



# La encrucijada de la Educación Básica en México

Éxitos, fracasos y omisiones (1978-2012)

Rosalina Romero Gonzaga

educación

iisue

En esta obra, la autora dilucida el papel que jugaron los mandos medios y superiores de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP en el curso de un proceso de transformación y analiza, a partir de datos duros, testimonios y entrevistas, cómo tales actores impulsaron, restringieron o generaron resistencias al cambio educativo. Para ello, Rosalina Romero hace una radiografía de 1978 a 2012 en la que expone, con sumo rigor y detalle, las condiciones en las que surgió el aparato burocrático para normar con criterios homogéneos las políticas para el subsistema de educación básica, los factores que lo debilitaron, la lógica de funcionamiento del aparato educativo y la dinámica interburocrática en la que los funcionarios tomaron una serie de decisiones que se orientaron a favorecer intereses particulares, lo cual retrasó y desacreditó las políticas de educación básica. Sumergirse en la lectura de esta obra llevará al lector a un entendimiento claro y cabal de cómo funcionan las instituciones de educación en México y, en particular, de los mecanismos que han llevado a la Secretaría a ser una instancia educativa vulnerable en la que prevalecen prácticas viciadas, lógicas perversas y resistencias endémicas que han mermado de manera consistente la calidad de la educación en el país. El libro incluye recomendaciones de política pública que serán de gran utilidad para los tomadores de decisiones.

# La encrucijada de la Educación Básica en México

Éxitos, fracasos y omisiones (1978-2012)

educación

**ii**sue

Descarga más libros de forma gratuita en la página del  
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación  
de la Universidad Nacional Autónoma de México

**www.  
iisue.  
unam.  
mx/  
libros**

Recuerda al momento de citar utilizar la URL del libro.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN  
*Colección Educación*

# La encrucijada de la Educación Básica en México

Éxitos, fracasos y omisiones (1978-2012)

Rosalina Romero Gonzaga



**iisue**

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación  
México, 2020

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas**

**Nombres:** Romero Gonzaga, Rosalina, autor.

**Título:** La encrucijada de la educación básica en México : éxitos, fracasos y omisiones (1879-2012) / Rosalina Romero Gonzaga .

**Descripción:** Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2020. | Serie: IISUE educación.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2087987 | ISBN 978-607-30-3578-1.

**Temas:** México. Subsecretaría de Educación Básica – Organización. | Educación básica – México. | Educación y Estado – México. | Planificación educativa – México.

**Clasificación:** LCC LA424.R66 2020 | DDC 372.972—dc23

Este libro fue sometido a dos dictámenes doble ciego externos, conforme a los criterios académicos del Comité Editorial del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Coordinador editorial  
*Jonathan Girón Palau*

Edición  
*Graciela Bellon*

Diseño de cubierta  
*Diana López Font*

Edición digital (PDF)  
*Jonathan Girón Palau*

Primera edición: 2020  
Primera edición (digital): 2021

DR© Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,  
Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,  
Coyoacán, 04510, Ciudad de México,  
<http://www.iisue.unam.mx>  
Tel. 56 22 69 86

ISBN: 978-607-30-3578-1  
ISBN (PDF): 978-607-30-4544-5



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Hecho en México

9	INTRODUCCIÓN
19	EXPLICACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN QUE ASUME LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA A TRAVÉS DE DOS ESCUELAS DE PENSAMIENTO INSTITUCIONALISTA
22	El viejo y el nuevo pensamiento institucionalista
25	Las explicaciones institucionalistas sobre la institucionalización
31	El institucionalismo económico
34	El institucionalismo de la ciencia política
50	El institucionalismo sociológico
57	Explicación de la institucionalización a través del <i>path dependence</i>
81	DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA (1971-1982)
82	Gestación, desarrollo y transformación del aparato de Educación Básica
89	Los programas de reforma administrativa en la reestructuración del sector educativo
104	Las razones para implementar la desconcentración administrativa
113	Creación y desarrollo de la Subsecretaría de Educación Básica en el contexto de las reformas administrativas
120	Momentos de reestructuración organizativa de la Subsecretaría de Educación Básica y los conflictos intraburocráticos
143	Implicaciones político-administrativas de la desconcentración educativa

147	CARACTERIZACIÓN, PAPEL Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS FUNCIONARIOS DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN COYUNTURAS DE CAMBIO
147	La estructura interna de la Secretaría de Educación Pública
155	Características y atribuciones de los funcionarios medios y superiores
162	Capacidad institucional de los funcionarios de mandos medios y superiores
188	La fragilidad de la reinstitucionalización del aparato de Educación Básica
216	El camino hacia la desinstitucionalización del aparato de Educación Básica
249	CONCLUSIONES
250	Los modelos de análisis
256	Los hallazgos
266	Las recomendaciones de política pública
273	ANEXOS
285	REFERENCIAS
311	SIGLAS Y ACRÓNIMOS



La Subsecretaría de Educación Básica (SEB)\* ofrece el servicio de Educación Básica (EB) a más de 25 millones de alumnos (INEE, 2014), atendidos por más de un millón de maestros. El nivel primario concentra aproximadamente 15 millones de alumnos, único que se ha acercado al 100 por ciento de la cobertura, en tanto que el secundario (82 por ciento, aún está lejos de alcanzar la cobertura universal (Blanco, 2011). La EB es el nivel educativo que detenta el mayor porcentaje del presupuesto del sector educativo; atiende a más personas que otras modalidades; representa los primeros y, para muchos, los únicos años de escolarización y sigue siendo un ámbito prioritario de la política pública del Estado.

Consistentemente, investigadores en educación y la opinión pública en general coinciden en sostener que la EB reporta magros resultados. (Latapí, 1988; Muñoz Izquierdo, 1988; Díaz-Barriga, 1988; Ramírez, 2000; Fuentes Molinar, 1983, 1990; Guevara Niebla, 1990; Schmelkes, 2005). Pese a ello, es innegable que el subsistema ha experimentado avances respecto al aumento en los años de escolaridad, en la dismi-

\* Nota de la edición: En este libro, las siglas y los acrónimos se manejaron de la siguiente manera: 1) Las siglas que aparecen de forma repetida a lo largo del texto se dejaron como, por ejemplo Secretaría de Educación Básica (SEB), o Educación Básica (EB), y se consignaron, en su totalidad, en el siglario. 2) Las siglas que aparecen una sola vez pero que tienen un valor referencial o que remiten a un léxico de la época (como Conasupo, Fobaproa, UNICEF, BID), se dejaron en texto (y en las notas) desatadas y con la sigla (o acrónimo) correspondiente pero no se consignaron en el siglario. 3) En las referencias, las siglas de las diferentes editoriales están consignadas en el siglario.

nución del índice de analfabetismo y en la cobertura de educación primaria. La SEB, en tanto que columna vertebral del sistema educativo, enfrenta problemas acumulados de expansión y decisiones tomadas en el pasado: la centralización e ineficiencia de la administración, el poder y la resistencia que ejercen los grupos interburocráticos sobre el aparato de la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través de los mandos medios y superiores de la propia secretaría.

La subsecretaría, lejos de ser una instancia consolidada, con capacidad para orientar los cambios y gestionar políticas públicas de forma eficiente, muestra signos desalentadores manifestados en la precaria institucionalización que asume la máxima instancia de Educación Básica.

La institucionalización se entiende como el mantenimiento, la persistencia y estabilidad de las estructuras del aparato educativo estatal, los procesos y las prácticas, las acciones, las pautas de conducta, los valores que se formalizan mediante regulaciones normativas y restricciones a las que deben ceñirse los sujetos. Ninguna de estas condiciones se cumple para la subsecretaría.

En el presente trabajo me propuse analizar la gestación, el desarrollo y la transformación que ha experimentado la SEB, vistos a través del proceso de institucionalización que ha asumido el aparato burocrático de EB en los momentos más importantes de su reestructuración política y administrativa. El interés se centró en dilucidar qué papel juega esta capa de la burocracia educativa central en el curso de un proceso de cambio y cómo estos actores impulsan, restringen o generan resistencias al cambio educativo.

Los funcionarios medios y superiores de la subsecretaría constituyen el eslabón más alto de la cadena burocrática de la SEP. En su interior existen diferentes grupos de funcionarios: políticos, asesores, administradores, técnicos, los cuales, bajo el modelo weberiano, se consideraba que limitaban su actividad a la administración imparcial de sus tareas. En la práctica los administradores no sólo instrumentaban la política educativa, también realizaban ajustes a ella.

Asimismo, los funcionarios han tomado decisiones que, regularmente, se han orientado a favorecer intereses particulares, lo cual

ha retrasado y aletargado las políticas de Educación Básica. Dichos servidores públicos están inmersos en un ambiente y en una cultura organizacional caracterizada por el cumplimiento formal de las responsabilidades, pero con escasos resultados efectivos de los programas operados.

Se ha privilegiado la subordinación a las reglas implícitas, prácticas viciadas y deficiencias administrativas antes que a la innovación y el cambio de orientaciones. Parte del origen de esta problemática podemos ubicarlo en el pasado, en el esquema centralizador y autoritario de toma de decisiones, el cual, lejos de acotar el poder de los funcionarios, lo ha estimulado para favorecer intereses grupales.

Por lo general, las causas del deterioro y de la crisis del nivel de EB se han ubicado y adjudicado en el nivel microinstitucional; es decir, en la formación de los docentes, las prácticas pedagógicas, los materiales y contenidos educativos, incluso, en el vínculo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con la SEP. En cambio, son escasas las investigaciones empíricas que centran su atención en el nivel meso o en la conformación y el funcionamiento del aparato educativo estatal, donde el diseño y los resultados de las políticas para el nivel básico han sido frágiles, parcelarios y altamente deficientes.<sup>1</sup>

El trabajo centra la atención en las condiciones políticas y administrativas bajo las cuales se desarrolló la institucionalización de la subsecretaría en diferentes coyunturas específicas. Destaco las condiciones y los factores en los que se desarrolló la institucionalización del aparato burocrático que intentó normar, con criterios homogéneos, las políticas para el subsistema de Educación Básica, así como los factores que las han debilitado en etapas de cambio. Para ello, me planteé estudiar los cambios en su estructura organizativa y funcional, así como examinar las coyunturas transformadoras en un periodo relativamente amplio.

1 Como lo reconoció el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie): "la política educativa, como un proceso político, aparecía como gran incógnita al iniciar la década de los ochenta". Dos décadas después (2003) siguió reconociendo que las políticas educativas de EB seguían siendo un objeto de estudio poco frecuente en la investigación educativa. Una constante fue el bajo número de trabajos con investigación empírica. Para una revisión amplia de los trabajos sobre el campo de las políticas educativas en Educación Básica, véase P. Flores (2008).

Me propuse responder a dos preguntas: ¿bajo qué condiciones se ha desarrollado la institucionalización de la SEB? y ¿de qué manera se introdujeron los principales cambios político-administrativos en su interior y qué resistencias enfrentaron? Con estas interrogantes busco analizar cómo se desarrolla un proceso político, administrativo y educativo en el interior de la SEP a través de la mirada de quienes toman las decisiones en materia educativa.

Para profundizar en el problema de investigación fue preciso revelar la estructura del aparato burocrático educativo. Trabajos recientes se han ocupado en describir e interpretar la estructura de gestión educativa en los diferentes niveles de mandos medios y superiores en la burocracia educativa en otras latitudes (Tiramonti, 1987, 1988; Braslavsky, 1990; Bronfemajer y Casanova, 1999; Casanova, 2002). Estos trabajos ofrecen elementos valiosos para comprender la naturaleza de este segmento, que opera fuera de las aulas y de los procesos educativos. Sin embargo, dichos estudios dejan en la sombra la estructura informal que se genera por medio de la acción concreta de acuerdos y reglas explícitas e implícitas.

El interés por abordar la institucionalización desde el aspecto formal (normativa, leyes y reglamentos) e informal (códigos de conducta, normas de comportamiento, convenciones, estructuras paralelas) surgió a raíz de una serie de razones establecidas. Desde la esfera gubernamental, la SEP ha desarrollado una serie de acciones para impulsar programas que impacten los resultados educativos. Éstas han sido institucionalizadas en el nivel macro, como la desconcentración administrativa, la descentralización de la Educación Básica, la renovación curricular y pedagógica, la producción de materiales y libros de texto, entre otros.

Existe otro tipo de políticas y programas que son responsabilidad de la SEB, dirigidas a mejorar la educación, tales como incentivos al magisterio, evaluación docente, formación inicial y continua del magisterio, mismos que han venido reformulándose y acumulado en capas, las cuales no se han institucionalizado plenamente. Mientras las primeras políticas han experimentado cambios regulares y sorteado la oposición, las segundas presentan fuertes resistencias por parte de

determinados grupos de interés que tienen presencia dentro de la SEB, los cuales han constituido feudos privados que luchan por recursos, información y poder para mantenerse.

Para analizar el proceso de institucionalización, establecí como unidad de análisis a los funcionarios que participan en el diseño y la formulación de políticas en EB, y cuyas preferencias y decisiones se van desagregando en las orientaciones para el subsistema. De manera particular, me concentré en los mandos superiores y medios, que ostentan cargos de subsecretario, director general adjunto, director y subdirector de área, los cuales representan las capas burocráticas responsables de formular políticas, elaborar directrices, tomar decisiones, así como de instrumentar y aplicar programas.

El diseño metodológico consistió en establecer tres ejes de análisis sobre los funcionarios medios y altos del órgano administrativo, a la luz de dos dimensiones:

- Eje 1. Su perfil, especialización o rotación: dimensión administrativa.
- Eje 2. El entramado jurídico e institucional: dimensión política.
- Eje 3. Las prácticas informales y estructuras tradicionales del órgano administrativo: dimensión política.

La estrategia metodológica estuvo orientada a documentar los periodos críticos de la reestructuración político-administrativa de la SEB, fijando la atención en la burocracia educativa federal. Me centré en analizar sus funciones, capacidad o resistencia para poner en marcha políticas de EB, tomando en cuenta algunos rasgos generales como el perfil y la especialización, la rotación, el entramado jurídico e institucional, las reglas informales, lo cual me permitió ubicarlos dentro de una determinada capa burocrática.

Los funcionarios de la subsecretaría, en tanto que actores políticos, no son una fuerza monolítica, se encuentran en una posición dominante con relación a los políticos que actúan al servicio del Ejecutivo e influyen en la distribución del poder.

En coyunturas de cambio, la formulación de las políticas educativas para el nivel básico se lleva a cabo por funcionarios de nivel superior y medio, los cuales poseen poderosos instrumentos políticos: ante una decisión política contraria a su interés, aceptan su diseño, para luego retrasarla o bloquearla en la etapa de implementación. Esto forma parte de la dinámica interburocrática, donde el trabajo de los funcionarios medios y superiores no necesariamente está relacionado con sus perfiles, saberes, juicios de valor y estilos de acción.

La dinámica interburocrática, derivada de acciones y decisiones tomadas por los mandos medios y superiores, es una de las causas hasta ahora desatendidas de la precaria institucionalización que caracteriza a la subsecretaría. De suyo, son escasos los estudios que abordan las dimensiones políticas de la EB a través de la lógica de funcionamiento político del Estado mexicano y su aparato educativo, así como las tendencias de cambio, las tensiones y los conflictos que de ellas se derivan.

Para analizar la dinámica interna de las burocracias del nivel educativo básico, el punto de partida fue recabar información acerca de la composición, el perfil, la especialización o rotación de los mandos medios y superiores de la SEB y sus unidades administrativas. Así, traté de indagar aspectos sobre las características, la formación profesional, la permanencia, los estilos de administrar de los funcionarios superiores y medios, así como aspectos poco visibles derivados de las reglas, las prácticas y los comportamientos informales que se gestan en el interior de cada dirección general. De las vicisitudes y obstáculos que enfrenté para recabar dicha información doy cuenta en la bitácora de investigación (véase el Anexo 1).

Tratándose de una subsecretaría que aglutina a cinco direcciones generales: de Formación Continua para Maestros en Servicio (DGFCMS), Materiales e Informática Educativa (DGMIE), Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), Desarrollo Curricular (DGDC) y Educación Indígena (DGEI), se tomó como referencia las sucesivas tomas de posición o reformulaciones de las políticas educativas que llevan a cabo los funcionarios, resultado de sus acciones.

Para acercarse a estos agentes burocráticos escogí la técnica de la entrevista semiestructurada, ya sea que se encontraran activos en el servicio público o fuera de él. Se tomó en cuenta el perfil, la formación profesional, las funciones y capacidades para impulsar políticas de Educación Básica. La información recabada a través de la aplicación del instrumento permitió:

- 1) Caracterizar esta capa burocrática con relación a su profesionalización y su propensión al cambio;
- 2) establecer su papel e intervención en el diseño, formulación y continuidad de las políticas de EB y en los problemas para operar programas específicos;
- 3) indagar los márgenes de libertad, capacidad de comunicación y coordinación con otras unidades, la resolución de conflictos, prácticas, reglas y estructuras informales que subsisten en el interior del aparato administrativo de la Educación Básica.

Este tipo de funcionarios se ubica en el nivel central de la burocracia educativa, integrada por todos los servidores públicos que trabajan en las dependencias centralizadas. Desde el punto de vista del organigrama de la SEP, los funcionarios entrevistados forman parte de la estructura orgánica básica de la dependencia.

Se entrevistó a 31 funcionarios integrantes de dicho estrato: tres subsecretarios de Educación Básica; dos subsecretarios de Planeación Educativa; 10 directores generales; un director general adjunto; 11 directores de área y cuatro subdirectores de área. Resultó sumamente difícil determinar el porcentaje de funcionarios entrevistados sobre el total, dada la dificultad de contabilizar a todas las personas que trabajan en la subsecretaría por los diversos rangos contractuales existentes, además de los plazos que se establecen para el nombramiento, los cambios y la remoción del personal.

En términos generales, los funcionarios entrevistados mostraron amplia disposición para el desarrollo de la entrevista, que en promedio duró dos horas. Por obvia razón, aquellos personajes retirados del servicio público aportaron valiosa información sin compromisos ni

temores. Por el contrario, los que se hallaban laboralmente en activo se mostraron reservados y cautelosos. Este grupo de funcionarios se remitía constantemente a la ley y al reglamento interior cuando se les inquiría sobre la existencia de estructuras, prácticas o procesos informales, aunque reconocían que en los hechos las acciones de los funcionarios se alejaban, muchas veces, de lo establecido en la normatividad.

Se recurrió también al análisis de documentos internos oficiales, algunos de los cuales se obtuvieron con el apoyo y la disposición de un funcionario medio, así como por la búsqueda acuciosa en los archivos históricos de la SEP. Algunos documentos emblemáticos resultaron fundamentales para entender la dinámica interna gestada por las burocracias educativas del nivel básico. Con el análisis del material empírico se procedió a poner a prueba los enfoques del institucionalismo histórico y sociológico, ya que permiten relacionar las instituciones y los actores. Ambas perspectivas incluyen la idea de que lo político (la cooperación y el conflicto entre actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (régimen político y aparato educativo) estructuran el comportamiento individual y tienen un fuerte impacto en los resultados políticos.

Los comentarios críticos vertidos en el presente trabajo aluden a actores políticos que ostentan cargos de relevancia y que tienen una responsabilidad como servidores públicos. No se espera que el estado actual de la EB cambie por mera voluntad de éstos. La estructura vertical y jerárquica del sistema educativo con sus reglas no escritas, amén de los estilos y las preferencias de los sujetos, incide directamente en el fortalecimiento o debilidad de la institucionalización que asume la instancia federal en el subsistema abordado, así como en los resultados de la política educativa.

Para el logro de los propósitos expuestos, este libro está organizado en cuatro apartados. El primero constituye el marco teórico, que comprende una revisión sobre las diferentes escuelas del institucionalismo, subrayando sus puntos de encuentro y divergencia. Asimismo, se recuperan formulaciones teóricas procedentes del institucionalismo histórico y sociológico, que enfatizan el papel de las instituciones y los intereses de los actores en el diseño y resultados políticos. Ambas



vertientes fundamentan la formación, el desarrollo y los cambios en las instituciones, al destacar el legado institucional (trayectorias dependientes), las coyunturas críticas, el peso de la historia en estructuras débilmente acopladas; además, se analiza la aplicación de las formulaciones teóricas desde la perspectiva del *path dependence*\* al estudio del proceso de institucionalización que asumió la SEB. Aquí se abordan algunas problemáticas básicas del institucionalismo histórico y sociológico, como son la adaptación de los individuos a las normas establecidas, la estructura formal como mito y la estructura débilmente acoplada, las restricciones a las que se enfrentan los actores políticos, el papel de las ideas y los arreglos institucionales que se movilizan en el interior de la estructura del Estado. El análisis de las distintas coyunturas me permitió aproximarme a las formas concretas de configuración que asumió la Subsecretaría de Educación Básica.

En el segundo apartado se presenta un análisis histórico de la génesis y evolución de la SEB, así como de las condiciones en las que se desarrolló su institucionalización, a partir de momentos de reestructuración político-administrativa. Se caracteriza el nivel de institucionalización que asumió la misma dentro de las coyunturas de reformas administrativas de 1971 a 1976 y de 1977 a 1982. La atención se enfoca en la autonomía y capacidad de la burocracia educativa central para impulsar cambios sustantivos en la estructura administrativa.

Si bien la creación de la SEB respondió a la necesidad de reorganizar el subsistema de Educación Básica también reveló la fragilidad de una instancia educativa diseñada a partir de esquemas jerárquicos y verticales que desbordaron y acrecentaron el poder de los grupos interburocráticos. La desconcentración, descentralización y federalización, como coyunturas críticas, fueron clave para la formación de la subsecretaría que, en sus distintas reconfiguraciones, no logró consolidarse como órgano normativo con capacidad para incidir en la formulación de políticas del subsector, debido a que estuvo limitada por arreglos internos y el mantenimiento del sistema de intercambios

\* Se refiere al rumbo o trayectoria de desarrollo que toman determinadas políticas, con la incidencia de una inercia que hace que las decisiones iniciales persistan. Se podría traducir como "dependencia del rumbo" (Peters, 1999: 99).

políticos y prácticas que no alteraron su funcionamiento técnico y operativo, lo que a la postre incidió en una baja institucionalización del órgano administrativo.

En el tercer apartado se caracteriza la estructura interna de la SEP y se identifican los rasgos distintivos, el papel y la capacidad institucional que desarrollaron los mandos medios y superiores de la SEB. Se analizan las características generales de los funcionarios del nivel básico, su papel, funciones y desempeño institucional en distintas coyunturas críticas, lo cual ha derivado en diversos resultados políticos. Asimismo, se integra la visión burocrática sobre el cambio, el diseño, la formulación y continuidad de las políticas de EB en programas específicos en el interior del aparato administrativo.

Finalmente, en el último apartado las conclusiones son de varios tipos. Desde una interpretación general del marco de análisis de la institucionalización que explica varios de los problemas analizados en el curso de esta investigación, los principales hallazgos del estudio, considerando las dimensiones analíticas elegidas: *a)* administrativa y *b)* política, hasta recomendaciones basadas en los resultados de las decisiones de los funcionarios educativos.

## Explicación de la institucionalización que asume la Subsecretaría de Educación Básica a través de dos escuelas de pensamiento institucionalista

Las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante.

*Theda Skocpol,  
Los orígenes de la política social en Estados Unidos.*

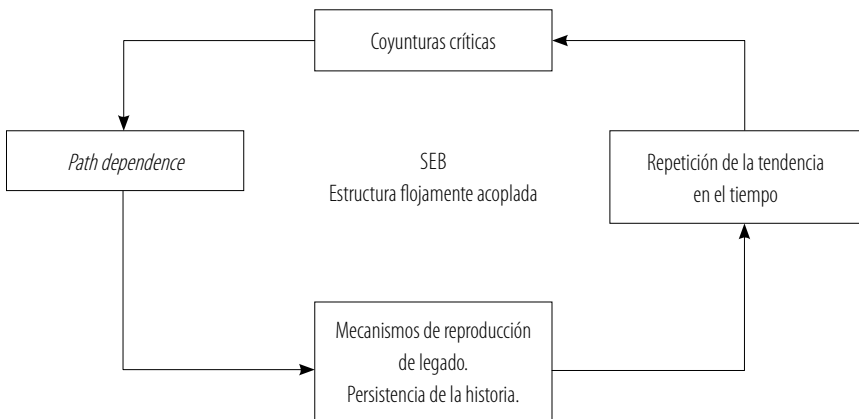
El presente capítulo ofrece una visión panorámica de las principales escuelas institucionalistas que existen y los rasgos generales que distinguen a cada una de ellas. A partir de la revisión teórica sobre los diferentes enfoques del institucionalismo, retomo *grosso modo* sus puntos de encuentro y divergencia, así como sus formulaciones teóricas, derivadas del institucionalismo histórico y sociológico, las cuales enfatizan el impacto de la estructura en los resultados políticos. Posteriormente, utilizo las formulaciones teóricas del *path dependence* en el estudio del proceso de institucionalización que asumió la SEB.<sup>2</sup> Para ello, expongo los componentes centrales de la categoría de análisis y los conceptos de coyuntura crítica, legado y persistencia de la

2 La subsecretaría encargada del nivel básico tuvo diferentes denominaciones: en 1971, se llamó Subsecretaría de Educación Primaria y Normal (SEPyN); en 1978, cambió de nomenclatura a Subsecretaría de Educación Básica (SEB); en 1981, a Subsecretaría de Educación Elemental (SEE), que comprendía la educación preescolar y primaria, en tanto que la educación secundaria fue incorporada a la Subsecretaría de Educación Media (SEM); en 1994, se denominó Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN), y en 2005 cambió a Subsecretaría de Educación Básica (SEB). A partir de ese año, se conserva esta última denominación.

historia; además, analizo varias coyunturas críticas para identificar patrones de desarrollo a lo largo del tiempo, que generan distintos tipos de respuestas y legados o resultados. Esta explicación se emplea para analizar las trayectorias que siguió la subsecretaría desde su creación hasta la actualidad. Para entender cómo se ha dado este proceso, los esquemas 1 y 2 proporcionan una guía para la explicación que sigue.

**Esquema 1.**

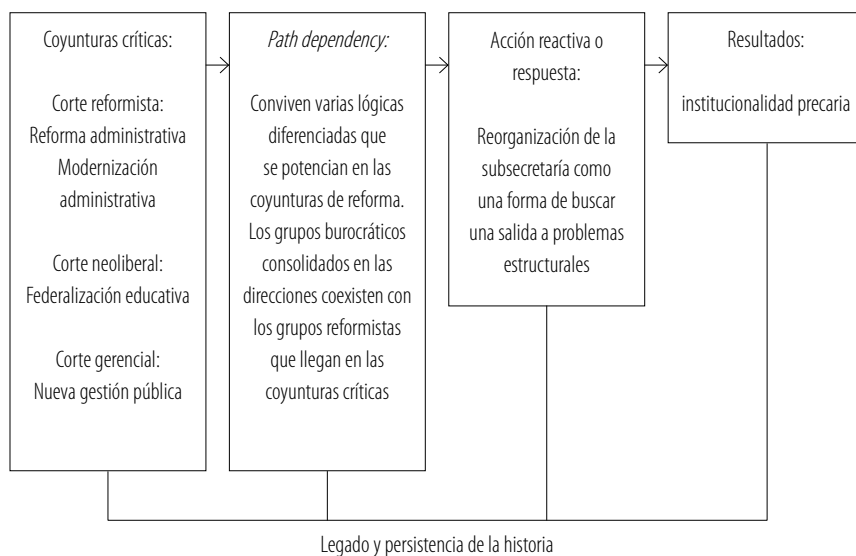
Componentes del *path dependence*



El acercamiento inicial con mi objeto de estudio (Subsecretaría de Educación Básica) me permitió detectar ciertas trayectorias y patrones recurrentes que se presentaban a lo largo de un periodo amplio (1978-2012) en la conformación del órgano administrativo. Estas primeras impresiones empíricas fueron refinándose con la búsqueda de aquellas vertientes institucionalistas que se ajustaran al objetivo general de la investigación: analizar la manera y las condiciones en las que se ha desarrollado la institucionalización en la SEB a partir de los cambios político-administrativos introducidos. De esta búsqueda minuciosa, se desprende la importancia que tienen el legado institucional (trayectorias dependientes), las coyunturas críticas y el peso de la historia en sistemas débilmente acoplados.

## Esquema 2.

La institucionalización que asume la Subsecretaría de Educación Básica a partir del *path dependence*



Fuente: Elaboración propia con base en P. Pierson y T. Skocpol (2002), "El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea".

Al tiempo que la historia interviene de modo relevante en la trayectoria de los procesos políticos, también lo hace en la racionalidad de los actores, ya sea manteniendo el *statu quo* o modificando los modos de operar de las instituciones políticas en ciertas coyunturas críticas. Las decisiones políticas tomadas al formarse una institución definen la política dominante. Las instituciones dejan una impronta en los resultados políticos. El punto central es comprender la historia política de la institución.

Para profundizar en las relaciones estructura-agencia,<sup>3</sup> fue necesario, primero, ubicar la institucionalización como el proceso de perpetuación que tiene lugar en las estructuras y la vida organizativa y, posteriormente, destacar los postulados teóricos esenciales elaborados por las perspectivas institucionalistas seleccionadas, que fundamentan

3 Es decir, la articulación que existe entre las instituciones políticas (estructura) y la capacidad de pensamiento y acción de los individuos y los grupos (agencia) en el marco de esas instituciones, analizada en un lapso de larga duración y desde una perspectiva histórica.

la importancia de las instituciones en los resultados de las decisiones políticas tomadas por actores concretos.

## EL VIEJO Y EL NUEVO PENSAMIENTO INSTITUCIONALISTA

El pensamiento institucional tiene hondas raíces en la antigüedad. Su estela se ha dejado sentir en los trabajos producidos desde los siglos XIX y XX por economistas, sociólogos y politólogos<sup>4</sup> que se concentraron en los mecanismos mediante los cuales ocurría la acción social y la acción política.

Los estudios de los primeros institucionalistas estuvieron centrados en el conflicto del poder, el orden establecido y las macroinstituciones (constituciones, sistemas políticos y religiosos), fruto de tradiciones locales históricas con orientación formalista y normativa, con escasa definición y claridad teórico-metodológica. En el siglo pasado, durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, el paradigma conductista y el racionalista reaccionaron contra el institucionalismo existente en las ciencias sociales.

Se desarrollaron estudios, meramente descriptivos, de las estructuras legales, políticas y administrativas de un modo ateórico. Para la corriente teórica y empírica dominante de la época (el *mainstream*), inscrita en el marco de la tradición politológica anglosajona, era claro que la conducta observable de los actores, la distribución informal del poder, las actitudes y el comportamiento político explicaban la política. Entonces, la estructura institucional y las instituciones eran vistas como epifenómenos de la vida social o como una variable marginal.

En la década de los setenta comienza a construirse y desarrollarse un *nuevo institucionalismo*, el cual recupera el valor teórico de las instituciones que estructuran la vida política, otorgándole estabilidad y certidumbre. Sin embargo, el rescate contemporáneo de la importancia analítica del concepto no va acompañado de una claridad en su definición (Bertranou, 1995).

4 Emile Durkheim, Talcott Parson, Max Weber, Woodrow Wilson, Herbert Simon, James March y Johan Olsen, entre otros.

La ciencia política y la administración pública retoman los aportes del viejo institucionalismo y los amplían con las teorías organizacionales y neoinstitucionales anglosajonas, las cuales agrupan una variedad de enfoques que privilegian las formas y los campos organizacionales, la interacción entre la política y la sociedad, el origen y la naturaleza de las instituciones, su génesis, contenido e impacto en las políticas públicas.

Sobre la base de los excesos analíticos del conductismo, la elección racional y las teorías pluralistas, varios estudios comenzaron a subrayar el papel de las variables políticas (liderazgo, actitudes, comportamientos y decisiones de las élites, la fuerza de los grupos burocráticos para detener una reforma, preferencias, interacciones) para modelar el proceso de la política democrática.

En la década de los ochenta, la recuperación de las instituciones en el análisis moderno de las políticas públicas se produjo gradualmente con la convergencia de distintas tradiciones de investigación a partir de los estudios politológicos de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985), quienes de nuevo pusieron énfasis en el modo en el que las instituciones económicas, políticas o sociales estructuran el comportamiento político e influyen en las capacidades funcionales del sistema.

Posteriormente, los trabajos pioneros de James March y Johan Olsen (March y Olsen, 1993 y 1997) recontextualizaron el debate sobre la influencia de las instituciones en las estrategias e interacciones de los actores y en las políticas públicas. Estos autores revelaron que las instituciones estructuran resultados, crean incentivos racionales y generan oportunidades para el desarrollo de determinadas estrategias, al tiempo que limitan las opciones disponibles para los decisores públicos.

Una nueva gama de autores y escuelas institucionalistas se establece para dar cuerpo a distintas perspectivas que ponen énfasis en el papel central de las instituciones en la conformación de determinados resultados de política pública, en la estructuración de ideas que delimitan las opciones de política y en la conformación de los mecanismos de interacción entre los actores políticos.

En el seno del nuevo institucionalismo conviven distintos enfoques y perspectivas, producto de que cada disciplina le ha impreso su sello particular. Desde la economía, la ciencia política y la sociología se puede distinguir entre el enfoque económico –regulativo– o institucionalismo de elección racional, el enfoque político –normativo– o institucionalismo histórico, y el enfoque sociológico –cognitivo– o institucionalismo sociológico, aunque algunos autores llegan a identificar otros subtipos, cuyas denominaciones van desde el institucionalismo empírico hasta el internacional, societal, constructivista o el liberal (Peters, 1999; Zurbriggen, 2006).

Los enfoques del análisis institucional comparten similitudes en torno a la importancia de los factores institucionales para explicar la conducta política. Todos los institucionalismos se concentran en el impacto de la estructura sobre los resultados, difieren en la manera en que plantean esa influencia y el papel que otorgan a la agencia humana y su función. Los enfoques neoinstitucionales sostienen que las instituciones generan mayor regularidad en la conducta individual, aunque se aceptan continuas desviaciones de las pautas de comportamiento dominantes dentro de la institución.

Otro rasgo común de las corrientes institucionalistas es la necesidad de mayor rigor en la interpretación y medición de los fenómenos que construyen las instituciones, aunque no todos han hecho progresos en la materia (Peters, 1999).

Las divergencias entre los varios enfoques institucionalistas se han centrado en la falta de claridad sobre los métodos, las teorías y los temas de investigación (Immergut, 2006), así como en las variadas definiciones de institución, la fuente de las preferencias, las concepciones del cambio, las interacciones entre individuos e instituciones, aunque apuntan en una misma dirección: explicar la estabilidad de los procesos sociales (Peters, 1999; Powell y DiMaggio, 1999). En este sentido, el nuevo institucionalismo es fundamentalmente una teoría de la estabilidad, dado que ha explicado mucho mejor la continuidad que el cambio.



## LAS EXPLICACIONES INSTITUCIONALISTAS SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

En la presente investigación, asumo que las instituciones se refieren tanto a los grandes procesos, ideas y estructuras estatales (Skocpol, 1989) como a las normas, los valores, las rutinas (March y Olsen, 1997) y los procedimientos (Jepperson, 1999) que estructuran la conducta de los actores y se caracterizan por su estabilidad, reiteración, resistencia y valoración. Las instituciones son reglas formales (normativa, leyes y reglamentos) e informales (códigos de conducta, normas de comportamiento, convenciones, estructuras paralelas, rutinas, costumbres, ritos, tradiciones) que se crean durante la actividad política; son producto del conflicto político y de decisiones y, al mismo tiempo, limitan y dan forma a las estrategias y las conductas futuras de los actores. En tanto, las organizaciones se refieren a las instancias, arenas, unidades sociales o agrupaciones donde los individuos se relacionan y trabajan de manera coordinada para alcanzar objetivos compartidos (Etzioni, 1965).

Por su parte, la institucionalización es concebida como el proceso que comprende las prácticas reproductoras de ciertos patrones sociales estandarizados y la intervención política repetida (Eisenstadt, 1964; Jepperson, 1999) que se formalizan mediante regulaciones normativas y restricciones a las que deben ceñirse los sujetos.

Como proceso social, la institucionalización se encuentra ubicada en el nivel de la estructura (contexto institucional) y de las acciones (los arreglos institucionales), llevada a cabo por medio de la organización formal. Mientras que las instituciones establecen las reglas del juego, la institucionalización se refiere al proceso para homogeneizar y estandarizar dichas reglas y las prácticas político-administrativas. El proceso se refiere a la trasmisión de prácticas, acciones, pautas de conducta, valores, formas de relación, que permiten la persistencia de la institución. La trasmisión corre a cargo de los funcionarios.

La SEB es un organismo gubernamental que forma parte de la estructura y actividad del Estado, y que moldea las relaciones sociales y la política, pues se trata de un potente y autónomo actor organiza-

tivo (Skocpol, 1989). En ese sentido, es una institución en tanto que establece un conjunto de pautas de conducta regulares, homogéneas y estandarizadas que guían la percepción, las preferencias y las decisiones de los actores.

**Cuadro 1.**

Niveles de instituciones

Nivel	Frecuencia de cambio (institucionalización)	Efectos	Funciones	Ejemplos
Macro 1. Estructura social y cultura	Más de 100 años	Define la forma en que una sociedad se conduce a sí misma	Estructura la cooperación y la confianza social, legitima las instituciones formales	Instituciones informales: ideología, tradiciones y conflictos sociales (exógenas)
Macro 2. Instituciones relativas a las reglas del juego	25 a 100 años	Define el contexto institucional	Políticas, jurídicas y económicas	Instituciones formales: régimen político, constitución política
Meso 3. Instituciones relacionadas con los actores del juego	5 a 25 años	Arreglos institucionales y construcción de instituciones	Diseñar y ejecutar las decisiones públicas	Leyes educativas, planes, proyectos y programas
Micro 4. Instituciones relativas a los mecanismos de retribución	1 a 5 años	Alineamiento de incentivos	Reglamentar las decisiones políticas	Reglas de operación, asignación de recursos a través de la política educativa

Fuente: Reelaboración propia con base en J. Prats (2007), "Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo".

Para visualizar esquemáticamente la distinción entre instituciones e institucionalización, el cuadro 1 muestra los niveles, la frecuencia del cambio, los efectos y las funciones de las instituciones. Observamos que la institucionalización está relacionada con la frecuencia de

cambio, ya que las prácticas de institucionalización se construyen, reproducen y transforman en periodos largos, donde las instituciones se perpetúan.

Las prácticas se constituyen a partir de la dinámica institucional entre lo formalmente instituido (lo establecido) y las disposiciones instituyentes (la negación o cuestionamiento de lo instituido), conforme a los procesos sociohistóricos y a los diversos sentidos institucionales que le otorgan los actores (funcionarios).

Por la naturaleza de la presente investigación, el foco de atención lo he puesto en las reglas, las prácticas, las conductas, los procedimientos y la organización, a fin de situar dos niveles del análisis institucional: la estructura y la acción social.

Con estas precisiones conceptuales, la investigación se ubica en el nivel meso, donde se diseñan y ejecutan las decisiones públicas y donde entran en juego las reglas y los actores. Los actores del contexto institucional (gobierno, Poder Legislativo, empresarios) interactúan con los actores de los arreglos institucionales (funcionarios educativos, burócratas sindicales). Los arreglos institucionales se hallan en interacción continua con el contexto institucional. Los cambios en el nivel meso son más rápidos en relación con el contexto institucional, debido a que los intereses y las preferencias de los actores se redefinen constantemente. Los actores que definen el contexto institucional influyen en los arreglos institucionales, o viceversa (Prats, 2007).

La corriente dominante para el estudio de los procesos de institucionalización ha sido, sin duda, el institucionalismo sociológico basado en los estudios clásicos de Peter Berger y Thomas Luckmann. Ambos autores, europeos, explican la construcción social de prácticas (habitación, legitimación, socialización, sedimentación, reproducción y cambio) durante largos procesos históricos.

Los planteamientos neoinstitucionalistas de la escuela encabezada por James March y Johan Olsen, apoyados en los postulados de los sociólogos clásicos, han generado notables avances a partir del reconocimiento de que las normas y los valores explican y estructuran el comportamiento de los individuos. Desde esta perspectiva, las instituciones son “el conjunto de reglas y rutinas interrelacionadas

que definen las acciones apropiadas en términos de las relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1997: 21). Dicha definición comprende no sólo las estructuras formales, sino también normas, reglas, procedimientos, rutinas, aprendizajes que hacen más predecible y racional el comportamiento de una organización.

Debido a que los actores no son completamente racionales a causa de sus limitaciones cognoscitivas, las instituciones suplen esa deficiente racionalidad mediante la institucionalización (formalización) y estructuración de los procesos de decisión. Las capacidades y las preferencias de los actores se entienden como parte de un marco institucional más amplio. Dicho marco no lo proporciona el institucionalismo histórico –la otra perspectiva que ha abordado la institucionalización–, al postular que las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro. En última instancia, cuando una institución se está formando, se establecen ciertos patrones de desarrollo (*path dependence*) que son perpetuados por las preferencias y las decisiones que toman los actores políticos.

En ese sentido, las instituciones no sólo son receptáculos que orientan, moldean o cristalizan las decisiones de los actores, también son lugares donde se llevan a cabo luchas y resistencias; es decir, relaciones de poder. De este modo, las instituciones son el resultado de la historia de procesos históricos de pugnas de poder, son producto del conflicto político y las decisiones tomadas con anterioridad, las cuales definen los objetivos, las estrategias, los sistemas de incentivos, los intereses y las metas de los actores. Para ambas escuelas institucionalistas, las instituciones constituyen el marco que estructura las acciones públicas, a la vez que limitan y constriñen las elecciones para los tomadores de decisiones.

Las acciones de los actores trasladan los valores que representan las instituciones a las que pertenecen, pero en ese traslado existen situaciones de conflicto que hay que canalizar. La institucionalización es el mecanismo por el cual los individuos aceptan, aprenden y adaptan las convenciones sociales establecidas y con ellas construyen una forma válida de actuar, uniformando el comportamiento y facilitando

la interacción social. Como veremos más adelante, la institucionalización, en el caso de la SEB, no ha seguido dicha ruta.

Para analizar la creación, el desarrollo y la transformación que ha experimentado la SEB en coyunturas específicas, he preferido adoptar los enfoques del institucionalismo histórico y sociológico, por considerar que éstos permiten relacionar las instituciones y los actores. Ambas perspectivas incluyen la idea de que lo político (la cooperación y el conflicto entre actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (régimen político y aparato educativo) estructuran el comportamiento individual y tienen un fuerte impacto en los resultados políticos. Si bien las instituciones brindan orden y minimizan la incertidumbre, éstas se hallan incrustadas en un complejo sistema de relaciones de poder, donde los acuerdos institucionales (nivel meso) están plagados de conflictos, contradicciones y ambigüedades.

El estudio de las instituciones y la institucionalización, como variables explicativas del comportamiento y de los resultados políticos, ha recibido atención por parte de la ciencia política. La creciente interdisciplinariedad que ha adquirido el institucionalismo ha impedido realizar una clasificación compacta y homogénea (Zurbriggen, 2006; Skocpol, 1989; Bertranou, 1995).

El cuadro 2 muestra las principales escuelas institucionalistas, que se distinguen por el objeto y la lógica de explicación, la definición y el surgimiento de la institución, el enfoque y la explicación del cambio, los principales problemas, las innovaciones recientes para explicar el cambio y sus representantes teóricos. A su vez, se incluyen los aportes del institucionalismo de elección racional (IER), el institucionalismo histórico (IH), el institucionalismo sociológico (IS) y el institucionalismo discursivo (ID) en la forma como se ha abordado la institucionalización desde las distintas vertientes. Pese a que el ID es reciente (data de la última década de mediados de los ochenta), se le ha considerado útil para identificar los aspectos en común en todos los enfoques que se centran en las ideas y el discurso, como algo distinto de intereses racionalistas, la historia dependiente de la trayectoria y del marco cultural (Schmidt, 2010).

## Cuadro 2.

### Principales escuelas institucionalistas

	IER	IH	IS	ID
<b>Objeto de explicación</b>	Comportamiento del actor racional	Estructuras, prácticas y el pasado	Normas y cultura de los agentes sociales	Ideas y discursos de los actores sensibles
<b>Lógica de la explicación</b>	"Lógica del cálculo racional" e interés compartido por los jugadores	"Lógica del <i>path dependence</i> ": las políticas dependen del legado institucional en coyunturas críticas. Procesos históricos de pugnas de poder	"Lógica de lo adecuado"	"Lógica de comunicación": interacción simbólica y comunicación de los agentes políticos con la comunidad a través de las ideas y el discurso
<b>Definición de institución</b>	Reglas del juego. Estructura de incentivos independientes de la realidad social	Reglas que establecen procedimientos, rutinas y convenciones. Estructuras macrohistóricas y regularidades	Valores, creencias y reglas que los actores "suponen dadas". Normas culturales y marcos dependientes de una dimensión de la sociedad	Estructuras y construcciones de significado de la acción política por medio del discurso
<b>Surgimiento de las instituciones</b>	Del conflicto de intereses para resolver problemas de la acción colectiva	De la aceptación de una idea y su reproducción en una forma estructural a partir de las asimetrías de poder en coyunturas críticas	De la estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad	De ideas, discursos, valores y creencias de los miembros de las coaliciones políticas que las crearon y mantuvieron
<b>Enfoque del cambio</b>	Continuidad estática a través de las preferencias fijas, instituciones estables	Continuidad estática a través de dependencia, rumbo interrumpido por coyunturas críticas	Continuidad estática a través de reglas y normas culturales	Interacción dinámica de cambio (y continuidad) a través de ideas y la interacción discursiva
<b>Explicación del cambio</b>	Fruto de variable exógena	Fruto de variable exógena. Cambio de las relaciones de poder entre actores	Fruto de variable exógena. Evolución a partir de procesos y valores sociales	Proceso endógeno a través de antecedentes de ideas y habilidades discursivas

	IER	IH	IS	ID
<b>Principales problemas</b>	Dilema del prisionero, problema del compromiso, captura de rentas	Dependencia de la trayectoria. Falta de acoplamiento	Isomorfismo por coerción, emulación, aprendizaje y competencia	No da cuenta de las relaciones entre poder, política y discurso
<b>Innovaciones recientes para explicar el cambio</b>	Adscripción endógena de cambio de interés a través de coaliciones políticas	Descripción endógena de cambio incremental a través de capas, flujo, conversión	Construcción endógena. Proceso social dinámico entre la agencia y la estructura	Construcción endógena a través de remodelar memorias y narrativas colectivas, de comunidades epistémicas, coaliciones de defensa, acción comunicativa, democracia deliberativa
<b>Representantes teóricos más relevantes</b>	Elinor Ostrom, Herbert Simon, George Tsebelis, Mathew D. McCubbins, John Sullivan, Kenneth Arrow, James Buchanan, Gordon Tullock, Karl Popper, Friedrich Hayek, Richard Posner, Joan Robinson	Theda Skocpol, Peter Hall, Douglas North, Paul Pierson, Kathleen Thelen y Sven Steinmo	Peter Berger y Thomas Luckman, Harold Garfinkel, Paul Ingram y Brian Silverman, James March, Johan Olsen, John Meyer, Brian Rowan, Paul DiMaggio, Walter Powell, Paul Selznick, Donald Jepperson, Lynne Zucker, Richard Scott	Jürgen Habermas, Patrick Charaudeau, Ernesto Laclau & Chantal Mouffe, Sheri Berman, Mark Blyth, John Campbell, Colin Hay, Ove Pedersen y Vivien Schmidt.

Fuente: Reelaboración propia a partir de V. Schmidt (2010), "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'", y J. Prats (2007), "Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo".

## EL INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

La perspectiva racionalista o económica representó la corriente hegemónica hasta la última década de los noventa del siglo pasado. El enfoque explica los fenómenos políticos a partir de los intereses individuales que se expresan mediante elecciones racionales y reconoce la influencia de la estructura (instituciones) en los resultados políticos. Sin embargo, tal influencia es producto de actores racionales que

persiguen sus preferencias siguiendo una “lógica de cálculo” dentro de las instituciones políticas. Las instituciones son las restricciones o reglas de decisión, estructuras de incentivos, producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses, son el resultado del juego político y social consciente de los actores, y son endógenas, producto de las preferencias de éstos. Asimismo, definen un contexto que incentiva ciertos comportamientos o constriñe las estrategias racionales de los actores políticos (Zurbriggen, 2006).

Las instituciones son creadas como producto de la actividad política consciente de los individuos, fruto del interés compartido de los actores. El enfoque racional postula actores racionales que calculan de manera estratégica sus preferencias, saben lo que quieren, hacen cálculos y para las instituciones representan las estructuras de incentivos que reducen la incertidumbre, derivada de la multiplicidad de las preferencias y los conflictos individuales. La perspectiva teórica establece un determinismo económico al plantear las preferencias fijas y la estabilidad de las instituciones.

Las instituciones son endógenas, resultado del juego consciente de los actores y de sus preferencias. Su preocupación central es establecer los mecanismos de coordinación y equilibrio que generan ellas mismas. El esquema de análisis del enfoque racional considera a los actores y a las reglas como estables, en tanto que a las preferencias como elementos dados. Las preferencias o el poder como elementos exógenos a la política son definidos por la posición de los individuos en el sistema social o económico y no por las instituciones que dan forma al sistema político (Bertranou, 1995).

La importancia otorgada al individuo y a sus preferencias ha establecido un desacuerdo acerca de la racionalidad del actor: el grupo académico de los que consideran a los sujetos con la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional para elegir la mejor opción. En el segundo grupo se encuentran quienes parten de considerar que los actores poseen una racionalidad limitada, donde el orden institucional moldea sus preferencias.<sup>5</sup>

5 En el primer grupo están las contribuciones de Tsebelis (1990) y Bates (1976), quienes parten de la racionalidad de la economía neoclásica, en donde el comportamiento político es producto



Las instituciones formales e informales son creadas y moldeadas para servir a los intereses más poderosos, quienes imponen las reglas en una esfera institucional y lo hacen para favorecer sus intereses (Zurbruggen, 2006). Debido a que establecen que las preferencias están preestablecidas, tienen dificultad para explicar el cambio institucional, pues lo que prevalece es la continuidad más que el cambio, al asumir que las reglas que configuran la matriz de incentivos derivan de la interacción entre los actores.

Con todo, el cambio institucional no es particularmente importante, es un evento discreto, dado que el propósito analítico es evaluar los impactos de la estructura sobre el comportamiento y la política (Peters, 1999). El cambio es fruto de una variable exógena, un proceso consciente, si cambia la ordenación de las preferencias de los individuos o alguno de los elementos de las reglas del juego (jugadores, acciones, la secuencia de las acciones, la información disponible). En esta versión institucionalista, quienes cambian son las instituciones, no los individuos ni sus preferencias. El cambio es producto de la presión ejercida por seres humanos racionales, ambiciosos, interesados en mantener o modificar ciertas instituciones.

El diseño de las instituciones es una actividad que requiere tiempo y talento, y que se orientará, fundamentalmente, a alcanzar estados de equilibrio en aras de producir resultados socialmente estables. Las instituciones –reglas– restringen las posibilidades de elección de los jugadores y sirven como estructura de oportunidad dentro de la cual éstos establecen su estrategia, maximizan su utilidad (Peters, 1999). Aquéllas son objeto de diseño y cambios conscientes e intencionales por parte de los actores con la capacidad de hacerlo, son quienes invierten recursos en un contexto de incertidumbre, esperando obtener los resultados de política pública preferidos a través de instituciones eficientes o instituciones redistributivas favorables (Bertranou, 1995).

---

de elecciones hechas para lograr de la mejor manera posible determinados fines; su único objetivo es maximizar su función de utilidad. En el segundo grupo se incluye a Simon (1982), North (1990), Coase (1996), Williamson (2001) y Veblen (2004), avanzando en la comprensión de los límites de la racionalidad de los actores.

Los institucionalistas de la elección racional tienen dificultad para describir y explicar los procesos a través de los cuales son creadas las instituciones y sus efectos institucionales; es decir, la institucionalización. Estos estudiosos consideran que las instituciones “son un hecho o algo fácil de crear”, dado que lo relevante son las acciones racionales de los iniciadores, no los procesos históricos de su creación.

En todo caso, el origen de las instituciones es irrelevante, dado que el interés se encuentra en modelar las consecuencias de determinadas reglamentaciones para la toma de decisiones sobre los comportamientos o sobre los resultados deseables de las políticas, orientadas a alcanzar ciertos estados de equilibrios, no de dónde surgieron esas reglas. La problemática con este enfoque es capturada a través del *dilema del prisionero*, el *dilema de la tragedia de los comunes* y el problema del compromiso, también llamado *dilema político fundamental* (Prats, 2007), que plantean la intervención de un tercer agente para dirimir las diferencias, neutralizar el oportunismo y obligar a cumplir los acuerdos.

Los límites de la escuela racionalista derivan de que instaure la estabilidad de las preferencias racionales de los agentes políticos, así como de las instituciones. La mayoría de los investigadores que trabajan en el marco de la elección racional están más interesados en el análisis lógico que en las aplicaciones de los resultados de los análisis, de modo que existe escasa confrontación directa entre las instituciones descritas en la teoría y las instituciones con las que los miembros de esas estructuras están familiarizados. Los modelos son, en general, incapaces de generar el tipo de predicciones de los resultados de la política que se requerirían para que estos modelos fueran algo más que interesantes representaciones de las complejas realidades que pretenden describir (Peters, 1999).

## EL INSTITUCIONALISMO DE LA CIENCIA POLÍTICA

El nuevo institucionalismo es un enfoque teórico que apareció en las ciencias sociales anglosajonas durante los últimos 15 años como una

reacción contra el enfoque racional. Se ha desarrollado en, al menos, dos disciplinas: ciencia política y sociología. En la primera disciplina se aglutinan tres tipos de institucionalismo: normativo, discursivo e histórico. En la segunda, converge el institucionalismo sociológico.<sup>6</sup>

Para el institucionalismo normativo (IN) las instituciones son definidas como las reglas, rutinas, normas y los valores socialmente construidos que orientan o moldean el comportamiento en términos de relaciones entre roles y situaciones que cada individuo debe adoptar en cada circunstancia. Los individuos actúan de acuerdo con una *lógica de lo adecuado* dentro de las instituciones. Al involucrarse en ellas, no lo hacen con miras al beneficio personal y material, sino para reflejar los valores de las instituciones a las que están vinculados (Peters, 1999).

Un aspecto central del análisis normativo es saber de dónde emergen las reglas y las normas que moldean las instituciones y rigen el comportamiento en su interior. La respuesta es que las instituciones surgen como parte de la estructura de significación y de su *lógica de lo adecuado*; es decir, un sistema de valores comunes que compromete a sus miembros a comportarse de manera apropiada. Para los exponentes de esta versión institucionalista, March y Olsen, las instituciones y los individuos se forman en la sociedad, a través de normas, rutinas, valores que de manera deliberada crean las instituciones para dar certidumbre a la vida en sociedad (Peters, 1999).

Las rutinas organizacionales, que surgen naturalmente una vez que las personas interactúan, son un indicio de cómo se institucionalizan los procesos decisorios. Las rutinas son medios a través de los cuales los miembros de una institución controlan los cambios dentro su entorno y satisfacen sus demandas. A medida que las rutinas se fortalecen y adquieren mayor significado, aumenta el grado de institucionalización. Las rutinas son creadas mediante el proceso de institucionalización, en dos etapas: 1) debe haber una decisión consciente de crear una organización o institución para determinado propósito, y 2) mejorar la institución a lo largo del tiempo y otorgarle ciertos valores (Peters, 1999).

6 Dicha división es recuperada de los trabajos de Scott (1995) y Vergara (2010).

La institucionalización de una actividad o proceso implica asumir un conjunto de valores que deben ponerse en ejecución con otros individuos, lo cual correrá el riesgo de desplazar ciertos valores por otros, generando un proceso político con diferencias de valores y percepciones.

La política se organiza a partir de reglas, rutinas y procedimientos, adquiere una lógica y una vida propia. Las instituciones son actores políticos que crean rutinas para atender sus asuntos cotidianos. Con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que componen la cultura de la organización (Ortega, 2004; Zurbriggen, 2006). Los individuos preferirán optar por una *lógica de lo adecuado* frente a una *lógica del consecuencialismo* de las instituciones; esto es, entre seguir el comportamiento correcto y obedecer las normas institucionalizadas o la incertidumbre de hacer lo que más les conviene.

En este sentido, los individuos se ciñen a los valores que promueven las instituciones y tienen poco margen para infundir sus valores personales (Peters, 1999). Los individuos como electores, partidarios de una opinión, miembros de organización o institución, no son máquinas racionales, autónomas, maximizadoras de su beneficio personal, ajenos a la influencia de las instituciones; no eligen libremente entre las instituciones o normas sociales, sino que “los actores asocian determinadas acciones, con determinadas situaciones mediante reglas de lo que es adecuado, adquiridas por medio de la socialización” (March y Olsen, 1997: 23).

Las decisiones tomadas por las personas, en calidad de individuos o de colectividades, no son tanto la suma de los comportamientos individuales, sino la mezcla de valores personales y los que adquieren a partir de su participación en instituciones. De tal modo que, constantemente, individuos e instituciones se ven afectados por las conductas dadas en ambas configuraciones sociales.

Los individuos tienen determinada capacidad de racionalidad para tomar decisiones y realizar ciertos cálculos al momento en que tendrán que obedecer normas institucionales, entre otras razones, para reducir incertidumbres, predecir el resultado futuro de sus de-

cisiones y simplificar la toma de decisiones (Zurbriggen, 2006). Las preferencias derivan de una doble vía: los miembros de la institución moldean las instituciones, pero éstas poseen valores relacionados con su funcionamiento.

Cabría verificar cuáles son los valores propiamente institucionales y cuáles los personales. De este modo, la relación entre integrantes de una institución y la institución se ve doblemente afectada. El cambio institucional es un proceso accidental, emergente, lento y gradual, que sólo es posible alcanzar a través de la convergencia de coyunturas determinadas o de un colapso institucional. Las instituciones no son producto de planes o decisiones de los actores, sino que aquéllas se desarrollan sin planificación y de acuerdo con una serie de ajustes menores que resultan de la reacción o adaptación más o menos mecánica del ser humano a su ambiente (Bertranou, 1995). Las instituciones se encuentran en el interior del actor en la forma de prácticas y procedimientos; esto último no puede distanciarse de las instituciones ni puede originar cambios institucionales conscientes, ya que el actor debe aprobar y acatar un conjunto de reglas. Cuando existe discrepancia o la acción de un liderazgo fuerte, las instituciones cambian.

Las instituciones intentarán solucionar problemas dando respuestas conocidas antes que cambiar valores institucionales (modelo *bote de basura*); para ello, cuentan con un inventario de respuestas cuando se advierte la necesidad de ajustes. A través del aprendizaje, aquéllas identifican circunstancias cambiantes de su entorno, a fin de hacer ajustes y adaptarse a ellos, ya que los cambios son una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas.

El cambio institucional opera cuando existe una ruptura entre los valores profesados por la institución, su comportamiento real, los valores sostenidos por la sociedad y el comportamiento de la institución. Entonces, tendrá lugar el diseño de la institución, el cual parte de un modelo prescriptivo; es decir, un formato de diseño que existió previamente en la conciencia de los fundadores, pero que se tendrá que modificar debido a la evolución de las propias instituciones (Zurbriggen, 2006).

Asimismo, las instituciones moldean las estrategias y las preferencias de los actores, éstos no pueden separarse de aquéllas ni establecer una distancia que les permita plantear cambios conscientes, por lo que el cambio institucional se da gradualmente entre las reglas y el ambiente (Bertranou, 1995).

Como modelo explicativo y predictivo, el IN abre posibilidades para analizar las instituciones públicas como espacios donde se gesta un sistema de valores comunes que va formando y delineando el comportamiento de sus miembros, pero elimina la agencia humana de la toma de decisiones políticas, al poner énfasis en el rol de las instituciones y en la *lógica de lo adecuado*, cuyos criterios son vagos y no alcanzan a explicar el comportamiento humano guiado por un conjunto de valores institucionales (Peters, 1999).

El institucionalismo discursivo (ID) es una vertiente inédita del nuevo institucionalismo en las ciencias políticas que tiene en cuenta el contenido sustantivo de las ideas (presentadas en narrativas, creencias, valores, ideologías) y los procesos de interacción del discurso (Schmidt, 2010).

El discurso comunicativo abarca la gama de actores políticos que participan en la construcción de las ideas desarrolladas, en el contexto del discurso de coordinación para la deliberación y legitimación (parlamentos), la persuasión pública (líderes de partidos políticos, comunidades epistémicas), los debates públicos (consultas y foros), la impugnación de ideas (redes de defensa, organizaciones y movimientos sociales) y de los ciudadanos a través del ejercicio del sufragio.

El planteamiento general del ID se centra en explicar la formación de las preferencias, las estructuras, las normas, las creencias, los deseos, los valores, las ideas, los discursos y las estrategias de acción pública como objetos cambiantes, y no como objetos políticos fijos. Este conjunto de entendimientos del mundo configura los proyectos políticos a defender en la disputa política, en torno al diseño de las políticas y en la búsqueda de sus resultados (Caldera, 2012).

Lo que realmente importa para entender la acción política no son los (supuestos) intereses objetivos de los actores, sino cómo ellos perciben, definen sus intereses y elaboran sus estrategias (Garcé, 2015),

a partir de la construcción de ideas políticas, vía discursos. La acción política no sólo es producto del cálculo racional de los actores, de las trayectorias de dependencia o de lo apropiado de acuerdo con reglas, sino resultado del conjunto de habilidades discursivas de los agentes (de *respaldo* y de *proyección*), que dan sentido y explican la racionalidad de la acción; es decir, las ideas constriñen las posibles actuaciones de los gobiernos, ya que en el diseño de instituciones y la formulación de políticas públicas existe una lógica comunicativa (Caldera, 2012).

Las ideas son anteriores a los intereses de los individuos y, por lo tanto, aquéllas anteceden a las instituciones y juegan un papel relevante en la constitución de la acción política. Las ideas se visualizan mediante el análisis del contenido sustantivo de los discursos de los agentes. La recuperación de ideas y discursos ha privilegiado el poder de la persuasión en el debate político, la centralidad de la deliberación para la legitimación democrática, la (re)construcción de los intereses y sus valores políticos, y la dinámica del cambio en la historia y la cultura (Schmidt, 2010).

Las instituciones políticas son estructuras y construcciones de significado sensibles al pensamiento, discurso y acción de los actores políticos, cuyos antecedentes de *habilidades discursivas de respaldo* (contexto en el que se expresan o dan lugar las ideas, al por qué han sido creadas ciertas instituciones) y *habilidades discursivas de proyección* (las cuales guían a los agentes para cambiar o mantener las instituciones de acuerdo con sus proyectos políticos o núcleos de creencias y valores que defienden) conforman la explicación de la estabilidad y el cambio de las instituciones. En ese sentido, las instituciones fabrican y diseminan ideas.

Las instituciones poseen un doble papel: como estructura y como constructo de los actores. Como estructuras de incentivos, patrones históricamente establecidos o normas socialmente constituidas, enmarcan el discurso. Como constructos dan forma a las ideas de los actores y esas ideas dan forma a nuevas instituciones. Para el ID, la institucionalización se refiere al proceso mediante el cual los actores políticos construyen y mantienen las instituciones por medio de ideas

y discursos a lo largo del tiempo en su interacción con la comunidad para obtener los resultados deseados. Desde esta perspectiva, la acción política y el discurso están imbricados y son indisociables. Las instituciones existen para conservar e intercambiar ideas políticas a través de la palabra, regulando el proceso discursivo; esto es, estableciendo un contexto institucional (Rodinei, 2011).

Los institucionalistas discursivos afirman que los actores no sólo basan su capacidad de poder en las cuestiones de posición económica, política o social, sino en su capacidad para persuadir por medio de ideas y valores discursivos; establecen que la democracia deliberativa es la mejor forma de toma de decisiones, porque el diálogo abierto puede desbloquear el conocimiento, generar nuevas habilidades y conocimientos técnicos, producir razonamientos de mayor calidad para políticas legítimas y crear nuevas relaciones de colaboración entre las partes (Schmidt, 2010).

Para los institucionalistas discursivos, las relaciones discursivas se circunscriben a un contexto donde las reglas institucionales son dinámicas e influyen directamente en ellas y limitan a los actores, al proceso discursivo y a los resultados esperados. En ese sentido, el discurso está condicionado por la relación entre individuo e institución política (Rodinei, 2011).

De esta manera, los institucionalistas discursivos se caracterizan por tomar las ideas y el discurso seriamente; por enmarcarlos en un contexto institucional, guiándose por las líneas de los institucionalismos que sirven de *background* o antecedentes; por ubicar las ideas en un contexto de significación, mientras ven el discurso como una *lógica de comunicación*; por tener una visión dinámica del cambio institucional, donde ideas y discurso atraviesan los obstáculos que los institucionalismos –más estáticos y focalizados en el equilibrio– consideran insuperables (Rodinei, 2011).

Dado que el enfoque tiene lugar en contextos de deliberación abierta y democrática (parlamentos, movimientos sociales, grupos de expertos de la sociedad civil, comunidades epistémicas, administración pública con dispositivos de participación deliberativa), no resulta



compatible en contextos, instituciones, marcos institucionales y actores políticos tradicionales forjados a la luz de esquemas jerárquicos, autoritarios y verticales.

Las instituciones democráticas –libre deliberación política e ideológica–, a diferencia de otros contextos, tienen un desarrollo incipiente. El ámbito educativo es una de las áreas donde prevalece una fuerte dosis de autoritarismo, a la vez que una ausencia recurrente de discusión política e ideológica. Para los institucionalistas discursivos, las ideas (contenidas en los discursos) son el vehículo del cambio institucional o la estabilidad, porque la naturaleza deliberativa del discurso (libre y abierto) permite concebir y hablar acerca de los objetivos de las instituciones en el tiempo y disociarlos de su continuidad. La transformación de las ideas se ve impulsada por hechos contingentes en el contexto, el desempeño de las propias instituciones y los aprendizajes propios de los actores.

La agencia (conjunto de decisiones) y las *habilidades discursivas* de los actores (tanto en la interacción entre los actores del proceso de políticas públicas como en la comunicación entre ellos y el público) pueden dar cuenta más fácilmente de los procesos de cambio (Schmidt, 2010). El ID intenta complementar y no sustituir los enfoques anteriores, pues parte del supuesto de que las diferentes perspectivas institucionalistas podrían comunicarse mejor.

Los límites que presenta el institucionalismo discursivo se refieren a que considera las ideas y los discursos como determinantes para promover el cambio institucional, excluyendo las cuestiones del poder, los conflictos y la política. El poder desmedido de las ideas ha llevado a ofrecer una visión ingenua y excesivamente *idealista* de la política (Garcé, 2015), al considerar que la deliberación política e ideológica libre y abierta es lo suficientemente fuerte como para crear nuevas relaciones entre los actores, aspirando a desarrollar audiencias adecuadas (especialistas, tomadores de decisiones o público en general); es decir, educadas y comprometidas con el diálogo abierto. El incipiente regreso del poder y la capacidad explicativa de las ideas tiene un lugar dentro de la ciencia política. Sin embargo, el institucionalismo

discursivo tiene mucho que aprender de otras corrientes teóricas, en términos de metodología de investigación y de construcción de información. Resulta un desafío teórico y metodológico.

La agenda de investigación para el institucionalismo discursivo no debe ser sólo tratar de convencer a los científicos de que las ideas y el discurso son relevantes, sino mostrar empíricamente cómo, cuándo, dónde y por qué las ideas y el discurso influyen en el cambio institucional y cuándo no lo hacen (Schmidt, 2010).

Los precursores del IH tendieron a adoptar una postura macrosociológica orientada hacia el poder, enfocada en las relaciones entre la política, el Estado y la sociedad en varios países y periodos históricos (Immergut, 2006). El IH reciente establece explicaciones que descansan en microfundamentos y donde la historia tiene un fuerte peso en estas explicaciones (Ortega, 2004). Dentro del institucionalismo histórico se ubican dos vertientes: la estructural y la interpretativa. Ambas abordan tres temas centrales: *a)* la construcción de preferencias, *b)* la causalidad contextual, y *c)* el desarrollo contingente (Immergut, 2006).

Para la perspectiva histórica, las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos que las habitan. Los individuos no son actores racionales maximizadores, sino personas que se comportan siguiendo reglas y buscando una elección satisfactoria. Las acciones de los individuos no sólo dan cumplimiento o ejecutan las normas establecidas, sino que toman un conjunto de decisiones que reproducen normas y valores institucionales dominantes (Bertranou, 1995; March y Olsen, 1997).

Desde esa línea, las instituciones políticas son reglas y procedimientos formales e informales que estructuran la conducta de los actores. Se trata de patrones regularizados y prácticas rutinarias sujetos a una *lógica de la dependencia del rumbo*.

Las instituciones juegan un papel relevante en el desarrollo de los procesos políticos, ya que no sólo determinan estrategias y finalidades de la acción, sino que modelan las preferencias de los actores, las cuales no son estables ni exógenas (Zurbriggen, 2006). Las instituciones son producto del conflicto político y de la elección, y al mismo

tiempo dan forma a las estrategias políticas y a los comportamientos (Thelen y Steinmo, 1992).

Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro. Las reglas, las normas y los símbolos limitan el libre juego de la voluntad individual y del cálculo racional, y gobiernan el comportamiento político; son, al mismo tiempo, resultado de decisiones anteriores (Thelen y Steinmo, 1992).

Las capacidades y las decisiones no se pueden comprender sino sólo como parte de un marco institucional más amplio. Las demandas que se expresan en la política no son un reflejo exacto de las preferencias de los individuos, están influidas por diversos factores institucionales que juzgan o deciden sobre los intereses en pugna. La representación de intereses se crea por actores colectivos e instituciones que dejan vestigios de su propia historia, al dar pie a senderos o legados institucionales sobre los cuales se estructura la actividad política. Las instituciones generan rutinas, normas y estructuras formales que persisten en el tiempo y dejan una fuerte impronta en los resultados políticos (Immergut, 2006).

La persistencia de las instituciones es un aspecto central para sostener que las normas iniciales perdurarán y moldearán las posteriores políticas que se sigan. Dicha persistencia se establece a través de la institucionalización, entendida como la organización de un sistema social delineado a partir de los siguientes criterios: la creación y definición de normas reguladoras del comportamiento; la regulación del flujo de recursos entre las unidades; la existencia de sanciones para el mantenimiento de las normas y el mantenimiento de las fronteras institucionales (Eisenstadt, 1964).

Al tiempo que una institución crea y define su estructura organizacional, sus alcances institucionales y sus poderes legales en el curso de la historia, también lo hace con su capacidad para incidir en decisiones relevantes, y limita de distinta manera la conducta de los actores.

El IH se centra en saber cómo evolucionan y cambian las instituciones, lo cual da forma a las estrategias políticas y a los comportamientos.

tos de los actores (Thelen y Steinmo, 1992), así como a sus orígenes, en cuanto que son legado de un proceso histórico. Esta perspectiva establece un retorno a la historia (Pierson, 2000) para buscar los momentos originarios de determinadas pautas que se reproducen.

