos y seriados, lo que significa que los docentes únicamente pueden acceder al nivel inmediato superior después de permanecer un determinado tiempo en el nivel inferior, lo que implica

que Carrera Magisterial se inicie sin excepciones en el nivel A. Los aspirantes deben cumplir con los requisitos establecidos y obtener los puntajes más altos en las evaluaciones para poder incorporarse al programa. Para acceder al siguiente nivel, además de lo señalado anteriormente, los docentes deben haber permanecido determinado tiempo en el nivel previo (Martínez y Vega, 2007).

En resumen, el programa de Carrera Magisterial fue una estrategia de las autoridades educativas federales, coordinadas con las autoridades locales y el SNTE, para la actualización y capacitación del magisterio en México, así como una acción para ejercer la evaluación a la profesión docente, pues Carrera Magisterial se convirtió en la “ruta” hacia el mejoramiento de la calidad educativa mediante el fortalecimiento de la profesionalización del magisterio en servicio.

La ejecución del programa de Carrera Magisterial se llevó a cabo en un entorno de tensiones, dudas, escepticismos y resistencias por parte de los docentes y su sindicato. La primer crítica que se le hizo se relacionaba con su carácter de mediatización ideológica, vulnerando seriamente la lucha nacional por un salario magisterial digno, según encuestas aplicadas a docentes de todo el país, por parte de la propia SEP (Pescador, 2001).

Por otra parte se criticó que el programa de Carrera Magisterial se inspirase en los sistemas de “pago por méritos” probados y abandonados una y otra vez en Estados Unidos, es decir el programa se basa en el supuesto de que al otorgar salarios más altos de acuerdo con los resultados de los exámenes y de las certificaciones escolares adicionales obtenidas por los maestros se eleva la calidad de la enseñanza. Al definirse como un estímulo económico al desempeño docente, ha propiciado que la actualización permanente de los docentes sea más una motivación extrínseca por obtener mejores percepciones salariales, en vez de ser vista como una necesidad intrínseca encaminada a mejorar la práctica docente (Fuentes, 2013; Martínez y Vega, 2007).

La prioridad individual de procurar la formación continua, que los maestros sienten cuando aprecian las constantes demandas que les presenta la práctica profesional, resulta una de las características más saludables que puede tener un cuerpo docente. En diferentes latitudes estas necesidades han dado origen a una legítima cultura del mejoramiento, cuyo núcleo

está en la propia escuela y en el aprovechamiento de los maestros más competentes y exitosos, quienes ejercen como tutores informales y no jerárquicos de sus colegas (Fuentes, 2013).

Sin embargo en México, una de las falencias que se le achacan a Carrera Magisterial, es haber suplantado un genuino interés por la formación del docente, el cual fue sustituido por un agudo credencialismo, que se apoya en la idea de que las insuficiencias del docente pueden ser solucionadas mediante la acreditación de cursos y la obtención de especialidades, maestrías y doctorados. Varios miles de maestros se han enganchado en un proceso colectivo de fetichismo de las certificaciones académicas, el cual es alentado por la exigencia de las autoridades educativas. Es decir, el credencialismo ha sustituido los criterios de calidad y pertinencia formativas, y el significado mismo de estudiar, se ha suplantado con la posesión de un documento que certifique que los estudios se realizaron, sin considerar si los programas cuentan con las condiciones que garanticen una formación profesional valiosa que se corresponda directamente con las necesidades que surgen de un mejor ejercicio de la práctica profesional (Fuentes, 2013).

Veinte años después de su creación, Carrera Magisterial tenía incorporados a unos 650,000 maestros de educación básica. En 2013 se presupuestaron 25,000 millones de pesos para el pago de estímulos salariales, y el gasto acumulado resulta monumental. Sin embargo, no se ha encontrado una correlación positiva entre la calidad de la formación de los alumnos y la pertenencia y jerarquía de sus maestros en el PNCM. En cambio, se ha evidenciado una marcada estratificación en el cuerpo docente (entre aquellos que pertenecen a Carrera Magisterial y quienes no) y una inagotable presión por ingresar al sistema y ascender dentro de él, lo que vuelve muy probable, que el apremio por cubrir los requisitos del PNCM constituya una de las razones del descuido de las tareas fundamentales de la enseñanza (Fuentes, 2013). Lo paradójico del asunto, es que en el propio ANMEB se reconocía que el aumento de los recursos si bien es una condición necesaria para elevar la calidad del sistema educativo, no es, por sí misma, condición suficiente; y agrega que para que vayan de la mano se requiere que se atiendan dos temas: los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio, cuestiones que como hemos visto

prácticamente se desatendieron o se redujeron a una simple cuestión de incentivos económicos.

Del Castillo (2013) refiere que el sistema de incentivos, representado por el PNCM, ha quedado imbricado en una lógica en la que convive la justificación económica con la respuesta a una necesidad de política pública: la formación continua como premisa para mejorar la calidad educativa.

En virtud de lo expuesto en estos apartados, bien podemos señalar que el calificativo de “acuerdo maestro” que se ha otorgado al ANMEB, no está fuera de contexto, considerando sus alcances estratégicos. Por lo que corresponde al servicio docente y la evaluación magisterial, el ANMEB fue la plataforma para futuras modificaciones en la materia.

3.5. Evaluación y servicio docente post-ANMEB

Como ya señalábamos en el capítulo precedente, el cambio de siglo supuso que la política educativa en México pusiera mayor énfasis en la calidad, y la primer acción encaminada a ello fue la creación el 8 de agosto de 2002 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, organismo que 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, además de fortalecer la toma de decisiones (Zorrilla y Barba, 2008).

Además se inició la aplicación de exámenes estandarizados como el EXCALE (exámenes de calidad y logro educativo); el ENLACE (Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares), y la participación de México en evaluaciones internacionales de logro académico o en las mediciones patrocinadas por la OCDE, como es el caso del PISA.

A mediados de la década pasada, el INEE, la SEP y las áreas de planeación y evaluación de las entidades federativas se dieron a la tarea de proyectar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Dicho proyecto fue incluido, como una meta, en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, para reflejarse en la “nueva” reforma educativa de 2008

Así, dieciséis años después de la firma del ANMEB, en mayo de 2008 la SEP y el SNTE firmaron la “Alianza por la Calidad de la Educación” (ACE). En el citado documento, se acuerda, en el apartado de profesionalización de los profesores la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (antes Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio, Pronap). El Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (SNFCSP) se conformó a fines de dicho año (Cordero y Luna 2014; Del Castillo, 2013).

El SNFCSP⁴¹ se considera como un conjunto de instituciones, organismos, servicios, productos y relaciones, que se encuentran articulados y regulados por la SEP, a través de la Subsecretaría de Educación Básica bajo la dirección de las autoridades educativas estatales con un alto grado de adaptabilidad a las necesidades y condiciones locales, que impulsa la profesionalización de los maestros en servicio, como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de Educación Básica en México (Cordero y Luna, 2014).

El SNFCSP tenía como objetivo comprometer a las instituciones del sistema de educación superior a colaborar en la formación de profesores de educación básica. Por tanto el Sistema propone que las Instituciones de Educación Superior, los centros e institutos de investigación, además de las escuelas normales y la Universidad Pedagógica Nacional participen en la formación de los profesores de educación básica de distintas formas (Cordero y Luna, 2014).

La firma de la ACE implicó el compromiso de articular el Sistema Nacional de Evaluación, conjuntando las instancias, procesos y procedimientos existentes. A partir de esto, el ejecutivo federal comenzó a realizar un concurso nacional de asignación de plazas docentes en educación básica, con la idea de seleccionar a los maestros con el mayor nivel de competencia para la labor docente. Cabe señalar que en un primer momento el concurso tenía también el propósito de describir los aspectos sujetos de actualización, pero se eliminó por las limitaciones de la prueba para atender dicha temática.

⁴¹ El sistema comprende la conformación de un Consejo Nacional y 32 Consejos Estatales que ponen en operación el SNFCSP y sus respectivos 32 sistemas locales. En estos consejos participan Instituciones de Educación Superior, institutos de investigación educativa, la Universidad Pedagógica Nacional y escuelas normales.

El concurso de realiza, fundamentalmente, a través de la aplicación de los exámenes nacionales de conocimiento y habilidades docentes, que no son otra cosa más que pruebas de opción múltiple sobre tres dimensiones del saber necesario para el ejercicio de la docencia:

- Competencias docentes.
- Conocimientos de la educación básica.
- Habilidades intelectuales (Mejía *et al.*, 2013)⁴².

Para Coll (2013) la ACE representó, a diferencia del ANMEB, una verdadera reforma en el sentido amplio del término, pues visualizaba de forma integral la operación general del Sistema de Educación Básica (SEB), ya que planteaba un conjunto diverso de modificaciones sustanciales a los procesos de ingreso, profesionalización y permanencia del magisterio, modificaciones curriculares, operativas, de gestión escolar, y generó diferentes procesos de evaluación de todo el SEB, además de contemplar intervención en infraestructura, tecnologías de la información y la comunicación⁴³, e incluso modelos de consumo dentro de los planteles educativos. Por otra parte, la ACE representó el punto más alto de convivencia y acuerdo entre el gobierno y la cúpula del SNTE, al grado de que concitó el apoyo entusiasta de organismos mundiales como la OCDE y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Pese al apoyo internacional que la ACE consiguió, al interior no sucedió lo mismo y constituyó solo un paso más en el proceso de evaluación y formación profesional del docente. Así que para 2011, en un cambio que inmiscuía al PNCM, se vinculó a ésta con la evaluación del desempeño docente y el logro educativo reflejado en la prueba universal

⁴² Mejía *et al.* (2013) señalan que contrario a lo que mencionan los encabezados de los periódicos y las columnas de opinión de no pocos “expertos en educación” sobre que la mayoría de los maestros “reprueba” los exámenes, la variable determinante para la asignación de plazas a los aspirantes es la oferta disponible en cada entidad federativa, y no la cantidad de aciertos obtenidos por ellos en las pruebas. Es decir, el número y la dificultad de los aciertos no es inocua.

⁴³ Este punto resulta sumamente sugerente, pues como bien señala Alarcón (2011), la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación representan nuevos desafíos para la labor docente, pues ponen en tela de juicio la labor del profesor como transmisor de conocimientos culturales relevantes, ya que la actualización de la información o conocimiento especializado al que logra acceder un alumno, vía la Internet, puede superar ampliamente en cantidad y calidad a la recibida por el docente durante su formación profesional.

ENLACE, que como ya hemos observado es la prueba que reportan los alumnos asignados al docente. Lo que significaba que la prueba estandarizada se convertía en elemento de evaluación de la labor del docente, la cual además podía determinar el contar o no con el ingreso complementario que representa(ba) Carrera Magisterial. A pesar de dicha vinculación, el SNFCSP ha optado por la construcción de trayectos de formación de mediano y largo plazos, incluyendo posgrados, sin contar con la evidencia suficiente de que ello contribuye efectivamente a la profesionalización de los docentes y a un mejor logro educativo (Mejía *et al.*, 2013; Del Castillo, 2013).

Un actor importante dentro del Sistema Educativo Nacional y que no hemos abordado de forma específica es el SNTE, motivo por el cual en el siguiente apartado haremos una breve reseña del sindicato magisterial y cuál ha sido su posición en particular de cara a la evaluación y la formación profesional del docente.

3.6. El SNTE de cara a los retos de la evaluación y el servicio profesional docente

Uno de los actores fundamentales en la construcción del Sistema Educativo Nacional fue el magisterio, que además fue pieza clave 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 SNTE, convirtiéndose desde entonces en eje central de la gestión de los servicios educativos y en el control político del magisterio (Zorrilla y Barba, 2008).

Desde su formación, durante la administración de Manuel Ávila Camacho, el SNTE ha desarrollado mecanismos de carácter orgánico para procesar las demandas de los docentes bajo un principio de dominación autoritaria y vertical. Con el correr de los años, dicho poder le posibilitó constituirse en un actor central, no sólo en lo relativo a la defensa de los intereses laborales de sus agremiados, sino en el ámbito de las propias decisiones educativas. El sindicato ha sabido establecer un esquema de intercambio político con la autoridad para negociar canojías de variada naturaleza, tanto al interior como hacia afuera de la propia organización. Estas condiciones demuestran que los márgenes entre la función sindical y la educativa prácticamente desaparecen en virtud de que las decisiones de ambas

esferas pasan por los recovecos del magisterio, a grado tal que maestros, directores y supervisores reconocen obedecer más a la autoridad gremial que a la propia SEP (Santibáñez, 2008).

Si bien el SNTE ha sido un factor importante para proteger a los maestros de los abusos de autoridades y caciques locales, y garantizarles un salario digno, también es cierto que históricamente 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.

La situación señalada enmarca el carácter de la política educativa en México, al presentarse la educación no sólo como un bien público, sino además como un bien intercambiable en función de los intereses puestos en juego desde visiones muy particulares (Pérez, 2011).

El proyecto de modernización de Carlos Salinas de Gortari planteaba, como ya hemos señalado, modificar los mecanismos institucionales que dieron forma al Sistema Educativo Nacional durante años. Por tanto se insiste en la necesidad de la descentralización educativa, de la profesionalización y actualización docente, de los bonos de productividad, de la participación social en las escuelas, de los proyectos de calidad educativa, de nuevos esquemas de financiamiento, de la revisión de los diseños curriculares, etcétera. Todo ello daría pie a la conformación del ANMEB.

La firma del ANMEB, supuso como su nombre mismo lo señala un acuerdo, el cual dadas las características del sistema político mexicano, estuvo condicionado de origen a los intereses sindicales, ya que fue necesaria la firma de la secretaria general del SNTE en el ANMEB.⁴⁴ En este sentido, los acuerdos puntualizados en el ANMEB fueron fruto de la negociación del gobierno federal con el SNTE, más que con los gobiernos estatales.

⁴⁴ En 1989, el presidente Salinas de Gortari impulsó un cambio en la dirigencia del SNTE, que había estado dirigido durante diecisiete años por Carlos Jongitud Barrios, quien se caracterizó por su dureza en el control político y los excesos en el clientelismo corporativo. La nueva dirigencia, encabezada por la maestra Elba Esther Gordillo Morales, manifestó su intención de promover profundas reformas democráticas al interior del sindicato al tiempo que expresaba un compromiso con la calidad de la educación. El apoyo que recibió del entonces presidente de la república favoreció la firma del ANMEB, la reforma al artículo tercero

De manera tal que 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, por 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 condiciones de trabajo, becas y otras prestaciones (Tapia, 2004).

Es decir la coadministración autoridades educativas-SNTE y la imbricación corporativa clientelar en la gestión laboral del magisterio⁴⁵ no fue aludida ni, mucho menos, controvertida en el ANMEB; si bien se avanzó en la implementación de nuevas formas de control-regulación del magisterio. Si bien con tensiones y crisis de coyuntura, el viejo pacto del Estado con el SNTE no se vio erosionado en lo fundamental.

Si bien el ANMEB buscaba la reorganización de la educación básica en México, su alcance se vio sujeto a negociación con la parte sindical, pero más aún a toda una cultura instituida a lo largo de los años en torno al quehacer educativo. Esta es una de las razones por las que las necesidades de transformación escolar promovidas por las autoridades educativas no encuentran homogéneamente el mismo interés, entusiasmo o comprensión entre quienes integran al magisterio (Pérez, 2011).

A pesar de que la firma del ANMEB infundió un serio temor en el gremio magisterial, de que se fragmentará su organización, ésta se vio fortalecida. Los liderazgos locales del sindicato adquirieron mayores espacios, así como relevancia en la arena política de cada

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 en los albores de los años noventa, se agotaron rápidamente y el sindicato orientó su trabajo a ampliar sus posiciones administrativas y políticas (Zorrilla y Barba, 2008).

⁴⁵ En este sentido cabe señalar que el SNTE conservó la titularidad de las condiciones generales de trabajo y el control centralizado de la negociación salarial, situación que permitió, 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.

entidad federativa⁴⁶. Esto supuso que no se fortalecieran otros canales de decisión, lo que implicó que todas las expresiones políticas del magisterio coincidieran en mantener la unidad del SNTE, por lo que continuo sosteniendo el reconocimiento único como sindicato nacional de la titularidad de las relaciones de trabajo, independientemente de que el SNTE coexiste con sindicatos de educación de carácter estatal (Góngora *et al.*, 2005).

Esta fortaleza que el SNTE adquirió posterior a la firma del ANMEB es la razón por la cual en 2008 la ACE, sería suscrito por el gobierno federal y el propio sindicato de maestros, dejando fuera del pacto a otros actores centrales del Sistema Educativo Nacional, como lo son las autoridades educativas locales.

A partir del ANMEB, y acentuado con la firma de la ACE, la política educativa en México ha prestado particular interés en dos ejes programáticos fundamentales: a) la profesionalización y b) la evaluación docente. A partir de estas directrices se entrelazan distintas valoraciones alrededor del discurso institucional centrado en la calidad de la enseñanza, al tiempo que se ponen en disputa determinadas prebendas simbólicas acerca del sentido de la educación (Pérez, 2011).

Pérez (2011) señala que esta política apunta a la construcción de una “nueva institucionalidad” orientada a ofrecer a los docentes una cultura profesional de corte meritocrático sustentada en un principio básico: mayor reconocimiento o remuneración a los maestros según su desempeño.

Por tanto, la evaluación de la labor docente se ha convertido en parte importante de las exigencias institucionales para cuantificar los alcances efectivos de las reformas educativas. Cabe señalar que a nivel mundial existe una presión política por establecer mecanismos estandarizados de comparación que permitan diagnosticar las condiciones del sector y así

⁴⁶ A pesar de que los sindicatos corporativos dejaron de ser claves en los procesos electorales, el caso del magisterio es especial, 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 han desempeñado cargos importantes en la administración pública federal, donde tomaban decisiones estratégicas del Sistema Educativo Nacional. Si bien es posible cuantificar la cantidad de diputados federales ligados al SNTE, ello no es posible con los legisladores estatales, presidentes municipales y una gran cantidad de funcionarios públicos en estados y municipios (Góngora *et al.*, 2005).

desarrollar políticas enfocadas a obtener mejores desempeños en el corto, mediano y largo plazo.

A pesar de las confrontaciones discursivas, el SNTE asumió políticamente la “nueva institucionalidad”, que ya no deriva única y exclusivamente del Estado mexicano, sino que es articulada por distintas fuerzas, tanto internas como externas. La firma de la ACE, implicó que el SNTE aceptara una política orientada a la modernización de los centros escolares a través de infraestructura y equipamiento, a nuevas estrategias de gestión y participación social, a la profesionalización de los docentes, a la promoción de las nuevas plazas mediante concursos nacionales, a la certificación de las competencias docentes, a la aplicación de la reforma curricular de la educación básica, a las jornadas escolares de tiempo completo, a los sistemas de evaluación docente, etcétera (Pérez, 2011).

La política pública educativa, podemos señalar, es el resultado de distintos niveles de interlocución sobre los cuales se pone en juego una idea de la calidad en el entorno de una sociedad cada vez más cambiante, diversa y compleja. Ante esta condición, el SNTE fungía como actor central con un peso específico en la toma de decisiones alrededor de la organización de la enseñanza básica. Su presencia corporativa influye en el tipo de arreglo institucional implementado por el Estado en la materia, llevando su capacidad de intervención más allá de lo estrictamente laboral.

Ante la coyuntura que representó la firma del ANMEB y de la ACE el papel del SNTE – lejos de diluirse en razón de ser ubicado como un lastre y un obstáculo a la modernización– se ha refuncionalizado a través de dos rutas de conducción política: como una organización burocrática, centralista, vertical y autoritaria con capacidad de negociación frente a las autoridades educativas en función de su poder gremial; y como una institución dispuesta, en el papel, a asumir el reto de las transformaciones educativas a cambio de conservar su supremacía en cuanto a la representación de los intereses gremiales, así como obtener beneficios políticos y económicos para la dirigencia en su relación con el Estado (Pérez, 2011).

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 locales tienen que ser muy hábiles para saber incorporar en sus planes de trabajo los reclamos y opiniones sindicales, y así dar con ello viabilidad a los cambios que se pretendan realizar.

3.7. Consideraciones finales del capítulo

En líneas generales, en el presente capítulo hemos abordado dos cuestiones centrales:

- a) La evolución que dentro del Sistema Educativo Nacional ha tenido la evaluación y el servicio profesional docente; y
- b) La postura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante los cambios institucionales que ha sufrido el Sistema Educativo Nacional y que han impactado directamente en profesionalización y evaluación de los docentes.

Podemos observar que según lo expuesto, la profesionalización, pero sobre todo la evaluación docente se han convertido en los ejes rectores de la política educativa en México, en aras de la calidad educativa.

