



**Casa abierta al tiempo**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
**UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA**  
**POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA, ESTUDIO DE SUS EFECTOS EN LA DINÁMICA ORGANIZACIONAL: EL CASO DEL INSTITUTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DEL ESTADO DE MORELOS.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**PRESENTA:**

**LUIS MANUEL JUNCOS QUIANÉ**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DR. PEDRO CONSTANTINO SOLÍS PÉREZ**  
**UAM-IZTAPALAPA**

**TUTOR EXTERNO:**

**DR. MARIO RIVERA**  
**SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION**  
**UNIVERSITY OF NEW MEXICO, NM. EE.UU.**

**CIUDAD DE MÉXICO**

**MAYO DEL 2016**



## Reconocimientos y agradecimientos

La conclusión de un proyecto de esta naturaleza no hubiera sido posible sin la presencia y participación de un conjunto de instancias, organizaciones y personas que contribuyeron a su realización. En primer lugar es fundamental reconocer el apoyo recibido por el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, para llevar a cabo los estudios de doctorado así como el otorgamiento de una beca-mixta para la realización de una estancia de investigación en the *School of Public Administration (SPA)* de the *University of New México (UNM)*, institución a la que también agradezco la recepción de la que fuimos objeto mi familia y yo en la ciudad de Albuquerque N.M. EE.UU. por un periodo de dos semestres, dicho apoyo fue decisivo para lograr completar este trabajo de investigación.

En ese mismo tenor resulta indispensable reconocer el apoyo que recibí por parte de la *Universidad Pedagógica Nacional* que, de igual manera, apoyó la realización de mis estudios de doctorado recibiendo una descarga de trabajo respecto de mis funciones como profesor, lo que me permitió dedicar el tiempo necesario para la realización del trabajo de investigación. Vale también hacer un amplio reconocimiento al *Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos*, por las facilidades concedidas para el desarrollo del trabajo de investigación así como el apoyo en la construcción de una *red de actores clave* que permitió realizar el trabajo de campo, recabar la información necesaria y completar el capítulo más importante de esta investigación.

Finalmente, en el plano de las organizaciones e instancias, quiero hacer patente mi reconocimiento y agradecimiento a la *Universidad Autónoma Metropolitana*, en especial a la Unidad Iztapalapa y, en particular, al *Programa de Posgrado en Estudios Organizacionales (PPEO)* entidad que ha construido un extraordinario espacio de trabajo académico, plural y de profundo compromiso con la formación de especialistas altamente calificados en el campo de estudio de las organizaciones; sin duda el trabajo realizado durante los poco más de veinte años de este programa de posgrado ha mostrado su alcance y efecto del cual ahora soy orgullosamente parte.

Por el lado de las personas a las que debo agradecer y reconocer su apoyo quiero mencionar, en primer lugar, a toda la planta académica del PPEO. A estas alturas puedo decir

que cada uno de los académicos quienes fungieron como nuestros profesores se condujeron, invariablemente, guiados por un gran profesionalismo y generosidad al compartir sus conocimientos y experiencias. Mención especial merecen los doctores Pedro Solís y Mario Rivera. El doctor Pedro Solís, director de mi tesis, siempre se mostró abierto y dispuesto a escucharme, sugiriéndome todo el tiempo elementos para direccionar y mejorar el trabajo de investigación. Al doctor Mario Rivera -mi tutor externo durante la estancia realizada en la SPA en Albuquerque, NM, EE.UU.- agradezco su infinita generosidad y total apoyo, su actuación fue definitiva para lograr completar la estancia en UNM y el trabajo de investigación de manera exitosa. Resulta también necesario agradecer el apoyo recibido por parte de los doctores Juan de Dios Pineda Guadarrama y Bruce Perlman –ambos miembros de la facultad de SPA- así como el apoyo de Gene Henley y de Angela Kamman quienes, como parte del Staff de SPA, jugaron un papel sumamente relevante para concretar mi estancia de investigación.

Quiero, asimismo, reconocer y agradecer el trabajo que hacen el equipo de voluntarios de la organización *Baptist Student Union* (BSU) que en coordinación con *Global Education Office* de UNM nos acogieron y apoyaron durante toda nuestra estancia en NM, en especial quiero agradecer a Richard y Debbie Konttensette; Mike y Mary Kent; William y Victoria; así como a Bob y Sanae Wright; Jim y Sharon Shepard; Gabriel Ruiz, Enzo y Miller, quienes con su sincera amistad y apoyo hicieron de nuestra estancia en Albuquerque una entrañable y extraordinaria experiencia.

También es menester reconocer la labor y agradecer el apoyo recibido por parte del personal adscrito a la coordinación del PPEO quienes hicieron que nuestra estancia ahí fuera muy productiva y extraordinariamente grata y, me refiero en especial a Alejandra, Rosalba y Juan que hacen un gran trabajo y siempre están dispuestos a apoyar a todos los que en su momento hemos sido estudiantes. Especial reconocimiento merece el Dr. Guillermo Ramírez quien como coordinador del PPEO estuvo muy pendiente de nuestros avances en la redacción de la tesis, situación que nos permitió concluir a tiempo dicho trabajo.

Por otro lado, agradezco a mis compañeros, ahora amigos, de la generación 2012-2016 del Programa de Doctorado en Estudios Organizacionales, quienes siempre mostraron una extraordinaria actitud de colaboración y solidaridad para enfrentar en colectivo los retos

que significó el trabajo de los cursos, la presentación de ponencias en los congresos y la coordinación de las diferentes actividades ocurridas durante nuestra estancia en la UAM Iztapalapa; vaya, entonces, un especial agradecimiento a Piedad, Alba, Lorena, Jesús, Luis Ernesto, Felipe, Fernando y Diana, con la absoluta certeza de que, al coincidir con ellos en nuestro paso por la UAM, he sido absolutamente afortunado.

Finalmente, quiero expresar mi profundo agradecimiento y total reconocimiento a cada uno de los miembros de mi maravillosa familia, quienes me han impulsado y cada día me alientan a realizar desde las cosas más simples hasta los proyectos que parecen imposibles o descabellados. En primer lugar agradezco mi madre Alicia Quiané quien de la mano de mi padre nos inculcó –a mis hermanos y a mí- el valor del trabajo y el esfuerzo constante como un medio para ser *personas de bien* en este mundo tan convulsionado y, entonces, para contribuir a la posibilidad de una mejor vida de los demás y de la sociedad que lo habitamos, ello como alternativa ante un amplio número de personas que deciden ir por la vida afectando a sus semejantes; reconozco en ello una *filosofía de vida* que aprecio profundamente. También quiero agradecer a mis hermanos –Miguel, Carmen y Omar- por su importante presencia en mi vida y aprendizajes que hemos logrado juntos.

En segundo lugar quiero agradecer a Ares y Dante, mis amados hijos, quienes son mi más grande razón y sentido de vida así como fuente de inspiración y aprendizaje permanente, por acompañarme en la aventura de vivir en otro país, así como por la generosidad y paciencia que mostraron respecto del tiempo que les arrebaté para completar este proyecto. Así mismo dedico a ellos este trabajo, como una muestra de que es posible alcanzar las metas que uno se proponga con dedicación y esfuerzo, aun cuando aquéllas parezcan algo más que imposibles.

En último lugar -pero no por ello menos importante- quiero agradecer profundamente a Claudia, mi compañera de viaje en esta aventura de la vida, quien ha sido motor e impulso para seguir superándome, mi cómplice y acompañante en las buenas y en las malas, quiero además reconocer su total entrega para que, en mi desbordante ocupación, haya logrado hacer de nuestro hogar un espacio de crecimiento y amor para todos nosotros. También quiero agradecer, de manera especial, su cuidadoso trabajo de transcripción de las más de dieciocho horas de grabación de entrevistas que hicieron posible el análisis de las narrativas de los

*actores clave* entrevistados, en este trabajo; está plasmada su presencia a través de las ideas que en casa compartimos y discutimos con gran pasión e interés, cabe decir que todo este proceso ha sido un enorme reto para ambos y creo que lo hemos superado de manera airosa.

Sólo resta reiterar, como se acostumbra en estos casos, que lo expresado en estas páginas es de mi total responsabilidad y que asumo completamente la discusión abierta así como los errores y omisiones que pudiera presentar este documento. Vaya pues este esfuerzo con la esperanza de que contribuya de alguna manera a la investigación actual y futura que sobre las organizaciones y el sistema educativo estamos desarrollando en nuestro querido México.

Luis Manuel Juncos Quiané  
Albuquerque NM, EE.UU. Mayo del 2016

# Índice

<b>Prólogo</b>	11
<b>Introducción</b>	14
Planteamiento del problema	18
Preguntas de investigación	23
Objetivos	24
<b>Capítulo I. Consideraciones de carácter epistémico y metodológico para la investigación de los procesos de reforma en las organizaciones públicas.</b>	26
1.1. Elementos base para el estudio de las organizaciones públicas: posicionamiento epistemológico en los estudios sobre administración pública y la política educativa	26
1.2 Descripción del objeto de interés y argumentación sobre el posicionamiento teórico (epistémico y metodológico) del trabajo de investigación	38
1.3 Revisión preliminar de la literatura	46
1.3.a Síntesis de la literatura como método: breve consideración	47
1.3.b Síntesis de la literatura	48
<b>Capítulo II. Los estudios organizacionales y el neoinstitucionalismo en el contexto de los enfoques contemporáneos sobre gestión pública</b>	73
2.1 Los estudios organizacionales: un discurso alterno, plural y crítico para investigar la dinámica de las organizaciones públicas	74
2.1.a. La cultura, el poder y la construcción del discurso en el estudio de las organizaciones	77
2.2 El neoinstitucionalismo y su vinculación con el estudio de las organizaciones o el Institucionalismo Organizacional (Organizational Institutionalism)	85
2.2.a. Un panorama general del institucionalismo organizacional	86
2.2.b. Aspectos específicos del <i>institucionalismo organizacional</i> vinculados al objeto de interés: la reforma de las organizaciones institucionalizadas, el isomorfismo, los campos organizacionales y la legitimidad.	89
2.3 La formulación e implementación de políticas públicas: sus implicaciones en el ámbito organizacional y regional	96
2.3.a. El discurso sobre las políticas públicas: un panorama general de su conformación y convergencias con el enfoque de los estudios organizacionales	96
2.3.b. Consideraciones acerca de la manera en que las organizaciones participan en el diseño e implementación de políticas públicas y cómo estas influyen en la dinámica organizacional en el plano regional-local	101
2.3.c. A manera de síntesis sobre la articulación entre políticas públicas y dinámica organizacional	105