A lo largo de la investigación analizo la génesis, la fundación, el desarrollo, la crisis y el cambio en periodos de reforma institucional de la instancia encargada de la EB en el nivel federal, con base en conceptos analíticos derivados del institucionalismo histórico como el *path dependence* (trayectorias dependientes), las coyunturas críticas y la persistencia de la historia.

Desde la perspectiva del IH, cuando una institución se está formando, se establecen ciertos patrones o sendas de desarrollo (*path dependence*) que son perpetuados por los actores políticos. El concepto *path dependence* (dependencia de la trayectoria) se refiere a los factores que intervienen en un determinado momento histórico, los cuales marcan las variaciones en los acontecimientos sociopolíticos o los resultados posteriores. En consecuencia, los acontecimientos pasados influyen en la situación actual.

Una idea clave del concepto de dependencia de la trayectoria es la noción de coyunturas críticas (*critical junctures*), definido como un periodo de cambio significativo que delimita la producción de diferentes legados para explicar los procesos de creación de nuevas instituciones (Pierson, 2000).

La coyuntura crítica es una situación de transición política experimentada por una institución u órgano político-administrativo, que se caracteriza por un clima de profundo cambio, como una reforma institucional. En una coyuntura crítica, el proceso de cambio que se inauguró deja un derrotero que lleva a los políticos a tomar decisiones sucesivas a lo largo del tiempo que reproducen esa herencia.

Una vez que se crea una institución, se establece una tendencia, por cuanto se refiere a la adopción de decisiones que se refuerzan con el paso del tiempo; esto es, “los pasos dados en una dirección inducen a nuevos movimientos en la misma dirección” (Pierson, 2000: 252). De este modo, se rastrean las sendas de desarrollo político-administrativo

que han configurado a la SEB a lo largo del tiempo, por medio de las secuencias en las distintas reformas administrativas.

Estos aspectos arrojan luz sobre las inercias subsecuentes que tienen lugar en el tiempo y que transforman las consecuencias de desarrollos ulteriores. La estabilidad y la continuidad de una institución están ancladas en arreglos institucionales que persisten en el tiempo y en incentivos o beneficios crecientes, los cuales refuerzan las estructuras institucionales ya existentes por el hecho de continuar en la misma ruta elegida. Se produce una suerte de *círculo virtuoso* entre la senda que toma la institución creada y los beneficios que trae para los actores.

No obstante que surgen rigideces institucionales en la creación de las instituciones, existe la posibilidad del cambio institucional, el cual proviene de transformaciones socioeconómicas, sobre todo cuando se gesta una crisis económica, una bonanza o un proceso reformista. Estos fenómenos influyen en el éxito y la continuidad de las iniciativas o programas.

Para que el cambio institucional pueda darse, precisa del establecimiento de arreglos institucionales formales e informales, los cuales son los procedimientos que permiten, a través de la negociación política, que los actores realicen intercambios políticos (Ayala, 2001).

Otros elementos que recuperamos del IH se refieren a los procesos sociales prolongados de lento devenir y a los procesos históricos (tiempo y secuencia de los acontecimientos) que llevan al surgimiento de las instituciones, consolidación y, consecuentemente, a su transformación (Peters, 1999). La historia interviene de modo relevante en la trayectoria de los procesos políticos y la racionalidad de los actores, ya sea manteniendo el *statu quo* o modificando los modos de operar de las instituciones políticas en ciertas coyunturas críticas.

En la conformación y el diseño de la SEB confluyen procesos y factores de larga duración; esto es, en coyunturas críticas se establecen las rutas establecidas que se asientan en la subsecretaría como rigideces que hacen difícil escapar a los actores que intervienen en su formación, los cuales actúan dentro del Estado, como organización que establece el marco institucional que regula la acción individual y

de los grupos y, como actor, a través de los colectivos de funcionarios, intenta satisfacer sus intereses individuales y como grupo.

La actividad organizada del Estado no se despliega en arenas formales, neutrales o racionales, sino en espacios de conflicto donde se disputa el poder (Skocpol, 1989). Aquél no sólo es un escenario, sino un actor con intereses y objetivos propios, fiel reflejo de demandas particulares e intereses muy definidos de grupos de élite.

El Estado busca desarrollar sus objetivos y capacidades a través de elementos institucionales de nivel intermedio como la burocracia, los arreglos institucionales y las redes de política pública. Actúa a través de funcionarios, quienes formulan y aplican estrategias políticas propias, distintas a las que aspiran los actores sociales, y logran ser propietarios privados de recursos públicos para cubrir una de las tareas simbólicas del Estado (Bourdieu, 1993). La burocracia, como forma característica de la administración pública (Echebarría, 2006; Weber, 1963), es concebida como el cuerpo de funcionarios, el aparato organizativo con intereses políticos diversos que busca satisfacer objetivos, valores, expectativas y demandas sociales encontradas y en constante disputa (Crozier, 1974; Lerner, 1979 y 1980; Riggs, 1979).

En calidad de institución, la burocracia puede ser vista como un conjunto articulado de reglas, normas, comportamientos y pautas de funcionamiento, cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas; defiende los intereses del grupo dominante del Estado, pero puede llegar a aliarse con grupos distintos y defender sus propios intereses y privilegios, y juega el papel de mediadora de intereses, pero también participa en el juego y favorece a los suyos (Skocpol, 1989).

La burocracia, como realidad social, es una estructura y un actor que adquiere autonomía en la medida en que transforma la instancia estatal por la amplia variedad de funciones que asume (Oszlak, 1977 y 2009; Echebarría, 2008). En ese sentido, debe entenderse en el contexto de la Teoría del Estado. Los administradores gubernamentales obtienen margen de maniobra considerable en los intersticios de la división entre grupos y camarillas para optar por determinadas iniciativas y hacerlas valer hasta el final, apoyados en los recursos estratégicos del

Estado, porque se especializan en tareas institucionales que otros no dominan; en esto se cifra su poder como expertos, en tanto su poder jerárquico funcional les permite conocer las habilidades, los recovecos y las formas de liberarse de los distintos controles (Crozier, 1974).

Así, la autonomía o libertad de acción de los funcionarios es un mecanismo de poder. Para adquirirla, los administradores deben disponer de poder formal para tomar decisiones e informal para negociar con cada miembro y grupo, a fin de que éstos acepten sus decisiones. Para conseguir lo anterior, disponen de dos medios de presión: la racionalización o el poder de dictar reglas generales y el poder de hacer excepciones e ignorar la reglamentación cuando convenga (Crozier, 1974). La intervención sostenida de los administradores les permite acceder a fuentes de información y detentar recursos exclusivos. Han acumulado habilidades, experiencia e información privilegiada (limitada), problemas y resoluciones de aplicabilidad, ignorados por otros grupos, lo cual les ha otorgado cierto margen de independencia interna.

Desde esas condiciones, los funcionarios se moverán para impulsar reformas por iniciativa estatal. De ahí la importancia de funcionarios y expertos que se convierten en reformadores sin necesidad de recurrir a la coerción, los cuales toman conciencia de la existencia de un problema que debe ser resuelto, diagnostican alternativas de solución e idean políticas alternativas (Skocpol, 1989). Las ideas desarrolladas previamente jugarán un papel decisivo en la formación de las políticas (Immergut, 2006).

Dentro de este enfoque institucionalista, la fuerza de las ideas institucionales y la inercia en las instituciones formales, al convertir actividades en rutinas y crear procedimientos estándares, son importantes a la hora de gobernar. Las decisiones políticas tomadas al formarse una institución definen la política dominante (Skocpol, 1989) y determinan su naturaleza. El IH considera que son las ideas o representaciones sociales las que crean las instituciones y que su persistencia es producto de las iniciativas primigenias.

En el caso que nos ocupa, para entender los procesos de estructuración de las instituciones administrativas es necesario considerar que las decisiones políticas tomadas con anterioridad a la creación de

la subsecretaría, antes de 1992, ejercerán una influencia prolongada y definida sobre la política educativa que dicta la dependencia educativa.

Dentro del ámbito de la administración pública, un plan, programa o proyecto tomará determinado rumbo como producto de la influencia que han ejercido un conjunto de ideas previas que prevalecerán; es decir, cada secretario de Educación retoma en su conjunto lo efectuado por su predecesor para modificarlo en el camino.

De acuerdo con Paul Pierson (Pierson, 2000), una de las características de la política es su proclividad a la construcción de reglas que se convierten en rutinas y determinan senderos. La política tiene ciertas características que la hacen propensa a la construcción de inercias o mecanismos de retroalimentación positiva (aumentos crecientes). Estas características son: 1) una densa institucionalidad, donde se construyen infinidad de reglas que limitan las acciones de los individuos; 2) la construcción de mecanismos –reglas– que incrementen la coordinación y limiten el *free riding*; 3) la construcción de mapas mentales que hacen a la política más proclive a la rutinización, y 4) la construcción de instituciones difíciles de cambiar como medida de protección por parte de los políticos (Ortega, 2004).

Así, el proceso de retroalimentación de rutinas genera una estructura de incentivos para la institucionalización; es decir, para establecer y perpetuar las instituciones. Aunque en el IH el cambio es infrecuente, es posible que se genere. Una vez que, en una coyuntura crítica dada, se tomó cierta ruta (se fundó una institución, se formuló e implementó una política educativa específica) el costo de abandonar la ruta es más alto que el de permanecer en ella. Hay que esperar largos periodos de estabilidad, interrumpidos por cambios de rumbo en el contexto de nuevas coyunturas críticas.

El cambio institucional ha sido abordado por medio del concepto de *equilibrios punteados o intermitentes* (Krasner, 1984), cuyo enfoque está basado en la expectativa de que, durante la mayor parte de su existencia, una institución se mantiene en estado de equilibrio y funciona de acuerdo con las decisiones que se tomaron en el inicio, o con aquellas que se tomaron en el anterior punto de interrupción o reemplazo. Los equilibrios no son permanentes y las instituciones son



consideradas capaces de cambiar dentro del contexto. Vistas desde este enfoque funcional, las instituciones políticas tienen una serie de puntos de estabilidad que resultan viables (Peters, 1999).

El cambio en el interior de las instituciones es resultado de estrategias políticas deliberadas que apuntan a lograr ventajas de largo plazo en un marco de incertidumbre. Las fuentes de un posible cambio (aunque hablan más bien de dinamismo o evolución institucional) se encuentran en cuatro vías: 1) cambios profundos en el contexto sociopolítico; 2) cambios en el contexto socioeconómico; 3) cambios exógenos que pueden producir modificaciones en las estrategias o fines perseguidos en el interior de las instituciones vigentes, y 4) los actores políticos ajustan sus estrategias con objeto de lograr cambios en las instituciones (Bertranou, 1995).

En investigaciones recientes, institucionalistas históricos han profundizado en el estudio del cambio institucional, al considerar que dicha categoría es insuficiente para explicar cómo determinados actores son catalizadores del cambio institucional. Proponen que el concepto de desarrollo institucional centre la atención en las distintas maneras en las cuales los resultados institucionales previos pueden canalizar o limitar los esfuerzos posteriores de innovación institucional (Pierson, 2000).

Exploramos esta vía para el caso de la SEB, por tratarse de una institución más orientada a la evolución que a la transformación. Como modelo descriptivo, bajo el institucionalismo histórico será posible establecer el conjunto primario de ideas o representaciones institucionales, así como esclarecer su dinámica, en el sentido de la persistencia, estabilidad y durabilidad de las normas, ya que el desarrollo de nuestras instituciones está fincado en un conjunto de imágenes y percepciones creadas por individuos o grupos específicos que determinaron el tipo de acción pública. Asimismo, la perspectiva del desarrollo institucional permite entender y explicar los diferentes momentos que pueden derivarse de los procesos institucionales.

Entre las limitaciones que presenta el IH se encuentra el hecho de que plantea un problema de determinantes históricas fijas que se repiten. El enfoque está centrado en la explicación de las situaciones

de equilibrio, lo cual tiende a ocultar los casos de conflicto, y esto dificulta el análisis del cambio institucional. Para los institucionalistas históricos, los individuos acatan una serie de reglas dadas e incuestionables, por lo que el IH tiene problemas para considerar la innovación como una causa interna y así explicar cambios no graduales.

## EL INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

Para la perspectiva sociológica, las organizaciones tienen una estructura conformada por un conjunto de reglas y procedimientos que gobiernan el comportamiento de sus miembros. La estructura organizacional existe independientemente de los individuos que la habitan y se considera como el arreglo de las partes que se establece para el desarrollo de actividades, el ejercicio del poder y la toma de decisiones. Las organizaciones se caracterizan por su complejidad (en cuanto al tamaño, áreas o niveles múltiples, grado de autonomía), formalización (reglas escritas para prescribir, documentar, registrar los procedimientos que siguen sus miembros) y centralización (si el poder está repartido horizontalmente o verticalmente). La estructura configura las prácticas de las personas y es un medio de control que se produce y recrea en la interacción (Hall, 1996).

El IS rechaza la posibilidad de que existan actores con racionalidad limitada y no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales.

Las instituciones son marcos de referencia cultural, convenciones, prácticas y repertorios simbólicos que determinan el comportamiento de los actores, quienes interiorizan la cultura en la que crecen. Los individuos u organizaciones no pueden manipular las reglas y prácticas institucionales (racionalidad limitada); aquéllas no son sólo reglas formales, procedimientos y normas, son convenciones sociales, símbolos, ritos y significados, por los cuales los actores interpretan y aceptan el mundo que los rodea sin cuestionarlo (Meyer y Scott, 1992).

Los individuos son socializados en una perspectiva del mundo, aprenden convenciones y con ellas construyen una forma aceptada de hacer las cosas; esto uniforma el comportamiento y facilita la interacción social. Así, las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso de *construcción de la realidad*, son un fenómeno cultural (Zurbriggen, 2006).

Las preferencias de los individuos no son autónomas, exógenas o individuales, sino resultado de la interacción social o producto de las instituciones, el hábito, las costumbres. Las prácticas institucionales son productos culturales y los individuos se agregan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional. Las instituciones y los procesos que se estructuran alrededor de éstas (socialización, deliberación, participación) son creación humana y tienen como fin no solamente servir de soporte social, sino que imponen usos, costumbres y roles; premian y castigan (Powell y DiMaggio, 1999).

Esta vertiente institucionalista se centra en destacar los aspectos cognitivos, culturales y simbólicos de las instituciones; esto es, en cómo los miembros de una institución perciben ciertas situaciones y cómo los afectará al recibir los recursos, en función de los cuales deben tomar decisiones. Las instituciones basan su funcionamiento en planes formales, en sistemas de actividades controladas y coordinadas, productos, servicios, técnicas y programas institucionalizados que funcionan como mito y ceremonia (Meyer y Rowan, 1999); todo esto les da coherencia y legitimidad. Esos grandes mitos (programas educativos, tecnología) y ceremonias (valor, eficacia, eficiencia, productividad) determinan a las instituciones y las legitiman ante la sociedad y frente a sus miembros.

Tienen mayor peso los mitos institucionalizadores que la coordinación y el control de las actividades. Aquéllos distinguen entre reglas institucionalizadas y conductas sociales para referirse a la fuerza que tienen tanto las estructuras como las actividades desarrolladas dentro de las instituciones. Así, habrá una prolongación entre instituciones que se ordenan bajo reglas institucionales o bajo categorías ceremoniales o ritos.

La percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan. Los individuos y las organizaciones sólo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y conocimientos que les proporciona su marco institucional; esto es, no es fácil cambiar las instituciones ni explicar por qué y en qué circunstancias se intenta transformarlas (Zurbriggen, 2006), ya que las normas de conducta son fijas.

En el contexto del caso que analizamos en la presente investigación, los funcionarios no sólo responden a principios de eficiencia o normas de racionalidad, también incorporan un conjunto de valores, mitos, reglas, símbolos y rutinas de comportamiento que sirven de fundamento para responder a las demandas de legitimidad que les plantea la sociedad.

Los procesos técnicos de desconcentración, descentralización, simplificación administrativa, procesamiento de datos y planificación se convierten en medios para hacer ver a la estructura administrativa como adecuada, racional y moderna. Esto da lugar al desacoplamiento entre las prácticas (cómo se hacen realmente las cosas) y las exigencias de eficiencia técnica. En este sentido, la estructura está desconectada de la actividad técnica y esta última de sus efectos. No siempre existe una coordinación entre las actividades desarrolladas y las capacidades técnicas internas de la burocracia ni se conocen o se miden los resultados últimos o el impacto en la implementación de las políticas diseñadas; este universo ocasiona que la institución se entienda como un sistema ligeramente acoplado,<sup>7</sup> caracterizado, precisamente, por falta de coordinación, ausencia de regulaciones y rendición de cuentas, así como por discrecionalidad en la toma de decisiones (Meyer y Rowan, 1999). La estructura interna de la instancia educativa es *blanda* en la medida que la administración de

7 El trabajo pionero de Karl E. Weick (1976) incursionó en el concepto de sistemas flojamente acoplados, que considera que las decisiones, las creencias, las selecciones y las soluciones no siempre están estrechamente vinculadas con los problemas de las organizaciones y sus resultados. El que exista un acoplamiento flojo significa que no hay conexión alguna.

la educación representa un ámbito de decisión y acción altamente complejo (Ibarra, 2008).<sup>8</sup>

Las oficinas u órganos administrativos están flojamente acoplados a la dependencia educativa (SEP), debido a que los diferentes agrupamientos burocráticos están conectados débilmente, cada uno retiene alguna identidad y se mantienen, en los hechos, separados.

La estructura formal de la instancia educativa para mantener su legitimidad social y atender los procesos de cambio o reforma desarticula la estructura institucional (la administración educativa) de los procesos y resultados educativos. Como consecuencia, se genera una falta de consistencia entre lo que formalmente es la estructura de gobierno educativo, el funcionamiento real del aparato educativo y los procesos educativos.

Los funcionarios adoptan y generalizan un conjunto de reglas y prácticas rituales que no tiene relación con lo que establece el marco normativo. De ahí que aquello que se define en el nivel directivo de la institución no se aplica en el nivel intermedio y operativo. Ello explica los niveles de discrecionalidad de los funcionarios respecto al *cómo hacer* o poner en práctica las políticas educativas. De esta manera, el cambio en este tipo de estructuras de articulación flexible no es planeado, dado que es resultado de la agregación circunstancial de agendas, soluciones, decisiones, actividades y formas organizativas de los diferentes agrupamientos burocráticos con lógicas, intereses y objetivos distintos.

La sociología institucional se ha ocupado de los procesos de permanencia y cambio a través de los conceptos de sedimentación, institucionalización y desinstitucionalización, y reinstitucionalización. La sedimentación se refiere a que las prácticas se asientan en el pasado para explicar la persistencia de ideas y valores forjados a lo

8 Ibarra, apoyado en el nuevo institucionalismo sociológico, establece la diferencia entre las organizaciones "suaves", que se orientan por criterios de contenido simbólico: la eficiencia y eficacia constituyen "mitos o reglas institucionales" obligatorios y posibilitan la construcción de legitimidad social. Las organizaciones "duras" son las que se orientan por criterios e indicadores formales de desempeño económico, centradas en la productividad y eficiencia técnica, y en la rentabilidad económica.

largo de años o décadas, lo cual implica ver a las instituciones como constructos sociales con una enorme carga histórica acumulativa.

El proceso de institucionalización ha implicado dimensionar el cambio y la creación institucional bajo la idea de que la estabilidad es resultado del cumplimiento de un conjunto de reglas, formales e informales, que moldean a la sociedad (March y Olsen, 1993 y 1997; Powell y DiMaggio, 1999). En este sentido, el cambio institucional, que es incremental y adaptativo, se refiere a las modificaciones y a los ajustes marginales sustanciales, a las restricciones formales e informales que conforman un nuevo marco institucional que regulan la interacción humana.

Para los estudiosos del cambio institucional, éste se sitúa en el aprendizaje de las instituciones para adaptarse al entorno en las oportunidades aleatorias y emergentes que tienen para ajustar su comportamiento institucionalizado; para la sociología institucional, la institucionalización forma parte de un proceso o tipo de cambio institucional (Jepperson, 1999) que invoca maneras de observar qué tanto una institución se mantiene, adapta o altera el carácter para el cual fue creada.

La institucionalización es “un proceso por el cual algunas relaciones y acciones sociales llegan a darse por sentadas y un estado de cosas en que los conocimientos compartidos definen lo que tiene significado y las acciones que son posibles” (Powell y DiMaggio, 1999: 43). En este esquema, existen tres posibilidades o modos de acción: la institucionalización, la desinstitucionalización y la reinstitucionalización.

La primera posibilidad es el desarrollo institucional o institucionalización. Se refiere a los mecanismos de legitimación producidos por la institución y la sociedad, es la reproducción de los valores y las normas instituidas, es el proceso mediante el cual existe consenso y extensión de los valores aceptados por la sociedad y legitimados por la institución (Estado). Es en este tránsito que la institución mantiene su carácter jurídico-político, además del simbólico, y permanece a lo largo del tiempo, sea de manera estable o con alteraciones de diversa índole en su configuración como entidad.

Una segunda posibilidad es la desinstitucionalización, donde se verifica una paulatina pérdida de su carácter político-jurídico y simbólico. Los objetivos y valores que la institución promueve son subvertidos; sus funciones y actividades son tomadas por otros grupos u organizaciones, como sucede en la escuela, como centro de trabajo, donde una asociación de padres de familia, un sindicato o grupo político intenta modificar las reglas y el trabajo de una institución pública para sus propios intereses, o cuando grupos de presión de diverso signo intentan frenar o intervenir en el funcionamiento de la institución. Esta tendencia puede dar lugar al cambio institucional, entendido como ajustes o reformas marginales a las reglas y a sus propios mecanismos de sanción, o bien, a un proceso de desarrollo institucional con fuerzas diversas que pueden promover el desarrollo simultáneo de la institucionalización o la desinstitucionalización.

La tercera posibilidad es la reinstitucionalización, donde a partir de verificar que ciertas reglas, normas y valores ya no son congruentes con la realidad, la tendencia es a orientarse hacia otra forma institucional, organizada en torno a otro esquema de prácticas, principios, reglas, normas y valores.

Las tres posibilidades de cambio que se presentan en las instituciones están centradas en el principio de estabilidad. El *quid* de la institucionalización se haya en dicho principio.

Para explicar la institucionalización, los enfoques del IH y del IS permiten conectar los dos niveles de análisis que aborda la investigación: los intereses y las instituciones (agencia y estructura), con base en el supuesto de que las preferencias se desarrollan durante la acción política, la cual estructura el tipo de arreglos institucionales y las estrategias de los actores. En este sentido, la institucionalización opera como el mecanismo de perpetuación de prácticas, instituciones, normas, procesos, el cual no está exento de pugnas y conflictos políticos; es decir, se concibe en marcos de reglas formales e informales.

Ambas vertientes institucionalistas se centran en la estabilidad, permanencia y homogeneidad institucional y explican la institucionalización como un proceso de construcción social que conlleva fuertes

componentes de homogeneidad, burocratización y rutina (Powell y DiMaggio, 1999).

La institucionalización depende del Estado y, por ello, los actores adoptan prácticas rutinarias para incorporarse y adaptarse a estructuras y reglas flexibles, con resultados imprevistos y difíciles de controlar (Powell y DiMaggio, 1999).

Las instituciones del Estado –particularmente la SEP– representan enormes estructuras de poder que se crearon y desarrollaron en un contexto estable y se mantuvieron al margen de las exigencias del mercado. A pesar de las importantes transformaciones que tuvieron lugar en el último cuarto del siglo pasado en México, la estructura educativa formal no ha modificado en modo alguno sus patrones de conducta.

Los conflictos políticos que afronta la instancia se resuelven no sólo a partir de la creación de nuevas estructuras burocráticas complejas, sino a partir de los juegos de poder e intereses de grupo. Sostengo que los conflictos de interés, los intercambios y las alianzas políticas que establecen los grupos políticos juegan un papel central en los procesos de institucionalización.

El impacto de las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas que se ha materializado en todos los ámbitos de la vida social no ha reconfigurado al sistema educativo, el cual mantiene dificultades profundas para adaptarse al cambio. Por el contrario, el papel simbólico de la estructura formal sigue siendo el marco a partir del cual los actores políticos (funcionarios educativos) adoptan y justifican prácticas rutinarias y poco reflexivas (Powell y DiMaggio, 1999).

De esta manera, ambas vertientes institucionalistas brindan formulaciones teóricas esenciales, a fin de explicar la institucionalización por la vía de un esquema teórico que basa sus premisas en la estabilidad y permanencia de la estructura y su influencia en los comportamientos y las decisiones de los actores en coyunturas específicas, sobre todo, tratándose de una instancia atrapada en procesos y prácticas organizacionales obsoletos. A continuación, se muestra la explicación teórica basada en el *path dependence*, que conecta los intereses y las instituciones (agencia y estructura) mediante las categorías



analíticas de legado institucional, procesos históricos, reglas, mitos, normas y tradiciones institucionales, así como sistemas flojamente acoplados, los cuales constituyen fuertes dispositivos que influyen en el comportamiento de los sujetos, quienes modifican paulatinamente sus prácticas cotidianas por cambios externos.

## EXPLICACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN A TRAVÉS DEL *PATH DEPENDENCE*

Sostengo que el periodo de la reforma administrativa de 1970 en el país fue una coyuntura crítica por la que optaron la élite gobernante y los grupos modernizadores (reformistas), que estableció relaciones de *path dependence*, las cuales acabaron siendo un camino cerrado o un *path* único que condenó a los actores a ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaleciente.

La conciencia de los beneficios derivados de seguir el *path* dominante hizo que el funcionariado de la Secretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN) adaptara su actividad a tal pauta y, además, hizo que las expectativas de los beneficios acumulados acabaran siendo una realidad que reforzó la pauta establecida, lo cual derivó en su debilitamiento institucional. Este periodo representó una coyuntura crítica en el desarrollo intrínseco de la reforma del Estado mexicano (Sánchez, 1998), y esto puede ayudar a explicar los orígenes de la baja institucionalización en la Subsecretaría de Educación Básica.

La reforma administrativa, la modernización administrativa, la descentralización y la federalización fueron coyunturas críticas de corte reformista que establecieron relaciones de *path dependence* entre una coyuntura y otra. La SEB asumió diferentes formas de configuración que fueron estrechando la posibilidad de refundarla; en cambio, reforzó la trayectoria para su reorganización de corte administrativo.

La primera coyuntura crítica fue la de finales de la década de los sesenta, con las decisiones emanadas de la Comisión de Administración Pública, mismas que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal (1971-1976); la segunda coyun-

tura tuvo lugar en el sexenio siguiente con el Programa de Reforma Administrativa (1977-1982), que contempló varias iniciativas orientadas a reorganizar el aparato administrativo del Estado mexicano.

A partir de la década de los ochenta, quedaron desplazados los programas de reforma administrativa y, en su lugar, se presentaron los de modernización administrativa.

En ese sentido, los diferentes gobiernos propusieron programas específicos para modernizar los aparatos administrativos: el Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988); el Programa General de Simplificación de la Administración Pública (1989-1994); el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000); la Agenda de Buen Gobierno (2000-2006) y, finalmente, el Programa de Mejora de Gestión (2006-2012). Dentro de dichos programas se inscribió la creación, el desarrollo y la transformación de la Subsecretaría de Educación Básica.

## El surgimiento de la Subsecretaría de Educación Básica y la formación del *path*

Con la reforma administrativa que emprendió Luis Echeverría en la década de los setenta, se sentaron las bases que definieron la trayectoria de *cambio* en la Educación Básica en México. Los presidentes y secretarios de Educación Pública que le sucedieron ensayaron la misma trayectoria, basada en la etapa echeverrista, cuyos resultados tuvieron consecuencias importantes para el desarrollo institucional de la Subsecretaría de Educación Básica.

El secretario de Educación Pública y su grupo reformista se enfrentaron con decisiones importantes sobre cómo lograr la renovación del aparato educativo sin generar conflictos con los grupos de poder tradicionales (administrativo y sindical) de la burocracia estatal. Los reformistas optaron por crear una estructura técnico-administrativa paralela a la SEP. Con la creación de la SEB se estableció el *path* dominante, basado en establecer una instancia educativa de carácter federal, débil desde su nacimiento. Esto formó una base de poder en

expansión que permitió la creación y el empoderamiento de otros órganos. De este modo, el aparato educativo quedó controlado por el grupo cercano al presidente, quien fue capaz de tomar decisiones caprichosas, sin negociación ni consulta con actores de la sociedad civil.

La Subsecretaría de Educación Básica se creó en el intersticio que abrió el programa de reforma administrativa del gobierno federal (1971-1976), el cual tuvo que ser vinculado con la reforma educativa, utilizando “la planificación como una cortina de humo ideológica, detrás de la cual ocultan la planificación situacional” (McGinn y Porter, 2005: 110),<sup>9</sup> al buscar el logro de sus objetivos. Por medio de la reforma educativa, el gobierno pretendió recuperar el control de la educación pública; se operaron programas y estrategias orientados a recobrar el órgano administrativo, y el grupo renovador creó un organismo de apoyo al sistema educativo, tres subsecretarías, incluyendo la de Educación Primaria y Normal, así como diversas comisiones para acceder al control del aparato educativo.

Con la formación de la SEB, se estableció la ruta del desarrollo institucional que seguiría la instancia educativa, la cual persistió en el tiempo. Los intereses del grupo renovador se centraron en generar cambios paulatinos en la estructura organizativa de la SEP, sobre todo en el diseño y control de programas y flujos financieros. Se intentaba *racionalizar* el aparato gubernamental en términos del desarrollo de programas educativos dirigidos a impulsar cambios en el sistema educativo.

En la primera etapa de la reforma administrativa, el grupo tuvo pocas posibilidades para impulsar programas, a pesar de contar con órganos auxiliares (consejos, comités y coordinaciones) ubicados en el nivel superior de las subsecretarías, los cuales centralizaron el mando técnico, administrativo y político en la figura del secretario.

La decisión reformista de crear la SEB no partió de la idea de transformar aspectos sustantivos de la Educación Básica, sino de apo-

9 Se trata de la perspectiva alternativa que propusieron los planificadores de la década de los ochenta para referirse a un enfoque que “admite la necesidad de recurrir al uso de la intuición y la posibilidad de aceptar como datos los valores, sentimientos y otros factores que, por ser subjetivos, son eliminados por la ciencia positivista”. Esta perspectiva fue sugerida para que la SEP la adoptara en el periodo de Fernando Solana Morales.

yarse en una estructura que permitiera asumir el control del sistema. Nunca hubo interés respecto a los resultados del sistema educativo global, al rendimiento académico o al cumplimiento de objetivos educativos. La preocupación se centró en las relaciones de poder frente a los grupos internos y externos del sistema, de tal suerte que el diseño organizativo de la subsecretaría reprodujo el viejo esquema con el cual operó en épocas pasadas: direcciones, subdirecciones y departamentos dispersos, desconectados, verticalmente establecidos. Este contexto propició una trayectoria o *path* reformista, fundado en la añeja orientación de erigir un órgano susceptible de reestructurarse sin necesidad de emprender cambios mayores. Desde entonces, el *path* tuvo consecuencias duraderas y determinantes sobre las decisiones posteriores.

Así, la subsecretaría surge en la coyuntura de quiebre de un modelo económico desgastado y el ascenso de otro, donde el régimen político carecía de legitimidad política y social; para ello, la élite gobernante promovió el intervencionismo de Estado y un aparato burocrático estatal fuerte. Los actores que tomaron la decisión de crearla optaron por la trayectoria que proporcionó más certeza y poder al grupo gobernante: emprender reformas graduales sin trastocar el sistema educativo prevaeciente y dejar como legado la reforma administrativa mezclada con rasgos populistas.

El *path* reformista ha sido la trayectoria que ha prevalecido a lo largo del tiempo, orientada a mantener el *statu quo* por la vía de los cambios menores en la estructura administrativa, más que por los acuerdos institucionales duraderos. El proyecto político se orientó hacia la estabilidad y el desarrollo económico, que fueron determinando los cambios y las modificaciones en la estructura administrativa. Una vez que se eligió dicha senda de desarrollo, ha sido difícil modificar la ruta, resultado de inercias institucionales.

El patrón de dependencia dominante, construido por la élite política y el grupo reformista, significó la lucha por mantener ciertas instituciones (formales e informales) y condiciones que les garantizaran certeza política, a fin de conservar influencia y dominio sobre ciertas políticas y programas, por encima de otros grupos interburocráticos.

Así, los reformistas tomaron decisiones orientadas a adoptar una pauta o *path* que permaneció en el tiempo y terminó siendo un camino cerrado: los sucesivos funcionarios (reformistas, tradicionales, sindicales) emplearon tácticas similares, orientadas a reproducir la trayectoria que reforzó sus intereses como grupo dominante.

La creación de la subsecretaría fue impulsada por el grupo reformista vinculado con los intereses de la élite gobernante para hacer prevalecer su visión de cómo hacer funcionar el sistema educativo. Conformado por ingenieros, economistas y abogados, el grupo centró su atención en la reforma del aparato educativo y sólo de manera parcial en la reforma sustantiva (curricular) de la educación pública.

Las ideas desempeñaron un papel crucial en el desarrollo del proyecto de reestructuración administrativa. Los reformadores se habían identificado con el paradigma de la planificación social, basado en el supuesto de que la técnica y la planeación darían mayor racionalidad, eficacia y certeza a la política educativa. Enarbolaron ideas basadas en que “la educación debe orientarse hacia el desarrollo” o “el desarrollo es de las personas” y las tomaron como estandarte para introducir los cambios.

La cohesión y coordinación del grupo reformista permitió llevar adelante la desconcentración en un contexto donde el Ejecutivo ejerció un fuerte control sobre la política educativa, con antecedentes que se remontan a la creación de la SEP, al mantenimiento del sistema corporativo de relaciones SEP-SNTE y al legado de experiencia y conocimiento sobre la estructura político-administrativa de la dependencia. Estos tres factores jugaron en favor del grupo reformista.

Las decisiones pasadas sobre el manejo político-administrativo de la SEP y la supeditación de sus órganos y unidades administrativas constituyeron información relevante para el nuevo grupo que arribó a la secretaría. La creación de una estructura nueva, totalmente alejada de la burocracia tradicional (Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa), respondió a ese pasado conocido por los reformadores.

El grupo asumió un conjunto de normas, valores, creencias y costumbres, como la convicción en la educación para el desarrollo,

el paradigma de la planeación social, la racionalización de gastos y los procedimientos administrativos, el desarrollo de sistemas de información o la desconcentración, los cuales se extendieron al sexenio posterior. El segundo periodo o secuencia de desarrollo fue para avanzar en la consolidación del proyecto reformista, cuyo objetivo estuvo centrado en recuperar el control político y financiero de la dependencia educativa.

En 1978 y, en menos de dos años, el grupo reformista aceleró la desconcentración por vía de la planeación, la programación y la presupuestación, y ocultó su naturaleza política. Por ello, se tomaron varias iniciativas, como la creación de instancias de apoyo a las directrices del secretario; la reestructuración de la Subsecretaría de Planeación Educativa, como brazo técnico-político, así como el diseño e implementación de programas federales administrados desde la oficina del secretario, que utilizaron estructuras paralelas (comandos) que hicieron posible alcanzar los objetivos concretos de dichos programas.

Tales decisiones modificaron los procedimientos, transformaron la operación de los servicios y reorientaron el proceso de toma de decisiones y de distribución de recursos. Para hacer avanzar las iniciativas, no se tuvieron restricciones institucionales hasta que surgió un nuevo grupo disidente que desafió la propuesta innovadora, proveniente de la élite gobernante (Ejecutivo), mismo que pactó acuerdos en el sexenio anterior.

La continuidad de la burocracia reformista, en su condición de élite dirigente y gobernante, permitió establecer mecanismos de dominio sobre asuntos educativos. La burocracia especializada concentró recursos institucionales que le dieron fuerza en la negociación política para subordinar a las burocracias sindical y administrativa; utilizó la planeación participativa como instrumento racional para ordenar el gasto público y darle sentido técnico y político a las decisiones. Las reformas administrativas incluidas en los proyectos de gobierno se convirtieron en recursos para fortalecer al Estado, apoyado en la burocracia técnica, para alcanzar los fines de desarrollo económico como elemento necesario para el éxito de los programas. El grupo reformista retomó un conjunto de normas, valores, creencias y cos-

tumbres, basados en la planeación participativa, la racionalización de los gastos, la reforma organizacional, la tecnificación de los procesos y la delegación y distribución del poder. Su proyecto reemplazó los criterios *personalistas* por los técnicos, sustentados en el *path* de corte reformista.

A fin de convencer a la burocracia tradicional, desplazada de los órganos educativos estratégicos (Oficialía Mayor, Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa), según la cual debía comprometerse con la desconcentración, el grupo reformista tuvo que ceder privilegios y concesiones políticas y económicas, que eran norma común en décadas anteriores.

En la segunda etapa de desconcentración, el secretario y su grupo reformista institucionalizaron las reglas que estructuraron las relaciones entre éste y la burocracia tradicional, a costa de la pérdida de capacidad de la subsecretaría. Las dos secuencias de desarrollo fueron dirigidas por el mismo grupo, con nexos directos con la élite gobernante.

En el gobierno de Luis Echeverría se formó un grupo de expertos que dirigieron la reforma administrativa en el sector educativo, colocándose por encima de los grupos interburocráticos de la subsecretaría. Si bien se fortaleció la dependencia, la SEB surgió bajo el signo de la frágil institucionalización de sus unidades administrativas, al estar supeditada a los intereses del grupo reformista y a las decisiones del Ejecutivo.

Aun cuando la reforma educativa contó con apoyo político y recursos generosos, no tuvo el tiempo necesario para hacer madurar al órgano administrativo y fortalecer la capacidad institucional y profesional de los funcionarios. Así, las debilidades administrativas y políticas que condicionaron el desarrollo de la institucionalización de la subsecretaría se ubicaron, al menos, en tres aspectos.

En el aspecto del marco normativo, un cúmulo de leyes, reglamentos, acuerdos, decretos y disposiciones propició la interpretación personal y la toma arbitraria de decisiones de funcionarios medios y superiores, lo cual facilitó la omisión de responsabilidades. Al centrarse en tareas de índole política (manejo, distribución y venta de plazas,

cambios de adscripción, acumulación de puestos), se relegaron tareas profesionales. Esto se conjugó con la falta de especialización de los cuerpos burocráticos.

La desconcentración administrativa no logró la deseable especialización de funcionarios en la planeación técnica y administrativa, ya que, por una parte, los responsables de los consejos o *staff* del secretario fueron los ejecutores de la normatividad y, por otra, los directores generales fueron reacios a esas funciones. Esta conducta no fue sancionada por la autoridad, en cambio, fue atenuada al sostener el régimen de intercambios políticos, al estilo ominoso de la vieja guardia: unidades aisladas e independientes operando con amplia libertad, con unidades agregadas sin articulación alguna. Cada instancia funcionó separada una de otra, duplicando actividades y superponiéndose una con otra.

Un aspecto contingente fue la estrecha vinculación del régimen con el sindicato magisterial, creado como instancia de intermediación de intereses para luchar en el ámbito político y laboral por un conjunto de prebendas otorgadas por los gobiernos en turno.

El presidente, a través del grupo reformista, promovió la transformación del sector, desde la perspectiva de perpetuar la dependencia federal en detrimento del órgano administrativo. El titular del Ejecutivo negoció la reforma con el sindicato por la vía de las burocracias técnica y administrativa.

Al final del régimen de López Portillo, los reformistas institucionalizaron una serie de cambios orientados a la reorganización del subsistema, inamovibles, independientemente de quién llegara a la SEP el sexenio siguiente.

En última instancia, el *path* reformista fortaleció al secretario y a su grupo político, al contar con un aparato mejor ajustado, coherente y eficaz pero que, paradójicamente, implicó aumento de poder en los grupos interburocráticos en pugna, lo que repercutió indiscutiblemente en uno de sus órganos centrales, la SEB, que se vio envuelta en una línea de conflictos que impidió desarrollar su capacidad político-administrativa.



## La continuación del *path* reformista: la modernización educativa

La modernización administrativa comenzó en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, en la década de los ochenta. Este periodo dio continuidad al *path* establecido en los sexenios anteriores, ahora vinculado con el ascenso del nuevo modelo económico neoliberal, fincado en la trayectoria de sus predecesores por cuanto se refiere a reorganizar el aparato administrativo conforme a los intereses del grupo reformista. Para cada élite gobernante que accede al poder, identificada con la ideología neoliberal, el orden natural de la economía debe estar basado en el mercado y en un Estado adelgazado, una economía desregulada, control del gasto público y privatización de actividades productivas estratégicas.

La reforma se consideró una etapa cerrada y se estableció la modernización como principio orientador de la reforma del Estado y de la administración pública. Paradójicamente, la modernización se promovió a través de estrategias reformistas como la descentralización, la desconcentración y la federalización educativa. La reforma administrativa no fue incluida como parte del proyecto gubernamental y se planteó la necesidad de mejorar su estructura y funcionamiento por la vía de la modernización administrativa, aunque con el tiempo esta última se subordinó a los requerimientos del desarrollo económico.

La modernización fue puesta en marcha mediante programas administrativos que enfatizaron problemas clave de la estructura y el funcionamiento del aparato gubernamental. Sin embargo, en el sector educativo, el gobierno tomó decisiones por motivos políticos y terminó por implementar una menguada desconcentración. El grupo político que encabezó esta nueva etapa se reconfiguró al integrarse por funcionarios cercanos al presidente, con escasa experiencia educativa, pero con amplia experiencia política e intelectual y una notable coincidencia ideológica.

El grupo técnico que dirigió y orientó la descentralización educativa, formado durante los años de dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), rectificó y canceló el proyecto radical de descen-

tralización con el propósito de conseguir el apoyo del SNTE. Para ello, el grupo tecnocrático instalado en la SEP optó por continuar con la senda trazada por el gobierno de José López Portillo: implementó un tímido programa de desconcentración administrativa, con el apoyo incondicional del sindicato magisterial, en medio de una severa crisis económica; sustituyó la estrategia de la planeación social por la disciplina, el control y la vigilancia del gasto educativo, lo cual se tradujo en la reducción del aparato educativo.

Contrariamente a los cambios profundos que experimentó la economía mexicana, dirigidos por la élite tecnócrata, en EB las modificaciones fueron escasas, si no es que nulas, ya que la descentralización se distinguió por la inmovilidad y el escaso compromiso con el proyecto de cambio. Las preferencias e intereses del grupo político, formado en sexenios previos, se orientaron a mantener una estructura administrativa con cambios menores. Sus valores fueron ambiguos dado el contraste de un discurso de racionalización, frente a su permisiva alianza con el sindicato magisterial.

Pese a que se presentaron perturbaciones como homologación de salarios, cambios de adscripción, modificaciones al sistema de escalafón y al reglamento de las condiciones generales de trabajo, el aparato educativo estatal fue el terreno de conciliación de los intereses de la élite gobernante, el grupo reformista y el SNTE. Las *reglas del juego* institucionales fueron establecidas por el grupo tecnocrático, apoyadas por el sindicato y la burocracia administrativa media y superior de la Subsecretaría de Educación Elemental.

De este modo, las inercias recurrentes abonaron al mantenimiento de mecanismos reproductivos de la organización y de las prácticas y relaciones viciadas de poder, a través de la alianza SEP-SNTE, donde el grupo tecnocrático jugó un papel crucial. Las decisiones tomadas por los funcionarios medios y altos de la subsecretaría reforzaron las inercias, ya que los cambios en el aparato educativo modernizaron y refuncionalizaron los mecanismos de dominación, vía regulación burocrática y normativa de los procesos.

Las políticas del grupo tecnocrático en el periodo de la modernización se dirigieron a realizar modificaciones menores al sistema

educativo; se centraron en recuperar el control del gasto educativo por la vía de aplicar medidas de ajuste y austeridad presupuestal, en aras de reducir el déficit público. Al mismo tiempo, parte de las políticas se orientaron a fortalecer al sindicato magisterial en detrimento de la EB. Se efectuó, por presión del SNTE, una costosa e ineficiente estrategia de desconcentración que mantuvo una estructura obsoleta, sujeta al protagonismo del sindicato en política educativa.

La estructura formal de la dependencia federal no permitió establecer coordinación entre funciones y capacidades técnicas de la burocracia (estructura flojamente acoplada), lo cual impidió avanzar en la modernización del sector: sólo se llevó a cabo en áreas técnico-operativas (presupuestación, planeación, organización, métodos) y se canceló en áreas de administración de personal y en los procesos de EB, bastiones tradicionales de la burocracia sindical.

De este modo, la subsecretaría fue sometida a presiones sindicales y recortes presupuestales que truncaron proyectos educativos a otros niveles educativos (inicial, preescolar, secundaria), producto de la severa crisis económica que limitó las posibilidades para institucionalizar la instancia educativa.

Adicionalmente, la estrategia de descentralización se implementó en una estructura técnico-administrativa obsoleta, con cuadros directivos inhabilitados para ejercer sus funciones y con serias carencias de especialización. El personal técnico y los funcionarios carecían de una debida capacitación en áreas de planeación y administración educativas. La inmensa mayoría (85 por ciento) no contaba con habilidades en dichas áreas y los cursos que recibían eran limitados y breves (SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1987), Bloque II: 4.).\* La normatividad establecida no se aplicaba con criterios homogéneos: prevalecía la interpretación personal y arbitraria. Como parte de las severas políticas de ajuste emprendidas por el gobierno, se obligó al sector a cancelar proyectos y a eliminar unidades administrativas, lo cual evidenció el grave deterioro técnico-administrativo y académico a que fue sometida.

\* Nota de la edición. Dada la complejidad de las referencias a las múltiples publicaciones de la SEP en el texto, se elaboró esta opción de referencia rápida para facilitar su ubicación en las Referencias, en el apartado "Publicaciones oficiales y documentos internos de la SEP".

La subsecretaría siguió operando con finanzas precarias para contratar personal calificado en tareas específicas (producción de materiales didácticos, investigación educativa, planes y programas de estudio), con falta de información, datos específicos y con resistencias a la especialización. Los funcionarios del nivel educativo básico respondieron a los intereses del gremio sindical y no a las necesidades del subsistema. La persistencia de vicios, como la duplicidad de funciones, la atomización, la interpretación arbitraria y personal de la normatividad, condujo a un proceso de desgaste.

Desplazada la reforma administrativa, el grupo tecnocrático continuó fortaleciendo el *path* anterior con medidas de reestructuración parcial, y la burocracia técnica adaptó sus expectativas a los intereses del grupo dominante. De suyo, la persistencia del *path* daba cuenta de que los resultados en la coyuntura crítica anterior desataron mecanismos de retroalimentación, los cuales proyectaron la recurrencia del patrón reformista con miras al sexenio posterior y con la concurrencia de un *nuevo* grupo político.

El *path* reformista, de corte neoliberal, se construyó sobre la base de decisiones tomadas por la élite gobernante y se apoyó, a su vez, en la arquitectura institucional del sistema político mexicano, mismo que reforzó la posición protagónica, una vez más, del Poder Ejecutivo.

### **El *path* reformista de corte neoliberal: la doble reforma**

Los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo continuaron con el esquema de contracción del Estado en la economía y la disciplina financiera, por la vía de la reforma del Estado. Esta última se centró en ubicar la actividad privada como factor fundamental de crecimiento económico y, con ello, dar cabida al cambio en el modelo económico, la apertura comercial y la modernización administrativa. Estos cambios se insertaron en una coyuntura crítica distinta a la presentada hace más de dos décadas. Pese a ello, el *path* dominante fue reforzado.

La presión ejercida por el neoliberalismo sobre la educación forzó decisiones limitadas de reforma que, en la década de los noventa, produjeron estrategias de contracción del aparato educativo. Salinas rechazó emprender una reforma administrativa y optó por la de mercado, vía ajuste y simplificación administrativa; esto redujo trámites en la prestación de bienes y servicios públicos, al utilizar la desconcentración y descentralización como estrategias para promover políticas y programas gubernamentales. La educación fue un tema nodal para los reformadores económicos y políticos, habida cuenta de los beneficios potenciales para el desarrollo de capital humano y competitividad económica, por lo que centraron sus esfuerzos en la eficiencia y calidad del servicio educativo.

Además, se presentó como oportunidad histórica para fortalecer su menguada legitimidad como régimen autoritario, exhibida en los comicios y negociada con arreglos institucionales, esto como parte de las políticas recomendadas por el Consenso de Washington y de la incorporación de México al proceso de globalización de mercados, a través del Tratado de Libre Comercio (TLC). En efecto, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) estableció una modificación sustancial al *path* reformista. Pactó un acuerdo político transexenal, basado en la negociación y concertación entre la SEP, los ejecutivos estatales y la dirigencia sindical, a fin de impulsar una reforma postergada.

En este tenor, la política educativa viró hacia una modalidad ensayada anteriormente en el ámbito económico para mantener el *statu quo*: el pacto político con el sindicato, lo que significó engarzar el proyecto de descentralización político-administrativa de la SEP con la reforma de la Educación Básica. El ANMEB, como mecanismo institucional modernizador, estableció las reglas del juego y limitó las decisiones futuras de los actores. Esta decisión, tomada en una situación de transición económica, fue la antesala de la reproducción del *path* original en la que se fijaron los parámetros de interrelación con el sindicato, cuyo sello permanece hasta el presente: rearticular y centralizar el manejo de la política educativa en función de los intereses de la élite dominante.

La federalización, como estrategia derivada del acuerdo, permitió a Salinas y su grupo político tejer una compleja estructura político-institucional del sistema educativo que surgió de la multiplicidad de actores y la superposición de sus atribuciones en diferentes niveles y dimensiones del sistema. Parte de la complejidad que introdujo la federalización fue la multiplicación de programas federales y la emergencia de una abultada estructura organizacional, que posibilitó al sistema educativo la promoción de intereses políticos y económicos de grupo.

El grupo tecnocrático que llegó a la secretaría, conformado por economistas y técnicos formados en universidades extranjeras, dispuso de las formas tradicionales, formales e informales, para operar cambios sustanciales en materia de reforma del Estado, modernización administrativa y cambio de modelo económico; juzgó que la reproducción del sendero anterior traería beneficios crecientes para los intereses del grupo. La persistencia de decisiones previas volvió a jugar un papel central. Su predecesor había tomado la misma ruta con la política económica, a través de la suscripción de pactos económicos y políticos para estabilizar la economía. Salinas instauró la concertación a través del acuerdo, como legado político de largo aliento.

La reorganización de la SEBYN, como instancia ejecutiva normativa de alto nivel, respondió a esta necesidad de reajuste del sistema educativo a la competencia internacional. Aunque se implantó un esquema de organización por proyectos, que contempló un órgano normativo y direcciones generales mínimas, continuó organizado bajo el modelo jerárquico, vertical y fragmentado.

Ello, en definitiva, supuso reconfigurar los fundamentos del *path* reformista y perpetuar el de corte neoliberal instalado por su predecesor, al matizarlo con relaciones de *path dependence* de tendencia neopopulista por la vía de los acuerdos institucionales establecidos con los actores mejor posicionados en la agenda educativa. El acuerdo institucional tendió a potenciar el *path* dominante, fincado en el curso institucional de cambio hasta entonces implementado.

Con el acuerdo suscrito, el grupo tecnócrata garantizó la permanencia de una maquinaria educativa desgastada, pero implacable, que

condenó al secretario y a los funcionarios a adoptar decisiones atadas al pasado. Aunque la política económica de la etapa de modernización se orientó al adelgazamiento del sector público, la liberalización de la economía y la reducción del déficit público, el sector educativo experimentó un incremento en el gasto destinado a los salarios del magisterio, en detrimento de otras áreas sustantivas de la EB. Esto fue producto del acuerdo entre la SEP y el SNTE, que aceptó la reforma a cambio de prebendas y concesiones políticas.

Un factor que reforzó la nueva trayectoria, auspiciada por el entorno internacional, se dio en el ámbito político-laboral con la puesta en marcha del Programa de Carrera Magisterial que operó como incentivo para mejorar los ingresos de los docentes, pero no impactó en la calidad de la Educación Básica.

En una coyuntura económica y política favorable a la élite gobernante, la reforma educativa fue impulsada por la fuerza que promovió la Reforma del Estado, contando con el apoyo corporativo del SNTE. El grupo tecnocrático empleó la misma estrategia que antaño usó el grupo de Solana Morales: presentar el proyecto de la SEP no como una reforma político-sindical, sino como una reforma educativa, en la cual el sindicato intervino y orquestó de forma excesiva.

Ante esta situación, la subsecretaría fue utilizada como una instancia de legitimación del conjunto de acciones y medidas que tomó el grupo tecnocrático. Fue el periodo en que los funcionarios reprodujeron con vigor el *path* reformista por la vía de la definición de los contenidos educativos, en un ambiente de profesionalización limitada y actualización de los cuadros técnico-pedagógicos y administrativos.

El gobierno de Zedillo continuó y consolidó lo que él mismo impulsó como titular de la SEP y, posteriormente, como Ejecutivo. Su férrea convicción en el paradigma neoliberal lo ubicó en el lugar idóneo para impulsar medidas a favor del mercado: liberar la economía, disminuir la participación del Estado, fomentar la globalización e impulsar la apertura económica. Dichas políticas económicas se acompañaron de reformas constitucionales que modificaron la estructura del Estado, en relación con el régimen político y con el sistema de impartición de justicia. Esto implicó que, por primera vez, el presidente no tuviera una

influencia decisiva en el contenido y en la modalidad de las reformas y, así, se imponía la tendencia de la no intervención del Ejecutivo en los procesos políticos.

Las consecuencias de estos cambios se reflejaron en la política, pues el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y, con ello, se abrió un lapso de parálisis política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que detuvo la mayor parte de las reformas estructurales. Desde esta tónica, el alcance de la reforma administrativa se concentró en la modernización y el funcionamiento de la gestión pública. Zedillo sería el verdadero orquestador de una nueva definición en la administración pública federal, al introducir técnicas gerenciales como enfoque de calidad, reingeniería de procesos y planeación estratégica, con el propósito de modernizar el aparato público administrativo.

En lo educativo, la introducción de técnicas gerenciales chocó con una estructura anquilosada y donde el gobierno en turno consolidó la política de descentralización inscrita dentro de una coyuntura crítica favorable, como fue la firma del TLC, asegurando la permanencia de, al menos, dos de las cuatro políticas derivadas del ANMEB. El *path* reformista fue perpetuado por el gobierno zedillista, fruto de la acción de la élite tecnocrática y de una agenda educativa circunscrita a implantar el modelo anglosajón *Back to the basics*. En general, el conjunto de las políticas en EB experimentó un desarrollo incompleto del aparato educativo. La reforma educativa siguió la trayectoria impulsada por su antecesor: consolidar el Acuerdo Nacional. Las políticas de descentralización de la Educación Básica y Normal, y la participación social tuvieron un fundamento completo en la normatividad, aunque esta última obtuvo escasos avances.

La renovación curricular se concentró sólo en la primaria y las reformas en preescolar y secundaria fueron aplazadas por más de 10 años; las políticas sobre el magisterio fueron obstaculizadas por el SNTE, debido a una lógica corporativista y clientelar. Así, el avance del ANMEB se dio en diferentes tiempos y con diferentes lógicas, sobre todo porque fueron, al menos, dos equipos los que se encargaron de las negociaciones. El grupo tecnocrático cercano al secretario Zedillo se encargó de negociar aspectos medulares de la política educativa (la



descentralización, la participación social y el programa de actualización del magisterio); en tanto, la reforma curricular se le encargó a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

Se formó un grupo de académicos para preparar los materiales, el cual legitimó las acciones emprendidas por la SEP y el Consejo Nacional Técnico de Educación (Conalte) para concretar compromisos emanados del Acuerdo Nacional. Las decisiones tomadas por el grupo académico replicaron la traza de gobiernos anteriores: el afianzamiento del esquema vertical, jerárquico y autoritario de un órgano normativamente nuevo, pero operativamente obsoleto. Las decisiones de ambos grupos burocráticos convergieron, alineados en consolidar la federalización educativa, pieza clave del legado institucional salinista.

La estrategia de modernización –convertida en federalización educativa– concebida desde el grupo tecnócrata instalado en la SEP, se implementó desde una racionalidad eficientista, encubriendo el aspecto político. El descarte de una transformación administrativa a fondo se produjo al privilegiar aspectos cuantitativos, como la falta de construcción de escuelas, la regulación de la matrícula de las instituciones formadoras de maestros de enseñanza básica, los acuerdos para determinar aumentos salariales al magisterio, la programación y vigilancia del gasto educativo transferido, entre otros.

En este periodo, el desarrollo institucional de la subsecretaría transcurrió en una rápida secuencia que atendió aspectos como la formación de cuadros con capacidad técnica y de gestión escolar; cuadros especializados en la investigación pedagógica y educativa del diseño y distribución de materiales, y en la formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros. La subsecretaría construía así competencias técnico-administrativas de corte endogámico, con simultaneidad de acciones y con diversos actores implicados con intereses disímboles.

No obstante, la subsecretaría siguió operando en un esquema rígido e inflexible que reiteró la persistencia de prácticas políticas tradicionales institucionalizadas, mismas que abonaron a favor del *path* reformista, ahora de corte neoliberal. En aras de consolidar el

proyecto educativo sexenal, iniciado en el gobierno anterior, los nuevos cuadros técnicos y profesionales impulsaron iniciativas apoyados en instancias y unidades obsoletas, así como en prácticas y esquemas de trabajo atomizado, que bloquearon la capacidad institucional de la instancia. Si bien las pugnas y competencias fueron neutralizadas con la disciplina que impuso el subsecretario, los funcionarios descartaron establecer mecanismos y normas basadas en el consenso que orientaran y dieran certeza a la Subsecretaría de Educación Básica.

Dentro de una coyuntura de cambios distinta y, pese a los episodios de verdaderas innovaciones gestados en la subsecretaría, en cuanto a procesos educativos, la instancia repitió inconsistencias y fragilidades. Al establecerse un modelo de conducción educativa rígido e inflexible basado en la definición unilateral de política educativa, se mermó su capacidad como instancia innovadora en Educación Básica.

### **El *path* reformista de corte gerencial: la desinstitucionalización**

En el 2000 se estableció un gobierno de centro derecha con los panistas Vicente Fox Quesada primero y en 2006 con Felipe Calderón Hinojosa, quienes continuaron con el modelo económico neoliberal, pero con un *path* reformista de corte gerencial. En una coyuntura crítica de liberalización económica, alternancia política y de apertura democrática, los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) plantearon propuestas de reforma administrativa que no transformaron a fondo la estructura del Estado, sino que consumaron las tendencias asociadas a la ideología neoliberal.

La política educativa se empezó a guiar por la propuesta de procesar las políticas al volverlas menos predecibles, lo que significó reducir la capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de las reformas, lo cual supuso remover los fundamentos del *path* reformista fincado en el consenso de la élite gobernante de impulsar reformas por la vía del modo tradicional de elaborar la política educativa. El panismo intentó atacar las viejas formas de dominación y control, anulando el sistema

educativo como sistema nacional y reivindicando la autonomía de sus partes constitutivas (las escuelas, los directores, los administradores). Lo que caracterizó al sexenio de Fox fue la continuidad de políticas y programas ya formulados y operados en el gobierno anterior. Sin embargo, la debilidad del Ejecutivo explica el *path* reformista de corte gerencial. Así, se inicia un proceso de desinstitucionalización bajo un molde mercantil: el mecanismo regulador no es la política, que es denegada, sino la competencia, la sociedad autorregulada, orientada por la demanda.

De algún modo, la derecha consumaba las tendencias extremas asociadas a la ideología neoliberal y a los intereses de la tecnocracia, al reiterar la disminución de la capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de las reformas. El cambio de enfoque de control de la administración pública a otro de mejora transformó la trayectoria instaurada por los últimos gobiernos priistas del dominio sobre el poder y la política económica.

El grupo tecnocrático formado desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, perpetuado por Salinas y Zedillo, constituyó el grupo que, *de facto*, estuvo al frente del manejo de la economía y la política. El grupo compacto de Zedillo adquirió el control sobre el Poder Judicial para consolidar el modelo neoliberal por medio de la creación de órganos reguladores que, lejos de promover la competencia, favorecieron la concentración del mercado y fortalecieron los monopolios. En los hechos, Fox se vio constreñido desde los poderes Legislativo y Judicial, porque gobernó con una cámara dividida y una Suprema Corte nombrada en el gobierno anterior.

El gobierno foxista encontró serios límites a su autoridad en materia económica y política, por la condición de gobierno dividido con que se enfrentó en el Congreso, pero avanzó progresivamente en las reformas económico-administrativas que su predecesor había adoptado. En realidad, el conjunto de reformas (económica, política, educativa) se habían llevado a cabo en el gobierno anterior, lo cual dio cuenta del poder transexenal que logró construir el gobierno zedillista.

Por su parte, el nuevo grupo formado en el sector privado fue el encargado del rediseño de la administración pública y de otros ejes

de políticas públicas que avanzaron de manera desigual. La adopción y el desplazamiento posterior de diferentes programas y estrategias (evaluación del desempeño, gobierno de calidad, gobierno honesto), ensayadas a lo largo del sexenio, constituyeron acciones coyunturales que afectaron la propuesta de modernización administrativa, la cual, a mitad de sexenio, se vio subordinada a una agenda de gobierno de corto alcance. Este grupo, formado por administradores de empresas, economistas, especialistas en estudio de mercado, ingenieros, abogados, asumió un conjunto de valores fundados en la mejora administrativa, procesos de calidad, horizontalidad en la toma de decisiones, administración por resultados y planeación estratégica, que fueron introducidos parcialmente en la administración pública federal.

En el ámbito educativo, quizá como en ningún otro sector de la administración pública, los cambios introducidos en el aparato educativo no sólo pretendieron establecer una nueva relación de poder, sino que se caracterizaron por el debilitamiento del andamiaje jurídico y político, y la naturaleza pública de la educación. Los esquemas de horizontalidad en la toma de decisiones, desarticulación de la visión burocrática, administración por resultados, permearon escasamente la estructura rígida del Estado.

El gobierno de Fox reforzó la tendencia establecida en el régimen salinista: renovación del pacto político con la suscripción del Compromiso Social por la Calidad de la Educación y el Pacto por la Calidad de la Educación como mecanismos institucionales de cooperación, pero cambiando formas y parámetros de negociar políticas educativas (Loyo, 2006). Con ello, el legado institucional tomó otro rumbo. El *path* reformista, como herencia institucional, se negó a sucumbir, al presentarse la resistencia interburocrática al cambio.

La nueva trayectoria o *path* reformista de corte gerencial se introdujo en la educación con resultados exigüos. Ante la tendencia internacional de reorientar programas y políticas educativas con una visión de planeación estratégica para el logro de metas y resultados, se intentó poner en marcha un conjunto de políticas de EB para cambiar la gestión del subsistema, pero sin generar cambios estructurales. La orientación del subsistema estuvo basada en un conjunto de decisio-

nes pragmáticas que abonaron en favor de la erosión funesta de la Subsecretaría de Educación Básica.

En la SEP y en la SEBYN se perfilaron dos proyectos políticos paralelos encaminados a modernizar el aparato educativo. Desde 2002, se dieron los pasos iniciales para la reestructuración de la SEP. No obstante, fue a inicios de 2005 que se publicó una reforma más profunda al Reglamento Interior de la secretaría, donde se concretaron los cambios anunciados por el gobierno. Mediante esta reforma, se redujo a tres el número de subsecretarías: Educación Básica (SEB), Media Superior (SEMS) y Superior (SES). La Oficialía Mayor se encargó de la operación presupuestal, y la Subsecretaría de Planeación y Coordinación se transformó en Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, donde se emiten las directrices de planeación y evaluación en coordinación con los estados.

Esta decisión significó desmembrar a la poderosa Subsecretaría de Planeación y Coordinación que en los hechos manejaba y distribuía el presupuesto educativo. Desde aquí se ubicó el primer grupo, encabezado por el secretario, quien impulsó la integración, coordinación y gestión general del sistema educativo nacional.

El segundo grupo se ubicó en el interior de la SEB, encabezado por el subsecretario, quien venía trabajando su propio proceso de reorganización interna, y al que se le “permitió” continuar, independientemente del proceso general de reestructuración. Las decisiones tomadas por ambos equipos fueron las que llevaron a la subsecretaría a la desinstitucionalización. La falta de experiencia, conocimiento y comprensión del proceso de diseño de la política educativa fue un rasgo característico del gobierno foxista y de los grupos políticos incorporados a aquélla.

El debilitamiento del marco normativo que regula la gestión educativa fue visible en las acciones emprendidas. Los desacuerdos y las diferencias infranqueables entre secretario y subsecretario repercutieron en el desarrollo ulterior del órgano administrativo, al operar cambios con excesiva dosis pragmática. La premura con la que se llevó a cabo la reestructuración de la SEP, recomendada desde

el sexenio anterior por un organismo internacional, fue su entrada al proceso de desinstitucionalización.

Las decisiones de carácter político que asumió el secretario de Educación Pública se orientaron a impulsar la reestructuración de la SEP para adaptarla a los intereses compartidos del gobierno y el sindicato. En ese sentido, el subsecretario contribuyó a reforzar el acotamiento de la conducción educativa, al llevar a cabo un proyecto de reestructuración independiente del proyecto encabezado por el secretario. El subsecretario y su reducido grupo político valoraron romper con el esquema de organización previo y establecer otro desprovisto de toda lógica de comprensión del quehacer educativo. La separación y la pérdida de unidades administrativas fueron resultado de una visión limitada del manejo de un subsistema complejo. Las pugnas en el interior de la SEB aceleraron su declive.

En 2006, el gobierno de Felipe Calderón intentó una administración eficaz, con elementos gerenciales. En esa tesitura, dio continuidad al *path* reformista, bajo una visión empresarial orientada a resultados. El alcance de dichas políticas fue limitado, al verse supeditadas a criterios de carácter político.

En el terreno educativo, el gobierno suscribió la Alianza por la Calidad Educativa (ACE), un pacto político con el sindicato, con representantes de diversos sectores del país y con gobiernos estatales y la sociedad civil, en aras de fortalecer la figura presidencial. Las restricciones que encontró el gobierno de Calderón estuvieron vinculadas con la trayectoria anterior, las cuales no fueron zanjadas por la administración, sino profundizadas al reestablecer prácticas, medidas y acciones que se creían superadas. El gobierno utilizó un discurso de desarrollo de *capacidades gerenciales* de los funcionarios para gestionar las demandas educativas y, así, garantizar la calidad y equidad educativas.

Sin embargo, las decisiones, las prácticas y los valores anquilosados revelaron un retraso en el desarrollo institucional de la subsecretaría, a la que se le negó nuevamente la posibilidad de ser una instancia que gestionara la diversidad a través de modelos educativos diferenciados y flexibles para cada nivel educativo (preescolar, primaria y secundaria).

Por ende, las prácticas y estructuras enquistadas se institucionalizaron, como vicios, frente a la incertidumbre. La negociación entre funcionarios en torno a ciertos objetivos operativos eventuales abonó en contra de un subsistema altamente complejo y fragmentado. Los conflictos, las presiones y la competencia interna han sido prácticas sostenidas que mantienen a la subsecretaría como un reducto de intereses. Con la decisión de entregarla al sindicato magisterial, se reprodujo el legado institucional del régimen autoritario, al convertirla en botín político. La desviación de los intereses educativos por parte de los políticos la orientó hacia la desinstitucionalización de sus procesos, atada a intereses político-sindicales y con la pérdida de unidades que dejaron al descubierto su precario marco normativo, con el fin de dar certeza a las decisiones de los funcionarios.

Reiteradamente, los funcionarios (medios y superiores) reprodujeron el *path* reformista, mismo que ha sido difícil de trastocar a lo largo de las décadas. Una vez que se estableció la tendencia en la adopción de políticas, esta senda ha sido reforzada con el paso del tiempo.

Para analizar la manera y las condiciones en las que se desarrolló la institucionalización en la Subsecretaría de Educación Básica, a partir de coyunturas específicas, abordaré el origen, el desarrollo, la crisis y el cambio generado en la instancia educativa, lo cual da cuenta de la importancia de la historia en la creación de instituciones y su peso en los resultados políticos de corto, mediano y largo alcance temporal.





## Desarrollo de la estructura organizativa de la Subsecretaría de Educación Básica<sup>10</sup> (1971-1982)

Tradicionales prácticas viciosas y marcadas deficiencias administrativas han impedido que la SEP cumpla con mayor acierto sus funciones como máximo organismo rector de la educación, entre ellas: centralización administrativa, inexistencia de planes de trabajo a largo plazo, falta de coordinación interna.

*SEP, Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa.*

En este apartado, se caracteriza el nivel de institucionalización que asumió la Subsecretaría de Educación Básica dentro de las coyunturas de reformas administrativas observadas en los periodos de 1971 a 1976 y de 1977 a 1982. La atención se centra en la autonomía y capacidad de la burocracia educativa central para impulsar cambios sustantivos en la estructura administrativa como parte de los proyectos modernizadores que se promovieron durante los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.

A partir de una serie de documentos internos poco explorados y de entrevistas realizadas a ex funcionarios de las épocas analizadas, se mostrará que la subsecretaría, en sus distintas reconfiguraciones, no logró consolidarse como órgano normativo con capacidad para incidir en la formulación de políticas del subsector, debido a que estuvo limitada por arreglos internos y mantenimientos del sistema de intercambios políticos y por prácticas que no alteraron su funcionamiento técnico y operativo, lo que a la postre incidió en una baja institucionalización del órgano administrativo.

10 De 1971 a 1981, la subsecretaría encargada del nivel básico tuvo tres denominaciones diferentes: en 1971, se llamó Subsecretaría de Educación Primaria y Normal (SEPyN). En 1978, cambió de nomenclatura a Subsecretaría de Educación Básica (SEB). Finalmente, en 1981, se nombró Subsecretaría de Educación Elemental (SEE).

## GESTACIÓN, DESARROLLO Y TRANSFORMACIÓN DEL APARATO DE EDUCACIÓN BÁSICA

Los sistemas educativos se fortalecieron durante el siglo XIX, primero, con los movimientos independentistas y, después, con el empuje de las reformas liberales (Valle, 2001). La estructura básica de los sistemas escolares se llevó a cabo a ritmos diversos que, tras las múltiples transformaciones experimentadas en la primera mitad del siglo, consiguieron cierta estabilidad hacia finales del siglo XIX y principios del XX.

El sistema educativo mexicano ha transitado por una serie de cambios y reestructuraciones en cada uno de los niveles educativos que lo conforman. La Secretaría de Educación Pública, a lo largo de su historia, ha debido manejar estos contextos en circunstancias complejas y adversas. El concepto mismo de Educación Básica ha evolucionado. Sus ritmos contrastantes de integración formal al sistema educativo han orientado pautas de inclusión y, también, de exclusión. La Educación Básica fue, durante más de un siglo, sinónimo de enseñanza elemental o primera enseñanza bajo el control del Estado, establecido en la Constitución de Cádiz (Fernández, 1902).

El desarrollo de la educación secundaria o instrucción primaria superior fue posterior; su antecedente se encuentra en la Ley de Instrucción Pública de 1865 (Bolaños, 2001). A lo largo del periodo independiente, se sucedieron una serie de legislaciones y reglamentaciones en materia educativa que abordaron la instrucción primaria, secundaria y preescolar de manera separada (Moreno y Kalbtk, 2001; Álvarez Barret, 2001).