Así distinguimos como a partir del discurso de finales de los setenta que puntualizaba como objetivo primordial prestar un servicio educativo con calidad, se sentaron las bases que desembocarían en las reformas de 1992 y especialmente la de 2008 que ponen en el centro del debate a la evaluación y la profesionalización del docente como las “rutas” a seguir para alcanzar el objetivo de la calidad. La modernización de la educación, ha implicado en términos reales, la “gerencialización” del sector, por lo que la adopción de la evaluación y profesionalización resultan congruentes con el nuevo modelo de administración.

Ante estos cambios, el SNTE no solo conservó sus cotos de poder, sino que además amplió sus horizontes, su capacidad de negociación, no solo con el gobierno federal, sino sobre todo con los gobiernos locales. Contrario a lo considerado en un primer momento, la firma del ANMEB supuso un fortalecimiento del poder de las cúpulas sindicales y su capacidad de intromisión en los asuntos gremiales, así como en los de la propia administración educativa.

Estas condiciones del Sistema Educativo Nacional, fueron el contexto bajo el cual la administración del presidente Enrique Peña Nieto decidió rediseñar el marco institucional del sector educativo, promoviendo la hasta ahora última reforma educativa, que en lo general atiende la evaluación y el servicio profesional docente, siendo esto la última temática a abordar en el presente trabajo.

CAPÍTULO 4. LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL IMPULSADAS POR EL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO

4.1. Introducción

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, la denominada “modernización educativa” reconfiguró los arreglos institucionales entre los distintos grupos de interés implicados en el tema educativo, impactando el diseño de las políticas orientadas a la mejora de la educación básica.

En México el Sistema Educativo Nacional se ha visto permeado por la intervención de diversos grupos de interés con posturas divergentes y contrapuestas respecto a la mejora institucional de los procesos de enseñanza. Además la dirección estatal en los asuntos educativos se determina cada vez más bajo la presión de agencias multilaterales, de organismos de la sociedad civil, y en menor proporción de la organización magisterial (Pérez, 2011).

El tema educativo en México constituye un asunto de primer orden, su mejora se revela como una cuestión impostergable en un contexto de profundos cambios alentados por el desarrollo tecnológico, la integración de los mercados, el avance de los sistemas de información, la resignificación de la cultura, la reconfiguración de los vínculos sociales, entre otros (Pérez, 2011; Sacristán, 2002).

El discurso del Estado y de algunos de los actores más influyentes en el sector educativo se ha caracterizado por dejar de lado el crecimiento cuantitativo del sector educativo, colocando en su lugar la mejora cualitativa de la educación⁴⁷, y a su vez han asociado la calidad con el tema de la evaluación, relacionando a ésta con los resultados de las pruebas a gran escala. Estas últimas cobraron un especial impulso como parte de una política

⁴⁷ Hernández (2013) señala que el modelo que dio origen a la institución escolar moderna (basado en la lógica de que se deberían proporcionar al individuo conocimientos que el entorno familiar no podía proporcionar) al alcanzar el éxito (la universalización de la educación), representó a su vez la pérdida del monopolio del saber, lo que ha puesto en tela de juicio su funcionamiento. Así que una vez que el Estado resolvió el problema de la cobertura, se hace imprescindible resolver el de una educación de calidad que provea los saberes y competencias necesarios.

orientada a identificar los aprovechamientos escolares del programa de Carrera Magisterial (Martínez Rizo, 2008).

En este tenor, las pruebas EXCALE y ENLACE, se constituyeron como los referentes nacionales diseñados para determinar la viabilidad del currículo y, al mismo tiempo, determinar la calidad de la enseñanza impartida por los profesores. A dichas pruebas se le sumo PISA, proyecto promovido por la OCDE⁴⁸ con el objetivo de evaluar el resultado de los sistemas educativos entre los países miembros a través de la aplicación de pruebas estandarizadas a una muestra de alumnos (Pérez, 2011).

Los resultados de las citadas pruebas estandarizadas⁴⁹, han colocado la labor del docente en el centro del debate educativo, generando posturas contrapuestas, así la imagen colectiva que se tiene del docente se sitúa entre dos extremos, por una parte se considera que su labor responde a un apostolado uniforme y siempre menesteroso, y por otra parte se les ubica como un ejército de simuladores y holgazanes.⁵⁰ Hemos observado discursos en los que se tratan a todos los maestros por igual: se les descalifica y se les culpa de todos los males de la educación y la sociedad, como si la educación fuera la causa única de las crisis estructurales del México. Se responde, al contrario, con elogios a la labor del maestro en abstracto, sin hacer distinción alguna.

⁴⁸ La OCDE en las recomendaciones que hace al Estado mexicano en materia educativa señala:

“El desarrollo de políticas más coherentes para maestros: esto incluye la implementación de medidas, el establecimiento de estándares que definan a los “buenos maestros” para ser utilizados por las instituciones de formación de maestros y en los proceso de selección, mediante el establecimiento de mecanismos de acreditación transparentes y eficaces, y la manera de asignar a los maestros a fin de proporcionar a las escuelas con los mejores maestros y directores, y asegurando la formación continua de alta calidad para los maestros” (OCDE, 2009).

⁴⁹ La formación de profesores y la evaluación docente son temas que comúnmente están asociados, ambos se consideran centrales para contribuir a la mejora de la educación. Se sostiene, por ejemplo, que una de las causas de los bajos resultados de las evaluaciones del aprendizaje nacionales e internacionales es la falta de preparación de los profesores (Cardero y Luna, 2014).

⁵⁰ Sobre este particular Hernández (2013) señala que la propaganda empresarial presenta a los docentes como individuos egoístas que tienen secuestrada a la niñez, como vagos irresponsables que frenan el desarrollo de México, como trabajadores privilegiados que perciben importantes sueldos sin merecerlo, como empleados que se niegan a ser evaluados, como profesionistas reprobados en los conocimientos y aptitudes que deben tener para desempeñar correctamente su labor.

Sin embargo, en un mundo laboral tan complejo como el Sistema Educativo Nacional, del que participan no menos de 1.2 millones de maestros, resulta obvio que exista una enorme diversidad en las formas, el valor social y la calidad genuina de los desempeños profesionales. Por lo tanto, cualquier juicio general sobre los maestros es errado (Fuentes, 2013).

Esta situación se acentúa si consideramos que el panorama socioeducativo en México se inserta en un contexto dominado por la fragmentación, la desigualdad, el rezago, la baja calidad, una constante crítica a la labor docente y la precariedad de la oferta ocupacional. En este marco, los arreglos institucionales encaminados a mejorar la educación se articulan desde distintos referentes y con la intervención de actores diversos. Bajo este nuevo ordenamiento, el diseño de la política educativa dejó de ser patrimonio exclusivo del Estado mexicano, haciéndose cada vez más notoria la intervención de grupos de interés que demandan nuevas orientaciones y configuraciones sobre el sentido de la educación en el siglo XXI.

La lógica de colocar la labor docente en el centro de la discusión sobre la calidad de la educación en México, parece obedecer al hecho de que algunas experiencias exitosas en política e innovación en educación muestran que, entre todos los factores que inciden en los resultados escolares, ninguno es más importante que el desempeño de los maestros. Ello significa que la inversión⁵¹ para estimular y apoyar un desempeño profesional de calidad genera rendimientos mucho más elevados que los que se pueden derivar de otras acciones, como la reducción del tamaño de los grupos o el equipamiento tecnológico (Fuentes, 2013).

En este tenor, bajo la figura de un acuerdo de cooperación, el gobierno mexicano y la OCDE elaboraron un diagnóstico y recomendaciones de política pública en materia educativa. Ello permitió ubicar en el centro de las políticas el binomio docentes-calidad, a partir de lo cual se hizo visible la necesidad de intervenir en varios sentidos: la eficiencia en el diseño e implementación de políticas, la importancia de la medición y evaluación del

⁵¹ Cabe señalar que en términos de gasto, en México se destina un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) similar al de los países de la OCDE. Sin embargo, más del 90% del gasto se destina a consumo burocrático y de personal, lo que deja poco margen de maniobra para la incorporación de otros insumos educativos.

desempeño docente, la pertinencia de mejorar el sistema de incentivos vigentes y la necesidad de vincular el desempeño escolar y la docencia (Del Castillo, 2013).

Del Castillo (2013) que a lo largo de las diversas reformas que se han impulsado desde el subsistema de educación básica ha estado ausente de forma significativa la profesionalización de docentes, directores de escuela, supervisores escolares y jefes de sector. También ha faltado la redefinición de funciones, responsabilidades y actividades de docentes y directivos ante los restos impuestos por el mapa de políticas que se comenzó a configurar desde finales de la década de los ochenta. Es decir, ni la política de formación inicial ni la de formación continua han respondido a las necesidades de profesionalización que exigen las reformas educativas.

Además se señala que los mecanismos de atención no cuentan con suficiente calidad, así como prácticas indebidas y lesivas a la dignidad magisterial. Asimismo, la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no corresponde a un procedimiento que otorgue seguridad suficiente de que el personal que desempeña las funciones de docencia, dirección e inspección sean las idóneas (Hernández, 2013).

Considerando las carencias referidas, las presiones de organismos multilaterales, de varios representantes del sector empresarial en México, la administración encabezada por Enrique Peña Nieto se vio ante la necesidad de reformar nuevamente al Sistema Educativo Nacional, para atender a las presiones ejercidas por los actores arriba señalados.

4.2. El Pacto por México

El 2 de diciembre de 2012, es decir el segundo día de la administración de Enrique Peña Nieto, fue firmado por el ejecutivo federal y los presidentes de las tres fuerzas políticas más significativas del país, a decir el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el denominado Pacto por México. Su objetivo era concretar reformas urgentes para el país, que no se habían podido llevar a cabo por falta de acuerdos, a través de un mecanismo que privilegiase las coincidencias, y contener a los poderes fácticos (Hernández, 2013).

En virtud de la incapacidad de administraciones anteriores para establecer acuerdos con las distintas fuerzas políticas del país, la firma del Pacto por México se ha considerado como un acontecimiento fundamental de la vida política nacional, como un hecho que inauguraba una nueva etapa en el rumbo del país, como un momento refundacional del Estado mexicano.

Entre los acuerdos firmados en el Pacto por México están una serie de acciones⁵² destinadas a promover una educación de calidad y con equidad. En el documento si bien se reconoce que se ha avanzado en la ampliación de la cobertura, se advierte también que se requiere elevar la calidad de educación de los mexicanos, para que sean mejores ciudadanos y personas más productivas Siguiendo la lógica de asociar la calidad de la educación con la evaluación a la labor del docente, el compromiso 8 del Pacto habla de la necesidad de crear un sistema de evaluación, que cumpla con las siguientes características mínimas: sea integral, equitativo, comprensivo y adecuado a las necesidades y contextos regionales del país (Hernández 2013; Cordero y Luna, 2014).

El primer “producto” del Pacto por México fue la iniciativa de reforma constitucional en el ámbito educativo presentada por el ejecutivo federal el 11 de diciembre de 2011, cuyos objetivos principales son los siguientes: la creación de un servicio profesional docente, la organización de un sistema de evaluación con las reglas necesarias para el cumplimiento de los fines de la educación, y finalmente, que el Estado recupere la rectoría del Sistema Educativo Nacional (ver Anexo 1). El instrumento central para lograr dichos objetivos es la evaluación educativa, entendida, en lo esencial, como una medición del desempeño de los niños, maestros, directores de escuela y supervisores basada en la realización de exámenes estandarizados de opción múltiple.

⁵² En el Pacto se impulsó la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa, la autonomía del INEE, la autonomía de gestión de las escuelas, la ampliación del número de escuelas de tiempo completo, un programa de dotación de computadoras portátiles con conexión a internet, y un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas docentes de nueva creación o aquellas que quedasen libres, bajo la premisa de que el progreso económico de los maestros sea el resultado de la evaluación a su desempeño.

4.3. La Reforma Educativa de 2013

Después de una rápida discusión y aprobación por el poder legislativo, el 26 de febrero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las modificaciones a los artículos 3° y 73 constituciones ponen en la agenda pública temas pendientes, como el Servicio Profesional Docente, la conformación de un Sistema Nacional para la Evaluación (Hernández, 2013; Rueda y Nava, 2013).

Además de una declaración que compromete al Estado mexicano a garantizar la calidad de la educación obligatoria, incluida en el primer párrafo del artículo 3° constitucional, las modificaciones son las siguientes:

- a) Altera los mecanismos para el ingreso, la promoción, reconocimiento y la permanencia en el servicio docente, mediante el establecimiento de concursos de oposición que garanticen lo idoneidad de los conocimientos y las capacidades para cada puesto. Esto hace obligatoria la evaluación en todos los procesos citados para la educación básica⁵³. Además todos aquellos ingresos y promociones que no se efectúen conforme a la ley, serán considerados como nulos.
- b) Establece 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 constitucional–, al facultar al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente.
- c) Para cumplir con los requerimientos de evaluar el ejercicio del magisterio, se fortalece al INEE, al otorgarle el carácter de órgano constitucional autónomo y ampliar sus facultades, entre las que destaca ocuparse de la evaluación de la calidad, el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional, en cada nivel de educación obligatoria. Además deberá sistematizar la información acerca del estado del sistema o en su caso promover estudios e investigaciones; por otra parte se encargará de diseñar y realizar la medición de los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional.

⁵³ Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley les reconoce su 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.

También expedirá lineamientos, que deberán ser acatados por las autoridades federales y locales en materia de evaluación y, a la vez, emitirá directrices para contribuir al diseño de la política educativa.

De manera adicional, con el objetivo de encauzar los compromisos acordados en el Pacto por México, la reforma establece: la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa; fortalecer la formación continua de maestros; establecer normas para robustecer la autonomía de gestión de las escuelas; implementar más escuelas de tiempo completo e impulsar el suministro de alimentos nutritivos en los centros escolares (Hernández, 2013).

4.3.1. La evaluación docente.

La evaluación del desempeño de la labor docente busca dar mayor pertinencia y capacidades al Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros, en el marco de la creación del Servicio Profesional Docente, el cual es un tipo de servicio civil de carrera destinado a los profesores de educación básica (Cordero y Luna, 2014).

La evaluación será determinante en cuatro momentos de la vida laboral del docente:

- a) **Ingreso:** Como ya se ha señalado, el examen de ingreso a la carrera docente se empezó a aplicar como uno de los compromisos de la ACE. El examen de ingreso es una evaluación de alto impacto en virtud de que la obtención de una plaza docente depende de su resultado. Es un examen normativo y está básicamente relacionado con el dominio de contenidos disciplinarios y didácticos. Si bien la ACE mencionaba el establecimiento de un mecanismo para la selección de directivos, esto no se llevó a cabo. Sin embargo, la reforma constitucional de 2013 no incluye el concurso para la selección de directores, supervisores y apoyos técnico-pedagógicos.
- b) **Promoción:** La carrera docente es de tipo escalar, con diferentes niveles o escalones generales, siendo los más importantes: profesor, apoyo técnico-pedagógico, directivo, supervisor. La pirámide laboral tiene una base muy ancha y las opciones de escalar de nivel son escasas. La promoción del profesorado en la escala vertical (movilidad) está regida por el Escalafón, el cual está asociado al número de plazas disponibles con los

que cuenta el sistema educativo. En Escalafón, se evalúan, entre otros, los siguientes aspectos: conocimiento, antigüedad, actividad sindical, créditos escalafonarios. El factor conocimiento incluye elementos como la preparación y el mejoramiento profesional que se acredita por títulos, diplomas y certificados legalizados. Paradojicamente, el ascenso al siguiente nivel de escala, no requería una formación especializada, era suficiente con la acreditación de cursos en temáticas diversas y no necesariamente relacionadas con la gestión escolar. A partir de la reforma, la promoción también dependerá de un proceso de evaluación de conocimientos y capacidades.

- c) **Reconocimiento:** En México, previo a la reforma de 2013, existían dos programas de reconocimiento: el Programa Nacional de Carrera Magisterial y la Evaluación de la Calidad Docente (que inició en 2011). Como ya se ha señalado, Carrera Magisterial es un programa voluntario de promoción horizontal, que permite a los docentes aumentar sus ingresos sin dejar de ejercer su función. Por otra parte, la Evaluación de la Calidad Docente es un programa que otorga un estímulo adicional a los maestros y escuelas que mejoren sus resultados de un año al otro en el ENLACE. La reforma, crea un sistema de reconocimiento para docentes en servicio basado en un proceso de evaluación, en el que se considera, de manera central, la contribución de los maestros para mejorar el aprendizaje de los alumnos.
- d) **Permanencia:** Como ya se ha señalado, con ciertas atenuantes, los programas de evaluación docente existentes en México determinaban el ingreso, promoción y el reconocimiento del profesorado de educación básica. La gran novedad de la reforma constitucional, es que incluye el concepto de permanencia. Si bien en la Constitución no se precisó cómo se definiría la permanencia del profesorado en su plaza, en las leyes secundarias promulgadas en septiembre de 2013 se reglamentó dicha situación, recurriendo nuevamente a los exámenes estandarizados para determinar la permanencia del docente en su puesto y función.

Como se puede observar, estas medidas reiteran la estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación impulsada por el gobierno de Felipe Calderón, a partir, en especial de la suscripción de la ACE, donde se establecieron el concursos de oposición para el ingreso al servicio docente, la sujeción de la promoción y permanencia en el 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 (Ramírez, 2013).

4.3.2. El Servicio Profesional Docente

La justificación de reformar la Constitución en esta materia, se fundamenta en tres criterios: la necesidad de contar con un servicio profesional que responda a los requerimientos específicos de la materia educativa; los efectos que podrían tener las nuevas reglas en el ámbito laboral, y porque el desempeño de los maestros es el factor más relevante de los aprendizajes, así como el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante (Salazar, 2013; Hernández, 2013).

La apuesta gubernamental hacia la calidad descansa en buena medida en el establecimiento del Servicio Profesional Docente, cuya tarea es regular, con reglas ciertas e imparciales, el acceso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en la función magisterial.

Por otra parte, hasta antes de la reforma y la promulgación de sus leyes secundarias, el personal docente, directivo y de supervisión, al considerarse trabajadores al servicio del Estado, su relación con éste estaba amparada por las reglas contenidas en el apartado B del artículo 123 constitucional, la cual a su vez está reglamentado por la ley federal correspondiente y, en su conjunto, sientan las bases para contar con un servicio profesional en todas las funciones estatales. Es decir, se trata de reglas que valen para todo el servicio público sin distinciones. En virtud de lo anterior, se consideró establecer reglas especiales –de rango constitucional – para el diseño del Servicio Profesional Docente. Un criterio de especialización, entonces, es el que descansa detrás de esta reforma a la Constitución. Es decir, se aduce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos, a pesar de lo cual no existía una base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal del sistema de educación básica respecto de los demás trabajadores del Estado; en virtud de esto último, es que la reforma diseña una política de Estado sustentada en la fuerza de una disposición constitucional, que permita superar inercias y fijar con claridad las responsabilidades (Salazar, 2013; Hernández, 2013).

Hernández (2013) señala que el cambio en las relaciones laborales tiene como fin último la calidad educativa, la cual como ya hemos señalado debe alcanzarse usando como instrumento a la evaluación. La lógica de esto es aplicar una medición que concilie por una parte la exigencia a los docentes de un buen desempeño y por el otro el reclamo magisterial de dignificación de su profesión.

En resumen, se plantea que a pesar de que los maestros son trabajadores del Estado que se rigen como todos por la legislación establecida en el apartado B del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la función que desempeñan tiene características especiales diferentes al del resto de servidores públicos, sin que ello haya significado que existiera legislación que permitiera actuar de acuerdo con esa identidad especial, por lo que el cese de sus funciones tendría que estar justificada en los términos que fije la ley. Por tal motivo, se hacía necesaria la modificación constitucional, para tener sustento jurídico para definir el ingreso, promoción y permanencia al servicio docente, de manera diferente a los demás servidores públicos del Estado (Coll, 2013).

4.3.3. El fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

El INEE se creó en 2002⁵⁴ como organismo independiente encargado de realizar evaluaciones confiables del sistema educativo mexicano. Junto con el Programa Escuelas de Calidad ambos se consideran como parte de la política de calidad; desde su creación, el INEE se ha dedicado a recopilar, estudiar y analizar información sobre el desempeño de los alumnos, a informar sobre los indicadores básicos del Sistema Educativo nacional, tales como los índices de cobertura, de eficiencia terminal, deserción y reprobación y, ha sido el responsable de la implementación del examen PISA a nivel nacional (Hernández, 2013).

Hasta antes de la reforma constitucional, el INEE era un organismo auxiliar, dependiente de la SEP, que apoyó a las autoridades educativas federales y estatales en las evaluaciones escolares y en el diseño de programas y acciones educativas. En este sentido, la SEP era el único órgano con autoridad para evaluar al Sistema Educativo Nacional, mientras que los

⁵⁴ Hernandez (2013) señala que a partir de la creación del INEE la evaluación se ha definido como una estrategia de mejoramiento de la educación, la cual gira en torno a la estrecha supervisión y la promoción de los valores del mercado, en especial la competencia.

gobiernos locales y municipales podían evaluar los sistemas de educación locales, sin embargo formalmente no tenían la obligación de hacerlo.