2.4 Tendencias actuales de la gestión pública en México: entre la Gobernanza y Nueva Gerencia Pública	108
2.4.a. Referentes histórico contextuales de las tendencias actuales en la gestión pública de México: antecedentes inmediatos al periodo en estudio	108
2.4.b. Crisis de legitimidad y los cambios en la gestión de los asuntos públicos durante el sexenio 1988-1994	109
2.4.c. Recrudescimiento de la situación crítica como antecedente inmediato para la alternancia política, sexenio 1994-2000	116
2.4.d. La <i>gobernanza</i> y la <i>nueva gerencia pública</i> : argumentos para sustentar los procesos de cambio	123
<b>Capítulo III. Las reformas educativas en el periodo 2000-2015 en México y el proceso de implementación</b>	128
3.1 El subsistema de educación básica en México y los factores objeto de interés: bases de la política pública en materia educativa y el factor institucional-organizacional	128
3.1.a. Consideraciones sobre las orientaciones teóricas y conceptuales del hecho educativo	131
3.1.b. El debate contemporáneo sobre los fines de la educación y su efecto en México	138
3.1.c. Algunas inferencias sobre el efecto del debate teórico en la definición de la política pública en materia educativa de México	148
3.2 Antecedentes, contexto general y actores relevantes en la Reforma Educativa	155
3.2.a. Antecedentes remotos el ANMEB de 1992: La reorganización del sistema educativo, la <i>reforma curricular</i> de 1993 y la revaloración de la función magisterial	157
3.2.b. Primera fase: Reforma educativa durante el periodo 2000-2010. Las sucesivas reformas curriculares y el ajuste a los mecanismos de gestión	161
3.2.c. Segunda etapa: El Acuerdo 592 y la <i>Articulación de la Educación Básica</i> . Reforma Curricular 2011	186
3.2.d. Tercera fase: Reforma a la Constitución, leyes secundarias 2013 y la participación de los actores relevantes	190
3.3. Caracterización y presencia de <i>Mexicanos Primero</i> en la política educativa de México	199
3.3.a. La noción de Calidad Educativa en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 frente a la de <i>Mexicanos Primero</i>	211
3.4. El control y la gestión del desempeño en las <i>Leyes Secundarias</i> y la etapa de implementación de las políticas públicas en materia educativa	219
3.4.a. Control y gestión del desempeño	220
3.4.b. La implementación de políticas públicas en materia educativa: algunas consideraciones para un estudio de caso en México	223



<b>Capítulo IV. Estudio de caso sobre el proceso de implementación de la Reforma Educativa en el estado de Morelos. Parte I</b>	228
4.1 Consideración del estudio de caso como metodología a manera de introducción al estudio del caso del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos	228
4.2. Rasgos generales del <i>estudio de caso</i> sobre la implementación de la reforma educativa en el estado de Morelos	234
4.3. El perfil geoeconómico, sociodemográfico, político y educativo del estado de Morelos	237
4.3.a. Contexto histórico, panorama geográfico-regional y aspectos sociodemográficos generales de Morelos	238
4.3.b. Perfil y desempeño económico-productivo y dinámica política reciente en Morelos	252
4.3.c. Panorama en números del Sistema de Educación Básica de México y Morelos	282
<b>Capítulo V. Estudio de caso sobre el proceso de implementación de la Reforma Educativa en el estado de Morelos. Parte II</b>	291
5.1. El <i>Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos</i> : antecedentes y perfil actual	291
5.1.a Antecedentes	292
5.1.b Perfil actual del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos	303
5.2. El discurso contenido en los documentos instituyentes (jurídico-normativos), asociados a la gestión pública local, la actividad educativa estatal y el funcionamiento del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos	315
5.2.a Panorama general	316
5.2.b Análisis de los documentos seleccionados: características de los ordenamientos generales para la Administración Pública en el estado de Morelos como parte del marco institucional	323
5.2.c Análisis de los documentos seleccionados: características de los ordenamientos específicos sobre educación en el estado de Morelos como parte del marco institucional	332
5.2.d Análisis de los documentos seleccionados: características de los ordenamientos específicos sobre el IEBEM como parte del marco institucional	344
5.3. Testimonios orales de <i>actores estratégicos o relevantes</i> en torno al proceso de implementación de la política educativa y su efecto en la dinámica organizacional	352
5.3.a Diseño de la estrategia y selección de los actores claves para recabar sus testimonios orales	353
5.3.b Matrices de reducción de datos: panorámica sobre los actores claves entrevistados.	368
5.3.c Interpretación de las <i>emisiones discursivas</i> de los actores clave entrevistados	376
<b>Conclusiones</b>	438
Hallazgos relacionados con el macronivel en estudio	440

Hallazgos relacionados con el mesonivel en estudio	445
Hallazgos relacionados con el micronivel en estudio	453
Alcance de los objetivos de investigación planteados	457
<b>Anexos</b>	460
<b>Bibliografía</b>	479

## Prólogo

Desde el nacimiento del estado nación contemporáneo la creación y configuración de las *organizaciones públicas*<sup>1</sup> como instancias dedicadas a atender asuntos de estado y gobierno –lo que también ha implicado la provisión de diversos servicios- se ha sustentado en argumentos de carácter racionalista, referidos a una supuesta y declarada pretensión de atender, mediante esos dispositivos, diversas necesidades del colectivo social. Lo anterior ocurre ante una evidente dificultad de los actores individuales para resolver las referidas necesidades colectivas, ello se debe -en parte- a que las organizaciones privadas, al estar orientadas por una lógica de mercado, se revelan como incapaces para actuar cuando no existe algún incentivo (principalmente de carácter económico) que les haga movilizarse<sup>2</sup>.

Apoyándose en tales argumentos y, entonces, ante una supuesta inacción y/o incapacidad de los actores económicos individuales –siguiendo la línea de los referidos argumentos- se han diseñado y puesto en operación *organizaciones públicas*, como una forma de organización social instituida y legitimada para atender las referidas necesidades

---

<sup>1</sup> En este trabajo se utiliza este concepto para reconocer el carácter y naturaleza particular que se les ha conferido a las entidades denominadas *organizaciones públicas*, pues frente a las *organizaciones privadas* –un dualismo que se ha mantenido en las diversas variaciones del discurso dominante- las primeras son consideradas como instancias con una naturaleza un tanto diferente a las segundas y mantienen una clara distinción normativa y en sus funciones. Tal diferenciación es la que recuperamos para los fines analíticos de este trabajo en ese sentido cabe aclarar que no ignoramos la perspectiva de Barry Bozeman (1998) quien asevera “todas las organizaciones son públicas”. Es pertinente señalar que el concepto público proviene del latín *publicus* que a su vez deriva de la palabra *populicus*, lo perteneciente al *populus* que es el pueblo o colectivo de personas (Diccionario Etimológico, 2015). Debido a ello es común usar la palabra público para denotar aquello que está expuesto o es de interés de un conjunto de personas, pueblo o, en su caso, ciudadanía a diferencia de lo que ocurre al interior de las organizaciones de la esfera privada que pareciera solo incumbe a quienes que se encuentran estrechamente ligadas a estas.

<sup>2</sup> Como sabemos este es uno de los argumentos que Adam Smith –considerado como uno de los fundadores y principales exponentes del liberalismo económico- promueve en oposición a los pensadores mercantilistas y consiste en una limitada participación del gobierno de un estado en los asuntos económicos limitando sus funciones a tres: la defensa del territorio, la impartición de justicia y aquellas funciones que por su naturaleza no sea posible que las realicen particulares pero sean necesarias para la sociedad, en este sentido se justifica la participación del gobierno y entonces la existencia de *organizaciones públicas*. Algunos de los argumentos sobre la denominación de organizaciones públicas son en primer lugar porque -en oposición a las organizaciones privadas- su interés fundamental no está asentado en la intención de lucro o generar ganancias sino en cubrir una necesidad colectiva que por sus características no puede ser atendida por los particulares. En segundo lugar, porque éstas son sostenidas con recursos aportados por la sociedad mediante un sistema impositivo –al que está sujeto el pueblo de un estado- el cual se justifica al prometer la reintegración de los recursos obtenidos como servicios para la ciudadanía y, finalmente, porque las organizaciones adjetivadas como públicas son objeto de observación colectiva y manejo mediante medios normativos y jurídicos definidos por actores que regularmente ocupan cargos de gobierno, sujetos al escrutinio público, ello no necesariamente implica el establecimiento de una lógica coincidente con la intención de hacer que estas entidades realicen su mejor desempeño para atender las necesidades colectivas.

colectivas, éstas han asumido diversas formas y tareas que le dan sentido a su existencia y fundamento a su acción. No obstante, en los últimos tiempos y bajo el argumento de la presencia de importantes y radicales cambios en diversos aspectos de la sociedad contemporánea se ha difundido una poderosa tendencia de cambio, reforma o transformación y se promueve, al mismo tiempo, la idea de una imperiosa necesidad de ajustar el carácter y las funciones de las *organizaciones públicas* derivando en la formulación de un importante conjunto de reformas aplicadas en los diferentes países del orbe donde México no es la excepción.