La estructura básica de un sistema público de enseñanza en México quedó plasmada en la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867, la cual estableció la obligatoriedad de la educación primaria, aunque su cumplimiento fue gradual por las dificultades geográficas, sociales, económicas, políticas y culturales que dicha empresa representó.

Posteriormente, la Ley de Instrucción Obligatoria de 1888 y los congresos de 1889 y 1910 establecieron los principios de la uniformidad de la instrucción primaria obligatoria, gratuita y laica, la cual debía recibirse de los seis a los 12 años y comprender cuatro cursos.

Sin embargo, los sucesos derivados de la Revolución Mexicana pospusieron ese propósito (Bazant, 2000).

Sería el Congreso Constituyente de 1917, expresado en el artículo 3° constitucional, el que reconoció la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, organizada en dos subniveles: un ciclo elemental de cuatro años y otro superior de dos. Esta división no apareció en la reforma al artículo 3° que introdujo la educación socialista en 1934. Desde entonces, la educación primaria conforma un solo nivel de seis grados.

La educación secundaria estuvo integrada en la Escuela Nacional Preparatoria en un solo programa de seis años. La escuela de párvulos o jardín de niños que, al igual que la educación primaria, formaba parte del tipo elemental, fue un nivel educativo que no constituía antecedente obligatorio de la primaria y durante varias décadas tuvo un carácter puramente asistencial. Con la creación de la SEP, la organización de la educación primaria se materializó con la instauración del Departamento de Instrucción Primaria y Normal (1921), convertido en Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal en 1940.

La primaria o educación elemental constituyó un nivel educativo que alcanzó un alto índice de expansión y matriculación; nivel privilegiado por los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios por una razón histórica: el control estatal de la educación popular, la primaria gratuita, laica y obligatoria hasta principios de la década de los noventa del siglo XX, que constituyó el ciclo educativo donde se implementaron las mayores reformas educativas: el Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (1958); la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación (1965); los Programas y Metas del Sector Educativo (1979-1982); el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988); el Programa para la Modernización de la Educación Básica (1989-1994); el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000); el Programa Nacional de Educación (2001-2006), y el Programa Sectorial de Educación (2007-2012).

La educación primaria ha sido piedra angular de las políticas educativas sexenales por ser el único nivel obligatorio constitucionalmente hasta 1993, año en que se modificó el concepto de Educación Básica. Mientras la escuela primaria gozaba de un patrón organizativo más o menos estable, la secundaria se hallaba en proceso de consolidación. Esta situación se fue arrastrando hasta las décadas posteriores, donde la articulación entre niveles se presentó como un problema serio. La educación primaria fue concebida desde siempre como parte de la elemental, en tanto la secundaria fluctuaba entre ser considerada como *posprimaria* o como eslabón entre la elemental y la preparatoria. La organización del nivel quedó establecida con la creación del Departamento de Escuelas Secundarias (1923), elevado a rango de Dirección General de Segunda Enseñanza en 1940.

Desde aquellos tiempos, la secundaria se concibió como extensión de la primaria y con posibilidad de establecer esquemas flexibles a través de la creación de distintas modalidades: Secundaria General, Técnica y Telesecundaria. El desarrollo organizacional de la educación preescolar fue más lento; ésta quedó formalizada con la creación de la Inspección General de Jardines de Niños (1928), el Departamento de Educación Preescolar (1942) y, posteriormente, con la Dirección General de Educación Preescolar (1948).

Durante la década de los cuarenta del siglo pasado, la Educación Básica (preescolar y primaria) se consolidó con Jaime Torres Bodet, quien impulsó su unificación. Y sería la educación primaria la que ganó terreno frente a la secundaria, aunque la Comisión Revisora y Coordinadora de Planes Educativos y Textos Escolares atendió también este último nivel educativo (Sotelo, 2001). En la década de los cincuenta, la educación elemental (primaria y secundaria) trató de reformarse, sin éxito. Ambas trabajaron con programas anteriores, la reforma educativa se pospuso y otras preocupaciones de índole ideológica, política y gremial absorbieron la atención de las autoridades (Latapí, 1975). Sería hasta la década de los sesenta, con el Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria, cuando preescolar y primaria incorporaron la reforma a los planes y programas de estudio, la construcción de miles de aulas, la

impresión de millones de libros de texto gratuitos, la formación de miles de maestros, así como la creación de un cuerpo de consulta, el cual sistematizó los trabajos y las labores educativas: el ya mencionado Conalte. En secundaria, las reformas a los planes y programas de estudio no detonaron, porque no llegaron a elaborarse con la debida precisión (Latapí, 1975). El Plan de Once Años representó la iniciativa de mayor trascendencia en su tiempo, a pesar de que las reformas en ese periodo no implicaron un cambio sustancial e integral en la educación nacional, así como de algunas limitaciones en la cobertura escolar (Latapí, 2008a).

En la década de los setenta, el concepto de *primaria* continua de ocho a nueve años (la primaria de cinco a seis años, y la secundaria de tres a cuatro) fue sustituido por el concepto de Educación Básica, el cual suponía la creación de un nivel intermedio, primaria superior o secundaria, con la finalidad de disminuir los años de escolaridad de la población, no prolongar la primaria y derivarla en una educación terminal en oficios. Hacia fines del siglo xx se definió la educación básica obligatoria de 12 grados, incorporando el ciclo de tres años de educación secundaria. La incorporación de la educación preescolar al sistema educativo fue lenta, pues a pesar de que se había creado como parte del sistema desde 1928, su formalización jurídica quedó establecida hasta 1993.

Esta situación fue producto de que durante mucho tiempo se pensó que la educación era un instrumento de la democracia y el desarrollo económico. Bajo esa premisa, se configuró un sistema educativo con funciones reproductoras de la ideología nacionalista revolucionaria y la estratificación social dominante. El mito del supuesto poder transformador de la educación se desmanteló, pues no representaba un mecanismo de movilidad social ascendente ni era capaz de modificar la distribución del ingreso ni la estructuración de la sociedad.

Los diagnósticos e investigaciones empíricas de la época constataron serios retrocesos en la expansión del sistema escolar en su conjunto y de cada nivel en particular, las desigualdades analizadas según el acceso, la permanencia y el aprendizaje efectivo de los alumnos

y sus efectos perniciosos en la capacidad del sistema para impulsar la movilidad social (Latapí, 1964 y 1970; Muñoz Izquierdo, 1996; Muñoz Izquierdo *et al.*, 1992; Aguilar Camín *et al.*, 1992; Guevara Niebla, 1990; Schmelkes, 1998; Evalúa México, 2000).

En la década de los ochenta, ante una serie de signos de desgaste del sistema educativo, como precaria formación de los maestros, autoritarismo, tradicionalismo pedagógico, libros y materiales obsoletos, el gobierno trató de corregir los vicios generados por el viejo diseño de planes y programas, el mantenimiento de una estructura centralizada del Subsistema de Educación Básica y la falta de políticas educativas pertinentes. Se desplegaron estrategias encaminadas a elevar la calidad de la educación en la formación integral de docentes; a racionalizar el uso de los recursos y a ampliar el acceso a servicios, dando prioridad a zonas y grupos desfavorecidos; a vincular educación y desarrollo; a regionalizar la Educación Básica y Normal; a mejorar la educación física, el deporte y la recreación, y a hacer de la educación un proceso participativo (SEP (1984), Bloque 8: 5.).

En la década de los noventa, el sistema y el aparato educativos se ensancharon al hacer obligatoria la secundaria. Con la suscripción del ANMEB, el Estado reforzó sus funciones transformadoras al establecer una Educación Básica de 11 grados: dos de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria, aunque el preescolar no resultó ser requisito para ingresar a la primaria sino hasta 2002 (Cámara de Diputados, 2008).

No obstante que el decreto de noviembre estableció dos artículos transitorios para iniciar procesos tendientes a la “unificación estructural, curricular y laboralmente los tres niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación integrada [así como] la revisión y elaboración de los planes, programas y materiales de estudio” (SEP (2002), Bloque 3: 1.), en los hechos, su concreción caminó por sendas separadas.

La educación secundaria y la preescolar experimentaron cambios en la concepción de lo que es la adolescencia y la infancia, respectivamente, iniciándose los trabajos tendientes a poner a tono dichos niveles educativos. A casi dos décadas de aprobada la obligatoriedad

de secundaria y de una en el caso de preescolar, aún no se ha logrado la cobertura total en ninguno de estos dos niveles educativos (INEE, 2011).

El aumento y desarrollo de distintas formas de educación y formación profesional, la expansión de la educación a distancia y otras modalidades basadas en las nuevas tecnologías generaron que los sistemas educativos se orientaran a incrementar los años de escolaridad obligatoria, asegurando un alto nivel educativo para responder mejor a las exigencias sociales y estableciendo un sistema único que favoreciera la progresión académica en beneficio de un crecimiento armónico de la estructura educativa (Viñao, 2002).

Sin embargo, la visión de los planeadores educativos, en el nivel mundial y durante muchos años respecto a la estructuración de los sistemas educativos, fue de carácter técnico y economicista, al privilegiar su homogeneidad y uniformidad, productividad y eficiencia como una manera de encuadrar, clasificar y ofrecer resultados medibles, en detrimento de una perspectiva centrada en valoraciones culturales y sociales que determinan estructuras, procesos y políticas divergentes (Viñao, 2002).

Si bien es intrínseco a todos los sistemas educativos el que la configuración de los niveles responda a procesos de segmentación horizontal y vertical, creando identidades, fronteras y límites, inclusiones y exclusiones, lo cierto es que se dejó de lado la integración de los diferentes establecimientos escolares en una estructura de niveles educativos básicos conectados entre sí (Viñao, 2002).

En opinión de algunos investigadores, ha privado la fragmentación y desigualdad de los sistemas educativos, producto de su homogeneización promovida por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), bajo un enfoque de mercado (Rosique y Góngora, 2008). Si bien la articulación interna de los sistemas educativos en países subdesarrollados, como el nuestro, fue un proceso difícil que trató de hacer convivir diversos tipos de establecimientos aislados, autónomos en su mayoría, no uniformes y escasamente relacionadas, su sistematización respondió a una es-

estructura dividida en niveles independientes, con lógicas y modos de funcionamiento particulares.

Lo que ha predominado en los tres niveles educativos son definiciones, concepciones y formas de organización diversa sobre lo que representan los ciclos y niveles educativos. Cada uno ha respondido a intereses políticos y gremiales divergentes que no han logrado alcanzar la articulación de los programas de preescolar, primaria y secundaria, a fin de conformar un modelo congruente y continuo que evite los traslapes y vacíos existentes.

Los planeadores y tomadores de decisiones han enfocado el problema desde una perspectiva global, sin atender la dinámica interna de los niveles educativos, los cuales se han gestado y consolidado por separado: primaria y secundaria no trabajan juntas, ni preescolar y primaria. Esta desarticulación obedece a fallas estructurales de diseño institucional que arrastran los tres niveles. Han sido escasos sus puntos de unión, toda vez que, por décadas, prevaleció la idea de que la primaria era el nivel donde inicia y concluye la educación de los mexicanos, dado que era el único servicio obligatorio.

La desarticulación incluye aspectos normativos, técnico-pedagógicos y políticos, tales como planes y programas de estudio segmentados, métodos y técnicas de enseñanza obsoletos, precaria formación del personal docente, divorcio en la organización administrativa y el proceso educativo, así como presiones políticas e intereses gremiales en la expansión independiente de los servicios educativos.

Para México, país de economía periférica, con un lento progreso educativo y un promedio de escolaridad en la década de los setenta de 3.4 grados y de 4.7 en 1980, no fue fácil construir una educación de seis años, la cual se alcanzó hasta después de los noventa. En tanto, otros países lo consiguieron antes: este de Asia (4.3 en la década de los setenta a 7.2 años en la de los noventa), Medio Oriente (dos en la década de los setenta a 4.6 años en la de los noventa) y Europa Oriental (seis en los setenta a 8.7 años en la década de los noventa) (BID, 1999; SEP (2010), Bloque 4: 1A.).

Lo anterior es indicativo de que el aumento en los años de escolaridad obligatoria que constituyen la EB no se correspondió con las reformas adoptadas para enfrentar los problemas socioculturales,



económicos, político-administrativos, pedagógicos y curriculares que han presentado dichos niveles. Por el contrario, las reformas implementadas han redefinido los espacios de negociación y poder entre el SNTE y la SEP, con nuevos actores que luchan por tener influencia, pero sin mejora educativa.

Una de las causas por las que dicho nivel educativo se encuentra en ese estado, está relacionada con la organización del sistema y el aparato educativos, basada en una estructura jerárquica donde las instancias de dirección se encuentran desvinculadas de los procesos educativos. Se ha conformado un aparato orientado a procesos técnico-administrativos (asignación y distribución de recursos, diseño de políticas de evaluación) en detrimento de los procesos de la educación en sí misma (estilos de aprendizaje del alumno, currículo, evaluación, actualización docente, estilos de enseñanza).

A la complejidad del proceso jerárquico formal se agrega la de los procesos y las relaciones informales entre los grupos de interés, que han retrasado y minado la capacidad del órgano administrativo. La disociación entre el aparato administrativo y el proceso educativo ha sido producto de las decisiones tomadas para crear la Subsecretaría de Educación Básica, que respondieron a intereses de un grupo burocrático *modernizador* que desplazó y entró en conflicto con el tradicional, sindical y administrativo, así como con los grupos de interés y cuerpos de burócratas, ubicados en los distintos niveles que conformaron el sistema educativo.

En el siguiente apartado me propongo realizar un análisis de los programas de reforma administrativa efectuados por dos gobiernos posrevolucionarios y las razones técnico-administrativas y políticas para implementar la desconcentración en el sector que nos ocupa.

## LOS PROGRAMAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO

Las reformas administrativas promovidas por los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) constituye-

ron políticas de Estado dirigidas a transformar el marco institucional, tendientes a renovar la relación entre la entidad estatal y la sociedad, en un momento en que el país vivía una crisis con múltiples signos de desgaste.

Desde finales de la década de los cincuenta y a lo largo de la de los sesenta, surgieron manifestaciones crecientes de descontento por parte de diversos grupos por la incapacidad del modelo de desarrollo estabilizador para satisfacer las necesidades sociales. La economía enfrentó graves presiones: déficit fiscal, desequilibrio externo, inflación creciente, estancamiento productivo, crecimiento de la deuda pública externa, lo que evidenció el agotamiento de las pautas, los modelos de política económica y el patrón de acumulación capitalista (Ayala *et al.*, 1980).

Políticamente, el Estado perdía apoyos. La histórica alianza de los gobiernos posrevolucionarios con los sectores público y privado había llegado a su límite, como lo demostró el desafío de la clase media a la hegemonía estatal: intelectuales, universitarios, sectores estudiantiles, grupos burocráticos, de tal suerte que se vio roto el equilibrio entre demandas y beneficios (Basáñez, 1991). La tradicional base social de apoyo del Estado, que funcionó por más de cinco décadas para sostener el crecimiento económico y la estabilidad política, se derrumbó cuando sectores medios cuestionaron los formatos de participación política (Tello, 1979; Cordera y Tello, 1986), amén de la corrupción y el enriquecimiento de empresarios y políticos, que desacreditaron al régimen. Pobreza, marginación, falta de empleo, educación, salud y vivienda, desequilibrios graves entre la ciudad y el campo, lacerante desigualdad social, reclamos de tierras, constituyeron algunas de tantas señales de desgaste que erosionaron al sistema político mexicano (Latapí, 1980; Pereyra, 1974 y 1980).

Así, los gobiernos de Echeverría y de López Portillo operaron planes, proyectos y reformas orientados a revitalizar la imagen de modernización política y racionalidad económico-administrativa. Concebidas como estrategias de carácter técnico-instrumental, las reformas implicaron institucionalizar la planeación y la racionalidad administrativa para paliar efectos nocivos provocados por el burocracia-

tismo: corrupción, dispendio, nepotismo e ineficiencia (León y Pérez, 1988; Pereyra, 1980; Mirón y Pérez, 1988).

En ambos gobiernos, las estrategias fueron planteadas por y desde el Ejecutivo para instaurar medidas de racionalización y así efficientar el aparato público, pero en cada sexenio las reformas administrativas significaron una reedición del poder autoritario, sin innovación real, aunque fueron ideadas para mejorar la eficacia de la administración pública, aumentar la efectividad del sistema y la participación local y promover la desconcentración bajo principios de orden racional. La SEP y uno de sus mayores órganos administrativos, la subsecretaría encargada del nivel básico, ilustran estas circunstancias.

En el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el programa global de reforma administrativa, basado en los estudios y propuestas de la Comisión de Administración Pública (CAP),<sup>11</sup> tuvo como objetivos incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo; responsabilizar a las instituciones y a los funcionarios que tenían a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y reduciendo trámites; procurar que el personal público contara con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente con sus labores mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno (Carrillo, 1980).

11 La comisión fue creada el 9 de abril de 1965, integrada por funcionarios de la Secretaría de la Presidencia (en el nivel de directores) y expertos-asesores en administración pública: José López Portillo, como presidente de la comisión; Carlos Vargas Galindo, secretario; como miembros: Fernando Solana, Julio Rodolfo Moctezuma, Gustavo Martínez Cabañas, Pedro Zorrilla (1967), Alejandro Carrillo Castro y Carlos Tello (1968), quienes elaboraron el Informe sobre la administración pública, mismo que fue retomado por la presidencia de Luis Echeverría y establecido como Programa de Reforma Administrativa. En 1971, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia sustituyó a la comisión, cuyo consejo de asesores estuvo integrado por Andrés Caso, Miguel Duhalt Krauss, Renato Iturriaga, Miguel de la Madrid Hurtado, José López Portillo, Gustavo Petricoli, Fernando Solana y Pedro Zorrilla, entre otros.

La reforma administrativa echeverrista fue definida como un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánico-adaptativa de la maquinaria administrativa existente ante las condiciones y problemas del desarrollo.

La reforma planteó 11 programas macroadministrativos dirigidos a dinamizar, racionalizar y modernizar la administración pública federal a través de la estrategia de desconcentración. Con ella, el gobierno federal pretendió establecer las bases y los mecanismos técnico-administrativos de planeación del desarrollo nacional. Sin embargo, la reforma administrativa del sexenio, caracterizada por la creación de un sinnúmero de organismos, empresas de participación estatal, instalación de fondos, comisiones y fideicomisos, se topó con una serie de obstáculos de tipo estructural y resistencias humanas que impidieron su consolidación. Entre los primeros se encontraban la falta de un programa formal de desarrollo nacional, la agudización de las desigualdades de las instituciones públicas, el aumento de la duplicidad de funciones, la insuficiencia de los recursos para las tareas de reforma y los mecanismos de decisión excesivamente centralizados.

En cuanto a las resistencias, había falta de información, excesivo congestionamiento de los niveles altos, actitudes indolentes, expectativas negativas y existencia de intereses creados (Carrillo, 1980). Las dificultades provenían de un clima de choque y de diferencias en el equipo de Echeverría respecto a la política económica.<sup>12</sup> Esto condicionó el avance de la reforma administrativa.

En materia de reforma educativa, la desconcentración se tradujo en una política de descongestión de oficinas en el nivel estatal, que más tarde fue reemplazada por el de delegación de funciones a los gobiernos estatales, sin tocarse funciones normativas, de planeación, coordinación ni evaluación, lo cual trajo consigo un sistema educativo

12 Un recuento de los conflictos y choques entre los equipos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia, en el libro de C. Tello, *Ahora recuerdo. Cuarenta años de política y economía en México*, pp. 23-33.

altamente centralizado que obligó a que, con el paso del tiempo, fuera necesario proyectar su crecimiento y expansión.

La estrategia para implantar la reforma administrativa fue vincularla con la reforma al sistema educativo, lo cual fue visto como un cambio cualitativo que impulsaba el nuevo grupo modernizador, el que “no sólo estaba interesado en la operación y funcionamiento del sistema, sino en el conjunto de contenidos y procesos educativos realizados dentro del sistema” (Carranza, 1976: 3).

En 1971, la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa elaboró un diagnóstico sobre los principales problemas que enfrentaba la SEP: inexistencia de planes de trabajo a largo plazo; rezago de la legislación respecto al crecimiento desmesurado de la administración educativa; falta de coordinación entre los órganos y unidades; anquilosamiento de la estructura orgánica y formas de trabajo; ausencia de unidad orgánica y programática entre los diversos niveles educativos; centralización administrativa; fallas en la elaboración, ejercicio y control del presupuesto e incorrecta organización y distribución de funciones (SEP (1971), Bloque 2: 4).

En efecto, las funciones de formulación, ejercicio del presupuesto, control del gasto, coordinación de las direcciones generales de enseñanza preescolar, primaria, media y normal eran ejercidas por la Oficialía Mayor, en tanto que las funciones académicas derivadas del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, de personal y edificios, estaban dispersas y divididas entre el subsecretario general y el titular de la dependencia (véase el cuadro 3).

Los problemas fueron propiciados por el crecimiento y desarrollo desmesurado de la estructura orgánica, que no obedecieron a un plan general, y a que se fueron adjudicando funciones de una u otra área, lo que generó una disfunción operativa.

La administración del secretario Víctor Bravo Ahuja (1970-1976), con apoyo de Luis Echeverría, emprendió una reforma administrativa de la SEP con el propósito de recuperar el manejo y control de la Educación Básica a través una serie de cambios en la organización y el funcionamiento del aparato educativo.

### Cuadro 3.

Organización administrativa de la SEP antes y después de la reforma de 1970

Tipo de funciones	Antes	Después
Administración general (recursos financieros y recursos humanos)	Secretario Subsecretario general <sup>13</sup>	Oficial mayor
Político-legales	Oficial mayor	Secretario
Relaciones internacionales	Secretario	Secretario
Académicas o técnico-educativas	Secretario, subsecretario general y oficial mayor	Directores generales bajo el mando del subsecretario de Educación Primaria y Normal
Presupuesto (formula, ejerce) y control del gasto	Oficial mayor	Oficial mayor
Personal	Subsecretario general y oficial mayor	Oficial mayor
Estadística	Secretario	Dirección General de Planeación Educativa
Planeación	Oficial mayor	Dirección General de Planeación Educativa
Programación (mantener y publicar estadísticas)	No existe	Dirección General de Programación

Fuente: Elaboración propia con base en SEP (1976), *Manual General de Organización, 1975-1976*.

El grupo que arribó con el secretario impulsó cambios dirigidos a remover progresivamente a los burócratas tradicionales, aliados del régimen priista, y al sindicato magisterial de los puestos clave de asignación y manejo de los recursos económicos y la toma de decisiones, como fueron la Oficialía Mayor, las Direcciones Generales y Federales. No así de la Subsecretaría de Educación Primaria y Normal, pues mantuvo al profesor Ramón Bonfil Viveros como parte de los arreglos políticos establecidos con el SNTE. Los cambios incluyeron la creación de cuatro subsecretarías académicas: Educación Primaria

13 Desaparece en 1971.

y Normal; Educación Media, Técnica y Superior; Cultura Popular y Educación Extraescolar; Planeación y Coordinación Educativa, y la reorganización de la Oficialía Mayor.

El secretario Ahuja ubicó a sus colaboradores y amigos al frente de áreas estratégicas: al ingeniero Roger Díaz de Cossío, en la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa; al ingeniero José Antonio Carranza Palacios, en la Dirección General de Planeación Educativa y Jefatura de la Unidad Central de Organización y Métodos, y al doctor Jaime Castrejón Díez en la Dirección General de Coordinación Educativa. Estos nuevos funcionarios

orientaron sus acciones en favor de la racionalización de los gastos y los procedimientos administrativos, la concentración de información para el manejo del gasto al interior de la dependencia y el establecimiento de oficinas de planeación en cada uno de los estados (Prawda, 1984; McGinn y Street, 1986, y Tenti, 2004).

Con la creación de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa,<sup>14</sup> como organismo de apoyo al secretario, el grupo reformista pudo crear una base de poder que fue expandiéndose a medida que retomó el control de los principales órganos de decisión. En este periodo, la subsecretaría sólo desarrolló nuevos programas que propiciaron cambios orientados a extender y dinamizar los servicios educativos.

La Subsecretaría de Planeación estableció y definió las funciones de sus órganos y unidades internos, los cuales crecieron de manera considerable. Sin embargo, sólo ejerció control sobre sus propios recursos, ya que todas las funciones de formulación y ejercicio del presupuesto, control del gasto y manejo de los recursos humanos quedaron en manos de la Oficialía Mayor. La asignación de recursos, antes e incluso durante el régimen de Echeverría, se canalizaba hacia los subsectores capaces de presionar políticamente (Educación Básica,

14 La subsecretaría fue creada como "agregado" al aparato; esto es, una nueva estructura, independiente de la existente, que no respondió a procesos internos burocráticos, sino a los intereses del grupo reformador.

Media, Superior). La Oficialía Mayor recibía los anteproyectos de presupuesto de cada dirección general y, dependiendo de la tendencia histórica, de la habilidad de negociación y de las relaciones políticas de cada dirección, recortaba los presupuestos (McGinn y Street, 1986).

El grupo reformista entró en conflicto con el grupo tradicional por el control de los recursos económicos para movilizar una estructura que estorbaba a sus planes de cambio. El grupo trató de crearse una base de apoyo para enfrentar y controlar a los subsectores que ejercían presión, utilizando las técnicas de planeación y programación, centradas en mantener y publicar estadísticas.

Al final del sexenio no se vieron resultados concretos, ya que el manejo de recursos permaneció en manos de la burocracia tradicional, por lo que la desconcentración se redujo a racionalizar el crecimiento del sistema educativo, con escasa incidencia en la forma de trabajo y las prácticas de los funcionarios, donde se mantuvo intacta la línea de autoridad tradicional ejercida por el subsecretario y los directores generales:

Las Direcciones Generales de los distintos niveles educativos dedicaban más tiempo a resolver problemas administrativos que a normar los aspectos académicos y técnicos de la educación. Cada Dirección General, ante la carga de trabajo, empezó a crear órganos o a nombrar representantes para que atendieran los asuntos de su competencia en cada entidad federativa. Algunos estados llegaron a tener hasta 17 representantes que reportaban a distintas autoridades de la Ciudad de México y sin ninguna comunicación ni coordinación entre ellos (Reyes, 1988: 112).

La reforma administrativa emprendida en el gobierno de López Portillo<sup>15</sup> (1976-1982) fue la más radical en términos operativos y administrativos. Inició con la implementación del Sistema Nacional de Planeación, cuyo esquema proyectó tres disposiciones presidenciales: Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de Presupuesto,

15 Amigo íntimo de Luis Echeverría, ingresó desde la década de los sesenta al servicio público y fue nombrado subsecretario de la Secretaría de la Presidencia (1969-1972); director de la Comisión Federal de Electricidad (1972-1973); secretario de Hacienda y Crédito Público (1973-1975).



Contabilidad y Gasto Público, y Ley General de Deuda Pública. Con dichas disposiciones se estableció, entre otros aspectos, la estructura administrativa del Poder Ejecutivo; la obligación de planear y programar las actividades de la administración pública, además de optimizar el uso de recursos financieros. Asimismo, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) como dependencia del Ejecutivo Federal, encargada de proyectar y determinar los recursos presupuestales de los programas de cada secretaría. La SPP se convirtió en el órgano central normativo del sistema de planeación integral (Carrillo, 1980).<sup>16</sup>

La desconcentración administrativa avanzó considerablemente en el gobierno de López Portillo, al poner en marcha una reforma que tuvo como eje la programación, y al hacer funcionar de manera coordinada a las dependencias centrales y las entidades paraestatales bajo el mecanismo de la sectorización (Carrillo, 1980). La reforma intentaba contar con instituciones menos costosas y más eficientes, y pretendía dar respuesta a los programas de gobierno a través de un aparato administrativo reducido.

En diciembre de 1976, Porfirio Muñoz Ledo asumió la dirección de la Secretaría de Educación Pública en un clima de tensión económica y política.<sup>17</sup> El secretario elaboró el Plan Nacional de Educación, el cual se proponía “reforzar el carácter popular y democrático de la educación; elevar la calidad de la educación y vincularla al desarrollo económico y social del país y comprometer el esfuerzo económico, social y moral de la nación en la tarea educativa” (SEP (1982), Bloque 7: 2.).

Para cumplir los objetivos, el secretario Muñoz Ledo llevó a cabo un proceso de transformación en la estructura orgánica y operativa

16 Sobre las diferencias y pugnas entre estructuralistas (grupo del subsecretario de Programación y Presupuesto, Carlos Tello) y monetaristas (grupo del subsecretario de Hacienda, Julio Rodolfo Moctezuma), véase C. Tello, *Ahora recuerdo...*, pp. 162-164, 220.

17 En su libro el autor relata, entre otras experiencias, los cambios frecuentes en el gabinete de José López Portillo posterior a la renuncia de Carlos Tello y Rodolfo Moctezuma, producto de las divisiones, los choques y conflictos intersecretariales; el funcionamiento de la administración pública; los momentos álgidos antes y después de la nacionalización de la banca. Véase *ibid.*, pp. 253-302.

de la secretaría, la cual quedó integrada en cinco subsecretarías, cinco coordinaciones y la Oficialía Mayor (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4.**

Organización de la SEP durante 1977

Antes de 1977	Durante 1977
Oficialía Mayor	Le fueron sustraídas las áreas académicas de preescolar y primaria.
Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa	Cambió a Subsecretaría de Planeación y Educación, y se creó la Coordinación de Servicios Jurídicos y Legislación.
Subsecretaría de Educación Primaria y Normal	Cambió a Subsecretaría de Educación Básica y se le adscribió la Coordinación de Educación Normal y Mejoramiento Profesional del Magisterio.
Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior	Desapareció y se creó la Subsecretaría de Educación Tecnológica, así como la Coordinación de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.
Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar	Cambió a Subsecretaría de Cultura y Difusión Popular.
	Se creó la Subsecretaría de Juventud, Recreación y el Deporte.
	Se crearon la Coordinación de los Servicios Educativos para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, y la Coordinación Nacional de Sistemas Abiertos.

La reorganización administrativa sólo funcionó un año, debido a la salida intempestiva de Muñoz Ledo<sup>18</sup> y la designación de Fernando Solana Morales. Para el nuevo secretario, la desconcentración tuvo un carácter técnico, despojado de su carácter político, y fue concebida como una estrategia para que el poder de decisión y solución de los problemas se acercara al lugar donde se prestan los servicios,

18 Uno de los hombres de confianza del entonces presidente López Portillo refirió que, como titular de la SEP, Porfirio Muñoz Ledo se negó a trabajar en equipo cuando se llevaron a cabo los programas sectoriales, ya que “insistía en que él haría la tarea y se la presentaría directamente al presidente [...] permanentemente los estaba evaluando, los comentarios que me hizo respecto de Porfirio Muñoz Ledo, en la SEP, claramente indicaban que sus días estaban contados”. Véase *ibid.*, pp. 183, 190, 201.

como un factor de equilibrio social y desarrollo político (SEP (1982), Bloque 7: 2.).

El secretario Solana recuperó sólo parcialmente el Plan Nacional de Educación, aduciendo que carecía de objetivos concretos, metas, prioridades y cuantificación de recursos; además, señaló que los órganos que integraban la secretaría no tenían un ordenamiento legal que definiera sus atribuciones ante lo obsoleto del Reglamento Interior expedido en 1973.

Tal fue el caso de las cinco coordinaciones sin nivel jerárquico específico. Una se ubicó en el nivel de las subsecretarías (Coordinación General de Educación Superior, Ciencia y Tecnología) y las otras cuatro entre las direcciones generales y las subsecretarías. Dos de ellas dependían directamente del secretario (Coordinación Nacional de Sistemas Abiertos y Coordinación de los Servicios Educativos para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados). Esto complicaba la estructura y entorpecía los canales de comunicación.

Las coordinaciones (consejos o comités) fueron instancias creadas en apoyo al secretario, quien estructuraba la participación de los directores generales en la formulación de políticas (Bravo, 1970). Asimismo, las coordinaciones reunían a los responsables de la toma de decisiones de diversas áreas donde, por lo general, se trataba de personas de ambos grupos. De este modo, se lograba una mejor articulación de las partes intermedias del aparato burocrático con las directrices del secretario (Street, 1992).

La composición de dichas coordinaciones reflejó el poder que siguió ejerciendo la burocracia sindical en la secretaría.<sup>19</sup> Para subsanar las deficiencias, Solana Morales aceleró el proceso de desconcentración administrativa, reagrupando algunas funciones de las direcciones generales, suprimiendo y creando otras. Así, la secretaría quedó in-

19 Coordinación de Educación Normal y Mejoramiento Profesional del Magisterio, a cargo de Víctor Hugo Bolaños Martínez (1976-1981); Coordinación de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, a cargo de Eugenio Méndez Docurro (1976-1981); Coordinación de Servicios Educativos para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, a cargo de Mario Aguilera Dorantes (1977); Coordinación Nacional de Sistemas Abiertos, a cargo de Enrique González Casanova del Valle (1976-1981); Coordinación General para la Descentralización Educativa, a cargo de Ignacio Vázquez Torres (1983-1986) y de Julio Canelo Martínez (1986-1988) (Añorve, 2000).

tegrada por cinco subsecretarías y la Oficialía Mayor. Se reestructuró la Subsecretaría de Planeación Educativa, al dividirla en las Direcciones Generales de Planeación y Programación; esta última adquirió facultades de elaborar e integrar los anteproyectos presupuestales presentados ante la SPP para su negociación.

El ejercicio y control del presupuesto quedó en manos de la Oficialía Mayor hasta que en 1978 la Subsecretaría de Planeación absorbió las funciones más importantes del oficial mayor: recopilación de información, diseño de proyectos innovadores, planeación y procesamiento de información.

Por su parte, la Dirección General de Organización y Métodos pasó a depender directamente del secretario para autorizar la estructura administrativa de alguna unidad responsable, una vez que la Dirección General de Programación aprobara su presupuesto.

En las subsecretarías de Educación Básica, de Educación e Investigación Tecnológica (nueva creación) y la Oficialía Mayor se hicieron ajustes en las áreas dependientes del subsecretario. Se creó la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica para promover, programar y coordinar el nivel educativo. Las subsecretarías de Cultura y Difusión Cultural y la de Juventud, Recreación y Deporte se fusionaron en la Subsecretaría de Cultura y Recreación, y se creó el Consejo de Programas Culturales y Recreativos para desarrollar programas en la materia (SEP (1982), Bloque 7: 2.).

El equipo del secretario Solana, vinculado con la administración anterior, ocupó espacios estratégicos: Subsecretaría de Planeación Educativa, el ingeniero Emilio Rosenbluth; Subsecretaría de Cultura, el ingeniero Roger Díaz de Cossío; Dirección General de Planeación, Miguel Alonso Calles y Juan Prawda (1981); Dirección General de Programación, José Antonio Carranza Palacios y René González Cantú (1979); Dirección General de Organización y Métodos, Yolanda de los Reyes; Dirección General de Delegaciones, Fernando Elías Calles; asesores, Pablo Latapí y Miguel Limón Rojas.

Así, el secretario modificó procedimientos, transformó la operación de los servicios, la toma de decisiones y la asignación de recursos (véase el cuadro 5).

### Cuadro 5.

Organización administrativa de la SEP antes y después de la reforma de 1977

Tipo de funciones	Antes	Después
Administración general (recursos financieros y recursos humanos)	Oficial mayor	Oficial mayor
Político-legales	Secretario	Secretario
Relaciones internacionales	Secretario	Secretario
Académicas o técnico-educativas	Directores generales bajo el mando del subsecretario de Educación Básica y Coordinaciones	Directores generales bajo el mando del subsecretario de Educación Primaria y Normal
Presupuesto (formula, ejerce y controla el gasto)	Oficial mayor	Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa a través de la Dirección General de Programación
Personal	Oficial mayor	Oficial mayor y subsecretarios de cada subsector
Estadística	Dirección General de Planeación Educativa	Dirección General de Planeación Educativa
Planeación	Dirección General de Planeación Educativa	Dirección General de Planeación Educativa (1976)
Programación (elaborar e integrar los anteproyectos presupuestales)	Dirección General de Programación	Dirección General de Programación (1978)
Control de la estructura orgánica de la SEP y unidades administrativas		Dirección General de Organización y Métodos dependiente del secretario

Fuente: Elaboración propia con base en SEP (1976), *Manual General de Organización. 1975-1976*.

Los cambios se llevaron a cabo en cinco etapas, que coinciden con el mismo número de reglamentos expedidos. Sin embargo, las modificaciones crearon tensiones y conflictos en el interior de la secretaría por el ejercicio y control del presupuesto, la generación y acceso a la información, la operación de los servicios y la distribución del poder. El éxito de la estrategia impulsada por el grupo modernizador radicó en haber logrado centralizar las funciones de planeación, programación

y evaluación, lo cual permitió crear una estructura de poder en los estados (delegados) y un aparato administrativo que asumió funciones de administración de la educación preescolar, primaria, secundaria y secundaria técnica, así como del personal.<sup>20</sup>

La nueva estructura organizativa de la secretaría permitió transferir el poder de decisión en materia de planeación, operación de los servicios y administración de los recursos a las delegaciones generales y transformar a los órganos centrales en rectores de la educación, al descargarlos de actividades rutinarias que entorpecían su funcionamiento. La desconcentración debilitó el poder del sindicato magisterial, tanto en la capital como en los estados, al restarle poder a los directores generales sobre el personal docente, impedirle concentrar la información sobre las escuelas, anular el uso político de la Oficialía Mayor y romper los vínculos, vía presupuestal, entre el oficial mayor, las direcciones generales y las direcciones federales.

Un segundo factor para impulsar la desconcentración administrativa fue el tipo y perfil de funcionarios que se hicieron cargo de su puesta en marcha. Víctor Bravo Ahuja y Fernando Solana Morales, dos políticos con trayectorias diferentes y la misma militancia partidista; ambos formaron parte del círculo personal de Echeverría y López Portillo, respectivamente. Bravo Ahuja fue un funcionario con amplia experiencia política, vinculado con el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Había sido subsecretario de Enseñanza Técnica y Superior en el periodo de 1958 a 1967 y era amigo cercano de Luis Echeverría (Schlefer, 2009; Hernández, 1993). Solana Morales, con amplia trayectoria administrativa en el sector público y conocedor de temas educativos, fue uno de los que llevó a cabo una serie de diagnósticos y estudios sobre la administración pública, mismos que orientaron la reforma en el sector educativo (Langston, 1995; Tello, 2013).

El ingeniero Bravo Ahuja inició su carrera pública durante el Modelo de Desarrollo Estabilizador y fue cabeza de uno de los cinco grupos poderosos dentro del sector público en Oaxaca (Basáñez, 1987),

20 Aunque de manera formal se delegaron funciones administrativas a las oficinas estatales, siguieron centralizadas las que se refirieron a la lista de pagos de los maestros y a las negociaciones de contratos por un año.

en tanto que Fernando Solana lo hizo justo cuando se replanteaba tal modelo. Se le conoció como una figura mediadora, de las que no cuenta con grupo político propio, de modo que no representó una amenaza para presidente o precandidato alguno; de hecho, ofreció sus servicios a varios de ellos. Solana no sólo estaba ligado a José López Portillo, quien fue su jefe en la Secretaría de la Presidencia, también lo estuvo con el ex secretario y subsecretario de Comercio del periodo echeverrista (Langston, 1995).

Se trataba, pues, de dos políticos con orientaciones ideológicas distintas: el primero vinculado con los viejos cuadros del priismo nacionalista-revolucionario, el segundo perteneciente a una generación de hombres alejados de las visiones ortodoxas de hacer política y partidario de soluciones prácticas:

Si uno no está en el gabinete económico, uno no cuenta [...] los demás secretarios son operadores de lo que dice el presidente. Si es buen operador, puede manejar la Secretaría de Educación o la de Medio Ambiente. Pero si las decisiones no salen del gabinete económico, no tienen poder (Schlefer, 2009: 382),

se jactaba. Sus equipos de colaboradores lo conformaron personalidades del sector politécnico y universitario (Street, 1983 y 1992; McGinn y Street, 1986). Ambos compartieron personal que conocía poco de educación y de la estructura de la SEP, ajenos a la dependencia y que llegaban y se iban con el secretario (Loyo, 1993).

El tipo de liderazgo, las decisiones tomadas, así como las prácticas y comportamientos informales<sup>21</sup> marcaron el rumbo de la secretaría, que en el curso de dos sexenios impulsó proyectos de reforma administrativa acordes con los intereses del grupo gobernante.

21 Denomino informales a las pautas de conducta, prácticas y comportamientos que no están establecidos en legislación alguna, sino que son producto de iniciativas individuales que se adoptan en el interior de las instituciones u organizaciones como estructuras flexibles para dar viabilidad a las políticas y a los programas planteados. Se reconoce que a la complejidad de los procesos jerárquicos formales se agregaba la complejidad de las relaciones informales entre los sectores, grupos e individuos, los cuales mantienen diferentes tipos de relación sea de cooptación, cooperación, conflicto, competencia, a los cuales el nivel administrativo o mandos medios tienen que adaptar sus decisiones.

## LAS RAZONES PARA IMPLEMENTAR LA DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA

### Razones de carácter técnico-administrativo

Por muchos años, la política educativa se había construido en el marco del presidencialismo autoritario y el corporativismo de Estado. La hechura de la política educativa giraba en torno a intereses de poder, corazonadas o por simple sentido común (Latapí, 1980). En ese sentido, la formulación y el diseño de las políticas de Educación Básica habían sido un proceso vertical y cerrado, aunque no predecible en sus resultados, establecido entre dos actores: el Ejecutivo Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

A finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, el gobierno federal intentó planificar y programar el desarrollo económico y social del país. Los esfuerzos no se concretaron debido a la recesión económica y a los conflictos intraélite generados en el interior de las dependencias federales encargadas del desarrollo económico. A cambio, se impuso una política de consenso y cooperación de las élites para alcanzar la estabilidad política y el crecimiento económico (Bailey, 1980). Como lo señaló un alto funcionario de la Secretaría de la Presidencia:

En México, las decisiones sobre cuestiones económicas son aún más en el ámbito de la política que en el ámbito de la economía, el proceso de planificación es negociado en cada paso. Todas las decisiones se basan en las negociaciones entre las respectivas Secretarías y el mecanismo de control (la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Presidencia). Una vez que la decisión política está hecha, el técnico es llamado para asegurarse de que puede proporcionar el fundamento técnico (Benveniste, 1970: 87).

En realidad, el sindicato no representó una amenaza al sistema educativo en tanto el presidente, como eje central del sistema de decisiones del gobierno (Pichardo, 1974 y Tello, 2013), era quien



tenía la visión global de todo el sector y ordenaba la asignación de fondos, afirmaba poseer la información y la capacidad técnica para interpretar las demandas educativas y ofrecer respuestas oportunas, aunque esto se oponía con la realidad. Difícilmente el presidente estuvo bien informado.

Lo mismo pasaba en el interior de la SEP. El secretario de Educación carecía de información interna fidedigna. La información y las estadísticas fueron bienes escasos en la secretaría. La dependencia recurrió a instancias y comisiones externas para diseñar y planificar la educación pública. Por ejemplo, la elaboración del Plan Nacional de Educación (1965-1980) corrió a cargo del Departamento de Investigación Industrial del Banco de México a través de la Oficina de Recursos Humanos, encargada de desarrollar una serie de estudios sobre las relaciones entre educación y desarrollo económico.<sup>22</sup>

A pesar de que la dependencia recopilaba una cantidad inmensa de datos,<sup>23</sup> contaba con muy poca información sobre el estado financiero general de la secretaría y sobre las necesidades reales específicas del sector para trazar acciones y apoyarlas con fundamentaciones técnicas o estadísticas. Cada órgano y unidad llevaba a cabo su propia planeación de manera eventual y desligada de objetivos y prioridades nacionales. Los programas se limitaban a las acciones de cada entidad ya que, para la Secretaría de Hacienda, el presupuesto se aprobaba por ramos administrativos sin atender criterios sectoriales (Hernández, 1993).

22 Mientras el Plan de Once Años fue concebido por el jurista y asesor presidencial Manuel Germán Parra, el Plan Nacional de Educación (1965-1980) fue elaborado por un grupo de expertos ingenieros y economistas del Banco de México. La Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación fue encabezada por el director del Departamento de Educación Superior y Técnica, el doctor Fernando Salmerón y el licenciado Manuel Bravo Jiménez, quienes fueron apoyados por Víctor Urquidi, de El Colegio de México, Horacio Flores de la Peña, de la UNAM y Pablo Latapí, del CEE. (Benveniste, 1970: 65, 98).

23 Los datos relacionados con el estado de los insumos de los procesos educativos, como número de escuelas, maestros, matrícula, eran utilizados para la asignación de recursos económicos; en cambio, datos sobre los resultados del proceso, como índices de reprobación, deserción y rendimiento escolar, no fueron tomados en cuenta para la presupuestación. En ese sentido, la asignación de recursos respondió más a presiones de individuos con poder que a presiones surgidas de necesidades en la base del sistema, siendo éste un problema estructural, vinculado con la organización del aparato y del sistema educativo.

La elaboración de una política educativa comenzaba con la decisión presidencial transmitida al secretario de Educación Pública, quien recibía información, tanto de dentro como de fuera del sistema, e interpretaba el proyecto con base en la ideología eficientista y racionalista. En el nivel directivo, el titular de la dependencia y su equipo de asesores, contratados de manera externa, tomaban un conjunto de decisiones con arreglo a criterios legales, costos y beneficios políticos, y a la disponibilidad de recursos físicos y humanos.

Las alternativas de acción, concebidas por los grupos técnicos o asesores, eran evaluadas en función de su coherencia con programas operados y enviadas al nivel administrativo. Los administradores –burocracia tradicional– reinterpretaban el programa y valoraban alternativas de corte legal, política, de eficiencia, eficacia y coherencia con base en sus propias fuentes de información e ideología (McGinn, Orozco y Street, 1983).

En el nivel operativo, el programa era interpretado según la perspectiva de los actores (supervisores, directores federales), quienes proponían alternativas de acción y las evaluaban, determinando costos y beneficios políticos.

La asignación, el ejercicio y control de los recursos económicos y humanos en la SEP fue una de las claves para entender la dinámica interna en el reparto y la distribución de los fondos públicos entre los representantes de los subsectores educativos. Tradicionalmente, dichas atribuciones fueron ejercidas por el oficial mayor, un funcionario ligado a la burocracia magisterial, con estrechos vínculos con los directores generales. Estos últimos utilizaron sus relaciones e influencias personales y su capacidad de presión política para conseguir las cantidades solicitadas (Street, 1983 y McGinn y Street, 1986).

Así como la asignación y el reparto de recursos en la SEP se tornó en un juego político que redundaba en un poder de negociación desigual<sup>24</sup> (McGinn, Orozco y Street, 1983), la organización y el fun-

24 Ochenta y cinco por ciento de los gastos de la SEP era destinado al pago de los maestros y personal administrativo denominado "irreductible"; 10 por ciento del presupuesto a "programas prioritarios" (nuevas necesidades) y 5 por ciento a emprender innovaciones educativas o proyectos nuevos. Justamente, 10 por ciento fue el presupuesto sujeto a negociaciones políticas de los grupos interburocráticos.

cionamiento técnico y administrativo del sistema educativo se había convertido en un bastión central del avance del poder implacable de los grupos burocráticos en el interior de la secretaría.

La naciente Subsecretaría de Educación en el nivel básico estuvo limitada en cuanto a participar en aspectos normativos, pues durante años las direcciones generales se habían dedicado a conceder y repartir favores: venta de plazas, acumulación de puestos, imposición de los libros de texto de ciertos autores, concentrar información de las escuelas y el personal sin que ésta sirviera para determinar la magnitud de los problemas y las necesidades de expansión y mejoramiento del subsector (R. Díaz, Entrevista, 2014).

Como órgano académico, la subsecretaría tuvo escaso margen para buscar alternativas evaluadas según criterios legales y de viabilidad educativa, al carecer de cuadros de dirección técnico-administrativa que asesoraran al subsecretario, realizando estudios, proyectos técnicos y evaluando permanentemente el subsistema de Educación Básica; tales fueron las restricciones que presentaron las unidades administrativas de la subsecretaría. Por otro lado, las direcciones generales, en teoría, hacían su propia planeación de los objetivos derivados del Plan Nacional de Educación, sin jerarquización ni prioridades, lo cual confirmaba la incomunicación.

Las decisiones, el flujo de información y la asignación de recursos financieros, materiales y humanos eran controlados por las direcciones generales, las cuales operaban como una minisecretaría (Street, 1984). Cada director general tenía autoridad sobre los funcionarios en el Distrito Federal y los estados, quienes desde ahí canalizaban la información sobre las escuelas y el personal docente. Asimismo, cada director general conseguía de la Oficialía Mayor el presupuesto para cubrir la operación de las escuelas bajo su responsabilidad.

En los aspectos técnico-educacionales, las direcciones generales fueron unidades poco estructuradas para asumir el conjunto de responsabilidades establecidas: organizar, dirigir, administrar, desarrollar, supervisar el sistema federal de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como formular y proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos y evaluar la

educación. Esto se debió a la debilidad de las unidades administrativas, envueltas en prácticas viciadas, observables en la imprecisión, dispersión y duplicación de funciones. Esta situación fue evidenciada en aquella época:

Todos los departamentos [de la Secretaría] funcionan de forma totalmente independiente uno del otro y no hay ningún interés en lo que hacen los demás [...]. La paz se logra manteniendo el *statu quo*. Usted deja a su vecino en paz y él te deja en paz. La secretaría es una estructura arcaica que se puede describir como una serie de imperios independientes, cada uno inviolable, con tradiciones y amplios derechos que ningún secretario va a ser capaz de alterar. La cúpula de la secretaría controla sólo las macrodecisiones (Benveniste, 1970: 58, 59).

Durante la gestión de Bravo Ahuja, el grupo reformista no logró tener el control de los sectores que presionaban políticamente (Oficialía Mayor, direcciones generales y federales), ya que el manejo de recursos permaneció en manos de la burocracia tradicional; las direcciones generales siguieron trabajando bajo el arreglo corporativo que hizo posible agregar los intereses de la burocracia educativa central y los de la burocracia magisterial. Fue hasta la llegada del secretario Fernando Solana cuando las direcciones generales resintieron la pérdida de su poder.

El secretario Solana y su equipo reformador intentaron sustituir los criterios discrecionales de distribución financiera y los patrones de funcionamiento clientelar y corporativo, sin desmantelarlos por completo, ya que el intercambio político y el flujo de bienes continuaron (Y. Reyes, Entrevista, 2013).

En realidad, las direcciones generales tuvieron poca capacidad para proponer cambios cualitativos en la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, en un contexto donde los niveles educativos se hallaban desarticulados y las políticas educativas para el sector fueron tomadas por los órganos centrales de la Secretaría de Educación Pública.

Un análisis de la época refuerza esta condición, a la que se redujeron dichas unidades administrativas:

La capacitación y actualización de maestros tiene sus fases, normativa y operativa, localizada en la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio; aunque en el aspecto normativo existe duplicidad con la Dirección General de Planeación que, además, revisa los planes y programas y evalúa sus resultados. No es entendible que sean las propias direcciones generales las que diseñen y desarrollen programas de capacitación y actualización, y sólo las Direcciones Generales de Educación Indígena, Preescolar, Primaria, Secundaria e Institutos Tecnológicos tengan la atribución necesaria para sugerir medidas tendientes a la capacitación y actualización de sus maestros. Nuevamente, la ambigüedad en las funciones y la duplicidad de las mismas fragmenta el proceso, afectando la eficiencia del sistema (Benavides, 1983: 32).

La incapacidad del aparato administrativo de la subsecretaría para intervenir en el diseño y la formulación de políticas y programas para el sector se debió a que los directores generales no controlaban etapas intermedias entre lo que se elaboraba y lo que se implementaba, lo cual volvía complicada su posición para formular una crítica o propuesta en materia educativa, dado que no contaban con información detallada ni con cuadros especializados en planeación, programación ni evaluación cuando se les facultó para normar los aspectos técnico-pedagógicos de la Educación Básica en el nivel nacional.

Esta dificultad coexistió con factores externos como la intervención creciente de organizaciones civiles, empresariales, profesionales y religiosas en la elaboración de las políticas educativas del nivel educativo. No faltó quien desde los círculos de la burocracia educativa centralizada entrara en contacto con alguna de ellas.<sup>25</sup> Con ello, razones de orden práctico y operativo llevaron a los gobiernos de Luis Echeverría

25 Fue el caso de los funcionarios de la SEP, Eulalia Benavides de Dávila y Javier Piña Palacios, "ambos transmitían al medio eclesástico advertencias sobre programas o planes que pudiesen afectar la educación católica. Los contactos con ellos debían mantenerse en gran sigilo y eran sólo orales, debido a lo delicado de la situación" (Latapí, 2008a: 33).

y José López Portillo a promover reformas educativas orientadas a reemplazar criterios personales por criterios técnicos. La sustitución estuvo lejos de promover una desconcentración educativa neutral, tersa, única; por el contrario, las estrategias técnico-administrativas experimentaron rectificaciones que respondieron coyunturalmente a las luchas internas de poder.

## **Razones de carácter político**

La implantación de la desconcentración no fue neutral, consistió en una estrategia orientada a transformar la estructura administrativa, modificar sus procedimientos, reorientar el proceso de toma de decisiones y la distribución de recursos. A lo largo de dicho proceso, los factores políticos estuvieron en juego, no siempre reconocidos por sus actores centrales –especialistas, burócratas tradicionales y burócratas leales al PRI–, cruzándose constantemente con las decisiones de gobierno de renovar la administración pública federal.

La planificación fue concebida como un proceso en dos fases. La primera fue de carácter técnico, seguida de una fase política que fue manejada por el secretario para evaluar los costos políticos de la estrategia.

En los sexenios de Echeverría y López Portillo, la desconcentración educativa sufrió desdoblamientos constantes. Ante la desconfianza e incertidumbre de los resultados finales, el grupo modernizador dominante tuvo que moderar la estrategia con miras a garantizar la ejecución de la política desconcentradora y su permanencia en el aparato educativo, aunque ello significó compartir el poder con el SNTE y los grupos burocráticos magisteriales.

El SNTE, como organización corporativa y grupo de interés, ha ejercido el monopolio y control de la representación de sus agremiados por la vía de presionar a los gobiernos en ámbitos de carácter no sólo sindical, sino educativo y político-electoral; al amparo de la ley, logró negociar lo mismo demandas económico-laborales que posiciones de poder (Arnaut, 1992; Trejo, 1992; Loyo, 1990; Muñoz, 2008).

En el ámbito educativo, a cambio del control corporativo ejercido sobre sus agremiados, el sindicato obtuvo prebendas y privilegios profesionales y administrativos (Kovacs, 1983; Reséndiz, 1992; Cortina, 1989; Weiss, 1985). El SNTE ganó fuerza y poder; devino en un soporte crucial de toma de decisiones y generación de política pública (Pescador y Torres, 1985), a manera de arreglo político. Precisamente, la llegada y consolidación de los grupos hegemónicos de poder sindical desde la década de los cuarenta constituyó una pieza clave de control corporativo que ejerció el sindicato sobre el magisterio y que extendió al aparato educativo.

Con Luis Echeverría, el sindicato se fortaleció con el surgimiento del grupo denominado Vanguardia Revolucionaria (VR), una estructura paralela y superpuesta, bajo la dirección de Carlos Jonguitud Barrios, cacique potosino, y a la postre gobernador de su estado. Su influencia, hegemonía y poder de convocatoria fueron tales que logró articular un movimiento de masas capaz de influir en cuestiones importantes como la capacitación del magisterio y la toma de decisiones. Las exigencias de VR aumentaban en la medida en que el grupo ejercía el control del magisterio en un contexto de crisis económica. Entonces, el grupo hegemónico demandó acceso a diferentes áreas operativas y de decisión como las direcciones de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, direcciones federales estatales, estructuras de supervisión, inspección, jefaturas de sector, lo que dio cuenta de la renovación del circuito de intercambio político (Loyo, 1990 y 1992; Reséndiz, 1992).

Precisamente, la Oficialía Mayor fue la instancia donde el grupo sindical hegemónico tuvo el ejercicio y control de los recursos económicos, la que resolvía conflictos y procesaba soluciones en función de la capacidad de negociación y la presión política de los directores generales quienes, por lo general, eran afines al sindicato. Esta situación no se modificó con la implantación de la reforma administrativa echeverrista, debido a que la asignación de recursos y las principales áreas de organización del sistema permanecieron en manos de los grupos burocráticos tradicionales.<sup>26</sup>

26 Hasta 1970, el cargo de oficial mayor fue un puesto que estuvo bajo el control del sindicato magisterial: con el profesor Ángel Miranda Basurto (1951-54), luego con Luis Echeverría Álvarez (1954-58),

Con López Portillo, el SNTE entró en conflicto constante con las autoridades de la SEP por la desconcentración administrativa, al debilitar el poder del sindicato, pasando las funciones administrativas (control sobre el personal docente) a las delegaciones. Con ello, el grupo hegemónico sindical perdió la confianza del magisterio y el nuevo mandatario rechazó negociar con el sindicato.

Con la designación de Fernando Solana como secretario de Educación, el grupo reformista consolidó cambios importantes, como transferir las funciones de planeación y programación a la Subsecretaría de Planeación y, con ello, debilitar a la Oficialía Mayor. Al utilizar el presupuesto programado como justificación, el secretario creó un fondo considerable para la operación de escuelas primarias que legalmente se escapaba del control del director general de educación primaria (que no formó parte del grupo reformista) (McGinn y Porter, 2005).

Aunque la integración a la línea de autoridad del secretario y su grupo no fue totalmente eficaz, sí contribuyó a debilitar los vínculos entre los directores federales y los generales (mandos medios y superiores), dando lugar a nuevos conflictos tanto entre el personal sindical y administrativo como entre este grupo tradicional y el reformista.

Al finalizar el sexenio, ante la imposibilidad de ejercer el gobierno educativo por las movilizaciones magisteriales y la campaña de sucesión presidencial,<sup>27</sup> el secretario optó por alterar la política de descentralización, operar cambios sutiles en las funciones de sus órganos y unidades administrativas, y volver al sistema de patrocinio.

---

quien sin ser maestro sino abogado llegó a dicho cargo; el profesor y senador por el PRI, Manuel López Dávila (1958-61); el profesor y diputado por el PRI, Mario Aguilera Dorantes (1958-1970). Los grupos leales al PRI recuperaron la posición con el profesor Antonio Barbosa Heldt (1970-1973), miembro del partido; el contador público Benjamín Hedding Galeana (1973-1976), militante del PRI y miembro de la Asamblea de Representantes del partido; Severo López Mestre (1976-1978), secretario de finanzas del CEN del PRI y Miguel Duhalt Krauss (1978-1980). El puesto lo recuperó el SNTE con el profesor Eduardo Maliachi y Velasco (1980-1986), para después ser retomado por los grupos tecnocráticos del PRI: Leoncio Lara Sáenz (UNAM-IPN, 1986-1988); José de Jesús Hernández Torres (1988-1992); Esteban Moctezuma Barragán (1992-1994); todos ellos militantes del PRI (Benavides y Velasco, 1992).

27 Solana fue considerado un candidato de peso, pero permaneció sereno y fue capaz de mantenerse en buenos términos frente a los candidatos presidenciales, sobre todo frente a su antiguo jefe, Jorge de la Vega Domínguez y al futuro presidente, Miguel de la Madrid Hurtado. Los otros contendientes fueron Javier García Paniagua y Pedro Ojeda Paullada.



Se dio marcha atrás a la reestructuración promovida por el grupo reformista cuando se dividió la Subsecretaría de Educación Básica en Subsecretaría de Educación Media y la Subsecretaría de Educación Elemental, y fueron nombrados dos profesores ligados al sindicato.

Así, se ejerció una redistribución del poder entre los grupos que compartieron proyectos y opiniones afines al régimen de gobierno en turno que no afectó al programa nacional de desconcentración ni a las prácticas de concentración de poder en la capital del país. Asimismo, se establecieron acuerdos entre el grupo modernizador y la burocracia tradicional (burócratas leales a las facciones del PRI y del SNTE) sobre el principio de “reciprocidad planeada” (McGinn y Street, 1986: 38). Esto fue evidente en la subsecretaría encargada del nivel de Educación Básica.

#### CREACIÓN Y DESARROLLO DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

En 1971, se creó la Subsecretaría de Educación Primaria y Normal (SEPN), como órgano encargado de organizar, dirigir, controlar, desarrollar, vigilar y evaluar el sistema federal en educación preescolar, primaria, especial, normal y mejoramiento profesional del magisterio en servicio. Aunque la educación preescolar fue controlada por la subsecretaría, no se constituyó en un nivel obligatorio. La educación secundaria fue controlada por la Dirección General de Educación Media, dependiente de la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior. Por un periodo corto, 1977 a 1980, se adscribió a la Subsecretaría de Educación Básica para luego pasar a depender de la Subsecretaría de Educación Media, en 1981.

El órgano administrativo fue organizado con base en el modelo de administración centralizada, siguiendo un esquema funcional con el propósito de atender en forma más concreta cada área específica. Se anunciaba contar con la especialización y coordinación armónica del conjunto de las funciones.<sup>28</sup> Bajo este modelo, la subsecretaría

28 Acuerdo expedido el 2 de diciembre de 1970 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971 que modifica la estructura orgánica de la SEP.

desarrolló funciones de administración general y de relaciones públicas, contando con direcciones generales, subdirecciones, departamentos administrativos, oficinas, secciones y mesas.

El diseño organizativo de la subsecretaría encargada del nivel básico agrupó en un órgano las unidades que, de manera dispersa, estaban controlando la Oficialía Mayor, la Supervisión General de Educación Primaria en el Distrito Federal, así como la Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria en la república. En términos generales, la nueva instancia se constituyó con unidades administrativas procedentes de órganos dispersos y desconectados (véase el cuadro 6).

**Cuadro 6.**

Subsecretaría de Educación Primaria y Normal  
Unidades administrativas y su procedencia (1970-1976)

Subsecretaría de Educación Primaria y Normal	Procedencia
Dirección General de Educación Preescolar	Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria en la república
Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios Federales No. 1	Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria en la república
Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios Federales No. 2	Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria en la república
Dirección General de Educación Primaria en el DF No. 1	Supervisión General de Educación Primaria en el DF
Dirección General de Educación Primaria en el DF No. 2	Supervisión General de Educación Primaria en el DF
Dirección General de Educación Primaria en el DF No. 3	Supervisión General de Educación Primaria en el DF
Dirección General de Educación Primaria en el DF No. 4	Supervisión General de Educación Primaria en el DF
Dirección General de Educación Normal	Oficialía Mayor
Dirección General de Educación Especial	Nueva creación
Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio	Nueva creación
Instituto Nacional de Investigación Educativa	Nueva creación

Fuente: Elaboración propia con base en J. A. Carranza (1976), *Relación entre la reforma administrativa y los principios de la reforma educativa*, pp. 210-213. SEP (1976), *Manual de Organización General*.

La reforma educativa, en el contexto de la reforma administrativa promovida por el régimen de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), cuyo espíritu quedó plasmado en la Ley Federal de Educación de 1973, estableció una nueva filosofía educativa, reformas legales, intentos de modernización, investigación y planeación, flexibilidad y renovación pedagógica (Prawda, 1984). Las innovaciones tropezaron con un aparato compuesto por una red de organizaciones, grupos y cuerpos de burócratas, con funciones e intereses heterogéneos. La misma estructura jerárquica del sistema condicionaba a los que tenían mayores posibilidades de influir en ella (McGinn, Orozco y Street, 1983).

Desde la década de los cuarenta, dos actores políticos intervenían en la formulación de la política educativa: la burocracia educativa central, ubicada en dos niveles, nivel directivo o mandos superiores, y nivel administrativo o mandos medios, y la burocracia sindical. Los primeros incluían al secretario, subsecretario, asesores y algunos directores generales (funcionarios técnicos o planificadores con capacidad de decisión, como los funcionarios técnicos o investigadores que trabajaban en proyectos especiales), encargados del diseño y formulación de las políticas educativas.<sup>29</sup> Los tomadores de decisiones respondían al secretario, eran representantes de la clase política y casi nunca hacían carrera dentro del sector educativo. Su estancia en la SEP era corta (McGinn y Porter, 2005). El secretario era nombrado por el presidente, pero solía haber conflictos de alto nivel entre su grupo y el grupo del subsecretario, cuyo puesto no dependía del secretario, sino de su base de apoyo dentro del sistema.<sup>30</sup> En este nivel se ubi-

29 Desde épocas tempranas, los secretarios de Educación Pública fueron apoyados por maestros de la vieja guardia que luego se instalaron en el Consejo Nacional Técnico de la Educación (1956). Tal fue el caso de los profesores Celerino Cano, Luis Álvarez Barret y Moisés Jiménez Alarcón, quienes se incorporaron como funcionarios de la SEP en la gestión del secretario José Ángel Ceniceros.

30 La base de apoyo estaba constituida por los grupos o facciones internas, así como grupos o corrientes internas del PRI o del SNTE. El cargo de subsecretario ha sido ocupado por personajes que, por lo general, eran propuestas del presidente con independencia de la opinión del secretario. El profesor normalista Ramón G. Bonfil Viveros fue el primer subsecretario de Educación Primaria y Normal (1971-1976). Le siguieron María Lavalle Urbina (1976-1980), profesora normalista, abogada, miembro del PRI y senadora; Arquímedes Caballero (1980-81) profesor normalista, director general de Educación Media; Arcadio Noguera Vergara (1981-82), secretario de Educación y Asuntos Técnicos del CEN del SNTE, y del CEN del PRI.

caron los grupos reformistas de los secretarios Víctor Bravo Ahuja y Fernando Solana. El cuerpo de asesores y los directores generales eran, por lo general, personal de confianza del secretario.

En cuanto al nivel administrativo, o mandos medios, estaba compuesto por directores de área, subdirectores y jefes de departamento, quienes preparaban la operación de políticas educativas. En dicho nivel se ubicaba a sectores conservadores no magisteriales que basaban su poder en su antigüedad y conocimiento del sistema; eran protegidos y leales al sistema. Los ejecutivos, a menudo, tenían ambiciones de largo plazo y procedían de la clase media, como técnico-profesionales; se encontraban entre la lealtad y la obediencia a los tomadores de decisiones desde arriba y las presiones políticas que procedían de abajo. Algunos resolvían este problema formando alianzas con los tomadores de decisiones, otros intentaban construir bases de poder desde abajo (McGinn y Porter, 2005).

Y la burocracia sindical, ubicada en un tercer nivel, administrativo y operativo, e integrada por la burocracia tradicional de origen magisterial y vinculada con el SNTE y con el PRI. Se trata de cuadros altos e intermedios, cuya movilidad oscilaba entre las burocracias administrativa y sindical, y cuya fuerza les permitió bloquear medidas tomadas en el interior de la SEP y del sindicato mismo.

Los grupos dentro de la burocracia educativa, sindical y administrativa intentaron controlar las acciones del aparato educativo a través de la lucha política y no en el nivel de las estructuras formales. En la secretaría se establecieron relaciones de cooptación, competencia y conflicto abierto tanto entre los subsecretarios como entre los directores generales, de área y subdirectores, por la asignación de recursos vía la formación de alianzas hacia arriba y hacia abajo o bien hacia afuera, acentuando la distancia entre los tomadores de decisiones y los procesos educativos reales.

Con la creación de la subsecretaría encargada del nivel de educación primaria y normal, se puso en juego el hecho de que el gobierno federal pudiera integrar con éxito un modelo administrativo basado en la planeación y programación, y realizar los cambios en el subsector. Sin embargo, el proceso resultó complejo y contradictorio, ya que,

lejos de establecer un órgano ejecutivo de alto nivel capaz de impulsar los cambios normativos, en el interior se recrearon los enfrentamientos entre grupos de interés y cuerpos burocráticos por el acceso y control de las Direcciones Generales de Primaria y Secundaria.

Los grupos de interés en los niveles preescolar, indígena y especial eran incipientes. El nivel preescolar había logrado avances en los centros urbanos pero seguía trabajando aislado del de primaria. La educación indígena y especial tradicionalmente fueron poco atendidas. Asimismo, fue menor la atención puesta en la actualización de maestros.

La configuración organizativa de la subsecretaría no pudo sustraerse a los vicios del pasado: unidades autónomas e independientes que se manejaban con amplia libertad, reportando a varias entidades superiores, provocaron la agregación de unidades sin la debida articulación. Cada instancia trabajaba de manera aislada, duplicando actividades y superponiéndose unas con otras. Un funcionario de la época lo explicaba en los siguientes términos:

No se terminaba de precisar la responsabilidad que correspondía a un funcionario, cuando ya le metimos una cuña que le impide trabajar. Todo esto solamente creaba responsabilidades a medias, una tendencia general de todo hacia lo semioscuro, nebuloso, para que nadie pueda controlar... una situación en la que los directores ocasionales de los departamentos nos estamos peleando por el control de una función, por el control de una actividad y hasta por el control de una escuela (Arnaut, 1998: 215).

A pesar de la implantación de la reforma, prevaleció la confusión y falta de planeación, dirección y de programas en las direcciones generales, desde donde se reproducían prácticas nocivas promovidas por la organización sindical y las mismas autoridades educativas, en puja por el control de los puestos administrativos de Educación Básica.

Los departamentos de primaria tienen más poder y prestigio dentro de la secretaría, en primer lugar, debido a la gran cantidad de maestros primarios, y segundo porque en la Constitución y la Ley de Educación, la

educación primaria es una obligación del gobierno. Sólo tienes que mirar el tamaño de sus oficinas para ver la diferencia (Benveniste, 1970: 59).

Debido al diseño institucional de la naciente subsecretaría, organizada por funciones, la desconcentración educativa tuvo un desarrollo desigual: fortaleció la dependencia federal a costa de su desarrollo institucional.

Las tareas rutinarias de los funcionarios, sea por exceso o defecto de la norma, restringieron su actuación e impidieron especializarlos en planeación técnica y administrativa, a fin de ejercer sus funciones normativas correspondientes a la hora de ejecutarse la desconcentración. Los cuadros directivos, acostumbrados a negociar posiciones y a acumular cargos, apoyaron directa o indirectamente la continuidad del sistema de intercambios y prácticas, lo cual no alteró el funcionamiento técnico y operativo del nivel básico.

Así, de manera formal, la subsecretaría actualizaba su posición jurídica y organizativa, sin desterrar inercias y prácticas viciadas, como falta de coordinación interna, inexistencia de planes de trabajo a mediano plazo y criterios administrativos personales. De este modo, el proyecto renovador declinó modificar sus prácticas político-administrativas, auspiciadas por los grupos tradicionales (burócratas sindicalizados y no sindicalizados de nivel administrativo o mandos medios) debido no sólo a la intrusión del sindicato magisterial en los asuntos educativos, sino a las alianzas de grupos sindicales en el régimen político.

El éxito de la desconcentración educativa radicó en el ámbito técnico-administrativo; es decir, en las áreas de planeación, programación, presupuestación y evaluación del sistema educativo, donde la oposición fue menor en los grupos interburocráticos por tratarse de aspectos organizativos y funcionales. En el ámbito educativo, la estrategia encontró serias limitaciones y obstáculos por parte de la burocracia educativa central administrativa de la subsecretaría, donde se mezclaron criterios políticos y valorativos ligados a prácticas tecnocráticas.