Desde la creación del INEE, diversos expertos en evaluación educativa, representantes de padres de familia y de sectores involucrados con la educación, opinaron que la naturaleza jurídica del organismo era insuficiente, principalmente por haber quedado adscrito a la SEP, con la consecuente falta de autonomía; además en 2011 en el diagnóstico que la OCDE hizo sobre el Sistema Educativo Nacional, se recomendó que el Instituto fuera fortalecido institucionalmente y transformado en un cuerpo creíble y eficaz, con capacidad para actuar con autonomía en el establecimiento de estándares y la toma de decisiones técnicas, relativas a la medición y evaluación de la educación (Rueda y Nava, 2013; Hernández, 2013).

Se argumentaba que dotar de autonomía al Instituto supondría contar con las condiciones necesarias y suficientes para garantizar la imparcialidad y objetividad de su labor; evitar una posible alteración de los informes sobre la evaluación educativa, y sobre todo no ser juez y parte en los procesos de evaluación para contar con credibilidad en los resultados.

Por tanto, la decisión de elevar a rango constitucional al INEE parte del consenso en el ámbito educativo de que el Instituto sea fortalecido, de la importancia que va a tener, y de que la evaluación goce de la confianza de los actores educativos y de la sociedad. En ese tenor, se puntualiza que la autonomía le permitiría al INEE⁵⁵ constituirse en una entidad confiable que informe, asesore y fije las directrices que las autoridades educativas en sus distintos ámbitos de acción tendrán que considerar para la elaboración de las políticas educativas (Hernández, 2013).

⁵⁵ En el decreto de reforma constitucional se puntualiza que:

Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

A partir de la reforma constitucional, el INEE será el organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con facultad para gobernarse, y decidir con responsabilidad y compromiso acerca de su quehacer institucional, al que le corresponderá evaluar el desempeño y resultados del sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; además coordinará el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Se argumenta por otra parte, que con la autonomía, el Instituto contará con capacidad técnica y la legitimidad política necesarias para garantizar que los miembros del servicio obtengan el reconocimiento que merecen (Salazar, 2013).

Además de lo estipulado en la ley, el INEE tenía (tiene) la tarea de recuperar el prestigio de la evaluación entre los docentes, y al mismo tiempo explicar a muchos actores (organizaciones empresariales y medios de comunicación, entre los más destacados) convencidos de una concepción simplista de la labor educativa y que ejercen presión para aplicar de forma expedita la evaluación, la cual reducen a la aplicación de un examen escrito, que el diseño de un sistema nacional de evaluación que sea justo y confiable para todos, para un sistema escolar heterogéneo y marcadamente desigual, implica una gran dificultad técnica (Ramírez, 2013).

Rueda y Nava (2013) señalan que las reformas constitucionales tendrán efectos no solamente en el desarrollo de las leyes secundarias, sino también, en el diseño, selección e implementación de las políticas educativas, en los rediseños institucionales, en las condiciones laborales de los docentes, en la normatividad escolar, en las trayectorias formativas y en las prácticas educativas. En el siguiente apartado haremos alusión a las leyes secundarias que se promulgaron a partir de la reforma constitucional.

4.4. Las leyes secundarias

4.4.1. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa

Esta norma es la que reglamenta a la fracción IX del artículo 3° constitucional, y tiene por objeto regular tanto al Sistema Nacional de Evaluación Educativa como al propio Instituto.

Sobre el primero se considera como el conjunto orgánico y articulado de instituciones, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines; el objeto del Sistema Nacional de evaluación Educativa es contribuir a garantizar la calidad de los servicios prestados por el Estado y por los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, teniendo como fines: establecer de manera efectiva la coordinación de las autoridades educativas que lo integran; formular políticas programas y estrategias de evaluación educativa; promover la congruencia de planes, programas y acciones de las diversas autoridades educativas; analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a la evaluación de componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, y verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Educativo Nacional.

En la ley del INEE se identifican tres actores con atribuciones en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa: el INEE; las autoridades educativas (federal y locales); y las autoridades escolares de los planteles educativos. Al Instituto le corresponde la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, además de diseñar y expedir los lineamientos generales de evaluación a los que se sujetaran las autoridades educativas en el marco de la evaluación educativa.

En el ámbito de sus competencias, a las autoridades educativas les corresponde, entre otras cosas lo siguiente: promover la congruencia de planes y programas de estudio; proveer al INEE de la información necesaria para el ejercicio de sus funciones; cumplir con los lineamientos y atender las directrices que emita el Instituto; recopilar, sistematizar y difundir la información generada por las evaluaciones realizadas; proponer al Instituto criterios de contextualización que orienten el diseño y la interpretación de las evaluaciones; realizar recomendaciones técnicas sobre los instrumentos de evaluación, su aplicación y el uso de sus resultados.

Finalmente a las autoridades escolares les corresponde: otorgar al INEE y a las autoridades educativas las facilidades y colaboración para la evaluación; proporcionar de manera oportuna la información que se les requiera; facilitar la colaboración efectiva entre los diversos actores en los procesos de evaluación; y permitir, tanto al INEE como a las

autoridades educativas, la realización de las actividades de evaluación, así como recabar directamente en las escuelas la información necesaria para realizar la evaluación.

De acuerdo a lo estipulado en la ley, los proyectos y acciones que se ejecuten en materia de evaluación educativa, se llevarán a cabo ajustándose a una política nacional, que considerará: objetos, métodos, parámetros, instrumentos, procedimientos, directrices, alcances, consecuencias y mecanismos de difusión de los procesos de evaluación; además de que puntualice las diferencias entre la evaluación de personas, instituciones y del Sistema Educativo Nacional en su conjunto.

A fin de cumplir con lo establecido en la fracción IX del artículo 3° constitucional, en la ley del INEE se le reconoce como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y de organización. Entre las atribuciones que la ley le consigna, se encuentran las siguientes:

- Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa a nivel nacional.
- Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
- Contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes.
- Diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones.
- Fijar mecanismos de interlocución con autoridades educativas y escolares, para analizar los alcances e implicaciones de las evaluaciones, así como las directrices que de ellos se deriven.
- Coordinar una política nacional de evaluación de la educación.
- Expedir los lineamientos a los que se sujetaran las autoridades educativas para ejecutar las funciones de evaluación que les correspondan.
- Generar, recopilar, analizar y difundir información que sirva de base para la evaluación del Sistema Educativo Nacional, y con base en ella, emitir directrices en la materia.
- Diseñar e implementar evaluaciones que coadyuven a la mejora de la calidad educativa, considerando las particularidades regionales y de los grupos vulnerables.

- Celebrar actos jurídicos para formalizar la colaboración y coordinación en materia de evaluación educativa con los diversos actores involucrados e interesados en el tema.
- Asesorar y/o 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 competencias.
- Realizar y promover estudios e investigaciones relacionados con la mejora de la evaluación educativa.
- Impulsar y fomentar una cultura de la evaluación entre los distintos actores involucrados en el proceso educativo en México.
- Promover y contribuir a la formación de especialistas de la evaluación de la educación.

Por lo que hace al Servicio Profesional Docente, la ley estipula que el Instituto tiene las siguientes atribuciones:

Artículo 28...

- 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:
 - 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, y
 - g. 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” (DOF, 2013c).

La ley del INEE se complementa con la Ley General del Servicio Profesional Docente, de la que señalaremos sus principales características en el siguiente apartado.

4.4.2. Ley General del Servicio Profesional Docente

Esta ley es reglamentaria de la fracción III del artículo 3° constitucional y, como su nombre lo dice rige al recién creado Servicio Profesional Docente, por lo que establece los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio.

Se estipula que la ley tiene por objeto regular el Servicio Profesional Docente en la educación básica y media superior; establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente; y regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente.

Por cuanto hace a los sujetos susceptibles de la citada ley se enumera a los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión, los asesores técnico-pedagógicos en la Federación, los estados y municipios, adscritos a educación básica y media superior que imparta el Estado.

En cuanto a la asignación de competencias, la ley asigna éstas al INEE, a las autoridades educativas locales y a la SEP, siendo las más importantes aquellas que recaen en el Instituto y en la SEP; del primero las más relevantes son las que a continuación se enuncian:

- Definir los procesos de evaluación.

- Definir, en coordinación con las autoridades educativas competentes, los programas anual y de mediano plazo, según los cuales se aplicaran los procesos de evaluación.
- Expedir los lineamientos para aplicar las evaluaciones que correspondan al ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente en aspectos como: la evaluación del desempeño, la promoción dentro del servicio; la selección de asesores técnico pedagógicos; la certificación de los evaluadores; la participación de observadores en los procesos de evaluación; la difusión de los resultados de las evaluaciones, y la emisión de dictámenes con recomendaciones al personal.
- Autorizar los indicadores para los diversos procesos de evaluación.
- Supervisar los procesos de evaluación así como la emisión de sus resultados.
- Validar la idoneidad de los parámetros e indicadores, atendiendo a los perfiles aprobados por las autoridades educativas.
- Aprobar los componentes, elementos, métodos, etapas e instrumentos para efectuar la evaluación en el servicio.

Por lo que corresponde a la SEP, la ley le asigna, entre otras las siguientes atribuciones:

- Colaborar con el Instituto en la elaboración del programa anual de evaluación para la educación básica, tomando en cuenta 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 de las autoridades educativas locales.
- Colaborar en la propuesta y definición de los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio.
- Proponer al Instituto las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios.
- Aprobar las convocatorias para los concursos de ingreso y promoción para la educación básica.
- Emitir los lineamientos para temas como la asistencia técnica a la escuela, la definición de programas de regularización de los docentes de educación básica y para los

programas de reconocimiento, formación continua, de desarrollo de capacidades y de regularización del docente.

- 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 Instituto determine.

Por cuanto hace a las autoridades educativas locales⁵⁶ (incluidos los organismos descentralizados) las atribuciones son genéricas, de corte administrativo y siempre atendiendo los lineamientos emitidos por el INEE o a consideración de la SEP, así que entre las atribuciones más significativas de las autoridades educativas locales señalamos las siguientes:

- Participar con la SE en la elaboración de los programas anuales y de mediano plazo con los que se llevaran a cabo los procesos de evaluación
- Someter a consideración de la SEP sus propuestas de perfiles, parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia al servicio.
- Selección y capacitar a los evaluadores, así como a los aplicadores de los instrumentos de evaluación.
- Convocar a los concursos de oposición para el ingreso y promoción dentro del servicio.
- Calificar las etapas de los procesos de evaluación.
- Ofrecer programas y cursos gratuitos, para la formación continua, actualización, desarrollo profesional y regularización al personal docente y con funciones de dirección o supervisión en servicio.
- Diseñar y operar programas de reconocimiento.
- Administrar la asignación de plazas con apego al orden establecido en los puntajes obtenidos.
- Emitir los actos jurídicos que crea, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

⁵⁶ Cabe señalar que las atribuciones señaladas para las autoridades educativas locales aplican tanto en Educación Básica, así como en Educación Media Superior, la cual ya tiene la obligación de impartir el Estado.

- Establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de ONG's y padres de familia participarán como observadores de los procesos de evaluación.

Si bien en apartados anteriores señalábamos que el objetivo del Servicio Profesional Docente era alcanzar la tan deseada calidad educativa, en la ley se estipula que además se busca: mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas; asegurar 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 de quienes realizan funciones de docencia, dirección y supervisión, y garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del Servicio Profesional Docente.

Los propósitos del Servicio Profesional docente se alcanzarán, según la ley, si y solo si se desarrollan perfiles, parámetros e indicadores, que sean referentes para la buena práctica profesional, ya que permitirán cuando menos contar con un marco general de una educación de calidad y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la escuela; definir los aspectos principales que abarcan las funciones de docente, dirección y supervisión; considerar la observación de los calendarios y el debido aprovechamiento del tiempo escolar; y establecer los niveles de competencia para cada una de las categorías (docencia, dirección y supervisión).

La relevancia de la Ley General del Servicio Profesional Docente radica en el hecho de que se encarga de regular los mecanismos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente, los cuales reseñaremos a continuación.

4.4.2.1. Mecanismos para el ingreso al Servicio Profesional Docente

La Ley General del Servicio Profesional Docente estipula que el ingreso al servicio se llevara a cabo mediante concursos de oposición, que sean de preferencia anuales, los cuales deberán garantizar la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias para ejercer la función docente, de dirección o supervisión.

Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias expedidas por las autoridades educativas locales, con base en la información derivada del Sistema de Información y

Gestión Educativa. Las convocatorias deberán incluir un perfil de los aspirantes⁵⁷; 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, así como los criterios para la asignación de las plazas. Deberán emitirse con anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar, aunque cuando el caso lo justifique, las autoridades educativas locales con anuencia de la SEP, podrán expedir convocatorias extraordinarias⁵⁸.

El nombramiento definitivo de base se dará después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en el expediente; sin embargo el personal 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 dicho 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 brindaran los programas pertinentes para fortalecer capacidades y conocimientos. Cabe señalar que 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.

4.4.2.2. Mecanismos para la promoción y reconocimiento en el Servicio Profesional Docente

En la Ley General del Servicio Profesional Docente se identifican cuatro tipos de promoción: *i)* la promoción en función (horizontal); *ii)* la promoción a cargos con funciones de dirección y/o supervisión; *iii)* la promoción como asesor técnico-pedagógico; y *iv)* la asignación de horas adicionales.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Cabe señalar que se podrán asignar plazas que durante el ciclo escolar queden vacantes, atendiendo para ello a ciertos criterios que determine las autoridades educativas locales con anuencia de la SEP.

El primer tipo de promoción no implica un cambio de función, pero si la obtención de incentivos extras al salario nominal, los cuales pueden ser temporales o permanentes, y para acceder a éstos se requerirá demostrar un incremento en el desempeño que justifique el incentivo. Si bien ya existían programas de incentivos, el más destacado de todos ellos el PNCM, es importante señalar que los beneficios adquiridos por el personal que participa del programa no se verán afectados en el tránsito al programa señalado por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

La promoción a funciones de dirección y/o supervisión se llevará a cabo mediante concursos de oposición, que al igual que los de ingreso se efectuaran preferentemente de manera anual, y se buscara con ellos que se garantice la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias para ejercer las funciones de dirección y/o supervisión, además de cubrir con el requisito de haber ejercido un mínimo de dos años la función docente.

Las convocatorias para la promoción a funciones de dirección y/o supervisión deberán cubrir los mismos requisitos que las de ingreso, y al igual que éstas serán expedidas por las autoridades educativas locales.

La promoción a una plaza con funciones de dirección dará lugar a un nombramiento, el cual estará sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos, dentro de este periodo el personal promovido deberá cursar los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar determinados por la autoridad educativa local. Una vez concluido el 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 un nombramiento definitivo, pero si se identifica insuficiencia en su nivel de desempeño, el personal volverá a su función docente en la escuela en que hubiere estado asignado. La promoción a una plaza con funciones de supervisión dará lugar a un nombramiento definitivo.

El personal que reciba nombramiento por vez primera deberá participar en los procesos de formación que definan las autoridades educativas locales o los organismos descentralizados. Quien no se incorpore a dichos procesos, volverá a su función docente en la escuela que las autoridades determinen en función de las necesidades del servicio.

En el caso de educación media superior, la promoción a una plaza con funciones de dirección dará lugar a un nombramiento por tiempo fijo. En este caso 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, de preferencia en la escuela que hubiera estado asignado. En el caso de la promoción a una plaza con funciones de supervisión dará lugar a un nombramiento por tiempo fijo. Las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados determinarán su duración. En ambos casos, los nombramientos pueden ser renovables.

Las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados podrán cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o supervisión, cuando en virtud de las necesidades del servicio no deban permanecer vacantes. En estos casos, los nombramientos que expidan serán por tiempo fijo y solo podrán ser otorgados a docentes en servicio por el tiempo que falte para la conclusión del ciclo escolar correspondiente.

Para promoverse como asesor técnico-pedagógico se requiere la participación en un concurso de oposición, y en el caso de ser seleccionado el personal se sujetará a un periodo de inducción de dos años, durante los cuales recibirá incentivos temporales y continuará con su plaza docente; además durante este periodo el personal seleccionado deberá asistir a cursos de actualización profesional, y al final se someterá a una evaluación para determinar si cumple con las exigencias propias de la función. En caso de que acredite la evaluación, las autoridades educativas locales u organismos descentralizados otorgarán un nombramiento definitivo. En el caso de que el personal incumpla con el periodo de inducción, no se someta a evaluación o se identifique insuficiencia en el nivel de desempeño, volverá a su función docente en la escuela que hubiere estado adscrito.

La asignación de horas adicionales se otorgará solamente a docentes que no sean de jornada, además de que deberán reunir un perfil requerido para las horas disponibles y obtener en la evaluación de desempeño un resultado igual o superior al nivel que la autoridad educativa o el organismo descentralizado proponga y que el Instituto autorice para dichos efectos.

Por último el reconocimiento 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 podrán ser individuales o colectivos (docentes de una escuela o al magisterio en su conjunto), generando incentivos únicos y/o temporales, además de ofertar mecanismos de acceso al desarrollo profesional.

4.4.2.3. Mecanismos de permanencia en el Servicio Profesional Docente

Sobre este particular la Ley General del Servicio Profesional Docente conviene que le corresponderá a las autoridades educativas y los organismos descentralizados deberán evaluar el desempeño docente y de aquellos que ejerzan funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior; esta evaluación será obligatoria, y le corresponderá al INEE determinar su periodicidad (cuando menos una vez cada cuatro años) y vigilar su cumplimiento.

Si en la evaluación se identifica insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, el personal deberá incorporarse a los programas de regularización que las autoridades determinen. El personal sujeto a estos programas, tendrá la posibilidad de someterse a una segunda evaluación, en un plazo no mayor de doce meses posteriores al primer proceso evaluativo, con la condición de que sea antes del inicio del ciclo escolar.

Si los resultados son insuficientes en la segunda evaluación, el personal deberá incorporarse nuevamente a los programas de regularización, para posteriormente sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses posteriores a la segunda evaluación y previo al inicio del ciclo escolar correspondiente.

Si el personal no alcanza un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por concluidos los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad alguna para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda.

Cabe señalar que en los transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente se estipula que aquel personal que, a la entrada en vigor de la citada ley, contara con nombramiento definitivo con funciones de docencia, dirección o supervisión en educación

básica o media superior, se ajustaría a los procesos de evaluación y a los programas de regularización necesarios para permanecer en el servicio. Aquel personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar con otras tareas dentro de dicho servicio, según lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro voluntario que se autoricen. En caso de que el personal no se someta 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.

Además se agrega que el personal con funciones de docencia, dirección o supervisión en educación básica y media superior que, a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente, tuviera nombramiento provisional, proseguiría en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en la ley. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará el nombramiento definitivo y quedara incorporado al Servicio Profesional Docente según lo dispuesto en la ley. Si el personal se negara a participar de los procesos de evaluación o no se incorporase a los programas de regularización en caso de obtener resultados insuficientes en las evaluaciones, u obtenga resultados insuficientes en los tres procesos de evaluación referidos en la ley, se le separará del servicio público sin responsabilidad alguna para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según sea el caso.

Si bien los mecanismos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Docente son el eje central de la Ley General del Servicio Profesional Docente, cabe señalar que se regulan algunas otras cuestiones del Servicio Docente en la citada ley; entre estos temas esta la formación continua y el desarrollo profesional del magisterio, por tanto se puntualizan las características que deberá cumplir la oferta ofrecida por el Estado en la materia.

Se establecen también periodos mínimos de permanencia para los docentes en las escuelas, y se plantea la necesidad de establecer procesos ordenados para la autorización de cualquier cambio de adscripción, haciendo énfasis en el hecho de que los cambios no se produzcan durante el ciclo escolar, salvo por causas de fuerza mayor.

Además, la Ley General del Servicio Profesional Docente establece los derechos del personal que ingrese al Servicio Profesional Docente, destacando los siguientes: participar en los concursos y procesos de evaluación correspondientes; tener conocimiento con al menos tres meses de anticipación los requisitos de los procesos de evaluación; que se le informe cuales son las necesidades de regularización y formación continua que correspondan; acceder a los programas de inducción, reconocimiento, formación continua y capacitación según corresponda; tener procesos de evaluación que se apeguen a los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y que además consideren las particularidades de su entorno; tener acceso a los mecanismos de promoción y reconocimiento contemplados por la ley, y ejercer su derecho a interponer su defensa.