Como resultado de los referidos procesos de cambio la realidad social se reconfigura y, con ello, las circunstancias que definen la *acción organizada* -entre estas se encuentran las referidas a la acción de gobierno y sus consecuentes aspectos de orden institucional-, son modificadas para ajustarlas a las nuevas circunstancias. Este argumento que, en primera instancia, parece simple y lógico, fundamenta esencialmente las acciones de cambio y transformación –y entonces la realización de reformas- en las organizaciones e instituciones que atienden asuntos del orden público. De esta manera emergen y se difunden discursos en torno a las organizaciones y la gestión de asuntos de carácter público: conceptos como *políticas públicas*, *nueva gerencia pública* y *gobernanza*, entre otros, encabezan corpus teóricos que han adquirido una amplia difusión y han sido ocupados como referentes teórico-conceptuales para delinear tanto la acción de gobierno como el estudio de los procesos de cambio adoptados por las organizaciones que atienden aspectos del orden público. Es en este sentido que confluye el enfoque de los estudios organizacionales, el de un amplio segmento de estudiosos de la administración pública y el de un grupo importante de estudiosos de la política educativa, quienes se han encargado de explorar y aplicar diversos enfoques epistémicos, metodológicos y de investigación que son discordantes con el enfoque dominante en los ámbitos la teoría de la organización y de las ciencias económicas-administrativas.

En ese tenor nos parece fundamental que cualquier ejercicio de investigación proceda, en primer lugar, a definir una posición teórica que reconozca el debate actual sobre los enfoques teóricos que se ocupan para la realización de estudios e investigaciones en el ámbito de las *organizaciones públicas* y los asuntos de *gestión pública* y de *gobierno*.

A partir de lo aquí explicado se considera necesario y pertinente profundizar en la problematización de algunos aspectos para el estudio de fenómeno organizacional que se derivan de las *reformas institucionales* y a las organizaciones públicas, la toma de decisiones en ese ámbito y sus efectos específicos en el sistema educativo.

En relación con lo anterior podemos identificar el desarrollo de un amplio y prolífico debate sobre diversos aspectos y situaciones que ocurren en torno al fenómeno organizacional. La discusión aborda temas y procesos tales como el ejercicio del poder y el despliegue de los mecanismos de control en las organizaciones, la expresión de los fenómenos culturales a su interior, los procesos psicoemocionales y su efecto en la acción organizada, los sistemas organizados y su acoplamiento, la estructura y el isomorfismo organizacional, la racionalidad y la toma de decisiones, los procesos de consultoría e intervención y el discurso managerial asociado así como el lenguaje y el discurso que soportan las prácticas cotidianas, entre otros temas ampliamente discutidos.

La intención fundamental de este trabajo es estudiar la dinámica organizacional derivada del proceso de implementación de las distintas fases y ámbitos de la *reforma educativa* en México, ello a partir de un estudio de caso. Se ha puesto especial atención en revisar algunos de los aspectos epistémicos y metodológicos de los enfoques contemporáneos de investigación y que pueden ser ocupados para el estudio del fenómeno organizacional, específicamente en los procesos de reforma a las organizaciones públicas y, en particular, al considerar las implicaciones de su aplicación en el ámbito de la educación pública del nivel básico en México.

## Introducción

La temática atendida en este trabajo se ha tornado, especialmente en los últimos días y cada vez con mayor fuerza, en un asunto de interés público. Y no es que en algún momento hubiese dejado de serlo sino que los sucesos relacionados con el *subsistema de educación básica* -por la importancia y gravedad de lo ocurrido durante lo que va del presente sexenio- han pasado de ser un conjunto de asuntos a discusión al interior de círculos académicos y de expertos a un tema sobre el que todos los días se discute ampliamente en los periódicos, noticieros y redes sociales.

Y es que los últimos acontecimientos en torno a la implementación de la *Reforma Educativa* –que se constituye como el *objeto de interés* abordado en este trabajo-, incluye una amplia movilización de diversos grupos del gremio docente, padres de familia y sectores diversos de la sociedad mexicana; ello como resultado de la implementación de las medidas de carácter jurídico, administrativo y laboral contenidas en la legislación recientemente aprobada. Dichas medidas han significado, entre otros sucesos, el cese de más de tres mil profesores que no se sometieron al proceso de evaluación para la permanencia contemplado en la *Ley General del Servicio Profesional Docente* que, dicho sea de paso, solo obliga al conjunto de profesores que laboran en escuelas públicas y no considera a aquellos empleados en escuelas de sostenimiento privado lo cual, en los hechos, representa un esquema incompleto y presumiblemente discriminatorio, el cual centra su atención en escudriñar la labor de los menos favorecidos económicamente con un severo esquema de sanciones –nunca antes vistas- para quienes no se sometan a tal proceso o no alcancen los mínimos requeridos en las evaluaciones aplicadas.

Lo antes descrito es enmarcado por un contexto donde, de manera por demás trágica y lamentable, la sociedad mexicana y mundial se conmovió –en septiembre de 2014- con la muerte y desaparición forzada de más de cuatro decenas de estudiantes de la Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero. A este terrible suceso se agregó la brutal represión y asesinato de una docena personas por parte de la fuerza policiaca del gobierno federal y estatal hacia los manifestantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación que mantenían un bloqueo de una autopista y la toma de la caseta de cobro, muy cerca de Nochixtlán, Oaxaca, en junio de 2016. El referido contexto incluye una creciente campaña

de enjuiciamiento a los docentes que los califica de incapaces y revoltosos, frente a una oleada de creciente indignación y enojo sobre la manera en que las autoridades del gobierno federal se han conducido respecto de éste y otros temas.

Lo cierto es que al inicio de este trabajo (septiembre de 2012) estábamos convencidos de que se trataba de un asunto de gran relevancia para la sociedad mexicana, sin sospechar siquiera el tono, magnitud y dirección que tomarían los acontecimientos. A la vuelta del tiempo hemos podido constatar que cada uno de los hechos ocurridos forma parte de una cadena de sucesos que permiten identificar el enfoque peculiar que, sobre la educación básica, sostiene la clase política y empresarial que ha logrado influir de manera decisiva en las acciones emprendidas por el gobierno federal en nuestro país. Nos referimos a un heterogéneo grupo de poder que ha mostrado, con sus acciones, un profundo desprecio y enorme insensibilidad por lo que le sucede al segmento social más desfavorecido en México. Decimos esto porque es evidente que dicha clase conoce con pormenor las asimetrías –con cifras precisas- existentes en cada una de los estados y regiones del país y ha optado por adoptar una política pública que no parece estar interesada en reducir tal situación.

En este trabajo se ha querido abordar la manera en que un conjunto de medidas de *política pública* han sido diseñadas desde el gobierno federal e implementadas por las autoridades estatales mediante un conjunto de actores involucrados en una organización pública que detenta ciertas peculiaridades de carácter local. Se ha puesto énfasis en recuperar el proceso histórico mediante el cual se ha gestado tal fenómeno, asimismo se avanza la idea de que se trata de una Reforma constituida por tres momentos o fases. Además se acude a recuperar la experiencia de *actores clave* en el plano local como un medio para reconocer que en cada entidad de la república ese proceso ha ocurrido de manera única y peculiar.

Para dar cuenta de lo arriba señalado el presente trabajo se compone de cinco capítulos. El primero se dedica a presentar algunas ideas de carácter epistémico y metodológico que sustentan el abordaje realizado durante el proceso de investigación, se hace énfasis en establecer un posicionamiento epistemológico claro y se presentan los hallazgos resultantes de una amplia revisión de la literatura producida sobre los temas abordados, ello como un recurso para identificar los debates abiertos y las carencias presentes en el estudio de los *objetos de interés* de este trabajo.

El capítulo dos está abocado a presentar con cierto pormenor los referentes teórico-conceptuales ocupados para atender el fenómeno objeto de interés. De esta manera se transita entre algunos de los desarrollos teóricos formulados por el discurso organizacional, el institucionalismo, las políticas públicas, la gobernanza y la nueva gerencia pública siendo estas dos últimas tendencias teóricas contemporáneas en el terreno de la gestión pública. Cabe señalar que se buscó en la última parte de este capítulo tender un puente entre el aparato teórico-conceptual armado y el proceso histórico que enmarcó la formulación de la política pública contemporánea en materia educativa.

Por otro lado, en el tercer capítulo se revisa el proceso histórico y contexto actual que sirvió de soporte para la conformación de la Reforma. Atendemos el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2015. Para ello aprovechamos la oportunidad y presentamos un posicionamiento sobre el hecho educativo, su naturaleza y alcance e inmediatamente después reconocer algunos de los rasgos presentes en el debate sobre el tema educativo en México y su efecto en la definición de la política pública en materia educativa en el país. Se incluye también una propuesta de caracterización de las fases que constituyen la Reforma con la intención de ubicar el papel jugado por algunos de los actores clave en su formulación así como algunos rasgos sobre el *control* y la *gestión del desempeño*, contenidos en la legislación y normatividad educativa emitida recientemente.

El capítulo cuatro contiene la primera parte del *estudio de caso*. Es importante destacar que la intención principal es observar la manera en que el proceso de implementación de la Reforma Educativa impactó la dinámica organizacional del Instituto de la Educación del Estado de Morelos (IEBEM). Como consecuencia de lo antes dicho se presentan algunas consideraciones sobre la metodología del *estudio de caso* para, enseguida, presentar algunos rasgos del perfil geoeconómico, sociodemográfico, político y educativo del estado de Morelos. Ello se debe a que un supuesto básico de la investigación consiste en considerar que existen peculiaridades locales y regionales que imprimen su carácter específico a la entidad Morelense y que estas influyen de manera definitiva en la forma en que se adoptan las políticas públicas formuladas desde el gobierno federal.

El quinto capítulo completa y concluye el estudio de caso de la organización pública sujeta a investigación -el IEBEM-. Para esta parte se consideró hurgar en los antecedentes



del Instituto, elaborar un perfil actual para después analizar el discurso contenido en los documentos jurídico-normativos que soportan la existencia de esa organización de manera que pudiéramos reconocer el marco instituyente que lo sostiene. Para cerrar el último apartado de ese capítulo dedicamos un amplio espacio para recuperar los testimonios orales de algunos *actores clave* entrevistados sobre los distintos tópicos que nos parecieron relevantes atender para comprender la manera en que el Instituto manejó la implementación de la política educativa en la entidad. Cabe señalar que se acudió al uso de matrices de reducción de datos y a la interpretación de las emisiones discursivas (narrativas) de los actores entrevistados.