La secretaría prolongó la reforma administrativa en el régimen de José López Portillo, con la elaboración del Plan Nacional de Educación (1977) y un análisis cualitativo y cuantitativo de la educación pública, anticipando posibles soluciones a los problemas, pero careció de objetivos concretos, metas, prioridades y cuantificación de recursos (Prawda, 1984).

El diagnóstico elaborado por el secretario Porfirio Muñoz Ledo sirvió para desarrollar un proceso de reestructuración de la dependencia, que consistió en la creación de coordinaciones generales ubicadas en distintos niveles jerárquicos. La organización interna fue transformada nuevamente con el arribo de Fernando Solana a la dependencia. La Subsecretaría de Educación Primaria y Normal cambió de nomenclatura a Subsecretaría de Educación Básica.

Su estructura organizativa adoptó el esquema divisional, una forma de organización clásica, basado en la constitución de unidades a las que se le fijaron objetivos para dar mayor rapidez a la toma de decisiones y autonomía a sus actividades. Dicho esquema siguió inscribiéndose dentro del modelo de administración centralizada, donde el órgano asumió funciones no sólo de relaciones públicas y de administraciones generales, sino político-legales.

La SEB ejerció atribuciones en materia de planeación, programación, organización, dirección, control y evaluación; para ello, se establecieron direcciones generales de área, subdirecciones y departamentos administrativos. Las oficinas, secciones y mesas administrativas se cancelaron debido al incremento de responsabilidades de dichas unidades.

A mediados de la administración de Muñoz Ledo, los cambios se orientaron a sustituir los criterios discrecionales de organización administrativa y distribución financiera, pero sin afectar los asuntos académicos y operativos, donde prevalecieron las prácticas clientelares y corporativas. A decir de un miembro destacado del grupo reformador, faltó un esquema de planeación que coordinara los controles federal, estatal y regional; existían diversos servicios que actuaban con distintos criterios y direcciones; los órganos no tenían un ordenamiento legal que definiera sus atribuciones ante lo obsoleto del

reglamento interior. La estructura orgánica creció y los problemas administrativos se dejaron sin resolver.

El resultado de ambas reformas administrativas fue el fortalecimiento de la Secretaría de Educación Pública, al institucionalizar, vía la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, el control centralizado de la normatividad, la planeación y la operación del sistema educativo nacional. El impulso reformista no fue homogéneo ni cautelosamente manejado. El proceso se dio con desequilibrios. El personal de los mandos medio y alto (subsecretario, directores generales de primaria y secundaria) sufrió la pérdida de su poder (Y. Reyes, Entrevista, 2013) y los responsables de los consejos o *staff* del secretario ejercieron las funciones normativas del sector educativo. De este modo, la configuración administrativa y académica de la subsecretaría fue débil desde el principio, ya que el mismo sistema jerárquico impidió desarrollar su capacidad institucional para ejercer dichas funciones, correspondientes al nivel básico.

La fragilidad de la subsecretaría se expresó en diferentes momentos de su reestructuración orgánica y funcional, producto del diseño y organización del subsistema, y de las presiones y luchas de poder de la burocracia central, administrativa y sindical (intereses intraburocráticos). En este contexto se orientan las causas acerca de la influencia directa de dichos grupos y cuerpos burocráticos en el estado que en el momento que esto escribo guarda la Educación Básica.

#### **MOMENTOS DE REESTRUCTURACIÓN ORGANIZATIVA DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONFLICTOS INTRABUROCRÁTICOS**

Desde mediados de la década de los cincuenta, la estructura administrativa de la SEP se hallaba francamente deformada. Prácticas viciadas y graves deficiencias administrativas le impedían cumplir sus funciones como organismo rector de la educación nacional: centralización administrativa, duplicidad de funciones entre dependencias, falta de coordinación y de unidad orgánica y programática entre ciclos y niveles educativos provocaron que los funcionarios, órganos y dependencias



administrativos adoptaran decisiones por cuenta propia, al grado de constituirse en una suerte de feudos privativos (Carranza, 1976; Latapí, 1980; Arnaut, 1998 y 1999; (SEP (1971), Bloque 2: 4.); Prawda, 1984).

Ante la expansión del sistema educativo, las críticas veladas del SNTE y las luchas en el interior por establecer un nuevo equilibrio en la asignación de fondos, la SEP reconoció que había llegado el momento de eliminar el desperdicio de recursos e incluso de emprender la reorganización de su aparato administrativo. Si bien en 1960 se estableció un marco general para coordinar la educación preescolar y primaria, este esquema fue altamente ineficiente porque creaba un conjunto de órganos dispersos, todos ellos trabajando sin coordinación:

Una oficina de Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria en la República coordinará los servicios docentes y administrativos, mantendrá el control técnico indispensable y se encargará de supervisar las medidas adoptadas a fin de ejecutar el Plan Nacional para la extensión y mejoramiento de la enseñanza primaria. Una oficina de Supervisión General de Educación Primaria, que dependerá directamente de la anterior, agrupará a los supervisores designados para la mejor ejecución del Plan.

Tres departamentos técnicos de Educación Preescolar y Primaria, que dependerán igualmente de la oficina de Coordinación, se integrarán con las oficinas técnicas actualmente adscritas a las Direcciones Generales de Educación Preescolar, de Enseñanza Primaria en la República y de Enseñanza Primaria en el Distrito Federal.

Cuatro Direcciones de Educación Primaria en el Distrito Federal, que sustituirán a la actual Dirección General de Enseñanza Primaria en el propio Distrito, atenderán los asuntos correspondientes a las escuelas que resulten incluidas en su jurisdicción, de acuerdo con la división territorial que al efecto determine la Secretaría de Educación Pública, siguiéndose, por lo que atañe a la adscripción de personal, el procedimiento señalado en el precedente inciso.<sup>31</sup>

31 (SEP (1960), Bloque 1: 7), Acuerdo que ordena que, a partir del día primero de diciembre de 1960, el sistema federal de enseñanza primaria quedará reestructurado en la forma que se especifica. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de octubre, p. 10.

La administración de la educación preescolar, primaria y secundaria fue fiel reflejo del desequilibrio organizacional que prevalecía, estructurado por un conjunto de unidades dispersas. Había tres direcciones de enseñanza primaria y tres para la secundaria. Para primaria, existía una Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria en la república, una Supervisión General de Educación Primaria y una Dirección General de Enseñanza en la república, todas ellas trabajando sin coordinación.

Hacia la década de los sesenta, la Oficialía Mayor no ejercía sus funciones de apoyo al secretario y al subsecretario general en aspectos técnico-administrativos del personal, de presupuesto y legalización de firmas;<sup>32</sup> por el contrario, invadía áreas como la coordinación de todas las direcciones generales, en todos los niveles del Distrito Federal y de los estados (Carranza, 1976).

Para paliar esta irregularidad, el secretario Bravo Ahuja y su grupo promovieron la reestructuración del aparato administrativo de la SEP, que consistió en establecer cinco áreas de acción: planeación y coordinación; formación, orientación y evaluación pedagógica; ejecución de la acción educativa por niveles y tipos de educación; administración y servicios de apoyo, y servicios de asesoría. El esquema fue retomado para agrupar las funciones generales en cuatro subsecretarías académicas y una administrativa.

Desde la creación de la SEPYN, se planteó que se coordinaría con otros niveles educativos, como el Instituto Nacional de Investigación Educativa y la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (SEP (1973), Bloque 9: II.) (art. 8º, fracciones I-IX). a través de las direcciones generales de Educación Preescolar, Primaria, Primaria en los Estados y Educación Normal. También se crearon tres Direcciones Generales: de Educación Especial, de Mejoramiento Profesional del Magisterio y el Instituto Nacional de Investigación Educativa. La secundaria fue coordinada por la Dirección General de Educación Media, que dependió de la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior.

32 El cargo de subsecretario general fue una posición cedida al SNTE. El puesto desapareció en 1971 como parte de la reforma administrativa. (SEP (1973), Bloque 9: 11.) (arts. 12 y 30).

En estrecha relación con la reforma administrativa, el proceso de reforma educativa bajo el régimen echeverrista se centró en liberar a los órganos centrales y a las unidades de la dependencia de gran cantidad de funciones rutinarias de organización, dirección, implementación y control para estar en condiciones de planear, coordinar y evaluar el sistema educativo (Carranza, 1976).

Para ello, la naciente SEPYN contó con un Consejo de Educación Primaria y Normal, que fue un órgano de consulta de la secretaría, auxiliar en la planeación y en la formulación de los contenidos, planes y programas de estudio (SEP (1973), Bloque 9: II.) (art. 8º, fracción V). Así, el grupo reformador estableció órganos auxiliares de alto nivel (consejos, comités o coordinaciones) en las subsecretarías, los cuales centralizaron mando, poder técnico, administrativo y político en la figura del secretario.

Pese a contar con estructuras de apoyo, Ahuja y su equipo no pudieron romper las dinámicas de trabajo de las direcciones generales, basadas en la gestión de interinatos, cambios, licencias, ascensos, permisos y préstamos (Arnaut, 1994 y 1998). La política de desconcentración del grupo reformista forzó al tradicionalista a tomar una posición defensiva al no aceptar las nuevas directrices. El subsecretario asumía posiciones ambivalentes y los directores generales se negaban a ceder sus feudos.

En tanto, algunas unidades administrativas, como la Dirección General de Educación Normal y la Subdirección de Educación Primaria y Normal, escenificaron disputas por el control interno (Olivera, 1993; Trejo, 1992); esto motivó una doble dinámica: el secretario de Educación impulsaba cambios en el aparato administrativo para satisfacer necesidades educativas de largo plazo y, a la vez, la SEPYN y sus unidades administrativas se hallaban bajo el dominio de una coalición heterogénea: normalistas, politécnicos y maestros multinivel, los cuales controlaban áreas fundamentales de las direcciones generales desde preescolar hasta la Normal, de Mejoramiento Profesional del Magisterio y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (Trejo, 1992).

Las luchas por los espacios de poder en el interior de la subsecretaría continuaron en la gestión del secretario Muñoz Ledo. Pese a efectuarse una reorganización orgánica y funcional,<sup>33</sup> la subsecretaría, el Consejo Nacional Técnico de la Educación y el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal siguieron dominados por los grupos tradicionalistas. Con la designación de Fernando Solana como titular de la SEP, la subsecretaría conservó su denominación, pero se hicieron ajustes para adecuarla al nuevo esquema que introdujo el nuevo reglamento interior.

El equipo del secretario Solana estuvo conformado por un grupo multidisciplinario identificado con el paradigma de la planificación social: Emilio Rosenblueth, Roger Díaz de Cossío, Juan Prawda, René González Cantú, Yolanda de los Reyes, Miguel Alonzo Calles, José Antonio Carranza Palacios, Fernando Elías Calles, Pablo Latapí y Miguel Limón Rojas, quienes fueron los operadores técnicos y políticos de la desconcentración administrativa.

La SEB se encargó de organizar, dirigir, controlar y desarrollar la educación materno-infantil, preescolar, primaria, secundaria, especial, higiene escolar, normal y de capacitación y el mejoramiento profesional del magisterio. En tanto, las direcciones generales se enfocaron en organizar, operar y supervisar el sistema en el nivel federal (SEP (1978), Bloque 9: 10.) (art. 7, fracción I).

En septiembre de 1978, se asignaron a dos nuevas direcciones generales las funciones de la Dirección General de Educación a Grupos Marginados; una se orientó a la población adulta (Dirección General de Educación para Adultos, adscrita a la Subsecretaría de Planeación Educativa); la otra a los grupos marginados (Dirección General de Educación Indígena, adscrita a la SEB). Las direcciones generales de Educación Normal y la de Capacitación y Mejoramiento Profesional

33 La SEPYN cambió de denominación a Subsecretaría de Educación Básica (SEB), a la que se le adscribieron las direcciones generales del Programa de Atención Materno-Infantil; de Educación Preescolar; de Educación Primaria en el DF, de Educación Primaria en los Estados y de Educación Secundaria. Además, se creó la Coordinación de Educación Normal y Mejoramiento Profesional del Magisterio, de la cual dependieron las Direcciones Generales de Educación Normal y del Programa de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio.

del Magisterio fueron adscritas a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. En este periodo, el grupo reformista empezó a consolidar su control y legitimidad ante la SEP, al ampliar las facultades de la Dirección General de Planeación, dependiente de la Subsecretaría de Planeación Educativa, en análisis y diseño de contenidos, planes y programas de estudio, métodos, evaluación y técnicas pedagógicas.

Se crearon varios organismos que restringieron los cometidos de la subsecretaría: se constituyó el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, con funciones de coordinación entre los diversos niveles educativos, con especial interés en los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal. Se creó la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos de la Dirección General de Planeación, encargada de revisar y reelaborar los libros de texto de primaria, así como de diseñar y producir libros de preescolar (SEP (1982), Bloque 9: 7.).

En febrero de 1980, se modificaron las funciones de los órganos centrales, cuyos servicios se desconcentraron y transformaron en áreas normativas. La SEB asumió funciones de planeación, programación, coordinación y evaluación, al formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos (fracción V); vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales (fracción VI); formular los proyectos de programas y de presupuesto (fracción VII); proporcionar información, datos o la cooperación técnica que le fuera requerida por otras dependencias, órganos o unidades (fracción XI), administrar el personal, entre otras.

A las direcciones generales se les asignaron tareas de carácter normativo, técnico-pedagógico y de evaluación para los niveles de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, especial e indígena; además, se les responsabilizó del diseño y desarrollo de programas para la actualización docente (SEP (1980), Bloque 9: 9.) (arts. 18, 20, 21, 14, 25, 26).

En este sentido, la Dirección General de Educación Primaria en la capital se convirtió en Dirección General de Escuelas Primarias en el Distrito Federal, responsable de operar el servicio en las escuelas oficiales capitalinas. En esta etapa creció el control por parte de la

Dirección General de Planeación, pues se le asignaron los contenidos de los libros de texto gratuitos, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos.<sup>34</sup>

En enero de 1981 y, ante el avance y la consolidación del movimiento magisterial disidente, la Subsecretaría de Educación Básica se dividió en Subsecretaría de Educación Media, la cual controló las Direcciones Generales de Educación Secundaria, Secundaria Técnica, Media Superior y Telesecundaria; y la Subsecretaría de Educación Elemental, encargada de planear, programar, controlar y evaluar el funcionamiento de las direcciones generales de Educación Preescolar, Primaria, Especial e Indígena.

La reestructuración tuvo tintes políticos pues, ante el desarrollo del movimiento magisterial, el grupo reformista, en alianza con el grupo tradicionalista, rectificó la política de desconcentración. A cambio del control del magisterio por el grupo VR, del cacique potosino Carlos Jonguitud Barrios, se le entregó la administración de la EB para encargarse de las actividades de planeación y programación de los servicios educativos.

En febrero de 1982, se extinguió la Dirección General de Escuelas Primarias en el Distrito Federal y las direcciones generales de Educación Primaria también en el Distrito Federal; en los estados se fusionaron en la Dirección General de Educación Primaria.

La desconcentración administrativa para la SEB y sus unidades fue confusa, así como poco predecible el cambio cualitativo previsto por el secretario Solana y su grupo político. En el decreto original se estableció la transformación de las direcciones generales en entidades rectoras de la educación en el nivel nacional; en cambio, experimentaron la indefinición de áreas y funciones, lo cual se evidenció con las diferentes reubicaciones, reagrupaciones, cambios de denominación y la creación de nuevas unidades administrativas.

Las modificaciones organizacionales fueron una estrategia deliberada para debilitar a los directores generales de primaria y secundaria,

34 Además, se creó la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos de la Dirección General de Planeación, la cual no formó parte del organigrama.

ya que perdieron privilegios cuando el presupuesto se desconcentró hacia las delegaciones estatales; al carecer de información sobre escuelas y el personal; al tener impedimento para cuestionar e incidir en la planeación y programación del presupuesto, y al restarles poder de decisión sobre aspectos de evaluación.

El grupo reformista, por vía de la planeación y programación centralizada, intentó crear una subsecretaría de alto nivel con carácter normativo, pero en los niveles intermedios se formó una oposición a la planificación cuando los funcionarios se percataron de que no estaban siendo invitados ni consultados (Street, 1992). Para ello, se crearon varios consejos que forzaron la comunicación con los directores generales; de esta forma se comprometían con la política educativa del sector.

Los cambios en la SEB fueron orientados a romper los feudos de poder que habían acumulado los directores generales durante años, dedicados a la distribución de las plazas de trabajo, a negociar cambios, a conceder favores y a competir por los recursos. Pese a los cambios, la subsecretaría siguió fuertemente atada a los intereses de la burocracia sindical; los directores generales, leales al sindicato, continuaron ejerciendo sus antiguas funciones de conceder y repartir favores (Street, 1984 y 1992), y el sindicato siguió ejerciendo el control de los órganos y las dependencias de preescolar, primaria y secundaria en el sistema de formación de maestros y en órganos de asesoría, como el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Fuentes, 1979 y 1990).

Estas acciones, ciertamente, dejaron huella en la SEB: si bien se avanzó en una base organizativa mínima para su posterior configuración institucional, fue incapaz de incidir directamente en el diseño y la formulación de políticas en Educación Básica, a través de directores generales, a quienes se les confinó a operar políticas y programas diseñados, aprobados y autorizados por el *staff* del secretario, y no se especializaron en funciones de planeación técnica y administrativa (SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1977), Bloque II: 5.). Así, el grupo renovador tuvo injerencia en la Educación Básica, pues estuvo mayormente interesado en el funcionamiento del sistema, mas no en los contenidos y procesos educativos (McGinn, Orozco y Street, 1983).

Esta nueva manera de operar del aparato administrativo generó fuertes resistencias por parte de los directores generales, quienes se negaron a abandonar sus antiguas funciones y asumieron una postura de bloqueo, al retardar o dosificar información. Para avanzar en los cambios, el grupo modernizador se apoyó en un sistema de intercambios que consistió en otorgar prebendas a los funcionarios a cambio de su aquiescencia con el subsecretario (Y. Reyes, Entrevista, 2013).

Cuando se estableció en la norma que las direcciones generales asumirían atribuciones tanto en materia de planeación, programación y evaluación como en mejorar los contenidos, métodos y las disposiciones técnicas y administrativas de la educación, sólo quedaron en el papel, ya que el personal ubicado en esas áreas no tuvo los requerimientos técnicos para transformarse de personal operativo a profesionales de la educación.

Esta falta de congruencia entre la norma y el funcionamiento del órgano y las unidades administrativas se acentuó en la gestión del secretario Solana: se intentó establecer un órgano normativo encargado de la planeación, programación y evaluación del funcionamiento de la EB. Sin embargo, en lo cotidiano los consejos nacionales asumieron el papel normativo en la educación, lo cual repercutió en la configuración de la subsecretaría al dotarla de funciones que, con el tiempo, algunas de ellas desaparecieron. Pese a que se lograron unificar los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, las áreas de las unidades administrativas presentaron diferente desarrollo organizacional.

Del conjunto de funciones que asumió la SEB desde su creación hasta la actualidad (véase el cuadro 7) se derivan los siguientes presupuestos, que ilustran el origen de su baja institucionalización:

- Fue suprimida la facultad de someter a la aprobación del secretario los estudios y proyectos elaborados por las unidades a su cargo, lo cual le daba un amplio margen para intervenir en la formulación de política educativa.
- La atribución de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes fue sustituida por la de proponer al



- secretario los proyectos de ordenamientos normativos (SEP (1994), Bloque 9: 5.), lo cual limitó su capacidad en materia político-legal.
- La facultad de formular proyectos de programas y de presupuesto fue sustituida por la de formular anteproyectos de programas y de presupuesto; con ello, se le restó capacidad para decidir en este rubro. Un caso emblemático fue la Dirección General de Educación Preescolar, única unidad encargada de dirigir la formulación del anteproyecto de presupuesto y el control de su ejercicio.<sup>35</sup>
  - Se le agregaron facultades que, por norma, correspondían a la Oficialía Mayor (expedición de nombramientos del personal, tramitar, suscribir, registrar y decidir movimientos), las cuales estuvieron vigentes de 1980 a 1989. Esto sólo se entiende a la luz de los acontecimientos surgidos con motivo del problema de pagos y la crisis político-administrativa que enfrentó la subsecretaría.
  - Se le agregaron facultades para realizar la liquidación de pago de cualquier remuneración al personal, así como proporcionar a la Dirección General de Recursos Financieros información del ejercicio presupuestal de servicios personales, que tuvieron vigencia de 1982 a 1989. Estas funciones las ejerció la Dirección General de Personal.<sup>36</sup>

Así, en tanto la norma estableció que la subsecretaría asumiría funciones normativas orientadas a la toma de decisiones, en realidad los directores generales mostraron resistencias, por la prevalencia del sistema de intercambio político entre la autoridad y el sindicato; además, se sumaban aspectos importantes como el rezago jurídico-administrativo en materia educativa, respecto al crecimiento de su sistema

35 Dicha función fue establecida dentro del *Manual General de Organización de la Secretaría de Educación Pública* de 1982 y no dentro del *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública* del 23 de febrero de 1982 ni en los sucesivos reglamentos. Ello formó parte de las atribuciones que ejerció la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

36 En febrero de 1982, se decretó que la Dirección General de Recursos Humanos se llamaría en adelante de Personal, decisión que se tomó a raíz de la crisis de pagos de febrero a abril de 1980. Para una explicación detallada de lo sucedido véase el excelente trabajo de S. Street, *Maestros en movimiento*, pp. 116-143.

administrativo, así como a la acumulación de órganos y funciones que seguían operando en la obsolescencia.

La complejidad normativa se reflejó en el sinnúmero de leyes, decretos y reglamentos promulgados con posterioridad al funcionamiento de los órganos administrativos, lo cual generó errores funcionales (SEP (1971), Bloque 2: 4.). A pesar de que a partir de las décadas de los setenta y ochenta se hizo un esfuerzo por establecer una base jurídica sólida y operativa, prevalecieron las prácticas viciosas y marcadas deficiencias administrativas.

Con relación a la superposición de funciones en diferentes niveles y unidades administrativas, al crearse una nueva instancia, sus atribuciones se duplicaban con las de otras unidades. Se gestaba la acumulación de órganos y funciones que, si bien actualizaron el marco normativo, también limitaron la capacidad de la subsecretaría en la definición de una política en EB. Fueron otros órganos los que asumieron dicha responsabilidad.

Por su parte, las unidades administrativas de la subsecretaría carecieron de personal capacitado para las actividades normativas y técnicas (Bailey, 1980); en su lugar, se dedicaron a realizar intercambios y favores políticos. La situación se mantuvo a lo largo del sexenio de Echeverría y en la segunda mitad del de López Portillo, cuando la SEB se dividió en dos órganos: la Subsecretaría de Educación Elemental y la Subsecretaría de Educación Media, como parte de las cuotas que el secretario Solana concedió al grupo hegemónico del SNTE, a fin de contener las movilizaciones magisteriales por la crisis de pagos y la falta de democracia sindical.

La división de la subsecretaría se llevó a cabo no sólo con el propósito de centralizar la normatividad de los servicios de educación básica y media superior, sino de mantener un balance de fuerzas. La división dejó al descubierto el desequilibrio de ambos órganos y reflejó su escasa especialización político-administrativa. Aunque bajo la influencia de la reforma administrativa se modificaron sus funciones para convertirlas en órganos normativos, su diseño organizacional se mantuvo alejado de la planeación, coordinación y evaluación del subsistema. A continuación, se explica el grado de desarrollo orga-

nizacional que adquirió cada una de las direcciones generales que conformaron la subsecretaría.

Dirección General de Educación Inicial. Como dependencia administrativa de reciente creación, contó con una Subdirección Técnica, la cual ejerció funciones muy limitadas, centradas en planear y organizar la elaboración de programas pedagógicos, médicos, artístico-culturales, nutricionales, psicológicos, de trabajo social, recreativo y de material didáctico; proponer proyectos normativos, iniciativas de reforma o cambios técnico-pedagógicos, y coordinar la investigación y planeación educativas. Dentro de su estructura, la Subdirección de Operación se encargó de asumir funciones de planeación, programación, de “evaluar el funcionamiento del sistema de educación inicial” y de “establecer un sistema de captación de datos estadísticos para favorecer la operación del sistema de educación inicial”. Esta unidad ejerció una función que era facultad de la Subdirección Técnica: “capacitar y actualizar al personal que trabaja en los centros de desarrollo infantil y en el desarrollo de los programas no escolarizados promovidos por la Dirección General” (SEP (1982), Bloque 6: 3.) (pp. 175-177).

Dirección General de Educación Preescolar. Esta unidad, creada en 1948, contó con una Subdirección Técnica encargada del desarrollo, análisis, propuesta e implantación de estudios, investigaciones, proyectos, normas, lineamientos, criterios, materiales y auxiliares técnico-pedagógicos para el proceso de enseñanza-aprendizaje en preescolar y su evaluación; entonces, la Subdirección de Planeación ejerció funciones de planeación, programación y evaluación de este nivel (SEP (1982), Bloque 6: 3). Asimismo, estudiaba las necesidades de actualización y capacitación del personal de supervisión, directivo y docente, así como el diseño de contenidos, planes y programas del nivel primario (SEP (1982), Bloque 6: 3).

Dirección General de Educación Primaria. Dependencia administrativa medular, dado su grado de madurez y consolidación alcanzado desde el siglo pasado, contaba con una dirección técnica encargada de desarrollar, diseñar contenidos, métodos, planes y programas de estudio, medios de evaluación y normas técnico-pedagógicas. Estudiaba, desarrollaba y diseñaba sistemas, métodos, procedimientos,

normas, lineamientos y criterios generales para la organización y el funcionamiento de los proyectos técnico-pedagógicos y de los planteles educativos. También estudiaba las necesidades de actualización y capacitación del personal de supervisión, directivo y docente de primaria, y proponía los contenidos y programas correspondientes. La Subdirección de Programación y Evaluación ejerció funciones de planeación, programación y evaluación, y para desarrollar sus actividades se apoyó en los Departamentos de Control de Planes y Programas, de Información y Evaluación (SEP (1982), Bloque 6: 3.).

Dirección General de Educación Secundaria. La dependencia, creada en 1940 como Dirección General de Segunda Enseñanza, se apoyó en una dirección técnica responsable de organizar y coordinar la aplicación de los planes y programas de estudio; proponer proyectos normativos, iniciativas de reforma o cambios técnico-pedagógicos; diseñar y desarrollar programas de superación profesional; diseñar y operar programas de actualización y superación profesional docente conforme a los lineamientos aprobados por la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional, facultad propia del Departamento de Planeación y Desarrollo, dependiente de la Dirección Técnica.<sup>37</sup> Pese a ser una instancia normativa, la Dirección General de Educación Secundaria careció de una coordinación de planeación, programación y evaluación. Esto pudo deberse a la falta de integración de las diversas modalidades educativas en la enseñanza secundaria.

37 La unidad administrativa estaba adscrita a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica desde septiembre de 1978.

**Cuadro 7.**  
Evolución orgánico-administrativa de la Subsecretaría de Educación Básica, 1971-1982

<b>Presidente</b>	Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	José López Portillo	1976-1982
<b>Secretario</b>	Víctor Bravo Ahuja	1970-1976	Porfirio Muñoz Ledo	1976-1977
<b>Subsecretario</b>	Ramón Bonfil Viveros	1971-1976		
			María Lavalle Urbina	1976-1980
			Arquímedes Caballero Caballero	1980
			Arcadio Nogueira Vergara	1981-1982
<b>Política educativa</b>	Reforma Administrativa: Plan Nacional de Educación, 1970-1976		Reforma Administrativa: Plan Nacional de Educación, 1976-1982; Programas y Metas del Sector Educativo 1978-1982	
<b>Estrategia político-administrativa</b>	Desconcentración técnico-administrativa: Modelo funcional		Desconcentración técnico-administrativa: Modelo divisional	
<b>Normativa</b>	Acuerdo 16 de abril de 1971	RISEP, 30 de agosto de 1973	1977	RISEP, 27 de febrero de 1978
				RISEP, 4 de febrero de 1980
				RISEP, 20 de enero de 1981
				RISEP, 23 de febrero de 1982
<b>Cambios</b>	Subsecretaría de Educación Primaria y Normal	Subsecretaría de Educación Primaria y Normal	Cambio de denominación: Subsecretaría de Educación Básica	Subsecretaría de Educación Básica
				Cambio de denominación: Subsecretaría de Educación Elemental

Direcciones generales	No aparece	No aparece	Departamento de Guarderías Adscrita a Oficialía Mayor	Cambio de denominación y Reubicación del Programa de Atención Materno-Infantil a la Subsecretaría de Educación Básica	Cambio de denominación: de Educación Materno-Infantil	de Educación Materno-Infantil	Cambio de denominación de educación inicial	de Educación Inicial	de Educación Inicial
	de Educación Preescolar	de Educación Preescolar	de Educación Preescolar	de Educación Preescolar	de Educación Preescolar	de Educación Preescolar	Cambio de denominación: de Educación Preescolar	Cambio de denominación: de Educación Preescolar	de Educación Preescolar
	de Educación Primaria en el DF No. 1	de Educación Primaria en el DF	de Educación Primaria en el DF No. 1	de Escuelas Primarias en el DF	Creación: de Educación Primaria en el DF	de Educación Primaria en el DF	Cambio de denominación: de Escuelas Primarias en el DF	de Escuelas Primarias en el DF	Creación: de Educación Primaria
	de Educación Primaria en el DF No. 2	de Educación Primaria en el DF	de Educación Primaria en el DF No. 2	de Escuelas Primarias en el DF	Creación: de Educación Primaria en el DF	de Educación Primaria en el DF	de Escuelas Primarias en el DF	de Escuelas Primarias en el DF	Creación: de Educación Primaria
	de Educación Primaria en el DF No. 3	de Educación Primaria en el DF	de Educación Primaria en el DF No. 3	de Escuelas Primarias en el DF	Creación: de Educación Primaria en el DF	de Educación Primaria en el DF	de Escuelas Primarias en el DF	de Escuelas Primarias en el DF	Creación: de Educación Primaria
	de Educación Primaria en el DF No. 4	de Educación Primaria en el DF	de Educación Primaria en el DF No. 4	de Escuelas Primarias en el DF	Creación: de Educación Primaria en el DF	de Educación Primaria en el DF	de Escuelas Primarias en el DF	de Escuelas Primarias en el DF	Creación: de Educación Primaria

<b>Direcciones generales</b>	de Educación Primaria en los Estados y Territorios Federales No. 1	de Educación Primaria en los Estados y Territorios Federales No. 1	de Educación Primaria en los Estados	de Educación Primaria en los Estados	de Educación Primaria en los Estados	de Educación Primaria en los Estados	Cambio de denominación: de Educación Primaria	de Educación Primaria	Creación: de Educación Primaria
	de Educación Primaria en los Estados y Territorios Federales No. 1	de Educación Primaria en los Estados y Territorios Federales No. 2	de Educación Primaria en los Estados y Territorios Federales No. 2	de Educación Primaria en los Estados	de Educación Primaria en los Estados	de Educación Primaria en los Estados	de Educación Primaria	de Educación Primaria	Creación: de Educación Primaria
	de Educación Media adscrita a Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior	de Educación Media adscrita a Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior	de Educación Secundaria adscrita a Subsecretaría de Educación Básica	de Educación Secundaria adscrita a Subsecretaría de Educación Básica	de Educación Secundaria adscrita a Subsecretaría de Educación Básica	de Educación Secundaria adscrita a Subsecretaría de Educación Básica	de Educación Secundaria adscrita a Subsecretaría de Educación Básica	Reubicación: de Educación Secundaria a Subsecretaría de Educación Media	de Educación Secundaria a Subsecretaría de Educación Media
	de Educación Especial	de Educación Especial	de Educación Especial	de Educación Especial	de Educación Especial	de Educación Especial	de Educación Especial	de Educación Especial	de Educación Especial
	de Educación Normal	de Educación Normal	Reubicación: de Educación Normal a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	Reubicación: de Educación Normal a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	Reubicación: de Educación Normal a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	Reubicación: de Educación Normal a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	de Educación Normal a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	de Educación Normal a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	de Educación Normal a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica

Direcciones generales	de Mejoramiento Profesional del Magisterio	de Mejoramiento Profesional del Magisterio	de Mejoramiento Profesional del Magisterio	Cambio de denominación y reubicación de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	Reubicación: de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, regresa a Subsecretaría de Educación Básica Superior e Investigación Científica	Reubicación: de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, a Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica
de Asuntos Indígenas adscrita a la Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria en la república	de Educación Extraescolar en el Medio Indígena adscrita a la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar	de Educación Extraescolar en el Medio Indígena adscrita a la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar	de Servicios Educativos para el Medio Indígena adscrita a la Coordinación de los Servicios Educativos para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados	Desaparece	Creación de Educación Indígena	de Educación Indígena	de Educación Indígena	de Educación Indígena	
de Higiene Escolar adscrita a la Oficialía Mayor	de Higiene Escolar adscrita a la Oficialía Mayor	de Higiene Escolar adscrita a la Oficialía Mayor	Reubicación: de Higiene Escolar a Subsecretaría de la Juventud, la Recreación y el Deporte	Reubicación: de Higiene Escolar a Subsecretaría de Educación Básica	de Higiene Escolar	de Higiene Escolar	Reubicación: de Higiene Escolar a Subsecretaría de Educación Media	Desaparece	



No aparece	No aparece	No aparece	No aparece	Nueva creación: de Centros de Bienestar Social para la Infancia	Desaparece	Desaparece	Desaparece	Desaparece	
Instituto Nacional de Investigación Educativa	Instituto Nacional de Investigación Educativa	Instituto Nacional de Investigación Educativa	Instituto Nacional de Investigación Educativa	Instituto Nacional de Investigación Educativa	Se convierte en órgano desconcentrado	Desaparece	Desaparece	Desaparece	No aparece
No aparece	No aparece	No aparece	No aparece	Nueva creación: de Educación Normal y Mejoramiento	Desaparece	Desaparece	Desaparece	Desaparece	Desaparece

Fuentes: Elaboración propia con base en SEP, *Reglamentos Interiores de la Secretaría de Educación Pública*: 27 de febrero de 1978, 11 de septiembre de 1978, 4 de febrero de 1980, 20 de enero de 1981, 23 de febrero de 1982; SEP (1974, 1975, 1982), *Manuales de Organización General*; SEP (1982), *Memoria 1976-1982*; M. E. Benavides de Dávila (1983), "Análisis de la estructura organizativa y operacional de la Secretaría de Educación Pública", C. Añorve Aguirre (2000), *La organización de la Secretaría de Educación Pública, 1921-1994*.

En tanto marchaba el trabajo de las direcciones generales en la SEB, la Subsecretaría de Planeación impulsaba cambios al crear consejos<sup>38</sup> y órganos, como el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal, la Dirección General Adjunta de Contenido y Métodos Educativos (Conalte, 1985),<sup>39</sup> la Coordinación Nacional de Educación Primaria para Todos los Niños (comando administrativo), el Programa Primaria para Todos los Niños<sup>40</sup> (comando de la calidad educativa), los cuales estructuraron la función directiva en la formulación de políticas; en realidad, los consejos centralizaban las decisiones sobre currículo, planes de estudio, capacitación y actualización de maestros, normas, métodos y contenidos pedagógicos. Esto neutralizó las frágiles funciones normativas de las direcciones generales, sumado a la ausencia de cuadros de dirección técnico-administrativa.

La SEB tuvo una incidencia escasa en las políticas del subsector. Los reformistas establecieron una estructura político-administrativa paralela a la SEP para impulsar cambios en primaria con la creación de comandos: una dirección del Programa Primaria para Todos los Niños (José Antonio Carranza); una Coordinación Nacional del Programa Primaria para Todos los Niños (Fernando Martínez); otra para el Programa de Elevación de la Educación Primaria (Rafael Oropeza), las cuales operaron con recursos abundantes sin que fuesen cuestionados

38 El *staff* del secretario lo constituyeron los consejos, órganos encargados de “proponer las medidas y prioridades más convenientes para coordinar, armonizar y evaluar la implantación y desarrollo de los programas”. Dichos consejos fueron Nacional del Deporte (José Luis Buerba Gutiérrez), Nacional Consultivo de Educación Normal (Jesús Arreola), Nacional de Educación Tecnológica (Enrique León López), de Contenidos y Métodos Educativos (Juan Prawda), de Programas Culturales (Martín Luis Guzmán) y Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior (Jorge Manuel Ruano de la Fuente). (SEP (1982), Bloque 9: 7)

39 A decir del Conalte, la Dirección General Adjunta no contaba con una referencia expresa en el organigrama de la SEP, en ninguna de sus versiones.

40 La organización comando, o grupos mixtos, fue ensayada en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, con el proyecto Cursos Comunitarios de Primaria, que operaba dentro del Consejo Nacional de Fomento Educativo, creado en 1971. El funcionamiento del comando en la época de Solana funcionó de 1978 hasta fines de 1982. Se trató de una estructura efímera y paralela a la de la SEP, que respondía directamente al secretario. Fueron creados varios comandos en todas las áreas estratégicas: Planeación Educativa, Educación Tecnológica, Cultura y Difusión, el comando para solucionar el problema de los pagos a los maestros, etc. Los comandos tuvieron autoridad por encima de los delegados, directores generales, incluso, de los subsecretarios.

sus contenidos, normas de operación o poder de decisión (Meneses, 1997; Prawda, 1987; McGinn, Orozco y Street, 1983).

En ese contexto, el subsecretario y los directores generales sólo se limitaron a obedecer las directrices trazadas por los reformistas (Prawda, 1987; McGinn, Orozco y Street, 1983). Esto fue posible gracias al sistema de transacción que operó: el personal comisionado trabajó en la coordinación del Programa de Primaria para Todos los Niños (Prawda, 1984) y los directores generales siguieron recibiendo canonjías políticas y en especie, como el uso de vehículos oficiales. En esta etapa de desconcentración, el grupo reformista retomó el control de la información, los recursos y la formulación de políticas educativas y dejó el manejo de plazas en manos de la burocracia sindical. Esto promovió la existencia de líneas desarticuladas de autoridad entre el secretario y los órganos centrales de la Secretaría de Educación Pública (Arnaut, 1998; Street, 1983).

En efecto, las interferencias entre jerarquías, consejos, líneas de mando, duplicidad y segmentación de funciones crearon indefinición en las divisiones operativas, ya que las decisiones sobre aspectos técnicos se concentraron en órganos superiores, y se dejó escaso margen de comunicación y coordinación necesarias con las direcciones generales, encargadas del funcionamiento del subsistema. Un protagonista de la época evaluaba la desconcentración en los siguientes términos:

El Programa de Primaria para Todos los Niños fue orientado más a los aspectos cuantitativos y de administración, que a lo académico [...] [éste] se hallaba desconectado de los mandos generales de la Educación Primaria, manejada por personal ajeno a la Educación Primaria (Bolaños, 1984: 106, 116).

Un estudio técnico de la época revelaba la situación inconexa que experimentaban las unidades administrativas:

Las direcciones generales proponen métodos y contenidos pedagógicos con base en los lineamientos y orientaciones del Consejo de Contenidos y

Métodos Educativos, evalúan los proyectos; el Consejo Nacional Técnico de la Educación realiza estudios acerca de dichos métodos y contenidos y la Dirección General de Planeación analiza, diseña y dictamina las propuestas. La duplicidad y fragmentación de funciones entre el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, el Consejo Nacional Técnico de la Educación, la Dirección General de Planeación y las direcciones operativas retrasan y complican los trámites y acciones con ellos relacionados, además de hacer estéril el trabajo de las instancias intermedias y perderse la continuidad y unidad del sistema. [...] redundando indiscutiblemente en la calidad de los contenidos pedagógicos, ya que ni el análisis y diseño de planeación ni la evaluación de proyectos, de contenidos y métodos tienen la base de los estudios que realiza el Consejo Nacional Técnico de la Educación. Tampoco se apoya para dichas acciones en la experiencia de los docentes, por ausencia de los canales de comunicación, vinculación y coordinación necesarios (Benavides, 1983: 31-33).

El estudio puso de manifiesto la confrontación entre funcionarios de la vieja guardia y los neorreformistas por los espacios representativos en los diversos sectores del magisterio, pero no en cuanto a temas de investigación como fue el Conalte. Éste redujo sus funciones a la realización de estudios de emisión de opiniones:

Todas las funciones del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos están duplicadas. La mayoría, con la Dirección General de Planeación y, el resto, con el Consejo Nacional Técnico de la Educación. La Dirección General de Organización y Métodos, de acuerdo a sus funciones, se ocupa únicamente de las estructuras administrativas de las dependencias, con grave desconocimiento de los requerimientos técnico educativos. [...] El Consejo Nacional Técnico de la Educación, tiene reducidas sus funciones a la realización de estudios y captación de opiniones, sin tener suficientes canales que permitan el aprovechamiento de los estudios e investigaciones que genera (Benavides, 1983: 42; (SEP/Conalte (1985), Bloque 14: 1.).

El Conalte fue la trinchera política donde se ventilaron los temas más complicados de la educación pública del país. La lucha no podía ser más evidente, se afirmaba:

La falta de conocimiento y experiencia acerca del Sistema Educativo Nacional, de su operacionalidad, de los servicios técnico-operacionales y del hacer docente, se evidenciaron con los 161 cambios que sufrieron durante el sexenio anterior las direcciones generales y otras unidades administrativas de la SEP y con los sucesivos y frecuentes cambios en los sistemas y procedimientos de operación diseñados y determinados por la Dirección General de Organización y Métodos, situaciones que ponen de manifiesto la innecesaria existencia de dicha Dirección General, ya que, en un balance comparativo, la eficiencia de la SEP fue superior en 1972-1976, cuando todos los cambios estructurales y operativos estuvieron coordinados por la Comisión Interna de Administración (Benavides, 1983: 42).

Los conflictos entre la burocracia tradicional y el grupo modernizador, si bien no frenaron los cambios impulsados por el secretario Solana, sí dificultaron el proceso integral de reestructuración organizativa y normativa de la SEB y sus direcciones generales, que rechazaron cambios con base en postergar su capacidad técnico-académica para incidir en el diseño y la formulación de políticas y programas de Educación Básica.

La anterior situación fue reforzada por una política de reacomodo de fuerzas en el interior del aparato educativo hacia finales de la administración de Solana. El grupo reformador tuvo que hacer ajustes a la estrategia de desconcentración, al presentarse el problema de pagos y la crisis político-administrativa. El arreglo implicó reconfigurar el poder de la burocracia sindical en el interior de la subsecretaría y sus direcciones generales.

Cuando los reformistas y el jonguitudismo dimensionaron el avance del movimiento disidente aglutinado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), Solana negoció posiciones con

VR para mantener vivas sus aspiraciones presidenciales y para consolidar la desconcentración: el oficial mayor renunció el 24 de mayo de 1980 y la subsecretaria María Lavalle Urbina fue sustituida en julio.

En enero de 1981, la SEB se dividió (como se mencionó con anterioridad) en la Subsecretaría de Educación Elemental y la Subsecretaría de Educación Media, como parte de las cuotas que reclamó la burocracia tradicional para sí; fueron nombrados como subsecretarios los profesores Arcadio Noguera Vergara y Arquímedes Caballero, respectivamente; además, fue colocado en la Oficialía Mayor el profesor Eduardo Maliachi, miembro de Vanguardia Revolucionaria del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Hasta aquí, los directores generales de la subsecretaría contribuyeron con sus prácticas y actitudes a reforzar la ambigüedad, confusión y debilidad de las estructuras administrativas, al resistirse a asumir sus funciones técnico-educativas. En esto influyó la sobrepolitización del órgano por parte de ambos grupos: los reformistas la usaron para debilitar a las direcciones generales, en aras de impulsar el proyecto modernizador, sin dismantelar el sistema de intercambios políticos. Por su parte, la burocracia tradicional la utilizó como trincheras para (re)negociar aspectos de orden político-sindical.

Un colaborador y activo promotor de los cambios impulsados por el secretario Solana dio cuenta de las graves incongruencias y conflictos que se entremezclaron:

A pesar de los esfuerzos desmedidos por evitar el crecimiento central y de inducir la normatividad, la lucha por el poder de funcionarios menores, la corrupción, presiones de variable índole, la inercia y sobre todo lo anquilosado de la organización que se pretendió rejuvenecer, fueron corrientes más poderosas que se opusieron a las innovaciones. [...] es más fácil diseñar e implantar estrategias para resolver problemas cuantitativos que cualitativos (Prawda, 1984: 115).

## IMPLICACIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DE LA DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA

Desde una perspectiva global, la desconcentración administrativa en el sector educativo, inscrita en la política nacional de reforma administrativa emprendida en la década de los sesenta, sirvió de base para promover cambios importantes en la reconfiguración de la SEP. Como estrategia de carácter técnico-organizacional tuvo avances sustanciales, aunque sufrió momentos de parálisis e incapacidad institucional.

Aun cuando en documentos no se consignaron los fines últimos, la desconcentración tuvo fuertes componentes políticos. La secretaría orientó los cambios hacia la articulación de estructuras y procesos internos de nivel macro, aumentando el control centralizado sobre sus órganos y unidades, y ampliando su rango de acción. Esto devino en un desarrollo paulatino de capacidades en materia de planeación, programación, presupuesto y de evaluación; el sistema federal de educación pública se vio fortalecido.

En ese sentido, la estrategia de desconcentración fue asumida por una doble vía: por un lado, como un proceso técnico-administrativo orientado al fortalecimiento de la secretaría, donde ganó terreno y fuerza el secretario Solana y su grupo. Esto fue posible porque se creó una estructura nueva –cambio por “agregación”–, que no interfirió con la existente, y porque se carecía de una base reglamentaria sólida que impulsara la reorganización interna de la SEP. Con la creación de dichas estructuras, se implantó el proceso técnico-administrativo en los servicios federales de educación preescolar, primaria y secundaria sin demasiadas restricciones, pero tuvo enérgicas implicaciones para la SEB y sus unidades administrativas.

Prevalció la lógica técnico-gubernamental. En tanto se instrumentaba la reforma administrativa programada por pasos y etapas, fue necesario establecer dinámicas y estructuras paralelas mientras se consolidaba la reforma en la dependencia. La subsecretaría fue creada para realizar cambios cualitativos internos; delegó funciones a las direcciones generales en los aspectos normativos de la EB. Pese

a que los cambios se hicieron incluyendo a los directores generales, éstos siguieron beneficiándose de un sistema de intercambios y se resistieron a abandonar sus antiguas funciones.

Esta situación derivó en un bajo nivel de institucionalización, ya que la formulación de políticas para el subsector fue diseñada por los consejos, creados en apoyo al secretario, donde las direcciones generales tuvieron poco margen para intervenir. Los cambios sutiles que promovió el reformismo, como el cambio de denominación, la creación de nuevos organismos, la desaparición de direcciones generales y su fusión, constituyeron estrategias para desconcentrar las tareas operativas que controlaban éstas de un modo corporativo y clientelar, entre 1978 y 1980.

Esta condición cambió radicalmente al final de la administración de Solana, cuando el grupo renovador cedió ante el poder de la burocracia sindical. La SEB se dividió en dos órganos ejecutivos que evidenciaron la intervención del sindicato y su grupo hegemónico en el reparto de posiciones.

La desconcentración planteó serias contradicciones para la subsecretaría y sus direcciones generales. Por un lado, se esperaba crear un órgano de alto nivel que se responsabilizara de tareas sustantivas, pero que se topó con resistencias al cambio. El grupo modernizador poco avanzó en la remoción de prácticas arraigadas. La reorganización interna fue complicada en primaria y secundaria; en estos niveles, la mayor parte del personal esperaba prebendas político-sindicales antes que cambios e innovaciones. Los reticentes aguardaron mejores tiempos para recuperar sus cotos de poder.

Al final del sexenio de López Portillo, la subsecretaría iniciaría un lento proceso de reconfiguración interna, enmarcado en un ambiente de debilidad estructural, al perder capacidad para incidir directamente en políticas de EB. El grupo reformista mermó la capacidad institucional de la SEB, al postergar la formación de cuadros de dirección encargados de aspectos sustantivos. En la subsecretaría vendrían a sintetizarse las pugnas generadas por la reestructuración, difíciles de controlar por la burocracia educativa, sindical y administrativa, altamente vertical, jerarquizada y autoritaria. La propia organización



jerárquica de la SEP promovió los grupos de interés, al establecer organismos de apoyo a los procesos educativos, los cuales operaron sin vincularse con las necesidades educativas cotidianas. Esto devino en una precaria institucionalización, regida más por intereses políticos que por normas.

El déficit institucional se ubicó en dos niveles: en la organización y funcionamiento del órgano administrativo (meso) y en el desempeño de los tomadores de decisiones (micro). En el nivel meso, la capacidad institucional de la subsecretaría para procesar y asumir responsabilidades asignadas en un contexto de alta polarización se vio condicionado por un esquema de organización vertical, el cual ha dificultado las decisiones y acciones de los funcionarios medios y superiores. Esto último se ubica en el nivel micro; es decir, la capacidad de los funcionarios para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos para entender y abordar necesidades educativas de desarrollo en un contexto más amplio.

La capacidad institucional de la subsecretaría considera dos componentes: la capacidad administrativa y la política (Ospina, 2002). La primera comprende dos dimensiones, una enfocada en el desempeño de los funcionarios medios y superiores, y la segunda en el aparato administrativo. Respecto a la primera dimensión, reviso algunas de sus características, como las funciones que asumen; la relación, cooperación y coordinación de los funcionarios y su habilidad para dar continuidad a las políticas educativas. La capacidad política se refiere al modo en que se relacionan los funcionarios entre sí para impulsar cambios en el aparato educativo. Aquí, examino las formas que participan en la continuidad de las políticas, las formas de negociación y las luchas de poder gestadas en el interior de la Subsecretaría de Educación Básica. Respecto a ésta, se atiende su estructura y distribución de funciones y responsabilidades, la coordinación y colaboración de sus unidades administrativas, el tipo y las características de las políticas y los programas que diseñan y aplican, las leyes, normas y, en general, las reglas del juego que gobiernan las relaciones entre funcionarios. En el siguiente capítulo, analizo la baja institucionalización de la subsecretaría en sus niveles y dimensiones respectivas.



## Caracterización, papel y capacidad institucional de los funcionarios de mandos medios y superiores de la Subsecretaría de Educación Básica en coyunturas de cambio

Las viejas burocracias educativas ya no son burocráticas en el sentido racionalista y weberiano del término. En demasiados casos se han transformado en burocracias degradadas, meramente formales e incapaces de orientar la vida de las instituciones escolares hacia objetivos nacionales democráticamente acordados.

*Emilio Tenti*, “Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina”.

A partir de la caracterización de la estructura interna de la SEP, se identifican rasgos distintivos, papel y capacidad institucional que desarrollaron los mandos medios y superiores de la SEB. Asimismo, se analiza el papel y desempeño institucional de los funcionarios en distintas coyunturas críticas en que actuaron, a fin de ejecutar las políticas educativas con distintos resultados. Se incluyen los testimonios de funcionarios o ex funcionarios que formaron parte de administraciones pasadas, los cuales ponen de relieve aspectos poco comunes como reglas, prácticas informales, estructuras tradicionales, procesos y resistencias al cambio.

### LA ESTRUCTURA INTERNA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

A lo largo de nueve décadas, la SEP ha configurado su aparato administrativo; sus funciones se han diversificado y no sólo proporciona

servicios educativos, también atiende necesidades de unidades administrativas que lo precisen, como gestión administrativa, procesos jurídicos, innovaciones educativas, entre otras.

La administración del sistema educativo requiere un conjunto amplio de actores involucrados que desempeñan funciones político-legales, técnicas y de control, y quienes norman los servicios educativos. Para la administración de la EB, existe una estructura orgánica básica y una no básica, conformadas por dependencias, entidades, órganos y unidades administrativas (Pichardo, 1984).<sup>41</sup> La estructura básica comprende áreas con nivel jerárquico-organizacional desde secretario hasta director general o su equivalente. La no básica comprende áreas con nivel jerárquico menor, de director general adjunto hasta enlace.

A partir de 1982, se inició un proceso de modernización que en los primeros años se caracterizó por la desincorporación de entidades paraestatales cuyas funciones no correspondían al servicio público. Como resultado de estas acciones, la administración pública federal pasó de ser una estructura integrada por 1 044 entidades paraestatales en 1985, a 207 a principios de 2003 (SEF-SHCP (2004), Bloque 14: 7.).

Dado que no existe una estadística oficial precisa sobre la cantidad de funcionarios de mando superior y medio que existen en la SEP, sólo pueden referirse datos oficiales registrados hasta 1999 (véase el cuadro 8).

A partir de estas cifras, se puede observar que la estructura de la SEP en Educación Básica mantuvo un crecimiento constante, de incremento en la década de los ochenta y decreciente en la de los noventa (SEP (Varios años), Bloque 14: 4.); SEP (1990), Bloque 2: 3.; SEP (1990), Bloque 3: 4.).<sup>42</sup>

No obstante, la estructura no básica registró un aumento considerable debido a que en ella se encuentran los funcionarios de mandos

41 La estructura orgánica es el marco o sistema formal de la organización que funciona a través de la división de funciones y la jerarquización de sus mandos, en la que se establecen los procedimientos, las líneas de acción, la interrelación y coordinación de los mismos.

42 Para 1990, las autoridades educativas reportaron que la estructura básica estaba integrada por 48 plazas de servidores públicos superiores, mientras que otros documentos internos refieren que fueron 66 plazas.

medios y operativos. En 1990, de 2 136 plazas de servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos, 1 204 correspondieron a oficinas centrales.

La estructura no básica estaba integrada por 2 070 puestos de mandos medios y homólogos: 217 directores de área, 197 subdirectores de área, 1 174 jefes de departamento, 101 puestos homólogos por norma y 381 puestos específicos (SEP (1990), Bloque 3: 4).<sup>43</sup>

Con la federalización, tanto la estructura orgánica básica como la no básica se redujeron sensiblemente y luego aumentaron en los años posteriores (véase el cuadro 8).

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, la dependencia incrementó su estructura orgánica, debido a que experimentó modificaciones, como la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (8 de agosto de 2002) y de nuevas unidades administrativas, en respuesta a algunos de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Educación 2001-2006, como el origen de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, la Coordinación General de Educación Media Superior, la Coordinación General de Atención Ciudadana, la Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión y una Contraloría Interna (SEP (2002), Bloque 9: 3.) (Primera Sección).

43 En ese año, se presentó la propuesta de reestructuración de la estructura no básica, la cual aumentó a 2 139: se cancelaron 69 plazas de jefes de departamento para crear cuatro plazas de director de área, 22 subdirecciones de área, dos puestos por norma (un coordinador y un secretario técnico), en puestos específicos, tres direcciones de área, dos subdirecciones y 36 jefes de departamento.

### Cuadro 8.

Dependencias y entidades de la SEP (Estructura Básica) 1982-2005

Tipo de oficina	1982	1988	1989 (3)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002 (4)	2005 (5)
<b>Áreas centrales</b>															
Secretaría	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Subsecretarías	7	6	6	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3
Direcciones generales	39	36	26	27	27	27	26	27	28	29	29	29	30	31	27
Consejos	7	5	5	4	4	2	4	2	2	2	2	2	2	2	2
Comisiones	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
Unidades	7	3	6	6	9	9	3	9	9	7	5 (2)	5	4	5	2
Otras oficinas superiores (1)	2	3	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2
Coordinaciones			1	1	1		1	3	3	3	3	3	7	10	5
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>56</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	<b>50</b>	<b>47</b>	<b>43</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>49</b>	<b>43</b>	<b>48</b>	<b>52</b>	<b>57</b>	<b>43</b>
<b>Total</b>	<b>172</b>	<b>146</b>	<b>171</b>	<b>165</b>	<b>190</b>	<b>213</b>	<b>264</b>	<b>283</b>	<b>289</b>	<b>295</b>	<b>314</b>	<b>336</b>	<b>365</b>	<b>s. d.</b>	

Fuente: SEP, Subsecretaría de Coordinación Educativa, *Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestal* (1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

s. d. Información no disponible

(1) Incluía a la Oficialía Mayor y a la Auditoría General; en 1989, a la Oficialía Mayor y a la Coordinación de la Descentralización Administrativa.

(2) No se incluyen la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa ni la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación de Maestros, en tanto que son por honorarios.

(3) Los datos para este año son inconsistentes, derivados del *Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestal de 1989 y 1990*.

(4) Los datos obtenidos para este año proceden del *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública* del 20 de diciembre de 2002.

(5) Los datos obtenidos para este año proceden del *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública* del 21 de enero de 2005.

La estructura jerárquica con cadena de mando que opera de arriba hacia abajo se organiza en tres niveles (véase el cuadro 9). En la cúspide se ubica el nivel directivo o mandos superiores, que comprende secretario, subsecretario, asesores, oficiales mayores, directores y subdirectores generales o funcionarios políticos de alto nivel. Los dos primeros reciben nombramiento directo del Ejecutivo y tienen la

máxima autoridad, pero suele haber conflictos entre su grupo y los más antiguos de la SEP. Este nivel de servidores se caracteriza porque su movilidad es frecuente y poseen menor seguridad en el puesto; son los encargados de la planificación y el diseño de las políticas educativas.

Los mandos superiores son funcionarios que realizan actividades de alto nivel de dirección, coordinación y control; integran el nivel directivo y en ellos recae la responsabilidad de los programas de trabajo de las áreas y el desarrollo de las funciones encomendadas. Dada la naturaleza de su actividad, son reclutados en los cargos de libre asignación y confianza política (Martínez, 2003).

En el nivel administrativo se ubica el personal de mandos medios y técnicos calificados, conformado por directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de departamento y técnicos de proyecto, quienes preparan políticas para su implementación. Sus puestos son más producto de su formación y desempeño profesional que de un nombramiento político. Este nivel jerárquico se caracteriza por tener mucha competencia entre sí por la asignación de recursos públicos para los diferentes niveles educativos.

El nivel de mandos intermedios se encuentra conformado por trabajadores de base y de confianza. Existe movilidad organizacional debido al amplio número de puestos que existen (Pichardo, 1984). Este tipo de trabajadores se clasifica en interinos, por honorarios y por obra. La actividad de los interinos no excede seis meses y cubre plazas de base. Por honorarios abarca un periodo no mayor a un año. Por obra determinada, referida a una tarea no permanente, son funciones que no crean derechos laborales o escalafonarios.

En el nivel operativo se ubican dos tipos de personal: el de apoyo técnico-pedagógico, que no tiene funciones de decisión, y el personal directamente vinculado con la tarea educativa: supervisores, inspectores, directores de escuela, maestros, que ejecutan las políticas diseñadas por las instancias centrales. Se trata de personal que se encuentra distanciado de los centros de decisión, provee información a sus superiores, pero su actuación en la asignación de recursos es mínima.

### Cuadro 9.

Estructura interna de la SEP

Nivel	Cargo	Tipo y temporalidad
Directivo	Secretario Subsecretario Asesores Directores generales	Político/Corta duración
Administrativo	Directores de área Subdirectores de área Jefes de departamento	Antigüedad/Mayor duración Meritocrático/Mayor duración
Operativo	Jefe de sector Supervisores de zona (Apoyo técnico-pedagógico) Directores de escuela Maestros	Base/Mayor estabilidad

Desde el ámbito de la administración de los recursos humanos, la SEP cuenta con una diversidad de personal clasificado:

- Desde el punto de vista jurídico, los servidores se clasifican en trabajadores de base y de confianza.
- Por su ubicación en la jerarquía administrativa, en mandos iniciales, intermedios y funcionarios de alto nivel o superiores.
- Por sus características de contratación, en trabajadores con plaza base, interinos, por honorarios y por obra determinada.
- Por su capacitación, en personal administrativo, técnico, docente, profesional y operativo (Pichardo, 1984 y SEP (s.f.), Bloque 5: 2.).

A todo este personal se le ubica por categoría, código, grado, grupo y nivel que se le asigna al funcionario una vez que ingresa al servicio público.<sup>44</sup> La administración del personal de la secretaría

44 La *categoría* se refiere al conjunto de puestos autorizados para las dependencias y entidades, que por su rama de especialidad técnica o profesional requieren un esquema de remuneraciones particular. El *código*, a la nomenclatura que permite identificar si un puesto es de base o de confianza, a qué



tiene características particulares que lo distinguen de otras estructuras de dependencias federales, principalmente porque cuenta con cinco modelos de administración de recursos humanos para atender la función educativa en el país (véase el cuadro 10).

**Cuadro 10.**

Modelos de administración de recursos humanos (SEP)

Tipo de modelo	Aplica para
Modelo de Educación Básica	Personal docente y directivo
Modelo de Educación Media Superior y Superior	Personal docente y directivo
Modelo del Catálogo Institucional de Puestos	Personal de apoyo y asistencia a la educación
Modelo de Educación Media Superior y Superior	Personal de apoyo y asistencia a la educación de los Subsistemas de Educación Media Superior y Superior
Modelo de Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos Superiores y Homólogos a ambos	Servidores públicos de mando

Fuente: Elaboración propia con base en SEP (s. f.), *Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública*; SEP (2012), *Catálogo de Empleos de la Secretaría de Educación Pública*; SEP (s. f.), *Lineamientos Generales que Regulan el Sistema de Administración de Personal*.

Debido a la complejidad organizacional que ha alcanzado la SEP para clasificar los recursos humanos que laboran en el nivel central,

rama pertenece, qué actividades comprende: técnicas, administrativas, profesionales u otras, así como otros atributos inherentes al puesto de que se trate. El *grado*, al valor que se le da a un puesto de acuerdo con las habilidades, la capacidad de solución de problemas y las responsabilidades requeridas para desarrollar las funciones. El *grupo*, al conjunto de puestos con la misma jerarquía o rango, independientemente de su denominación. El *nivel*, a la escala de percepciones ordinarias que corresponden a un puesto del Tabulador de sueldos y salarios. (SHCP (2014), Bloque 12: 1a.).

la dependencia cuenta con dos tipos de estructuras: la orgánica básica y la orgánica no básica (Pichardo, 1984).<sup>45</sup>

La estructura orgánica básica está integrada por los puestos con nivel jerárquico-organizacional desde el secretario hasta el director general o sus equivalentes:

- a) Secretario y unidades administrativas adscritas. La integran las unidades responsables de tomar decisiones, formular políticas, elaborar directrices y determinar líneas generales de la política educativa, como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior (SEP (2013), Bloque 9: 1.).
- b) Subsecretario y homólogos. Son los servidores públicos que ocupan un puesto de segundo nivel y pertenecen al grupo de mando de alta dirección, responsables de la definición y formulación de las políticas educativas (SHCP-Secodam (2002), Bloque 13: 1.); SFP (s.f.), Bloque 14: 6.).<sup>46</sup>
- c) Jefes de unidad y asesores. Ocupan un puesto adscrito a las oficinas de los mandos superiores, pertenecen al grupo de mando de dirección y realizan funciones de apoyo directo a éstos. Son los encargados de planificar.
- d) Directores y coordinadores generales. Son funcionarios de carrera de tercer nivel con capacidades de decisión sobre las políticas educativas. Son los proveedores de recursos e información y pertenecen al grupo de mando de alta gerencia.

45 Es el marco administrativo para la adopción de decisiones, que ofrece a los funcionarios públicos los límites de su actuación en la unidad a la que pertenecen; incluye las unidades que integran la dependencia hasta el nivel de dirección o su equivalente.

46 Se denomina homólogo al puesto ubicado dentro del mismo grupo jerárquico que el puesto con el que se compara dentro del tabulador del Sector Central. Se reconocen dos tipos: 1) Puesto Homólogo por Norma, que apoya al personal de mando existente en la estructura orgánica básica; realiza actividades indirectas respecto a las funciones encomendadas por reglamento, pero coadyuva al debido accionar de los servidores públicos superiores mediante actividades de apoyo administrativo y de asesoría. Dicho apoyo es al funcionario más que a las unidades administrativas; 2) Puesto Homólogo de Autorización Específica, encargado de llevar a cabo actividades, acciones concretas y especializadas, generadas a partir de las funciones realizadas por las áreas en estructura orgánica. Sus actividades se caracterizan por ser complementarias, precisas y limitadas, al derivarse de las funciones que por atribuciones tienen las dependencias.

- e) Directores generales adjuntos y homólogos. Son los funcionarios que pertenecen al grupo de mando gerencial que ocupan cargos tanto en las oficinas centrales como en las Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los estados.

La estructura no básica está integrada por los puestos de mandos medios con nivel jerárquico menor a director general y que están comprendidos en los niveles de director general adjunto, algunos directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento y enlace (SEP (2012), Bloque 2: I.).<sup>47</sup> Se caracterizan por diseñar, elaborar, realizar estudios y trabajos, así como por instrumentar y aplicar las políticas, programas y normas para alcanzar los objetivos institucionales.

#### CARACTERÍSTICAS Y ATRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS MEDIOS Y SUPERIORES

El personal de mandos superiores, medios y técnicos calificados de la SEP forma parte de ambas estructuras (básica y no básica) y se rige por el Modelo de Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos Superiores y Homólogos.

Los funcionarios superiores y medios de la SEB forman parte de la burocracia educativa central, y se articulan en forma ascendente con el secretario de Educación Pública y con el presidente de la república; en forma descendente lo hacen con el cuerpo de asesores, los funcionarios profesionales o de carrera con capacidad de decisión y los servidores de mandos medios, conformados por directores de área, subdirectores y jefes de departamento, quienes preparan las políticas educativas públicas para su implementación (Blanco, 1995).<sup>48</sup>

47 Existe una amplia categorización del personal: mandos medios y superiores, operativo, técnico, administrativo.

48 La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida en diciembre de 1982, cambió la denominación de "funcionarios" por la de "servidores públicos" para dejar asentado que aun los más altos funcionarios son servidores de la nación, sujetos a una constante vigilancia y control de sus acciones públicas.

Su composición es heterogénea, ya que se han establecido siete grupos jerárquicos para clasificar a este tipo de personal. Cada uno de ellos se divide en tres grados de responsabilidad, definidos como mínimo (A), medio (B) y máximo (C), basados en habilidades, capacidad de solución de problemas y responsabilidades requeridas para desarrollar funciones. Cada grado tiene siete niveles salariales, con el objeto de que el servidor público pueda obtener un ascenso de nivel salarial anualmente, de acuerdo con su evaluación de desempeño, sin que para ello deba crearse una plaza o existir una vacante (SHCP-Secodam (2000), Bloque 13: 2b.).

La SEP ha diseñado su propio sistema de administración de personal y normatividad en materia de las percepciones a que tienen derecho los trabajadores, según el modelo de administración de personal al que pertenece. Para el personal docente, la normatividad se encuentra en los siguientes documentos:

- Percepciones y Deducciones del Personal Docente y Directivo del Modelo de Educación Básica.
- Percepciones y Deducciones del Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación del Modelo Catálogo Institucional de Puestos.
- Percepciones y Deducciones del Personal Docente del Modelo de Educación Media Superior y Superior.
- Percepciones y Deducciones del Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación del Modelo de Educación Media Superior y Superior (SEP (s. f.), Bloque 5: 2.); (SEP (s. f.), Bloque 6: 5.).

Para el personal de mandos medios y superiores, la normatividad y la relación laboral se encuentran reguladas por el Modelo de Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos Superiores y Homólogos, en tanto que sus percepciones se rigen por el Tabulador de Sueldos para los Servidores Públicos de Mando y Homólogos. Este tipo de personal es, por lo general, de confianza.

El personal sujeto al Servicio Profesional de Carrera (mandos medios) se rige por lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el Reglamento y

la Normatividad del Servicio Profesional de Carrera, que emiten las instancias correspondientes. Para el personal de base, su relación laboral con la dependencia se encuentra regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (véase el cuadro 11).

**Cuadro 11.**

Clasificación de los funcionarios de la SEP

Tipo de personal	Puesto o categoría	Grupo	Tipo de nombramiento
<b>Mandos superiores (Estructura básica)</b>	Secretario, subsecretario y homólogos	Mando de alta dirección	Alta en confianza
	Jefe de unidad y homólogos	Mando de dirección	Alta en confianza
	Director general y coordinador general	Mando de alta gerencia	Alta en confianza
	Director general adjunto y homólogos	Mando gerencial	Alta en confianza
<b>Mandos medios (Estructura no básica)</b>	Director de área y homólogos	Mando de supervisión	Alta en confianza o base
	Subdirector y homólogos	Mando de coordinación	Alta en confianza o base
	Jefe de departamento y homólogos	Mando ejecutivo	Alta en confianza o base
<b>Personal contratado bajo el Régimen de Honorarios</b>	Honorarios asimilados		Honorarios
	Varios		Eventual

Fuentes: Elaboración propia con base en SEP/SHCP (2004), *Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal*, pp. 3, 16-17; SEP s. f., *Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública*, p. 40; SEP (2002), *Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal*.

El personal docente y administrativo (véase el cuadro 12) se clasifica de la siguiente manera:

**Cuadro 12.**

Clasificación del personal docente y administrativo de la SEP

Tipo de personal	Puesto o categoría	Tipo de nombramiento
Docente	Docente de Educación Básica	Alta inicial (por seis meses)
	Docente de Educación Media Superior y Superior	Alta interina (por contrato, tiempo determinado, ilimitado)
Administrativo	Apoyo y Asistencia a la Educación del Catálogo Institucional de Puestos	Alta provisional (por contrato, tiempo determinado)
	Apoyo y Asistencia a la Educación del Modelo de Educación Media Superior y Superior	Alta definitiva (base: alta en propiedad)

Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2004), *Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos de la Secretaría de Educación Pública*.

La composición numérica de los servidores públicos de mandos superior y medios de la secretaría es incierta e imprecisa, dado que no existe una estadística confiable que permita determinar el número exacto de los funcionarios que forman este grupo burocrático. Los datos que se presentan fueron obtenidos de fuentes diversas, las cuales no siempre coincidieron (SEP (Varios años), Bloque 14: 4.); SEP (1990), Bloque 2: 3.; SEP (1993), Bloque 3: 3.; SEP (1994), Bloque 2: 2.; SEP (1994), Bloque 3: 2.; SEP (1994), Bloque 4: 2.).

De entrada, el personal de mandos superiores comprende funcionarios políticos de alto nivel, como secretario, subsecretario, asesores, directores, coordinadores y subdirectores generales. Este tipo de funcionarios se ubica en la estructura básica, sea en la oficina del secretario o en la del subsecretario. El personal de mandos medios comprende funcionarios con nivel jerárquico menor a director general y están adscritos a ciertos niveles de director general adjunto, algunos directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento y enlace; se ubican dentro de la estructura orgánica básica y no básica, y se trata del personal que se ha incrementado de manera exponencial, como puede advertirse en el cuadro 13.