Siempre que hay derechos se generan y obligaciones, y entre las más importantes consideradas en la Ley General del Servicio Profesional Docente, señalamos las siguientes: cumplir con los procesos de evaluación correspondientes; cumplir con el proceso de inducción al servicio; prestar los servicios docentes en la escuela que se encuentre adscrito y abstenerse de cualquier cambio de adscripción, sin previa autorización; no prestar el servicio docente sin cumplir con los requisitos y procesos establecidos en la ley, y atender los programas de regularización, así como los de formación continua, capacitación y actualización que sean obligatorios.

Por último en la ley se retoma el tema de las inasistencias, al señalar que los servidores públicos del Sistema Educativo Nacional, personal docente y con funciones de dirección y/o supervisión 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 la necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas.

En resumen, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del INEE son los productos legislativos resultantes de la reforma constitucional; la promulgación de ambas leyes supuso además que se reformaran, adicionaran y derogaran diversas disposiciones de la Ley General de Educación.

4.4.3. Ley General de Educación

Con la finalidad de homologar la legislación en materia educativa, la Ley General de Educación ha experimentado, a partir de la reforma constitucional y la promulgación de las leyes del INEE y del Servicio Profesional Docente, las siguientes transformaciones:

- Se establece la obligación del Estado mexicano de prestar servicios educativos de calidad, considerando factores como la eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.
- Se estipula la obligatoriedad de la educación media superior.
- Se reconocen nuevos actores del Sistema Educativo Nacional (el Servicio Profesional Docente, la evaluación educativa, el Sistema de Información y Gestión Educativa).
- Se puntualiza la obligatoriedad de los procesos de evaluación para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente.
- Se reconoce al INEE como el organismo rector en los procesos de evaluación a los componentes del Sistema Educativo Nacional, así como actor con opinión en la determinación de planes y programas de estudio obligatorios en el Sistema Educativo Nacional.
- Se faculta a la SEP para emitir lineamientos relacionados con el expendio y distribución en las escuelas de alimentos y bebidas procesadas, en cumplimiento de los criterios nutrimentales formulados por la Secretaría de Salud.
- Se señala la autonomía de la Gestión de las Escuelas, para lo cual se faculta a la SEP para emitir los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales para la formulación de los programas de gestión escolar.
- Se especifica que de manera paulatina y considerando la suficiencia presupuestal se establezcan escuelas de tiempo completo.

La promulgación de la ley del INEE y la General del Servicio Profesional Docente, así como las reformas a la Ley General de Educación, son los productos legislativos de la reforma constitucional a los artículos 3º y 73; sin embargo no representan los únicos resultados, pues la citada reforma se ve reflejada en planes y programas del gobierno federal, siendo referentes el “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” y el “Programa Sectorial de Educación 2013-2018”.

4.5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Un elemento central de la actuación gubernamental, es sin duda la planificación estatal. En este tenor, el Plan Nacional de Desarrollo (Planade) marca una pauta sobre los temas que reportan mayor relevancia para la administración federal 2012-2018, y son al tiempo un posicionamiento acerca de dichos temas. El Planade 2013-2018 plantea como gran objetivo llevar a México a su máximo potencial, lo cual se logrará mediante el cumplimiento de cinco metas nacionales: un México en paz, un México incluyente, un México con Educación de Calidad, un México próspero y un México con responsabilidad global; para ello se plantean tres estrategias transversales: democratizar la productividad; gobierno y cercano y moderno, y perspectiva de género.

Esquema No. 1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En el caso específico de la educación, el Planade señala que es imprescindible que el Sistema Educativo Mexicano⁵⁹ se fortalezca para estar a la altura de las necesidades que un

⁵⁹ Para el ciclo escolar 2012-2013, que es la referencia del Planade 2013-2018, el Sistema Educativo Nacional atendía a 35.2 millones de niños y jóvenes, en la modalidad escolarizada. Sobre su distribución, la educación básica es la base de la pirámide educativa, al representar el 73.4% de la matrícula del Sistema Educativo, registrando 25.9 millones de alumnos que se encontraban en los siguientes niveles: 4.8 millones atendidos en

mundo globalizado demanda. En dicho sentido, la falta de educación se ha convertido en una barrera para el desarrollo productivo del país, ya que limita la capacidad de la población para comunicarse eficientemente, trabajar en equipo, resolver problemas, para usar adecuadamente las tecnologías de la información en la adopción de procesos y tecnologías superiores, así como para comprender el entorno en el que se desarrolla el mexicano. Según el Planade, estas condiciones son el reflejo de un sistema de educación deficiente y de una vinculación inadecuada entre los sectores educativo, empresarial y social.

En virtud de estas condiciones se requiere “Un México con Educación de Calidad” capaz de garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y le permita a todos los estudiantes llegar a su mayor potencial humano. El enfoque de la política educativa de calidad buscará cerrar las brechas entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo actual demanda desarrollar para un aprendizaje a lo largo de la vida. En esta misma lógica, se buscará incentivar una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimente el desarrollo del capital humano nacional, así la capacidad para generar productos y servicios con un alto valor agregado.

Bajo la lógica de que la experiencia ha demostrado que los países que logran una apropiación social del conocimiento, aceleran el crecimiento económico en forma sostenida e incrementan la calidad de vida de su población, se señala que es fundamental que en México se provea una educación de calidad para que se potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, es decir el país debe transitar a una Sociedad del Conocimiento, lo que implica basar el futuro en el aprovechamiento intensivo de la capacidad intelectual del mexicano. Por lo tanto la meta de “Un México con Educación de Calidad” propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano que detone la innovación nacional.

educación preescolar, 14.8 millones en primaria y 6.3 en educación secundaria. En estos niveles del servicio educativo laboraban, en aquel momento, alrededor de 1.2 millones de docentes en casi 228 mil escuelas.

Si bien se reconocen avances en la expansión y diversidad del Sistema Educativo Nacional, igualmente se identifican retos que requieren una revisión profunda de las políticas educativas y de la organización del Sistema. En este sentido se reconoce que la calidad de la educación básica sigue siendo un reto mayor, atendiendo a los resultados de PISA⁶⁰ y ENLACE.

Por ello se plantea que la mejora en la calidad educativa implica transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización. Se señala que si se mejoran los resultados de los exámenes estandarizados, la sociedad ratificara e incrementara la confianza en la tarea de los docentes.

En materia de evaluación, si bien se reconoce la elaboración de mediciones por parte de la SEP y de algunas entidades federativas, se señala que dichos esfuerzos fueron aislados y no generaron información completa y confiable acerca de la calidad educativa del Sistema Educativo Nacional; entre las principales carencias operativas se identifican la escasez de personal calificado, la ausencia de difusión de los resultados y falta de planeación en los ejercicios de evaluación.

De acuerdo con lo señalado en el Planade 2013-2018, la creación del INEE, la aplicación periódica de la prueba ENLACE y la participación de proyectos internacionales como PISA representaron un avance en la atención a las deficiencias señaladas; además en los últimos años el fortalecimiento de una cultura de evaluación ha permitido a la sociedad mexicana exigir una educación de calidad, en virtud de que ya cuenta con más y mejores elementos para juzgar el estado de la educación. Sin embargo a pesar de estos avances, quedan asuntos pendientes por atender, como la falta de definición sobre la complementariedad de

⁶⁰ Los resultados de PISA, prueba que se aplica cada 3 años a jóvenes de 15 años, en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias, mide las competencias que previsiblemente se requerirán para una participación exitosa en la sociedad del conocimiento. Si bien una parte de quienes son sometidos a la prueba PISA cursa la educación media superior, este instrumento refleja sobre todo los resultados de la educación básica. En la edición de 2012, que es la última aplicada, México ocupa el lugar 53 entre los 65 países que participaron, y es el último lugar entre los 34 países miembros de la OCDE. Según cifras publicadas por el INEE, el porcentaje de alumnos de 15 años con bajo desempeño, fue de casi el 32% en promedio. Aunado a lo anterior, los resultados de PISA no han tenido cambios significativos entre el año 2000, el primer año en que fue aplicada, y 2012 (SEP, 2013).

los diferentes instrumentos de evaluación, además del uso adecuado de la información estadística generada para el diseño de políticas educativas.

En el Plan se hace referencia a la reforma constitucional bajo la premisa de que con ella se busca que los alumnos sean educados por los mejores maestros, considerando que con la implementación del Servicio Profesional Docente, el mérito será la única forma de ingresar y ascender en el servicio educativo de México. Por otra parte, se estipula que la evaluación será utilizada como instrumento para elevar la calidad educativa, por tanto se doto de autonomía al INEE y se creó un sistema de evaluación.

Adicionalmente se señala que, para prestar un mejor servicio educativo, el gobierno buscará contar con una infraestructura educativa apropiada y moderna; además se implementarán mecanismos para dar un seguimiento adecuado para que se incremente el número de personas que concluyen sus estudios. Por último se redoblarán los esfuerzos por fomentar la cultura de la evaluación entre la sociedad, los cuales irán acompañados de una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector educativo.

El Planade 2013-2018 plantea en su meta “México con Educación de Calidad” como primer objetivo: “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad” (PEF, 2013). Señalamos dicho objetivo, porque a partir de él se establecen tres estrategias que están relacionadas directamente con la reforma constitucional, siendo éstas las siguientes:

1. Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico.
2. Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollan aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida.
3. Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación.

De las estrategias señaladas se desprenden una serie de líneas de acción encaminadas a alcanzar el objetivo que se resumen en educación de calidad, para lo cual la administración pública buscaría estimular el desarrollo profesional de los maestros, en el marco del Servicio Profesional Docente; robustecer los programas de formación para docentes y directivos; impulsar la capacitación permanente de los docentes; fortalecer el proceso de reclutamiento de directores y docentes mediante un concurso de selección; incentivar a las instituciones de formación inicial docente a emprender procesos de mejora; estimular programas institucionales de mejoramiento del profesorado; así como constituir el Servicio de Asistencia técnica a la escuela, para acompañar y asesorar a cada plantel educativo de acuerdo a sus necesidades específicas.

Por otra parte se establece que el gobierno federal se encargará de definir estándares curriculares que describan claramente lo que deben aprender los alumnos del Sistema Educativo Nacional, tomando en cuenta las realidades del entorno escolar; instrumentar una política nacional de desarrollo de materiales educativas; ampliar paulatinamente la jornada escolar, para incrementar las posibilidades de formación integral de los alumnos, particularmente aquellos que habitan en contextos desfavorecidos o violentos; incentivar el establecimiento de escuelas de tiempo completo; fortalecer la enseñanza sobre derechos humanos; fomentar los conocimientos, habilidades y aptitudes que estimulen la investigación y la innovación científica y tecnológica; así como fortalecer la educación para el trabajo (carreras técnicas y vocacionales).

Además se plantea la necesidad de garantizar el establecimiento de vínculos formales de interacción entre las instancias evaluadoras del Sistema Educativo Nacional y las áreas responsables del diseño e implementación de la política educativa, bajo la lógica de que los primeros generen insumos para los segundos.

Por último, pero no menos relevante, en esta vinculación que en el Planade 2013-2018 se hace entre las metas nacionales y las estrategias transversales planteadas en el documento, se puntualiza que se modificara el marco institucional del Sistema Educativo Nacional (con la operación del Sistema de Información y Gestión Educativa, la conformación de un Sistema Nacional de Planeación y la disposición de un Sistema Integral de Evaluación), lo que se complementara con la actualización del marco normativo de las escuelas, para que

las autoridades educativas locales dispongan de los parámetros necesarios para regular el quehacer en los planteles, y con la definición de estándares de gestión escolar para mejorar el desempeño de los planteles educativos.

En resumen, en el Planade 2013-2018 se refleja el espíritu de la reforma constitucional, y como instrumento de planeación muestra parcialmente el “cómo” implementarla a partir de estrategias y líneas de acción. En este sentido el otro instrumento de planeación que resulta importante señalar es el “Programa Sectorial de Educación 2013-2018”, que reseñaremos a continuación.

4.6. Programa Sectorial de Educación 2013-2018

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018, es el documento en el que se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción del sector educativo de la actual administración. Tiene como referente para su conformación el artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del INEE.

En el documento se señala que México se está acercando a la cobertura universal de la educación básica, sin embargo también menciona que está lejos de lograr una educación con calidad suficiente, a pesar de los esfuerzos por lograrlo. Esta incapacidad obedece entre otros factores al crecimiento demográfico del siglo pasado, a los muy bajos niveles de escolarización existentes en México, a la falta de inversión en educación en épocas de crisis, la existencia de prácticas indebidas y las prevalecientes condiciones de pobreza.

Al igual que el Planade 2013-2018, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 parte de una premisa central que es la calidad de la educación⁶¹. En este sentido el Programa le atribuye una gran relevancia a la calidad educativa, al considerarla como la ruta para alcanzar una convivencia respetuosa y armónica, en una sociedad democrática, justa, pacífica, productiva y próspera, y que a su vez sea instrumento para superar las graves desigualdades sociales.

⁶¹ De acuerdo con el “Programa Sectorial de Educación 2013-2018” una educación de calidad no solamente implica que todos los niños, niñas y jóvenes tengan un lugar en la escuela, sino que se les brinden aprendizajes relevantes, que se les forme para integrarse plenamente a una sociedad marcada por el conocimiento, el cambio tecnológico, la innovación y la globalización.

En el documento se reconoce la decisión de adoptar nuevas políticas de Estado en materia educativa, que transformen el Sistema Educativo Mexicano, para transformarlo y vigorizarlo, todo ello sin poner en riesgo la educación pública, laica y gratuita, que se considera un patrimonio de gran valor para México.

Para alcanzar una educación de calidad, se requiere, según el Programa, la conjugación de esfuerzos de docentes, alumnos, padres de familia, autoridades y la sociedad toda, al tiempo de contar con espacios dignos, equipamiento, materiales didácticos, planes y programas de estudio y medios que permitan la construcción de ambientes escolares que favorezcan el aprendizaje. Por lo tanto, el gobierno federal, se propone atender cada uno de los factores citados, para impulsar la educación de calidad.

Si bien todos los factores que intervienen en la construcción de una educación de calidad son importantes, es innegable que la actividad docente constituye la pieza de mayor valor para el proceso educativo, situación que justifica el nuevo marco jurídico que pone a la evaluación y el Servicio Profesional Docente en el centro del debate educativo, pues como señala el Programa: "...fortalece la dignidad del quehacer magisterial, protege los derechos laborales de los maestros, establece las condiciones para reconocer su trabajo e impulsa su desarrollo profesional. La evaluación de los maestros tiene como fin primordial apoyarlos en su legítimo derecho a la superación y desarrollo profesional" (SEP, 2013). Se agrega, que es compromiso de las autoridades educativas respetar a su organización gremial y escuchar a las diversas voces que componen el magisterio nacional.

Atendiendo a lo señalado en el "Programa Sectorial de Educación 2013-2018", uno de los cambios de mayor relevancia, planteado por la reforma, es llevar a la escuela al centro del sistema educativo, lo que implica moverse de un modelo en el que la escuela ha estado sujeta a múltiples prescripciones y controles burocráticos, a otro en el que el plantel educativo cuente con atribuciones que le permitan tomar sus propias decisiones. Ubicar a la escuela al centro significa darle los apoyos que requiere para modificar el conjunto de prácticas y relaciones de los actores escolares, y fortalecer sus capacidades de gestión, considerando su entorno. Esto implica que las autoridades educativas federales y estatales, se organicen en el ámbito de sus respectivas competencias para que su actuación gire en torno a las necesidades de la escuela, y no a la inversa.

Se menciona que a partir de la reforma constitucional y la promulgación de las leyes secundarias, la SEP desarrollará un plan integral de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento del Sistema de Escuelas Públicas, con el objetivo de asegurar la calidad y competencia de los egresados formados en las escuelas del sistema garantizando su vinculación, congruencia y pertinencia con las necesidades del Sistema Educativo Nacional. Sobre el particular se señala que el currículo de la educación básica ha estado sobrecargado de contenidos prescindibles que impiden poner el énfasis en lo indispensable, para alcanzar el perfil de egreso y las competencias para la vida. Esto se ha reflejado en la falta de pertinencia de la educación básica, en especial en las zonas rurales e indígenas.

Además se propone establecer una estrecha comunicación con los padres de familia, para que funjan como apoyo en proceso formativo de sus hijos, implementar estrategias de acompañamiento y apoyo a estudiantes, y disminuir los factores de riesgo que amenazan la permanencia de los alumnos en la escuela. De forma prioritaria, se atenderá el desarrollo profesional de los docentes. En relación con la formación y actualización del magisterio, hay evidencia de que a pesar de los esfuerzos realizados, la oferta brindada no ha demostrado ser pertinente a las necesidades de profesores y directivos. Por tanto la formación continua debe considerar a la escuela como el espacio donde los maestros también aprenden, a través del diálogo entre colegas y el trabajo colaborativo, estableciendo acompañamiento académico que permita fortalecer las competencias profesionales de los docentes.

En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se prevén seis objetivos, cada uno acompañado de sus correspondientes estrategias y líneas de acción:

1. **Objetivo 1:** Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población.
2. **Objetivo 2:** Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuya al desarrollo de México.
3. **Objetivo 3:** Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.
4. **Objetivo 4:** Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.

5. **Objetivo 5:** Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral.
6. **Objetivo 6:** Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

De la relación existente entre el Planade 2013-2018 se deriva en el siguiente cuadro, en el que podemos observar que el objetivo que señalábamos en el apartado precedente “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”, el cual consideramos el objetivo relacionado con la Reforma Educativa, está íntimamente enlazado con los dos primeros objetivos del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Cuadro No. 2. Alineación con las metas nacionales

<i>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</i>			<i>Programa Sectorial de Educación</i>
Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del Programa
México con educación de calidad	1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad	1. Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico.	Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población
		2. Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos	
		3. Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida	Objetivo 2: Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México
		4. Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso enseñanza-aprendizaje.	
		5. Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro.	Objetivo 2: Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México
		6. Impulsar un sistema nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación.	Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población Objetivo 2: Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México

FUENTE: Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Al igual que con el Plan de 2013-2018, del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se desprenden un conjunto de estrategias y líneas de acción encaminadas a alcanzar el objetivo último que es la calidad de la educación. Relacionadas directamente con las reformas efectuadas al Sistema Educativo Nacional, encontramos dos estrategias:

1. Fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno.
2. Utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y evitar el abandono escolar.

Las líneas de acción que se derivan de las estrategias señaladas van enfocadas a fortalecer la profesionalización docente mediante el diseño e impulso de esquemas de formación continua; la creación de condiciones para que el trabajo en las escuelas sea un quehacer estimulante y un reto cotidiano de enseñanza; el impulso a modalidades de formación fuera de la escuela; asegurar la calidad de la educación que imparten las normales y la competencia académica de sus egresados; fortalecer los mecanismos de selección de aspirantes para ingresar a la formación inicial de docentes, y formular un plan integral para el fortalecimiento de las normales públicas.

Por otra parte se considera la colaboración coordinada con el INEE para que la evaluación del sistema educativo pondere equilibradamente a todos sus componentes y se pueda desarrollar un instrumento de evaluación que capitalice las fortalezas de ENLACE y supere sus debilidades; fomentar junto con las entidades federativas la cultura del uso de las evaluaciones para la mejora del logro educativo; promover el uso de los resultados de las evaluaciones de logro para detectar y apoyar a alumnos con dificultades o rezagos en sus aprendizajes, al tiempo que permita prevenir la exclusión y el abandono escolar, y facilitar el establecimiento de redes de escuelas para compartir los aprendizajes obtenidos de las evaluaciones, que además permitan impulsar el diseño de estrategias pertinentes para el desarrollo profesional docente.

Por último, dentro de las estrategias transversales consideradas en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, relacionadas con la reforma educativa, está la de “Fortalecer los

procesos de planeación y evaluación del sector educativo”, a partir de ésta se plantean entre otras las siguientes líneas de acción:

- Operar un Sistema de Información y Gestión Educativa⁶² (SIGE) que permita a la autoridad tener una sola plataforma de datos para la planeación, administración y evaluación del Sistema Educativo. El SIGE se conformará a partir del Censo de Alumnos, Maestros y Escuelas, para que posteriormente las autoridades educativas en su ámbito de acción efectúen actualización de información permanente.
- A través del SIGE se promoverá el fortalecimiento de autonomía de gestión en las escuelas, pues su instrumentación implicará la simplificación, agilización y, en su caso, sustitución de diversas cargas administrativas que tienen docentes y directivos.
- Vincular los resultados de las evaluaciones a la toma de decisiones, los procesos de gestión y la operación de los servicios, para ello el INEE de manera anual integrará y difundirá un informe acerca del estado que guardan los componentes, procesos y resultados de la evaluación que se realice al Sistema Educativo Nacional.
- Las evaluaciones serán sistemáticas, integrales, obligatorias y permanentes; considerarán el contexto demográfico, social y económico de los agentes involucrados, los recursos o insumos humanos, materiales y financieros destinados a éste y, demás condiciones que intervengan en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Las evaluaciones realizadas por el INEE se complementarán con las que realicen las autoridades educativas en el ámbito de sus competencias, siendo compartidas y analizadas en conjunto para implementar las acciones de mejora que se consideren pertinentes.