Finalmente, a manera de cierre, se presentan los hallazgos de la investigación y las conclusiones preliminares de la investigación. Decimos preliminares porque como ya hemos señalado el proceso de implementación continua y hasta el cierre del trabajo no se conocían los resultados de la evaluación para la permanencia de los profesores de nuevo ingreso, situación que representa un suceso verdaderamente inédito porque aquellos que no hubieran acreditado dicha evaluación se verán en la difícil circunstancia de no ser recontratados para seguir ejerciendo su función de docentes, por lo que consideramos que el proceso sigue en un contexto donde el IEBEM deberá enfrentar las consecuencias de los procesos iniciados, lo que a su vez seguirá impactando en la dinámica organizacional.

Cabe señalar que debido a las limitantes de un trabajo de esta naturaleza, una tesis de doctorado, no ha sido posible abordar con mayor detalle cada uno de los aspectos que constituyen el complejo fenómeno que está ocurriendo en el subsistema de educación básica, la intención ha sido perfilar una visión de conjunto que permita integrar los acontecimientos ocurridos recientemente y bajar su revisión a un caso específico para contribuir al estudio y debate de uno de los temas de mayor importancia para la sociedad mexicana: la educación de los niños y jóvenes en el país. En lo que sigue de esta sección delineamos el planteamiento base en torno al abordaje metodológico de la investigación.

## Planteamiento del problema

En las últimas dos décadas del siglo XX, pero sobre todo en lo que va del siglo XXI, se ha acentuado en México una tendencia para implementar diversas medidas tendientes a reformar las diferentes instituciones del estado mexicano y con ello la faz de las diversas organizaciones que lo constituyen. En ese sentido nos parece especialmente relevante lo que ocurre al interior de las organizaciones de carácter público pues sobre éstas ha recaído - históricamente- la responsabilidad de gestionar y proporcionar diversos servicios (lo cual se encuentra consignado en el plano formal-normativo) a la sociedad en nuestro país. Aunado a lo anterior algunos de estos servicios han sido considerados como estratégicos o necesarios para el desarrollo del país justificando así el uso de recursos públicos para su provisión, creando para tal fin una amplia gama de entidades que dependen de los diferentes órdenes y niveles de gobierno.

Por otro lado, para la sociedad de cualquier país las acciones tomadas en materia educativa son de alto impacto y largo alcance. A este respecto podemos considerar que la evidencia clara de las *reformas* implementadas en ese rubro se verá reflejada con toda nitidez en el largo plazo, es decir, deberán pasar años e inclusive décadas para observar el impacto específico y concreto que las decisiones adoptadas tuvieron sobre los sujetos que fueron educados bajo alguna reforma específica. No obstante, es prioritario para la sociedad y los tomadores de decisiones contar con información oportuna sobre cómo ocurrió el proceso de diseño –los ajustes al mismo- y cómo va ocurriendo la implementación de *la reforma*, ello para disponer de información relevante y, en caso de ser necesario, reorientar oportunamente las acciones realizadas.

En este trabajo consideramos que la *reforma educativa* ocurrida en México -que se ha denominado de varias maneras entre ellas *Reforma Integral a la Educación Básica* (RIEB)<sup>3</sup>- es un fenómeno que mantiene rasgos de continuidad desde principios de la década de los noventa del siglo XX, la cual ha ocurrido de manera gradual y debido a ello nos parece

---

<sup>3</sup> Esta se pone en marcha durante el gobierno del Felipe Calderón, a partir de la “revisión y análisis del documento base “Acciones para la Articulación de la Educación Básica 2007-2012” elaborado por la Subsecretaría de Educación Básica y la definición de líneas para impulsar y consolidar la Reforma Integral de la Educación Básica” estableciendo cierta continuidad a las acciones emprendidas durante el gobierno de Vicente Fox (SEP, 2008)

que para su estudio es posible dividirla en etapas o fases. También consideramos que desde el punto de vista de la gestión pública *la reforma* puede ser definida como la formulación e implementación de un conjunto de políticas, programas, leyes, normas y acciones diversas emprendidas por el *Ejecutivo Federal*, desarrolladas mediante la gestión de la Secretaría de Educación Pública e implementadas en coordinación con las secretarías de educación de los estados por ello, para su estudio, esta debe ser abordada desde un enfoque de políticas públicas.

En relación con lo anterior Meny y Thoening (1992) refieren que “desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos [...] se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny & Thoening, 1992, págs. 89-90). Apoyados en esta perspectiva podríamos decir que la referida *reforma educativa* al ser considerada como una política pública puede ser estudiada en el desarrollo de alguna de sus etapas -diseño, implementación y evaluación- o en todas ellas.

Inscritos en esa línea de ideas se observa una marcada escasez de estudios que coloquen su foco de atención en los procesos de implementación tal como observan Flores Crespo y Mendoza (2012):

A pesar de los lentos avances, y en algunos casos retrocesos, que son posibles de observar en la educación básica de México, *el estudio de la implementación de políticas en este nivel es escaso*. Cada sexenio se anuncian grandes y “revolucionarios” planes que supuestamente cambiarán el curso de la historia educativa del país y, sin embargo, al paso del tiempo, la decepción es proporcional a la grandilocuencia de sus anunciantes... (Flores Crespo & Mendoza, 2012, pág. 11. Cursivas nuestras)

Para el caso de la *educación básica* en México nos encontramos con un largo trayecto de adecuaciones, cambios y propuestas, lo que significa un amplio conjunto de medidas parciales que contribuyen a delinear la faz actual de la *reforma educativa*, así hasta llegar a las del año 2012. El último tramo de la *reforma* se encuentra aún en proceso de implementación y lejos aún de su operación plena, todas estas acciones *nos parecen parte de una misma reforma ocurrida de manera gradual y en diferentes momentos*. Podríamos decir que la base histórica de la actual reforma ocurrió a principios de la década de los 90's del

siglo XX con la firma y puesta en marcha el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB) en el año de 1992.

El documento antes referido sienta las bases para la federalización y desconcentración de los servicios educativos del nivel básico. Tal proceso ha sido estudiado por diferentes autores como lo reconoce Tapia Uribe (2004) quien realiza una detallada revisión de trabajos entre los que destacan el de Ornelas (1998, 2003), Zorrilla y Villa Lever (2003), Noriega (1997, 2000), Gómez Álvarez (2000), Tatto (1999), Pardo (1999), Hanson (1997) y Street (1998), Calvo (2003) y Martinic y Pardo (2000) quienes, según la opinión de Tapia, han desarrollado una amplia gama de estudios e investigaciones sobre los efectos del ANMEB y la consecuente desconcentración de los servicios educativos que el Acuerdo ha significado.

Por otro lado, sugerimos que el tramo más reciente e intensivo sobre el diseño e implementación de la *reforma educativa* comienza con las modificaciones a diversas fracciones del Artículo 3° Constitucional en noviembre del año 2002 ya que, mediante este hecho, se establece como obligatoria la educación preescolar suceso que, desde nuestra óptica, detona el arranque del enfoque peculiar de la actual *reforma educativa* con su consecuente rediseño curricular y formulación de planes de estudio para los tres niveles – preescolar, primaria y secundaria- que, desde entonces, integran al nivel de Educación Básica en México.

La primera parte de este proceso de diseño e implementación incluye los acontecimientos del año 2004 con acciones como la creación del *Consejo Nacional de Autoridades Educativas* (CONAEDU), la puesta en marcha de obligatoriedad del nivel preescolar y la definición de su correspondiente plan y programas de estudio; continúa con la reforma curricular operación del *Plan y Programas de estudio para la Educación Secundaria* en el 2006 para luego, en 2009, completarse las adecuaciones curriculares con el rediseño de planes y programas para la Educación Primaria. Cabe destacar que a las acciones enunciadas se suma la firma de la *Alianza para la Calidad de la Educación* (ACE), en el mayo de 2008, además de la publicación y puesta en marcha del *Modelo de Gestión Educativa Estratégica* (MGEE) en el año 2009. Ambas cuestiones se constituyeron como base para la conducción del trabajo en los diversos niveles de la estructura del Subsistema Educativo del Nivel Básico.

Como secuencia a este conjunto de medidas se publica y pone en marcha, en el año 2011<sup>4</sup>, el *Plan de Estudios para la Educación Básica*, mediante la emisión del *Acuerdo 592*<sup>5</sup> con el que se establece la *Articulación* entre los diferentes niveles que la conforman – momento que consideramos como arranque de la *segunda fase de la Reforma*-. Consideramos que esta medida representa un cambio fundamental de la manera en que se había organizado ese nivel del sistema educativo, aunque no significa un giro al sentido impreso a la educación en México sino un abono a su continuidad. De la misma forma se dio impulso al fortalecimiento de los *Consejos Técnicos Escolares* (CTE) y la creación de los *Consejos de Participación Social en Educación*, ambas acciones han sido promovidas como mecanismos para coadyuvar a la mejora del desempeño en el nivel de *educación básica*.

A las reformas en el plano curricular, de gestión y organización de la actividad educativa se agrega recientemente<sup>6</sup> la aprobación de los cambios al Artículo 3° Constitucional y a la Ley General de Educación (LGE) así como la consecuente publicación de dos *Leyes Secundarias* para reformular, de manera fundamental, los criterios que regulan de la actividad docente en los niveles de Educación Básica y Media Superior. Estas modificaciones se constituyen como base de lo que consideramos la *tercera fase de la reforma* lo cual viene a sumarse a este proceso para readecuar la parte más espinosa y delicada de ese continuum de reformas parciales. Las referidas leyes son: *la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa* (LINEE) y *la Ley General del Servicio Profesional Docente* (LGSPD), formuladas en el marco de la firma del *Pacto por México* –formulado por el gobierno federal y avalado por los dirigentes de los principales partidos políticos el 2 de diciembre del 2012, del que se hablará ampliamente más adelante- y de la Reforma al Artículo 3° Constitucional -de febrero del 2013-, las leyes mencionadas entraron en vigor a partir de septiembre del mismo año.