**Cuadro 13.**

Mandos medios y superiores de la Secretaría de Educación Pública (sector central: estructura básica y no básica) (1987-2012)

Tipo de dependencia/Tipo de personal	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2006	2012
<b>Dependencias centrales o sector central*</b>															
Personal docente	632 722	181 337	94 056	190 349	152 737	619 584	629 866	s. d.	661 038	669 989	680 693	692 432	701 334	s. d.	s. d.
Personal no docente	163 281	62 124	48 077	64 102	82 097	190 565	206 606	s. d.	224 935	230 533	230 769	235 987	238 918	s. d.	s. d.
Mandos medios y superiores*	2 973	1 648	1 114	1 436	1 492	2 428	2 445	s. d.	2 685	2 617	2 599	2 760	2 865	1 389	1 281
Mandos superiores y medios**		2 626	2 136	2 139	2 139	2 147	1 212	1 402	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.
Subtotal Sector central	798 976	245 109	143 247	258 026	236 326	812 577	838 917	s. d.	888 658	903 139	914 061	931 179	943 117	s. d.	s. d.
<b>Total del sector educativo</b>															
Personal docente	675 443	699 980	671 498	772 384	816 070	668 364	673 630	s. d.	704 131	686 484	709 796	722 089	720 270	s. d.	s. d.
Personal no docente	220 821	237 574	253 558	228 511	261 632	248 735	264 217	s. d.	279 337	305 423	304 567	314 558	312 511	s. d.	s. d.
Mandos superiores y medios	7 134	7 048	7 083	7 107	7 171	7 001	7 486	s. d.	7 607	10 691	11 056	12 667	13 665	s. d.	s. d.
<b>Total</b>	<b>903 398</b>	<b>944 602</b>	<b>932 139</b>	<b>1 008 202</b>	<b>1 084 873</b>	<b>924 100</b>	<b>945 333</b>	<b>s. d.</b>	<b>991 075</b>	<b>1 002 598</b>	<b>1 025 419</b>	<b>1 049 314</b>	<b>1 046 446</b>	<b>s. d.</b>	<b>s. d.</b>

Fuente: SEP, *Prontuarios Estadísticos, Culturales y Presupuestarios* (1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999); sep (1994), *Evolución de la Estructura Orgánica de la SEP y sus órganos descentralizados*.

La información a partir de 1992 corresponde a plazas.

\* Incluye las direcciones generales de servicios coordinados de educación pública en los estados. La información procede de SEP (varios años), *Prontuarios Estadísticos, Culturales y Presupuestarios*.

\*\* Incluye las direcciones generales de servicios coordinados de educación pública en los estados. La información procede de SEP (1994), "Evolución de la Estructura Orgánica de la SEP y sus órganos descentralizados".

A este tipo de funcionarios se les agrupa de acuerdo con tres criterios: 1) si ocupan un puesto de estructura, 2) si ocupan un puesto homólogo por norma, 3) si ocupan un puesto homólogo de autorización específica. Para ello, existen distintos grupos, grados y niveles. El número de funcionarios de mando superior y medio ha variado considerablemente; entre 1987 y 1991 se redujo a la mitad, para incrementarse a partir de 1992, año en el que se suscribió el ANMEB. Antes de la federalización educativa, la SEE tenía 108 plazas de 2 139 servidores del sector central:

- Veintinueve plazas adscritas a la línea de dependencia de la unidad: seis en la oficina del subsecretario, siete en la Unidad de Educación Inicial, 13 en la Dirección de Personal y dos en la Coordinación Administrativa.
- Setenta y nueve plazas adscritas a la línea de dependencia de las direcciones generales: 20 en educación preescolar, 19 en educación primaria, 24 en educación especial y 16 en educación indígena (SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1990), Bloque 11: 3b.).

Derivado de la firma del ANMEB y de la publicación de la Ley General de Educación, la SEP realizó de manera gradual la transferencia de diversas plazas de varios ramos, por lo que para ese año no se pudo llevar a cabo los dictámenes de movimientos, únicamente se efectuó el ajuste en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que no existe una cifra precisa de las plazas transferidas, así que se partió de la cifra de 1 372 plazas (SEP (1994), Bloque 3: 2.).

Para 1994, la estructura orgánica no básica quedó integrada por 1 412 plazas, de las cuales 1 288 correspondieron a oficinas centrales. La estructura básica: 878. En 1996, la estructura orgánica no básica quedó integrada por 1 326 plazas. En 1999, la SEB tenía 277 plazas de 1 745 del sector central:

- Treinta y dos plazas adscritas a la línea de dependencia de la oficina del subsecretario.
- Cuarenta en la Dirección General de Normatividad.



- Ciento once en la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos.
- Once en la Dirección General de Investigación Educativa.
- Veintiocho en la Dirección General de Educación Indígena.
- Cincuenta y cinco en la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicios (SHCP-Secodam (1999), Bloque 13: 3.; (SHCP-Secodam (2000), Bloque 13: 2a.; SEP (1994), Bloque 3: 2.; SHCP-Subsecretaría de Egresos, Bloque 14: 5.).

Por otro lado, la subsecretaría es un cuerpo burocrático que ejerce las siguientes funciones (Benavides, 1983):<sup>49</sup>

- Político-legales
- Técnico-pedagógicas
- Administración general
- Relaciones públicas.

Las funciones político-legales son aquellas en las que el subsecretario interviene para someter a aprobación del secretario estudios y proyectos, formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes. Las técnico-pedagógicas son aquellas relacionadas con procesos, métodos, normas y contenidos pedagógicos. Las de relaciones públicas están relacionadas con la coordinación de labores entre unidades, auxilian al secretario en el ejercicio de sus atribuciones, proporcionan información y cooperación técnica a otras unidades y dependencias. Finalmente, las funciones de administración general son las referidas a la administración de los recursos humanos y financieros.<sup>50</sup>

49 La clasificación de las funciones se refiere a diferentes unidades administrativas que apoyan a la Subsecretaría de Educación Básica. Dicha clasificación se recupera del estudio que llevó a cabo un equipo interno de la SEP en la década de los ochenta.

50 Algunas funciones son trámite, registro y control de la admisión, baja y demás movimientos del personal; realizar la liquidación de pago de cualquier remuneración al personal de la subsecretaría; proporcionar a la Dirección General de Recursos Financieros la información relativa al ejercicio presupuestal de servicios personales para efectos de la rendición de cuentas, y que fueron suprimidas cuando se creó la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

## CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS FUNCIONARIOS DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES

Las atribuciones que han ejercido, o eludido, los agentes burocráticos de la SEB y sus unidades administrativas en coyunturas de reforma político-administrativa representan un aspecto importante para rastrear la baja o precaria institucionalización de la instancia encargada de la EB en el nivel federal, toda vez que las funciones que establece la reglamentación jurídico-administrativa forman parte de la creación y definición de normas destinadas a regular al órgano administrativo, uno de los aspectos nodales que definen el proceso de institucionalización.

La institucionalización se refiere al proceso mediante el cual una institución, órgano, entidad o subsistema se establece, desarrolla, permanece y se consolida a lo largo del tiempo, no sólo en términos técnico-administrativos, sino también en términos políticos (reglas, normas y costumbres que se establecen entre los actores). La institucionalización refiere un proceso con las siguientes características:

- Creación o redefinición de una normatividad educativa mínima y flexible que sea cumplida por los funcionarios.
- Evaluación de programas educativos federales con base en el desempeño de los funcionarios responsables.
- Existencia de mecanismos o frenos institucionales que limiten intereses particulares, de sanciones para el mantenimiento de las normas y rendición de cuentas.
- Permanencia y estabilidad de las unidades administrativas.

Este perfil garantizaría que el subsistema contase con atribuciones deseables y complementarias entre sí: continuidad, coherencia e interacción. Los problemas estructurales, como baja calidad educativa, falta de equidad o deserción escolar, serían mitigados con la continuidad en las políticas, lo cual haría más viable la consecución de objetivos de largo plazo e incrementaría la probabilidad de atacar los problemas de raíz.

Por otro lado, al crear y definir normas y reglas claras de comportamiento que delimiten las responsabilidades de los funcionarios y, a su vez, sancionen conductas perniciosas, se promovería la coherencia al evitar duplicidad de acciones y programas, así como la rendición de cuentas, y desarrollar y profesionalizar los cuadros de la gestión pública para garantizar la continuidad de los funcionarios eficaces y expertos. La interacción sería visible en la regulación de las formas en las que se negocia y distribuye el poder. Los actores aceptan un conjunto de reglas, normas y costumbres que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la política educativa.

Cada una de estas características, a mi juicio, representa el contexto que permite explicar, en alguna medida, el nivel de institucionalización del órgano administrativo. Por tanto, la institucionalización que asumió la subsecretaría tiene efectos visibles no sólo en el ejercicio de las funciones por parte de la burocracia, que garantiza capacidad técnica y organizacional para influir en las decisiones educativas, sino en el desarrollo de las capacidades políticas para orientar el cambio y cogobernar respecto a las políticas educativas de manera efectiva a través de la coordinación de esfuerzos.

El nivel de institucionalización que ha adquirido la subsecretaría ha variado significativamente, se ha presentado con mayor o menor fuerza a lo largo de varias coyunturas específicas. En distintas coyunturas, sus funcionarios han jugado un papel relevante en el desarrollo de los procesos políticos, pues no sólo han ejecutado políticas educativas, sino que han tomado un conjunto de decisiones con resultados concretos en los diferentes regímenes presidenciales.

## **Una subsecretaría en constante crisis educativa**

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado,<sup>51</sup> considerado como un sexenio de crecimiento cero, estuvo enmarcado en un contexto

51 Como secretario de Programación y Presupuesto, 1979-1981, dispuso las condiciones necesarias para implantar una política de austeridad económica y racionalización administrativa. Empezó una serie de modificaciones a los principales órganos de programación, presupuesto y evaluación

de crisis económica y financiera, crecimiento de la deuda externa, conflictos sociales, estatización de la banca y devaluación monetaria (Hernández, 1993); problemas heredados de su antecesor.

Este nebuloso panorama dio la pauta para diseñar y aplicar una política económica conforme a los objetivos y directrices establecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), inscrita dentro de lo que se conoció como modelo neoliberal (Ortiz, 1994a; Ávila, 2006; González, 1996). Se desplazó el proyecto de reforma administrativa y, en su lugar, se incluyó la modernización de la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo (Pardo, 1991). El camino propuesto, entonces, fue la estabilización de la economía a partir del manejo realista del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, una reforma fiscal, la desregulación económica, una reforma financiera, la liberalización del comercio y la renegociación de la agobiante deuda externa (Aspe, 1993).

Bajo este modelo neoliberal, el nuevo gobierno aplicó medidas económicas “amargas y dolorosas”: reforma fiscal regresiva, reducción brusca de los salarios reales, tasas de desempleo altas, contracción del gasto público (Gutiérrez, 1990). Los programas de ajuste y austeridad provocaron la caída del ingreso real y del empleo, de la inversión pública y de gasto social, aumento de la pobreza y concentración del gasto, los que tuvieron un alto costo económico, político y social para la sociedad en su conjunto.

En el terreno político, las viejas alianzas sobre las que descansaba el sistema político se rompieron por las recurrentes crisis económicas. Con las políticas neoliberales, aumentó el crimen, la inseguridad y la desconfianza de la sociedad, lo cual significó el resquebrajamiento de consensos y el surgimiento de hartazgos expresados en movilizaciones limitadas y reñidas contiendas electorales (Bazdresch *et al.*, 1992). El gobierno trató de legitimarse con medidas como la *renovación moral* y el reconocimiento de los triunfos electorales de la derecha. Sin embargo, las intensas movilizaciones sociales desatadas por el

---

con que contaba la dependencia, con el objetivo de controlar y vigilar el gasto público sin interferencia de la SHCP y desplazar el enfoque económico del gobierno anterior.

deterioro en los niveles de vida aceleraron la crisis, lo que repercutió en la educación.

Esta realidad se tradujo en una nueva disminución de recursos públicos: 2.6 por ciento, entre 1982 y 1988, estancamiento nacional de la cobertura educativa, persistentes índices de deserción escolar, raquítica inversión en la enseñanza, deterioro salarial del magisterio (Ávila, 2006 y Fuentes, 1994). Aunque el Programa de Educación, Cultura, Recreación y Deporte hizo explícita la prioridad nacional de la educación y la *revolución educativa* del gobierno de Miguel de la Madrid, éste y la cúpula tecnócrata otorgaron un débil apoyo a la Educación Básica (Loyo, 1997 y Fuentes, 1994).

Lo que comenzó como un proyecto público radical de descentralización educativa fue rectificado por el sindicato, disuelto y cancelado en los dos últimos años del gobierno de De la Madrid (Cortina, 1989; Arnaut, 1994 y 1999). A través del proyecto descentralizador reformado, el gobierno cedió a las presiones del sindicato ante la crisis económica y política, la última de las cuales fue quizá la determinante para fortalecer al sindicato. La fractura de la élite comenzó cuando De la Madrid integró un gobierno dirigido por ex funcionarios de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, y que marginó a las fracciones de la izquierda económica.

El grupo político que, de hecho, encabezó la descentralización educativa estuvo conformado por funcionarios con escasa experiencia educativa, pero de amplia talla política e intelectual (Jesús Reyes Heróles), o con méritos personales de amistad (Miguel González Avelar), quienes negociaron el proyecto descentralizador por la fuerte oposición del SNTE (Hernández, 1989). Esta situación favoreció al sindicato con su líder Carlos Jonguitud Barrios y a la profesora Elba Esther Gordillo Morales, quienes consiguieron una diputación federal (1985), la Secretaría de Organización del PRI (1986) y la jefatura delegacional en Gustavo A. Madero (1988), además de que el gobierno, por su parte, comprometió el apoyo del SNTE en los procesos electorales y fue comparsa en lo educativo.

Aunque el gobierno federal adoptó nuevas medidas para transferir a los gobiernos de los estados la operación de los servicios de

educación básica y normal, como la creación de comités consultivos para la descentralización educativa, existieron deficiencias de coordinación para lograr una administración eficaz entre las áreas de personal, pagos, información administrativa y recursos financieros.

Frente al curso que tomaron los acontecimientos generados por la debacle económica de 1983-1986, el gobierno asumió una postura gradualista con la descentralización, al suscribir acuerdos de coordinación, los cuales tuvieron escasa resonancia. La decisión gubernamental generó suspicacia e incertidumbre por parte del grupo reformista, al vaticinar que se correría el peligro de que se diera marcha atrás en la descentralización si se ignoraban las pretensiones de la dirigencia sindical. El pronóstico fue certero y la descentralización fue desvirtuada, a tal grado que el grupo hegemónico VR manejó hábilmente el juego de intercambio con el gobierno y el miedo del sistema a perder el control político de uno de sus pilares (Reyes Alvarado, 1988).

De este modo, el gobierno mantuvo una alianza incómoda y onerosa con el grupo hegemónico que se fortaleció tras la muerte del secretario Jesús Reyes Heróles a principios de 1985 y con la llegada de Miguel González Avelar, con quien se aceleraron las negociaciones para concluir la fase de la descentralización, cediendo a VR importantes cuotas de poder y espacios dentro de la burocracia, desde los más altos rangos de la planeación y la presupuestación<sup>52</sup> hasta espacios preponderantes en las filas del Partido Revolucionario Institucional (Pacheco y Reyes, 1987).<sup>53</sup>

La SEP y el SNTE experimentaron una descentralización de sus actividades que no violentó la estructura centralizada del sindicato ni la desconcentrada de la secretaría (Arnaut, 1994). El proceso descentralizador se revirtió, se exacerbó el centralismo y, con el poder

52 En 1980, bajo el dominio de VR, el SNTE recuperó la Oficialía Mayor, así como la Subsecretaría de Educación Básica, la cual se divide en dos subsecretarías: de Educación Elemental y Educación Media.

53 Entre 1979 a 1985 el SNTE obtuvo un promedio de 13 diputaciones federales y 40 estatales, además de regidurías en los municipios y la gubernatura de San Luis Potosí para el profesor Carlos Jonguitud Barrios. En 1988, el SNTE obtuvo diversas curules en las cámaras de Diputados y de Senadores, 61 por ciento de las nominaciones de los trabajadores del sector popular del PRI.

sindicalista acumulado, sobrevino una ineficiente desconcentración con la sobreposición de otra estructura administrativa a la anterior, lo cual no disminuyó el centralismo ni el abuso sindical ni el burocratismo. La resistencia de la dirección sindical y la decisión gubernamental de evitar choques obligaron a la SEP a replegarse en un intento descentralizador. Al suavizarse las tensiones, ascendió el jonguitudismo sobre las decisiones del secretario de Educación Pública (Meneses, 1997).

Un punto fundamental de la llamada *revolución educativa* fue integrar en un solo bloque los tres niveles básicos de la educación, preescolar, primaria y secundaria, para lograr mayor congruencia y calidad educativa. Para ello, la SEP canalizó recursos y programas a la integración de este nivel con el fin de ampliar su cobertura y mantener la oferta de primaria, y de formar, capacitar y actualizar al magisterio. Sin embargo, la articulación se diluyó debido a los conflictos prevaletentes.

En ese momento, el modelo organizacional para la atención de la EB obedeció a una división funcional por nivel educativo, constituida por unidades administrativas responsables de planear, organizar, supervisar, evaluar y operar los servicios de la educación inicial, preescolar, primaria, especial e indígena a cargo de la Secretaría de Educación Elemental.

Por su parte, la SEM se encargó de normar, integrar y supervisar la educación secundaria, secundaria técnica, media superior. En agosto de 1985, se agregó la Dirección General de Educación Física y la Unidad de Telesecundaria, la cual se convirtió en Dirección General.

Tanto la SEE como la SEM estuvieron envueltas en una atmósfera de franco declive e inmovilidad institucional y organizacional. Existieron deficiencias de coordinación para lograr una administración educativa eficaz: en la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria persistió el descuido para sistematizar y articular estos niveles (Meneses, 1997). El personal técnico y los funcionarios de la secretaria continuaron sin la debida capacitación en áreas de planeación y administración educativa.

La inmensa mayoría (85 por ciento) no contaba con las habilidades en dichas áreas y los cursos que recibió fueron de un mes o menos de

duración; sólo 15 por ciento fue de aproximadamente un año (SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1987), Bloque 11: 4.).

En las entrevistas realizadas a los funcionarios, se detectó que la normatividad establecida no se aplicaba con criterios homogéneos, pues los funcionarios la interpretaban de manera particular. Aunque se intentó subsanar esta situación, las decisiones, prácticas e inercias impidieron alcanzar el reto; las deficiencias no fueron sólo del subsistema. Los graves problemas económicos y sociales del país impedían, también, avanzar en la educación y en otros rubros urgentes.

El desbalance en la integración de la EB, así como del desarrollo técnico-administrativo y pedagógico por nivel, conformaba el marco crítico de la subsecretaría (Meneses, 1997).<sup>54</sup>

A la sazón, la definición de los cambios organizativos y curriculares en educación básica y normal recayó en el Conalce, el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal, la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos, dependiente de la Dirección General de Planeación (de la Subsecretaría de Planeación Educativa)<sup>55</sup> (véase el cuadro 14).

54 La educación inicial siguió generando programas y lineamientos técnicos, y la educación preescolar contaba con un plan de estudios por áreas; la educación primaria estaba organizada por áreas, pero en la práctica docente se organizó por modelos: el de análisis estructural frente al modelo de Torres Quintero o Rébsamen. La educación secundaria estuvo organizada tanto por áreas como por asignaturas. En cuanto a la oferta y demanda de los servicios educativos, también hubo desequilibrio: la educación inicial, preescolar y primaria contrajo su crecimiento, en tanto que en la educación secundaria, que pertenecía al subsistema de educación media, existió un equilibrio.

55 De los siete consejos que existieron en la administración del secretario Fernando Solana, sólo cinco permanecieron en la gestión de Jesús Reyes Heróles y Miguel González Avelar. Desaparecieron el Consejo de Programas Culturales y el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior.



**Cuadro 14.**

Evolución orgánico-administrativa de la Subsecretaría de Educación Básica, 1982-1988

<b>Presidente</b>	Miguel de la Madrid Hurtado		1982-1988
<b>Secretarios</b>	Jesús Reyes Heróles		1982-1985
	Miguel González Avelar		1985-1988
<b>Subsecretarios</b>	Idolina Moguel Contreras	1982-1988	Arquímedes Caballero Caballero
	Benjamín Fuentes González		
<b>Política educativa</b>	Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988		
<b>Estrategia político-administrativa</b>	Descentralización educativa: Modelo divisional		
<b>Normativa</b>	RISEP, 23 de febrero de 1982; Reforma al RISEP, 9 de agosto de 1985		
<b>Cambios</b>	Subsecretaría de Educación Elemental	Subsecretaría de Educación Media	
<b>Direcciones generales</b>	Educación Preescolar	Educación Secundaria	
	María Luisa Guerrero César	Justo Zamudio Vargas	
	Educación Primaria	Educación Secundaria Técnica	
	Emilio Bárcenas Hernández	Esaú Hernández Herrera	
	Educación Especial	Educación Media Superior	
	Jesús Valdés Cárdenas	Enrique León González	
Educación Indígena	Telesecundaria		
	Cándido Coheto Martínez	Leonardo Vargas Machado	
		Educación Física Abraham Ferreiro Toledo	

Fuentes: Elaboración propia con base en SEP (1988), *Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública*. Decreto por el que se reforma el *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, 9 de agosto de 1985; Carlos Añorve Aguirre (2000), *Diccionario histórico de los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública*.

Además de los problemas de estructuración interna, la subsecretaría siguió maniatada por VR del SNTE con el soporte del poder político

(Meneses, 1997; Loyo, 1992 y 1997; Noriega, 2000).<sup>56</sup> Así, VR fortaleció su enorme poder ante sus agremiados al gestionar prestaciones, promociones y plazas de un modo clientelar. Este poder, mezclado con el de la burocracia de la SEP, continuó permeando en los puestos de confianza (subsecretario, directores y subdirectores generales), quienes permanecieron leales al sindicato (Muñoz, 2008; Street, 1984).

La influencia y el poder de la burocracia sindical fue tal que los vanguardistas no dudaron en reclamar mayores prerrogativas.<sup>57</sup> Creció a tal punto que no hubo decisión sobre la política educativa o administrativa que no contara con el visto bueno de sus dirigentes; esto provocó inmovilismo y politización en las instancias centrales de la SEP. La SEE experimentó una efervescencia política que marcó su desarrollo organizacional.

Los enfrentamientos entre la SEP y el SNTE por el rechazo absoluto del sindicato a la política de descentralización educativa; a la desconcentración de los cursos intensivos para profesores foráneos en la Escuela Normal Superior de la Ciudad de México; a la disposición gubernamental de elevar a nivel licenciatura los estudios de educación normal, amén de la caída de los salarios reales del magisterio, provocaron numerosas marchas de protesta, huelgas, plantones y movilizaciones que se extendieron a lo largo del sexenio (Loyo, 1990 y Meneses, 1997).<sup>58</sup>

El ambiente de tensión y zozobra que privó en el país permeó el interior de la instancia federal de educación elemental a tal punto que su titular, Idolina Moguel Contreras, se resistió a participar en la reestructuración de la subsecretaría y asumió actitudes contra-

56 En 1988, VR formó las brigadas de promoción del voto, obligando a los maestros a efectuar reuniones y discusiones con padres de familia para convencerlos de votar por el PRI. En ese año, Jongitudud se comprometió a lograr 10 millones de votos para ese partido.

57 A propósito de las demandas salariales efectuadas entre 1983 y 1984, los líderes del magisterio nacional reclamaban, además de mayor salario, mayor participación política del SNTE en congresos locales; distribuir equitativamente los cargos mayores de la SEP; incrementar la participación de maestros como presidentes municipales y asignar direcciones de la SEP a miembros del SNTE. En los años que siguieron, el uso y abuso patrimonialista de los recursos sindicales fue una constante del secretario general del sindicato.

58 Un profesor percibía en 1983 el equivalente a 2.5 del salario mínimo; en 1989, descendió a 1.3 del mínimo.

dictorias (Y. Reyes, Entrevista, 2013). La convulsión política y la intensificación de la crisis económica tuvieron un impacto negativo en la subsecretaría.<sup>59</sup> Con Miguel González Avelar, más interesado en sus aspiraciones presidenciales, las direcciones generales del órgano administrativo siguieron trabajando sin suficiente coordinación entre sí y con problemas de carácter operativo y funcional, generados por las políticas de racionalización administrativa que sufrió la SEP durante la segunda parte del sexenio en turno.

Así lo demostró la existencia de dos órganos que controlaron la EB: las ya mencionadas Subsecretaría de Educación Elemental y la Subsecretaría de Educación Media, estructuradas con distinto grado de desarrollo organizacional, donde las funciones normativas sólo quedaron en los reglamentos y los manuales de procedimientos. La limitada coordinación se evidenció en la persistencia de los feudos constituidos en las subsecretarías, direcciones generales y jefaturas de departamento (Prawda, 1987).

El que no fraguara el proyecto de una Educación Básica de 11 grados, así como la no consecución de modificaciones sustantivas a su estructura técnico-administrativa, reveló la nula cooperación de las direcciones generales de EB y la resistencia que mostraron para cambiar.<sup>60</sup>

Entre 1984 y 1988, la SEE experimentó medidas de austeridad, control y vigilancia del gasto, recortes presupuestales y racionalización de estructuras administrativas (Pardo, 2009).<sup>61</sup> En febrero de 1985, se disolvió la Dirección General de Materiales Didácticos y Culturales, instancia encargada del diseño de los auxiliares didácticos para apoyar el proceso de enseñanza-aprendizaje. En agosto del mismo

59 Cuando se inició la gestión del secretario Miguel González Avelar, se presentaron nuevas reducciones presupuestarias, una nueva inflación y devaluación del peso, la caída de los precios del petróleo y casi al terminar el sexenio la firma del Pacto de Solidaridad Económico, en diciembre de 1987.

60 El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988, propuso 11 grados de EB a toda la población. Sin embargo, la Constitución no fue modificada (SEP (1984), Bloque 8: 5).

61 Se redujeron 8 122 direcciones de área y departamentos a 1 318 de nivel equivalente en el sector paraestatal. En total fueron, para el periodo 1985-1986, 1 574 unidades administrativas. Se cancelaron 13 404 plazas que representaban 1 por ciento del total existente y que aportaban 58 623 millones de pesos. Se redujo en 75 781 millones de pesos el gasto de recursos materiales y servicios generales.

año, se fusionó la Dirección General de Educación Inicial dentro de la educación preescolar, lo cual evidenció el grave deterioro técnico-administrativo y académico a la que fue sometida. En tanto, la SEM continuó organizándose de manera independiente de la primaria.

Al respecto, un estudioso del tema comentaba: “prácticamente se perdió el archivo, se rescindió el contrato con las personas entrenadas y hubo de comenzarse de nuevo en el sexenio de 1988 a 1994” (Meneses, 1997: 285). Sin embargo, con el gobierno entrante, la SEE no modificó la relación de dependencia asimétrica y jerárquica con las unidades administrativas. Por el contrario, tal hecho provocó el inmovilismo y la politización de todos los actos burocráticos, la persistencia de los “hábitos administrativos viciosos” (Loyo y Luna, 1996: 24), producto no sólo del dominio ejercido por el grupo hegemónico sindical, sino por las decisiones erráticas de funcionarios políticos poco dispuestos a frenar el crecimiento desmesurado del aparato burocrático.

## La reinstitucionalización del aparato de Educación Básica

Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia en un ambiente de fuertes cuestionamientos por la *caída del sistema* (González, 1990; Castañeda, 1999; Langston, 1995).<sup>62</sup> Las elecciones de 1988, consideradas como un punto de quiebre histórico, marcaron el inicio de una presidencia severamente cuestionada por una buena parte de la población, que puso en tela de juicio los resultados electorales y llevó a cabo actos de protesta que demandaron limpiar las elecciones federales (González, 1990).

Para recobrar la legitimidad perdida, Salinas emprendió una serie de medidas: reconoció el triunfo de los candidatos a las gu-

62 En un acto para intentar remontar “los malos resultados”, el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, informó que se había producido una “insuficiencia técnica” (saturación de líneas telefónicas), por lo que las pantallas de los partidos de oposición quedaron en blanco. El PRI argumentó que el “sistema se había caído”. De esta manera, el secretario de Gobernación tuvo que “salvar” las elecciones, ya que se habían perdido en parte por el secretario del Partido Revolucionario Institucional.

bernaturas de Baja California Norte (1989), Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992); impulsó el Programa Nacional de Solidaridad, orientado a cooptar a sectores desprotegidos y que estaban emigrando al emergente Partido de la Revolución Democrática (PRD); decretó un aumento salarial a los maestros (Miranda, 1992);<sup>63</sup> eliminó de la escena política a los dirigentes de los sindicatos petrolero y magisterial, conocidos por sus excesos y nivel de corrupción. Desde sus días como secretario de Programación y Presupuesto, Salinas tuvo una enorme habilidad para controlar y manipular la economía, promover al alza los indicadores de la Bolsa Mexicana de Valores, controlar el déficit fiscal y estimular grandes préstamos del exterior (Schlefer, 2009).

En el ámbito económico, el sexenio salinista se inauguró en un contexto de estancamiento, hiperinflación, reducción del gasto público, déficit financiero y los saldos sociales generados por el programa de ajuste del gobierno anterior (Ros, 1985). El salinismo profundizó las políticas macroeconómicas centradas en la privatización bancaria, la reducción del Estado, la apertura comercial y el control artificial de la inflación; para ello, impulsó una serie de reformas constitucionales<sup>64</sup> encaminadas a desregular la economía e integrarla al concierto internacional. Así, Salinas tuvo mayor margen de acción gubernamental para emprender cambios importantes, debido a la renegociación de la pesada deuda externa y los préstamos financiados por el BM para proyectos específicos (Noriega, 2000),<sup>65</sup> lo que hizo posible el repunte de la economía.

63 Hasta el 15 de mayo de 1991 los docentes recibían un sueldo de 901 189 pesos, plaza inicial. El último incremento fue de 25 por ciento en mayo de 1990: 8 por ciento para prestaciones y 17 directo al salario.

64 En 1990, iniciaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), en agosto de 1992 concluyeron, y un año después se firmó el acuerdo comercial entre Estados Unidos, México y Canadá. En 1992, se reformaron los artículos 3, 27, 28, 73 y 130 de la Constitución. En junio de 1993, se aprobó la reforma constitucional que dio autonomía al Banco de México. Se reformó la Ley del Mercado de Valores, la Ley para la Regulación de los Grupos Financieros y la Ley General de Sociedades de Inversión, orientadas a preparar el terreno para la privatización bancaria.

65 El Proyecto de Desarrollo Regional y Descentralización, institucionalizado como Programa Nacional de Solidaridad, creado en diciembre de 1988 y los Proyectos de Primaria, Programa para Abatir el Rezago Educativo, PARE (inicio: 1991; cierre: 1996) y Educación Inicial, Programa de Educación Inicial, Prodei (inicio: 1993; cierre: 1998).

Mientras la economía se recuperaba y la sociedad cargaba los efectos de las medidas de ajuste y contención salarial que privaron en el sexenio, una nueva reforma educativa fue ensayada bajo el título de Programa Nacional para la Modernización Educativa (1988-1994). Éste subrayó los desafíos a los que debía responder la educación: la centralización, la falta de participación social y de solidaridad, el rezago educativo, la dinámica demográfica, así como la falta de vinculación conocimiento-tecnología con el sector productivo.

El programa, calificado como integral, planteó establecer un nuevo modelo de educación fincado en innovar los procedimientos, articular los ciclos y las opciones, imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento; para ello, se propuso descentralizar el sistema educativo (SEP (1989), Bloque 8: 4.).

La reforma se inscribió dentro de las tendencias y los proyectos impulsados en América Latina por las agencias internacionales, que pusieron el énfasis en mejorar la gestión y administración de las instituciones.<sup>66</sup> Fue claro que el modelo de administración del sistema educativo, con base en su cobertura, mostraba signos de agotamiento y deterioro. En ese contexto, se impusieron estrategias tendientes a estimular un nuevo modelo de gestión institucional,<sup>67</sup> el cual fue impulsado por el secretario Manuel Bartlett (Latapí, 2004)<sup>68</sup> a través de la puesta en marcha de la reforma curricular, la cual no sólo generó críticas de diferentes sectores, sino que representó la antesala de un magno proyecto institucional: el Acuerdo Nacional para

66 Desde la década de los ochenta, México y el sistema educativo fueron sometidos a transformaciones profundas para adecuarse a las cambiantes circunstancias externas impuestas por la globalización. Dentro de este proceso, organizaciones internacionales como el BM, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), establecieron concepciones dominantes y estrategias específicas para el sector educativo. De igual modo, la UNESCO, la United Nations Children's Fund (UNICEF), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) tuvieron una influencia notable en las políticas educativas.

67 La descentralización, la evaluación individual, institucional y por proyectos, la rendición de cuentas, la calidad, fueron estrategias orientadas a modificar la dinámica y las relaciones entre el Estado y los actores de la educación, bajo el modelo que desincorporaba de los beneficios sociales a grandes sectores sociales.

68 "La designación de Manuel Bartlett se interpretó como recompensa a servicios personales prestados (entre otros la 'caída del sistema' el día de las elecciones), una concesión a una corriente interna del PRI y por la necesidad de atender con mano fuerte la problemática sindical."

la Modernización de la Educación Básica, que se inscribió en el marco de las estrategias que el gobierno propuso para la modernización del país, delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida (Poder Ejecutivo, 1989).

La reforma curricular impulsada por Bartlett fue operada por su equipo, proveniente de la Secretaría de Gobernación, con escaso conocimiento de la problemática educativa, y en cuyos grupos y personas asignadas a los lineamientos de la reforma privaron las opciones personales del secretario, combinadas con concesiones a las Subsecretarías de Educación Elemental y Media, de origen vanguardista (véase el cuadro 15).

**Cuadro 15.**

Evolución orgánico-administrativa de la Subsecretaría de Educación Básica, 1989-1992

<b>Presidente</b>	Carlos Salinas de Gortari	1988-1994
<b>Secretario</b>	Manuel Bartlett Díaz	1988-1992
<b>Subsecretario</b>	Juan de Dios Rodríguez Cantón	1989-1992 Jesús Ulises Liceaga Ángeles
<b>Política educativa</b>	Programa Nacional para la Modernización Educativa, 1989-1994	
<b>Estrategia político-administrativa</b>	Federalización educativa: Modelo divisional (1989-1992)	
<b>Pacto político</b>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	
<b>Normativa</b>	RISEP, 17 de marzo de 1989 y Acuerdo Secretarial 152, 14 de julio de 1989	
<b>Cambios</b>	Subsecretaría de Educación Elemental	Subsecretaría de Educación Media

Direcciones generales	Dirección General de Educación Inicial y Preescolar	Dirección General de Educación Secundaria
	Dirección General de Educación Primaria	Dirección General de Educación Secundaria Técnica
	Dirección General de Educación Especial	Dirección General de Educación Extraescolar
	Dirección General de Educación Indígena	Dirección General de Educación Física

Fuentes: Elaboración propia con base en SEP, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, 17 de marzo de 1989. SEP, Acuerdo Secretarial 152 por el que se adscriben orgánicamente las unidades admirativas de la Secretaría de Educación Pública, 14 de julio de 1989; Carlos Añorve Aguirre (2000), *Directorio histórico de los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública*.

Esto quedó ejemplificado con la amplia capacidad de acción que se otorgó al fraile marista Luis G. Benavides, llevado a la presidencia del Conalte, y con el peso que adquirieron los subsecretarios de Educación Elemental y Educación Media (Loyo, 1993), Juan de Dios Rodríguez Cantón y Jesús Ulises Liceaga Ángeles, respectivamente. La reforma educativa fue legitimada con consultas, diagnósticos, documentos y negociaciones para permitir a los grupos tradicionales influir en la política educativa: Secretaría de Educación Pública, Consejo Nacional Técnico de la Educación y Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

La SEE elaboró propuestas de ajuste a los programas vigentes en preescolar, primaria y secundaria, bajo un enfoque cognoscitivo (por contenidos); en contraste, el Conalte propuso un nuevo modelo educativo. En agosto de 1990, el secretario elaboró la propuesta, denominada Planes y Programas de Educación Básica, conocida como Modelo Pedagógico, centrada en el cambio de planes y programas de estudio de preescolar a secundaria, de donde surgió la Prueba Operativa.

Los problemas suscitados y las críticas de diferentes sectores llevaron a la elaboración de otra propuesta: Hacia un Nuevo Modelo Educativo (julio, 1992), cuya síntesis esquemática fueron los Perfiles de Desempeño para Preescolar, Primaria y Secundaria. La Prueba Operativa se aplicó antes de su formalización, lo cual se interpretó como un funcionamiento de dos equipos de trabajo que, al final,



integraron dos propuestas de origen distinto (Reyes y Zúñiga, 1991; Carrasco, 1991). Los primeros intentos de concertación para impulsar el proyecto de modernización fueron limitados, aunque contundentes.

En la formulación del plan sectorial, 1989-1994, el SNTE intervino en las acciones convocadas para su elaboración; en cambio, se restringió en la reforma curricular implementada por la SEE (López, 2009). Para avanzar en la descentralización del sistema, Salinas optó no sólo por cambiar al secretario de Educación, con quien Elba Esther Gordillo, secretaria general del SNTE, tenía conflictos, sino por gobernar con el apoyo de grupos de la sociedad civil (Loyo, 1992).<sup>69</sup> La nueva dirigente magisterial se sumó a la estrategia de modernización educativa e incorporó tácticas de lucha para enfrentar las decisiones de la SEP a fin de no perder el apoyo de las secciones sindicales, de afiliación vanguardista; para ello, buscó apoyo y asesoría entre grupos de intelectuales y expertos en educación.

A través de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro, Gordillo integró un cuerpo de académicos, lo suficientemente sólido, que la ayudó a posicionarse como interlocutora del gobierno federal. En un contexto de mayor certeza económica y política para el gobierno salinista,<sup>70</sup> el SNTE perdió parte de su poder no sólo por la vía de la planeación regional, sino al limitar su capacidad de respuesta sindical a la política educativa. Así, la estrategia del sindicato fue mostrarse en el debate educativo.

El proyecto modernizador salinista introdujo cambios en el aparato educativo que demandaba el modelo económico de apertura: en los conocimientos y las habilidades, la universalidad de la educación

69 Se trató de actores ligados o pertenecientes a la jerarquía eclesiástica, a instituciones privadas de educación, al PAN y a organizaciones conservadoras de padres de familia, que tradicionalmente han conformado el espectro de la derecha mexicana.

70 “Entre 1989 y 1994 se vendieron 262 empresas públicas. Fueron las que más recursos aportaron a la reducción de la deuda interna. Las empresas restantes fueron sometidas a procesos de liquidación o de fusión. Sólo quedaron 219 entidades a cargo del gobierno, de las cuales 70 eran propiamente empresas como Petróleos Mexicanos (Pemex), la Compañía Federal de Electricidad (CFE), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre otras (...) Fue una reducción notable respecto de las 1 115 empresas paraestatales que existían en 1982, cuando comenzó el proceso” (Salinas de Gortari, 2000: 412).

primaria, las acciones compensatorias, por medio de proyectos de primaria y educación inicial o la descentralización y desarrollo regional, vía el Programa Solidaridad (Noriega, 2000 y 2005).

Para ese momento, la subsecretaría encargada de la EB en el nivel nacional fue favorecida por el proceso de descentralización que, en la práctica, significó menor restricción presupuestal y baja incidencia de los grupos corporativos en la reorganización del subsistema educativo.

De la venta de las empresas públicas se generó una bolsa de dinero considerable para organizar la subsecretaría, donde se estableció el primer presupuesto base cero, el cual consiste en identificar paquetes de decisión y clasificarlos según su orden de importancia, mediante un análisis de costo beneficio (E. Bonilla, Entrevista, 2013).<sup>71</sup>

Esto explica por qué el SNTE y los grupos burocráticos corporativos no tuvieron cabida en los órganos técnico-administrativos de una naciente subsecretaría, pues la reorganización del aparato administrativo fue ajustada a los designios del secretario y su grupo.

En la segunda mitad del sexenio salinista, con Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>72</sup> como secretario de Educación Pública, el proyecto descentralizador convertido en federalización se concretó en el ANMEB, un pacto político gestado en un encuentro discreto entre el SNTE y la SEP. Por el sindicato, asistieron Humberto Dávila Esquivel, secretario de Finanzas, Rafael Ochoa Guzmán, secretario de Organización, Luis Castro Obregón, secretario particular de la dirigente magisterial, René Fujiwara Apodaca, yerno de la lideresa, y Elba Esther Gordillo Morales. Por la SEP acudieron, entre otros, el secretario Ernesto

71 El Presupuesto Base Cero se ha utilizado con éxito para casos parciales en las entidades, sobre todo cuando se ha viciado la determinación del presupuesto con partidas que por “inercia” o por costumbre se habían presupuestado y que, al aplicar el Base Cero, se observó que no eran necesarias, por lo que fueron erradicadas. Esta forma de presupuestar es muy aplicable al sector público, donde es común que existan partidas de este tipo, improductivas.

72 “(Ernesto Zedillo) perteneciente al grupo de tecnócratas neoliberales protegidos y promovidos por Miguel Mancera Aguayo, desde el Banco de México. No tiene familiaridad ni particular interés en la política educativa; centrado en tareas administrativas.” (Latapí, 2004: 55).

Zedillo Ponce de León, Esteban Moctezuma Barragán, oficial mayor y el coordinador para la descentralización educativa, Fernando Solís Cámara (Madrid, 2007).

El ANMEB planteó, como uno de sus ejes estratégicos, la reorganización del sistema educativo mexicano, lo cual implicó la separación de las funciones normativas de aquellas con carácter eminentemente operativo. Se propuso la implantación de un esquema de organización por proyectos. Así, la SEE y la SEM transitaron hacia un nuevo modelo de organización administrativa.<sup>73</sup>

El primer paso de este proceso consistió en delegar en el coordinador general de Educación Básica y en el coordinador general de Servicios Educativos para el Distrito Federal las responsabilidades para atender la dirección y operación central de los servicios educativos, respectivamente.<sup>74</sup> En tanto concluía la reestructuración de la subsecretaría encargada de la dirección central de los servicios educativos, se adscribió a la Coordinación General de Educación Básica las siguientes unidades administrativas:

- Dirección General de Educación Inicial y Preescolar
- Dirección General de Educación Especial
- Dirección General de Educación Indígena
- Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio
- Unidad de Telesecundaria
- Unidad de Publicaciones Educativas.<sup>75</sup>

73 SEP (1989), Bloque 1: 5., Acuerdo Secretarial Número 152 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública, p. 6.

74 La Coordinación General es una figura administrativa similar y homóloga a una subsecretaría de Estado. Al quedar sin sus funciones la Subsecretaría de Educación Elemental y la Subsecretaría de Educación Media, se nombró a los coordinadores generales para atender los asuntos propios de las nuevas unidades. SEP (1989), Bloque 1: 4b., Acuerdo Secretarial Número 161 por el que se delegan facultades en el Coordinador General de Educación Básica y en el Coordinador General de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

75 SEP (1989), Bloque 1: 4a., Acuerdo Secretarial Número 164 por el que se describen orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública. Abrogado por el Acuerdo 194.

La consolidación del ANMEB fue posible gracias al apoyo y asesoría que tuvo el secretario Ernesto Zedillo de Olac Fuentes Molinar en lo pedagógico y de José Córdoba Montoya en lo político (Ornelas, 2008a).<sup>76</sup> “Zedillo; junto con el secretario particular del presidente de la República, José Córdoba, tenían ya una idea, un proyecto de Acuerdo de Modernización en Educación Básica [...] Estuvimos trabajando en ese documento tres meses” (G. Guevara Niebla, Entrevista, 2013).

En los dos últimos años del gobierno salinista, con Guevara Niebla como subsecretario, se llevó a cabo la reforma curricular y la elaboración de 42 libros como parte del programa de materiales emergentes,<sup>77</sup> que se distribuirían el siguiente año escolar, en el marco de la propuesta educativa *La vuelta a lo básico*,<sup>78</sup> que sostuvo el Banco Mundial.

La gestión del secretario Zedillo no estuvo exenta de conflictos. Encomendó la elaboración de los libros de historia de México a Héctor Aguilar Camín y Enrique Florescano, miembros del Consejo de Redacción de la revista *Nexos* y amigos de Salinas. El asesor pedagógico fue Olac Fuentes Molinar, quien mantenía cercanía con Florescano. Fueron severamente criticados por errores y lagunas históricas. Aunque los textos fueron retirados, la imagen del secretario se vio afectada, al exhibir sus escasas habilidades políticas (Latapí, 2004; Hernández, 2003; Castañeda, 1999).

Dentro de ese ambiente, Guevara Niebla asumió el control de una subsecretaría en reestructuración, la cual aún tenía adscritas las direcciones generales de Educación Inicial, Preescolar, Especial, Indígena, Normal y la actualización del magisterio, telesecundaria y

76 En opinión de Carlos Ornelas, Elba Esther Gordillo promovió al profesor Olac Fuentes primero como rector de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y luego como subsecretario de Educación Básica y Normal. Así, él se ganó la confianza del secretario de Educación, Ernesto Zedillo, quien ya siendo presidente lo ratificó en el cargo.

77 “La elaboración de los materiales emergentes salió milagrosamente por el esfuerzo de la gente, (Zedillo) nos imponía la editorial [...] metía muchos problemas [...] tomó la decisión de que los materiales fueran producidos por la Editorial Santillana” (G. Guevara, Entrevista, 2013).

78 Constituyó una de las iniciativas educativas que Ernesto Zedillo retomó de su estancia en Estados Unidos, la cual consistió en la versión denominada *Back to the basics* o compactación del currículo en términos de reducir planes y programas de estudio del nivel básico.

la Unidad de Publicaciones Educativas.<sup>79</sup> Su gestión estuvo marcada por tensiones con Zedillo, lo cual dificultó la reorganización interna de la subsecretaría.

Todo [era] muy improvisado; Zedillo, aunque le ayudé a hacer el Acuerdo en mayo, lo terminamos en julio, en agosto me nombró subsecretario, casi en secreto, entonces me di cuenta que tenía un conflicto conmigo, no me informaba. Durante el movimiento del 68 andaba conmigo y ese antecedente hizo que nos relacionáramos. Él era un político bien formado, calculador y se dio cuenta de que yo le hacía sombra o le molestaba, porque en cuanto me nombró subsecretario no volví a verlo ni me recibió ni me dio información y entorpeció mucho mi trabajo, me angustié al punto que me dio un infarto y ya, se acabó (G. Guevara Niebla, Entrevista, 2013).

Además del conflicto con el rector de la UPN, Olac Fuentes, se dio también con el equipo de Zedillo, de la Oficialía Mayor y la Subsecretaría de Planeación Educativa:

Había mucho conflicto con Olac Fuentes, quien estaba trabajando con la maestra Elba Esther Gordillo, por otro lado, Zedillo tomó la actitud de hacerme el vacío, mi trabajo se veía obstaculizado y saboteado, él estaba preocupado por la sucesión presidencial, ya se había aliado con Elba Esther Gordillo, aunque ella nunca fue muy agradable con él, lo trató muy mal, pero él sabía que Elba Esther podía ser un factor muy importante para que él fuera presidente. En tres meses se tuvo que sacar los nuevos libros de historia, eso lo veo como una coartada política para hacerme salir de la subsecretaría por parte de Zedillo. Se dio cuenta que cuando me tuvo ahí yo tenía una presencia pública propia que no dependía de él y eso no le gustó nada, como que le hacía sombra.

79 El profesor Gilberto Guevara fue nombrado por Carlos Salinas de Gortari no por Zedillo; en enero de 1992, fue asesor del secretario y en junio del mismo año subsecretario. Durante su gestión lo apoyaron académicos provenientes de la UNAM y de la UAM.

Las cosas salieron milagrosamente por el esfuerzo de la gente. Zedillo nos imponía la editorial, metía muchos problemas, teníamos que trabajar con ella [...] tenía poco trato con Esteban Moctezuma, era muy difícil sostener una conversación con una persona tan ignorante y con Carlos Mancera, secretario particular de Zedillo, era un niño rico, había estudiado en Estados Unidos, tenía poco trato con él, era muy eficiente. Me llevaba muy bien con ellos, desde el punto de vista formal (G. Guevara, Entrevista, 2013).

En ese contexto, prevaleció un ambiente de improvisación y premura en la organización de la subsecretaría. Los equipos conformados fueron mínimos e inestables, y el enfrentamiento entre equipos académicos tuvo su esplendor por aquella época.

La gente del DIE se negó a trabajar conmigo, Justa Ezpeleta, dos o tres personas solamente, pero en su mayoría su candidato era Olac Fuentes, que provenía del DIE, un grupo muy cerrado, con muchas envidias, muchos conflictos con los demás grupos con el de Pedagogía, con el IISUE, siempre estaban muy belicosos, personas con unos egos muy grandes. Ellos promovieron a Olac Fuentes, pero él les hizo muy poco caso a ellos (G. Guevara Niebla, Entrevista, 2013).

A la renuncia de Guevara Niebla, lo relevó Olac Fuentes, asesor pedagógico de Zedillo, quien operó las políticas establecidas en el ANMEB en el interior de la SEByN: la reformulación de planes y programas de estudio, la producción y renovación de materiales educativos, el establecimiento de un sistema nacional para la actualización de los maestros y la participación social. Las dos últimas no pudieron ser negociadas con profundidad, dado que, en noviembre de 1993, Zedillo y su equipo salieron de la SEP para iniciar la campaña presidencial en puerta.

El nuevo modelo adoptado por la SEP se caracterizó por consolidar en la SEByN la normatividad educativa,<sup>80</sup> mientras que la operación

80 La SEByN asumió como tareas esenciales la emisión de normas, el diseño de planes y programas de estudio, la elaboración de libros de texto gratuitos para primaria, la autorización de libros para

de los servicios educativos fue transferida a los estados y a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, en los niveles de Educación Básica y Normal. A la SEBYN se le adscribieron las siguientes direcciones:

- Dirección General de Normatividad
- Dirección General de Materiales y Métodos Educativos
- Dirección General de Investigación Educativa
- Dirección General de Educación Indígena
- Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros.<sup>81</sup>

Se sustrajeron las Unidades de Telesecundaria<sup>82</sup> y Publicaciones Educativas y la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio, cuyas funciones de esta última fueron retomadas por la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (véase el cuadro 16).

**Cuadro 16.**

Evolución orgánico-administrativa de la SEB, 1988-1994

<b>Presidente</b>	Carlos Salinas de Gortari	1988-1994
<b>Secretario</b>	Ernesto Zedillo Ponce de León	1992-1993

secundaria, la producción de otros materiales educativos, y el diseño y la coordinación nacional de diversos programas educativos para todas las escuelas federales, estatales y particulares del país.

81 SEP (1994), Bloque 1: 3.; Acuerdo Secretarial Número 196, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública

82 La telesecundaria surgió en el nivel nacional en 1968, como unidad fue creada en enero de 1981 y dependió de la Subsecretaría de Educación Media, entonces se estableció que gozaría de autonomía; en 1982, se elevó al rango de Dirección General, condición que sostuvo hasta 1989. Posteriormente, entre 2002 y 2005 la unidad fue desaparecida y asimilada a la, en aquel momento, Dirección General de Materiales y Métodos Educativos a través de la Dirección de Bibliotecas y Promoción a la Lectura (SEP (2012), Bloque 6: 1a.).

<b>Secretarios</b>	Fernando Solana Morales				1993-1994
	José Ángel Pescador Osuna				1994
<b>Subsecretarios</b>	Gilberto Guevara Niebla				1992-1993
	Olac Fuentes Molinar				1993-2000
<b>Política educativa</b>	Programa Nacional para la Modernización Educativa, 1989-1994				
<b>Estrategia político-administrativa</b>	Federalización educativa: Modelo por proyectos				
<b>Pacto político</b>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica				
<b>Normativa</b>	Acuerdos Secretariales 161, 164 y 196; RISEP, 26 de marzo de 1994				
<b>Cambios</b>	Subsecretaría de Educación Elemental	Subsecretaría de Educación Media	Coordinación General de Educación Básica	Subsecretaría de Educación Básica y Normal	
<b>Direcciones generales</b>		1988		1992	1994
	Educación Preescolar María Fabregat Vicente	Educación Secundaria Raúl Bolaños Martínez	Educación Inicial y Preescolar Eloísa Aguirre del Valle	Normatividad Magdalena Gómez Rivera	
	Educación Primaria José Rodríguez Rivera	Educación Secundaria Técnica Óscar Pino Choy	Educación Primaria José Hernández Cid	Materiales y Métodos Educativos Elisa Bonilla Rius	
	Educación Especial Humberto Galeana Romano	Educación Extraescolar Raúl Olmedo Carranza	Educación Especial Eliseo Guajardo Ramos		
		Educación Física Humberto Robledo Castillo			
	Educación Indígena Enrique Ku Herrera		Educación Indígena Ludka de Gortari Krauss		



Direcciones generales		Educación Normal y Actualización del Magisterio Germán Cisneros Farías	Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros Alba Martínez Olivé  Investigación Educativa Alberto Navarrete Zumárraga  Coordinación General de Telesecundarias Natanael Carro Bello
-----------------------	--	---	--

Fuentes: Elaboración propia con base en SEP, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, 26 de marzo de 1994. SEP, Acuerdo Secretarial 161, 21 de julio de 1992; SEP, Acuerdo Secretarial 164, 13 de agosto de 1992; SEP, Acuerdo Secretarial 196, 4 de julio de 1994.

Por su parte, las direcciones generales pasaron a ser órganos normativos. La federalización educativa tuvo implicaciones profundas en las direcciones generales para dar orientación e impulso al nivel de EB, pues significó centralizar ámbitos organizacionales de desarrollo curricular, diseño de materiales y métodos educativos, de formación y actualización del magisterio.

Con la expedición del reglamento interior, la subsecretaría conservó la mayor parte de sus funciones político-legales, de relaciones públicas y de administración general que venía asumiendo desde la década de los ochenta del siglo pasado.<sup>83</sup> La reorganización intentó

83 Se le agregaron nuevas funciones de administración general, como proponer los anteproyectos de tratados, acuerdos interinstitucionales, de acuerdos y bases de coordinación con las entidades federativas y municipios y convenios; representar a la secretaría en las comisiones, los consejos, órganos de gobierno, las instituciones y entidades paraestatales; proponer la delegación o las autorizaciones para ejercer facultades en favor de servidores subalternos; proponer lineamientos y normas para el mejor funcionamiento de los órganos desconcentrados de la secretaría; acordar con los titulares de las unidades administrativas adscritas a la subsecretaría; coordinar el establecimiento y la operación del programa interno de protección civil y adscribir al personal de las unidades administrativas de su responsabilidad y decidir sobre sus movimientos.

romper el esquema centralizador que había prevalecido por más de nueve décadas, en que la SEP llegó a ser responsable de financiar y administrar la Educación Básica y Normal. Con base en el acuerdo y en el nuevo marco jurídico, se estableció el órgano responsable de este nivel, cuyas atribuciones se ajustaron a la estructura de responsabilidades asumida por la SEP, sus órganos y unidades internas. Sin embargo, esto se alcanzó sólo parcialmente.

A pesar de los esfuerzos de federalización, la SEP y el SNTE optaron por establecer un órgano normativo y direcciones generales mínimas encargadas de coordinar la Educación Básica y Normal a través de la formulación de planes y programas desde preescolar hasta Normal, autorización en el uso de material educativo, elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos, evaluación del sistema educativo nacional, establecimiento de las políticas y programas de formación, y actualización del magisterio y fomento de la investigación mediante un modelo de organización jerárquico, vertical y fragmentado. Las nuevas direcciones generales organizadas por funciones y especialización ya no tendrían a su cargo escuelas, su tarea sería la regulación y dirección técnica de la Educación Básica y Normal del país (Arnaut, 2010).<sup>84</sup>

El rediseño de la subsecretaría y sus direcciones contempló dos reformas paralelas: político-administrativa y educativa, que incluyó una reforma curricular y la puesta en marcha de programas que buscaron mejorar la calidad y la equidad educativas.<sup>85</sup> La ejecución simultánea de los dos procesos trajo consigo cambios importantes en la gestión educativa, con miras a romper el anquilosado dominio

84 A decir de un especialista, las antiguas direcciones generales por nivel educativo, establecidas con la reforma de 1978, perdieron varias de sus atribuciones en el campo de la administración directa de escuelas y en la conducción técnica del sistema. En cuanto a la primera fueron transferidas a las delegaciones de la SEP en los estados, y respecto a la segunda, fueron compartidas con otras dependencias y organismos colegiados de la Secretaría de Educación Pública.

85 Programa de Actualización del Maestro, Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros, Programa Nacional para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de la Enseñanza Normal, Programa Nacional de Carrera Magisterial, Proyecto de Innovación e Investigación La Gestión en la Escuela Primaria, convertido en programa en 2002 y en 2003, que cambió su nombre al de Programa de Transformación de la Gestión Escolar de la Educación Básica, así como los programas educativos compensatorios.

burocrático de las jerarquías que el sistema había recreado. La gestión se concibió como función articuladora entre las instancias más altas, hasta el plantel escolar (Fuentes Molinar, 2000).

La reforma educativa fue el catalizador para emprender la reforma político-administrativa, la cual exigió establecer una estructura administrativa distinta para promover un cambio pedagógico significativo (objetivos, organización, funciones y prácticas). Nuevamente, razones políticas dispusieron relacionar la federalización con la reforma educativa. En el Acuerdo de 1992, una decisión de gobierno, quizá orientada al sentido de oportunidad, se sancionó la imbricación de esos dos proyectos (Ezpeleta, 2010).

La operación simultánea de ambos procesos por parte de la SEP fue posible debido a las negociaciones previas con el SNTE en temas de actualización y profesionalización, ligados al Programa de Carrera Magisterial. Las gestiones de Fernando Solana (30 de noviembre de 1993 al 11 de mayo de 1994) y de José Ángel Pescador (11 de mayo de 1994 al 30 de noviembre de 1994) se concretaron a expedir el Reglamento Interior, el cual estableció las nuevas atribuciones de cada una de las direcciones generales de la Secretaría de Educación Básica y Normal.

El sexenio concluyó en medio de severas contradicciones: con la aparente estabilidad y el crecimiento macroeconómico que había alcanzado el país y la entrada en vigor del TLC, simultáneamente se desató una rebelión armada en Los Altos de Chiapas comandada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el que exhibió la otra cara del modelo económico mexicano. Las difíciles condiciones que vivió el país se reflejaron en inestabilidad bursátil, economía deprimida, falta de confianza, dolarización sobre el tipo de cambio, recesión generalizada, por lo cual la economía creció 0.4 por ciento (Ortiz, 1994b).

Aunado a la recesión, la inseguridad pública, la violencia generalizada, el desempleo y la inestabilidad financiera, se consumaron una serie de asesinatos de personajes políticos que impactaron a la sociedad

mexicana.<sup>86</sup> En medio de este trágico panorama, la SEB enfrentó la compleja tarea de consolidar los cambios en medio de una debilidad organizativa, producto de un diseño organizacional inconcluso. Así se abrió paso el proyecto salinista de *modernización educativa*, caracterizado por el control político-vertical de las decisiones, bajo la lógica de la eficiencia institucional y administrativa.

## LA FRAGILIDAD DE LA REINSTITUCIONALIZACIÓN DEL APARATO DE EDUCACIÓN BÁSICA

Ernesto Zedillo Ponce de León, el último presidente del régimen priista antes del cambio de siglo, un defensor a ultranza de la ortodoxia económica, profundizó el modelo neoliberal. Desde los primeros días de su mandato, tuvo que enfrentar una fuerte y sorpresiva devaluación del peso (Ortiz, 1994b). La inestabilidad financiera se acrecentó con la fuga de capitales provocada por el empresariado nacional y extranjero, la cual se conjuró con los préstamos que hicieron el gobierno de Estados Unidos y el FMI, a cambio de la entrega en garantía de los ingresos por exportación de crudo y la firma de una carta de intención con ese organismo financiero internacional (Guillén, 1990 y 2000; Lusting, 1994).

En esos días críticos, además de hacer frente al *error de diciembre*, Zedillo tuvo que encarar la división y ruptura en el interior del partido oficial y frenar la debacle económica mexicana.<sup>87</sup> Apostó con

86 El 24 de mayo de 1993 fue asesinado el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, en el aeropuerto Internacional de Guadalajara; el 23 de marzo de 1994, en Lomas Taurinas, fue asesinado Luis Donaldo Colosio, hecho calificado como una conspiración política de priistas descontentos (Hernández, 2003); el 28 de septiembre del mismo año, el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, fue asesinado en la Ciudad de México. El 1 de marzo de 1995, Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, fue detenido y trasladado al penal de Almoloya de Juárez como presunto autor intelectual del homicidio de José Francisco Ruiz Massieu; acontecimientos que provocaron un creciente desprestigio del PRI y la mayor inestabilidad política, reflejada en la falta de integración de los secretarios y las dependencias que tuvo el presidente Salinas bajo su cargo.

87 La crisis financiera de diciembre de 1994 provocó la confrontación del nuevo equipo gobernante con Carlos Salinas de Gortari, quien ante la opinión pública había sido el verdadero responsable del

la puesta en marcha de programas orientados a superar la crisis, al tiempo que el gobierno se dio a la tarea de rescatar a la banca privatizada en 1991, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), transfiriendo recursos fiscales para evitar su quiebra.<sup>88</sup>

El proceso de rescate fue altamente cuestionado, pues se evidenció corrupción al permanecer los bancos en manos de sus mismos viejos dueños y se les permitió seguir operando (Sandoval, 2007). Ante esos acontecimientos, el entonces presidente Zedillo emprendió medidas orientadas a la recuperación económica alcanzada hacia 1996, estimulada por factores como el éxito del programa antiinflacionario, el aumento del capital privado y la expansión de las manufacturas de importación (Ávila, 2006). Asimismo, Zedillo emprendió nuevas privatizaciones (pensiones del IMSS, servicios médicos), donde se transitó de una visión pública a una privada. La introducción de técnicas gerenciales, como el enfoque de calidad, la reingeniería de procesos y la planeación estratégica tuvieron un fuerte impulso durante su mandato.

En el terreno político, Zedillo se alejó, tomó distancia del PRI y de los políticos tradicionales, no sólo porque había una recíproca desconfianza entre el partido y el nuevo candidato, sino porque estaba dispuesto a renovar la relación entre la presidencia y el partido (Hernández, 2003). Su gabinete mostró falta de experiencia y de coincidencia política, lo cual, a la postre, redundaría en ser el más inestable de los gobiernos encabezados por la clase tecnócrata.

La distancia que tomó Zedillo del partido oficial lo llevó a concertar con el PAN y el PRD para aprobar la reforma judicial (1995) y la reforma política (1996), aunque no renunció por completo a apoyarse en su partido para promover programas de gobierno. Si bien las crisis

---

desastre financiero. Para limpiar su imagen, Salinas se declaró en huelga de hambre en marzo de 1995, hasta que el gobierno lo deslindara de la crisis y del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, donde su hermano fue aprehendido como presunto autor intelectual del crimen. Zedillo optó por matizar la responsabilidad del sexenio anterior en la gestación de la crisis financiera. Salinas se autoexilió días después.

88 Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y la Competitividad (PABEC, septiembre de 1994); Programa de Emergencia Económica (Acuerdo Nacional para Superar la Emergencia Económica (AUSEE, enero de 1995); Programa de Acción para Reforzar el AUSEE (PARAUSEE, marzo, 1995).

políticas que enfrentó a lo largo de su mandato y cómo las resolvió lo exhiben como un Ejecutivo débil y pasivo, hay evaluaciones que lo presentan como un hábil y prudente mandatario que condujo al país a la democracia y la modernidad (Hernández, 2003).

En la segunda mitad de su gestión presidencial, el PRI perdió la mayoría en el Congreso, entre otros efectos, por liderar la aprobación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10 al 15 por ciento. En 1997, el PRI perdió 136 escaños de mayoría, y aceptó la autonomía y las nuevas facultades del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En tanto, la presidencia de Zedillo era cuestionada por decisiones políticas erráticas; en el ámbito educativo, se destacó por pactar un acuerdo transexenal que prevalece en la actualidad.

El ANMEB constituyó el pacto político que suscribieron gobierno, sindicato y gobernadores para establecer las bases de un nuevo modelo en la EB (Loyo, 1992; Martín del Campo, 1992). Pese a que no existían las condiciones para articular los distintos niveles de enseñanza básica, debido a las enormes disparidades en la formación de maestros, las prácticas pedagógicas, el currículo, las implicaciones laborales y por no contar con un diagnóstico del que se desprendieran los cambios necesarios, se integró la EB nacional por mandato constitucional bajo condiciones adversas.<sup>89</sup>

El proceso de modernización iniciado en 1992 avanzó y se consolidó debido a la conjugación de razones políticas e intereses sindicales. La estrategia del entonces secretario fue promover el proyecto de federalización como educativo y no como un proyecto político-laboral, lo que le permitió ampliar la negociación con el sindicato hacia temas como la renovación curricular, la elaboración de nuevos libros de texto, la revaloración del magisterio y la participación social (Latapi, 2004; Ezpeleta, 2010).

Para ello, contó con el apoyo de su grupo técnico: Esteban Moctezuma (oficial mayor y después subsecretario de Planeación y Coordina-

89 Desde 1980 en el Consejo Nacional Técnico de la Educación se propuso la integración de los niveles educativos. En 1982, se planteó una educación de 10 grados y en el sexenio de Carlos Salinas se manejó de 11 grados. Ninguno de ellos prosperó.

ción), Carlos Mancera Corcuera (secretario particular, posteriormente subsecretario de Planeación) y Pascual García de Alba (subsecretario de Coordinación Educativa), quienes impulsaron las negociaciones políticas y laborales con el sindicato.<sup>90</sup>

Al oficial mayor le correspondió atender las negociaciones laborales con el SNTE y los asuntos presupuestales; al subsecretario Olac Fuentes se le encargó continuar la reforma curricular e impulsar los nuevos enfoques educativos; al sindicato magisterial se le permitió intervenir en la elaboración del plan sectorial 1989-1994, mas no en la reforma curricular (López, 2009). El trabajo coordinado que desarrollaron los equipos técnico y académico dentro de la secretaría fue un aspecto clave para impulsar la reforma educativa.

Viví una Subsecretaría de Planeación y Coordinación muy fuerte a cargo del licenciado Mancera, [...] con el apoyo del secretario Limón Rojas tenía perfectamente articulado lo que eran las distintas subsecretarías [...]. El licenciado Miguel, al igual que el entonces secretario Solana Morales o el secretario Zedillo, había una identificación y una integración de equipo, se sentía que había ese liderazgo y se sabía hacia dónde iban los propósitos y objetivos de la política educativa. Nos veíamos como un equipo de trabajo, independientemente de que estuviéramos trabajando con distintos secretarios (I. Villagordoa, Entrevista, 2013).

Por su parte, la SEBYN se dedicó al diseño e implementación de varios programas y acciones académicos, como la reforma curricular, los materiales educativos, el uso de las nuevas tecnologías, la reforma de las escuelas normales y la actualización de los maestros en servicio, programas que no contaron con reglas de operación,<sup>91</sup> lo que les permitió avanzar y consolidar cambios importantes desde las escuelas.

90 El diseño y la implementación de la Carrera Magisterial fueron traídos por Zedillo en su regreso a México. Una de las varias iniciativas que se desarrollaron en Estados Unidos de promoción de los maestros bajo el sistema de pago por mérito (*merit pay*), cuyo esquema fue encargado a Esteban Moctezuma. Entrevista con Olac Fuentes, el 1 de octubre, 2013, en la Ciudad de México.

91 La reglamentación de operación de los fondos federales apareció en 1999, cuando se establecieron las primeras reglas de operación del Programa de Empresas de Sociales (Fonaes) a cargo de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad de la

La imbricación de los intereses políticos y educativos permitió la continuidad de las políticas educativas para el nivel básico en la gestión del subsecretario Fuentes Molinar. El grupo académico en que se apoyó provino de la academia y la investigación.<sup>92</sup> Las personas que ocuparon los puestos cumplieron con, al menos, dos condiciones: 1) no establecieron vínculos personales estrechos con la clase política; 2) no fueron reclutados en la clase política dominante ni en el grupo de Ernesto Zedillo. Esto le permitió al subsecretario la operación de un conjunto de políticas y programas que fueron desarrollándose de manera azarosa y negociada (O. Fuentes, Entrevista, 2013).

Esta situación fue reforzada por el aislamiento de la gestión de Olac Fuentes de las presiones laborales y sindicales; el monopolio del conocimiento pedagógico por parte de los directores generales y su fuerte integración vertical, la falta de sistemas o mecanismos de vigilancia, sanción, equilibrio o contrapesos (contraloría técnico-académica) a los agentes burocráticos que no cumplían para evitar el oportunismo y la defeción.

En un contexto donde el diseño político-administrativo de la subsecretaría fue previamente negociado entre el secretario Zedillo y su grupo político, el subsecretario Fuentes Molinar tuvo un margen considerable de autonomía para integrar hábilmente las diferentes unidades administrativas (véase el cuadro 17).

---

Secretaría de Desarrollo Social. Sería hasta 2002 cuando se publicaron las reglas de operación de seis programas educativos: Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros en Servicio (Promep); Programa Escuelas de Calidad; Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y la Integración Educativa; Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes; Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas; Programa Nacional de Lectura.

92 Rodolfo Ramírez Raymundo, Elisa Bonilla Rius, Alba Martínez Olivé procedían del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE)-Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav) y trabajaron con el maestro Olac en la Fundación SNTE y en la rectoría de la UPN. Francisco Deceano Osorio, Lino Contreras, Aurora Saavedra Solá y otros, procedían de la Facultad de Economía de la UNAM del grupo Corriente de la Reforma Universitaria, quienes coincidieron con el maestro Olac.



**Cuadro 17.**

Evolución orgánico-administrativa de la SEB, 1994-2000

<b>Presidente</b>	Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000
<b>Secretarios</b>	Fausto Alzati Araiza	1994-1995
	Miguel Limón Rojas	1995-2000
<b>Subsecretario</b>	Olac Fuentes Molinar	1994-2000
<b>Política educativa</b>	Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000	
<b>Estrategia político-administrativa</b>	Gestión y planeación estratégica: Modelo por proyectos	
<b>Pacto político</b>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	
<b>Normativa</b>	RISEP, 26 de marzo de 1994; RISEP, 23 de junio de 1999	
<b>Cambios</b>	Subsecretaría de Educación Básica y Normal	
<b>Direcciones generales</b>	Normatividad	
	Francisco Deceano Osorio	
	Materiales y Métodos Educativos	
	Elisa Bonilla Rius	
	Investigación Educativa	
	Ricardo Moreno Botello (enero-1995 a septiembre de 1998)	
	Rodolfo Ramírez Raymundo (1998-2003)	
	Educación Indígena	
Alexis López Pérez (enero 1996 a junio de 1998)		
Rubén Viveros Álvarez (junio 1998 a octubre 2006)		
Unidad de Normatividad y desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional del Magisterio/Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio		
Alba Martínez Olivé		

Fuentes: Elaboración propia con base en SEP, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, 26 de marzo de 1994; SEP, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, 23 de junio de 1999.