En general estos son los productos programáticos de la Reforma Educativa decretada en 2013, sin embargo sus características y consecuencias van más allá de lo presentado en los apartados precedentes, por lo que a continuación señalaremos algunas de las características más significativas de la reforma, así como las consecuencias inmediatas en el sector educativo.

⁶² El SIGE estará integrado por 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, entre otros, lo que posibilitará el análisis y adecuación de las estructuras organizacionales en las escuelas y centros de trabajo para que éstas sean acordes a las necesidades y prioridades del servicio. La información también será utilizada para los diversos aspectos referidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente (SEP, 2013).

4.7. Características y consecuencias de la Reforma Educativa

La reforma educativa se considera el primer acto de gobierno de la administración de Enrique Peña Nieto, la cual fue gestada de una manera veloz, sustentada en el “Pacto por México”, signado por los grandes partidos políticos del país a pocos días de la toma de protesta, y presentada con una impactante espectacularidad en los medios, de manera tal que se generó la impresión de que el nuevo gobierno había logrado una especie de consenso nacional (que hace tiempo no se veía) para una pronta y decidida intervención en uno de los asuntos más sensibles para México: la educación.

La facilidad con la que la reforma educativa se procesó fue bien vista por una gran parte de la opinión pública. La prontitud con la que la reforma se decretó y fue aceptada por un alto porcentaje de la opinión pública obedece a que en términos de Nelson (1994), el tema educativo, atendiendo a su naturaleza controversial o consensual, es un asunto de valencia (*valence issues*), ya que despierta respuestas afectivas bastante unánimes, por lo que no se caracteriza como un tema conflictivo. Es decir, difícilmente alguien podría argumentar estar en contra de acciones destinadas a mejorar la calidad de la educación, en este sentido la respuesta positiva en un primer momento fue casi unánime.

Otra razón por la cual la reforma fue bien vista por la opinión pública, es que ésta a diferencia de la firma del ANMEB o de la ACE, no pasó por un acuerdo político con la dirigencia nacional del SNTE, neutralizando con ello el poder de veto del sindicato (Del Castillo, 2013).

Para Del Castillo (2013) no incluir a la dirigencia del SNTE en la reforma constitucional, es el resultado de dos decisiones estratégicas. La primera, de naturaleza política, que tiene que ver con recuperar la rectoría del Estado en las políticas educativas. La segunda decisión estratégica relacionada con las políticas educativas, es la creación del Servicio Profesional Docente, lo cual no habría sido posible si se hubiera seguido la política de co-administración con la dirigencia del SNTE⁶³.

⁶³ Sobre este particular, la misma Del Castillo (2013) señala que para valorar la importancia estratégica de la creación de un servicio profesional docente, hay que remontarse a las reformas de la década de los noventa, en donde el acuerdo político SEP-SNTE, se convirtió en una de las principales restricciones para impulsar

Así que entre las primeras características que hacen diferente a la reforma educativa llevada a cabo por la presente administración de las efectuadas con anterioridad (los últimos 20 años) es que no fue necesario el establecimiento de un acuerdo político con la dirigencia sindical. La lógica de no incluir a la dirigencia del SNTE en la reforma, es restarle su poder de veto, un asunto necesario para pasar de resultados de cobertura a resultados de calidad.

Por otra parte la creación de un servicio profesional docente, obedece entre otras cosas a una nueva forma de gobernar con la actual administración, la cual consiste en hacerlo sin la participación de algunos actores con el poder de veto –como es el caso de la dirigencia del SNTE–. Este viraje implica una nueva relación con la dirigencia del SNTE y el magisterio a la manera de colaboración sí, cogobierno no.

La reforma educativa nos muestra que la apuesta gubernamental hacia la calidad descansa en dos pilares: la obligatoriedad de la evaluación docente y la consecuente creación del Servicio Profesional Docente, que implica el establecimiento de procedimientos y mecanismos para el ingreso al servicio, para la promoción, reconocimiento y permanencia de quienes tienen la función magisterial (Del Castillo, 2013; Hernández, 2013).

Es decir, tanto la reforma constitucional, como la promulgación y reforma de las leyes secundarias con el consecuente establecimiento de mecanismos para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio docente, representan el cambio del estatuto laboral existente, tornado insuficiente debido al carácter especial de la actividad de los maestros (Coll, 2013).

Al establecer la obligatoriedad de la evaluación y los concursos de oposición para los procesos de ingreso, promoción y permanencia en el servicio docente, éstos dejan de estar sujetos a la negociación con el SNTE. Por otra parte, al establecer 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 la intervención sindical en la carrera profesional, a través de las comisiones mixtas, creadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en otras normas (Ramírez, 2013).

cambios más profundos, obligando al gobierno a limitarse a la atención de la cobertura de los servicios educativos.

La nueva legislación modifica el régimen laboral al que el magisterio ha estado adscrito, trasladándolos a un régimen especial en el que el gobierno asume el control unilateral de las relaciones laborales, lo que implica como ya se refirió, dejar de lado al sindicato y las condiciones generales de trabajo, anulando el principio de bilateralidad y cancelando el derecho de inamovilidad de los trabajadores de la educación (Hernández, 2013).

Además con las nuevas reglas de ingreso al servicio docente, se abroga definitivamente la integración directa de los egresados de las normales públicas al sistema educativo, lo que supone dejar de considerar capaces de ocupar una plaza docente a quienes han sido evaluados durante años por las propias instituciones formadoras de mentores. Esto implica que el acceso al mundo laboral docente pierda, en cierta medida, su carácter público e institucional para transformarse en un proceso de competencia individualizada, atendiendo a mecanismos de oferta y demanda regulados por los nuevos mecanismos del servicio docente (Hernández, 2013).

Y es el efecto de la evaluación obligatoria a los docentes, no solo para el ingreso al servicio, sino para su permanencia en el mismo, el tema más controvertido de la reforma, a pesar de que se señala el pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Este punto se ha convertido en motivo de gran incertidumbre y desconfianza entre el gremio magisterial. Este tema, junto con la reorientación de la evaluación del aprendizaje tras el balance negativo de la aplicación de la prueba ENLACE, son de los mayores desafíos de la reforma en el mediano y largo plazo (Mejía *et al.*, 2013; Ramírez, 2013).

La incertidumbre y desconfianza –extendidas en todo el país– persiste. Desde las reformas de albores de los noventa, se ha prometido –al igual que en el discurso que ha acompañado la actual reforma– una evaluación objetiva, confiable, sensible a la diversidad cultural y a las consecuencias de la desigualdad social, sin embargo, la experiencia ha ido en contra del discurso. Además, la legislación derivada de la reforma educativa sigue planteando dos ideas no necesariamente complementarias: por un lado se señala una evaluación como diagnóstico para determinar acciones de mejoramiento, y por el otro una evaluación con

consecuencias que deciden, con base en sus conocimientos y capacidades⁶⁴, el destino laboral de los sustentantes.

Una de las posibles consecuencias de la evaluación, es que el docente sea separado del empleo o, en su caso, se le asignen tareas administrativas que no quiera desempeñar. En este caso colisionan dos normas constitucionales. Por una parte el artículo 123 constitucional (derechos laborales), por la otra el 3° constitucional (derecho a la educación) y será la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁵ quien decida cuál debe prevalecer en el Estado mexicano (Cruz, 2013).

Como podemos ver, esta reforma va más allá del ámbito meramente educativo; se inscribe en una problemática social, entendiendo esto último como un asunto de todos. La promulgación y ejecución de la reforma ha propiciado escenarios inéditos y heterogéneos, y una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas e incertidumbres, asuntos que abordaremos en nuestro siguiente apartado.

4.8. Posicionamientos ante la Reforma Educativa

La promulgación de la reforma constitucional con sus correspondientes leyes secundarias, ha sido un tema que en un primer momento fue muy bien recibido, sin embargo con el correr del tiempo se ha convertido en un asunto polémico y ha generado serias divisiones. Por una parte se señala que es una reforma con numerosas bondades; por otra parte se le descalifica y se ve con desconfianza las propuestas realizadas por el gobierno federal. A

⁶⁴ Sobre este asunto en particular, Ramírez (2013) se pregunta ¿cuáles son los conocimientos y capacidades idóneas que debe poseer un profesor? ¿cuáles debe tener un director, supervisor o asesor técnico-pedagógico? Por tanto, el primer reto de la autoridad sería describir los rasgos que caracterizan a un buen profesor y que servirán como parámetros. La elaboración de dicho perfil tendría que partir de la definición de un currículo científicamente fundamentado, técnicamente consistente y con razonable demostración de viabilidad y factibilidad.

⁶⁵ Ante una impugnación en contra de la legislación secundaria relativa al artículo 3° constitucional, presentada en 2014 por docentes de varias partes del país, el martes 23 de junio de 2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró constitucional el sistema de evaluación obligatoria para el ingreso, permanencia y promoción de los maestros, prevista en la Ley General del Servicio Profesional Docente; por unanimidad, la Corte sostuvo que cuatro artículos de esa ley, no violan el derecho humano a la estabilidad en el empleo de los docentes, debido a que debe prevalecer el principio del interés superior del menor y el respeto a su derecho fundamental a una educación de calidad. Los ministros coincidieron en que el sistema de evaluación impuesto tras la reforma del artículo 3° de la Carta Magna no debe considerarse una restricción constitucional al derecho laboral a la estabilidad en el empleo, sino una modulación que fija ciertas condiciones a ese derecho, y beneficia a los maestros porque les garantiza que no podrán ser removidos sin causa justa (Méndez, 2015).

continuación expondremos brevemente los argumentos que se esgrimen a favor y en contra de la reforma educativa.

Entre los argumentos a favor, se señala que la reforma educativa ofrece la oportunidad de crear un nuevo escenario para el ingreso, promoción y permanencia de los docentes en el sistema educativo, pues permitiría impulsar una política integral que regule la carrera docente, a partir de la cual se eliminarían programas y acciones aisladas, desarticuladas y de carácter correctivo que tienen un alto costo y un escaso efecto en la calidad educativa. Por otra parte se señala que la reforma se convierte en una coyuntura en la cual la evaluación realmente contribuya a elevar la calidad educativa y tenga implicaciones para el sistema educativo (Rueda y Nava, 2013).

Adicionalmente se señala que la reforma permitirá una formación y capacitación profesional adecuada para los docentes, pues los cursos, talleres y diplomados ofertados estarían diseñados y desarrollados a partir de la detección de las necesidades de formación del personal que desempeñe funciones docentes, directivas y/o de supervisión.

Para Del Castillo (2013) el giro de la política educativa tiene un sentido político y uno de política pública; en el tema político el cambio obedece a la necesidad de poner en marcha cambios más drásticos sin poner en riesgo la gobernabilidad del sistema educativo en lo particular y del país en lo general; en lo técnico responde a la exigencia de contribuir a resolver un problema público de difícil solución: la baja calidad educativa. En este sentido, argumenta el autor, la creación del Servicio Profesional Docente llena un gran vacío en el mapa de las políticas educativas que habría que construir a partir de las enseñanzas que ha dejado la política de formación continua y el PNCM.

Para alcanzar la calidad de la educación, se considera como vital la decisión política de acotar el poder de veto de la dirigencia nacional del SNTE, pues permitió impulsar un cambio relevante, consistente en convertir el desafío de la calidad en un asunto constitucional, lo que incrementa las posibilidades de que el tema se convierta en asunto de políticas públicas.

En este mismo tenor Salazar (2013) refiere que la reforma educativa implica superar la falencia histórica del Sistema Educativo Nacional, de no incluir a la calidad como una característica de la educación impartida por el Estado Mexicano, por lo que al incluirla, supera dicha omisión histórica, trascendiendo el carácter de obligatoriedad formal y adquiere un carácter sustantivo.

Por otra parte señala que la decisión de dotar de autonomía constitucional al INEE y la creación del Servicio Profesional Docente –con la consecuente especialización de la función docente dentro del servicio del Estado – son disposiciones correctas y estratégicas, ya que complementan, sin contradecir, las reglas ya contenidas en la Constitución y al implementarse en el ámbito de la norma constitucional, se blinda jurídicamente a la operación reformadora. De manera tal, que las nuevas reglas que determinan el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio educativo cuentan con un asidero constitucional.

Así que por primera vez en la historia de México, existiría un responsable de la evaluación en materia educativa, lo que permitirá medir la política pública educativa e instrumentar las correcciones necesarias según los resultados de la evaluación (Cruz, 2013).

Sobre los efectos laborales de la reforma Salazar (2013) señala que estos no sólo son potencialmente positivos sino que también son pacíficos, ya que se establecen reglas claras que aseguran que las personas mejor preparadas y con mayores capacidades son aquellas que ocupan las plazas docentes, lo cual es alentador y no atenta contra los derechos de nadie, por el contrario, incrementa las posibilidades de ofrecer garantías al derecho de las personas de recibir una educación de calidad.

Sobre la promoción, el mismo Salazar (2013) señala que con la nueva legislación se supera el anterior procedimiento para la asignación de puestos en la educación básica, el cual no garantizaba que las personas que ocupasen los cargos de dirección y supervisión fueran las idóneas para desempeñar dichas funciones, además de que no estimulaba al personal que deseara ocupar dichos cargos con base en su mérito profesional.

Por otra parte se sostiene que la reforma educativa permitirá que el reconocimiento alcance a más y a mejores docentes y funcionarios del Sistema Educativo Nacional, ya que además

de ofrecer incentivos, las nuevas reglas proponen mecanismos de apoyo y capacitación sobre la práctica del docente y su acceso al desarrollo profesional.

Por lo que toca a la permanencia se refiere que al establecer el principio de pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, no habría motivos para esperar una acción nociva para los derechos de los docentes y directivos que estuvieran en funciones. El cambio sería en la manera en que serán evaluados, promovidos y reconocidos, pero no en su situación laboral en términos de permanencia. Lo contrario supondría dotar de efectos retroactivos a las nuevas normas, y la no retroactividad en la aplicación de las normas es uno de esos derechos que subsisten constitucionalmente (Salazar, 2013).

Para Cruz (2013) desvincular la evaluación de la permanencia en el Servicio Profesional Docente, hubiera implicado quietarle su sentido fundamental, así que evitar que quienes fueran evaluados como incompetentes pudieran ser removidos de sus puestos, bloquearía cualquier intento por mejorar la calidad educativa, ya que un buen número de docentes no han tenido la capacidad para enseñar y lograr un buen aprendizaje.

Por otra parte se considera que con la reforma educativa, el Estado recupera la conducción de la educación pública, que había perdido en alguna medida, ejemplos de ello es que en el sexenio anterior (2006-2012) el titular de la Subsecretaría de Educación Básica era un personaje asociado al sindicato de maestros; además en un número importante de gobiernos de las entidades federativas se pusieron en manos del SNTE las secretarías de educación pública locales (Cruz, 2013).

Por último, se plantea que la reforma educativa asume las principales observaciones críticas realizadas a lo largo de la administración anterior por sectores académicos, profesores de educación básica y algunas organizaciones civiles sobre la política, las estrategias y los instrumentos de evaluación, ya que si bien parte de subrayar la importancia del trabajo docente en los resultados del aprendizaje, también reconoce el peso de otros factores en estos resultados (Ramírez, 2013).

Por otra parte autores como Hernández (2013) y Coll (2013) señalan que la reforma educativa es sólo una continuación de las anteriores, en especial de la ACE, en tal sentido

refieren que la evaluación del magisterio, el nuevo estatus del INEE, la participación social en las escuelas, no son iniciativas innovadoras, son “más de lo mismo” sólo que en dosis intensivas. Lo novedoso radica en que ahora dichas iniciativas con la reforma son jerárquicamente superiores desde el punto de vista legal.

Otro de los argumentos que se esgrimen en contra de la reforma, es que supeditan a la educación a valores comerciales, pues la calidad de la educación (según la legislación promulgada) existe en la medida en la que los educandos adquieren conocimientos, asuman actitudes y desarrollen habilidades y destrezas que se apeguen a las necesidades del sector laboral (aquí cabe considerar que México se ha ido convirtiendo progresivamente en un país manufacturero).

Coll (2013) refiere que la reforma, a la que denomina “pseudo-reforma”, se limita en realidad a un conjunto de elementos de carácter técnico-evaluativo unos, otros acerca de la constitución del INEE y otros finalmente sobre la participación social, todos ellos elementos sueltos entre sí, sin conexión aparente, salvo por el hecho de que formaban parte y estaban delineados ya en la ACE.

En lo tocante al argumento de la recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa, señala que dicho elemento es la clave para explicar, justificar, alabar y llevar a cabo un conjunto de políticas reformadoras, y no es más que una excusa para controlar a los maestros. En tal sentido la acción simbólica con la que se “recupera la rectoría del Estado” fue el encarcelamiento de la entonces líder del SNTE, Elba Esther Gordillo Morales (Coll, 2013).

Sobre la evaluación se señala, que después de dos décadas de su implementación en variables como la “preparación profesional” del maestro y del aprendizaje de los estudiantes, esta se ha caracterizado por: a) su estrecha vinculación con prácticas de financiamiento, b) una desarticulación entre los diversos programas, c) la ausencia de una dimensión conceptual, con el predominio técnico de las diversas propuestas de evaluación, d) una desvirtuación de su dimensión pedagógica, y e) se vincula a la emisión de juicios, en detrimento de la función formativa. Además los resultados de las evaluaciones han sido utilizados, por una parte, para justificar una oferta de capacitación en la que dominan

“trayectos formativos” de pésima calidad y, por otra, como combustible para el escarnio contra los profesores, lo que hace que la evaluación sea percibida exclusivamente como una acción punitiva. La promesa de una evaluación objetiva, clara y transparente, choca con esta larga experiencia en materia de evaluación educativa (Hernández, 2013; Ramírez, 2013).

Las características de la evaluación en México señaladas previamente no son superadas con la reforma educativa, lo que supone que lejos de que la evaluación mejore la calidad de la educación, lo que hará será incrementar los mecanismos de control sobre el magisterio, pues las nuevas normas no anuncian que la dinámica de la evaluación será diferente, por el contrario, lo más probable es que los problemas que se derivan de ella se agraven, (Hernández, 2013).

Además en la nueva legislación educativa no se considera que la evaluación del aprendizaje, del desempeño docente y de diversos componentes del sistema educativo son necesarios pero no suficientes para generar un movimiento hacia la calidad educativa.

Valorar la permanencia en el servicio docente implicaría tener elementos sobre la calidad del trabajo en el espacio del aula, bajo el consenso de que la esencia y la calidad de la docencia se demuestran en este espacio. Para tomar una decisión sobre la permanencia del profesor en el aula, sería justo que el juicio estuviera relacionado con la valoración del desempeño docente. Pero evaluar la práctica docente es una tarea sumamente compleja, particularmente cuando no existe claridad en cómo definir lo que es una buena docencia y qué características tiene en la *praxis* (Cordero y Luna, 2014).

De manera complementaria se señala que la motivación principal del apoyo de diversos sectores a la reforma educativa ha sido la posibilidad de que mediante la aplicación de las evaluaciones se pueda despedir a los docentes que no logren buenos resultados con sus estudiantes, ya que se asume que todo depende de que el maestro domine los contenidos y los sepa enseñar, bajo la lógica elemental de que si el trabajo docente se hace como debe ser, los estudiantes aprenderán lo que deben aprender. Sin embargo, en la realidad no ocurre así, ni siquiera cuando los niños pequeños comienzan su escolarización temprana en el nivel preescolar (Ramírez, 2013).

En resumen, para Hernández (2013) lo que se aprobó no es una reforma educativa, sino una reforma laboral y administrativa disfrazada. Un conjunto de normas que carece de claridad conceptual porque no puntualiza abiertamente lo que pretende: que los docentes pierdan la estabilidad laboral como un derecho adquirido y que la amenaza de las evaluaciones con base en exámenes estandarizados “domestique” a los mentores desobedientes. De manera tal que, las nuevas normas desnaturalizan los alcances del artículo 3° constitucional cuyo propósito es garantizar el derecho a la educación, introduciendo preceptos que tendrían que estar contemplados en el artículo 123 constitucional.

La evaluación y las consecuencias laborales que trae consigo, generó que miembros del SNTE, particularmente de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)⁶⁶ efectuaran un movimiento de rebeldía contra la evaluación. El planteamiento original de dicho movimiento es que la evaluación quedará en manos de la representación sindical y que los resultados de ella no afectaran su permanencia, sino que condujera solamente a capacitar a aquellos que presentaran una formación deficitaria, sin quitarles sus plazas (Cruz, 2013).