---

<sup>4</sup> Para ese momento al proceso se le denomina *Reforma Integral a la Educación Básica* (RIEB)

<sup>5</sup> Los Acuerdos son documentos emitidos por la Secretaría de Educación Pública Federal que tienen un carácter normativo de alcance nacional y mediante los cuales la Secretaría va estableciendo diversas disposiciones específicas que por su carácter no se encuentran contempladas en las Leyes Generales o reglamentarias en materia educativa.

<sup>6</sup> En septiembre de 2013 después de una fugaz aprobación de la iniciativa presidencial enviada por Peña Nieto al Congreso en diciembre del 2012.

Proponemos en este trabajo la revisión de un par de cuestiones que se desprenden del conjunto de hechos enunciados: una primera tiene que ver *con el estudio de los efectos que la implementación de los distintos ámbitos (curricular, gestivo y administrativo laboral) y etapas de la reforma (tres)* ha provocado en el plano normativo formal y la dinámica organizacional producida en los organismos locales encargados de la gestión educativa en las entidades estatales. En este punto vale la pena señalar que los datos formales obtenidos de las diferentes fuentes oficiales han mostrado históricamente resultados que nos hacen dudar de su veracidad, congruencia y, por lo tanto, de su consistencia, lo cual nos llevó a considerar las complicaciones que representa la realización de una *evaluación de impacto* de carácter técnico que requiera la utilización de datos duros, por lo que para este trabajo se descartó esa vía. Sin embargo, no se elimina por completo la posibilidad y necesidad de hacer una valoración de dichos datos de carácter oficial por ser éstos el referente base con el que se cuenta para realizar aproximaciones a la realidad que guarda nuestro sistema educativo, pero ello podrá ser objeto de otro trabajo, en algún otro momento.

Debido a lo anterior nos propusimos, en segundo lugar, hacer énfasis en la idea de analizar el discurso que sustenta las reformas y la manera en que los *actores clave* en el plano local lo han receptado, traducido y ocupado para realizar la tarea de *implementación de la Reforma*, produciendo *narrativas locales* y, en ese sentido, explorar la presencia y adopción de los discursos sobre *Nueva Gestión Pública* y del enfoque de *Gobernanza* en la concreción del fenómeno en estudio, para ello se decidió abordar el caso del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM). Esta decisión se debe, en parte, a que la entidad morelense además de ser un pequeño estado cercano a la capital del país presenta una heterogeneidad de escenarios –tanto rurales como urbanos, de muy bajos recursos como de altos niveles económicos y de diversos niveles en la preparación de su población- y, además, al ser una entidad geográficamente cercana a la Ciudad de México (espacio donde se asienta la sede del gobierno federal) ha sido un espacio donde se han piloteado diferentes medidas de política pública para luego ser aplicadas a nivel nacional, lo cual nos ofrece un escenario accesible y pertinente para emprender una investigación de este tipo.

Lo anterior implica:

- Estudiar, inicialmente pero no sólo, las condiciones en que ocurrieron cada una de las acciones que dieron origen a la reforma hasta la formulación y aprobación de las últimas reformas constitucionales y leyes secundarias, lo que nos ayudaría a
- Perfilar los posibles orígenes y rasgos fundamentales de la reforma vigente y con ello
- Considerar las posibles acciones correctivas o mecanismos alternos para atender los problemas derivados del tipo de gestión pública adoptada.

Esta última cuestión rebasa las posibilidades reales de este trabajo (una investigación de doctorado), no obstante pretendemos que sirva de base para que los tomadores de decisiones, en la medida de lo posible, re-direccionen las acciones hasta ahora emprendidas.

## Preguntas de investigación

En el proceso de formulación inicial de este trabajo se fueron conformando diversas interrogantes las cuales se constituyeron como un elemento guía para llevar a cabo la investigación y se presentan a continuación.

Sobre el aspecto de diseño y aprobación de las reformas (macronivel) nos preguntamos:

- ¿Cómo fue el proceso que se dio para la formulación y aprobación de la reforma educativa, incluida la Reforma Constitucional del 2012, y la promulgación de las leyes secundarias en materia educativa?
- ¿Es posible considerar que se adoptaron algunos rasgos discursivos provenientes de los enfoques de Gobernanza y la Nueva Gestión Pública para dicho proceso?

Además, con base en los aspectos considerados en las leyes secundarias:

- ¿Es posible reconocer, mediante el estudio del discurso contenido en las reformas, la participación de *actores relevantes* y su influencia en el contenido y enfoque de la reforma especialmente en el último tramo de adecuaciones?

En lo que respecta al ámbito institucional y organizacional de las autoridades educativas locales (mesonivel), algunas preguntas que surgieron son:

- ¿Qué modificaciones provocó la *reforma* a la arquitectura organizacional de las instancias estatales encargadas de llevarla a cabo?, además
- ¿De qué manera el discurso presente en la *reforma* ha sido asumido por parte de los actores en este nivel de toma de decisiones? y, en tercer lugar:
- ¿Cuáles son los efectos que provocó la reforma en la dinámica organizacional de las instancias estatales encargadas de implementarlas y que actualmente la operan?

Finalmente, sobre la actuación de los actores involucrados en la operación de la reforma (nivel micro) nos preguntamos:

- ¿Cómo se involucraron los profesores, directivos y supervisores que operan la reforma en el proceso de implementación? Además:
- ¿Estos actores identifican los rasgos del discurso presente en la reforma y de qué manera perciben sus efectos en ellos como docentes y en sus alumnos? y, por último:
- ¿De qué forma los esquemas implícitos en su conducta, favorecen o limitan la apropiación conceptual y discursiva para la operación de la reforma?

Consideramos que estas son algunas de las preguntas a las que se vería obligada a dar respuesta la investigación aquí presentada.

## Objetivos

Con la intención de establecer algunas directrices para guiar el trabajo de investigación se decidió formular un conjunto de objetivos que permitieran ir articulando las acciones y, ante la ausencia de una hipótesis a comprobar, evitar perder de vista las intenciones básicas de este trabajo, de esta manera se definieron los siguientes.



**Objetivo general:** Estudiar los efectos que ha tenido la implementación de la actual Reforma a la Educación Básica, en la dinámica organizacional del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos durante el periodo 2000-2015, con base en un estudio histórico documental y ocupando el enfoque de análisis de las narrativas locales, para ampliar nuestra comprensión sobre la operación de la Reforma.

**Objetivos específicos:**

- Reconstruir históricamente la manera en que fue diseñada la reforma educativa y los elementos discursivos contemplados, así como los mecanismos definidos para su implementación
- Identificar los mecanismos que han sido delineados para adecuar la dinámica organizacional a la Reforma de la Educación Básica
- Valorar la participación de *actores estratégicos o relevantes*<sup>7</sup> en la implementación de la Reforma para el caso del Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos
- Analizar la manera en que han sido difundidos y adoptados los aspectos centrales de la reforma entre los actores (profesores, directores y supervisores) y la manera en que estos los llevan a la práctica.

Con lo formulado hasta este momento consideramos posible tener un marco elemental de base para clarificar y delinear inicialmente tanto el problema de investigación como el compromiso establecido para este ejercicio investigativo. Procedemos ahora a ahondar en los aspectos epistémicos y metodológicos que sustentan este trabajo.

---

<sup>7</sup> Estos son aquellos que cuentan con recursos (de poder) suficientes para coadyuvar, impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coopedge, 1996, citado por Prats, 2003)

## Capítulo I. Consideraciones de carácter epistémico y metodológico para la investigación de los procesos de reforma en las organizaciones públicas.

### 1.1. Elementos base para el estudio de las organizaciones públicas: posicionamiento epistemológico en los estudios sobre administración pública y la política educativa

“Organization are people”

Deirdre Boden (1994)

The business of Talk. Organizations in action

La omnipresencia de las organizaciones en la vida social y la importancia de los cambios ocurridos en la sociedad contemporánea ha provocado que para su estudio se involucren diversas disciplinas ligadas fundamentalmente a lo que se ha denominado *ciencias sociales* (Montaño, 2004). Ello ha derivado en el desarrollo de una amplia gama de enfoques y perspectivas para el estudio de las organizaciones, tal como lo reconocen Ibarra & Montaño (1990), Reed (1996) y Clegg, Courpasson y Phillips (2006) entre otros. Los referidos autores, a partir de significativos esfuerzos de investigación y análisis, han contribuido a construir clasificaciones sobre el tipo de aportaciones realizadas en el ámbito de estudio de las organizaciones; para tal labor se han ocupado diferentes criterios entre los que destaca la ubicación del campo disciplinario desde el que se incursiona, los enfoques epistémicos ocupados, la metodología usada y los resultados obtenidos para el desarrollo de algunas disciplinas teóricas.

En ese tenor, el asumir a las organizaciones como *objeto de estudio* implica atender diversas cuestiones de carácter ontológico, epistémico y metodológico que esa decisión implica. Desde la perspectiva de Rendón y Montaño (2004, pág. 5), todo campo de conocimiento se organiza en torno a un *objeto real* que debe diferenciarse del *objeto de*

*estudio*, tal y como lo reconocen Audret (1986) y Friedberg (1997) al menos en dos sentidos<sup>8</sup>. En consecuencia las organizaciones presentan una diversidad de aspectos que difícilmente - bajo la división temática establecida en la ciencia occidental contemporánea- se podrían atender adecuadamente desde solo alguna de las disciplinas existentes en el campo de las ciencias sociales y humanas; aspectos de carácter cultural, político, económico, comunicacional, sociológico y gestivo -sólo por mencionar algunos-, están presentes y hacen de las organizaciones un *complejo objeto real* que, debido a tal circunstancia, somete a discusión los límites disciplinares definidos e incluso cuestiona las tendencias adoptadas en la formación universitaria para diversos campos del ejercicio profesional e investigativo.

En relación con lo anterior es común que, en el desarrollo de sus proyectos de investigación, los especialistas procuren ajustarse a las prácticas establecidas al interior de su campo del conocimiento y, con ello, se proceda a la construcción de un *objeto de estudio* como un dispositivo metodológico ocupado comúnmente por el investigador. Este proceder es claramente observado en la tradición investigativa de corte positivista, sin embargo, también ocurre bajo la influencia de otras perspectivas de investigación.