Con una unidad de mando centralizada, un perfil político bajo y una dirección pedagógica firme, se constituyó la subsecretaría bajo un

modelo de gestión dual: una gestión por proyectos, con direcciones generales de reciente creación (Normatividad, Investigación Educativa, Materiales y Métodos Educativos, Actualización del Maestro), en conjunción con una burocrática tradicional, representada por las Direcciones Generales de Educación Normal e Indígena.<sup>93</sup>

La firme dirección ejercida se vio reflejada en decisiones de alto impacto:

La evaluación de los libros de texto de secundaria era zona incluso de corrupción pero la determinación política del subsecretario fue “limpiemos esto” y eso nos daba [a los directores generales] un respaldo enorme para operar e ir hasta el fondo, eso era un gran soporte de carácter educativo y organizacional e incluso de carácter político, y de veras trabajar en esas condiciones era algo hermoso porque se podían hacer cosas con mucha libertad y con mucha certeza de a dónde íbamos (L. Contreras, Entrevista, 2013).

La reorganización del aparato de EB significó la transformación y reinstitucionalización de la formulación de políticas educativas para enfatizar un proyecto basado en la gestión pública (descentralización, planeación estratégica, evaluación). En el marco de una nueva estructura de atribuciones, la subsecretaría siguió adoptando el esquema departamental, fragmentándola en direcciones generales definidas como unidades responsables de un conjunto de funciones, las cuales pocas veces trabajaron de manera coordinada o articulada.

Aunque el diseño organizacional basado en el modelo por proyectos planteó establecer direcciones mínimas encargadas de la regulación, la supervisión, el seguimiento y el funcionamiento del subsistema básico, no se establecieron mecanismos o frenos institucionales para dar certidumbre mínima, legal y presupuestaria a aquellos servicios educativos desatendidos históricamente por el subsistema: educación inicial, telesecundaria, especial e indígena.

93 El subsecretario no tuvo control sobre tales direcciones. Se entiende entonces que fueron parte de las concesiones que el gobierno de Zedillo le otorgó al SNTE.

La reorganización contempló tareas normativas de alcance nacional como el currículo, los materiales y métodos educativos, la formación inicial y continua de los maestros y la gestión escolar, mas no tuvieron espacio dentro de la estructura organizacional la educación inicial, la especial ni telesecundaria,<sup>94</sup> así como aspectos organizativos de las escuelas relacionados con normatividad, funciones supervisoras y de evaluación, tales como consejos técnicos, funciones directivas, emisión de normas de participación social, formación de supervisores y directivos.<sup>95</sup>

Un botón de muestra. El nivel de educación especial enfrentó decisiones con bajo grado de consistencia y continuidad. Los avatares sexenales fueron moldeando las propuestas para la atención de ésta. Con el ANMEB, el ámbito de acción de la entonces Dirección General de Educación Especial se redujo al Distrito Federal, donde la ausencia de una instancia nacional para coordinar el proceso, la desaparición de su normatividad, la descentralización de los servicios educativos y la confusión generada por su integración, así como la difusa frontera entre la educación especial y la regular, han desalentado su implantación seria, en términos de atención a educandos con necesidades educativas especiales (Sánchez *et al.*, 2003; SEP (2001), Bloque 8: 2b.).

La telesecundaria escolarizada, configurada como modelo surgido hacia 1968, fue una alternativa de bajo costo, en relación con la demanda del nivel secundaria en zonas carentes de ella, y administrativamente considerada una extensión de ésta (1973). Sin embargo, la telesecundaria carece de una estructura nacional, así como de normatividad. Su distribución es por estados y sólo donde la matrícula es representativa; además, persisten graves deficiencias en lo pedagógico y en la asignación de recursos, lo cual la ha convertido en un servicio desprotegido por parte de las autoridades educativas (Sánchez, 2013; SEP (2010), Bloque 14: 3.).

94 La especial ha sido un tipo educativo que, pese a las innovaciones que ha presentado, ha sido un nivel descuidado. La telesecundaria ha sido históricamente un nivel educativo que ha dependido de varios órganos y unidades administrativas. Actualmente, está adscrita a la Dirección General de Materiales e Informática Educativa.

95 Este aspecto se derivó de la conversación establecida con el maestro Rodolfo Ramírez Raymundo, director general de Investigación Educativa en el periodo 1997-2002.

La reorganización se concentró en la Educación Básica (preescolar y secundaria) y la Normal, pero descuidando niveles de alcance nacional. Esto provocaría no sólo dificultades en el diseño organizacional, sino problemas y tensiones importantes a lo largo del proceso de su reestructuración, acentuados en el sexenio posterior. El diseño organizacional de la subsecretaría respondió a un esquema funcional, dividido en direcciones generales y, aunque ya no operaba escuelas, se mantuvo la estructura funcional, heredada del patrón organizacional de las décadas pasadas. Por “necesidades del sistema”, la estructura se fue adaptando a los intereses (proyectos y programas) que cada funcionario administró.

En cada administración se toman decisiones diferentes y lo que uno ha podido identificar son los cambios de estructura, pero lo que la experiencia muestra es que no basta con los cambios de estructura porque finalmente en los hechos vuelve a ocurrir que una cosa es la estructura formal y otra la funcional (E. Moreno, Entrevista, 2013).

Una cosa es lo establecido normativamente y otra la práctica social [...] yo sí recuerdo haber revisado el reglamento interior y ver específicamente las funciones que le tocaban a la dirección, pero eso nunca orientó mi trabajo y yo creo que, de muchos más, no era un tema fundamental. El proyecto principal se llamaba Proyecto de Gestión Escolar... pero también teníamos en proyecto de seguimiento de reforma a las Normales, [...] el proyecto que diagnosticó la situación de las escuelas multigrado, también organizábamos los concursos para los proyectos de investigación [...] esa línea cumplía con parte de sus funciones de investigación, pero las actividades eran enormes, por eso se desbordaban, no había fronteras, cuando se inicia la reforma a Normales, involucra a toda la subsecretaría [...] yo no viví eso de: esto nos toca y eso hago, no, la organización era una red, no un organigrama rígido (A. Sánchez, Entrevista, 2014).

Más que una organización en red, se trató de un tipo de organización peculiar: un especialista que centralizaba las decisiones a través de las direcciones fuertemente jerarquizadas. La organización

se asimiló mucho más a equipos especializados que a una estructura burocrática, los equipos fueron entidades poderosas y dinámicas.

Al principio no hubo oportunidad de contratar directores de área, había equipos de trabajo que se fueron convirtiendo en las subdirecciones, después en una dirección; empezamos de abajo, en lugar de que yo hubiera tenido un conjunto de cinco o seis directores empecé contratando lo que luego fueron jefes de departamento y luego subdirectores, los directores de área llegaron al final [...] era un concepto de trabajo de personas que pudieran arrastrar el lápiz, no había una idea jerárquica (E. Bonilla, Entrevista, 2013).

La estructura de la subsecretaría era mínima en términos de personal y era muy permeable; es decir, uno podía estar trabajando en la formación continua de los maestros y a la vez colaborando en la formación inicial y podías irte a apoyar a la gente de investigación o la elaboración de materiales educativos. Era una estructura flexible y no había estancos [...] había mucha comunicación entre nosotros y más se prestaba porque eran equipos pequeños, cuando llego a esta dirección de Normatividad [...] no habíamos más de treinta personas que tuvimos el apoyo de los maestros de las escuelas Normales para hacer los planes y programas (E. Ponce, Entrevista, 2013).

Los aspectos organizacionales fueron derivando de la práctica, como la llaman en la función pública, por *necesidades del servicio*, aunque el esquema de organización respondió a los intereses de los actores y grupos políticos.

Así, la subsecretaría se integró por tres direcciones generales y una coordinación general,<sup>96</sup> la cual preservó el esquema departamental, aunque fue fragmentada en direcciones generales independientes presupuestalmente, pero con escasa o nula responsabilidad en la eficiencia, por cuanto se refiere a la implementación de esas políticas

96 La Dirección General de Educación Indígena formó, de manera marginal, parte de la reforma educativa, pues se hallaba envuelta en una serie de problemas político-sindicales.

educativas. El diseño fue un dispositivo eficaz de contención de intereses particulares, plagado de vacíos institucionales que dieran certeza al rumbo de los proyectos y programas diseñados.

La Dirección General de Materiales y Métodos Educativos (DGMME)<sup>97</sup> fue la primera unidad que operó, a partir del 1 de marzo de 1993, aunque se formalizó administrativamente un año después. Su organización respondió a un esquema académico, más que administrativo, bajo el cual pudo desarrollar y culminar la reforma curricular.<sup>98</sup> Al constituirse en una dirección centralizada para completar la reforma a los planes y programas de estudio del nivel básico, se convirtió en una instancia enorme, tanto por el presupuesto asignado como por el tramo de control que asumió.

Las múltiples funciones que adquirió la DGMME llegaron al grado de absorber aquellas que le correspondían a la Dirección General de Normatividad (DGN), la cual nunca hizo desarrollo curricular ni propuso planes o programas de estudio, aunque le correspondía por reglamento. La DGMME fue la unidad realmente encargada de diseñar y desarrollar los contenidos, planes, programas y libros de texto y formular los cambios al currículo. La DGN se abocó a incorporar, para el diseño de planes y programas de estudio, la opinión de los distintos actores del sistema educativo. La primera instancia fue el brazo académico de la subsecretaría y la segunda tuvo un carácter político.

El tema curricular, de norma, estaba en Normatividad, pero por la vía de los hechos, por la vía de la indicación superior, porque no es algo que

97 Originalmente se llamó Dirección General de Métodos y Auxiliares Didácticos, y fue organizada con direcciones de asignatura. Fue la instancia encargada, entre otros aspectos, del diseño y la elaboración de contenidos, métodos, materiales educativos de educación inicial, especial, Básica y Normal; las innovaciones a los contenidos educativos, métodos, materiales y auxiliares didácticos; los contenidos educativos de carácter regional de la Educación Básica; asesorar y apoyar a las Direcciones Generales de Investigación Educativa, de Educación Indígena y demás unidades administrativas, en la elaboración y aplicación de los contenidos, materiales, métodos y auxiliares didácticos para los planes y programas de estudio, normas e instrumentos de evaluación del aprendizaje (SEP (1994), Bloque 9: 5.) (art. 25).

98 La reforma a los planes y programas de estudio de preescolar, primaria y secundaria estaba prácticamente concluida cuando llegó el maestro Olac Fuentes a la subsecretaría. Se trataba ahora de plasmar los planes y programas de estudio en los libros de texto.

yo me abrogué personalmente, fue haciendo muchas de las funciones que estaban previstas para la Dirección General de Normatividad [...] la tarea de programas de estudio estaba concluida, no se necesitaba de una dirección para eso [...] ahora lo que tocaba era plasmarlos en los libros de texto y la dirección estaba organizada por asignatura [...] [la DGN] tenía la tarea de planes y programas de estudio para la educación Normal, porque esos programas todavía no se habían hecho, la reforma de las escuelas Normales se retrasó [...] y eso siempre ha pasado, primero vas a las aulas con los profesores en servicio y luego te ocupas de los profesores en formación, por eso tomó la vocación de las Normales [...] nosotros siempre habíamos asumido, porque así nos lo habían indicado los superiores, muchas tareas curriculares porque la DGN estaba enfocada a las Normales [...] la dirección desarrollaba más funciones de las establecidas en el reglamento interior (E. Bonilla, Entrevista, 2013).

La Dirección General de Normatividad nunca dictó norma curricular, no hacía desarrollo curricular, contenidos ni planes ni programas de estudio, le correspondía pero no lo hacía, tenía otro tipo de procedimientos, desarrolló la reforma de las Normales, que no necesariamente debía de estar ahí pero nunca hizo currículum, por eso la Dirección de Materiales había absorbido incluso funciones que ya no estaban dentro de su área de competencia... lo que decía el reglamento interior podría no necesariamente estarse reflejando en la realidad, si de pronto a Normatividad le correspondía el diseño de planes y programas, en los hechos no lo hacía y se supone que iba a haber una transición hacia allá, pero la verdad es que la eficacia de la Dirección de Materiales Educativos obligaba a que se mantuviera todavía ahí esa función (L. Contreras, Entrevista, 2013).

La transformación del currículo y la renovación de los materiales educativos, puestas en marcha desde 1992, así como la definición de las políticas de formación inicial, se negociaron con personajes de la vieja guardia (burocracia administrativa y sindical). De 1989 a 1992, el secretario y su equipo realizaron consultas para elaborar propuestas de cambios curriculares y políticas de formación de maestros. La curricular fue ampliamente consensada con los grupos políticos más

conservadores, el Conalte y el SNTE, para cumplir con los compromisos emanados del Acuerdo Nacional. En formación de maestros, el asunto fue complicado, con la intransigencia del sindicato.

La renuencia y el escepticismo de viejos cuadros académicos, políticos y sindicales del magisterio a las acciones de impulso a las Normales fue un impedimento para coordinar los cambios en la EB con la transformación del normalismo. Sin preocuparse demasiado por las fallas organizacionales, el subsecretario puso más atención en las reglas del juego político, en el momento de definición del perfil organizacional de la Dirección General de Normatividad que, por otro lado, fue la instancia donde se manifestaron nítidamente las inconsistencias organizacionales.<sup>99</sup> La unidad se creó en sustitución de las Direcciones Generales de Educación Inicial, Preescolar y Educación Primaria para asumir las funciones de varias instancias encargadas de regular, normar y autorizar la Educación Básica y Normal.<sup>100</sup>

Se propuso establecer las normas en el nivel nacional en la elaboración y verificación de planes y programas, y materiales educativos de los niveles de educación inicial, especial, Básica y Normal, así como la formación, capacitación, actualización y superación de maestros. No obstante las facultades establecidas, su marco de actuación fue tan impreciso y poco claro que en menos de cuatro años tuvo tres directores generales.<sup>101</sup> Esta indefinición derivó de un aspecto mayor: aunque la DGN fue la instancia facultada para establecer las normas de nivel nacional en la elaboración y verificación de planes, progra-

99 A decir de uno de los directores generales, su creación fue errática, ya que siendo la subsecretaría una instancia normativa era contradictorio establecer una unidad encargada de establecer las normas para el nivel nacional en la elaboración y verificación de planes y programas de la Educación Básica (inicial, preescolar, primaria, secundaria y Normal).

100 Entre ellas, el Conalte, el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal, la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM). Las tres primeras desaparecieron como parte del proceso de reorganización del sistema educativo nacional.

101 La Dirección General de Educación Normal fue una instancia sobre la que el subsecretario no tuvo control, pero que se mantuvo. La primera directora fue Magdalena Gómez Rivera, ex rectora de la UPN (agosto-octubre, 1992). La relevó Alexis López Pérez (1993-1994) y María Candelaria Valdés (febrero de 1996-agosto de 1997). Posteriormente, la Dirección General de Normatividad fue asumida por Francisco Deceano Osorio (1997-2005).



mas y materiales educativos de educación inicial, especial y Básica (omitió la indígena), en los hechos se concentró el esfuerzo en la reforma a las Normales.

Ante los ajustes administrativos producidos por la federalización y la falta de decisión de la autoridad educativa para regular la profesionalización del magisterio, la dirección general fue ubicada para conducir, de manera tardía, la reforma a las Normales. El diseño de las políticas de formación inicial docente pasaba necesariamente por éstas, las cuales política y administrativamente padecían las transiciones de la federalización. Por su parte, la DGENAM<sup>102</sup> vivió una ambigüedad en cuanto a su ubicación y dependencia dentro de la Secretaría de Educación Pública.

Por un tiempo se mantuvo dentro de la estructura de la SEBYN, pero sin que el subsecretario tuviera control sobre ella, ya que se le dificultaba poner en marcha las tareas de reforma conforme a una visión académica y política diferente (Maya, 2005).<sup>103</sup> Mientras la DGENAM quedó separada de las acciones normativas, la DGN se concentró en coordinar propuestas para integrar un sistema de profesionalización.

Para resolver el deterioro curricular e institucional en el que se encontraba la formación inicial de maestros, severamente desarticulada de la reforma a la Educación Básica emprendida en 1993, la DGN fue la instancia encargada de orientar los trabajos (Arnaut, 2004; Ibarrola, 1998).<sup>104</sup> Con todo, la federalización dejó en tierra de nadie el diseño y la aplicación de las políticas de formación inicial y continua

102 En 1971, el Instituto Federal de Capacitación para el Magisterio se transformó en Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio. Adquirió la responsabilidad del mejoramiento profesional y docente de los maestros de educación preescolar, primaria, media y superior. En 1978, se transformó en la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGCMPM). En 1989, se fusionaron la antigua Dirección General de Educación Normal (DGEN), creada en 1947, y DGCMPM, dando origen a la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio.

103 Históricamente, el SNTE ha buscado una mayor participación en la toma de decisiones para la EB y la profesionalización de los maestros, presionando a través de las demandas políticas presentadas por las Escuelas Normales.

104 Se establecieron dos instancias independientes y separadas para la formación inicial y continua, debido a la compleja problemática institucional que ha caracterizado a ambos sistemas de formación, así como a la injerencia del SNTE en dichas políticas.

de profesores y los mecanismos para instrumentarlas. Por ser una zona donde confluyeron diferentes actores e instituciones educativas con influencia en la formación docente, la DGN retrasó la atención a las Escuelas Normales por las tensiones e intereses presentados. Sólo hasta 1997, previo a las acciones de consulta y cabildeo, se concretó la estrategia para su transformación.

El subsecretario Olac Fuentes, amén de centrarse en aspectos académicos y curriculares de la reforma a las Normales, llevó a cabo estrategias políticas de consenso, a fin de equilibrar fuerzas aliancistas con el SNTE, principalmente, con los profesores de las Normales, puesto que serían éstos los actores principales de la puesta en marcha del programa de transformación. Los diferentes grupos mantuvieron intereses en las Normales: maestros de la vieja guardia, los desplazados de puestos clave de la SEP, la burocracia administrativa y sindical, el grupo académico del subsecretario, investigadores educativos, todos ellos fueron incluidos para poner en marcha la reforma educativa (Maya, 2005).

La complejidad que implicó coordinar y operar las tareas de los diferentes planes de estudio que comprendió la reforma desvió la atención del director general para asumir a plenitud sus funciones. Como el resto de ellos, el conjunto de funciones convergentes<sup>105</sup> que tenía que llevar a cabo con las Direcciones Generales de Investigación Educativa, Educación Indígena y la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio,<sup>106</sup> no fue un asunto central, pues en los hechos no se efectuaron:

La Dirección General de Normatividad, desde que surge, no se apega a lo que el reglamento interior dice que son sus funciones, solamente toma la parte, que era enorme, de reforma de la educación Normal y entonces

105 Diseño y actualización de los planes y programas de estudio de la educación inicial, especial, Básica y Normal, como de políticas y planes para la actualización, capacitación y superación profesional continua de maestros en servicio en aquéllas.

106 De 1994 a 1999, fue denominada Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros. A partir de 2005, se denominó Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.

sólo se aboca a generar la normatividad de las Normales, establecer la norma en lo académico del plan de estudios (E. Bonilla, Entrevista, 2013).

La responsabilidad formal estaba en la Dirección de Normatividad y subrayo que era una responsabilidad formal, organizativa, pero la definición curricular, la definición de los programas pues eran directamente coordinados por el maestro Olac, él mismo participó directamente en la elaboración de programas y a mí me correspondió la elaboración del plan y los programas de estudio de las licenciaturas en primaria y secundaria (R. Ramírez, Entrevista, 2013).

Pese a todos los esfuerzos y a las iniciativas gestadas, la reforma curricular de las Normales no tocó estructuras institucionales e intereses sindicales, porque el SNTE estuvo vigilante de la reforma que la subsecretaría emprendió en la formación inicial. Las funciones sustantivas de las Escuelas Normales (investigación, difusión) se desvanecieron (Maya, 2005). La gestión del proyecto de transformación de las Normales se enfrentó con dificultades de desarticulación en la EB hasta la Normal: débil vinculación de las Normales con las escuelas, pobreza en recursos de aprendizaje, ausencia de trabajo en equipo, escaso uso de la evaluación, falta de trabajo colegiado, entre otros rezagos (Deceano, 2000).

La política de formación inicial corrió de manera separada a la formación continua, reflejándose en la estructura formal a través de la creación de la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros, UNYDAC, dado el carácter emergente de los programas de actualización del magisterio (1992, 1993).<sup>107</sup> Ésta se creó para centralizar la política de formación continua, la cual anteriormente desarrollaron

107 Fue responsable de proponer políticas y planes para la actualización, capacitación y superación profesional de maestros de educación inicial, Básica, especial y Normal. En 1999, se convirtió en Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio. A partir de 2005, se denominó Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (SEP (2008), Bloque 6: 2d.).

instituciones que atendieron la formación, capacitación y actualización en el país, incluso bajo una misma dependencia administrativa.<sup>108</sup>

La formación continua de los maestros fue una tarea ardua, compleja, dada la injerencia directa del SNTE (Arnaut, 2004).<sup>109</sup> El marco normativo de la instancia fue altamente deficiente, debido a que trazó un modelo de formación docente fincado en una estructura institucional paralela que no contó con mecanismos institucionales de continuidad en el desarrollo profesional y mejoramiento de la enseñanza.<sup>110</sup> En tanto la unidad definía su marco normativo, agregando o excluyendo facultades, se presentó la duplicidad de funciones con la DGN. Para muestra, un caso: la UNYDAC tuvo la facultad de proponer las normas que regulan el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de EB, pero dicha atribución fue asumida por la Dirección General de Normatividad.

Estas deficiencias organizacionales se agudizaron con un campo de acción para la formación permanente: la superación profesional. Éste fue un espacio que el sindicato sustrajo para aumentar el control sobre el magisterio. La unidad encargada de autorizar los posgrados fue la DGN, aunque le fue difícil mantener dicha función, dada la fragmentación y heterogeneidad de las instituciones y los programas de estudio, también fue una atribución que asumió la unidad de

108 Fue el caso de la DGEN, creada en 1947, que a partir de 1989 se fusionó con la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, creada en 1978, para dar paso a una nueva institución, la DGENAM.

109 Varios factores determinaron dicha situación: "a) una deficiente regulación de los programas de formación permanente, debido a que es un campo en el que intervienen diversas autoridades e instituciones públicas y privadas, cuyas atribuciones están superpuestas y no pocas veces son difusas y confusas; b) la íntima relación que existe entre la formación permanente y las condiciones laborales y salariales de los maestros (determinadas por el antiguo escalafón, la carrera magisterial y otros escalafones no escritos), lo cual provoca que, con relativa facilidad, los programas de actualización, capacitación y mejoramiento profesional queden sometidos, al del mejoramiento laboral y salarial del magisterio".

110 Los Centros de Actualización del Magisterio fueron excluidos de las tareas de actualización de maestros y en su lugar fueron creados los Centros de Maestros, los cuales se hicieron cargo de las asesorías y los apoyos académicos a los profesores, directivos y supervisores de los niveles básicos. Ello generó duplicidad de funciones y recursos, lo que profundizó la segmentación y burocratización del sistema educativo, pues las Normales y unidades de la UPN desarrollaron funciones similares. A la vuelta de dos sexenios, sus efectos fueron más que devastadores.

Normatividad, pero fue relegada dado que concentró su esfuerzo en la actualización del profesorado.

La apertura de posgrados se definió políticamente entre las autoridades, el SNTE y los particulares, donde la normatividad y los mecanismos de regulación por parte de la federación contribuyeron a ese crecimiento desmedido (Maya, 2005). Los vacíos en la normatividad abrieron un frente para la intervención directa en un campo donde el subsecretario se enfrentó a un escenario incontrolable para regular los posgrados. La profesionalización del magisterio estuvo centrada en la actualización, fincada en un modelo de capacitación masiva y homogénea, acción que careció de reglas claras.

Decimos, medio en broma, medio en serio, que en México a cada problema educativo le queremos dar como solución la actualización de los maestros; que ésta acaba traduciéndose siempre en un curso y que éste adquiere sentido para sus destinatarios sólo si da puntos para la Carrera Magisterial. Este dicho, por supuesto, tiene un sustento empírico. Como sabemos, a partir de la creación del sistema de promoción en 1992 y, como consecuencia, se inició una gran producción de cursos [...] La experiencia y la investigación sobre cómo aprenden los maestros, indican con nitidez que se necesita bastante más que cursos para que puedan formarse de manera continua a lo largo de su vida profesional (Martínez, 2005: 14).

Fue evidente que la sola capacitación instrumental, anclada a un sistema de estímulos perverso, obstaculizaría tanto la profesionalización del magisterio como la conformación integral de la EB. Esto se debió en gran parte a las fallas que no se previeron en el diseño institucional de la instancia.

Caso similar se presentó en la Dirección General de Investigación Educativa,<sup>111</sup> instancia que tuvo un amplio abanico de tareas. Creada en sustitución de la Dirección General de Educación Especial, como

111 Fue la instancia encargada de realizar investigaciones, sondeos de opinión y análisis de necesidades del educando, susceptibles de desarrollarse a través del diseño, formulación y actualización de planes y programas de estudio de educación inicial, Básica, especial y Normal.

una pequeña unidad de fomento a la investigación, pasó a coordinar y desarrollar proyectos de innovación.<sup>112</sup>

Al constituirse como una instancia flexible, dividió sus esfuerzos en el seguimiento de reforma a las Normales, reforma de la licenciatura en educación preescolar, primaria y secundaria; definición de los planes y programas en primaria y secundaria; elaboración de materiales para profesores y los libros de texto gratuitos; coordinación y desarrollo de los cursos nacionales para directivos de educación primaria y secundaria.

El diseño, la realización y la aplicación de proyectos de investigación con carácter experimental orientaron su primer objeto: fomentar la investigación. Conforme definió sus funciones, se dedicó a desarrollar proyectos de innovación, el principal: Transformación de la Gestión Escolar de la Escuela Primaria, columna vertebral de una nueva propuesta de intervención en los centros escolares, basada en la integración y capacitación de equipos promotores estatales, en la participación voluntaria del personal directivo y docente para asumir la necesidad de cambio en la organización y el funcionamiento escolar y en el apoyo permanente en las distintas etapas del proyecto (Ramírez, 2000).

Con todos los logros alcanzados, la instancia centró su intervención en primaria y poco pudo hacer para dar continuidad al trazado de políticas para la educación inicial, especial, indígena y secundaria. Varios de los proyectos diseñados previamente fueron iniciados y piloteados, pero quedaron truncos, ya sea por la falta de presupuesto, por el desplazamiento o cancelación que sufrieron.

El de gestión escolar, eso era lo más fuerte, opacaba a los demás porque consumía el tiempo de Rodolfo, en términos de trabajo con nosotros, los demás éramos los olvidados, los que si había un tiempo en la noche nos atendía para los pendientes, el que nos decía pues sígueme, pero es “su proyecto”, pero lo que pasa mucho en la subsecretaría se vuelve el

112 Los proyectos y las propuestas pedagógicas fueron Integración Educativa de Niñas y Niños con Necesidades Educativas Especiales, Atención Educativa a Población Infantil Migrante y Modelo Educativo para Escuelas Multigrado.

proyecto del subsecretario, del director y es sacarlo y los demás proyectos quedan nublados [...], pero esto es así porque mientras el proyecto no se institucionalice puede o no existir (C. Popoca, Entrevista, 2013).

El trabajar por programas hizo que ciertas áreas quedaran descubiertas, como la educación inicial, la especial, telesecundarias, así como los procesos organizativos e institucionales relacionados con la escuela: cuestiones organizacionales, consejos técnicos, función directiva, supervisores, docentes, su formación o normas de participación social. Esto derivó de su diseño, forjado a la luz de una vocación que quedó indefinida:

Tenía una vocación versátil, de innovación, de renovación. Era una instancia flexible, a diferencia de estructuras duras y perdurables (direcciones generales de Materiales y Métodos, Desarrollo Curricular, Formación Continua). Tiene una debilidad porque buena parte de los proyectos de innovación se hacen en los márgenes, se hacen a retazos de lo que deja la estructura dura, se hace con cuestiones toleradas de innovación y experimentación. El mayor reto es cómo entrar al centro de operación del sistema. Poco valía que estuviera en la oficina del secretario estatal si no se colocaba como responsable del nivel educativo, un proyecto de innovación que corra como comando hecho para atención a sectores en edad extraescolar, eso no hay. Tienes que convencer y negociar con la estructura dura, presentarte con el responsable de primaria y que baje con los supervisores y toda la estructura. No tiene una instancia de ejecución directa (J. Martínez, Entrevista, 2013).

Igualmente, las debilidades organizacionales se presentaron en la DGEI, una instancia controvertida,<sup>113</sup> que sería la única unidad adscrita a la subsecretaría que siguió funcionando bajo el viejo modelo, y que maniobró para conservar su influencia o minimizar sus pérdidas. Se la mantuvo dentro de la estructura “por ser una decisión de gobier-

113 Encargada de proponer y actualizar normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales, auxiliares e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación, así como de diseñar materiales educativos.

no, por ser un asunto nacional”, que necesitaba ciertos instrumentos pedagógicos de política educativa comunes pero que en la práctica no asumió.

El problema de las definiciones duras sobre la política educativa yo creo que ahí no se dio, ése ha sido un problema permanente [...] hay un discurso que no tiene una clara traducción a las formas de operar, es un discurso que es muy rasposo ideológicamente que siempre tiene que cuidar los elementos que pueden resultar más agresivos para creyentes de una secta u otra (O. Fuentes, Entrevista, 2013).

El desarrollo organizacional de la DGEI ha sido atravesado por conflictos sindicales que han impedido incorporarla al conjunto de políticas de EB. Su posición ha sido marginal y se le ha considerado como una subsecretaría dentro de la SEP. Creada en el marco de la Ley Federal de Educación de 1973, que en su artículo 5º fracción III propone: “Alcanzar un idioma común para todos los mexicanos sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas”. Con ello, se contempló un proyecto de educación para los pueblos indígenas.

Las políticas educativas para los pueblos indígenas han formado parte del devenir de una nación forjada al calor de rupturas y contrastes. Los proyectos de educación indígena transitan por senderos teóricos que se levantan como diques para un diálogo abierto, sin prejuicios ideológicos (Bertely, 1998; Martínez, 2011).<sup>114</sup> Las políticas educativas dirigidas a este sector se han entremezclado con movimientos indígenas independientes que plantean cambios sociales profundos y con organizaciones profesionales indígenas que pugnan por el reconocimiento jurídico de las lenguas indígenas y la implantación de un indigenismo de participación.

Por más de nueve décadas, la SEP se ha empeñado en alfabetizar, castellanizar y homogeneizar al mundo indígena. Desde Vasconcelos,

114 El intelectualismo de José Vasconcelos, la antropología aplicada de Manuel Gamio, el pragmatismo social de Moisés Sáenz, el socialismo nacionalista de Narciso Bassols, Vicente Lombardo, Genaro Vázquez, el etnocentrismo indígena de Guillermo Bonfil Batalla, el estructuralismo antropológico, el paradigma bilingüe-bicultural, el paradigma intercultural.



las estrategias y los proyectos educativos oficiales se han circunscrito a integrar y adaptar a los indígenas a la nación, apoyados por una fuerte estructura político-administrativa que los ha excluido *de facto*.

Como lo han sostenido estudiosos del tema, la educación indígena constituye un reducto de luchas, debates y empoderamientos, donde no sólo convergen y se enfrentan instituciones escolares y dependencias federales y estatales, sino que también han ido apareciendo nuevos movimientos sociales, reclamos indígenas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, cada uno con sus propias agendas (Dietz, Mendoza y Téllez, 2008).

En el sexenio de Miguel de la Madrid, el proyecto de educación bilingüe bicultural intentó incorporar la pluriculturalidad a la nación, como elemento integrador de los indígenas. La iniciativa tuvo enérgicos opositores, sobre todo de los maestros incorporados al SNTE, que lo vieron como un instrumento de supeditación al gobierno federal.

En 1992, se adicionó un nuevo párrafo al artículo 4º constitucional, donde se reconoció el carácter multicultural y plurilingüe de la nación mexicana, así como el compromiso de protección legal y de promoción cultural de los pueblos indígenas, para garantizarles acceso a la jurisdicción del Estado (Zolla y Zolla, 2004).

La educación indígena se ha incorporado al subsistema de Educación Básica con débiles o escasas consideraciones académicas y pedagógicas. El discurso intercultural adoptado por el SNTE, el magisterio y algunas organizaciones indígenas encauzó los programas no sólo hacia la elaboración de una plataforma política de impulso a la educación bilingüe, sino hacia aspectos político-sindicales. El sindicato reagrupó a los profesores indígenas y condujo sus demandas étnicas al terreno laboral.

La incorporación de personal indígena en los puestos de dirección<sup>115</sup> y de segundo nivel, así como la cantidad de concesiones político-laborales hechas a los líderes del magisterio indígena, fue imponiéndose por encima de la formación y preparación pedagógica de los equipos técnicos y los profesores bilingües. Un ejército de personas participó en proyectos de largo alcance, sin que se produjeran materiales educa-

115 Los directores generales han sido militantes activos del PRI y miembros del CEN del SNTE.

tivos de calidad; por el contrario, se trató de traducciones literales del texto oficial del español a las lenguas indígenas (Rebolledo, 2010).<sup>116</sup>

Derivado de los conflictos político-laborales y de la contratación de personal no indígena, la Dirección General enfrentó una división interna:

Los mandos medios y directivos anularon el papel y funcionamiento de los apoyos técnico-pedagógicos. El responsable de la dirección de Educación Básica sólo trabajaba con mandos medios, al resto del personal no se le incluía en absolutamente nada [...] era la dirección que tenía la menor cantidad de mandos, pero una de las que mayor cantidad de personal operativo tiene (J. Mondragón, Entrevista, 2013).

La Ley General de Educación (SEP (1993), Bloque 5: I.) reconoció la importancia de promover la educación en lenguas indígenas, pero la DGEI careció de un proyecto académico que sistematizara los aspectos metodológicos y curriculares:

Primero fue una relación estrecha con Ludka de Gortari. Ella empezó la nueva generación del libro de texto para indígenas y trabajamos en colaboración para ayudar en la parte editorial de los libros, tenía un conjunto de maestros que trabajaban, tanto el aspecto técnico como el de contenidos, pero no tenían idea de cómo se construía un libro; hubo cercanía, pero en general, salvo cosas muy puntuales, es como una isla aparte (E. Bonilla, Entrevista, 2013).

Los directores generales entrevistados para esta investigación coincidieron en que se tuvo escasa comunicación y articulación con

116 "En el proceso de elaboración de material educativo para la enseñanza de la lectoescritura en lenguas indígenas, un total de 80 personas participaron en el proyecto durante el primer año escolar. El personal produjo 63 libros en igual número de idiomas, 72 eran profesores bilingües, seis hablantes nativos y expertos en la escritura de su lengua, cuatro lingüistas, dos pedagogos, dos sociólogos, un antropólogo y un psicólogo, quienes por lo general no conocían ni la lengua ni los patrones culturales, a la que se sumaba la mayoría de los técnicos de la DGEI, una planta de aproximadamente 20 profesionistas de diferentes áreas" (Rebolledo, 2010: 134-135).

la unidad, sobre todo porque se gestaron conflictos laborales que retrasaron su incorporación a la reforma educativa:

No hubo continuidad de las políticas de educación indígena, las direcciones generales ha sido una posición dada al SNTE [...] cada dirección de área trabaja por su cuenta y tiene su propia dinámica, estructural y programáticamente se consideran las cinco direcciones generales, operativamente sólo se les asignan recursos cuando el secretario determina que un tema en materia indígena es prioritario (J. Mondragón, Entrevista, 2013).

El diseño y desarrollo organizacional desigual de las cinco direcciones generales, bajo un modelo basado en programas, impidió sentar las bases de institucionalización de la SEB que articularan políticas educativas, en un contexto donde prevaleció una frágil estabilidad política y un moderado crecimiento económico.

A pesar de estar definida la normatividad, las reglas de comportamiento se orientaron en otro sentido.

Lo que pasa es que no nos metimos a ver cuáles son las tareas formales, éstas quedan olvidadas, como no hay a quién dar cuentas, no hay una contraloría interna, académica o de funcionamiento [...] por ejemplo, se supone que yo era subdirector de Proyectos y que tendría que coordinar varios proyectos, pero no me preocupé, ni mi director, de ver cuáles eran mis proyectos, yo era sólo el coordinador del programa multigrado, nada más, y digamos no se daban cuenta de si lo que decía el cargo de alguien se estaba haciendo. En los 10 años que estuve no se hizo [*sic*] propiamente investigaciones que alimentaran a las otras direcciones generales ni a la subsecretaría, más bien cada uno se concentró en su proyecto [...] lo que sí buscabas es cómo interactuar con otras áreas, establecer vínculos de apoyo, hasta ahí... era una búsqueda de los responsables de los proyectos más que una política que viniera de arriba (C. Popoca, Entrevista, 2013).

Mientras la dimensión del aparato educativo fue reducida, se desarrolló un trabajo orientado por las directrices del subsecretario, el cual presentó un alto grado de endogamia y homogeneidad de los procesos educativos.

Cuando estábamos con la maestra Elisa Bonilla era otra cosa, hacíamos currículum para primaria y cursos para formación inicial de maestros y para formación de maestros en servicio, todo... pues éramos los mismos los que lo hacíamos... Con la maestra Elisa hacíamos todo, fue muy rico porque aprendimos de todo... cuando hacíamos todos, todo, estabas de acuerdo contigo mismo, no había quién te dijera: “y por qué pones la misma lectura en formación inicial y la misma lectura en un curso de actualización, y la misma lectura en el curso que le das a los inspectores”, pues porque es la que conozco (N. García, Entrevista, 2014).

Yo creo que se deben buscar equipos especializados, pero deben considerarse en el aparato de la secretaría como especialistas a los profesores, no sólo a los posgraduados. [...] Los profesores, en virtud de su trabajo con los alumnos, su participación en la escuela, su relación con los colegas de su conocimiento del sistema, de autoridad, de las demandas que formulan en las instancias superiores, todo eso los hace especialistas que deberían ser más apreciados en el aparato del sistema educativo [...] La puesta y muy seria construcción colectiva de las propuestas, impulsando con mucha fuerza el proyecto de transformación de la gestión de la escuela [...] esto requiere el reconocimiento explícito [...] entre los que saben no sólo son los especialistas, los que estudian la evaluación, tienen grados, sino los muchos maestros desarrollan muchas cosas que no se recuperan (R. Ramírez, Entrevista, 2013).

Aunque la normatividad estableció como eje la coordinación entre las direcciones generales, en los hechos cada unidad realizaba su trabajo. La organización vertical, jerárquica y centralizada del sistema educativo lo fomentaba; además, no existieron los mecanismos o frenos institucionales que les permitieran desarrollar trabajo conjunto, por el contrario, cada director ha sido y es responsable de “su área”:

Poco a poco fuimos tomando espacio donde cada quien era el director general de su área, pero este asunto feudal y territorial no es un problema de la subsecretaría, éste un problema de la administración pública en general [...] presupuestalmente las direcciones generales son responsables de un conjunto de funciones establecidas en este reglamento interior, entonces es una especie de señor feudal en el cual no se ve claramente dónde se articula esto con aquello, [...] a veces no es un tema de mala fe o que el señor feudal no quiera hablar con el de acá, sencillamente que el día a día para sacar los asuntos, te implica estar en eso y no necesariamente en la búsqueda de articulación con los demás [...] sí se empezó a generar esa falta de coordinación, hay un problema estructural que es como una ola que es muy difícil de controlar (E. Bonilla, Entrevista, 2013).

Pero, además, la falta de coordinación se relacionó con los diferentes estilos de decisión y racionalidad política, administrativa y técnica de los funcionarios (políticos, académicos, especialistas):

Hay momentos en los cuales todo director general está buscando el respaldo político, buscando contar con el apoyo (del subsecretario)... y hay veces que en la agenda de un subsecretario no caben tantos proyectos como dice el Programa sectorial. [...] En ese sentido uno puede buscar más o menos la atención, a veces es bueno no estar demasiado en el reflector, tampoco estar al margen, por supuesto, que lo dejen a uno transitar para poder construir. [...] Hubieron momentos de más o menos tensión entre un director general y otro, pero no fue un asunto de mayor relevancia (E. Bonilla, Entrevista, 2013).

Los directores generales imponen una forma de proceder, una forma de ser, cuando yo entré a la subsecretaría... con la maestra Elisa había reuniones de acuerdo entre la directora general y los directores de área [...] a partir de ahí yo no recuerdo otros directores generales que hubo una cercanía tan directa (H. Balbuena, Entrevista, 2013).

Ante la falta de dispositivos institucionales que limitaran ambiciones e intereses particulares, se utilizaron dispositivos obsoletos como el control jerárquico y la fragmentación en unidades administrativas autónomas.

Hay cosas de competencia que son parte del animal que somos y hay fricciones que provienen de maneras distintas de ver las cosas y sugerir cómo se hagan y de que se está convencido de que así se deben hacer, entonces muchas de éstas no brotaban y no afectaban por la tiranía en la que vivían mis compañeros y otras se resolvían ahí... la democracia no es para un equipo de trabajo, es para otras cosas (O. Fuentes, Entrevista, 2013).

Siempre hay una dinámica de los aparatos, hay una cierta competencia. Sin embargo, la relación dominante siempre fue de colaboración, del respeto debido a las decisiones de cada director en su área. Surgen conflictos cuando hay ciertas invasiones... habría que preguntar a Normatividad si no sintió cierto desplazamiento... eso se observaría después cuando ya no estaba el subsecretario Olac Fuentes [...] mi actividad en apoyo a la reforma de Normales simplemente ya no continuó (R. Ramírez, Entrevista, 2013).

Hubo una tensión fuerte entre Rodolfo (investigación educativa) y Francisco (Normatividad) por quién iba a encabezar la reforma de preescolar... recayó en Eva Moreno... pero Rodolfo con cierta razón pensaba que él tenía el conocimiento de la escuela y más el nivel del que podía tener Francisco y de ahí vino una discusión entre ellos dos con Olac, quien se metió al fondo de la discusión [...] fue el equipo quien trabajó directamente con el maestro Olac, trascendió al siguiente sexenio pero no trascendió al punto de no poder trabajar en otras cosas (E. Bonilla, Entrevista, 2013).

La yuxtaposición o duplicidad de funciones derivó del hecho de una tendencia endémica de sobreregular cada uno de los aspectos del

funcionamiento del subsistema educativo, lo que originó dificultades para gestionar cada componente.

Cada dirección general comenzó a generar su propia producción editorial... también es cierto que el tramo de control para hacer libros de texto era muy grande y la independencia relativa de las otras direcciones para generar materiales educativos específicos era algo viable pero no estaba normado, no había criterios editoriales comunes y cuando los había era con una gran cantidad de dificultades de relación. Esto no fue permanente mientras estuvo el maestro Olac, porque al final de cuentas esas asperezas se limaban con la personalidad y el liderazgo (L. Contreras, Entrevista, 2013).

Aunque se desarrolló un trabajo serio, intenso y complejo de discusión de las políticas y programas de Educación Básica y Normal entre el subsecretario y los directores generales, se perdió de vista que la continuidad de las políticas dependía de fortalecer la capacidad institucional del órgano administrativo. Los directores generales se rigieron más por las reglas del juego político que por las normas, en un contexto donde la articulación de las acciones en materia curricular, elaboración de contenidos, materiales y métodos, diseño y producción de materiales educativos, gestión escolar y formación docente fue por demás necesaria. En su lugar, privó la separación de funciones, la unificación fue sólo ficticia.

El ANMEB planteó la reforma curricular de toda la EB, la cual se concentró sólo en primaria y dejó a un lado las reformas curriculares de la educación inicial, indígena, especial y telesecundarias.<sup>117</sup> Sin saberlo,

117 En la educación preescolar sólo se llevó a cabo la reforma de la licenciatura, en 1999. En la secundaria consistió sólo en reorganizar el currículo por asignaturas y distribuir algunos materiales a los docentes; la *Memoria del quehacer educativo 1995-2000* (SEP (2000), Bloque 7: 1.), lo considera un "reto pendiente". Se llevó a cabo la reforma de la licenciatura en 1999. Seguramente las dificultades que enfrenta dicho nivel retrasaron su reforma: requiere maestros con nuevas competencias didácticas, nuevos lenguajes y prácticas educativas; implica una reorganización de los planteles, transformación de los docentes y de sus relaciones laborales. Respecto a la educación especial, aunque fue contemplada dentro de la configuración organizacional de la SEByN, la normatividad nacional para organizar, supervisar y evaluar el servicio fue endeble. Por su parte, la telesecundaria quedó fuera del esquema de diseño organizacional de la SEB, siendo que se trata de un servicio educativo de alcance nacional.

o sin asumirlo plenamente, el tiempo que permaneció Olac Fuentes al frente de la subsecretaría fue un elemento de peso que jugó en contra del órgano: se institucionalizó la estrategia de federalización en el nivel nacional a costa de su fortalecimiento institucional. Los directores generales actuaron conforme a un conjunto de prioridades marcadas por el ANMEB y adoptaron estrategias fragmentadas que poco a poco se alejaban del proyecto pedagógico reformador. Con ello, se gestaron las condiciones que abrieron la puerta hacia el resquebrajamiento o desinstitucionalización del órgano administrativo.

#### EL CAMINO HACIA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DEL APARATO DE EDUCACIÓN BÁSICA

Los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón formaron parte del largo proceso de transición política que permitió el ascenso de una nueva élite política dispuesta a modificar las reglas del proceso político (Crespo, 2000 y 2012). El sexenio de Vicente Fox se enfrentó a tres problemas: la incapacidad de convertirse en un gobierno eficaz, la falta de cuadros políticos y la falta de oficio político. Estos problemas convirtieron a su administración en un ente incapaz de dar respuesta a los efectos secundarios del cambio político y la alternancia.

La exigencia de la ciudadanía en la coyuntura política del 2000 no sólo se circunscribía a sacar al PRI de Los Pinos, sino a ser la opción de una democracia social (Navarrete, 2012). La falta de estrategia de diálogo y negociación con los principales actores políticos se reflejó en la imposibilidad de avanzar en las grandes reformas: hacendaria, energética, laboral, educativa y del Estado. Durante los primeros tres años de gobierno foxista, los miembros del gabinete no contaron con experiencia política previa ni lazos con el PAN. El alejamiento entre el partido y el gabinete derivó en un conflicto recurrente.

Vicente Fox llegó al poder sin un equipo y una coalición fuerte en torno a un proyecto. Ante una economía aparentemente estable, su ascenso se desarrolló en un contexto de desaceleración económica



en Estados Unidos.<sup>118</sup> De las reformas impulsadas por el Ejecutivo, la fiscal fue la única que se implementó, la cual resultó limitada por el fracaso en términos de recaudación.<sup>119</sup> Con el apoyo de Elba Esther Gordillo,<sup>120</sup> las iniciativas presidenciales allanaron el camino hacia un modelo de gestión basado en principios del mercado.<sup>121</sup> La estrategia de modernización administrativa se impulsó a través del programa denominado Agenda de Buen Gobierno (AGB) promovido desde la Oficina de Innovación Presidencial e instrumentada por la Secretaría de la Función Pública.<sup>122</sup>

La propuesta modernizadora del gobierno foxista se basó en principios gerenciales: rescatar de manera más intuitiva que científica, ideas de la Nueva Gestión Pública.

Fox traía (*sic*) una cultura empresarial muy clara, no es que él hiciera uso de corrientes como el New Public Management y las pusiera en práctica; en realidad él y otros actores (provenientes de Guanajuato) utilizaron las herramientas que ellos conocían de la administración privada y las

118 En el 2000, la economía creció 7 por ciento, el doble que el año precedente, y la inflación descendió de 16.6 a 9.5 por ciento en los 12 meses del año. Estados Unidos entró en recesión en marzo de 2001 por la caída de las acciones de empresas de tecnología y el alza en el precio del crudo se agudizó por los ataques terroristas a los Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001, que pusieron en vilo a su economía.

119 El Ejecutivo presentó las iniciativas de reformas del Estado, hacendaria, energética, de telecomunicaciones y laboral, las cuales fueron postergadas. El proyecto de la reforma fiscal consistió en la aplicación del IVA de 15 por ciento a los alimentos y los medicamentos para aportar recursos a las arcas públicas. En 2001, el Congreso aprobó tres leyes en materia fiscal que dejaron fuera el polémico punto del IVA a medicinas y alimentos.

120 Desde el Grupo San Ángel, Gordillo Morales se acercó al gobierno de Fox. Su apoyo al presidente le valió aumentos salariales, entregas de dinero para los fideicomisos de vivienda, otorgamiento de licencias con derecho de sueldo y aumento en las plazas de trabajo. Entre 2003 y 2004, se dio la ruptura entre Roberto Madrazo, presidente del CEN del PRI, y Elba Esther Gordillo (secretaria general) por cabildear en el interior del PRI para que aprobara el IVA en medicinas y alimentos. En 2005, creó el Partido Nueva Alianza (Panal).

121 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, promulgada en junio 2002; la Ley del Servicio Profesional de Carrera, aprobada en 2003.

122 Los diferendos gestados entre ambas dependencias gubernamentales provocaron la escisión de la propuesta modernizadora que terminó por complejizar, confundir y diluir dicha propuesta. Para un análisis detallado de las diferencias y conflictos suscitados entre ambas instancias alrededor del diseño y operación de la AGB, véase M. C. del Pardo (2009), pp. 296-300.

llevaron al gobierno. Creo que la transición democrática no influyó para que se tomaran esas medidas: la participación democrática, la vigilancia de los partidos, las altas expectativas de la población no influyeron en la delimitación del programa. En realidad, el documento rector de Ramón Muñoz fue el que escribió en Guanajuato y después sólo lo trasladó al gobierno federal (Pardo, 2009: 305-307).

Esta visión empresarial permeó casi todos los ámbitos del gobierno, producto de que la mayor parte de los funcionarios provenían del sector privado.

Muchos de los funcionarios de la administración de Fox habían trabajado en la iniciativa privada, por lo que las prácticas gerencialistas que se estaban implantando les resultaban familiares. Esto facilitó el impulso de la Agenda de Buen Gobierno, ya que consistía en transferir las prácticas corporativas (del sector privado) al gobierno. La base de la innovación se relacionaba con los conceptos del New Public Management, que están bien siempre y cuando no se pierda de vista la función principal y esencial del sector público *versus* sector privado. Al respecto, yo creo que en algunos casos se abusó, se quiso hacer esto como una empresa sin considerar las diferencias mencionadas. En realidad, la aplicación del New Public Management en México no fue deliberada, sino producto de la coincidencia. Algo que caracterizó a la administración del presidente Fox fue ser el gobierno corporativo (del sector privado), muchos cuadros de mando tenían gran (*sic*) trayectoria en el sector privado. No obstante, los excesos no fueron buenos, porque si bien se tenía expertos que podían hacer funcionar algún modelo de política pública, en contraparte, estaba el desconocimiento o ignorancia respecto al marco normativo que regula la administración pública. Eso creó un desfase importante e inconveniente (Pardo, 2009: 302).

En la segunda mitad de su gobierno, Fox se enfrentó a un bloqueo legislativo que le impidió sacar adelante las reformas propuestas, aunado a las agitaciones sociales y los embates políticos desatados contra la izquierda y el jefe de gobierno de la Ciudad de México.

Terminó en crisis: bajo un clima político polarizado, carente de confianza electoral y con una izquierda radicalizada, se llegó al proceso electoral de 2006. Los dos gobiernos panistas secuenciados, Fox y Calderón, no contaron con mayorías absolutas y se presentaron con administraciones divididas (Navarrete, 2012). Sin embargo, Calderón aprovechó las ventajas de gobierno compartido, al lograr mayor estabilidad política; en tanto que Fox mantuvo un margen de acción limitado.

El sexenio de Felipe Calderón heredó grandes problemas de su predecesor, que tuvieron secuelas para la economía mexicana. El panorama económico fue desolador; con un descenso del sector industrial y un desgaste en la capacidad tecnológico-industrial, se perdieron 15 000 industrias manufactureras y un millón de empleos; se convirtió al país en un importador de bienes y servicios de alto valor agregado y exportador de materias primas, maquila y productos de bajo valor agregado (Cotler, 2012).

En 2008, se enfrentó un contexto financiero mundial adverso, el cual repercutió en el escaso crecimiento económico, mostrando importantes caídas en las exportaciones, en el producto interno bruto y en el empleo, con significativos efectos negativos en la situación social. Frente a este panorama y para reactivar el aparato público, el gobierno propuso el Programa de Mejora de Gestión, cuyos ejes fueron la orientación a resultados; la coordinación en la evaluación del desempeño, a partir del establecimiento de estándares; la innovación y la participación ciudadana (Pardo, 2010); además, se implementaron estrategias como el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, que tuvieron resultados exiguos.

Los encargados de impulsar reformas gerenciales en México optaron por el camino más fácil: se adoptó la retórica en torno a la calidad, los usuarios, la innovación y los resultados, pero las políticas iniciadas sólo son superficiales. Es desde luego más simple otorgar premios a la innovación que introducir competencia entre agencias públicas. Es más sencillo crear cartas ciudadanas que otorgar autonomía a las organizaciones públicas en el manejo de su personal y de su presupuesto. Los

procesos de planeación estratégica que se llevan a cabo en las oficinas de la administración gubernamentales han sido incorporados a la rutina de trámites y procedimientos que cumplir y tienen poco que ver con un verdadero enfoque en los resultados. Los indicadores de desempeño y los resultados anuales no son un insumo en la toma de decisiones sobre el presupuesto. Es cierto que la administración pública mexicana usa tecnología, pero sigue siendo excesivamente jerárquica, centralizada y con normas presupuestales que no permiten la planeación a largo plazo. Los funcionarios públicos siguen concentrados en cumplir con la normatividad legal y las regulaciones sobre el uso de recursos, más que en alcanzar los resultados de su organización (Pardo, 2009: 428-429).

En 2010, el contexto se presentó más complejo por el incremento de los índices de violencia. En 2011, la mayor preocupación fue de índole económica: la estabilidad como carta de presentación para darle continuidad al PAN en la presidencia. En 2012, el discurso se enfocó en la estabilidad política y en la persistencia positiva de la economía.

No obstante, las elecciones intermedias de 2009 para renovar la Cámara de Diputados ubicaron a la administración de Felipe Calderón en una posición electoral más frágil, al perder la mayoría simple que obtuvo en el proceso electoral de 2006. Su gobierno se enfrentó a nuevos retos por resolver en la agenda política, como la extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, las propuestas de la Reforma del Estado, la del régimen de Pemex y la lucha contra el narcotráfico.

Las reformas políticas y estructurales fueron negociadas con el PRI y con las fracciones menos radicales del PRD, y se aprobaron dos de ellas: la electoral (2007) y el reordenamiento del régimen financiero de Pemex. Bajo un contexto de presiones de orden económico y de abierta participación de los actores en el diseño y la formulación de la política de EB, los gobiernos emanados del PAN decidieron negociar directamente con el SNTE. En el ámbito educativo, ambos gobiernos optaron por aplicar un modelo de gestión y evaluación basado en principios de la Nueva Gestión Pública, que intentó promover un enfoque gerencial de la administración pública para hacerla más eficiente.

Para avanzar en la calidad de la Educación Básica, el gobierno de Vicente Fox propuso seis políticas:

- 1) Política de articulación de la Educación Básica,
- 2) política de transformación de la Gestión Escolar,
- 3) política de fortalecimiento de contenidos educativos y materiales impresos,
- 4) política de fomento al uso educativo de las tecnologías de la información y comunicación en la Educación Básica,
- 5) política de fomento a la investigación y la innovación educativas, y
- 6) política de formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros (SEP (2001), Bloque 8: 2a.).

Estas acciones fueron ratificadas con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, en agosto de 2002, en el marco del reestablecimiento de las negociaciones del gobierno con el SNTE.<sup>123</sup> Las nuevas condiciones disminuían, de entrada, la capacidad del Ejecutivo federal para definir unilateralmente las orientaciones en materia de políticas educativas. Por ello, abrió canales de comunicación con otros sectores sociales (Flores, 2009).<sup>124</sup>

El sello de la alternancia de las políticas educativas, como lo sostiene Loyo, se caracterizó por:

123 El compromiso fue signado por el presidente de la república, el secretario general del CEN del SNTE, el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez, cinco secretarios de Estado, todos los gobernadores de los estados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y diputados, que encabezaban diversas comisiones legislativas, representantes de organizaciones de padres de familia, de cámaras empresariales, directores de instituciones educativas, representantes de iglesias, así como los empresarios del país.

124 Como parte de las iniciativas y compromisos del Programa Nacional de Educación 2001-2006 se creó el Consejo de Especialistas para la Educación (Codese) en diciembre de 2005 como espacio de construcción de decisiones consensadas en materia de política educativa. Sin embargo, "el Codese se desmembró con la llegada de Josefina Vázquez Mota a la SEP. Por razones que aún no se han dilucidado, este espacio de comunicación fue asfixiado por la entonces secretaria de Educación Pública. Ante la indefinición y poco interés de las autoridades en turno, varios de sus miembros renunciaron y lo más sorprendente: nunca hubo un mecanismo gubernamental, civil, académico o legal que impidiera que la entonces secretaria echara abajo tal esfuerzo, lo que denota la débil institucionalidad sobre la que se asienta la relación entre la investigación y la hechura de políticas en México" (Flores, 2009: 13).

- a) Disminución de la capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de las reformas y de las innovaciones.
- b) Una mayor autonomía de los gobernadores de militancia priista frente al presidente de la república, que los incentivaba a asumir con mayor interés las funciones educativas que por ley les corresponden.
- c) La composición plural de las cámaras legislativas abría un espacio propicio para hacer valer los intereses de los partidos y sus clientelas en la formulación de la política educativa.
- d) Una dirigencia sindical vinculada con el PRI, pero dispuesta a cooperar con la presidencia (Loyo, 2006: 1065-1092).

El sello peculiar del gobierno quedó de manifiesto en la forma en que fueron construidos los acuerdos y las negociaciones para procesar las políticas educativas, lo cual influyó directamente en la SEB. En los hechos, Vicente Fox tejió una alianza con el SNTE, el Grupo Monterrey y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), con el propósito de impulsar un proyecto educativo transexenal, orientado a mejorar la educación en todos sus niveles, lo que a la postre no tuvo éxito.

El arribo de Reyes Tamez Guerra como secretario de Educación Pública (2000-2006) obedeció a la necesidad de negociación con la lideresa Elba Esther Gordillo, que permitiera influir en la política de Educación Básica.<sup>125</sup> La gestión de Tamez se caracterizó por su tono conciliador frente a los intereses del sindicato, lo que le generó discrepancias y tensiones con el subsecretario Lorenzo Gómez Morín.<sup>126</sup>

125 El Grupo Monterrey y la ANUIES promovieron en primera instancia a Rafael Rangel Sostmann como secretario de Educación Pública, pero ante la opinión adversa que externó sobre el sindicato, la profesora Elba lo bloqueó. Entrevista con Lorenzo Gómez, el 24 de septiembre de 2013, en la Ciudad de México.

126 Maestro investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, director general del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (1998-1999), secretario de Educación y Bienestar Social del Gobierno del Estado (1998-2001). Fue reclutado a través de un despacho privado de *head hunters* y entrevistado por el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez.

A diferencia de antaño, a partir de 2001 se observó la separación tajante entre las decisiones del secretario de Educación Pública y las acciones del subsecretario. Esto determinaría el rumbo del foxismo.

Las posiciones encontradas de ambos funcionarios ahondaron las diferencias entre la SEP y la subsecretaría, al grado de que se operaron un sinnúmero de acciones carentes de coordinación y cooperación.

Pero en mi caso, si alguien protegió a la subsecretaría fue el presidente Fox. Tenía instrucciones precisas de no negociar ni Enciclomedia ni Escuelas de Calidad ni el Programa de Lectura ni la reforma de preescolar ni nada con el sindicato. Yo le decía, oiga el secretario me pide cosas [...] “no, no, tú no le hagas caso al secretario y si te da lata Elba Esther, mándamela y yo me encargo de ella [...]” y así saqué esos programas, porque el presidente me respaldaba, en contra de lo que muchas veces Reyes Tamez quería, traía ese discurso que la maestra sostenía de democrático, de avanzada (L. Gómez Morín, Entrevista, 2013).

En un intento por impulsar el proyecto educativo presidencial, el subsecretario Gómez Morín valoró la necesidad de mantener a todos los directores generales para dar continuidad a las políticas educativas, pese a que ello le causó problemas con el Partido Acción Nacional.

Yo no venía dispuesto a politizar a la subsecretaría, eso fue una decisión personal, yo no iba a meter cuadros del PAN, ni había un solo cuadro del PAN, claro, eso al PAN le cayó muy mal, me lo reclamaron y me siguen reclamando, nada más que les dije: “yo no soy militante del PAN”, no había cuadros formados en el ámbito de la educación pública con experiencia en gestión y administración (L. Gómez Morín, Entrevista, 2013).

El no contar con un equipo académico y político sólido le impidió consolidar su proyecto de nueva escuela pública mexicana, en primer lugar, por la falta de sustento institucional y el escaso tiempo para operarlo. El subsecretario tuvo el apoyo de Francisco Miranda y Ernesto Castellanos, quienes juntos impulsaron la reestructuración organizativa, pero poco se avanzó en la agenda de política educati-

va, la cual siguió definiéndose por proyectos fragmentados y sólo se posicionaron temas técnicos, institucionales y sindicales (F. Miranda, Entrevista, 2013).<sup>127</sup> Los técnicos se centraron en la reorganización de la subsecretaría, los institucionales en desarrollar los mecanismos que permitieran dar congruencia y continuidad a la política educativa y los sindicales en las negociaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (véase el cuadro 18).

**Cuadro 18.**

Evolución orgánico-administrativa de la Subsecretaría de Educación Básica, 2000-2012

<b>Presidentes</b>	Vicente Fox Quesada	2000-2006	Felipe Calderón Hinojosa	2006-2012
<b>Secretarios</b>	Reyes Tamez Guerra	2000-2006	Josefina Vázquez Mota	2006-2009
			Alonso Lujambio Irazábal	2009-2012
			José Ángel Córdova Villalobos	2012
<b>Subsecretarios</b>	Lorenzo Gómez Morín Fuentes	2000-2006	José Fernando González Sánchez	2006-2011
	Francisco Miranda López	2006	Francisco Ciscomani Freaner	2011-2012
<b>Política educativa</b>	Programa Nacional de Educación, 2001-2012		Plan Sectorial de Educación, 2007-2012	
<b>Estrategia político-administrativa</b>	Reforma de la Gestión del Sistema Educativo		Gestión y planeación estratégica	
<b>Pacto político</b>	Compromiso Social por la Calidad de la Educación		Alianza por la Calidad de la Educación	
<b>Normativa</b>	RISEP, 20 de diciembre de 2002		RISEP, 21 de enero de 2005	
<b>Cambios</b>	Subsecretaría de Educación Básica y Normal/Subsecretaría de Educación Básica			

127 A decir del ex director general de Desarrollo Curricular, Francisco Miranda, la agenda del SNTE fue en sentido inverso: privilegió los temas sindicales, seguido de los institucionales, para dejar en última instancia los técnicos. Entrevista a Francisco Miranda, el 23 de septiembre de 2013, en la Ciudad de México.



Direcciones generales	Dirección General de Normatividad	Dirección General de Desarrollo Curricular
	Dirección General de Materiales y Métodos Educativos	Dirección General de Materiales Educativos
	Dirección General de Investigación Educativa	Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa
	Dirección General de Educación Indígena	Dirección General de Educación Indígena
	Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio.	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio

Fuentes: Elaboración propia con base en SEP, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, 20 de diciembre de 2002. SEP, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, 21 de enero de 2005.

Con Gómez Morín, el estilo de gestión cambió, un funcionario con voluntad para emprender cambios y una dinámica de trabajo basada en la planeación estratégica modificó el estilo impuesto por el ex subsecretario Olac Fuentes.

Una vez que Lorenzo Gómez Morín se hizo cargo de la subsecretaría salió la fuerza, la personalidad, las propuestas de los directores generales con mayor vigor y surgieron diferencias mucho más evidentes, en donde incluso se llegó a decir que en reuniones internas había que resolver institucionalmente puntos de vista encontrados (L. Contreras, Entrevista, 2013).

El rasgo distintivo de la gestión del subsecretario fue el crecimiento y la magnitud abrupta que tuvieron las políticas, los programas y proyectos educativos. En una circunstancia donde ni las escuelas ni los profesores ni el subsistema estuvieron en condiciones de asumir los compromisos del Ejecutivo; aquél, confiado, trataba de acelerar los proyectos del sexenio.

En alguna ocasión le estábamos presentando una propuesta de política sobre escuelas multigrado, ya estaban los funcionarios de alto nivel muy entusiasmados y comentó el subsecretario “y a cada escuela le vamos

a poner una computadora” y Cenobio le comentó que esas escuelas todavía no tienen electricidad, a lo que el subsecretario respondió: “les compramos una planta” (A. Sánchez, Entrevista, 2014).

La imposición de un nuevo modelo de gestión impactó en la dinámica interna de las cuatro direcciones generales. Por su parte, la DGEI seguía atrapada en conflictos político-sindicales que le impidieron articularse con la subsecretaría y las direcciones.

Yo tenía un tablero de control, tenía una serie de indicadores y de tiempos que en la planeación había que cumplir para lograr sacar adelante el proyecto, y lo mismo tenía yo con el presidente, yo trabajaba una vez cada semana, cada quince días con el equipo de presidencia y veíamos el tablero de Educación Básica y, en particular, de Enciclomedia y veíamos qué funcionaba y qué no. La idea de estas reuniones con el equipo operativo era detectar los problemas y ahí surgían, donde uno tenía una demanda de otra dirección y ésta tenía demanda de la otra y lo que ocurría era quién tenía preeminencia en las decisiones; no nos equivoquemos, se trata de quién se subordina a una decisión, qué dirección se subordina a otra en un momento determinado para una decisión, eso es difícilísimo... eso estaba en función del proyecto... a veces a otras direcciones les costaba mucho trabajo subordinarse... yo no tenía un triunvirato de directores o una quintilla de directores, ahí había una sola autoridad que era yo y cada uno era autoridad en su propia área, pero yo tenía que trabajar los temas de la subsecretaría en algunos momentos con una dirección en particular, por encima de las otras, porque si todas las decisiones las tenía que tomar entre cinco directores, no se hubiera tomado ninguna, no funciona, así no funciona, una hidra de cinco cabezas no dirige nada (L. Gómez Morín, Entrevista, 2013).

El estilo de trabajo impuesto por el subsecretario Gómez Morín provocó más de una renuncia, la primera de ellas sería la de Rodolfo Ramírez, ex director general de Investigación Educativa, uno de los cuatro directores generales que salió de la subsecretaría.

Mi salida fue por decisión propia, la dirección estaba muy saturada de cosas, no tenía realmente un respaldo en presupuesto, era muy escaso, había sido muy brusca la suspensión del programa de Transformación de la Gestión Escolar, eso me causaba mucha inconformidad, entonces en un momento decidí que no tenía mucha razón de ser la continuidad en el puesto, porque se está comenzando a desarrollar un programa distinto a lo que desde mi punto de vista tendría que ser la Educación Básica (R. Ramírez, Entrevista, 2013).

La planeación estratégica constituyó la herramienta utilizada para emprender cambios mayores en la subsecretaría. Como en el pasado, las decisiones técnicas tuvieron una intención política: recomponer fuerzas internas. La forma de trabajo generó, de inmediato, reacciones encontradas por parte de algunos directores generales:

En general, en ese periodo la SEP no tuvo mucha claridad hacia dónde marchar, en el propio programa del sector conviven varias perspectivas, el caso más ilustrativo es éste, el Programa Nacional de Transformación de la Gestión Escolar y el Programa Escuelas de Calidad, pero así podría haber otros. Aunque fue el sexenio donde más se habló de visión y misión común, planeación estratégica, control y mejoramiento continuo, y con indicadores, esa parte fue terrible [...] porque aparte es fastidiosa e inútil, aparte de crear una construcción poco rigurosa de indicadores, la cuestión era –más o menos cuánto le calculas–, o esta visión de –cuándo abatiremos tal índice de rezago–, pues si no son razonadas, eso se tiene que elaborar, teniendo en cuenta la dimensión del problema en sus orígenes, los recursos con los que cuentas para combatir, tendrías que hacer cálculos más o menos complejos para que tú digas “pues en el escenario uno, tantos años, en el escenario dos, tantos años” pero no, yo participé en varios talleres de construcción de indicadores y francamente risibles, y así salieron los indicadores (R. Ramírez, Entrevista, 2013).

Esta nueva forma de trabajo, basada en la planeación estratégica, tuvo como propósito reorientar los cambios para impulsar una educación de calidad a partir de mejorar la competitividad y la productividad.

Para ello, se promovieron dos reformas curriculares (en educación preescolar y en secundaria) y se instrumentaron varios programas emblema: Enciclomedia, Programa de Escuelas de Calidad (PEC), Programa Nacional de Lectura, Programa de Apoyo a la Gestión Escolar.<sup>128</sup> La propensión a dar prioridad a unos programas por encima de otros promovió rupturas importantes.

El Programa de Lectura de pronto empezó a tener mucha presencia desmesurada, reflejada en el presupuesto y representó más del 50 por ciento de toda la dirección general en detrimento de otros proyectos, por ejemplo, telesecundaria o la producción audiovisual, eso constituyó un desequilibrio, eso fue producto de la permisividad del secretario, antes que los materiales educativos básicos, estaba pensando en tecnología y lectura, eso también se reflejó en diferencias internas. El director general de Investigación acusaba un presupuesto exiguo que hacía inoperantes sus programas, eso generó fragmentaciones y divisiones, y se notó en ese periodo (L. Contreras, Entrevista, 2013).

Las rupturas llegaron a su punto máximo con tres procesos administrativos y políticos: la reestructuración administrativa de la SEP, iniciada en 2003 (SEP (2001), Bloque 8: 2a.),<sup>129</sup> las reformas a la educación preescolar (2004) y a la educación secundaria (2004-2006) (Miranda y Reynoso, 2006; SEP (2006), Bloque 1: 1.).<sup>130</sup> La

128 Los programas estrella del ex presidente Fox fueron coordinados fuera de la subsecretaría (Enciclomedia, PEC) como una necesidad de hacer más fluida su operación. En ambos programas, al ser formulados por actores externos (SEP, Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE), Legislativo en el caso de Enciclomedia, organismos internacionales en el caso del PEC), se aceleraron las condiciones para activar intereses dentro de la estructura de la Educación Básica.

129 La propuesta de reestructurar la SEP fue plasmada en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), siendo éste el eje principal para cubrir uno de los tres objetivos estratégicos planteados en el programa: el de impulsar la integración, coordinación y gestión del sistema educativo nacional. Se estableció tener listo en 2003 un diagnóstico sobre la estructura de la SEP, con la finalidad de identificar las áreas que sería necesario fusionar, dividir, reubicar o, en su caso, suprimir. En el PNE se anunció que para 2005 debían quedar listos todos los cambios considerados pertinentes, deseables y posibles.

130 Hacia 2002 iniciaron los trabajos de consulta para formular una nueva propuesta curricular para la educación secundaria, denominada Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES). En 2004, se presentaron los resultados del diagnóstico. A partir de ese año se plantearon cuestionamientos e inconformidades a la propuesta curricular, lo que llevó a instalar comisiones y consultas nacionales

reorganización del aparato administrativo de la SEP desató, así, un conjunto de intereses que se pusieron en juego al momento de definir el patrón organizacional de la subsecretaría.