La inconformidad ha venido subiendo de intensidad y se ha expresado mediante marchas, manifestaciones, paros laborales e incluso enfrentamientos directos con la autoridad. Las reacciones más agresivas se han presentado en los estados de Oaxaca, Michoacán, Chiapas y Guerrero, entidades donde la CNTE tiene un gran peso específico. Si bien es cierto que la disidencia magisterial se ha caracterizado por su oposición a cualquier iniciativa oficial, la promulgación de la reforma educativa ha agudizado los actos de resistencia y movilizó al magisterio disidente como no se veía desde hace más de veinte años.

Las manifestaciones en contra de la reforma educativa han demostrado la incapacidad negociadora de la cabeza de sector, a decir el titular de la SEP, en su momento Emilio Chuayffet Chemor y el actual secretario Aurelio Nuño Mayer, ya que a pesar de que la reforma modifica el marco normativo e institucional del Sistema Educativo Nacional, las

⁶⁶ La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, es la “parte” disidente del SNTE. La “Coordinadora” como se le conoce surge a raíz del descontento que existía de ciertos sectores del magisterio con la dirigencia de Carlos Jongitud Barrios, en virtud del manejo caciquil de éste del SNTE, por lo que solicitaban que la elección de los dirigentes del sindicato fuera abierta y democrática. La “Coordinadora” es la representación sindical dominante en los estados de Michoacán y Oaxaca, pero también tiene presencia muy significativa en los estados de Guerrero, Chiapas, Puebla y Estado de México.

mesas de dialogo que ha establecido el gobierno federal con los opositores a la reforma, la CNTE por nombrar al más representativo, han estado a cargo de la Secretaría de Gobernación, responsable de la política interna de México. Cabe señalar, y no es un dato menor, que el principal responsable de las mesas de dialogo con la CNTE fue el recientemente nombrado titular de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Luis Enrique Miranda Nava, quien se había desempeñado como subsecretario de la ya citada Secretaría de Gobernación.

El hecho de que sea la Secretaría de Gobernación y no la SEP la encargada de entablar las mesas de dialogo con los sectores que están en contra de la reforma educativa, es un indicativo de que a pesar de que en el discurso se habla de mejorar aspectos técnicos de la educación, relacionados con la evaluación docente y la calidad educativa, en la práctica el gobierno ve el tema como un asunto exclusivamente político, lo que implicaría que la tan llevada y traída calidad educativa pase a un segundo plano.

Una muestra más del enfoque político que el gobierno federal le ha dado al tema, y que se mezcla con los asuntos electorales, fue el anuncio hecho por la SEP el 29 de mayo de 2015, es decir el viernes previo al cierre de las campañas electorales en las que se definiría la nueva conformación de la Cámara de Diputados, de la suspensión indefinida del proceso para evaluación a los docentes (para el ingreso, promoción y permanencia) que como ya hemos visto es el punto neurálgico de la reforma educativa. Mediante un comunicado, la dependencia federal señaló que la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, detalló que con motivo de nuevos elementos a considerar en el proceso, las fechas en que se realizarían los exámenes quedarían suspendidas indefinidamente para su realización (Poy, 2015b).

Esta decisión aparentemente unilateral de la SEP generó reacciones en contra dentro del mismo aparato gubernamental; los primeros en manifestarse en contra de la determinación de la dependencia fue la autoridad del INEE, quien demandó al gobierno federal dar marcha atrás a la suspensión indefinida del proceso de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia de docentes de educación básica y media superior, pues consideró que dicha resolución vulneraba la legalidad de la reforma educativa, además de ser una invasión de sus competencias, atentando contra su autonomía constitucional. La

autoridad del INEE señalaba que había cumplido con todos los elementos para realizar la evaluación de los maestros, por lo que el argumento utilizado por la dependencia para suspender el proceso no tenía razón de ser (Poy, 2015).

Después de que se llevó a cabo la jornada electoral, nuevamente la SEP anunció que daba marcha atrás a su decisión de suspender indefinidamente la evaluación para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio profesional docente en educación básica y media superior, reactivando la calendarización ya establecida por el INEE para efectuar la evaluación, acentuando la impresión de que se le ha dado un trato más político que técnico a la reforma educativa.

Los constantes tira y afloja entre el gobierno federal y los opositores a la reforma educativa, las reacciones cada vez más virulentas de éstos últimos y la ejecución parcial de ésta, ha ocasionado que organizaciones empresariales y medios de comunicación, cuestionen la eficacia del gobierno para ejecutar la reforma educativa, particularmente en entidades federativas como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán, donde la disidencia magisterial ha impedido o cuando menos aplazado la aplicación de la nueva legislación educativa. Esta situación ha ocasionado que los medios y el sector empresarial, que en un primer momento apoyaron entusiastamente la reforma educativa, ahora polemizan sobre la capacidad del gobierno para llevar a la práctica lo que en el papel modificaron.

4.9. Consideraciones finales del capítulo

En el presente capítulo hemos abordado los preceptos más relevantes alrededor de la reforma educativa emprendida por la administración del presidente Enrique Peña Nieto, haciendo especial énfasis en los tres asuntos que revisten de mayor interés para el presente trabajo de investigación: la evaluación del magisterio, la formación de un servicio profesional docente y cómo en ambos influyeron los postulados de la NGP.

Resulta claro que la reforma educativa va más allá de lo relacionado con el Sistema Educativo Nacional, y que se inscribe en un proceso más amplio de cambios transversales que modifican las normas formales e informales en México, que no solamente tienen que

ver con una nueva forma de gobernar, sino con una visión del Estado Mexicano en el mediano y largo plazo y de cómo se le quiere insertar en un mundo globalizado.

Si bien la reforma tiene rasgos que la hacen diferente a las demás que se habían realizado en el Sistema Educativo Mexicano, también cabe señalar que son una evolución de propuestas previas; en términos de Del Castillo (2013) la reforma responde a una dinámica de cambio y continuidad que deriva de la evolución de las políticas educativas, las cuales hasta antes de la reforma, habían permitido construir una configuración y reglas institucionales que si bien favorecieron la gobernabilidad del Sistema Educativo Mexicano con resultados de cobertura, al mismo tiempo dificultaron y obstaculizaron la calidad.

La disrupción de las reformas de los últimos veinte años y esta última reside en el hecho de que mientras las anteriores se distinguen principalmente por su orientación hacia la gobernabilidad del sistema educativo, la reforma de 2013, se basa en la puesta en marcha de un servicio profesional cuyo eje es la evaluación del magisterio para su ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia, lo que implica nuevas reglas para la administración del Sistema Educativo Nacional.

Si bien la reforma educativa no fue un acuerdo político entre el gobierno federal y la dirigencia del SNTE, si fue un acuerdo político-partidista, pues primero fue consensuada políticamente en el denominado “Pacto por México”, situación que facilitó su aprobación, primero en el Congreso de la Unión y posteriormente en los Congresos Locales de las entidades federativas. Es decir, 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.

Además, la reforma como ya vimos contó en un inicio con el apoyo de dos sectores muy importantes: las organizaciones empresariales y los medios de comunicación. Ambos manejaron un discurso similar en el que se descalifica a todo el gremio magisterial, adjetivándolos como un ejército de simuladores y holgazanes, culpables de todos los males de la sociedad. La posibilidad de que los docentes sean despedidos si no logran buenos resultados en las evaluaciones, coincide con las demandas planteadas por estos sectores en el tema educativo.

Si bien amplios sectores de la opinión pública están de acuerdo con los cambios introducidos al Sistema Educativo Nacional, apoyado esto por una fuerte propaganda que desacredita el trabajo docente y lo culpa de todos los problemas que el sistema educativo presenta los cuales no necesariamente tienen que ver con el desempeño docente, también hay espacios en los que la reforma no ha caído bien, como por ejemplo ciertos académicos, intelectuales, grupos políticos, pero sobre todo los principales implicados en la reforma, que son los docentes. La inconformidad con la reforma educativa ha sido planteada principalmente por los docentes adherentes a la CNTE, mediante marchas, plantones, paro de actividades, lo cual ha devenido además en enfrentamientos directos con la autoridad, siendo los ejemplos más dramáticos lo ocurrido en Nochixtlan, Oaxaca, en la propia ciudad de Oaxaca, así como en Chilpancingo y Acapulco, en el estado de Guerrero, en donde la autoridad ha acusado a los docentes de intransigencia y escasa disposición al dialogo, mientras que del otro lado acusan al gobierno de intolerancia y abuso de autoridad.

A pesar de dichas acusaciones, los empresarios y medios de comunicación, acusan al gobierno de no hacer uso de toda la fuerza del Estado y de permitir que los “vándalos” disfrazados de maestros tengan “secuestrada” a la educación y de paso a los habitantes de las ciudades donde efectúan sus manifestaciones en contra de la reforma, por lo que lo que en un principio eran alabanzas y buenos augurios, se han convertido en cuestionamientos y abiertas críticas a la capacidad del Estado para aplicar la reforma educativa.

En el presente capítulo hemos intentado presentar las dos caras de la moneda: por una parte señalamos las posturas que ensalzan las bondades de la reforma educativa, con la que pareciera ser se encontró solución a todos los males que aquejan al Sistema Educativo Nacional; pero además hemos presentado aquellas reflexiones que la descalifican, sin reconocerle ningún mérito y mucho menos beneficio.

Lo expuesto en el presente apartado son una fotografía del momento, con características y consecuencias inmediatas, sin embargo el impacto real de la reforma educativa se verá reflejado en el mediano y largo plazo, afectando temas tales como la calidad educativa, la profesionalización del servicio docente, una virtual flexibilización del servicio y la transformación de las condiciones laborales del magisterio en México.

A manera de reflexión no debemos dejar de señalar que las transformaciones en la educación no se logran por decreto, y que no es posible sustentar una reforma por mucho tiempo si ésta es percibida como un sistema de control y sanción. Es decir, resulta sumamente improbable que una ley o un conjunto de leyes determinen la orientación y calidad del desempeño docente en las aulas (Beltrán y Nava, 2013; Rockwell, 2013).

CONCLUSIONES

La educación reviste una importancia estratégica en la esfera estatal, ya que se le considera un elemento fundamental para alcanzar el bienestar social (bien común), pues permite reducir las brechas sociales y coadyuva a la construcción de competitividad y el desarrollo económico-social, mediante la formación de capital humano, motivo por el cual se han generado distintas estrategias no sólo para universalizarla, sino también para ofrecerla con una mejor calidad.

Desde la formación del Sistema Educativo Nacional, en 1921 con la creación de la SEP, y hasta mediados de la década de 1980, la política educativa en México estuvo orientada a la universalización de la prestación del servicio educativo. Durante estos años, lo importante era cubrir las crecientes necesidades, que se derivaban de las altas tasas de crecimiento poblacional, motivo por el cual el Estado Mexicano se encargó de crear infraestructura educativa en todo el país, además de concentrar atribuciones y facultades en el ámbito federal, bajo la lógica de que ello fortalecería el Sistema Educativo Nacional.

En materia de formación y capacitación de docentes, la política fue en el mismo sentido, es decir, formar profesionales de la educación en grandes cantidades para cubrir la demanda de puestos de trabajo que el creciente Sistema Educativo Nacional requería, de manera tal que la formación y capacitación del magisterio estaba regida por principios de cantidad y no de calidad.

Los primeros intentos, como ya hemos visto por profesionalizar la función docente en México se remontan hasta la década de 1970, cuando se establecieron mecanismos institucionales para desarrollar y vigilar el mejoramiento profesional de los maestros en función. Estas primeras acciones por profesionalizar la función docente estaban limitadas por la misma normatividad vigente en aquellos años, ya que la promoción en el sistema se caracterizaba por ser vertical y estaba determinado por el Reglamento de Escalafón de Trabajadores al Servicio de la SEP, sin que el reglamento dispusiera en sí de un sistema de evaluación de los conocimientos y aptitudes de los maestros.

Estos primeros intentos por profesionalizar la función docente fueron acciones previas a las reformas que el Sistema Educativo Nacional experimentaría a partir de la década de los ochenta, la cual como ya hemos visto estaba inmersa dentro de la más amplia reforma administrativa que ha experimentado el Estado Mexicano, lo cual implicó la puesta en práctica de los postulados de la Nueva Gestión Pública en el aparato gubernamental de México, lo que a su vez significó la transformación en la gestión de la educación, adecuándose al nuevo paradigma administrativo.

Las transformaciones que experimentaba el Sistema Educativo Nacional suponían un “cambio” en la política educativa, cuando menos en el discurso, y cada vez con mayor fuerza se señalaba la calidad como una de las características de la educación impartida por el Estado Mexicano, el cual hace un *mea culpa* y reconoce, en la firma del ANMEB, que el servicio educativo que presta, además de no alcanzar la cobertura deseada, es de baja calidad.

Entre otros, en el diagnóstico del gobierno mexicano identificaba la escasa profesionalización del sector docente así como la nula evaluación de su función (ambos conceptos centrales del modelo neogerencial), como dos elementos clave para explicar la baja calidad en los servicios de educación prestados por el Estado Mexicano, por lo que los cambios en la estructura del Sistema Educativo Nacional se enfocarían a tratar ambos asuntos.

Por lo tanto, en un intento por mejorar la calidad de la educación, surge el Programa Nacional de Carrera Magisterial, el cual fue concebido como un instrumento de política pública en materia de formación continua del magisterio y de evaluación sistemática del desempeño profesional docente en México; además fungió como un sistema de incentivos –escalafón horizontal–, los cuales están relacionados con los resultados de los docentes en las evaluaciones a los que son sometidos, convirtiéndose en un ingreso adicional al salario base del profesor.

Así que se puede considerar al Programa Nacional de Carrera Magisterial como una estrategia de las autoridades educativas federales, coordinadas con las autoridades locales y el SNTE, para actualizar y capacitar al magisterio en México, así como una acción para

ejercer la evaluación a la profesión docente, pues Carrera Magisterial, como ya hemos visto, se convirtió en el “camino” hacia el mejoramiento de la calidad educativa mediante el fortalecimiento de la profesionalización del magisterio en servicio.

Sin embargo, el objetivo de mejorar la calidad educativa con el programa de Carrera Magisterial estuvo muy lejos de convertirse en realidad y tomó un derrotero completamente distinto, ya que debido a su diseño de incentivos por obtención de “resultados”, generó que el docente se preocupara por la obtención de credenciales (acreditación de cursos, obtención de especialidades, maestrías o doctorados) que no necesariamente impactarían en su labor frente a grupo, pero que sí le significarían un ingreso adicional a su salario base. En este sentido, Carrera Magisterial no implicó una sustancial mejora en la calidad de la educación prestada por el Estado Mexicano, pero sí supuso para éste un gasto adicional, es decir el Estado Mexicano ha venido ampliando su gasto en educación, sin que ello repercutiera en la calidad de su servicio.

Si tomamos como referencia los exámenes estandarizados a los que el Sistema Educativo Mexicano se ha sometido, en especial el PISA, los resultados que en materia de calidad son ampliamente cuestionados. Sobre este particular en 2009 México ocupó el último lugar entre los países miembros de la OCDE⁶⁷ y el 48 de los 65 países participantes. Para la edición de 2012, México ocupó nuevamente el último lugar entre los países miembros de la OCDE y el lugar 53 entre los participantes⁶⁸. Además cabe señalar que 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.

Los resultados de PISA han sido un fuerte traspié para el Sistema Educativo Mexicano, generando un gran descontento en la sociedad, reflejado en una constante crítica, desde

⁶⁷ La OCDE está conformada por los siguientes países: 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.

⁶⁸ Además de los países miembros de la OCDE, en la prueba PISA 2012 participaron: 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).

diversos sectores, a la labor docente, achacándole al profesor los magros resultados del Sistema Educativo Nacional.

Cuadro No. 3. Resultados del Examen PISA

Concepto	2000	2003	2006	2009	2012
México					
Matemáticas	387	385	406	419	413
Lectura	422	400	410	425	424
Ciencias	422	405	410	416	415
Promedio OCDE					
Matemáticas	500	500	498	496	494
Lectura	500	494	492	493	496
Ciencias	500	500	500	501	501

FUENTE: Elaboración propia con datos de la SEP, 2013.

Así que los resultados en PISA, una constante inconformidad de la ciudadanía en lo general, y de los medios de comunicación en particular con el trabajo ejercido por los docentes del Sistema Educativo Nacional, observaciones y presiones de organismos multilaterales y la creciente necesidad de legitimar al ejecutivo federal, fueron las razones más importantes para promover una nueva reforma en materia educativa, la cual se inserta en una compleja y larga historia de formación de culturas escolares y magisteriales particulares en el país, e incluso en las entidades, cada una bajo su propia lógica; si bien se le puede considerar una continuación de las modificaciones previas, también presenta rasgos muy particulares, los cuales a continuación señalamos.

La primera que identificamos es la sencillez con que se promulgó. Méndez (2010) señala que las características específicas del régimen democrático mexicano, que combina un régimen presidencial con un sistema multipartidista, dificulta la aprobación de grandes reformas. Por lo que en primera instancia podría considerarse un gran logro la aprobación de un cambio tan trascendental, como el que representó la reforma educativa.

Una segunda característica particular, es el trasfondo político de la reforma, ya que con los cambios constitucionales y las leyes secundarias, se buscó anular el monopolio del SNTE en relación al ingreso, promoción y permanencia de las plazas docentes, directivas y técnicas del Sistema Educativo Nacional. Se puede considerar un asunto no menor, pues en transformaciones previas, el Estado acordaba con el sindicato las directrices y cómo éstas se llevarían a cabo, lo que ha visto como un obstáculo para la profesionalización del sector

docente de México, pues esto fomentaba la simulación, el influyentismo y/o el nepotismo para el acceso a las plazas docentes y/o a la promoción a puestos directivos.

En este sentido, la lógica de la reforma es que la asignación de una plaza docente y/o la promoción a una plaza directiva sea con base en los méritos y la preparación profesional, que sean factores técnicos y pedagógicos los ejes rectores de la dinámica educativa y no intereses político-sindicales, por lo que no será un líder sindical o un burócrata (o ambos) quienes decidan el ingreso, promoción o permanencia de un docente en el sistema educativo nacional, sino un sistema de reglas las que lo determinen.

Por otra parte, se plantea a la evaluación no solo como un instrumento para garantizar la continuidad de los estándares requeridos para las funciones docente, de dirección y de supervisión sino también para premiar e incentivar los buenos desempeños y prácticas docentes, lo que garantiza la construcción de la calidad educativa estipulada en la constitución.

De lo expuesto podemos concluir que las transformaciones que el Sistema Educativo Nacional ha experimentado en los últimos 35 años, en particular en lo tocante al tema de evaluación y profesionalización del magisterio en servicio, claramente están influenciadas por los postulados del neogerencialismo, situación que afirmamos a partir de los siguientes puntos:

- La consideración de las evaluaciones de desempeño para los trabajadores con funciones docentes, directivas o de supervisión, lo que significa que se puntualizan sistemas de medición que posibilitaran la evaluación del docente para determinar si cuenta con las aptitudes y conocimientos necesarios y suficientes, no solo para promoverse, sino para seguir desempeñando su función.
- El Servicio Profesional Docente, es una consecuencia de dicha influencia, pues como ya veíamos en el primer capítulo del presente trabajo, el *neo* gerencialismo aboga por la creación de servicios civiles de carrera que permitan la evaluación del aparato administrativo, con base en sus resultados y desempeño.
- Derivado de la reforma educativa se originó una nueva fórmula mediante la cual se determinarán los incrementos a las remuneraciones (incentivos) del personal del sector;

dicha fórmula es el reflejo del criterio *neo* gerencialista de presupuestos orientados a resultados, pues los incentivos están relacionados con los objetivos, metas y resultados alcanzados en el marco del Servicio Profesional Docente.

- La determinación en la Ley General de Educación de nuevos derechos para los padres de familia y/o tutores, representa, formalmente, un incremento del poder de los ciudadanos con relación a la prestación del servicio educativo, ya que según la nueva legislación, el ciudadano puede mostrar o aprobación o desaprobación del servicio recibido, lo que en el lenguaje de la NGP, es la orientación al “cliente”; además de que supone una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado.

Por los puntos señalados previamente, resulta claro que varios de los postulados de la NGP están detrás de la evaluación y profesionalización del Sistema Educativo Nacional, impactando su estructura normativa-institucional.

Más allá de la base teórica en la que se sustentan las transformaciones que ha experimentado el Sistema Educativo Nacional, haciendo especial énfasis en los emanados de la reforma de 2013, cabe señalar que si bien todos los cambios impulsados tienen el propósito loable de favorecer la denominada calidad educativa, es difícil que puedan resolver la problemática estructural de la educación en México, en primer lugar porque ese no es su objetivo.

En segundo término resulta claro que la reforma, en lo general, sólo altera la relación laboral entre los docentes, el sindicato y el Estado, sin abarcar cambios relacionados con aspectos como los libros de texto gratuitos, el contenido curricular de la enseñanza, los programas de aprendizaje y las metodologías de enseñanza, lo que supondría rebasar el ámbito laboral-administrativo en el que se enfocó la reforma.