---

<sup>8</sup> En primer lugar se encuentra la idea de cuestionar “la posibilidad de lograr un conocimiento verdadero o simplemente una representación de dicha realidad, desde nuestro punto de vista, *el objeto es simplemente reconstruido, artificialmente, mediante un conjunto de dispositivos metodológicos*”; en segundo lugar se pone atención en “los diversos recortes que se pueden realizar de ese objeto real, privilegiando alguno de sus aspectos, como la toma de decisiones, la cooperación, la estructura informal y muchos otros. Se discute la posibilidad de una comprensión total del fenómeno y se avanza la idea de verosimilitud o de representación parcial de dicha realidad”. Debido a lo anterior no se debe caer en la confusión de creer que ambos –*objeto real y objeto de estudio*- son lo mismo pues “La confusión entre ambos tipos de objeto, o la aceptación de una coincidencia total proviene –de acuerdo con Audret- de una perspectiva positivista que enfatiza la observación como forma de acceso al conocimiento: el objeto existe por su comprobación empírica”, por lo que cabe aseverar “el objeto de estudio es siempre una construcción”, es por ello que “Entendido de esa manera, el objeto de estudio es un dispositivo del investigador, semejante al tipo-ideal weberiano que no corresponde fielmente con la realidad (como solía decir Weber: “no es una construcción social, sino sociológica”) (Rendón & Montaña, 2004, pág. 5)

No obstante, cabe destacar, tal como lo señalan Rendón y Montaña (2004, p. 5), que la formulación del *objeto de estudio* -por su peculiar carácter de dispositivo simplificador- no corresponde fielmente a la realidad; ello ocurre, en parte, porque en el proceso de construcción del objeto de estudio se procede a un *recorte metodológico* que lo acota afectando el estudio de su estructura e interacciones y entonces limitando sensiblemente su explicación o, eventualmente, su interpretación-compresión.

Un par de argumentos regularmente ocupados y que justifican la estrategia antes referida sostienen, en primer lugar, que este proceder permite un tratamiento simplificado, analítico y entonces adecuado de algunas de las dimensiones, variables o factores que componen al objeto delimitado y, en segundo lugar, que el tratamiento disciplinar por campo de conocimiento solo está en posibilidad de revisar el segmento (político, económico o cultural, entre otros) que le corresponde estudiar, debido a que su interpretación ontológica, epistémica y metodológica ha sido desarrollada, casi exclusivamente, para atender ese aspecto en específico<sup>9</sup>. Este proceder es, como se aprecia, una estrategia simplificadora basada en una perspectiva asociada a la racionalidad técnica-analítica, de corte positivista, que aún ahora mantiene gran influencia en la producción de conocimientos en el campo de las ciencias sociales.

---

<sup>9</sup> Ya en otro espacio hemos dedicado algunas reflexiones a discutir el problema de las fronteras disciplinares y el establecimiento de gremios disciplinares con sus consecuentes prácticas, generalmente aceptadas al interior de cada gremio en el contexto de lo que Kuhn denomina *ciencia normal*. Las referidas fronteras disciplinares -artificialmente construidas como parte de un ejercicio de poder y control de los gremios- *definen también el tipo de prácticas aceptadas en cada ámbito disciplinar, con un celoso cuidado de los métodos ocupados para realizar investigaciones, so pena de que al no ser debidamente observados se repudie el resultado de la investigación* puesta al escrutinio público, bajo el argumento de que no siguió los cánones establecidos por la comunidad científica reconocida en la disciplina. Cfr. (Juncos Quiané, Los estudios organizacionales como expresión de una diáspora en el discurso organizacional: entre el meztizaje, el sincretismo y la hibridez, 2013)

Este enfoque investigativo ha recibido diversas críticas por su evidente dificultad para reconocer las particularidades de los fenómenos que pretende explicar y se han desarrollado, en oposición a éste, otros enfoques que buscan captar la realidad apartándose del uso de estrategias reduccionistas o simplistas e intentando reconocer a la realidad en toda su amplitud y complejidad, observando sus diferentes dimensiones y escudriñando los procesos e interacciones que los determinan, tal es el caso de los ejercicios inter, multi o transdisciplinarios adoptados en el enfoque de la complejidad, las diferentes perspectivas asociadas a la teoría de sistemas o en el enfoque del pluralismo epistemológico entre otros.

En nuestro caso *el objeto de interés*<sup>10</sup> definido para este trabajo lo constituye el conjunto de fenómenos organizacionales asociados al proceso de implementación de la *reforma educativa* en el estado de Morelos. En ese sentido, por tratarse de una temática en la que sus rasgos, determinantes y dimensiones de análisis no se circunscriben a un solo ámbito disciplinar de investigación, se propone un abordaje que transita entre diferentes espacios disciplinares, lo que nos obliga a delinear una posición epistémica para explicitar nuestro enfoque y abordaje. Por otro lado cabe destacar que recuperamos el concepto de *objeto de interés*<sup>11</sup> en clara oposición a la de *objeto de estudio*, propuesto a partir de la revisión del

---

<sup>10</sup> En relación a la noción de *objeto de interés* puede revisarse el trabajo de De la Rosa y Contreras (2013).

<sup>11</sup> Desde nuestra óptica esta visión alternativa a la del *objeto de estudio* permite una mayor flexibilidad porque se separa de la delimitación epistémica y metodológica que implica la definición de un objeto de estudio, porque esta última refiere a una tradición rígida en el abordaje teórico-metodológico y en los procesos de investigación y la otra nos parece un enfoque más flexible. Es posible que una metáfora –con todo y las limitaciones que ésta pueda tener- ayude a ilustrar el tránsito entre diversos terrenos disciplinares: supongamos que el *objeto de interés* se comporta como una liebre que se mueve libre, ágil y velozmente en un terreno parcelado con vallas (fronteras disciplinares); en ese sentido, la liebre no respeta las cercas arbitrariamente colocadas para seccionar el referido terreno; más aún, aquélla brinca de un lado a otro transgrediendo las fronteras (y con ello las reglas y costumbres) de cada parcela, dificultando así lograr atraparla en su febril movimiento; de esta manera, cada vez que alguno de los habitantes de estas parcelas (estudiosos en cada disciplina) intenta atraparla aquella se escabulle y se constituye como un objeto prácticamente inasible por solo alguno de los habitantes de las referidos espacios parcelados. En este sentido, lo que se requiere es una estrategia más amplia, que genere informaciones sobre cómo se mueve la liebre en una cierta parcela, si este comportamiento es coincidente con la conducta que la misma observa en las otras parcelas y, adicionalmente, cuáles han sido los métodos desarrollados y utilizados por cada uno de los afectados para intentar “atrapar” a la liebre. A partir de este planteamiento podemos suponer que se requiere el que todos los conocimientos, técnicas y métodos producidos en cada parcela para atrapar a la liebre se pongan en contacto, se articulen y logren así, finalmente, dar cuenta de la manera en que la liebre (objeto de interés) se comporta.

trabajo de De la Rosa y Contreras (2013) quienes, al realizar un ejercicio de vinculación y cruces entre el estudio de las organizaciones y las políticas públicas, aseveran:

... al igual que muchos otros colegas de la academia, concebimos la necesidad de trabajar, desde las primeras indagaciones, en torno *a los objetos de interés* –en este caso organizaciones y políticas públicas-, en la construcción de marcos de referencia generales para acomodar y encauzar, en el sentido operativo de la cognición, las primeras percepciones y las primeras ideas construidas desde la representación particular de la analogía o la metáfora particular de la representación intuitiva de esos –dos-objetos (Piaget, 2011)” (Contreras & De la Rosa, 2013, pág. 15) cursivas nuestras.

En relación con estas cuestiones, específicamente sobre el tratamiento epistémico y metodológico del ejercicio investigativo, se ha señalado insistentemente una debilidad epistémica y metodológica en los estudios e investigaciones sobre los fenómenos y prácticas asociadas a organizaciones de carácter público, entre ellas el diseño e implementación de las políticas educativas. Tal cuestión nos alertó para que en este ejercicio investigativo se pusiera especial atención en los aspectos epistémicos y metodológicos derivados.

En esta oportunidad se recuperan los argumentos de dos aportaciones que han estudiado la problemática referida y, además, proponen algunas formas de atenderla. En primer lugar tenemos el caso de Jay D. White quien refiere –desde su trabajo de análisis y reflexión sobre la investigación en administración pública- que “La calidad de la investigación en administración pública ha sido severamente criticada desde varios puntos de vista” (White, 2013, p. 13). Tal declaración se apoya y coincide con los trabajos de Perry y Kraemer (1986), Stallings y Ferris (1988) y los de Huston y Delevan (1990) quienes examinaron la investigación publicada en diversos journals especializados en administración pública entre ellas *Public Administration Review*, una de las más importantes revistas que atienden el tema. Adicionalmente, se valora la investigación consignada en tesis de grado que fueron revisadas por McCurdy y Cleary (1984), el mismo White (1986) y de Cleary

(1992); este último al repetir su investigación -pero esta vez sin McCurdy- encontró pruebas de algunas mejoras en la calidad de las tesis doctorales, sin embargo opina que el nivel de calidad en general no progresó mucho. Finalmente, White refiere otra revisión que realizó en conjunto con Adams (1994) y de lo cual concluye:

Encontramos que muchas [investigaciones] carecían de una estructura teórica o conceptual explícita que orientara la investigación; muchas tenían fallas obvias en sus métodos de obtención de análisis de la información; muchas eran una técnica estadística en busca de una pregunta importante, y muchas ofrecían conclusiones que no podían contribuir ni al desarrollo de la teoría ni a una mejor práctica profesional. Caracterizamos gran parte de la investigación como un desierto teórico y un empirismo poco meditado. (White, 2013, p. 30-39)

Al preguntarse sobre las razones de esa discutible calidad de la investigación en administración pública, White encuentra alguna explicación en los “enormes huecos en la manera en que entendemos los fundamentos filosóficos de la investigación” y remata aseverando:

Estos huecos obstaculizan nuestra capacidad para desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento sobre el tema y nuestra capacidad para usar ese conocimiento con el fin de mejorar el funcionamiento de las *organizaciones públicas*. Se supone que la filosofía, en general, y la filosofía de la ciencia, en particular, orientan nuestra práctica de cualquier tipo de investigación aclarando sus supuestos y su lógica de indagación. Es lamentable que no se entiendan bien los fundamentos filosóficos de la investigación en administración pública [...]. (White, 2013, p. 39. *Cursivas nuestras*)

De estas reflexiones el autor deriva seis aseveraciones<sup>12</sup> críticas de la práctica investigativa en Administración Pública (White, 2013, págs. 39-42). Tales afirmaciones, de

---

<sup>12</sup> Las aseveraciones son: **1.** La investigación en Administración Pública (AP) deriva su lógica de la corriente principal de las ciencias sociales (esto es las ciencias políticas, la economía, la sociología y la psicología) *con una marcada intención de explicar la conducta de las personas y con una fuerte influencia de la tradición positivista*; **2.** Aunque muchos investigadores en AP realizan estudios de corte cualitativo con un afán más interpretativo que explicativo *su calidad es cuestionable porque carecen de una estructura teórica sólida y de una fundamentación filosófica ampliamente comprensible que oriente la investigación*; **3.** La referida tradición

manera general, presentan coincidencias con las realizadas desde la perspectiva de *los estudios organizacionales* respecto del abordaje epistemológico, los diseños metodológicos, las prácticas investigativas y los consecuentes resultados de los trabajos de investigación en el ámbito de las organizaciones públicas. Esta advertencia nos hizo poner especial atención en explicitar los planteamientos de carácter epistémico y metodológico para el desarrollo del trabajo de investigación.

En segundo lugar es relevante recuperar el trabajo realizado por los miembros de la *Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe)*. Nos referimos específicamente las contribuciones de Tello (2009 y 2012) y Tello y Mairdanes (2012) quienes, a juego de proponer y desarrollar el *Enfoque de Epistemologías de la Política Educativa (EEPE)*, revisan el posicionamiento de los investigadores en esa materia y definen la existencia de *dos dificultades epistemológicas* en la producción de conocimiento en ese ámbito. La primer dificultad se refiere a que, en muchos casos, la producción de conocimiento en el campo de la política educativa se desarrolla sin explicitar el posicionamiento del investigador y, de esta manera, la investigación ocurre de manera independiente a la realidad social y cultural -o en los términos de Morín- sin un trasfondo antro-po-ético, aun cuando esa no sea la intención del investigador (Tello, 2012). Esta aseveración lo lleva a afirmar:

Sin embargo, al no hacer explícito su posicionamiento, las investigaciones que hemos relevado en el estudio mencionado anteriormente, connotan un desarrollo y producción del conocimiento en política educativa desde una posición pseudo-neutral o positivista (Tello & Mainardes, 2012), esto es: llevar a cabo una investigación desde la posibilidad

---

positivista promueve una mentalidad de ingeniería para el uso del conocimiento en el ambiente administrativo y de políticas, *por tanto generalmente no se explica la manera en que se ocupa el conocimiento formal de la AP o de la Política Pública (PP) para resolver problemas complejos o mal estructurados*; **4.** La mayoría de los investigadores están calificados en métodos y no en los fundamentos filosóficos de sus tareas y, por tanto, *muchos desconocen los avances en la filosofía que ha reconstruido radicalmente la lógica de la investigación científica* **5.** Aunque hay un gran interés en la investigación interpretativa y crítica *en la AP el enfoque explicativo sigue predominando en las investigaciones, cuestión que limita nuestro entendimiento del campo y nuestra capacidad para intervenir en él y, finalmente* **6.** Se puede considerar cualquier modo de investigación (explicativa, interpretativa o crítica, según la clasificación de White) *es fundamentalmente un asunto de narración*, por lo que se aprecia la **centralidad del lenguaje** como base de cualquier conocimiento que podamos tener sobre el mundo pero aún espera que esta perspectiva sea ampliamente comunicada entre quienes hacen investigación en AP. (White, 2013, págs. 39-42)



inexistente de la neutralidad y objetividad valorativa. Claro está, que existen esquemas metodológicos que permiten sostener coherencia y consistencia epistemológica, pero sería una falacia sostener la neutralidad del investigador en su proceso de investigación, tanto en la obtención de los resultados como en la difusión de conocimientos, imposibilitando la reflexividad epistemológica sobre su propio proceso de investigación. En fin, la ausencia de posicionamientos explícitos en la investigación en política educativa atenta contra la solidez y coherencia del proceso de investigación. (Tello, 2012, pág. 55)

Respecto de la segunda dificultad afirma haber observado que, en muchas investigaciones de política educativa, se siguen metodologías referenciando autores pero sin desarrollar el debido sustento epistemológico y se procede, en cambio “mixturando técnicas metodológicas, categorías analíticas de autores y perspectivas epistemológicas que poco tiene que ver entre sí, generando inconsistencia epistemológica en el proceso de investigación.” (Tello, 2012, pág. 55).

Esta situación al parecer no es un problema que ocurra solo en la región latinoamericana, Flores Crespo (2012) observa que en Europa –apoyándose en Thoening– “muchos estudios en el campo de la política carecen de rigor analítico y los trabajos son “en esencia, descriptivos y teóricamente inestables, semejan más estudios prácticos o informes de consultoría”; por tanto, “no producen mucho conocimiento nuevo ni información rigurosa o teorías sólidas” (THOENING, 2004, P. 189)” (Flores Crespo, 2012, citado por Tello, 2012)

Derivado de lo anterior Tello propone la necesidad de determinar *los componentes* que orientan y definen la realización de las investigaciones en política educativa. Los componentes referidos y que giran en torno a la categoría de *Epistemologías de la Política Educativa* son: 1) el posicionamiento epistemológico del investigador, 2) la perspectiva

epistemológica y 3) el enfoque epistemometodológico<sup>13</sup>. Los tres elementos referidos definen el abordaje y atención concreta sobre el objeto de estudio de manera que, sin estos elementos clave, claramente definidos por los investigadores, nos encontramos frente a una visión poco consistente y sumamente cuestionable de los resultados arrojados por el trabajo de investigación. Al parecer la definición de cada uno de aquellos componentes deriva del *conocimiento que se posea de los enfoques y prácticas investigativas dentro del campo de conocimiento* que, para el caso específico de este trabajo, corresponde al ámbito de las ciencias sociales en general, el de los estudios organizacionales en particular y, con especial énfasis, en la investigación de organizaciones públicas.

Para abundar sobre la idea de la perspectiva epistemológica y metodológica se presenta ahora, de manera breve, cada uno de los tres aspectos considerados por Tello y Mairdanes para el desarrollo del EEPE. El primer elemento es el *posicionamiento epistemológico*. Éste se refiere a “lo que en la metodología de la investigación se denomina *Teoría General*, en el sentido de Glaser y Strauss (1967) es decir la cosmovisión que el investigador asume para guiar la investigación” (Tello C. , 2012); para ejemplificar este punto se refieren al marxismo, neo-marxismo, estructuralismo, pos-estructuralismo, existencialismo, humanismo, positivismo y pluralismo, entre otras perspectivas; estaríamos hablando aquí de lo que se ha dado en llamar las *grandes narrativas*<sup>14</sup>. Asumir una de éstas

---

<sup>13</sup> A la base de esta propuesta se encuentran dos aseveraciones o señalamientos iniciales que son clave para su desarrollo conceptual: “Nos referimos en primer término a *la no neutralidad de la investigación y de la producción del conocimiento* (Habermas, 1981 y 1984; Leblond, 1975; Sousa Santos, 2006 y 2009; entre otros) en nuestro caso, en Política Educativa y, en segundo lugar y de modo consecuente *a la necesidad de establecer el ‘terreno’ en que se posiciona el investigador para llevar a cabo su proceso investigativo, realizar su análisis y obtener determinados resultados de investigación* (Tello, 2009 y 2010)” (Tello & Mairdanes, 2012, *cursivas nuestras*). A partir de lo anterior es posible hacer un reconocimiento explícito del carácter particular del abordaje que el investigador realiza, ello permite reconocer los alcances y límites explicativos de los conceptos y teorías ocupadas, lo cual implica que no hay una sola teoría que nos dé respuesta única sobre los fenómenos estudiados, sino que *hay perspectivas que pueden mostrar su potencial explicativo* al ser ocupadas en el estudio de algunos temas, mientras que en otros se ven superadas por otras visiones e, incluso, existe la posibilidad de combinar diferentes posturas epistémicas y abordajes metodológicos.

<sup>14</sup> En relación a este planteamiento White (2013), realiza una aseveración que nos parece relevante: afirma que en *la perspectiva posmoderna* destaca la idea, subrayada por Lyotard (1984, citado por White), de que uno de los rasgos principales de la modernidad fue la existencia de *grandes narrativas*, que conformaron los sistemas de creencias y orientaron la acción colectiva e individual; sin embargo, la posmodernidad se caracteriza por el

posturas conlleva al reconocimiento de lo que en términos de Habermas (1984) se define como la “no neutralidad del conocimiento”.