El proceso fue encabezado por, al menos, dos grupos de trabajo distintos: el equipo de Leonel Zúñiga,<sup>131</sup> quien emprendió la reorganización general de la SEP, y el equipo de Lorenzo Gómez Morín, quien venía trabajando su propio proceso de reorganización interna y se le permitió que continuara, independientemente del proceso general de reestructuración (L. Gómez Morín, Entrevista, 2013). El primero se incorporó a mediados del sexenio para liderar la reestructuración administrativa de la SEP; su propuesta consistió en reorganizarla por niveles: EB, media superior y superior. Se trató de ordenar las diversas lógicas e inercias institucionales que los subsistemas seguían en su funcionamiento.

En EB, se “permitió” que el subsecretario dirigiera el proceso de reorganización interna, que ya operaba desde su asunción al cargo, a excepción de la Formación Inicial de los maestros, función sustraída por el equipo de Zúñiga y que atendía argumentos “jurídicos, académicos, de planeación y mejora de insumos para atender a la formación de los maestros”.

En la Educación Básica, el tema que había que atender era el de la formación de los profesionales de la educación, había que vincularla con la educación superior, cosa que la Ley General de Educación establecía, se estaba trabajando en las licenciaturas, lo que pasa que en el interior de la SEP seguía siendo vista como un área que debería estar a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica; además, hubo otro asunto al interior

---

para discutir y presentar propuestas. En 2006, se operó la reforma curricular, denominada Reforma de la Educación Secundaria.

131 Maestro de Educación Primaria, ingeniero en sistemas computacionales, maestro y doctor en evaluación educativa y diseño instruccional. Fue invitado por Reyes Tamez. Posteriormente, fue miembro del Órgano de Evaluación Independiente que convocó al examen para la obtención de plazas docentes en 2009 y rector del Instituto de Investigación, Innovación y Estudios de Posgrado de la Educación (IIIEPE) en Nuevo León. Para ese entonces, Reyes Tamez era titular de la Secretaría de Educación de Nuevo León, quien firmó con el SNTE el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, en el que se asentó el compromiso de crear una instancia de investigación en el estado (el IIIEPE).

de ésta, el subsecretario Lorenzo Gómez Morín había asumido iniciativas importantes, junto con sus directores generales, para iniciar un proceso interno de reestructuración, independiente hasta cierto punto de todo el proceso de reestructuración general de la SEP, y juzgamos pertinente tomar en cuenta ese trabajo que ya se venía desarrollando, el único aspecto que sí se tomó bajo el paraguas del proceso general de reestructuración de la subsecretaría fue la transferencia de los asuntos relacionados con la educación Normal a la nueva Subsecretaría de Educación Superior, se trataba de impulsar mayores oportunidades para los distintos tipos de educación en la educación superior (L. Zúñiga, Entrevista, 2014).

En realidad, la decisión de excluir la educación Normal de la subsecretaría no tuvo fundamentos técnico-pedagógicos. Desde la academia se planteaba que entre los formadores de docentes existía preocupación en torno a la continuidad de la reforma normalista y sobre su necesaria articulación con la EB, que era la manera en la que funcionaba con la estructura anterior. Sin embargo, este argumento no fue considerado al momento de llevar a cabo la reestructuración.

El subsecretario Gómez Morín dirigió el proceso de reestructuración. En una primera etapa, propuso reorganizar la subsecretaría desde la perspectiva de *la nueva escuela pública mexicana*, estableciendo cinco direcciones generales: 1) Materiales Educativos,<sup>132</sup> 2) Desarrollo Curricular, 3) Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativas, 4) Equidad Educativa,<sup>133</sup> 5) Formación Continua para Maestros en Servicio.<sup>134</sup>

132 El subsecretario Gómez Morín había planteado incluir la tecnología educativa. Había algunos esfuerzos que desarrolló la entonces directora general de Materiales y Métodos Educativos, pero que no fueron lo suficientemente sólidos para abrir un área en ese sentido.

133 Desde entonces, se había planteado crear dicha dirección general en lugar de la Dirección General de Educación Indígena, la cual estaría conformada por grupos de maestros y especialistas en contenidos, lenguas, materiales educativos, etc., pero incorporada en las direcciones generales, trabajando en una visión integral de la enseñanza de lenguas indígenas se dedicaría a la atención de los grupos vulnerables.

134 La intención del subsecretario era crear una Dirección General de Formación Inicial y Continua.

Yo pensaba tener una dirección adicional, que era la Dirección General de Escuelas Normales, pero el secretario Reyes Tamez tenía ya en la mira meter a Fernando González a la secretaría; de hecho, lo quiso meter a la subsecretaría, y le dije que yo no iba a estar, que él podía hacerlo pero no conmigo, en el momento en que entrara Fernando por una puerta yo salía por la otra. Él estaba en la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación [...], *bueno ésa fue decisión de Reyes Tamez, quitarle a la Dirección General de Normatividad, ésta se quedó con currículum y se fue lo de Normales*. Yo quería una dirección que fuera Normales y Formación Continua, o sea, que una u otra, yo creo que es un error muy serio el haber quitado la conducción de la Formación Inicial de los maestros a la subsecretaría, se fue a educación superior porque se la iba a dar a Fernando González, ésa fue la razón, a mí personalmente me lo dijo Julio Rubio, que no tenía ni idea de por qué se iba a esa dirección, que no tenía nada que ver con eso, que las Normales no eran instituciones de educación superior, la Subsecretaría de Educación Superior es otro rollo, está metido en la ANUIES, las Normales están perdidas, ya no tienen rumbo, están absolutamente desvinculadas de Educación Básica, la vinculación es por rebote, eso fue una decisión política de Reyes Tamez. Deberías haber visto la negociación para que se llevara esa parte, de recursos, de personal, fue una de las partes más desagradables de mi gestión el haber tenido que verme con este barbañán para negociar la dirección de Normales a Educación Superior (L. Gómez Morín, Entrevista, 2013).

En 2005, se publicó la reforma al *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, donde se concretaron los cambios que el secretario anunció meses atrás. La SEB se constituyó con cinco direcciones generales, tres de las cuales contemplaron cambiar sus atribuciones y otra pasó a formar parte de la nueva Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (la Dirección General de Televisión Educativa).

El proceso de reestructuración de la SEP (uno general y otro interno) representó la antesala de las negociaciones que el secretario de Educación Pública estableció con el sindicato. Así, más que constituirse

en un proceso técnico, significó una decisión de carácter político: allanar el camino para la entrada del SNTE a la subsecretaría y lo hizo por la vía del control del presupuesto.

No había recursos regulares, sacábamos recursos de donde podíamos, tenía un presupuesto muy castigado. Yo veía que corrían ríos de dinero para solventar problemas de negociación salarial con el sindicato y ríos de dinero que corrían para eso y muy poco dinero en inversión para la calidad educativa (L. Gómez Morín, Entrevista, 2013).

Antes y después de la reestructuración, el secretario Reyes Tamez colocó su brazo financiero, primero en la Subsecretaría de Planeación y Coordinación (Francisco Medellín Leal, José María Fraustro Siller),<sup>135</sup> encargada de programar, presupuestar y controlar gastos, luego en la Oficialía Mayor, cuando se encargaba de la operación presupuestal.

La Subsecretaría de Planeación tenía un peso político y administrativo enorme, había un águila de dos cabezas, una la Oficialía Mayor y la otra la Subsecretaría de Planeación, se daba una situación anómala. En la administración federal, la parte administrativa interna de las dependencias era manejada por la Oficialía Mayor, la única que tenía una situación distinta era la SEP, donde había una figura, el subsecretario, que por razones históricas, llegó a tener un peso enorme... se trató de resolver esa dualidad que implicó tensiones internas... el diálogo fue difícil con la Secretaría de Hacienda que a veces dependía de la coyuntura de cómo se trataban las relaciones entre los actores. La otra cuestión fue que a veces en las decisiones de tipo financiero había ciertos procesos que no estaban muy claros, ¿quiénes eran las figuras que estaban operando las decisiones?; entonces, la decisión fue crear una instancia especializada en temas de planeación y coordinación sectorial con la Unidad de Planeación y la parte de presupuestos se pasó a Oficialía Mayor (L. Zúñiga, Entrevista, 2014).

135 La instancia se transformó en la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, encargada de emitir las directrices de planeación y evaluación que corresponden a la SEP, en coordinación con los estados.



Los cambios trastocaron por completo la dinámica interna de las direcciones generales. Pese a que el subsecretario Gómez Morín acordó las modificaciones organizacionales con los directores generales, estos últimos experimentaron momentos de zozobra:<sup>136</sup>

Cada dirección comenzó a ver como qué cosas emprendía y yo creo que ahí sí tenía mucho que ver eso, ganar presencia frente al subsecretario o, en general, frente a las nuevas autoridades de la secretaría, cada quien haciendo sus cosas, tratando de hacer más cosas para desarrollar, pues era un equipo que existía antes [...] Al principio fue un *shock*... yo no busqué tener ese tramo de control, los proyectos me fueron cayendo y las responsabilidades también y hubo un momento en que sí planteé la posibilidad de tener primero un director general adjunto y luego dos, porque el trabajo de control era enorme. Cuando vino el honrar el reglamento interior y que la parte de desarrollo curricular se hiciera en un lugar y la parte de materiales en otra, pues sí, sí pasé unos días de un primer encontronazo, después entramos en una etapa de hacerlo proactivo y entrar a una etapa de transformación [...] después de asimilar el golpe empecé a ver las bondades de tener un equipo que pudiera enfocarse en los dos proyectos: la reforma en secundaria y el Programa Nacional de Lectura, y cada director adjunto llevaba cada uno de estos programas y yo me sentía absolutamente dividida por la mitad y reclamaban cuando no hacía suficiente caso a una proyecto, entendía que era sano para todos... ya después, visto a la distancia, la verdad creo que no fue buena idea. Hoy pienso que una dirección general de Materiales Educativos, que hoy también es de Informática Educativa, debería ser una instancia más reguladora y menos elaboradora (E. Bonilla, Entrevista, 2013).

136 Hasta el momento de la reestructuración estaban como directores generales Elisa Bonilla (Materiales y Métodos Educativos), Alba Martínez (Formación Continua para Maestros en Servicio), Rubén Viveros (Educación Indígena) y Ernesto Castellano (Investigación Educativa). Francisco Deceano (Normatividad) salió de la subsecretaría como parte de la reestructuración, pues se opuso a la decisión de transferir la conducción de las escuelas Normales a la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (Degespe). Para hacerlo renunciar se le "fabricó" un procedimiento administrativo. Entrevista a Jorge Mondragón, el 29 de noviembre de 2013, en la Ciudad de México.

Había muy poca relación entre los directores generales y se acrecentó a partir del 2000-2001 esa diferencia y puntos de vista contrarios, había poca coordinación, incluso momentos en que no sabíamos qué estaba haciendo el otro, eso también fue terrible, pero llegó a suceder menos, creo, en los años noventa, pero también había indicios de eso, también es un asunto de relación entre los directores, los cuatro tenían una personalidad muy fuerte (L. Contreras, Entrevista, 2013).

Los momentos de incertidumbre alimentaron el aislamiento y la fragmentación:

Cuando se hace la escisión de Básica y Normal ya los de Normales escriben su currículum, en Básica te centras en lo que toca hacer como Básica, cambian las cosas, cambia la estructura, la forma organizativa y las tareas que te tocan hacer, ya no te tocan Materiales Educativos, ya no estás trabajando toda esa gama de información, te concentras en Básica, no estás pensando en Normales, ni el curso de actualización, ya tienes otra dirección que lo hace. Con la reestructuración ahora haces la propuesta curricular pero ya no te pones tú a escribir la lección para el maestro, ya lo hace otra dirección... tienes que procurar que el currículum esté claro, esté preciso para que se lo des a quien le toca el siguiente tramo, que es hacerlo visible en un material educativo, un curso para maestros para que lo entiendan y lo conozcan... pero tienes que respetar que son tramos, competencia de otra dirección... hay muchas lógicas en esto (N. García, Entrevista, 2014).

La reorganización de la subsecretaría abrió espacios de transformación, los cuales ocupó el reducido equipo de Gómez Morín bajo la bandera denominada *nueva escuela pública mexicana*, específicamente en las Direcciones Generales de Desarrollo Curricular y Materiales Educativos, unidades que, a decir del director de Desarrollo Curricular:

En ambas direcciones generales se habían formado los grupos de Elisa Bonilla, con Rebeca Reynoso, quien se va a Desarrollo Curricular y

todo el equipo que se desprendió de Materiales Educativos, y el grupo de Lino Contreras que habían sido de la misma camada para desarrollar un proyecto en dos vertientes (F. Miranda, Entrevista, 2013).

Esto desató duras disputas por la incrustación de un equipo nuevo que comenzó a tener demasiado protagonismo, el cual pactó con el SNTE la reforma a la Educación Básica.

La Dirección General de Desarrollo Curricular se convierte en el caparazón de cobertura técnica del proceso de reforma en secundaria, ahí se estaban construyendo los enfoques, contenidos, programas de estudio, ajustes y modificaciones que dependieron de la negociación política entre la subsecretaría y el sindicato, y marcaron los rumbos de los aspectos técnico-curriculares. Esa arista la marcó y siguió marcándola para el sexenio posterior (F. Miranda, Entrevista, 2013).

El proyecto desarrollado desde la Dirección General de Desarrollo Curricular tuvo dos vertientes: técnica y política, donde ésta permeó la reforma a la educación secundaria, cabildeada desde la presidencia, pero ambas negociadas y acompañadas por el SNTE, donde su dirigencia jugó un papel orientador y definitorio. La vertiente técnica consistió en organizar la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), al dividirla por asignaturas para estar en condiciones de atender el desarrollo de las reformas de educación preescolar y de secundaria. En ese sentido, se complementó su reestructuración con la parte funcional de Métodos Educativos de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos, la cual quedó sólo con la estructura funcional de Materiales Educativos.

Por su parte, la DGDC transfirió parte de su estructura organizacional a la Dirección General de Materiales Educativos y a la nueva Degespe. Las funciones y la estructura en materia de educación Normal fueron transferidas a la Degespe, adscrita a la SES. Las decisiones tomadas por el grupo del subsecretario Gómez Morín contribuyeron a desgastar a la subsecretaría, sobre todo porque utilizó la política

curricular como estrategia de negociación con el SNTE; con ello, perdió conducción curricular.

Por norma, la unidad administrativa responsable de desarrollar la reforma curricular en secundaria fue la DGMME, a cargo de la maestra Elisa Bonilla, pero por las fuertes tensiones y conflictos interburocráticos la responsabilidad del proceso fue asumida por distintos funcionarios: Elisa Bonilla (2002-2005), Francisco Deceano, director general de Desarrollo Curricular (enero de 2005 a junio de 2005) y Francisco Miranda López, director general de Desarrollo Curricular (julio 2005 a diciembre de 2006) (López, 2009).

Desde entonces se planteó contribuir a la articulación de los niveles de preescolar, primaria y secundaria para consolidar la EB a través de la renovación curricular y pedagógica, y para colaborar con la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación y la Dirección General de Formación Continua para Maestros en Servicio en el mejoramiento y la actualización de Formación Inicial de maestros y directivos de EB. Ambos propósitos fueron parcialmente alcanzados.

Para favorecer la articulación de los niveles educativos desde la DGDC, se crearon los consejos interinstitucionales académicos<sup>137</sup> como espacios plurales y diversificados de acompañamiento a los cuadros técnicos o cuerpo de especialistas en asignaturas con capacidad intelectual y fuerza técnica considerable, a fin de enriquecer la toma de decisiones en política educativa. No obstante, estos cuadros, arraigados en la subsecretaría, constituyeron grupos académicos con suficiente poder para resistir cualquier cambio que afectase a la EB. Esto afirma quien fuera director de Desarrollo Curricular:

Se convirtieron en grupos monopólicos, donde ellos tomaban la decisión de qué contenidos modificar del currículum y en automático la industria

137 Por Acuerdo Secretarial 384, de mayo de 2006 (SEP (2006), Bloque 1: 1.), se formalizó la constitución de los Consejos Consultivos Interinstitucionales para llevar a cabo la evaluación permanente de la aplicación del plan y los programas de estudio, de la calidad de sus resultados, y para determinar las modificaciones que correspondieran a los contenidos de aprendizaje, orientaciones pedagógicas, estrategias de enseñanza y gestión escolar. Desaparecieron en el sexenio de Felipe Calderón, durante la gestión educativa de Fernando González, porque se estaba generando un contrapeso fuerte respecto a la decisión política que el propio subsecretario estaba impulsando.

editorial sabía qué contenidos se iban a modificar y eso [se] reflejaba en las ventas de libros de texto. Los grupos técnicos que asesoraban se hallaban tanto en el ámbito público como privado, quienes lucraban en su beneficio: tenían los derechos de autor por la elaboración de libros de texto y cobraban regalías (F. Miranda, Entrevista, 2013).

La vertiente política del proyecto consistió en romper con esquemas viciados, prácticas y culturas administrativas de falta de colaboración, cooperación, comunicación, disputas, rencillas internas, duplicación de funciones, rupturas entre las direcciones generales, lo cual no fue posible, ya que:

Había una coordinación de forma, pero una descoordinación *de facto* [...]. Cuando el subsecretario me pide ser el jefe de asesores [...] para tratar de articular el trabajo de las direcciones generales, convoqué a reuniones para generar un trabajo articulado tipo matriz para caminar en conjunto... pero había una especie de subsecretaría esquizofrénica, una que era de la gran misión de la escuela pública mexicana, pero a la mera hora cada quien jalaba pa' su santo (*sic*), porque la Dirección de Gestión tenía su agenda, Currículum tenía otra, Formación Docente otra, lo máximo que logramos hacer fue tratar de que trabajaran por pares... todo esto propiciado por la estructura burocrática y porque había una idea feudal (F. Miranda, Entrevista, 2013).

Las disputas internas involucraron a los directores generales, a los de área y a los equipos técnico-pedagógicos, especialistas, para quienes las fricciones fueron *naturales*:

Estos roces eran muy naturales, por ejemplo, si Desarrollo Curricular tiene en su reglamento interior el diseño de planes y programas y materiales lo está haciendo bueno... ya de entrada hay una dificultad que se muestra mucho en el enfrentamiento de los dos directores generales [...] también genera internamente en la propia dirección un sector, sobre todo de los académicos, de los especialistas, que empieza a decir “y, bueno, deberíamos estar acá” [...] también internamente yo empecé a percibir

cierta diferenciación, puntos de vista encontrados en algunos momentos de decir “bueno, nosotros no deberíamos estar necesariamente aquí... ¿por qué el reglamento interior no lo organizamos de otra manera?”, ése es un elemento que no se puede detectar en algún documento, [...] pero sí es algo que flota en el ambiente y que en el día a día va generando roces permanentes, incluso entre ciertos directores y la propia directora general (L. Contreras, Entrevista, 2013).

La inexistencia de metas y cooperación entre unidades administrativas alimentó prácticas frecuentes de *exclusividad* en la información de cada instancia; la competencia por los espacios solía imponerse sobre la cooperación entre las direcciones generales.

Hubo dos o tres momentos de casi forzar la articulación para el tema de preescolar, porque todas las peculiaridades que tenían los preescolares indígenas de pronto no estaban apareciendo en los códigos centrales de la reforma de preescolar y a mí me tocó casi forzar al grupo coordinador de Eva Moreno, sentarlos para que su pusieran de acuerdo con el área indígena, pero fue una cosa muy forzada, yo no pude romper esa idea de que éstos no saben, estos que atiendan lo que nosotros les decimos y ya, y los otros, pues se sentían como ignorados, como poco considerados en la propuesta de reforma, lo mismo pasaba en secundaria, aunque fue menor el asunto, la misma lógica se presentaba a la hora de discutir el tema curricular de primaria (F. Miranda, Entrevista, 2013).

La fuerza e intensidad de lo que se formuló y disputó (reformas en preescolar o en secundaria) y el asunto de los presupuestos asignados intensificaron las querellas y la competencia interna, donde los funcionarios fueron quienes promovieron ese juego político; de ese modo, se fue acrecentando la fragmentación y una suerte de *feudalización* en el propio subsistema.

No es lo mismo que yo sea de Currículum o que tú seas de Materiales Educativos, pero tampoco es lo mismo que yo dentro de Currículum tenga la reforma de secundaria y tú tengas la de preescolar, no es lo mismo [...]

en el área que me tocó vivir, yo fui el director adjunto del coordinador general del PEC, que era el director de Investigación, no es lo mismo... los dos estábamos en la misma dirección, sí, pero, *nada más que él tenía el PEC y yo tenía toda la retacería*: niños migrantes, en situación de calle, necesidades especiales, fondos de investigación [...] lo mismo pasaba en las otras direcciones generales (F. Miranda, Entrevista, 2013).

Además, la estructura presupuestal impidió que la subsecretaría y las unidades trabajaran coordinadamente. El órgano interno de fiscalización ató de manos al subsecretario para movilizar recursos, en función del resultado de las políticas educativas.

El subsecretario no tiene el poder para transferir recursos de una dirección general a otra, ni su coordinador administrativo tomaba la decisión al respecto. Cada Unidad de Responsabilidad (UR) era independiente en su presupuesto y no le rendía cuentas a otra unidad. Siempre estábamos bajo ese esquema. Las UR presupuestalmente son independientes, se coordinan a través de las políticas, pero no del presupuesto, la propia SEP te lleva a trabajar de esa manera insular, como son “UR” cada una tenía su propia meta, su propio presupuesto y no tenía que ver con la otra, incluso ni con la subsecretaría. Cada director general era una suerte de señor feudal dentro de la subsecretaría, tenía que seguir sus metas, no le importaba qué estaba haciendo el otro; entonces, en algún momento los llamados eran “tenemos que coordinarnos porque llegamos al mismo sitio” y si no empaquetamos la intervención de la subsecretaría como una sola, nos coordinamos en tiempos, en modos, en criterios, entonces nos estamos tropezando [...] Al final de cuentas, las sanciones más duras que te van a llegar por parte de la unidad fiscalizadora son por el dinero, no porque no hayas logrado las políticas que te estableciste o porque no estés contribuyendo de manera eficaz a las mismas, sino es a través de la meta presupuestal (E. Castellano, Entrevista, 2014).

En la Dirección General de Materiales Educativos y en el resto de las direcciones generales se instaló una atmósfera de confrontación y

competencia que prevaleció hasta la salida del subsecretario Gómez Morín.

Con la Dirección General de Normatividad hubo mucha resistencia a que se formara a los alumnos de Normales en el conocimiento de los Libros del Rincón, del uso de estos libros como parte de las estrategias de aula en la formación de lectores. La respuesta de Francisco Deceano fue muy clara y me dijo: “si tú quieres hacer algo con los maestros en formación, en momentos extra curriculares, no durante lo que ya terminamos e hicimos en lo curricular, proponme algo, en lo curricular no” [...] Estaba totalmente vedada la entrada de formación a los alumnos en este tema... él tenía sus razones... en ese momento no le pareció que era lo más adecuado articularse con lo que le planteaba... yo no pensaría que esto fuera un asunto de rivalidad, no, sería una manera demasiado pueril... a él le había costado su trabajo y tiempo para construir lo que tenía y en ese momento no veía ni deseable ni necesario abrir ese espacio [...] sí hubo momentos de franca diferencia de puntos de vista sobre temas, pero no es mi mejor recuerdo (E. Bonilla, Entrevista, 2013).

El coordinador de Enciclomedia era como director general para mí, a veces había un conflicto de Felipe Bracho con Alba Martínez Olivé en cómo se iba a capacitar a los maestros [...] a veces yo tenía que entrar con Felipe y decirle: “sabes que la decisión de cómo se va a hacer la estrategia de formación es de Alba, no tuya, ella es la responsable de la formación de maestros, tú dile qué es lo que requieres, qué es lo que el maestro requiere y ella lo diseña, lo ejecuta y se hace responsable de esa formación, no compitas con ella, tú sabes de *software*, dedícate a eso y la capacitación déjasela a ella”; y eso era tiro por viaje y lo mismo con Materiales Educativos y con Diseño Curricular (L. Gómez Morín, Entrevista, 2013).

Además de las pugnas y los conflictos generados en el interior de la subsecretaría, se sumó el ambiente de tensión que prevaleció entre el secretario Tamez y el subsecretario Gómez Morín, quien renunció unos meses antes de concluir su gestión. La incertidumbre se



recrudesció con el cambio de gobierno y la recomposición de fuerzas e intereses dentro de la Secretaría de Educación Pública.

El gobierno de Felipe Calderón formuló el Programa Sectorial de Educación, 2007-2012, donde estableció como objetivo para la EB: “elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional” (SEP (2007), Bloque 8: 1.). Para alcanzar dicho propósito se establecieron varias estrategias,<sup>138</sup> inscritas en el marco de un programa educativo que careció de un diagnóstico pertinente y estuvo ausente de contenidos filosóficos en educación, a decir de sus críticos (Latapí, 2008b).

Para la EB, el programa sectorial promovió el enfoque de la Administración Basada en las Escuelas (*School based management*), las Escuelas Eficaces (*Effective school*) y la Mejora de la Escuela (*Improvement school*) para establecer una gestión eficaz y eficiente. Este repertorio de principios se basó en las iniciativas que impulsó el sindicato, como la creación de la Norma Oficial Mexicana y el establecimiento de una nueva fase del Programa de Carrera Magisterial.

El gobierno de Felipe Calderón, emulando a su predecesor, ratificó las negociaciones con el sindicato mediante la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) en mayo de 2008. Como su homólogo, también abrió canales de comunicación con la incorporación de nuevos actores interesados en la educación (Flores, 2009; Ornelas, 2008b).

El conjunto de decisiones que tomó el gobierno en el ámbito educativo influyó en la SEP y en la subsecretaría. Las designaciones de Josefina Vázquez Mota al frente de la secretaría y de Fernando González como subsecretario de Educación Básica marcaron el pulso de una gestión plagada de fallas, inconsistencias y deficiencias

138 Entre las que destacaron: “la Reforma Integral de la Educación Básica; la revisión y fortalecimiento de los sistemas de formación continua y superación profesional de docentes en servicio; el despliegue de acciones complementarias que fortalezcan el dominio de la comprensión lectora, y el uso de la lengua oral y escrita en diferentes contextos; la articulación de esfuerzos y el establecimiento de mecanismos para asegurar el desarrollo de habilidades cognitivas y competencias numéricas básicas que permitan a todos los estudiantes seguir aprendiendo”.

que determinarían de manera definitiva el desarrollo institucional de la Subsecretaría de Educación Básica.

La integración de los equipos fue una señal del uso político del aparato educativo, al favorecer los intereses del SNTE. El subsecretario Fernando González se apoyó fuertemente en la estructura sindical para colocar en las direcciones generales a importantes cuadros gordillistas: Leopoldo Rodríguez Gutiérrez, en la Dirección General de Desarrollo Curricular; María Edith Bernáldez Reyes, en la Dirección General de Materiales e Informática Educativa; Leticia Gutiérrez Corona, en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio; Rosalinda Morales, en la Dirección General de Educación Indígena, y Juan Martín Martínez Becerra, como director general de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa.<sup>139</sup>

Vázquez Mota integró su equipo de confianza, proveniente de la Secretaría de Desarrollo Social: Rodolfo Tuirán, a quien invitó a la Subsecretaría de Educación Superior, Miguel Székely a Educación Media Superior, Jorge Santibáñez a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y Julio Castellanos Ramírez a la Oficialía Mayor.

En tanto que la lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo, impulsaba los compromisos suscritos en la ACE y el *segundo piso* de Carrera Magisterial con Felipe Calderón, el subsecretario se ocupó de la reforma de la educación primaria (2009), incorporada como compromiso de la ACE y de la articulación de las reformas de preescolar y secundaria (2011). Ambas fueron negociadas y acompañadas por el SNTE como interlocutor empoderado en su orientación y definición.

Como parte de las recomendaciones formuladas por la OCDE para elevar el logro educativo de los alumnos, se propuso desarrollar una serie de proyectos para la articulación curricular, que iban desde

139 En entrevista con el ex director general de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, Juan Martín Martínez Becerra, declaró que "yo fui el único funcionario sin vínculo con el sindicato... el subsecretario me invitó a participar en tres ocasiones hasta que me convenció cuando me dijo que respetaría las decisiones que tomara, ya que en la agenda que él traía no me involucraría". Entrevista a Juan Martín Martínez, el 13 de diciembre de 2013, en la Ciudad de México. En 2005, se creó la Degespe, cuyo responsable fue Fernando González, donde conoció a Juan Martín Martínez Becerra.

la consolidación de la reforma a preescolar y de la reforma de secundaria, los estudios sobre el estado que guardaba el desarrollo infantil y las didácticas, el diseño y la elaboración del currículum de primaria, entre otros (SEP (2008), Bloque 10: 2.).

De inmediato, el subsecretario respondió a la demanda de desarrollar un nuevo currículum basado en el enfoque de competencias y, para asegurar su logro educativo, se propuso elaborar los “Estándares curriculares, de desempeño docente y gestión escolar en las escuelas públicas” (SEP (2010), Bloque 4: 1b).<sup>140</sup> Lo que se gestó en el interior de las direcciones generales distó de lo que en el exterior pregona el subsecretario. Su estilo de gestión es caracterizado por dos funcionarios, uno activo y otro dedicado a la academia, con larga trayectoria en la subsecretaría, antes parte del equipo de Olac Fuentes Molinar:

Ahí el sello que prevalece es la espectacularidad, hubo mucho la participación de grupos de otros países con la intención de decir “estamos en la etapa de la globalización y hay que salir de aquí y buscar por otro lado” [...] Desaparecen los consejos consultivos interinstitucionales, hubo relaciones con otros organismos a nivel internacional: Cuba, Instituto de Educación de la Universidad de Londres, la Universidad de Nueva York, el sello era ése. Un problema importante que se dio fue la gran desvinculación que había entre las direcciones generales, cada dirección con sus propios proyectos, con sus tareas y en algunos casos el problema llegó con la desvinculación entre programas de estudio y libros de texto, que ha sido notoria (H. Balbuena, Entrevista, 2013).

La línea de política educativa la sentí cada vez más alejada de mis posibilidades de poder opinar y revertir alguna decisión, porque el subsecretario decía tal cosa y aunque uno no estuviera de acuerdo, había que asumirlo... pero eran decisiones que tenían que ver con responder a

140 “Su elaboración fue posible por la ‘alianza estratégica’, financiada por la Fundación Empresarios por la Educación Básica (ExEB), la SEP, el SNTE y la Fundación del Empresariado Chihuahuense. La propuesta de indicadores estuvo a cargo del Centro de Estudios Educativos (CEE), Heurística Educativa (HE) y Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa (SIEME). Su piloteo, cuyo financiamiento recayó en la SEP y en la SEB, estuvo a cargo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), de HE, el CEE, la SIEME y la UPN” (Guerra y Rivera, 2011: 174).

ciertos estados privilegiados o atender a ciertos personajes que llegaban por una opción de trabajo y tener que aceptarlos [...] eso empezó a generar entre Juan Martín y yo diferencias, finalmente había que hacerlo, él decía que tampoco podía decir que no, hubo mayor verticalidad de las decisiones [...] [Fernando González] era más cerrado que Gómez Morín (E. Ponce, Entrevista, 2013).

En la Dirección General de Desarrollo Curricular, cuyo titular fue el profesor Leopoldo Rodríguez, dedicado a los asuntos financieros y de relación con entidades, se reprodujo el esquema cerrado y vertical, alimentado por los funcionarios superiores y medios en turno:

Se publicitaron grandes errores en los libros de texto, yo en el ámbito de mis responsabilidades les decía a mis directores: “Materiales Educativos nos manda su libro, su propuesta, por favor, equipos, revísenlo perfectamente, manden su documento con todas las observaciones que tengan al respecto, desde ortotipográficas, conceptuales y firma”, lo que como Curricular opinamos, ya si lo toma, no lo toma, consideran que si es pertinente o no es responsabilidad de ellos, *yo me blindo en que entregué mi documento* a donde estoy señalando lo que veo, tanto de fortalezas como debilidades en ese documento, pero no tengo yo la facultad para cambiarlo. Lo mismo Materiales Educativos decía: “nosotros consideramos que éste no es afín, no debería estar acá”, *entonces yo decidía si le hacía caso o no hacía caso*, en función de mis equipos (N. García, Entrevista, 2014).

Cada dirección asume lo que le toca de la manera que piensa que está bien pero sin relacionarse con los demás [...] en mi caso particular, yo empecé siendo director del equipo de matemáticas con algunas ideas acerca de por dónde tendría que encaminarse el trabajo, primero tratando de influir en los materiales que ya existían, [...] en el trabajo que hacíamos con los equipos técnicos, con las entidades, hasta llegar a entender en el camino la necesidad de apoyar mucho más directamente el trabajo que realizan los profesores en el aula [...], como equipo de matemáticas no hubo nadie que me dijera: “tú tienes que hacer tal cosa, tu trabajo

tiene que ir por acá”, ahí afortunadamente hemos tenido autonomía para poder decidir por dónde ir. El problema es que desde más arriba no hay gente que diga: “pues ustedes tienen que ponerse de acuerdo, ustedes que hacen los programas tienen que ponerse de acuerdo con quienes van a hacer los materiales, porque si no lo que va a salir no va a ser algo coherente” y ahí lo que hubo fue falta de entendimiento, desafortunadamente no coincidimos en la forma de pensar, en la forma de ver las cosas, por dónde tendría que ir el trabajo; entonces, no hubo manera de hacer un trabajo conjunto (H. Balbuena, Entrevista, 2013).

Esa gran ruptura que se dio fue por decisión de la autoridad máxima, *el fragmentar el trabajo entre direcciones generales fue un desacierto*, se puede ver en los programas, cómo es posible que el programa quede como una tarea de Desarrollo Curricular y la guía del maestro se la encarguen a Formación Continua, ésa fue una decisión de la autoridad que va en contra de lo que está establecido en la normatividad (E. Moreno, Entrevista, 2013).

Decisiones del gobierno en turno, las inercias y las dinámicas que se generan, tanto en las administraciones como en las negociaciones de nivel interno, no permitieron diseñar una política solvente, un proyecto articulador que rompiera con prácticas enquistadas. Los funcionarios de la subsecretaría son individuos que intentarán sacar ventaja de cualquier proceso de cambio, a partir del mantenimiento de sus espacios de poder.

Uno se preguntaba qué es lo que hace Formación Continua... decían: “yo por qué le voy a hacer caso a él, yo cómo voy a bajar esto con los maestros, sin voltear a ver a Desarrollo Curricular”. Nosotros teníamos una línea de innovación, la cual no nos da mucha libertad de salirnos de la estructura rígida de las direcciones generales, armamos un currículum *ad hoc* para nuestras áreas de innovación, entramos en un contacto básico con ellos, pero no lo querían hacer. Formación Continua le decía: “yo tengo un proyecto en donde estoy buscando nuevas estrategias de Formación Continua *in situ*, están bien tus programas generales de

actualización pero quiero que atiendas esto”, “bueno déjame atenderlo pero reconócame que esto es aplicación de conocimientos y competencias, la interacción uno a uno entre colegas, si te demuestro que si este maestro está débil en el manejo de operaciones matemáticas, y si logramos un proceso de interacción, cara a cara con otro colega que le sabe y éste logra ese dominio que necesita, ¿por qué no me reconoces que éste es un proceso de formación y superación?”. Esas cosas no entendían. Cursos nacionales, talleres generales, todo homogéneo, todo para todos... Era más por cortesía política decir: “bueno, tenemos que trabajar de manera coordinada”. Mi apuesta era que los equipos se articularan y con el maestro Leopoldo lograba su anuencia. Por ejemplo, en el caso de los niños migrantes, nosotros hacíamos adecuaciones curriculares, pero era necesario un diálogo con Desarrollo Curricular [...] Igual con Formación Continua, de repente era difícil con lo del carácter y los estilos y demás. Me manejé en los márgenes de tomar decisiones donde a nadie se le ocurrían (J. Martínez, Entrevista, 2013).

Como ya he señalado, la estructura programática condiciona la existencia de algunos programas dentro de las direcciones generales, como la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE),<sup>141</sup> la cual pese a tener una bolsa de recursos considerable, éstos se localizan en los programas estrella del sexenio, y los programas satélite, o *la retacería* como lo señaló un funcionario, dependen del presupuesto y de la estructura operativa de las otras áreas. Ése es otro aspecto que favoreció la competencia entre direcciones generales.

Por su parte, la Dirección de Educación Indígena continuó operando como una entidad separada del resto de las direcciones generales bajo el esquema de acuerdos y negociaciones entre el SNTE y la directora ge-

141 La DGDGIE llegó a gestionar 23 programas. Su director general presentó una iniciativa ante Hacienda para convertirlos en dos y articularlos en proyectos fusionados: gestión, mejora, logro educativo, condiciones que favorezcan el aprendizaje. Aceptaron la iniciativa, pero con reducción al presupuesto.

neral. El presupuesto ejercido se basó en la movilización de prebendas (L. Gómez Morín, Entrevista, 2013).

En 2010 creció su presupuesto, se vinieron los recursos del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Promin) y la Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven), se le transfiere a la DGEI en aras de reposicionarla. Fernando González liberó a la dirección para que cabildeara directamente su presupuesto ante el Congreso de la Unión [...] se consiguieron recursos adicionales por 300 millones de pesos, los cuales fueron gestiones directas de Paulino (Canul) con la maestra (Elba Esther Gordillo), después bajó, conseguimos primero 40 millones adicionales, después 100 millones de pesos y se ha mantenido en 100... yo le insistía a Rosalinda que los recursos adicionales no los metiera a ninguno de los programas directos a los estados para apoyar los acuerdos con cada entidad, nosotros le ponemos dos pesos y conseguimos que los demás pongan. Funcionó así en 2010, que fue cuando ya tuvimos recurso extra, en 2011 ya no funciona así, ella decidió que 70 millones eran para producir más libros, 20 millones para hacer más eventos, yo le dije que el compromiso era apoyar los acuerdos a los que nos comprometimos en los estados (J. Mondragón, Entrevista, 2013).

Este conjunto de testimonios pone de relieve aspectos poco visibles, como las prácticas informales, las estructuras tradicionales y las resistencias internas al cambio, gestadas en el interior de la SEB. Las declaraciones de los ex funcionarios o funcionarios activos de la instancia educativa revelan que la precaria institucionalización que asumió la subsecretaría está relacionada con la implantación de una reforma educativa incompleta, la cual estuvo más orientada a perseguir objetivos políticos y técnico-financieros –en particular, la renovación del aparato educativo– que al mejoramiento estructural de la Educación Básica.





## Conclusiones

Este trabajo ha utilizado dos perspectivas teóricas, dos dimensiones (administrativa y política) y, al menos, dos perspectivas de análisis: una de políticas públicas y otra sociológica. El empleo de tales dimensiones, abordajes y perspectivas de análisis se sustentó en el proceso mismo de la investigación. Las etapas del estudio se gestaron en espiral, no siempre con una secuencia formal. En lugar de iniciar con una perspectiva teórica y luego voltear al mundo empírico para confirmar si ésta estaba apoyada por los hechos, opté por la inmersión inicial en el campo con mi objeto de estudio a fin de entender la dinámica gestada desde las oficinas públicas entre actores con capacidad de decisión y establecer así formulaciones iniciales.

Estas primeras impresiones empíricas se refinaron con la búsqueda de vertientes institucionalistas que se ajustaran al objetivo general de la investigación: analizar el modo y las condiciones en que se ha desarrollado la institucionalización en la SEB a partir de los cambios político-administrativos introducidos. Sólo de esta forma elegí las perspectivas teóricas más cercanas al problema planteado.

Esta forma de abordaje pone en juego diversas condiciones y factores explicativos referidos a los procesos de institucionalización, el diseño de las instituciones y los resultados de las políticas para el nivel básico. Así, trato de avanzar, en términos conceptuales, en la comprensión y el análisis del despliegue de un proceso político, administrativo y educativo en el interior de una colosal dependencia gubernamental,

así como las condiciones que favorecen la permanencia y estabilidad de las instituciones.

Por lo anterior, las conclusiones se ubican en tres niveles. En el primero, se encuentran las conclusiones derivadas de aspectos conceptuales; en el segundo, las resultantes de los hallazgos encontrados y, en el tercer nivel, aquéllas relacionadas con las recomendaciones en términos de formulación de políticas públicas.

## LOS MODELOS DE ANÁLISIS

Desde las perspectivas del institucionalismo histórico y sociológico, los funcionarios educativos no son completamente racionales, a causa de sus limitaciones cognoscitivas, por lo cual las instituciones suplen esa deficiente racionalidad mediante la institucionalización (formalización) y estructuración de los procesos de decisión. Dicha institucionalización ha estado marcada por el sello de la debilidad y la fragmentación de los procesos decisorios. El cúmulo de las decisiones ha respondido a los intereses de los grupos reformistas.

En el interior de la SEB se reconoce la presencia de grupos burocráticos consolidados en las direcciones generales que coexisten con el arribo de grupos reformistas en coyunturas críticas. El primer grupo reformista, por contar con apoyo del presidente y el secretario, recursos, poder e información, promovió cambios dirigidos a remover progresivamente a los burócratas tradicionales, aliados del régimen priista, y al sindicato magisterial, de los puestos clave de asignación y manejo de los recursos económicos y la toma de decisiones.

La creación de la SEPYN respondió más a la necesidad de racionalizar los gastos y los procedimientos administrativos y, menos, a los aspectos pedagógicos y curriculares. La decisión primigenia de fundar un órgano jerárquico, rígido, vertical y centralizado, estableció un legado institucional sobre el cual se estructuró la actividad política-administrativa del subsector. La decisión de integrar una subsecretaría débil, sin plena capacidad para dictar lineamientos de política educativa

para el nivel básico, ejerció una influencia prolongada que persistió en el tiempo y dejó una fuerte impronta en los resultados políticos.

Los grupos reformistas, que han formado parte del viejo régimen, han tenido la habilidad y la fuerza para imponer instancias de poderes anacrónicos, mismos que hoy representan y determinan el mayor obstáculo para la construcción de un sistema educativo distinto. Ellos mismos tienen la capacidad para anularlas; la razón por la cual no lo hacen radica en la necesidad pragmática de mantener estructuras obsoletas que sirvan como espacios de control y supeditación a los intereses del grupo hegemónico.

Las opciones que los burócratas reformistas tuvieron ante el problema de reorganizar la EB estuvieron condicionadas por las decisiones que se tomaron en el pasado; es decir, construir arreglos políticos de colaboración y compromiso con los grupos tradicionales y espacios de poder en el interior de la subsecretaría. Las ideas formadas previamente han jugado un papel decisivo en su formación.

En las coyunturas críticas de reforma coexistieron varias lógicas diferenciadas que fueron potenciadas en los periodos de cambio. Las acciones y decisiones de los funcionarios educativos pasaron por una coyuntura crítica de corte reformista en las décadas de los setenta y ochenta que privilegiaron la planificación y programación por encima de la calidad de los procesos educativos. En la década de los noventa, se experimentó otra coyuntura reformista, ahora con el ajuste fiscal y las reformas de mercado implementadas, la cual se conjugó con un proceso de doble reforma: la administrativa y la curricular.

En los albores de este milenio y hasta la conclusión del gobierno del cambio, la coyuntura crítica de liberalización política no impidió que se prolongaran las decisiones de corte reformista. Relaciones de *path dependence* se establecieron entre una coyuntura y otra; es decir, muchos de los resultados de la segunda y tercera coyuntura se explican no tanto por las orientaciones o los factores nuevos sino, fundamentalmente, por el curso institucional de cambio hasta entonces implementado.

A diferencia de otras instancias públicas, la subsecretaría, como estructura flojamente acoplada, ha presentado rigideces institucionales,

beneficios relativos para los grupos interburocráticos que se generan, al contar con una instancia desarticulada e intereses que propician la reproducción de la estructura existente. La inercia histórica, los cotos de poder, la rigidez y el autoritarismo del sistema educativo han sido fuertes componentes de este que han persistido a lo largo del tiempo. La inercia institucional y los beneficios relativos para los distintos grupos burocráticos no los afectan de manera proporcional, sino con la distribución desigual de poder entre ellos, de tal suerte que unos son ganadores y otros perdedores. Sin embargo, estos últimos se acomodan a la tendencia inercial, lo que en principio impacta de manera negativa a la subsecretaría, no así a las capas burocráticas, las que mantienen sus intereses latentes, lo que les permite manifestarlos nuevamente en una próxima coyuntura crítica.

El enfoque del institucionalismo histórico, especialmente la perspectiva del *path dependence*, destaca cómo las decisiones de los actores crean instituciones en momentos críticos, cómo éstas a su vez, dan forma a los comportamientos futuros de los actores, amén de cómo se establece una relación de dependencia *–path dependency–* que es perpetuada por las preferencias y las decisiones que asumen los funcionarios.

En coyunturas críticas, los funcionarios reformistas potencian arreglos institucionales basados en, al menos, dos medios de presión: la racionalización o el poder de dictar leyes, acuerdos, reglamentos educativos, y el poder de hacer excepciones e ignorar la reglamentación a conveniencia. La intervención sostenida de los grupos reformistas les ha permitido acceder a fuentes de información y detentar recursos exclusivos. Han acumulado habilidades, experiencia e información privilegiada, problemas y resoluciones de aplicabilidad, ignorados por otros grupos, lo cual les ha otorgado amplio margen de independencia.

Desde estas condiciones, los funcionarios se han movido para impulsar reformas por iniciativa estatal. De ahí la importancia de la presencia de funcionarios y expertos que se convierten en reformadores, los cuales diagnostican alternativas de solución e idean políticas alternativas. Las decisiones políticas tomadas con anterioridad a la creación de la SEB, antes de 1992, ejercieron una influencia prolongada

y definida sobre la política educativa que ha dictado la misma. Salvo el acuerdo transexenal suscrito en 1992, los arreglos institucionales, en este caso la distribución desigual de poder entre los grupos interburocráticos, han marcado su débil desarrollo institucional.

Los grupos burocráticos, lejos de ser fuente de innovación, han potenciado rencillas internas entre direcciones, enfrentamientos entre intereses particulares, luchas por los cotos de poder y, a fin de cuentas, renuncia a la cohesión interna.

El institucionalismo sociológico, el enfoque de la estructura formal *ligeramente acoplada*, da cuenta de que no siempre hay una coordinación de las actividades y las capacidades técnicas internas de la burocracia. Esto, sumado al hecho de que dentro del aparato burocrático no se conocen los resultados finales de la implementación de las políticas, ha complicado la construcción de las capacidades institucionales para sostener los cambios.

Un órgano institucional basa su funcionamiento en planes formales, en sistemas de actividades controladas y coordinadas, productos, servicios, técnicas y programas institucionalizados que les dan coherencia e institucionalidad. Los programas educativos, las innovaciones, la tecnología; la eficacia, la eficiencia, determinan a las instituciones y las legitiman ante la sociedad y frente a sus miembros internos.

Por el contrario, en la SEB, la estructura está desconectada de la actividad técnica y esta última de sus efectos. No siempre existe una coordinación entre las actividades desarrolladas y las capacidades técnicas internas de la burocracia ni se conocen o se miden los resultados últimos o el impacto en la implementación de las políticas diseñadas; este universo genera que la institución se entienda como una estructura *ligeramente acoplada*, caracterizada, precisamente, por falta de coordinación, ausencia de regulaciones y rendición de cuentas, así como por la discrecionalidad en la toma de decisiones. La estructura interna de la instancia educativa es *blanda* en la medida que la administración de la educación representa un ámbito de decisión y acción altamente complejo.

Las oficinas u órganos administrativos están flojamente acoplados a la dependencia educativa (SEP), debido a que los diferentes agrupa-

mientos burocráticos están conectados débilmente, cada uno retiene alguna identidad y se mantiene, en los hechos, separado. La estructura formal de la SEB, para mantener su legitimidad social y atender los procesos de cambio o reforma, desarticula la estructura institucional (la administración) de los desarrollos y resultados educativos. Como consecuencia, se genera una falta de consistencia entre la estructura de gobierno, el funcionamiento real del aparato educativo y sus procesos.

Los funcionarios adoptan y generalizan un conjunto de reglas y prácticas rituales que no tiene relación con lo que establece el marco normativo. De ahí que aquello que se define en el nivel directo de la institución no se aplica en los niveles intermedio y operativo. Ello explica los niveles de discrecionalidad con que cuentan los funcionarios respecto al *cómo hacer* o poner en práctica las políticas educativas. De esta manera, el cambio en este tipo de estructuras de articulación flexible no es planeado, debido a que es resultado de la agregación circunstancial de agendas, soluciones, decisiones, actividades y formas organizativas de los diferentes agrupamientos burocráticos con lógicas, intereses y objetivos distintos.

La subsecretaría experimentó un proceso de desinstitucionalización, al verificarse una paulatina pérdida de su carácter político-jurídico y simbólico. Los objetivos y valores que la institución promueve son subvertidos; sus funciones y actividades son tomadas por otros grupos.

Desde los enfoques del institucionalismo histórico y del institucionalismo sociológico, el legado institucional, los procesos históricos, las reglas, los mitos, las normas y tradiciones institucionales, así como los sistemas flojamente acoplados, se constituyen en fuertes dispositivos que influyen en el comportamiento de los sujetos, quienes modifican paulatinamente sus prácticas cotidianas por cambios externos.

Ambas vertientes institucionalistas se centran en la estabilidad, permanencia y homogeneidad institucional, y explican la institucionalización como un proceso de construcción social que depende del Estado y, por ello, los actores adoptan prácticas rutinarias para incorporarse y adaptarse a estructuras y reglas flexibles, con resultados imprevistos y difíciles de controlar.

Las instituciones del Estado –particularmente la SEP– representan enormes estructuras de poder que se crearon y desarrollaron en un contexto estable y se mantuvieron al margen de las exigencias del mercado. A pesar de las enormes transformaciones que tuvieron lugar en el último cuarto del siglo pasado, la estructura educativa formal no ha modificado en modo alguno sus patrones de conducta.

Los conflictos políticos que afronta la instancia se resuelven no sólo a partir de la creación de nuevas estructuras burocráticas complejas, sino de los juegos de poder e intereses de grupo. Los conflictos de interés, los intercambios y las alianzas políticas que establecen los grupos políticos juegan un papel central que fortalece o debilita institucionalmente al órgano administrativo.

El impacto de los cambios económicos, sociales y tecnológicos que se han materializado en todos los ámbitos de la vida social no ha reconfigurado al sistema educativo, el cual mantiene dificultades profundas para adaptarse al cambio. Por el contrario, el papel simbólico de la estructura formal sigue siendo el marco a partir del cual los actores políticos (funcionarios educativos) adoptan y justifican prácticas rutinarias y poco reflexivas.

De esta manera, ambas vertientes institucionalistas brindan formulaciones teóricas esenciales, a fin de explicar la institucionalización por la vía de un esquema teórico que basa sus premisas en las instituciones, los comportamientos y las decisiones de los actores en coyunturas específicas. Ambas perspectivas institucionalistas han permitido constatar que el diseño institucional está mediado por un conjunto de valores, prácticas, rutinas y símbolos que se repiten y reproducen a lo largo del tiempo.

El sistema educativo mexicano fue diseñado para que una sola instancia concentrara el poder, sin distribuirlo. Se han acumulado prácticas y culturas administrativas negativas que han hecho evidente la enorme complejidad que reviste la instauración de una institucionalización plena. Los diferentes grupos burocráticos de corte magisterial, especialistas o administrativos, aprovechan una estructura endeble, en una intrincada relación de convivencia perversa entre la subsecretaría y la burocracia.

## LOS HALLAZGOS

En una perspectiva global, las estrategias de desconcentración y descentralización educativa, inscritas en la reforma administrativa emprendida desde la década de los setenta, sirvieron de base para promover cambios importantes en la reconfiguración de la SEP. Como estrategias de carácter técnico-organizacional tuvieron éxito y avances sustanciales, aunque vivieron momentos de parálisis e incapacidad institucional.

Desde la década de los setenta y hasta la gestión de Fernando Solana, se desarrollaron proyectos orientados a desconcentrar la administración del sistema educativo con resultados importantes, como el diseño y la ejecución de programas federales y la formación de recursos humanos técnicos estatales.

Los esfuerzos realizados, entre los que destacan la creación de la infraestructura técnico-administrativa, permitieron coordinar las acciones del gobierno federal con los gobiernos locales, promover y dar congruencia a las actividades de los diversos órganos, mejorar la eficiencia administrativa de la Secretaría de Educación Pública, entre otros.

A pesar de los avances, las estrategias tuvieron fuertes componentes políticos, los cuales obstaculizaron el desarrollo de las capacidades de sus órganos y unidades internas. La secretaría orientó los cambios hacia la articulación de estructuras y procesos mayores, vía incremento del control y supervisión centralizada sobre sus instancias, ampliando su rango de acción. Con ello, la dependencia logró desarrollar capacidades en áreas de planeación, programación, presupuesto y evaluación de determinados órganos, como la Subsecretaría de Planeación Educativa, no así la Subsecretaría de Educación Básica.

La desconcentración y descentralización, como procesos globales, fueron asumidas por la SEP como estrategias de mejora del aparato educativo, orientadas al fortalecimiento de los secretarios de Educación y sus grupos políticos. En cambio, las estrategias reformistas fueron asumidas por la subsecretaría como mecanismos políticos de acuerdos y negociación entre el secretario y el subsecretario para impulsar las



reformas, debilitando, de ese modo, la capacidad institucional de la instancia de Educación Básica.

Hasta 1980, año de la transformación de la subsecretaría como instancia normativa, los cambios técnicos y educativos se llevaron a cabo con la participación de los directores generales, quienes se beneficiaron de un sistema de intercambios políticos regulares. En los hechos, la SEP se fortaleció a costa del deterioro institucional de la subsecretaría, pese a que en la normativa y los discursos se anunciaba la creación de un órgano ejecutivo de alto nivel para responder a las necesidades y demandas del nivel básico. Así, las preferencias y las acciones de los agentes burocráticos, enmarcadas en un esquema centralizado, jerárquico y autoritario, menguaron el rendimiento institucional de la subsecretaría y sus unidades administrativas, ya que la formulación de políticas para el subsector fue diseñada por otros órganos y agentes, ubicados en el *staff* del secretario y donde las reticencias, obstrucciones y dilaciones de los funcionarios medios y altos abonaron en contra de la capacidad institucional de la Secretaría de Educación Básica.

Los cambios sutiles en el interior de la subsecretaría (de denominación, creación de nuevos organismos, desaparición o fusión de direcciones generales) constituyeron estrategias del grupo reformista para debilitar a las direcciones generales, lo cual se logró en breve tiempo, al alcanzar una mejor articulación de las estructuras intermedias del aparato burocrático con las directrices del secretario, en contra del fortalecimiento de la capacidad institucional de la subsecretaría.

La desconcentración debilitó a la dependencia y a sus direcciones generales, al crear un órgano ejecutivo responsable de tareas normativas, sin capacidad para la toma de decisiones. El grupo modernizador utilizó instancias paralelas de organización y gestión (*comandos*, organización matricial) como medidas coyunturales que han fortalecido a la SEP, no así a la subsecretaría.

Al final de la gestión de Solana Morales, se inició un lento proceso hacia la reconfiguración interna, marcado por una trayectoria reformista más orientada a perseguir objetivos económico-financieros, en particular, el mejoramiento del equilibrio fiscal, que al mejoramiento

educativo. En la subsecretaría vendría a sintetizarse buena parte de los conflictos internos generados por su reorganización, sin que el órgano administrativo pudiera presentar una línea de conducción educativa clara.

En el periodo 1982-2000, se desplazaron los programas de reforma administrativa y, en su lugar, se implementaron los de modernización administrativa. La política educativa fue impelida a adoptar modelos de gestión pública e institucional para atender las necesidades de equidad y calidad de los servicios educativos. Al hacerlo, se enfrentó a la estructura corporativa tradicional y se generaron algunos cambios en el diseño, organización, administración y operación del servicio educativo.

La modernización administrativa sólo modificó de forma parcial los esquemas de funcionamiento institucional, debido a que no trastocó el centro de articulación político-institucional corporativo de la SEP, donde se despliegan las negociaciones más intensas de las cuotas de poder del sistema educativo mexicano. En este periodo se experimentó otra coyuntura reformista vinculada con el ascenso del modelo económico neoliberal, basada ahora en el ajuste fiscal y las reformas pro mercado implementadas.

La modernización fue puesta en marcha mediante programas administrativos que enfatizaron problemas clave de la estructura y el funcionamiento del aparato gubernamental. No obstante, la modernización en el sector educativo fue pospuesta por la burocracia sindical, con el beneplácito de las autoridades. El gobierno tomó decisiones con cariz político e implementó una desconcentración menguada. El grupo técnico que orientó la descentralización, formado durante los años de dominio del PRI, rectificó y canceló el proyecto *radical* de descentralización, con el propósito de conseguir el apoyo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Para este propósito, el grupo técnico instalado en la secretaría optó por continuar con la senda trazada por su predecesor: puso en operación un tímido programa de desconcentración administrativa, el cual tuvo apoyo incondicional del sindicato magisterial, en una época de severa crisis económica. Con algunos cambios en la estrategia

para implementar la reforma, los secretarios compartieron las decisiones de sus predecesores. El carácter economicista de las reformas neoliberales (1982-2012) frenó cualquier posibilidad de desarrollar capacidad institucional de la SEB para instaurar y sostener cambios dentro del aparato educativo, dirigidos a atender y adecuar los servicios educativos a las necesidades del medio.

El legado de una administración educativa mal preparada y deficiente, guiada por normas anquilosadas, desencadenó el desconocimiento y la rigidez de los agrupamientos burocráticos. Las reformas neoliberales, puestas en marcha por los grupos tecnocráticos, no mejoraron la capacidad de los mandos medios y altos para prestar servicios educativos eficaces; al contrario, aparecieron resistencias ante la descentralización por parte de grupos tradicionales y conservadores, producto de rutinas y hábitos que se reprodujeron.

Durante el sexenio de *crecimiento cero*, los escasos cambios técnico-pedagógicos y el sobreponer una estructura sobre otra profundizaron el bajo nivel de institucionalización de la subsecretaría y de sus unidades administrativas. En varios aspectos, ésta siguió disminuida institucionalmente: la legislación educativa, más que coordinar y dar congruencia a las acciones de las unidades, provocó aislamiento y resistencia al cambio; la planeación se sustituyó por control y vigilancia; la concepción y formulación de programas fue diseñada por otros órganos creados en apoyo al secretario; los actos administrativos descansaban en criterios personales, marco con el cual se mantuvo el viejo orden y entramado institucional.

Con la suscripción del ANMEB se planteó corregir el centralismo y el burocratismo del sistema educativo, a través de la transferencia de responsabilidades y de la operación del subsistema de Educación Básica y Normal. El acuerdo planteó crear una subsecretaría con unidades administrativas mínimas, orientadas por proyectos y programas que concertó el secretario Zedillo y su grupo tecnocrático con el SNTE. El diseño de la subsecretaría se hizo sobre la base de un esquema centralizado, vertical y fragmentado que resultó útil y funcional para el proyecto político que impulsó el secretario y su grupo.

Como en el pasado, la estructura y el andamiaje institucional desgastado fueron funcionales a los intereses del grupo reformista. Los funcionarios de nivel básico reforzaron el esquema centralizador, apaciguando y aletargando la adopción de reformas en el sector. En la década de los noventa, gracias a una coyuntura crítica favorable, la subsecretaría llevó a cabo una serie de cambios técnico-pedagógicos concentrados en la educación primaria, con la reforma curricular y la renovación de los libros de texto.

Un caso emblemático fue la gestión del subsecretario Olac Fuentes Molinar, quien con el apoyo del presidente Zedillo logró una reforma curricular sustantiva a pesar de acusaciones en su contra: la fuerza y el poderío de los grupos tradicionales, enquistados en órganos y unidades administrativas, las fuertes denuncias de personajes y grupos externos en el sentido de haber limitado el alcance de la investigación educativa, la renovación de los libros de texto y la educación Normal, de haber ocultado los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales (Morfín, 2011). A pesar de los avances educativos, la SEB fue incapaz de construir institucionalidad para hacer frente a las demandas que reclamaba el país.

Otros temas fueron pospuestos o, francamente, soslayados, como la actualización y formación continua de los maestros en servicio, la educación inicial de los futuros maestros (Vázquez, 2011). Asimismo, prácticas autoritarias, verticales y marcadas deficiencias administrativas, como la carencia de una base jurídica mínima, la descoordinación, la endogamia y homogeneidad de los procesos educativos, la inexistencia de planes de trabajo de largo plazo, entre otros, imposibilitaron construir capacidad institucional del aparato educativo del nivel básico.

Durante la hegemonía del PRI, los secretarios de Educación lograron establecer un conjunto de alianzas, consensos y acuerdos en el interior de la SEP que fueron resultado de la conjugación de, al menos, tres factores: *a)* legados de experiencia y conocimiento sobre la dinámica institucional del sistema educativo en general; *b)* control presidencial sobre la política educativa, y *c)* una sólida coalición política (presidente-secretario de Educación Pública-subsecretario de Educación Básica y Normal).

En 2000 y 2006, con el arribo de gobiernos panistas al poder federal, se dio continuidad al modelo económico neoliberal y a la trayectoria reformista. En una coyuntura crítica de liberalización económica, alternancia política y de apertura democrática, los gobiernos emanados del PAN plantearon propuestas de reformas administrativas que no transformaron a fondo la estructura del Estado, sino que consumaron las tendencias asociadas a la ideología neoliberal.

Los 12 años de alternancia panista, si bien consiguieron modificar las reglas del juego político, también debilitaron a la subsecretaría, y los grupos interburocráticos se acomodaron a las nuevas condiciones; en suma, sacaron ventaja del debilitamiento de un presidencialismo democrático carente de andamiaje jurídico y político. La política educativa se orientó por una nueva propuesta: las nuevas formas de procesar políticas, volviéndolas menos predecibles, lo cual significó reducir la capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de las reformas planteadas.

La debilidad del ex presidente Vicente Fox explica la trayectoria de tipo gerencial que se estableció en la Subsecretaría de Educación Básica con la llegada a la SEP de Reyes Tamez, quien tuvo serias diferencias con el subsecretario Lorenzo Gómez Morín. Esto inauguró un proceso de deinstitutionalización bajo un molde gerencial que fue difícil de romper por su sucesor.

De algún modo, la derecha consumaba las tendencias asociadas a la ideología neoliberal y los intereses de la tecnocracia, al reiterar la disminución de la capacidad del Ejecutivo para dirigir las reformas e innovaciones.

Bajo el proyecto gerencial de la etapa panista, la subsecretaría sufrió un reordenamiento de funciones, producto de la redistribución de poder que realizaron los grupos políticos del secretario y subsecretario. Sin la debida comprensión de la naturaleza pública de la educación y los procesos educativos, el grupo político instalado en la instancia de EB decidió reconfigurar varias unidades con la finalidad de recomponer fuerzas e intereses en el interior de una instancia central de la política educativa. Los funcionarios que llegaron realizaron su gestión con base en criterios eminentemente políticos para impulsar

la reforma del sexenio: la de la educación secundaria, postergando la de los otros niveles. Dichos funcionarios estuvieron en total desventaja respecto de los funcionarios medios y superiores, inamovibles, quienes con sus acciones retrasaron u omitieron el esfuerzo a favor de la reforma del nivel básico.

Los programas educativos federales han sido sometidos a evaluación, pero no están vinculados con el desempeño de los funcionarios responsables. Los recursos destinados a los programas no han sido asignados con base en parámetros estrictos de logro. No existen mecanismos de sanción o rendición de cuentas por incumplimiento o implementación ominosa. La creación de una subsecretaría como instancia rígida y fuertemente jerarquizada ha tenido influencia prolongada y persistido a lo largo del tiempo. Las preferencias y acciones llevadas a cabo por los funcionarios del nivel básico han reforzado la estructura vertical, con numerosos niveles jerárquicos intermedios que responden a fines personales antes que organizativos. Las unidades administrativas suelen defender competencias que, paradójicamente, no respetan y tienden a la autarquía, evitando así la colaboración con otros. Se ha preservado el funcionamiento de la subsecretaría por estancos, que tienden a un comportamiento aislacionista.

La dinámica interburocrática gestada en la subsecretaría ha privilegiado los intereses de los agentes burocráticos y menguado su institucionalización. Las condiciones en las que se ha desarrollado su institucionalización han sido sumamente precarias. Su aparato burocrático ha presentado una serie de debilidades administrativas y políticas, las cuales siguen condicionando su plena institucionalización:

1) *Persistencia de una normatividad extensa y obsoleta.* Uno de los requisitos esenciales para el fortalecimiento de cualquier institución es la existencia de normas y reglas claras de acción para reducir la discrecionalidad y dar certidumbre a la ciudadanía sobre la forma y la temporalidad con la que se llevan a cabo sus acciones.

Como he señalado, la SEP cuenta con una legislación densa y obsoleta; se encuentra a la zaga del funcionamiento de los órganos que administran la educación y esto genera incongruencia entre la normatividad y su funcionamiento efectivo. El marco jurídico que

establece las responsabilidades, facultades y atribuciones de los funcionarios pocas veces se aplica. El establecimiento de reglas jerárquicas y procedimientos rigurosos forma parte de la centralización, lo que asegura el control político del sistema en su conjunto por parte del Estado. Se debe, por tanto, transitar hacia la instauración de una mínima normatividad institucional.

2) *Omisión de responsabilidades por parte de los funcionarios.* Aunque se establecen formalmente las responsabilidades, facultades y atribuciones de los funcionarios a través de decretos, reglamentos y acuerdos, cada funcionario en turno implementa un marco de acción determinado, el cual está sujeto a vaivenes. Esto ha dado lugar a dificultades mayores: duplicación y superposición de funciones en diferentes niveles y unidades administrativas: cuando se crea una nueva instancia, sus atribuciones se duplican con las de otras unidades. Así, se gesta la acumulación de órganos y funciones, todos trabajando sin coordinación; además, cada dirección general es independiente presupuestalmente, pero sin responsabilidad ante el logro de las políticas establecidas.

El caso de la Dirección General de Educación Indígena, instancia que desde su creación se han mantenido separada *de facto* del resto de las direcciones generales de la subsecretaría, es un claro ejemplo de la inercia gubernamental de mantener bajo control un sector tradicionalmente renuente a los cambios, la cual ha duplicado sus funciones con otras instancias gubernamentales: el Instituto Nacional Indigenista (INI hasta 2003), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI hasta 2003); la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe.

3) *Ausencia de mecanismos o frenos institucionales que limiten los intereses particulares, sanciones para el mantenimiento de las normas y rendición de cuentas.* El marco jurídico educativo ha sido obsoleto e ineficiente para orientar las preferencias y acciones de los funcionarios públicos. Aunque la normatividad ha establecido la articulación y coordinación de acciones y unidades, en la práctica no ha servido como dique para controlar las rivalidades internas y los intereses individuales. El esquema se complica por la falta de me-

canismos abiertos que eviten el reinado de intereses y que sancionen las acciones de los agentes burocráticos.

El Órgano Interno de Control de la SEP se ha convertido en el instrumento de purga y depuración de agentes burocráticos no deseados, más que la instancia de vigilancia y evaluación de los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en la secretaría. Una subsecretaría plenamente institucionalizada frenaría los intereses particulares de cualquier grupo, al apoyarse en mecanismos de vigilancia, sanción, equilibrio y contrapesos (contraloría técnico-académica y órgano interno de control abierto y expedito a la vigilancia de la sociedad) de las decisiones tomadas por los agentes burocráticos que no cumplen, a fin de evitar el oportunismo y la defección.

4) *Pérdida o fragmentación de las unidades básicas.* La institución se sostiene por la fuerza de sus unidades o componentes básicos. Cuando las unidades operativas trabajan orientadas bajo el principio de unidad, la autonomía representa una condición necesaria, mas no única, para hacerlas responsables y eficientes. La estabilidad es un componente fundamental para que las acciones públicas tengan continuidad y, así, poder consolidarse y rendir los resultados esperados.

La continuidad tiene por objeto hacer frente a las visiones de corto plazo que la política educativa no está en condiciones de alcanzar. El aparato educativo ha segregado, fragmentado o perdido unidades. La SEB se *reinventa* cada sexenio: de ser un órgano que controló la Educación Básica y Normal, pasó a controlar sólo la Básica, perdiendo la Formación Inicial y, recientemente, la Formación Continua de Maestros en Servicio. Se han eliminado, separado, fusionado y reducido diversas unidades administrativas, lo que muestra la inestabilidad constante del órgano educativo.

De manera emblemática, la Dirección General de Investigación Educativa, la cual fue creada como una pequeña unidad de fomento a la investigación, se estableció como una instancia flexible que careció de un diseño institucional firme, por lo cual los proyectos de innovación se delinearon en los márgenes del sistema educativo. No se constituyó en una instancia de ejecución directa que operara proyectos con viabilidad técnica y financiera. La unidad creció de manera exponencial



hasta convertirse en una unidad rectorial de un sinnúmero de programas emblema de cada administración educativa.

Por su parte, el esquema departamental no ha sido superado, continúa fragmentado en direcciones generales, las cuales trabajan de manera aislada, distanciadas una de otra. Con la última reforma educativa de 2013, se prevé que la SEB sólo cuente con tres direcciones generales.<sup>142</sup> Esta pérdida abona en contra de su fortaleza institucional. Asimismo, los constreñimientos organizacionales, técnico-pedagógicos y de densidad política se entretejen de forma tal que han incidido de manera negativa en el desarrollo institucional de la Subsecretaría de Educación Básica.

La precaria institucionalización que asumió la dependencia está relacionada con la implementación de una reforma educativa fragmentada e incompleta, la cual estuvo más orientada a perseguir objetivos técnico-financieros, en particular, la renovación del aparato educativo, que al mejoramiento de la EB. Esta situación ha impedido desarrollar capacidades técnicas e institucionales de la instancia educativa. La burocracia tiene una inclinación a estructurar un conjunto de mecanismos de autoprotección en forma de complejos procedimientos burocráticos y en opacidad informativa.

Los cuerpos burocráticos y técnicos tienen fuertes restricciones para adaptarse a cambios en las políticas por el efecto del legado de lógicas y culturas institucionales construidas a lo largo del tiempo. Esto ha sido producto de que el sistema político tiende a introducir componentes de irracionalidad y arbitrariedad en la burocracia pública, resultado de lo que el sistema político hizo y hace de ella. La SEB, como órgano administrativo dependiente de la SEP, consta de un conjunto de instancias directivas y gestión caracterizado por la descoordinación interna y externa, la centralización administrativa, la duplicidad de funciones entre las diversas dependencias, la falta

142 1) Inclusión y Equidad Educativa, 2) Materiales, Informática Educativa y Desarrollo Curricular, 3) Gestión e Innovación Educativa. La Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicios ya no dependerá de la Subsecretaría de Educación Básica, la cual fue readscrita a la Coordinación General del Servicio Profesional Docente.

de unidad orgánica y programática entre los diversos ciclos y niveles educativos y la ausencia de planeación.