Además de estas observaciones que aplican para toda la reforma, existen ciertos vacíos en uno de sus productos, la Ley General del Servicio Profesional Docente; una de las primeras falencias que se identifican es que la ley limita el derecho de audiencia y debido procedimiento, pues en sus artículos 22 y 53 se estipula que cuando se cumplan ciertas condiciones, que ya hemos señalado en el cuerpo del presente trabajo, se darán por terminados los efectos laborales sin responsabilidad para la autoridad educativa, atentando

contra principios básicos como la indemnización correspondiente, lo que implicaría que se generen una gran cantidad de controversias laborales.

Por otra parte, la Ley General del Servicio Profesional Docente, centra en la evaluación, más que en la formación y capacitación la respuesta al problema de la calidad del sistema educativo nacional, es decir plantea una relación directamente proporcional entre la evaluación al docente y la calidad de la educación, lo que implica que entre más sean evaluados los docentes y directivos, y mejores sean sus resultados, la calidad de la educación por ende va a mejorar.

Hacer de la evaluación el soporte de la calidad le resta efectividad al proceso educativo, ya que experiencias previas han mostrado que la evaluación, si bien es necesaria, no es suficiente para solucionar el problema de la calidad educativa, pues se corre el serio riesgo de que los docentes se concentren en cumplir sólo aquello que será evaluado en términos individuales y descuiden otras tareas importantes de la función que no estén sujetas a evaluación⁶⁹.

La evaluación contempla la creación de estímulos que estarán ligados al desempeño del docente en los procesos de evaluación a que sea sometido; sobre este particular se pueden generar dos situaciones negativas y que en nada abonan al objetivo de la calidad educativa; en primer término podría producirse una competencia poco sana entre el personal docente y llegarse a desmotivar a todos aquellos que desempeñen bien su función, pero que por razones presupuestales o de diseño del sistema no se hagan acreedores al estímulo.

Por otra parte, la LGSPD en sus artículos 39 y 65 puntualiza que los programas de capacitación y formación profesional, así como los de estímulos e incentivos, dependerán de la viabilidad presupuestal; si consideramos el reducido crecimiento que ha experimentado la economía mexicana en los últimos años, los recortes presupuestales a diversos sectores (entre ellos la educación) y las bajas expectativas en el corto y mediano plazo, hacen suponer que cuando menos en este factor de la reforma, el futuro resulta

⁶⁹ Sobre este particular Fuentes (2013) señala que en diversos países (entre ellos México) existe evidencia que cuando los resultados de los exámenes afectan de manera directa la condición salarial y laboral de los maestros, sus resultados suelen ser manipulados. En tal sentido, resulta inevitable, y en cierto sentido normal, que cuando se responsabiliza al maestro y a las escuelas por resultados fuertemente influidos por factores externos a la escuela, se tiende a cambiar los resultados de distintas maneras.

incierto, pues es altamente probable que el Estado Mexicano no disponga de los recursos que esperaba tener para financiar las nuevas atribuciones y obligaciones que se desprenden de la ley citada.

Que la ley garantice que los integrantes del Servicio Profesional Docente tengan los conocimientos y el perfil requerido para ejercer funciones de docencia, dirección y supervisión, no implica que se mejoren problemas tales como la deserción escolar, el financiamiento, el aprovechamiento escolar, entre otras cosas. En este sentido, la reforma no impacta variables que inciden en el desempeño educativo de los alumnos como son infraestructura, recursos, situación socioeconómica del estudiante, contexto en el que se desenvuelve, etc. Es decir, la reforma considera solo una de las variables que impacta en el aprendizaje escolar: los docentes, mediante la evaluación de su labor en el aula.

Y que la reforma incida sólo en uno de los actores del proceso de enseñanza-aprendizaje, a través únicamente de la evaluación de su labor resulta ampliamente cuestionable, más si se considera que no se han tomado en cuenta los siguientes puntos:

- La evaluación es una función extremadamente delicada que exige considerar todas las variables que intervienen en el proceso educativo.
- La evaluación no debe usarse como una herramienta punitiva sino como un mecanismo que estimule la superación y el desarrollo del aprendizaje, y si no redunda en beneficio de alumnos y maestros, puede considerarse un ejercicio demagógico e inútil.
- El diseño de un sistema de evaluación del desempeño docente que pueda realmente contribuir a mejorar la calidad educativa es una tarea sumamente compleja, que requiere la participación de diversos actores (expertos en la materia, docentes, administradores, etc.), y que no se limita a un acuerdo político.
- Un sistema educativo tan grande como el de México (más de 25 millones de alumnos y 1.2 millones de maestros) y tan heterogéneo en lo material y en lo académico, vuelve aún más complejo el diseño de un sistema de evaluación docente, pues sería absurdo, injusto, moral y técnicamente incorrecto que se apliquen exámenes únicos estandarizados para evaluar la función docente.

Como ya señalamos, la reforma educativa centra sus acciones y efectos en un solo actor del Sistema Educativo Nacional, es decir el docente; sin embargo diversos autores (Flores, 2014; Martínez y Vega, 2007; Fuentes, 2013) señalan que el problema educativo en México no sólo es producto de la preparación del docente, sino que es el producto de numerosos y complejos factores socioculturales, tales como el modo de producción, la normatividad y las metas del sistema educativo, los recursos y coordinación de las instituciones (públicas o privadas), es decir es la suma de un amplio conjunto de variables internas y externas al ámbito educativo; por lo que centrar el problema educativo en uno sólo de sus factores, implica no sólo equivocarse en el diagnóstico, sino reducir el impacto de una posible solución.

La calidad de la educación no sólo depende del trabajo docente, sino también de condiciones materiales e institucionales favorables. Sin embargo en el sistema educativo mexicano, el docente se enfrenta a condiciones muy desiguales (en cuanto a recursos sociales, humanos, técnicos y materiales). Por tanto para alcanzar la tan señalada calidad educativa, es necesario el diseño e implementación de políticas que aseguren una distribución más equitativa de los recursos (un mal ejemplo de ello es el hecho de que muchas escuelas reciben nuevas tecnologías de la información, sin que las aulas estén equipadas para ello) y condiciones básicas en las que maestros y alumnos llevan a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Considerando los argumentos esgrimidos en el presente texto, es improbable que la reforma educativa promulgada en 2013 determine por sí sola la orientación y calidad del desempeño docente en las aulas, aunque si es muy posible que influya en la práctica. Experiencias previas han demostrado que los cambios en la educación no se logran por decreto, y que resulta imposible perpetuar una reforma si ésta es percibida como un sistema de control y sanción.

Hay que señalar que la gran apuesta de la presente administración federal se centró en lo que denominaron las “reformas estructurales” (fiscal, laboral, energética, educativa, de telecomunicaciones, de justicia), considerándose un logro del Ejecutivo Federal su aprobación, siendo su bandera más importante, tanto al interior como al exterior. Por tanto, uno de los objetivos de la reforma educativa promulgada en 2013 sería trascender en el

tiempo, y no entrar en la misma dinámica que señala Buenfil (2000), al señalar que en México las reformas educativas tienden a instalarse y eliminarse oficialmente al ritmo de los cambios políticos, por ejemplo, los cambios de administración. Así, cada seis años con los cambios de presidente y del gabinete, se abre la posibilidad de tener una reforma educativa o una nueva política educativa independientemente de las bondades o perjuicios que la anterior haya producido. Por lo tanto en ese sentido habrá que esperar para ver si la reforma educativa se transforma en una política educativa de largo plazo, o únicamente será bandera de la presidencia actual y cuando se dé el cambio de administración se relega a un segundo o tercer plano.

Consideramos que los objetivos de la reforma tendrían que ir en cuando menos seis sentidos:

1. En términos estrictamente cuantitativos el objetivo de la reforma debería ser en el mediano y largo plazo mejorar las puntuaciones en la evaluación PISA, lo que significaría dejar el último lugar entre los países miembros de la OCDE, ubicarse entre el lugar 20 y 30 del total de los participantes, y cuando menos alcanzar la puntuación media de la OCDE.
2. Eliminar en su totalidad la discrecionalidad en la asignación de plazas docentes del Sistema Educativo Nacional, garantizando igualdad de condiciones para todo aquel que se postule para obtener una plaza docente, y que no se siga privilegiando la asignación y se dé “vuelta” para posibilitar el ingreso a personal sin que cumpla el proceso de selección e ingreso.
3. La existencia de un sistema de evaluación de la función docente que cumpla con el objetivo de incidir en la calidad de la educación, con procesos realmente claros y transparentes, que garanticen efectivamente el derecho a recibir una educación de calidad, pero que también garantice los derechos laborales ya ganados por los docentes.
4. Garantizar que la relación entre el personal docente-sindicato-Estado Mexicano sea la óptima, garantizando cuando menos lo siguiente: la independencia del sindicato respecto de las autoridades educativas, la transparencia y rendición de cuentas de la cúpula sindical para con la base trabajadora, preservar los derechos de los trabajadores,

y por último que el sindicato cumpla con únicamente con las funciones que posee y no se inmiscuya en la co-administración del servicio educativo.

5. Recuperar la legitimidad que la Reforma Educativa ha ido perdiendo, pues como ya señalábamos de las reformas estructurales, la educativa era la que generaba mayor simpatía entre la población, sin embargo su base social ha ido disminuyendo con el correr del tiempo.
6. Lograr que la reforma educativa se convierta en una política pública, es decir en un conjunto de acciones: Estructuradas y definidas de modo intencional y causal por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía inmiscuidos en el tema, orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad; decididas por autoridades públicas legítimas; que sean ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales; y que den origen o formen un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad, es decir que la reforma educativa sea una respuesta sistematizada, organizada, y perdurable en el tiempo, en lugar de ser solamente una acción de gobierno ante una coyuntura específica.

Para alcanzar estos objetivos se hace necesario que se complementen los cambios que experimentó el Sistema Educativo Nacional en 2013, con transformaciones a los contenidos curriculares, revisión integral de los libros de texto, reexaminar planes y programas de estudio, así como el establecimiento, previa discusión de los diversos actores educativos, de características, perfiles, conocimientos y capacidades que debiera tener el personal que ejerza funciones de docencia, dirección y supervisión en el Sistema Educativo Nacional.

Además se requiere la generación de estrategias de negociación para convencer, disuadir y consensuar con los actores que se oponen a la reforma educativa; estas estrategias deberán ir acompañadas de argumentos con los que se demuestre fehacientemente que la reforma va más allá del ámbito laboral y que efectivamente se persigue el bien común, que en este caso se reflejaría con un servicio educativo de calidad.

Asimismo es necesaria la inclusión de todos los actores que participan del proceso educativo (profundizando la interacción entre sociedad y gobierno), pues su exclusión desde el diseño y la formulación de la reforma ha generado su oposición al no sentirse parte

del cambio y no incidir en éste con las propuestas que pudieran tener para mejorar al Sistema Educativo Nacional.

Por último se hace necesario un cambio en la estrategia de comunicación del aparato gubernamental con respecto a la reforma, puesto que lo hecho hasta el momento parece más propaganda electoral, puesto que se hablan de asuntos muy generales, que si bien son necesarios para el público en general, no acaban por convencer a actores involucrados en la temática educativa. La información que provea el gobierno sobre la reforma debe de dejar muy en claro cuáles son sus bondades, en que se va a beneficiar el Sistema Educativo Nacional en lo general, así como docentes y alumnos en lo particular; y por último señalar puntualmente cuales son los objetivos que se persiguen con la reforma (pues la calidad educativa es muy general), cómo se piensa alcanzarlos y en qué tiempo.

Por lo tanto, para que los cambios en el Sistema Educativo Nacional se pudiesen considerar integrales se requiere contemplar un diagnóstico medianamente informado y fundamentado, que considere los rasgos principales del sistema educativo así como los problemas centrales, las diferencias o situaciones que se piensan enfrentar y resolver. Es decir, debe contener una sólida argumentación que sustente y explique la necesidad y alcances de las transformaciones planteadas.

Atendiendo a lo enunciado en el presente trabajo, podemos señalar que la reforma ha obedecido a un cumulo de factores como demandas, enfoques, proyectos de gobierno y normatividad, y que sus implicaciones van más allá del ámbito educativo, para impactar en aspectos políticos y sociales. La reforma educativa partió de un acuerdo político, entre el gobierno federal y las principales fuerzas políticas, y a partir de ello se modificó y genero legislación, que se ha traducido en una política educativa, reflejada en programas, políticas públicas y acciones gubernamentales.

Los resultados que arroje se verán solamente en el mediano y largo plazo, y éstos serán una rica fuente para investigaciones futuras desde la administración pública y la ciencia política, pues como ya señalamos las implicaciones de la reforma incidirán en aspectos políticos y sociales.

ANEXOS

Anexo 1.

Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación.⁷⁰

Si la educación es política de Estado, la calidad de los procesos educativos requiere de los esfuerzos a los que están obligados sus actores: poderes públicos, órganos de gobierno, autoridades, instituciones, maestros, organizaciones gremiales, expertos, padres de familia y la sociedad en su conjunto.

Es claro que el cumplimiento de las obligaciones del Estado exige que el sistema educativo se encuentre en condiciones de proporcionar una educación que cumpla con los fines establecidos en la Carta Magna. Los propósitos de impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación han debido recorrer diversos caminos que van desde las modificaciones al orden jurídico, hasta los acuerdos de voluntades entre el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales y la organización sindical reconocida como titular de las relaciones colectivas de trabajo, en el caso de la educación básica, y de las diversas dependencias y organismos que brindan educación media superior. Por su parte, las decisiones públicas respectivas se han orientado tanto a la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, como al establecimiento de nuevos métodos y procedimientos referidos al funcionamiento del Sistema Educativo Nacional.

El proceso educativo exige la conjugación de una variedad de factores: docentes, educandos, padres de familia, autoridades, asesorías académicas, espacios, estructuras orgánicas, planes, programas, métodos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento y otros. No obstante, es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes y que el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante. En atención a ello, la creación de un servicio profesional docente es necesaria mediante una reforma constitucional; el tratamiento de los

⁷⁰ Tomado de Gaceta Parlamentaria, número 3664-II, Año XVI, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 11 de diciembre de 2012, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México.

demás factores podrá ser objeto de modificaciones legales y administrativas en caso de estimarse necesarias.

Por otra parte, es de reconocerse que el país ha tenido un avance importante en el tema de la evaluación. Las autoridades y los docentes la practican y son parte de ella. La experiencia hasta ahora acumulada debe servir para organizar un sistema de evaluación con las directrices necesarias para el cumplimiento de los fines de la educación. El propósito es que una instancia experta asuma un papel claro como órgano normativo nacional; que ofrezca información confiable y socialmente pertinente sobre la medición y evaluación de alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos, y que por la trascendencia de las funciones que desarrollará, adquiera la más alta jerarquía, goce de autonomía técnica y de gestión. Por ello, se hace imprescindible la creación de un órgano que desde el ámbito constitucional esté investido de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

Por lo expuesto se hace impostergable fortalecer las políticas de Estado ya existentes e impulsar las que sean necesarias para hacer posibles los cambios que la educación requiere. Es con este propósito que se estima necesario elevar a rango constitucional las disposiciones que permitirán dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y aseguren la superación de los obstáculos que lo limitan. Se requiere, en consecuencia, establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente y para la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como máxima autoridad en materia de evaluación.

El Sistema Educativo Nacional ha debido contender con adversidades de diversa índole. En primer lugar, con una exigente tasa de crecimiento poblacional y con patrones de distribución de alta complejidad. Esta circunstancia propició que el sistema generara mecanismos de atención que si bien han tenido un carácter remedial, no siempre han alcanzado los niveles de calidad exigibles. Una segunda adversidad han sido las prácticas indebidas y frecuentemente lesivas a la dignidad magisterial. Adicionalmente, el acelerado avance en los conocimientos científicos y tecnológicos y las exigencias de la convivencia en la comunidad escolar y del desarrollo económico y social, han significado nuevas demandas a las escuelas y al quehacer de los maestros. En su conjunto, son problemas y

necesidades que plantean una atención decidida y responsable, y respecto de los cuales la sociedad espera tener una respuesta satisfactoria.

Estas consideraciones obligan a cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial. El acceso de los maestros y su promoción a puestos directivos y de supervisión en el sistema educativo público deben corresponder a las cualidades que para ello se requieren, así como al desempeño y mérito profesional de quienes ejercen.

Existen diversas condiciones que deben reunirse para mejorar el servicio educativo. Desde luego influyen factores externos como la pobreza y la falta de equidad. También es necesario tomar en cuenta los factores propios de las escuelas, en particular cuando se ubican en zonas marginadas. En este sentido, la evaluación debe reconocer las dificultades del entorno y las condiciones de la escuela en la que el maestro se desempeña.

Por ello, sería injusto señalar que los bajos resultados educativos obedecen a un sólo factor como frecuentemente se ha señalado de manera equívoca. El magisterio ha expresado inconformidades –con argumentos fundados– por las evaluaciones que carecen de una valoración integral de su desempeño y desconocen la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función docente tiene lugar.

La autoridad tiene la delicada encomienda de facilitar y apoyar el ejercicio de los cientos de miles de docentes que cumplen con su responsabilidad. Bajo la premisa de una evaluación justa y técnicamente sólida será posible conciliar la exigencia de la sociedad por el buen desempeño de los maestros, con el justo reclamo del magisterio y de la sociedad que exigen la dignificación de la profesión docente. La creación de un servicio profesional docente responde a esta exigencia.

Actualmente, la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no corresponde a un procedimiento que otorgue seguridades suficientes de que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas para esas funciones. Por ello la necesidad de incorporar dentro de un servicio profesional docente a quienes desempeñen funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior que imparte el

Estado. Al hacer alusión a funciones de supervisión, se considera a quienes cuentan con el nombramiento de supervisor, inspector, jefe de zona o de sector de inspección o cualquier otro cargo equivalente que efectivamente realice funciones de supervisión.

Ese es el propósito en el que se inspira un servicio profesional docente que fie las reglas de aplicación nacional para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado, mediante mecanismos que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de quien aspira o se encuentra dentro del servicio.

El personal docente y con funciones de dirección o supervisión en la educación pública forma parte de los trabajadores al servicio del Estado. En el caso de los servicios educativos federales son funcionarios del Gobierno Federal y en los estatales, de los gobiernos de las entidades federativas. La legislación laboral para los trabajadores del Estado queda comprendida en el Apartado B del artículo 123 constitucional y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública se rigen, además, por el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y por el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la propia Secretaría. En cada una de las entidades de la República existen disposiciones equivalentes.

El artículo 123 constitucional fija las bases de las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Establece que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, y que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fie la ley.

La sociedad mexicana reconoce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos. Sin embargo, en la actualidad no existe base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal de la educación pública respecto de los demás trabajadores del Estado. Por ello, la reforma objeto de la presente Iniciativa diseña una política de Estado

sustentada en la fuerza de una disposición constitucional que en materia de ingreso, promoción y permanencia en el servicio, permita superar inercias y fiar con claridad las responsabilidades que el Congreso Federal, los congresos de los estados y las autoridades educativas deben asumir, sin detrimento alguno de los derechos laborales que, en su calidad de servidores del Estado, se les otorgan en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

La ley protege los derechos de todos los trabajadores incluidos los del magisterio. Quien ejerce la docencia en la educación básica y media superior que el Estado imparte tendrá garantizada su permanencia en el servicio en los términos que establezca la ley. Para ello, se deberá atender a las obligaciones inherentes de la función que realiza, que derivan de los fines de la educación que la Constitución establece. En este sentido, habrá que construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración integral del desempeño docente y consideren la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función tiene lugar. Una evaluación sólida y confiable para el magisterio también servirá para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos a los maestros.

La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. Cuando se encuentren fortalezas habrá que desarrollarlas y encontrar los medios para compartirlas con otros maestros; en los casos en que haya debilidades los maestros deberán, prioritariamente, encontrar el apoyo del sistema educativo para superarlas. En tal sentido, será preciso reforzar el acompañamiento que los docentes requieran en las escuelas, así como los demás elementos que favorecen su formación continua. Por otra parte, es de señalarse que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se estableció en el año 2002 como respuesta a las crecientes demandas sociales para crear un organismo independiente que llevara a cabo evaluaciones confiables del Sistema Educativo Nacional. Bajo el actual marco legal, la Secretaría de Educación Pública es el único órgano con autoridad para evaluar el Sistema Educativo Nacional. Por su parte, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es un organismo auxiliar que apoya a las autoridades en las evaluaciones escolares y en el diseño de programas y acciones educativas.

En el ámbito educativo existe el consenso de que ahora el Instituto sea fortalecido y transformado en un órgano con capacidad para actuar con autonomía en la toma de decisiones técnicas, relativas a la medición y evaluación de la educación.