A pesar de todo, la subsecretaría sigue funcionando, pero con complicaciones endémicas: restricciones burocráticas, rencillas internas entre direcciones, luchas políticas por cotos de poder, competencia dañina, falta de colaboración, desconfianza y ruptura de los procesos internos. Todos estos elementos han sido parte de la estructura rígida, vertical y autoritaria de la dependencia federal, sin que medien frenos o mecanismos de comunicación e información que faciliten la coordinación entre funcionarios, lo cual ha impedido a la instancia educativa desarrollar capacidades técnicas e institucionales.

#### LAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La SEB sigue siendo una instancia educativa vulnerable. Existe una institucionalidad precaria debido a que subyacen burocracias semi-especializadas e híper politizadas, con altos márgenes de libertad, pero con capacidad limitada para incidir en las políticas y los programas educativos. Los funcionarios obtienen su puesto por razones distintas a su experiencia profesional; sus cargos dependen de su amistad o compromiso político con el equipo gobernante, que con frecuencia están obligados a realizar actividades completamente distintas a las que les exige formalmente su encomienda. La improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de muy altos niveles repercute en el costoso aprendizaje que a la postre debe pagar la sociedad y, en este caso, los niños y las niñas por las omisiones o errores de los funcionarios.

La dinámica interburocrática se caracteriza por la falta de vínculos o de cooperación entre equipos de trabajo. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada oficina formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos. De manera que los programas educativos siguen siendo fragmentados, parciales e insuficientes para responder a las principales demandas sociales.

La responsabilidad y la evaluación de los funcionarios están orientadas hacia los políticos a los que responden, diluyéndose así los resultados que la sociedad debería esperar de un buen desempeño administrativo. De modo que, al final, los resultados son poco optimistas: la competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos y oficinas; la sociedad (léase padres y madres de familia, maestros, directores) no participa en la evaluación que podría hacerse al desempeño administrativo y que paga los costos de la improvisación o del aprendizaje por el que transitan casi todos los funcionarios.

La burocracia educativa carece de una identidad propia, *ethos* o espíritu de cuerpo dedicado al servicio público. Por el contrario, prevalece la agregación circunstancial de agendas, soluciones, decisiones, actividades y formas organizativas de los diferentes agrupamientos burocráticos, con lógicas, intereses y objetivos distintos.

La precaria institucionalización se manifiesta en la falta de una normatividad educativa mínima y flexible que sea cumplida por los funcionarios; la ausencia de evaluación de programas educativos federales con base en el desempeño de los funcionarios responsables (en contraste con el incremento de evaluaciones para los maestros); la falta de mecanismos institucionales que limiten intereses particulares, así como la falta de permanencia y estabilidad de las unidades administrativas que conforman la subsecretaría.

Como antídoto para terminar con la parálisis en la que se encuentra la instancia educativa, tendría que replantearse su refundación: una Subsecretaría de Educación Básica que construya, asista y evalúe, con estrategias de intervención diferenciadas. Para ello, deberán establecerse dispositivos institucionales de comunicación e información, normados por una reglamentación mínima que favorezca la coordinación, que coloque en el centro el trabajo de los equipos colegiados y, cuando no se cumplan, sean sancionados por un órgano de control académico y administrativo con capacidad de vigilancia y sanción para inhibir prácticas desvirtuadas.

Una subsecretaría integrada con equipos que trabajen en la diversidad, centrados en la escuela, no en un nivel en particular, sino el de la

Educación Básica en general: 1) colegiados o cuerpos de especialistas en formación inicial y continua de colectivos escolares: docentes, función directiva, formación de supervisores; 2) colegiados de especialistas en didáctica, materiales, métodos y tecnología educativa; gestión, mejora, logro educativo, condiciones y prácticas que favorezcan el aprendizaje; normas de participación social; 3) colegiado de especialistas en inclusión y equidad educativa; 4) cuerpo de funcionarios educativos enfocados en el cumplimiento de las metas propuestas, las estrategias y políticas para lograr dichas metas, la obtención de los resultados, el impacto esperado de las políticas, los planes y programas educativos. Para ello, se tendrían que fortalecer cinco pilares organizacionales fundamentales:

- El marco organizacional, que contemple una normativa única, mínima y flexible o Código de Educación, cuyo objetivo sea regular la educación que imparten el Estado, los estados, los organismos descentralizados y los particulares, el ejercicio profesional, promover e impulsar la investigación científica y tecnológica, eliminando funciones que son innecesarias, como las direcciones generales adjuntas, las direcciones, las subdirecciones y los departamentos que se establecen por cada nivel educativo.
- La SEB tendría que organizarse bajo un patrón que establezca unidades administrativas reagrupadas y coordinadas en función de la articulación de la EB; requiere cambiar su esquema organizacional actual, basado en una estructura vertical y jerárquica, por uno que permita la apertura y horizontalidad de la toma de decisiones, incorporando mecanismos institucionales que limiten intereses particulares. Una vía sería trabajar en cuerpos de funcionarios educativos en función del establecimiento de indicadores cualitativos, como los resultados de reprobación, aprovechamiento y deserción obtenidos en los distintos niveles educativos, y no sólo indicadores programático-presupuestales que se pretendan cubrir a largo plazo, sin considerar metas definidas por periodos precisos. Sería necesario estipular las estrategias, políticas y acciones para lograr las metas propuestas, obtener los resultados e impactos esperados

de las políticas, planes y programas educativos; además, para el personal contratado como especialistas tendrían que establecerse mecanismos de control y contraloría técnica y pedagógica sobre el aparato educativo, con el propósito de fortalecer los equipos técnicos y pedagógicos.

- Diseñar un sistema de información eficiente, más allá de la estadística básica y los censos escolares, que permita tener información confiable y oportuna para la planeación y toma de decisiones. El Censo de Escuelas Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, levantado en 2013, debería ser una fuente de información medular para el (re)diseño de los programas educativos, los cuales identifican indicadores relevantes como la reprobación, la deserción y el rendimiento escolar. Sin embargo, en el avance de los programas no se hace uso óptimo de esta información. Por el contrario, las evaluaciones, de consistencia y resultados, de los programas educativos regidos bajo las reglas de operación por parte del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior reportan escasa vinculación con los resultados y procesos educativos. Tampoco existe una vinculación en las acciones propuestas en los programas con la atención directa a los estudiantes y sus problemáticas específicas. Se ha privilegiado la gestión de recursos federales, siendo mínimas las acciones específicas focalizadas en los alumnos de todos los niveles educativos, esencia de la razón de ser de la instancia educativa. Los funcionarios educativos, como responsables de los programas educativos, tendrían que orientar sus acciones directas a los estudiantes del subsistema de Educación Básica.
- La profesionalización permanente de los equipos colegiados y el cuerpo de funcionarios educativos, donde la evaluación tendría que ligarse a los resultados obtenidos por el servidor público, a los beneficios que recibe la sociedad. La SEP, como instancia encargada de implementar el servicio profesional de carrera, tendría que contratar a sus funcionarios no sólo con base en el mérito para acceder a la función pública, sino de acuerdo con los resultados de los programas educativos, vigilando y monitoreando

su desempeño de manera trimestral o semestral. La capacitación y actualización permanente de los cuerpos burocráticos es fundamental para orientar las estrategias, políticas y acciones hacia los resultados y procesos educativos, y no sólo hacia los aspectos programático-presupuestales.

- Actualmente, en la Administración Pública Federal existe un Órgano Interno de Control cuya función se circunscribe a sancionar las irregularidades administrativas, en términos financieros, cometidas por los funcionarios, sin evaluar el desempeño y los resultados de los programas educativos bajo su responsabilidad. Se requiere que los funcionarios educativos sean evaluados con base en el establecimiento de reglas y procedimientos abiertos al escrutinio público y que sean consistentes. Para ello, tendría que rediseñarse el servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, el cual se ha implementado desde 2004 de una manera incompleta, inadecuada, opaca e ilegal (los funcionarios les pasan secretamente las pruebas a los candidatos favoritos de los responsables de la gestión del servicio profesional de carrera federal).

En última instancia, la baja institucionalización de la subsecretaría depende de muchos otros factores que no se refieren sólo al desempeño de los maestros, sino a las acciones que emprenden los agentes burocráticos. La estructura y los agentes han contribuido de manera notable a debilitar la instancia de EB, aunque también está en sus manos fortalecerla.

La institucionalidad de la subsecretaría o de sus aspectos cualitativos está relacionada con la calidad de sus órganos y unidades administrativas, más allá de los aspectos técnico-administrativos, en particular, los aspectos institucionales, de diseño y de procedimientos de las políticas vinculadas con la capacidad institucional, la transparencia, la descentralización de las decisiones, la presencia de mecanismos garantizadores de voz para los padres de familia, además de dispositivos de su participación.

El mantenimiento de la estructura centralizada y la deficiente concepción y diseño de políticas, planes y programas, han influido en el debilitamiento institucional de la dependencia. Se requiere pasar de una visión centralizada de la política educativa (rectoría del Estado en la educación) a una visión de la gestión de políticas en un contexto de nuevas atribuciones, corresponsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios públicos al servicio del sector educativo.

Las políticas y los programas educativos no se han mantenido más allá de los cambios sexenales, salvo los que están blindados con recursos federales o de agencias extranjeras. Así, se pierde sustancia, continuidad y profesionalización de los mandos medios y superiores. La obsoleta y pesada normatividad, las prácticas y decisiones anacrónicas, la pérdida de unidades, la falta de controles ciudadanos para vigilar los procesos administrativos y educativos, la negativa a imponer sanciones ante la falta de resultados de los funcionarios que se equivocan, han producido una debilidad institucional que sólo podrá superarse mediante un proceso de refundación de la máxima instancia de Educación Básica.





### BITÁCORA DE INVESTIGACIÓN

La investigación llevada a cabo en este libro aborda el estudio empírico de la Subsecretaría de Educación Básica y las cinco direcciones generales que la conforman, para lo cual fue necesario entrar en contacto directo con la misma y sus unidades, a fin de solicitar información de tipo cuantitativo y cualitativo.

En relación con la información cuantitativa, se estableció contacto desde julio de 2012, fecha en que ingresé solicitudes de información, vía el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) a la subsecretaría y sus cinco direcciones generales. De acuerdo con la normatividad, se tienen 45 días hábiles para recibir la respuesta por parte de las autoridades. Paralelamente, tomé la iniciativa de hacer visitas a las direcciones y subdirecciones de área con la finalidad de observar parte de la dinámica en las oficinas, así como de establecer contactos con personas que pudieran ofrecerme información valiosa para la investigación.

Por tratarse de personal con pocos años (dos o tres) en las áreas, las personas con las que entré en contacto desconocían o no querían comprometerse al darme información más allá de la estrictamente necesaria. Después de un par de encuentros, un subdirector de recursos humanos me orientó para dirigir mi petición al director general de Personal, quien concentra la información sobre los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública.

En efecto, al revisar el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública vigente, en el artículo 34 son atribuciones de la Dirección General de Personal (DGP):

V. Tramitar, registrar y controlar la admisión, baja y demás movimientos del personal de las áreas del Secretario, Oficial Mayor, Subsecretarías de Educación Superior y de Educación Básica, así como de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas.

VII. Controlar y evaluar la operación del sistema de administración y desarrollo de personal (SEP (2005), Bloque 9: I.).

En agosto de 2012 dirigí mi solicitud al director de Personal, a la Oficina de la Subsecretaría de Educación Básica y sus cinco direcciones generales, solicitando la siguiente información: *Documento que contenga censo de recursos humanos del año 1970 al año 2012, especificando:*

- Edad, sexo, antigüedad, nivel máximo de estudios del personal docente de base, estructura, honorarios y eventuales del sector central y de la Subsecretaría de Educación Básica.
- Los tipos de nombramiento, régimen de contratación del personal que labora en la dirección general. Del año 2000 a 2012.
- Los sueldos tabulares, o montos establecidos en el tabulador de sueldos vigente, que correspondan para el subsistema del personal docente y personal administrativo.

La respuesta de la DGP fue la siguiente:

Me permito comunicar que la Dirección General de Personal no tiene a su cargo la información relacionada con los censos de recursos humanos, se cuenta con información en la base de datos del Sector Central, pero el Sistema de Nómina no genera la información que usted está solicitando, toda vez que es un sistema de nómina y lo que genera son productos para el pago, lo anterior con fundamento en el artículo 42 de la LFTAIPG.

Por lo que respecta a la Oficina de la Subsecretaría de Educación Básica se me proporcionó la información solicitada, pero de 2008 a 2012, ya que la de 1973 a 2007, “consta en diversos expedientes en aproximadamente 30 cajas”,<sup>143</sup> informando, asimismo, que estaba imposibilitada para atender la entrega de información por internet. En cambio, se me remitió con el subdirector de Recursos Humanos de esta unidad administrativa para “verificar directamente de los expedientes, cuya información no se tiene sistematizada los datos requeridos”. Sin embargo, por el cambio del Poder Ejecutivo y en la administración pública federal no me fue posible acceder a ellos.

Con relación a las unidades administrativas que conforman la Subsecretaría de Educación Básica, manifestaron lo siguiente: la Dirección General de Materiales Educativos entregó información de 2010 a 2012, respecto a edad, sexo, antigüedad, nivel máximo de estudios del personal docente y administrativo, los tipos de nombramiento, régimen de contratación del personal, los tabuladores de sueldos del personal docente y administrativo. Se informó que la documentación del año 2000 a 2009 se encuentra en el archivo de concentración, en tanto que la de 1970 a 1999 se informó “que después de una búsqueda exhaustiva en los archivos que obran en poder de esta Dirección General no se localizó la información”.

Para las direcciones generales de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, de Desarrollo Curricular, manifestaron no tener a su cargo:

La información relacionada con los censos de recursos humanos, únicamente se cuenta con información en la base de datos del Sector Central de la Dirección General de Personal, ya que el Sistema de Nómina no genera la información que se solicita, toda vez que es un sistema de nómina y lo que genera son productos para el pago.

No tener documentos de los tipos de nombramiento, régimen de contratación del personal, éstos se manejan a nivel central en el área jurídica.

143 Subsecretaría de Educación Básica, Respuesta a la solicitud recibida con núm. de folio 0001100311812.

La documentación relacionada con los sueldos tabulares o montos establecidos en el tabulador de sueldos vigente se maneja a nivel central en el área generadora del sistema de nómina de la Secretaría de Educación Pública.

La Dirección General de Educación Indígena entregó un archivo que contiene la información correspondiente a la solicitud sólo de 2008, 2009, 2010 2011 y 2012. Después de hacer varias solicitudes, vía IFAI, se me entregó información de años anteriores.

La Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio entregó un archivo que contiene el *Censo de Recursos Humanos*, correspondiente a los años 2006 a 2012.

Con respecto a los periodos del año 2000 a 2005, declararon “no haber localizado la información solicitada relativa a recursos humanos”.

Para descartar toda posibilidad de falta de información, en octubre de 2012 concerté una entrevista con el director de Administración de Personal del Sector Central, maestro David Hernández Ramírez, quien dijo estar dispuesto a proporcionarme información “pese a que no contaba con ella como tal”. Lo que se me entregó, después de mes y medio (marzo de 2013), fue información fragmentada, que no me fue útil.

Decidimos, junto con mi directora de tesis, explorar distintos frentes: contactar a los nuevos titulares de la subsecretaría y sus unidades administrativas (principios de febrero de 2013) y solicitar información de carácter general:

Personal ocupado en la SEP: 2000 a 2012. En la dependencia central, los órganos desconcentrados, otras entidades del sector educativo y total del sector educativo:

- Personal docente
- Personal no docente
- Mandos medios y superiores.

A las cinco direcciones generales que integran la Subsecretaría de Educación Básica, del año 2000 a 2012, les solicité:

- Resumen de plazas de estructura
  - Plazas de mando
  - Plazas de base
  - Plazas de confianza
  - Plazas docentes
- Plantilla de personal de estructura
- Resumen de plazas eventuales
- Plantilla de personal eventual
- Resumen de plazas honorarios
- Plantilla de personal de honorarios.

Una segunda estrategia consistió en dirigirles un escrito, vía correo electrónico, a los jefes de departamento de las direcciones generales de la Subsecretaría de Educación Básica (abril), con la finalidad de conocer si contaban con la información que estaba solicitando. Sólo uno de los cinco jefes de departamento me respondió que tendría que hacer mi petición vía Infomex.

El complicado tramo recorrido ratifica la falta de apertura y transparencia que se presenta en la administración pública del sector educativo. Se ha llegado al grado de manifestar “no tener a su cargo la información solicitada”, siendo que en el portal institucional de la SEP, en su liga de “Archivos” y “Guía Simple de Archivos 2012”, se encuentran las listas de la documentación transferida al archivo de concentración de la secretaría de las unidades administrativas que integran la subsecretaría.

Por tratarse de información que involucra mandos medios y superiores, acceder a ella ha sido difícil. De acuerdo con el catálogo de disposición documental,<sup>144</sup> en materia de recursos humanos las series

144 Es el registro general y sistemático que establece los valores documentales, los plazos de conservación, la vigencia documental, la clasificación de reserva o confidencialidad y el destino final. Cámara de Diputados, Ley General de Archivos, 23 de enero de 2012. La ley contempla tres tipos de archivo: Archivo de trámite, en el que se conservan los documentos de uso cotidiano necesarios para el ejercicio de las atribuciones de las unidades administrativas; Archivo de concentración, que conserva la documentación de uso esporádico que debe mantenerse por razones administrativas, legales, fiscales o contables; Archivo histórico, documentos que contienen la memoria documental institucional, que son fuente de acceso público.

4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.6 y 4.23, correspondientes a datos duros para esta investigación, son documentos clasificados como confidenciales. Se desconoce la razón por la cual la serie 4.6 “Reclutamiento y selección de personal” es confidencial, pues forma parte del servicio profesional de carrera.

**Cuadro 1**

Nivel	Código	Identificación
Sección	4	Recursos Humanos
Serie	4.23	Currículos de personal
Serie	4.3	Expediente único de personal
Serie	4.4	Registro y control de presupuestos y plazas
Serie	4.5	Nómina de pago de personal
Serie	4.6	Reclutamiento y selección de personal
Serie	4.7	Identificación y acreditación de personal (nombramiento de funcionarios y servidores) Perfiles

Por su parte, no son confidenciales las series:

**Cuadro 2**

Nivel	Código	Identificación
Sección	4	Recursos Humanos
Serie	4.14	Evaluación del desempeño de servidores de mando
Serie	4.21	Capacitación continua y desarrollo profesional
Serie	4.24	Censo de personal <sup>145</sup>
Serie	4.26	Servicio profesional de carrera

Lo anterior confirma que el acceso a la información requerida aún es susceptible de ocultamiento por parte de los servidores públicos.

145 Esta serie ha sido dada de baja dentro del catálogo de disposición documental.

La consulta vía internet ha sido más útil para el despeje de dudas que, de otro modo, no habría podido aclarar. Esta indagatoria ha sido un proceso lento, pero ha permitido conocer la ruta por la cual transitar.

Una tercera estrategia consistió en enviar un oficio a la subsecretaría de Educación Básica, maestra Alba Martínez Olivé,<sup>146</sup> con la intención de pedir su colaboración para recabar la información solicitada. Debido a su agenda, no se concretó la entrevista ni se facilitó la información solicitada a través de su coordinador de asesores, quien en todo momento fue afable y receptivo, pero sin respuesta de su parte. Entre tanto, en el curso de la investigación (abril, 2013), establecí contacto con funcionarios y ex funcionarios de la subsecretaría, que me orientaron en el acceso a la información pública solicitada.

Durante el mes de mayo (2013) acudí al Archivo de Concentración y de Trámite de bajas documentales administrativas<sup>147</sup> para tener acceso a los expedientes de funcionarios medios y superiores de la SEB. La solicitud de información se refirió a *curriculum vitae*, año de ingreso y salida de la SEP, trayectoria laboral de los subsecretarios de Educación Básica, directores generales, directores y subdirectores de área del periodo de 1970 a 2012.

En el siguiente cuadro podemos observar la lista de funcionarios de los cuales se intentó obtener expediente:

### Cuadro 3

Subsecretarios de Educación Primaria y Nomal	Ramón Bonfil Viveros Arcadio Noguera Vergara María Lavalle Urbina Arquímedes Caballero Caballero
Subsecretarios de Educación Elemental	Idolina Moguel Contreras Juan de Dios Rodríguez Cantón Gilberto Guevara Niebla Olac Fuentes Molinar Benjamín Fuentes González

146 Permaneció en el cargo hasta noviembre de 2014.

147 Se trata de los archivos que guardan los documentos consultados de manera esporádica y de donde se seleccionan los que tienen valor histórico.

---

Subsecretarios de Educación Básica y Normal	Lorenzo Gómez Morín Fuentes Francisco Miranda López José Fernández González Sánchez
Subsecretarios de Educación Básica	Francisco Ciscomani Freamer Alba Martínez Olivé
Director general de Educación Primaria	José Antonio Hernández Cid
Coordinadora sectorial de Educación Primaria en el DF	María Elena Guerra y Sánchez
Director general de Normatividad	Francisco Deceano Osorio
Directores generales de Desarrollo Curricular	Leticia Morales Hernández Leopoldo Rodríguez Gutiérrez Noemí García García
Directores generales de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa	Rodolfo Ramírez Raymundo Juan Martín Martínez Becerra
Directores generales de Educación Indígena	Rubén Viveros Álvarez Rosalinda Morales Garza
Directores generales de Formación Continua de Maestros en Servicio	Alba Martínez Olivé Leticia Gutiérrez Corona Víctor Mario Gamiño Casillas
Directores generales de Materiales (y Métodos) Educativos	Elisa Bonilla Rius María Edith Bernáldez Reyes Óscar Ponce Hernández
Subsecretario de Planeación y Coordinación Educativa	Roger Díaz de Cossío
Directores generales de Planeación Educativa	José Antonio Carranza Palacios Luis Medina Peña Eduardo Maliachi y Velasco
Director general de Planeación	Juan Prawda
Directores generales de Coordinación Educativa	Feliciano Ambriz Hernández Jaime Castrejón Díez
Director general de Planeación y Programación	Rafael Freyre Martínez

---



Se obtuvo el acceso a siete expedientes: Ramón Bonfil Viveros, Arcadio Noguera Vergara, María Lavalle Urbina, Idolina Moguel Contreras, Juan de Dios Rodríguez Cantón, Benjamín Fuentes González y Alba Martínez Olivé. Dichos expedientes contenían documentos sueltos sobre certificado de estudios (no en todos los casos), licencias, avisos de presentación, adscripciones, permutas, cambios de situación de personal, avisos de baja, licencia sin goce de sueldo, acuerdos, cursos. Sólo en el caso de María Lavalle Urbina, Arcadio Noguera Vergara y Juan de Dios Rodríguez Cantón incluían el contrato de prestación y la constancia de nombramiento como subsecretarios de Estado.

Para el resto de los funcionarios (30) no se tuvo acceso a su expediente, ya sea porque no se encontró dentro de la base de datos de ambos archivos o porque, probablemente, en calidad de especulación, todavía forman parte del archivo de trámite en activo de las direcciones de área de la Subsecretaría de Educación Básica.

Es impresionante la riqueza documental con que cuenta la dependencia: 38 000 cajas aproximadamente que cubren el periodo de 1926 a 2012, siendo las secciones más consultadas las de personal, primarias, secundarias, derechos de autor, la Subdirección de Contratos de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios. La documentación con la que se quedó el Archivo Histórico de la SEP<sup>148</sup> fue de 80 por ciento; se trata de expedientes de personal y de documentación administrativa que, de acuerdo con el catálogo de Disposición Documental, tienen una guarda precaucional de hasta 10 años.

Las secciones que conforman el archivo aún no se encuentran actualizadas, ya que éste ha sido objeto de múltiples mudanzas, frente a lo cual se cuenta con una base de datos muy rudimentaria elaborada por los técnicos-responsables, pues sólo se tiene acceso a los documentos con el número de filiación del servidor público o filtrándolo por nombre.

Aunque para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se elaboró el Catálogo de Disposición Documental y el Cuadro General

148 En septiembre de 2012, el Archivo Histórico de la SEP fue trasladado al Archivo General de la Nación (AGN) en lugar de a una bodega en Tlalnepantla, Estado de México.

de Clasificación Archivística, validados desde 2006; para 2012 el Archivo Histórico de la Secretaría aún no cuenta con una base de datos única que permita localizar información de manera ágil y expedita. Por el contrario, cada órgano y unidad administrativa de la secretaría administra su propio archivo sin coordinación alguna. Contrasta el hecho de que, a pesar de contar con instrumentos de control archivístico que en su momento permitieron localizar información de manera expedita para dar respuesta a las solicitudes de información, no se cuenta con un inventario confiable de la documentación resguardada.

Sin menoscabo de la labor que desarrollan los encargados del patrimonio documental, disperso entre los archivos de trámite, que no sólo se preserva, ordena y clasifica para su aprovechamiento, aún se enfrentan condiciones adversas para tener acceso a un acervo que posee documentos todavía sin consultar.

Una vez agotada la posibilidad de acceso a los expedientes de los funcionarios arriba referidos, me entrevisté con el director de Estudios Organización “A” de la Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, quien me facilitó material valioso relacionado con las reestructuraciones efectuadas en la década de los noventa en la SEB. Este funcionario me proporcionó información y datos interesantes de la década señalada; además, fue testigo del proceso de transferencia del personal cuando se llevó a cabo el proceso de federalización y la posterior firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.

Su testimonio, junto con el de quien fuera director de Planeación, Evaluación Normativa y Apoyo Técnico<sup>149</sup> de la Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, forma parte de la estrategia metodológica orientada a documentar los periodos críticos de la reestructuración político-administrativa de la SEB, fijando la atención en la burocracia educativa federal.

A partir de agosto de 2013, apoyada por el licenciado Jorge López Espejel, director de Organización “A” de la Dirección General de Innovación y Organizacional, fue posible realizar las gestiones pertinentes para contactarme con los subdirectores de Recursos Humanos de

149 Entrevista efectuada el 6 de mayo de 2013 en la Ciudad de México.

cada una de las direcciones generales de la SEB. Les remití una carta solicitando la información sobre *curriculum vitae*, año de ingreso y salida de la SEP, antecedentes laborales, trayectoria laboral, trayectoria profesional de los directores generales, directores generales adjuntos y directores de área del periodo comprendido entre 1994-2012. De las solicitudes de información enviadas a la Oficina de la Subsecretaría y las cinco direcciones generales, cada unidad opera de manera independientemente. No hay una memoria institucional integral, acumulativa. La integración no es fluida. La obtención de la información se dificulta, ya que en la contratación de personal intervienen cuatro áreas: la Unidad Administrativa, encargada de solicitar la vacante para un puesto; la DGP, que se encarga de buscar la persona que cubra el perfil para el puesto; la Dirección de Organización, que dictamina y gestiona el perfil de puesto, y el área financiera, encargada de crear el puesto y darle soporte financiero. Organizacionalmente no se ven personas, sino claves del puesto (Director General: KB2; Director General Adjunto: LA1; Director de área: MA1, MA2; Subdirector de área: NA1, NA2), aspecto que dificulta la localización expedita de los expedientes personales de los mandos medios y superiores; ello sumado a la falta de integración de los archivos de cada unidad.

#### Cuadro 4

Perfil de los funcionarios de mando medio y superior de la SEB

Sexo	Masculino Femenino
Edad <sup>150</sup>	
Tipo de mando	Superior y medio

150 Los datos a partir de edad no fueron proporcionados ni por la Secretaría de Educación Pública ni por la Subsecretaría de Educación Básica, ya que, a decir de la Dirección General de Personal, “no tiene a su cargo la información relacionada con los censos de recursos humanos, sólo con la Base de Datos del Sector Central, que consiste en un sistema de nómina que genera productos para el pago” (Solicitud de información a la Dirección General de Personal de la Secretaría de Educación Pública, México, IFAI, agosto de 2012).

---

Nivel de estudios	Primaria Secundaria Preparatorio o bachillerato Licenciatura Especialidad Maestría Doctorado
-------------------	--

Año de ingreso a la SEP

Año de salida de la SEP

Antecedentes laborales

Trayectoria laboral

Trayectoria profesional

---

- Aguilar Camín, Héctor, Gilberto Guevara Niebla, Pablo Latapí y Rolando Cordera (1992), “El estado de la educación”, en Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, pp. 15-27.
- Álvarez Barret, Luis (2001), “Justo Sierra y la obra educativa del Porfiriato, 1901-1911”, en Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Historia de la educación pública en México. 1987-1976*, México, FCE, pp. 83-115.
- Añorve Aguirre, Carlos (2000), *Directorio histórico de funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, 1921-1994*, México, UPN.
- Arnaut, Alberto (2010), “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Educación*, México, El Colegio de México, pp. 233-267.
- Arnaut, Alberto (2004), *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio*, México, SEP.
- Arnaut, Alberto (1999), “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, pp. 63-100.
- Arnaut, Alberto (1998), *La federalización educativa en México. Historia sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*, México, El Colegio de México/CIDE.
- Arnaut, Alberto (1994), “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2, pp. 237-274.

- Arnaut, Alberto (1992), *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, Documento de Trabajo 4, México, CIDE.
- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.
- Ávila, José Luis (2006), *La era neoliberal*, México, UNAM/Océano.
- Ayala Blanco, José, Rolando Cordera, Guillermo Knockenhauer y Armando Labra (1979), “La crisis económica: evolución y perspectivas”, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México, Hoy*, México, Siglo XXI Editores, pp. 28-103.
- Ayala Espino, José (2001), “Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo de México”, *Revista Planeación y Desarrollo*, núm. 8-9, mayo, pp. 223-228.
- Bailey, John (1980), “La Secretaría de Programación y Presupuesto”, *Revista de Administración Pública*, núm. 44, octubre-diciembre, pp. 11-34.
- Basáñez, Miguel (1991), *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Basáñez, Miguel (1987) (coord.), *La composición del poder. Oaxaca. 1968-1984*, México, INAP.
- Bates, Robert H. (1976), *Rural responses to industrialization: a study of village Sambia*, Yale, Yale University Press.
- Bazant, Milada (2000), *Historia de la educación durante el Porfiriato*, México, El Colegio de México.
- Bazdresch Parad, Carlos, Nisso Bucay, Nora Lusting y Soledad Loeza (1992), *México. Auge, crisis y ajuste, I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, FCE.
- Benavides de Dávila, María Eulalia (1983), “Análisis de la estructura organizativa y operacional de la Secretaría de Educación Pública”, mimeo, México, SEP.
- Benavides de Dávila y María Eulalia, Guillermo Velasco (1992), *Sindicato magisterial en México*, México, IPE.
- Benveniste, Guy (1970), *Bureaucracy and national planning. A sociological case study in Mexico*, Washington, Praeger Publishers.
- Bertely Busquets, María (1998), “Educación indígena del siglo xx en México”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México II*, México, FCE/Conaculta, pp. 74-110.

- Bertranou, Julián F. (1995), “Estructurando la política. El papel de las instituciones”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 57, núm. 1, enero-marzo, pp. 235-249.
- BID (1999), “Políticas Económicas de América Latina”, *Boletín Trimestral*, vol. 9, <[http://www.cipca.org.pe/cipca/informacion\\_y\\_desarrollo/regional/Informes/index.htm](http://www.cipca.org.pe/cipca/informacion_y_desarrollo/regional/Informes/index.htm)>, consultado el 23 de enero, 2013.
- Blanco Bosco, Emilio (2011), *Los límites de la escuela: educación, desigualdad y aprendizajes en México*, México, El Colegio de México.
- Blanco, Mercedes (1995), *Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias (1920-1988)*, México, CIESAS.
- Bolaños Martínez, Raúl (2001), “Orígenes de la educación pública en México”, en Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Historia de la educación pública en México. 1987-1976*, México, FCE, pp. 11-40.
- Bolaños Martínez, Víctor Hugo (1984), *Síntesis histórica de la educación en México*, México, Educación, Ciencia y Cultura.
- Bourdieu, Pierre (1993), “Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 96-97, marzo, pp. 49-62, <[http://www.dereitodoestado.com.br/biblioteca\\_virtual/746](http://www.dereitodoestado.com.br/biblioteca_virtual/746)>, consultado el 23 de enero, 2013.
- Braslavsky, Cecilia (1990), *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*, Buenos Aires, Flacso.
- Bravo Ahuja, Víctor (1970), “Algunas ideas sobre el problema educativo nacional e internacional”, mimeo, México, SEP.
- Bronfemajer, Gabriela y Ramón Casanova (1999), “Administradores y técnicos. La coexistencia conflictiva de múltiples aparatos de administración en un sistema local”, mimeo, México, Cendes-Fundación.
- Caldera Ortega, Ricardo (2012), “Las ideas y el proceso político en las estrategias para hacer frente a la crisis del agua. Dos casos mexicanos”, *Revista de El Colegio de San Luis*, Nueva Época, año II, núm. 4, julio-diciembre, pp. 54-99.
- Cámara de Diputados (2008), “Iniciativas”, *Gaceta Parlamentaria*, año XI, núm. 2453-II, 26 de febrero, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/feb/20080226-II.html>>, consultado el 6 de febrero, 2013.

- Carranza Palacios, José Antonio (1976), *Relación entre la reforma administrativa y los principios de la reforma educativa*, México, SEP.
- Carrasco Altamirano, Alma (1991), “Análisis discursivo del nuevo modelo educativo”, *Cero en Conducta*, núm. 26-27, julio-octubre, pp. 59-62.
- Carrillo Castro, Alejandro (1980), *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Casanova, Ramón (2002), *De administración y administradores educativos en Venezuela. Dinámicas de institucionalización y profesionalización de una burocracia*, <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4070849&orden=371552&info=link>>, consultado el 20 de noviembre, 2014.
- Castañeda, Jorge (1999), *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara.
- Coase, Ronald (1996), “La naturaleza de la empresa”, en Oliver Williamson y Sidney Winter (coords.), *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*, México, FCE, pp. 29-48.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (1986), *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Cortina, Regina (1989), “La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato”, *Estudios Sociológicos*, vol. VII, núm. 19, México, El Colegio de México, pp. 79-103.
- Cotler Ávalos, Pablo (2012), “Un balance de la política económica en un contexto de globalización”, *Sexenio en perspectiva*, UIA, <[http://www.iberomex.mx/prensa/archivos/sexenio\\_en\\_perspectiva\\_2012.pdf](http://www.iberomex.mx/prensa/archivos/sexenio_en_perspectiva_2012.pdf)>, consultado el 20 de noviembre, 2014.
- Crespo, José Antonio (2012), “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)”, *Revista Estudios*, vol. X, núm. 103, pp. 81-111.
- Crespo, José Antonio (2000), “México 2000: la elección de la alternancia”, *Revista Estudios*, vols. 62-63, otoño-invierno, pp. 35-63.
- Crozier, Michael (1974), *El fenómeno burocrático. Ensayos sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, vol. 2, Buenos Aires, Amorrortu Editores.



- Deceano, Francisco (2000), “La reforma de la educación normal, 1996-2000”, en *Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*, vol. I, México, SEP.
- Díaz-Barriga, Ángel (1988), “Calidad de la educación: ¿un adjetivo más en la política educativa 1983-1988?”, *Cero en Conducta*, núm. 11-12, <<https://www.ceroenconducta.org/revistas/Revista11-12/CalidadEducacionUnAdjetivoMas.pdf>>, consultado el 23 de septiembre de 2013.
- Dietz, Gunther, Rosa Guadalupe Mendoza Zuany y Sergio Téllez Galván (2008) (eds.), *Multiculturalismo, educación intercultural y derechos indígenas en las Américas*, Quito, Ediciones Abya-Yala.
- Echebarría, Koldo (2008), “El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina”, en Francisco Longo y Carles Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 27-44.
- Echebarría, Koldo (2006), “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 34, Caracas, febrero.
- Eisenstadt, Shmuel (1964), *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Tecnos.
- Etzioni, Amitai (1965), *Organizaciones modernas*, México, Uteha.
- Evalúa México (2000), “Una evaluación del gasto educativo”, *Este País*, núm. 234, México, octubre.
- Evans, Peter B., Theda Skocpol y Dieter Rueschmeyer (1985) (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ezpeleta, Justa (2010), “Federalización y reforma educativa”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, pp. 125-133.
- Fernández, Justino (1902), *Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Licenciado Justino Fernández presenta al Congreso de la Unión*, México, Antigua Imprenta, J. F. Jans Sucesores San José El Real 12.
- Flores Crespo, Pedro (2009), “Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva”, *Sinéctica*, núm. 33, julio-diciembre, pp. 1-21.

- Flores Crespo, Pedro (2008), “Análisis de política pública en educación: línea de investigación”, México, INIDE-UIA.
- Fuentes Molinar, Olac (2000), “Los esfuerzos por la calidad de la educación básica”, en *Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*, vol. I, México, SEP, pp. 85-90.
- Fuentes Molinar, Olac (1994), “El Estado y la educación pública en los años ochenta”, en Alonso Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords.), *El Nuevo Estado Mexicano. IV. Estado y sociedad*, México, Nueva Imagen, pp. 67-97.
- Fuentes Molinar, Olac (1990), “Los retos educativos del sexenio”, en Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coords.), *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras*, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 339-343.
- Fuentes Molinar, Olac (1983), *Educación y política en México*, México, Nueva Imagen.
- Fuentes Molinar, Olac (1979), “Los maestros y el proceso político en la Universidad Pedagógica Nacional”, *Cuadernos Políticos*, núm. 21, julio-septiembre, pp. 91-103.
- Garcé, Adolfo (2015), “El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas”, *Revista Política y Gobierno*, vol. XXII, núm. 1, pp. 199-226.
- González Casanova, Pablo (1990), *Segundo Informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988*, México, UNAM/Siglo XXI Editores.
- González Chávez, Gerardo (1996), “La crisis actual y el Estado neoliberal”, en Arturo Ortiz Wadgymar, María Elena Cardero, Alfredo Guerra-Borges, Miguel D. Ramírez, Gerardo González Chávez, Isabel Rueda Peiro, Elvira Concheiro Bórquez y Carlos Morera Camacho (coords.), *México: pasado, presente y futuro*, t. I, México, UNAM/Siglo XXI Editores, pp. 105-123.
- Guevara Niebla, Gilberto (1992) (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE.
- Guerra Mendoza, Marcelino y Lucía Rivera (2011), “El lado oscuro de la RIEB”, en César Navarro Gallegos (coord.), *El secuestro de la educación. El sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*, México, La Jornada Ediciones/UPN.

- Guillén Romo, Héctor (2000), *México hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés/UAM.
- Guillén Romo, Héctor (1990), *El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988*, México, Era.
- Gutiérrez Garza, Esthela (1990), “Presentación: el sexenio de crecimiento cero”, en Esthela Gutiérrez Garza, *Testimonios de la crisis. Los saldos del sexenio (1982-1988)*, México, Siglo XXI Editores, pp. 11-22.
- Hall, Richard (1996), *Organizaciones: estructuras, proceso y resultados*, México, Pearson Educación/Prentice Hall.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2003), “Ernesto Zedillo: la presidencia contenida”, *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 1, enero-marzo.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1993), “La administración pública al servicio de la política: La Secretaría de Programación y Presupuesto”, *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, enero-febrero, pp. 145-174.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1989), “Los hombres del presidente de la Madrid”, *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 1, julio-septiembre, pp. 5-38.
- Ibarra Colado, Eduardo (2008), *Nuevo institucionalismo sociológico e instituciones educativas empresarializadas: procesos de institucionalización bajo una racionalidad de mercado*, <<http://planinst.unsl.edu.ar/pags-pdi/plan/1docs-info/docs-elec/ibarra-collado-neoinst-y-univ.pdf>>, consultado el 12 de marzo, 2015.
- Ibarrola, María de (1998), “La formación de los profesores de educación básica en el siglo XX”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México, II*, México, FCE/Conaculta, pp. 230-270.
- Immergut, Ellen M. (2006), “El núcleo teórico del nuevo institucionalismo”, en Víctor Alarcón Olguín (coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, México, UAM-Iztapalapa/Plaza y Valdés, pp. 387-424.
- INEE (2011), *Panorama Educativo de México 2011. Educación Básica y Media Superior*, <<http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/panorama-educativo/5031>>, consultado el 18 de abril, 2013.
- Jepperson, Ronald (1999), “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en Walter Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo*

- institucionalismo en el análisis organizacional*, México, CNCPPAP/UAEMEX/FCE, pp. 193-215.
- Kovacs, Karen (1983), “La planeación educativa en México: la Universidad Pedagógica Nacional, *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, México, pp. 263-291.
- Krasner, Stephen (1984), “Approaches to the State. Alternative conceptions and historical dynamics”, *Comparative Politics*, vol. 16, núm. 2, pp. 223-246.
- Langston, Joy (1995), “Sobrevivir o prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México”, *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, pp. 243-277.
- Latapí Sarre, Pablo (2008a), *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de Educación (1963-2006)*, México, FCE.
- Latapí Sarre, Pablo (2008b), “Seis críticos (ficticios) frente al programa Sectorial de Educación”, *Revista Educación* 2001, núm. 152, enero, pp. 7-14.
- Latapí Sarre, Pablo (2004), *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, FCE.
- Latapí Sarre, Pablo (1988) (coord.), *Un siglo de educación en México*, tomos I y II, México, FCE.
- Latapí Sarre, Pablo (1980), *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Nueva Imagen.
- Latapí Sarre, Pablo (1975), “Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)”, *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 12, pp. 1323-1333.
- Latapí Sarre, Pablo (1970), “Educación: balance de un sexenio”, Suplemento Diorama de la Cultura en *Excelsior*, 22 de noviembre, pp. 7-10.
- Latapí Sarre, Pablo (1964), *Diagnóstico educativo nacional*, México, CEE.
- León González, Samuel y Germán Pérez Fernández (1988), *De fuerzas políticas y partidos políticos*, México, UNAM/Plaza y Valdés/Plaza y Janés.
- Lerner, Bertha (1980), “Dos dilemas de la burocracia política capitalista”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42, núm. 3, julio-septiembre, pp. 969-990.

- Lerner, Bertha (1979), “La teoría marxista clásica y el problema de la burocracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 1317-1334.
- López Orendain, Ernesto (2009), “La política curricular de la SEP para la educación secundaria. Análisis comparativo de las reformas de 1993 y 2006”, tesis para obtener el grado de maestro en Políticas Públicas Comparadas, México, Flacso.
- Loyo Brambila, Aurora (2006), “El sello de la alternancia en la política educativa. México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 30, julio-septiembre, pp. 1065-1092.
- Loyo Brambila, Aurora (1997), “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE”, en Aurora Loyo Brambila (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM/Plaza y Valdés, pp. 23-62.
- Loyo Brambila, Aurora (1993), “¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, abril-junio, pp. 339-349.
- Loyo Brambila, Aurora (1992), “De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas Horcasitas (coord.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, UNAM, pp. 245-259.
- Loyo Brambila, Aurora (1990), “Los ámbitos de negociación del magisterio”, en Graciela Bensusán y Samuel León (coords.), *Negociación y conflicto laboral en México*, México, Friedrich Ebert Stiftung/Flacso-México, pp. 23-39.
- Loyo Brambila, Aurora y Matilde Luna (1996), “El contexto de las políticas educativas y científicas en la década 1982-1992”, en Aurora Loyo y Jorge Padua, *Economía y políticas en la educación*, México, Comie, pp. 19-28.
- Lusting, Nora (1994), *México, hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE/El Colegio de México.
- Madrid, Ricardo Raphael de la (2007), *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta.

- March, James y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAS/FCE.
- March, James y Johan P. Olsen (1993), *El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política*, Madrid, Zona Abierta.
- Martín del Campo Castañeda, Jesús (1992), “El SNTE después del Acuerdo”, *El Cotidiano*, núm. 51, noviembre-diciembre, pp. 1-8.
- Martínez Buenabad, Elizabeth (2011), “La educación indígena e intercultural en México y sus implicaciones en la construcción de ciudadanías”, XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, Comie.
- Martínez Olivé, Alba (2005), “En busca de una mejor opción para la formación de las maestras y los maestros en servicio”, *Revista Educare*, año 1, núm. 2, agosto, pp. 14-17.
- Martínez Puón, Rafael (2003), *La profesionalización de la administración pública en México. Dilemas y perspectivas*, Madrid, INAP.
- Maya Alfaro, Catalina Olga (2005), “Las políticas de profesionalización del magisterio”, en Margarita Noriega (coord.), *Cultura política y política educativa en el sexenio de Ernesto Zedillo*, México, UPN/Plaza y Valdés, pp. 140-173.
- McGinn, Noel, Guillermo Orozco y Susan Street (1983), *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México. Un proceso técnico en un contexto político*, México, Fundación Javier Barros Sierra.
- McGinn, Noel y Luis Porter (2005), “El fracaso de la planificación educativa en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXV, núm. 3-4, México, pp. 77-113.
- McGinn, Noel y Susan Street (1986), “La descentralización educacional en América Latina: ¿Política nacional o lucha de facciones?”, *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, vol. I, núm. 99, pp. 20-45.
- Meneses Morales, Ernesto (1997), *Tendencias educativas oficiales en México, 1976-1988*. México, UIA-CEE.
- Meyer, John W. y Brian Rowan (1999), “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”, en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, CNCPYAP/UAEMEX/FCE, pp. 79-103.

- Meyer, John W. y Richard Scott (1992), *Organizational environments: ritual and rationality*, Newbury Park, Sage Publications.
- Miranda López, Francisco (1992), “Descentralización educativa y modernización del Estado”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 2, abril-junio, pp. 19-44.
- Miranda López, Francisco y Rebeca Reynoso Angulo (2006), “La reforma de la educación secundaria en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 31, octubre-diciembre, pp. 1427-1450.
- Mirón Lince, Rosa María y Germán Pérez Fernández (1988), *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*, México, UNAM/Plaza y Valdés/Plaza y Janés.
- Moreno y Kalbtk, Salvador (2001), “El Porfiriato. Primera etapa (1876-1901)”, en Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Historia de la educación pública en México. 1987-1976*, México, FCE, pp. 41-82.
- Morfín López, Luis (2011), “El parto de los montes”, *Revista Análisis Plural*, primer semestre, pp. 132-144.
- Muñoz Armenta, Aldo (2008), “Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, pp. 339-349.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1988), “La educación básica en la planeación educativa del gobierno federal 1982-1988”, *Cero en Conducta*, núms. 11-12, México, pp. 38-42.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1966), *La inversión en el sistema educativo nacional hasta 1970 y sus fuentes de financiamiento*, México, CEE.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, Gilberto Guevara Niebla, Roberto Arizmendi y Alejandra Romo (1992), “Un diagnóstico global”, Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, pp. 31-86.
- Navarrete Vela, Juan Pablo (2012), “Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006-2011”, *Revista Confines*, vol. 8, núm. 15, enero-mayo, pp. 11-47.
- Noriega, Margarita (2000), *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*, México, UPN/Plaza y Valdés.
- Noriega, Margarita (2005) (coord.), *Cultura política y política educativa en el sexenio de Ernesto Zedillo*, México, UPN/Plaza y Valdés.

- North, Douglas (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Olivera Campirán, Maricela (1993), *Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999*, <[http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec\\_6.htm](http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_6.htm)>, consultado el 12 de junio, 2013.
- Ornelas, Carlos (2008a), *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI Editores.
- Ornelas, Carlos (2008b), “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 137, abril-junio, pp. 445-469.
- Ortega Riquelme, Juan Manuel (2004), “El nuevo institucionalismo en la Ciencia Política”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, número especial, octubre, pp. 49-57.
- Ortiz Wadgyamar, Arturo (1994a), “Hacia un balance sexenal, 1988-1993”, *Revista Gestión y Estrategia*, México, UNAM, núm. 6, julio-diciembre, pp. 17-24.
- Ortiz Wadgyamar, Arturo (1994b), *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales*, México, Nuestro Tiempo.
- Ospina B., Sonia (2002), “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Oszlak, Oscar (2009), “La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización”, Proyecto OEA-PNUD, noviembre, <<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos/pdf>>, consultado el 12 de junio, 2013.
- Oszlak, Oscar (1977), “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, Documento CEDES/GE Clacso, vol. 8, Buenos Aires, julio, pp. 1-32.
- Pacheco Méndez, Guadalupe y Juan Reyes del Campillo (1987), “La distribución de candidaturas a diputados en el PRI”, *Argumentos*, núm. 2, México, UAM-Xochimilco, noviembre, pp. 47-65.
- Pardo López, María del Carmen (2010), “La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio”, *Foro Internacional*, vol. L, núm. 2, abril-junio, pp. 393-421.



- Pardo López, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- Pardo López, María del Carmen (1991), *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, INAP/El Colegio de México.
- Pereyra, Carlos (1980), “Estado y Sociedad”, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano, *México, Hoy*, México, Siglo XXI Editores, pp. 289-305.
- Pereyra, Carlos (1974), “Los límites del reformismo”, *Cuadernos Políticos*, núm. 1, México, Era, julio-septiembre, pp. 54-65.
- Pescador Osuna, José Ángel y Carlos Alberto Torres (1985), *Poder político y educación en México*, México, Editorial Hispano Americana.
- Peters, Guy (1999), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, México, Gedisa.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1984), *Introducción a la administración pública de México*, México, INAP.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1974), *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, INAP.
- Pierson, Paul (2000), “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, *The American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, junio, pp. 251-267.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2002), “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, núm. 1, pp. 7-38.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, México, Poder Ejecutivo Federal.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (1999), “Introducción”, en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, CNCPYAP/UAEMEX/FCE, pp. 33-75.
- Prats, Joan Oriol (2007), “Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 9, núm. 16, pp. 121-148.
- Prawda, Juan (1987), *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo.

- Prawda, Juan (1984), *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo.
- Ramírez Raymundo, Rodolfo (2000), “La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación”, en *Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*, vol. I, México, SEP, pp. 185-187.
- Rebolledo, Nicanor (2010), “Indigenismo, bilingüismo y educación bilingüe en México: 1939-2009”, en Saúl Velasco Cruz y Aleksandra Jablonska Zaborowska (coords.), *Construcción de políticas educativas interculturales en México. Debates, tendencias, problemas y desafíos*, México, UPN, pp. 113-157.
- Reséndiz García, Ramón (1992), “Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 29, núm. 2, abril-junio, pp. 3-18.
- Reyes Alvarado, Yolanda de los (1988), “Descentralización de la educación”, *Foro Internacional*, vol. 29, núm. 1, julio-septiembre, pp. 108-149.
- Reyes Esparza, Ramiro y Rosa María Zúñiga Rodríguez (1991), “Reflexiones sobre el modelo educativo”, *Cero en Conducta*, núm. 26-27, julio-octubre, pp. 5-27.
- Riggs, Fred W. (1979), “Introducción: evolución de los significados del término burocracia”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXI, núm. 4, pp. 611-633.
- Rodinei Tarciano, Silvia (2011), *Institucionalismo discursivo: la más nueva alternativa para estudios neoinstitucionalistas en ciencia política*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, <[http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/jornadasjovenes/EJE%205%20PDF/eje5\\_silva.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/jornadasjovenes/EJE%205%20PDF/eje5_silva.pdf)>, consultado el 28 de febrero, 2015.
- Ros, Jaime (1985), “Crisis económica: un análisis general”, en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis, el contexto internacional y la crisis económica*, México, Siglo XXI Editores, pp. 135-154.
- Rosique Cañas, José Antonio y Jannette Góngora Soberanes (2008), “Descentralización postergada, ¿por qué? El caso de la educación básica en el Distrito Federal”, *Revista Veredas*, número especial, primer semestre, pp. 119-146, <[http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/estadistica.php](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php)>, consultado el 22 de abril, 2013.

- Salinas de Gortari, Carlos (2000), *México, un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Sánchez Corona, Víctor Manuel (2013), *45 años de la telesecundaria y sus perspectivas*, México, Universidad Estatal de Estudios Pedagógicos, <<http://victormanuelsanchezcorona.wordpress.com/2013/03/14/45-anos-de-la-telesecundaria-y-sus-perspectivas-2/>>, consultado el 4 de mayo, 2014.
- Sánchez Escobedo, Pedro, Guadalupe Acle Tomasini, Mercedes de Agüero Servín, Zardel Jacobo Cupich y Alicia Rivera Morales (2003), “Educación especial en México: 1990-2001: Antecedentes históricos”, en Pedro Sánchez Escobedo, *Aprendizaje y desarrollo*, México, Comiel SEP, pp. 199-235.
- Sánchez González, José Juan (1998), *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP.
- Sandoval, Irma (2007), “Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad”, *Argumentos*, vol. 20, núm. 54, mayo-agosto, pp. 127-149, <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952007000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952007000200006)>, consultado el 30 de abril, 2014.
- Schlefer, Jonathan (2009), *Política palaciega. El partido gobernante y los orígenes de la crisis en México*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Schmelkes, Sylvia (2005), “La desigualdad en la calidad de la educación primaria”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXV, núm. 3-4, pp. 9-33, <<http://www.redalyc.org/pdf/270/27035402.pdf>>, consultado el 4 de mayo, 2014.
- Schmelkes, Sylvia (1998), “La educación básica”, en Pablo Latapí Sarre, *Un siglo de educación en México*, t. II, México, FCE, pp. 173-194.
- Schmidt, Vivien A. (2010), “Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’”, *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, pp. 1-25.
- Scott, Richard (1995), *Institutions and organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Simon, Hebert A. (1982), *Models of bounded rationality*, Cambridge, MIT Press.

- Skocpol, Theda (1989), “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Revista Zona Abierta*, núm. 50, enero-marzo, pp. 71-122.
- Sotelo Inclán, Jesús (2001), “La educación socialista”, en Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.), *Historia de la educación pública en México. 1987-1976*, México, FCE, pp. 234-326.
- Street, Susan (1992), *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, México, CIESAS.
- Street, Susan (1984), “Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP”, *Perfiles Educativos*, vol. 28, núm. 7, octubre-diciembre, pp. 14-29.
- Street, Susan (1983), “Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública”, *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, pp. 239-261.
- Tello Macías, Carlos (2013), *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y economía en México*, UNAM/Debate.
- Tello Macías, Carlos (1979), *La política económica de 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores.
- Thelen, Kathleen y Sven Steinmo (1992), “Historical institutionalism in comparative politics”, en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Tenti Fanfani, Emilio (2004), “Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de François Dubet”, en Emilio Tenti Fanfani, *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, IPE/UNESCO, pp. 45-64.
- Tiramonti, Guillermina (1988), *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?*, Buenos Aires, Cuadernos Flacso.
- Tiramonti, Guillermina (1987), “El comportamiento organizacional de las burocracias del nivel medio en educación”, tesis de maestría, Buenos Aires, Flacso.
- Trejo Reséndiz, Raciél (1992), “Presencia del SNTE en el aparato burocrático y sus consecuencias en el ámbito educativo”, en María Eulalia

- Benavides y Guillermo Velasco (coords.), *Sindicato magisterial en México*, México, IPE.
- Tsebelis, George (1990), *Nested games. Rational choice in comparative politics*, Berkeley, University of California Press.
- Valle, Javier M. (2001), “Estructura y organización de los sistemas educativos iberoamericanos”, en José Luis García Garrido, Gabriela Ossenbach Sauter y Javier M., Valle, *Génesis, estructuras y tendencias de los sistemas educativos iberoamericanos*, núm. 3, Madrid, OEI, pp. 70-73.
- Vázquez, Josefina Zoraida (2011), “Una nueva desilusión educativa. Segunda parte”, *Crónica*, México, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2011/580824.html>>, consultado el 23 de abril, 2014.
- Veblen, Thorstein (2004), *Teoría de la clase ociosa*, México, FCE.
- Vergara, Rodolfo (2010), “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, en *Organización e instituciones*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, pp. 87-114.
- Viñao, Antonio (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*, Madrid, Morata.
- Weick, Karl (1976), “Educational organization as loosely coupled systems”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, pp. 1-19.
- Weiss, Eduardo (1987), “La articulación de las formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México”, *Estudios Sociológicos*, pp. 240-282.
- Weber, Max (1963), *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pléyade.
- Williamson, Oliver (2001), “La nueva economía institucional: balance y perspectivas”, *Revista BCV*, vol. XV, núm. 1, Banco Central de Venezuela, pp. 6-34, <[http://www.redeconomia.org.ve/redeconomia/admin\\_redeconomia/uploads/general/Revista\\_bcv\\_2001.pdf](http://www.redeconomia.org.ve/redeconomia/admin_redeconomia/uploads/general/Revista_bcv_2001.pdf)>, consultado el 23 de abril, 2014.
- Zolla, Carlos y Emiliano Zolla Márquez (2004), *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, México, UNAM.
- Zurbriggen, Cristina (2006), “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, pp. 67-83, <[REFERENCIAS](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004#></a>, consultado el 28 de febrero, 2015.</p>
</div>
<div data-bbox=)

## PUBLICACIONES OFICIALES Y DOCUMENTOS INTERNOS DE LA SEP

### Bloque 1

1. SEP (2006), Acuerdo Secretarial Número 384 por el que se establece el nuevo Plan y Programas de Estudio para Educación Secundaria, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo.
2. SEP (2000), Acuerdo Secretarial Número 275 por el que se adscriben orgánicamente las direcciones generales y demás unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo.
3. SEP (1994), Acuerdo Secretarial Número 196 por el que se adscriben las direcciones generales, órganos desconcentrados y unidades administrativas de la SEP, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de julio.
- 4a. SEP (1992), Acuerdo Secretarial Número 164, por el que se describen orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de agosto.
- 4b. SEP (1992), Acuerdo Secretarial Número 161, por el que se delegan facultades en el Coordinador General de Educación Básica y en el Coordinador General de Servicios Educativos para el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio.
5. SEP (1989), Acuerdo Secretarial Número 152 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio.
6. SEP (1971), Acuerdo que modifica la estructura orgánica de la SEP, expedido el 2 de diciembre de 1970, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril.
7. SEP (1960), Acuerdo que ordena que, a partir del día primero de diciembre de 1960, el sistema federal de enseñanza primaria quedará reestructurado en la forma que se especifica. *Diario Oficial de la Federación* del 26 de octubre de 1960, <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4666303&fecha=26/10/1960&cod\\_diario=201003](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4666303&fecha=26/10/1960&cod_diario=201003)>, consultado el 13 de marzo, 2013.

### Bloque 2

1. SEP (2012), *Catálogo de Empleos de la Secretaría de Educación Pública*, marzo, México, SEP.

2. SEP (1994), *Comparativo de la Evolución en la Estructura Orgánica Vigente y propuesta para la SEP*, México, SEP, Documento Interno.
3. SEP (1990), *Cuadro comparativo de unidades administrativas y puestos homólogos entre estructura orgánica y Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, SEP, Documento Interno.
4. SEP (1971), *Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa. Informe que rinde la Subcomisión de Administración para la Reforma Educativa*, México, SEP.

### Bloque 3

1. SEP (2002), *Decreto por el que adiciona el artículo 3.º en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley de Obligatoriedad Preescolar y la Comisión de Reforma Preescolar*, noviembre, México, SEP.
2. SEP (1994), *Dictamen a la Propuesta de Reestructuración Organizacional No Básica de la SEP*, México, SEP, Documento Interno.
3. SEP (1993), *Dictamen a la Propuesta de Reestructuración Organizacional Básica de la SEP*, México, SEP, Documento Interno.
4. SEP (1990), *Dictamen sobre la Reestructuración No Básica Orgánica, Puestos Homólogos por Norma y Autorizados Específicamente hasta Nivel de Jefes de Departamento de la SEP*, México, SEP, Documento Interno.

### Bloque 4

- 1a. SEP (2010), *Estadísticas históricas por estado del sistema educativo nacional 1950 a 2010*, México, SEP.
- 1b. SEP (2010), *Estándares de Gestión para las Escuelas de Educación Básica en México. Versión preliminar*, México, SEP.
2. SEP (1994), *Evolución de la Estructura Orgánica de la SEP y sus órganos desconcentrados*, México, SEP, Documento Interno.

### Bloque 5

1. SEP (1993), *Ley General de Educación*, Capítulo IV. Del Proceso Educativo, Sección I. De los tipos y modalidades de educación, México, SEP.

2. SEP (s. f.), *Lineamientos Generales que Regulan el Sistema de Administración de Personal*, Oficialía Mayor, Dirección General de Personal, México, SEP.

## Bloque 6

- 1a. SEP (2012), *Manual de Organización de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos*, México, SEP.
- 1b. SEP (2012), *Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa*, México, SEP.
- 2a. SEP (2008), *Manual de Organización de la Dirección General de Educación Indígena*, México, SEP.
- 2b. SEP (2008), *Manual de Organización de la Oficina del C. Subsecretario de Educación Básica*, México, SEP.
- 2c. SEP (2008), *Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Curricular*, México, SEP.
- 2d. SEP (2008), *Manual de Organización de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio*, México, SEP.
3. SEP (1982), *Manual General de Organización de la SEP*, México, SEP.
4. SEP (1976), *Manual General de Organización. 1975-1976*, México, SEP.
5. SEP (s. f.), *Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos del personal en la SEP*, México, SEP.

## Bloque 7

1. SEP (2000), *Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*, México, SEP.
2. SEP (1982), *Memoria: 1976-1982. Volumen I. Política Educativa*, Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas de la SEP, México, SEP.

## Bloque 8

1. SEP (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, Conaliteg-SEP.
- 2a. SEP (2001), *Programa Nacional de Educación, 2001-2006*, México, SEP.
- 2b. SEP (2001), *Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa*, México, SEP.
3. SEP (1989), *Programa Nacional para la Modernización Educativa (1988-1994)*, México, SEP.



4. SEP (1984), *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*, México, SEP.

## **Bloque 9**

1. SEP (2013), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
2. SEP (2005), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
3. SEP (2002), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
4. SEP (1999), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
5. SEP (1994), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
6. SEP (1989), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
7. SEP (1982), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
8. SEP (1981), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
9. SEP (1980), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
10. SEP (1978), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
11. SEP (1973), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.

## **Bloque 10**

1. SEP (2011), *Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*.
2. SEP (2008), *Reforma Integral para la Educación Básica. Acciones para la articulación curricular 2007-2012*, México, SEP.

## Bloque 11

- 1a. SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (2000), *Dictamen de Reestructuración Orgánica de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos y de Educación Superior, Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (antes Conalte) y la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía de la SEP*, México, SEP/Dirección General de Programación.
- 1b. SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (2000), *Estructura dictaminada por la SHCP-Secodam*, México, SEP/Dirección General de Programación.
- 2a. SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1999), *Dictamen de Reestructuración Orgánica de la Dirección General de Educación Indígena, Unidad Administrativa de la SEP*, México, SEP/Dirección General de Programación.
- 2b. SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1999), *Dictamen de Reestructuración Orgánica de la Dirección General de Normatividad, Unidad Administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP)*, México, SEP/Dirección General de Programación.
- 2c. SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1999), *Estructura dictaminada por la SHCP-Secodam*, México, SEP/Dirección General de Programación.
- 3a. SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1990), *Estructura dictaminada de la Dirección General de Educación Indígena por la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, SEP/Dirección General de Programación.
- 3b. SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1990), *Estructura Orgánica y Presupuesto de Egresos de la Federación 1990*, México, SEP/Dirección General de Programación.
4. SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1987), *La formación de personal en planeamiento y administración de la educación en México*, SEP/Dirección General de Programación, mimeo, México.
5. SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa (1977), *Estructura organizacional y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional*, Dirección General de Sistemas, mimeo, México.

## Bloque 12

- 1a. SHCP (2014), *Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, México, <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346861&fecha=30/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346861&fecha=30/05/2014)>, consultado el 15 de febrero, 2014.
- 1b. SHCP (2014), *Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal*, México, <<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/89.pdf>>, consultado el 19 de marzo, 2014.

## Bloque 13

1. SHCP-Secodam (2002), *Normas para Autorizar y Registrar las Estructuras Orgánicas y Ocupacionales de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, México.
- 2a. SHCP-Secodam (2000), *Dictamen a la propuesta de reestructuración orgánica de las Direcciones Generales de Recursos Materiales y Servicios; de Planeación, Programación y Presupuesto; de Asuntos Jurídicos; de Investigación Educativa; de Evaluación y de Tecnología de la Información; y de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, así como de la Unidad de Telesecundarias de la SEP*, México, SEP/Secodam.
- 2b. SHCP-Secodam (2000), *Estructura Orgánica y Ocupacional (Incluyen Puestos Homólogos) por Unidad de Adscripción Autorizada a la Secretaría de Educación Pública*, México, Documento Interno.
3. SHCP-Secodam (1999), *Estructura Orgánica vigente 1996 y autorizada 1999*, México, SEP/Secodam.

## Bloque 14

1. SEP/Conalte (1985), “Estudio analítico de las funciones de la Secretaría de Educación Pública”, mimeo, México.
2. SEP, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal, 2006-2012*, 2012, <[http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2667/3/images/12irc\\_sep.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2667/3/images/12irc_sep.pdf)>, p. 171, consultado el 18 julio, 2013.

3. SEP (2010), *La Telesecundaria en México: un breve recorrido histórico por sus datos y sus relatos*, México, SEP-Subsecretaría de Educación Básica-Dirección General de Materiales Educativos, <<http://telesecundaria.dgme.sep.gob.mx/docs/B-HISTORIA-TELESECUNDARIA.pdf>>, consultado el 26 de abril, 2014.
4. SEP (Varios años), *Prontuarios Estadísticos, Culturales y Presupuestarios de 1988 a 1999*, México, SEP.
5. SHCP-Subsecretaría de Egresos (1994), *Registro de Estructura Orgánica, Puestos Homólogos por Norma y Puestos Autorizados Específicamente de la SEP*, México, Documento Interno.
6. SFP (s. f.), *Puestos tipo en la Administración Pública Federal*, México, SFP.
7. SFP-SHCP (2004), *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, México, 2004, <[http://www.spc.gob.mx/materialdeapoyo/diag\\_mandos.pdf](http://www.spc.gob.mx/materialdeapoyo/diag_mandos.pdf)>, consultado el 26 de marzo, 2014.

## ENTREVISTAS

### Subsecretarios de Educación Básica y Normal/Subsecretarios de Educación Básica

Gilberto Guevara Niebla, Entrevista realizada el 17 de octubre de 2013 (segunda parte), Ciudad de México.

Olac Fuentes Molinar, Entrevista realizada el 1 de octubre de 2013, Ciudad de México.

Lorenzo Gómez Morín, Entrevista realizada el 24 de septiembre de 2013, Ciudad de México.

### Subsecretarios de Planeación y Coordinación Educativa/Titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas

Roger Díaz de Cossío, Entrevista realizada el 23 de enero de 2014, Ciudad de México.

Leonel Zúñiga Molina, Entrevista realizada el 23 de junio de 2014 (primera parte) y el 17 de junio de 2014 (segunda parte), Ciudad de México.

### Directores generales

Rodolfo Ramírez Raymundo, Entrevista realizada el 3 de junio de 2013 (primera parte) y el 12 de septiembre de 2013 (segunda parte), Ciudad de México.

Elisa Bonilla Rius, Entrevista realizada el 11 de octubre de 2013 (primera parte) y el 19 de diciembre de 2013 (segunda parte), Ciudad de México.

Hugo Balbuena Corro, Entrevista realizada el 15 de noviembre de 2013, Ciudad de México.

Francisco Miranda López, Entrevista realizada el 23 de septiembre de 2013, Ciudad de México.

Ignacio Villagordoa Mesa, Entrevista realizada el 4 de diciembre de 2013, Ciudad de México.

Ernesto Castellano Pérez, Entrevista realizada el 16 de enero de 2014, Ciudad de México.

Juan Martín Martínez Becerra, Entrevista realizada el 13 de diciembre de 2013, Ciudad de México.

Rosalinda Morales Garza, Entrevista realizada el 16 de diciembre de 2013, Ciudad de México.

Noemí García García, Entrevista realizada el 24 de enero de 2014, Ciudad de México.

Yolanda de los Reyes Alvarado, Entrevista realizada el 29 de mayo de 2013, Ciudad de México.

#### Director general adjunto

Lino Contreras Becerril, Entrevista realizada el 4 de octubre de 2013, Ciudad de México.

#### Directores de área

Eva Moreno Sánchez, Entrevista realizada el 6 de noviembre de 2013, Ciudad de México.

Alberto Sánchez Cervantes, Entrevista realizada el 10 de enero de 2014 (primera parte) y el 11 de febrero de 2014 (segunda parte), Ciudad de México.

Ernesto Ponce Rodríguez, Entrevista realizada el 6 de diciembre de 2013, Ciudad de México.

#### Subdirectores de área

Aurora Saavedra Solá, Entrevista realizada el 7 de septiembre de 2013, Ciudad de México.

Cenobio Popoca Ochoa, Entrevista realizada el 21 de octubre de 2013, Ciudad de México.

Jorge Mondragón, Entrevista realizada el 29 de noviembre de 2013 (primera parte) y el 6 de diciembre de 2013 (segunda parte), Ciudad de México.

ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
AGB	Agenda de Buen Gobierno
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEE	Centro de Estudios Educativos
CEDES	Centro de Estudios de Estado y Sociedad
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social
CGACMS	Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio
CNCPyAP	Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
Codese	Consejo de Especialistas para la Educación
Comie	Consejo Mexicano de Investigación Educativa
Conaculta	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Conaliteg	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
Conaltec	Consejo Nacional Técnico de la Educación
CSCE	Compromiso Social por la Calidad de la Educación
Degesp	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
DIE	Departamento de Investigaciones Educativas
DGDC	Dirección General de Desarrollo Curricular

DGDGIE	Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa
DGEI	Dirección General de Educación Indígena
DGENAM	Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio
DGMME	Dirección General de Materiales y Métodos Educativos
DGMIE	Dirección General de Materiales e Informática Educativa
DGN	Dirección General de Normatividad
DGFCMS	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio
DGP	Dirección General de Personal
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
EB	Educación Básica
FCE	Fondo de Cultura Económica
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
HE	heurística educativa
ID	institucionalismo discursivo
IIIEPE	Instituto de Investigación, Innovación y Estudios de Posgrado de la Educación
IER	institucionalismo de elección racional
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IH	institucionalismo histórico
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IISUE	Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IN	institucionalismo normativo
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Inide	Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Educativo
IFE	Instituto de Proposiciones Estratégicas
IPN	Instituto Politécnico Nacional
IS	institucionalismo sociológico
ITESO	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente



OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
PAN	Partido Acción Nacional
PEC	Programa de Escuelas de Calidad
Pemex	Petróleos Mexicanos
PNE	Plan Nacional de Educación (1970-1976)
PMSE	Programas y Metas del Sector Educativo (1976-1982)
PNECRYD	Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1982-1988)
PNME	Programa Nacional para la Modernización Educativa (1989-1994)
PDE	Programa Desarrollo Educativo (1995-2000)
PNE	Plan Nacional de Educación (2001-2006)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PSE	Programa Sectorial de Educación (2007-2012)
RISEP	Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública
SEB	Subsecretaría de Educación Básica
SEBYN	Subsecretaría de Educación Básica y Normal
Secodam	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SEE	Subsecretaría de Educación Elemental
SEM	Subsecretaría de Educación Media
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPYN	Subsecretaría de Educación Primaria y Normal
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIEME	Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
TLC	Tratado de Libre Comercio
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
UAEMEX	Universidad Autónoma del Estado de México

UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAS	Universidad Autónoma de Sinaloa
UIA	Universidad Iberoamericana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNYDAC	Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
UR	Unidad de Responsabilidad
VR	Vanguardia Revolucionaria