El artículo 3o. constitucional prevé en lo esencial la organización del Sistema Educativo Nacional. Dada la relevancia del papel que el Instituto ha de desempeñar y la importancia de que la evaluación educativa goce de la plena confianza de los actores educativos y de la sociedad, es necesario conferirle la jerarquía que le corresponde. Por ello, la propuesta de reforma objeto de esta Iniciativa consiste en elevar a rango constitucional la autonomía del Instituto.

La autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación le permitirá constituirse en una entidad confiable que informe objetivamente, asesore y fie directrices que las autoridades tendrán que considerar para la elaboración de las políticas educativas. En este sentido, también permitirá que en la toma de decisiones se brinde la debida consideración a la evidencia y a los análisis técnicos de un órgano experto.

El cumplimiento de la obligación de ofrecer una educación de calidad requiere que el acceso de los maestros al sistema público y su promoción y permanencia se realicen a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación.

En este orden de ideas, y considerando lo que se ha expuesto anteriormente, se propone modificar el artículo 3o. constitucional, para establecer a nivel nacional las bases de creación de un servicio profesional docente que esté integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado. En este sentido, la reforma propone que la ley reglamentaria del artículo 3o. constitucional fie los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio.

Los criterios para determinar la promoción deben corresponder, de manera efectiva, al mérito del maestro en su desempeño individual, además de asegurar la satisfacción de los requerimientos del perfil respectivo. Estos criterios deberán igualmente servir para el

establecimiento del sistema de reconocimiento que resulte idóneo para el desarrollo profesional docente.

En la presente Iniciativa se propone que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tenga las atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en el ámbito de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ese propósito es necesario dotar al Instituto de las facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema; emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y generar directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad.

El funcionamiento del sistema educativo debe hacer de la evaluación una práctica cotidiana, con la obligación de todos de hacer suyos los criterios emitidos por una autoridad constitucionalmente investida.

Por su parte, la evaluación individual de los elementos que integran el Sistema Educativo Nacional debe continuar como una función ordinaria de las autoridades, propia de su operación, que no puede separarse de su diario quehacer. Sin embargo, la práctica de esas evaluaciones debe obedecer a criterios técnicos idóneos que el Instituto brinde en el ejercicio de sus funciones.

Anexo 2

Indicadores del “Programa sectorial de educación 2013-2018”

FICHA DEL INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador	<i>1.1 Proporción de plazas docentes contratadas por Concurso de Oposición en educación básica (PPCCEB)</i>
Objetivo Sectorial o transversal	Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población.
Descripción general	<p>Mide la proporción de plazas docentes que se ocupan por la vía del concurso de oposición, en relación al total de plazas que se contratan para cada ciclo escolar, correspondientes a educación básica.</p> <p>Uno de los principales elementos para asegurar la calidad de los aprendizajes, corresponde a la capacidad y desempeño de los docentes frente a grupo; para contribuir a la mejora educativa, se planteó una profunda reforma, parte de la cual incluyó, entre otras, la Ley General del Servicio Profesional Docente (septiembre de 2013) que establece como uno de los principales lineamientos, el fortalecimiento del proceso de contratación de docentes, mediante concurso de oposición, constituyendo ésta, una de las acciones para instrumentar el compromiso del Gobierno de la República para mejorar la calidad del magisterio nacional. Por lo anterior, este indicador tiene una relación directa con el objetivo de elevar la calidad de los aprendizajes.</p> <p>El indicador evalúa la capacidad de la federación y de los estados de someter a concurso las plazas que se contratan en cada ciclo escolar. Es un indicador vinculado a la implantación del Servicio Profesional Docente, aspecto prioritario de la reforma educativa.</p>
Observaciones	<p>El indicador es una relación expresada como porcentaje. Fórmula de cálculo:</p> $PPCCEB = \frac{TPCXCEB}{TPCONEB} \times 100, \text{ donde}$ <p><i>PPCCEB</i> = Proporción de plazas contratadas por concurso de oposición en educación básica. <i>TPCXEB</i> = Total de plazas contratadas por la vía del concurso de oposición en educación básica. <i>TPCONEB</i> = Total de plazas contratadas en educación básica.</p> <p>Nota: Para el caso de contratación por el régimen de Hora-semana-mes, se hará una conversión de 19 horas equivalente a una plaza.</p>
Periodicidad	Por ciclo escolar
Fuente	<p>SEP / Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente: Registro de Plazas contratadas en cada ciclo escolar. Las plazas ocupadas se podrán consultar en las convocatorias para el concurso nacional de plazas, mediante la página electrónica de la SEP, que incluye también los resultados finales de este proceso.</p> <p>http://www.sep.gob.mx</p>
Referencias adicionales	Dependencia responsable de medir el indicador: SEP / Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente.
	Línea base 2012/2013
	Meta 2018/2019
	Indicador nuevo
	100%

FUENTE: Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

FICHA DEL INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador	<i>1.3 Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica.</i>
Objetivo Sectorial o transversal	Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y formación integral de todos los grupos de población.
Descripción general	<p>El indicador muestra la calidad de alumnos de cada cien, que alcanzaron un puntaje en los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) que los ubica en el nivel de logro “<i>por debajo del básico</i>” –aquí llamado insuficiente–, el cual indica que tienen carencias importantes en el dominio curricular y limitaciones para continuar aprendiendo satisfactoriamente en las asignaturas de español y matemáticas.</p> <p>EXCALE es una prueba aplicada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación desde 2005, con el propósito de conocer lo que el conjunto de estudiantes mexicanos aprende del currículo nacional a lo largo de su educación básica. Se aplica, de forma escalonada, cada cuatro años a 3° de preescolar, 3° de primaria, 6° de primaria y 3° de secundaria, de modo que puede medirse el logro educativo de una generación escolar en su paso por la educación básica. Por sus características el avance implica que el valor del indicador tienda a disminuir.</p> <p>Se relaciona con las estrategias 2 y 6 del objetivo 1.</p>
Observaciones	<p>Fórmula de cálculo:</p> $\frac{\tilde{E}_{-B_D}^g}{\tilde{E}_D^g} \times 100$ <p>$\tilde{E}_{-B_D}^g$ Número estimado de estudiantes en el grado g cuyo puntaje los ubico en el nivel de logro por debajo del básico en el dominio D.</p> <p>\tilde{E}_D^g Número estimado de estudiantes en el grado g evaluados en el dominio D.</p> <p>g Grado escolar: 3° y 6° de primaria y 3° de secundaria.</p> <p>D Dominios evaluados por los EXCALE: español y matemáticas.</p> <p>Indicador desagregado por sexo.</p>
Periodicidad	<p>Calendario escalonado de evaluaciones cuatrienales:</p> <p>3° Primaria: 2010, 2014 y 2018.</p> <p>6° Primaria: 2009, 2013 y 2016.</p> <p>3° Secundaria: 2018, 2012 y 2016.</p> <p>Evaluaciones en español y matemáticas.</p>

FUENTE: Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Línea base y metas del indicador 1.3.

Línea Base			
<i>Grado/Dominio</i>	Total	Hombres	Mujeres
3° Primaria, 2010			
Español	20.2%	22.4%	17.6%
Matemáticas	31.8%	31.8%	31.1%
6° Primaria, 2009			
Español	14.1%	17.7%	10.5%
Matemáticas	12.3%	12.7%	11.9%
3° Secundaria, 2008			
Español	35.9%	42.5%	29.5%
Matemáticas	51.9%	50.6%	53.1%

Meta 2018			
<i>Grado/Dominio</i>	Total	Hombres	Mujeres
3° Primaria, 2018			
Español	17.2%	19.0%	15.0%
Matemáticas	27.0%	27.0%	26.4%
6° Primaria, 2017			
Español	12.0%	15.0%	8.9%
Matemáticas	10.5%	10.8%	10.1%
3° Secundaria, 2016			
Español	32.3%	38.3%	26.6%
Matemáticas	46.7%	45.5%	47.8%

FUENTE: Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale) para los alumnos de 3° de primaria, 6° de primaria y 3° de secundaria (base de datos), INEE (2008,2009 y 2010)

FUENTES DE INFORMACIÓN

Aguilar Villanueva, L.F., (2007) *Gobernanza y gestión pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

Alarcón, M.A., (2011) “Aproximaciones al concepto del Discurso Profesional Docente” en *Literatura y Lingüística*, núm. 23, Santiago, Chile. Universidad Católica Silva Henríquez, Pp. 141-165.

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.

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., (2013) “¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del Servicio Civil Mexicano” en *Andamios*, vol. 10, núm. 21, enero-abril, México, Pp. 13-37.

Argyriades, D., (2005) “Resistencia al cambio. Algunas observaciones críticas sobre discursos contemporáneos con respecto a la reforma administrativa” en *Contaduría y Administración*, núm. 215, enero-abril, México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Pp. 125-152.

Argyriades, D., (2012) “El servicio público en encrucijada. El significado y la importancia de la profesionalización en el servicio público” en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 19, núm. 58, enero-abril, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Pp. 97-110.

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.

Bahena del Alcazar, M., (1996) *Curso de ciencia de la administración*. Madrid, España. Tecnos.

Barzelay, M., (1992) *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, University of California Press.

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.

Barzelay, M., (2001) “*The New Public Management*”. University of California Press, USA.

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.

Bozeman, B., (1998) *Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica.

Buenfil Burgos, R.N., (2000) “Globalización y políticas educativas en México 1988-1994. Encuentro de lo universal y lo particular” en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, año/vol. XXX, núm. 003, Distrito Federal, Centro de Estudios Educativos A.C., Pp. 55-92.

Cabrero Mendoza, E. et al., (1997) “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias de descentralización federal y capacidades en la gestión local” en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, Pp. 329-391.

Cadena Inostroza, C., (2003) “Servicio civil de carrera: lecciones para el futuro” en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IV, núm. 14, julio-diciembre, México, El colegio Mexiquense A.C., Pp. 365-387.

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, Pp. 55-100.

Coll Lebedeff, T., (2013) “La reforma educativa, el poder del Estado y la evaluación” en *El Cotidiano*, núm. 179, mayo-junio, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Pp. 43-53.

Cordero Arroyo, G. y E. Luna Serrano, (2014) “El sistema profesional docente en la perspectiva de los sistemas nacionales de formación de profesores y de evaluación. El caso de México” en *Revista Iberoamericana de evaluación educativa*, vol. 7, núm. 2 especial, Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar, Pp. 75-84.

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, Pp. 153-168.

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.

De la Madrid Hurtado, M., (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, Pp. 57-76.

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 8 de mayo de 2016).

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 2016).

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 mayo de 2016).

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 7 de mayo de 2016).

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 2016).

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 5 de agosto de 2016).

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, Pp. 13 (Segunda Sección). Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=09&day=11> (Accesado el día 5 de agosto de 2016).

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 5 de agosto de 2016).

Díaz Barriga, Á. y C. Inclán, (2001) *El docente en las reformas educativas. Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos*. México, Clacso.

Downs, A., (1967) *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.

Dunleavy, P. et al., (2005) “New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance” en *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*.

Dussauge Laguna, M.I., (2005) “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México” en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, México, El Colegio de México, Pp. 761-794.

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.

Flores Andrade, A., (2014) “Aspectos fundamentales de la Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013 en México” en *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. IX, núm. 17, enero-junio, México, Universidad Iberoamericana, Pp. 174-202.

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, Pp. 17-34.

- 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., (2002) *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*. México. Mimeo.
- 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, Pp. 35-42.
- 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 28 de marzo de 2016)
- Heller, H., (2014) *Teoría del Estado*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Navarro, L., (2013) “*La cal(am)idad educativa y la resistencia magisterial*” en *El Cotidiano*, núm. 179, mayo-junio, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Pp. 5-25.
- Ivanier, A. et al., (2004) “*¿Qué regulan los estatutos docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa*”. Buenos Aires, Ed. Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Disponible en <http://cculturalcoop.org.ar> (Accesado el día 4 de abril de 2016).
- Keraudren, P. y H. Van Merlo, (1998) “Theories of public management reform and their practical implications”, en Verheijen, T. y D. Combes [comps.], *Innovations in public management. Perspectives from East and West Europe*, U.K.: Cheltenham.
- 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.
- Martínez Escárcega, R. y S. Vega Villareal, (2007) “*Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria*” en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXVII, núm. 1-2, 1ero-2do trimestres, Distrito Federal, Centro de Estudios Educativos A.C., Pp. 91-114.

- Martínez Puón, R., (2008) “Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México” en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 15, núm. 48, septiembre-diciembre, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Pp. 203-221.
- Martínez Puón, R., (2008b) “Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias” en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VI, núm. 9, segundo semestre, Santiago, Chile, Universidad Central de Chile, Pp. 127-143.
- Martínez Puón, R., (2009) “La reforma de la Administración pública: la asignatura pendiente de la Reforma del Estado” en *Revista Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 24, abril, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Pp. 32-45.
- Martínez Rizo, F., (2008) “Evaluación a gran escala y evaluación en aula”. Documento del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE). México.
- Martínez Vilchis, J., (2007) *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la Administración Estatal en México*. México. Miguel Ángel Porrúa-UAEM.
- Mejía Botero, F., F. Urrutia de la Torre y A. Olvera López, (2013) “Argumentos y propuestas programáticas sobre el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en el contexto de la reforma de los artículos 3° y 73 constitucionales” en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLIII, núm. 1, Distrito Federal, Centro de Estudios Educativos A.C., Pp. 9-20.
- Méndez, A., (2015) *Declara la Corte constitucional el sistema de evaluación docente*. “La Jornada”, 24 de junio de 2015, Pp. 3.
- Méndez, J.L., (2008) “Diseño, aprobación e implementación del servicio profesional de carrera en México. Lecciones y retos” en *Servicio Profesional de Carrera V (9)*, México, Pp. 9-24.
- Méndez, J.L., (2010) “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal” en J.L. Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Las políticas públicas*. México, D.F., El Colegio de México.
- Mintzberg, H., (1999) “Gestionar el gobierno, gobierno, gobernar la gestión” en Losada, C. (comp.), *¿De burócratas a gerentes?* Washington, D.C. BID, Washington.
- 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.
- 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.
- Nelson, B., (1994) “La formación de una Agenda. El caso del maltrato a los niños” en Aguilar Villanueva, L.F. (Coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa. México. Pp. 105-140
- Nickson, A., (2002) “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management” en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, núm. 24, octubre, Caracas, Venezuela.
- 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.
- OCDE, (2009). *Implementación de políticas de educación: México*. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/26/25/44833059.pdf. (Accesado el 19 de marzo de 2016)

OCDE, (2012) *México -Nota País- Resultados de PISA 2012*. Disponible en <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf> (Accesado el 28 de agosto de 2016).

Ontiveros Jiménez, M., (2003) “*La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa y los salarios magisteriales*” en *Análisis Económico*, vol. XVIII, núm. 37, primer semestre, México, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Pp. 81-95.

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 28 de marzo de 2016)

Orrego, C., (1999) “*¿Visiones alternativas o complementarias sobre las reformas, y Elementos para una política de estado sobre la información y la gestión pública*” en *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Osborne, D. y T. Gaebler, (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass. Addison-Wesley.

Oszlak, O., (2003) “Profesionalización de la función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública” en D. Arellano Gault *et al.*, (coords.), *Retos de la profesionalización de la función pública*, Venezuela, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.

Owen, E. H., (1998) *Public Management and Administration: An Introduction*, segunda edición, Nueva York, St. Martin’s Press, p. 242.

Pardo, M.C., (1999) *Federalización e Innovación Educativa en México*. México, D.F. El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Pardo, M.C., (2005) “*El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio*” en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, México, El Colegio de México, Pp. 599-634.

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.

Pérez Ruíz, A., (2011) “*Política pública y sindicalismo magisterial: la búsqueda de la calidad educativa y los nuevos actores*” en *El Cotidiano*, núm. 168, julio-agosto, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Pp. 69-78.

Pescador Osuna, J. A., (2001) “*Evaluación de la reforma de 1992*” en *Revista Educación*, núm. 37, México, Pp. 12-18.

Pichardo Pagaza, I., (2004) *Modernización administrativa: propuesta para una reforma inaplazable*. Primera edición, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense-Universidad Nacional Autónoma de México.

Piña Osorio, J.M., (2013) “*Las representaciones sociales y la reforma educativa*” en *Perfiles Educativos*, vol. XXXV, núm. 140, Distrito Federal, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Pp. 3-6.

Poder Ejecutivo Federal, (1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México. Talleres Gráficos de la Nación

Poder Ejecutivo Federal, (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México. Talleres Gráficos de la Nación.

Poy Solano, L., (2015) *Demanda el INEE que no se suspenda evaluación a maestros*. “*La Jornada*”, 31 de mayo de 2015, Pp. 5.

Poy Solano, L., (2015b) *La SEP suspende indefinidamente el proceso para evaluar a maestros*. “*La Jornada*”, Sábado 30 de mayo, Pp. 7.

Ramírez Raymundo, R., (2013). “*La reforma constitucional en materia educativa: ¿Una nueva estrategia para mejorar la calidad 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, Pp. 123-139.

Rockwell, E., (2013) “*La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa*” en Ramírez Raymundo, R. (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México, D.F. Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, Pp. 77-109.

Rondinelli, D. et al., (1983) “*Descentralization in Developing Countries*”, en Di Gropello, E., *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*, núm. 68, revista de la CEPAL.

Rueda Beltrán, M. y M. Nava Amaya, (2013) “*El nuevo escenario para el desarrollo profesional de los docentes y el sistema nacional de evaluación educativa*” en Ramírez Raymundo, R. (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México, D.F. Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, Pp. 43-56.

Sacristán, J. G., (2002). *Educar y convivir en la cultura global*. Madrid, Morata.

Salazar Ugarte, P., (2013) “*Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas de la reforma al artículo 3º 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, Pp. 141-152.

Salinas Wolberg, H., (2008) “*La nueva gestión pública y la creación de valor público: ¿enfoques compatibles o antinómicos en la administración pública?*” en *Revista IAPEM*, núm. 69, enero-abril, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., Pp. 165-191.

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.

Santibáñez, L., (2008) “*Reforma educativa: el papel del SNTE*” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, México, Pp. 419-443.

SEP, (2013) *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México, D.F. Primera Edición.

Serra Rojas, A., (2002) *Derecho Administrativo. Primer curso*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Simon, H., (1947) *Administrative Behavior*. Chicago. University of Chicago Press.

Stigler, G., (1971) “*The theory of economic regulations*” en *Bell Journal of economics and management science*.

Tapia García, G., (2004) *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Guanajuato. Instituto de Investigaciones en Educación. Universidad de Guanajuato.

Toro, J. B., (2003) “*Perfil del educador de la escuela católica*”, en IV Congreso Nacional de Educación Católica, Bogotá, CONACED, 25-28 de septiembre.

United Nations, (1999) “Public Service in Transition: Enhancing its Role” en *Professionalism, Ethical Values and Standards*. New York.

Uvalle Berrones, R., (1998) “*Visión del Estado contemporáneo*” en *Revista Prospectiva*, núm. 9, México, Política Nueva A.C.

Uvalle Berrones, R., (2005) “*Ciudadanía y administración pública*”, León y Ramírez, J.C. y J.C. Olvera García (coords), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Uvalle Berrones, R., (2007) *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. Toluca. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Valdés Cuervo, A.A., Cantón Mayín, M. y M.L. Mercado Zuñiga, (2006) “*Aceptación del instrumento de evaluación del desempeño profesional en la Carrera Magisterial*” en *Enseñanza e Investigación en Psicología*, vol. 11, núm. 11, enero-junio, México, Consejo Nacional para la Enseñanza en Investigación en Psicología, Pp. 39-51.

VALDÉS CUERVO, Ángel Alberto, Mary Beatriz Cantón Mayín y María de la Luz Mercado Zuñiga (2006). “*Aceptación del instrumento de evaluación del desempeño profesional en la carrera magisterial*” en *Enseñanza e Investigación en Psicología*, México, vol. 11, núm. 11, enero-junio, Consejo Nacional para la Enseñanza en Investigación en Psicología. Pág. 39-51.

Valdez, H., (2000) “*Evaluación del desempeño docente*”. Ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre Evaluación del Desempeño Docente. México, D.F.

Valenzuela Espinosa, I., (2004) “*El enfoque institucional, la modernización del Estado y el desarrollo*” en *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, núm. 14, Chile, Universidad Arturo Prat, Pp. 4-19.

Villanueva Sánchez, P., (2010) “*Impacto de la descentralización de la educación básica y normal en México sobre el gasto en nómina magisterial de los estados, 1999-2004*” en *Economía mexicana nueva época*, vol. XIX, núm. 2, segundo semestre, Pp. 231-270.

Zorrilla, M. y B. Barba, (2008) “*Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores*” en *Revista Electrónica Sinéctica*, núm. 30, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Pp. 1-30, disponible en: <http://saturno.sc.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002/MargaritayBonifacio.pdf> (Accesado el día 27 de marzo de 2016).