Desde nuestra óptica los ejercicios de clasificación de estas teorías, caracterizadas por ser de amplio espectro y largo alcance, no presentan una caracterización exhaustiva, un carácter definitivo y, mucho menos, alguna que sea generalmente aceptada por la comunidad científica y académica. No obstante, se nota un interesante y creciente interés por establecer un debate sobre el potencial de estas cosmovisiones, así como constantes esfuerzos por aterrizar el debate en prácticas investigativas de carácter novedoso a través de combinar enfoques teóricos y metodologías pero con la advertencia de cuidar siempre la coherencia en el abordaje investigativo. En ese sentido nuestro *posicionamiento epistemológico* se encuentra ubicado en el contexto del pluralismo que, para no caer en eclecticismo, necesariamente es crítico, pues de acuerdo con Tello y Mairdanes explican:

Entendemos por pluralismo crítico el empleo de ideas y conceptos de autores, algunas veces de matrices epistemológicas distintas y que, articuladas, ofrecen elementos para la comprensión de la realidad de las políticas educativas en una perspectiva que intenta hacer preguntas desde otros ángulos, incluyendo la diversidad de actores. Esas ideas y conceptos analíticos permiten explorar las complejas relaciones que se despliegan en los procesos políticos y son empleados en forma consciente y reflexiva en la investigación. En el pluralismo crítico se busca analizar las políticas educativas en la diversidad de voces, identificando los vaivenes de la trayectoria política en su dimensión material y simbólica. (Tello & Mainardes, 2015, pág. 784)

---

rompimiento de la fuerza legitimadora de las grandes narrativas tales como “la dialéctica del espíritu (hegelianismo), la hermenéutica del significado (la fenomenología y el existencialismo franceses), la emancipación del sujeto racional o trabajador (marxismo) o la creación de riqueza (capitalismo)” (White, 2013, págs. 204-205). White asume además que en su lugar *nos encontramos ante un pluralismo de narrativas locales, donde varios grupos de la sociedad tejen sus propias narrativas locales para dar sentido a sus vidas.*

Por otro lado *la perspectiva epistemológica* se refiere a “la teoría sustantiva (GLASER; STRAUSS, 1967) vinculada particularmente al campo de estudio<sup>15</sup>, es decir a las corrientes teóricas “propias” (Tello C. , 2012, pág. 57), este aspecto es central puesto que:

Este es el eje y la nervadura de la categoría epistemologías de la política educativa, dado que es aquí donde se pone en juego la presencia de la cosmovisión del investigador. Entendiendo la cosmovisión como “un conjunto de presuposiciones (o premisas) que sostenemos acerca de la constitución básica de nuestro mundo.” (SIRE, 2004, p. 17). Esto es, no solo modos de leer la realidad, sino los modos de construirla, en términos de reflexividad epistemológica. *En este sentido el posicionamiento epistemológico se convierte en el posicionamiento político del investigador.* (Tello C. , 2012, pág. 57. Cursivas nuestras)

A partir de lo anterior, y a manera de ejemplo, identifican un conjunto de discursos teóricos entre los que destacan el posicionamiento neoinstitucionalista, institucionalista, clásico o jurídico-legal, constructivismo político, de la complejidad, eclecticismo, posmoderno, posmodernista, hiperglobalista, escéptico, neoliberal, enfoque transformador, funcionalista, crítico, crítico radical, crítico-analítico, teóricos de la resistencia, crítico-reproductivista, humanista, economicista, entre otros (Tello C. , 2012, pág. 57). En relación con lo anterior podemos señalar que la perspectiva desde la que se aborda este trabajo de investigación es el del *neoinstitucionalismo*, específicamente el *institucionalismo organizacional*, apoyándonos en los desarrollos teóricos de *los estudios organizacionales*, *las políticas públicas* y *los estudios regionales*; ello implica que enfatizamos un enfoque que coloca su énfasis en la manera en que ocurren la interacción entre los fenómenos institucionales y las dinámicas o procesos organizacionales.

---

<sup>15</sup> A finales de los años sesenta del siglo pasado (1967) Bernard Glaser y Anselm Strauss proponen la idea de la Grounded Theory (traducida como teoría fundamentada o teoría anclada) como parte de una propuesta metodológica con la que buscan romper los dogmas de la perspectiva lógica-deductiva de investigación. En esta propuesta los referidos autores reivindican la necesidad de arraigar la teoría a la realidad y la importancia de la observación *in situ* para la comprensión de los fenómenos en la realidad social (Raymond, 2005). Entre sus propuestas se habla de negar la delimitación *a priori* del objeto de estudio, así como los conceptos e hipótesis siendo estos probados en terreno a lo largo de la investigación. Quizá su principal aportación sea la una síntesis de los principios analíticos cualitativos en un contexto de décadas de dominio del paradigma positivista.

Finalmente coincidimos en la necesidad de definir el *enfoque epistemológico* el cual se refiere “al momento metodológico donde el investigador opta por una u otra metodología”, ello implica que:

No consideramos a los ‘enfoques metodológicos’ como meros instrumentos sea de recopilación, sea de análisis de la información. Sino como el “método del logos”, esto es el modo de pensar el logos. Por tal razón preferimos hablar de epistemología, categoría en la que confluyen la presentación de método y la posición epistemológica del investigador. Consideramos que un enfoque metodológico posee una epistemología, pero a los efectos de la distinción de uso común, preferimos este último término: epistemología. No lo hacemos por una cuestión de mera sofisticación en los conceptos, sino más bien de precisión (Cfr. TELLO, 2011b). Es decir, debemos tener en cuenta que la metodología se convierte en una epistemología en la medida que está enhebrada a los otros componentes: Perspectiva epistemológica y Posición Epistemológica. (Tello C. , 2012, págs. 58-59)

Cabe señalar que, en torno al tema de la consistencia epistémica y metodológica, existe un amplio debate al interior del campo de los *estudios organizacionales*. Como resultado de ello tenemos, en primer lugar, el desarrollo de una intensa discusión sobre la forma de abordar el fenómeno organizacional y, segundo, un cúmulo de trabajos de investigación relativos a la interpretación sobre su estructura, dinámica y caracterización contemporánea, mediante los que se pretende impulsar una perspectiva abierta, multidisciplinaria y crítica respecto de la influyente corriente de la *Teoría de la Organización*. Un reto que se desprende de este planteamiento es desarrollar investigaciones que trasciendan los límites disciplinares, mediante un ejercicio crítico, abiertas a el uso de enfoques diversos y, que al mismo tiempo, cuiden la coherencia metodológica ocupada para tal labor.

Dados los argumentos hasta aquí presentados es menester ahora aclarar y abundar sobre cada uno de los aspectos enunciados, para los efectos de este trabajo, iniciaremos explicitando el *posicionamiento epistemológico* adoptado en esta investigación.

## 1.2 Descripción del objeto de interés y argumentación sobre el posicionamiento teórico (epistémico y metodológico) del trabajo de investigación

Los procesos que impactan a las *organizaciones públicas* ocurren en el contexto de una amplia difusión de discursos relacionados con las nuevas formas de ejercer la acción de gobierno. Nos referimos a concepciones -y sus respectivos discursos asociados- como la de *políticas públicas* (public policy), la *nueva gerencia pública* (new public management) y la *gobernanza* (governance) que, en diferentes medidas, han ido marcando la pauta para adecuar la acciones de las entidades de gobierno y definiendo en la práctica formas diferentes de hacer las cosas relacionadas con los asuntos de carácter público.

En ese orden de ideas Aguilar Villanueva (1992) reconoce que, a pesar de los recortes y reordenamientos a entidades públicas y de gobierno, estas siguen jugando un papel muy relevante para diversos ámbitos del hacer social:

Aun drásticamente redimensionada y reformada, la acción del gobierno seguirá siendo básica, necesaria, importante y, para bien o para mal, determinante en numerosísimos campos estratégicos y cotidianos de la vida social. Particularmente en países que, como el nuestro, enfrentan los grandes retos aún insuperados de la productividad, la prosperidad, la integración, la moderación de la desigualdad, la calidad de vida, la protección del medio natural. (Aguilar Villanueva, 1992, pág. 72)

Adicionalmente Arellano, Cabrero y del Castillo (2000), señalan que la reforma de las organizaciones de gobierno es un elemento fundamental en la agenda política y social en diferentes países del orbe, desde su perspectiva:

Los procesos de cambio organizacional del Estado, al ser procesos sociales amplios, *deben comprenderse más allá de la estricta lógica legal o normativa e incluso más allá de la dinámica política*. Estos factores son importantes sin lugar a dudas pero no atienden a otras razones del comportamiento de los actores involucrados en el alcance de los objetivos y la movilización de los recursos. (Arellano, Cabrero, & del Castillo, 2000, pág. 11. Cursivas nuestras)

Lo aquí descrito sucede en el marco de un discurso ampliamente difundido en México sobre gestión pública –que podemos considerar dominante- el cual pretende conjugar herramientas provenientes de la administración pública tradicional y elementos recuperados de la administración empresarial. También podemos afirmar que la adopción de este discurso no ocurre con el mismo ritmo ni en la misma intensidad en cada una de las instituciones que

conforman la administración pública en México, sino de manera diferenciada y con matices particulares, adoptando las peculiaridades que presentan las diversas instituciones y organizaciones que conforman las entidades de Estado y gobierno de nuestro país.

Aunado a lo anterior la educación en México ha sido reivindicada de manera reiterada por el discurso gubernamental como uno de los principales asuntos de interés público y su gestión ocurre en el contexto del debate sobre la reorientación de las funciones del Estado. En ese sentido algunos estudiosos han sugerido que debe reorientarse la acción del Estado en todas sus esferas de influencia para ajustarla a los requerimientos emergentes (Martínez, 2009, pág. 39), en referencia a ello es posible aseverar que el ámbito educativo no es una excepción a ese referido proceso de redireccionamiento de las funciones del estado que en México ocurre bajo el enfoque de la *nueva gestión pública*. Lo antes descrito ocurre de frente a un conjunto de reformas a la educación que se han implantado en otras partes del mundo, los magros resultados que ha mostrado el Sistema Educativo Nacional<sup>16</sup> y el importante uso de recursos públicos para atender el servicio educativo en nuestro país (Escobar Chávez, 2007, pág. 172).

Al mismo tiempo es posible observar que prevalece la idea en torno a que el sistema educativo de un país determina las posibilidades para que la sociedad pueda acceder a mejores condiciones de vida y se construyan, mediante ese sistema, las bases de un mejor futuro, esto claro, acompañado de medidas que procuren el desarrollo económico y la generación de fuentes de trabajo acordes a los procesos educativos previamente diseñados. Las reformas implantadas a dicho sistema pretenden dar respuesta a las necesidades emergentes derivadas de los constantes cambios ocurridos en las diversas esferas que

---

<sup>16</sup> Diversos informes y comunicaciones sobre el Sistema Educativo Mexicano, dados a conocer a la opinión pública, ponen al descubierto los magros resultados obtenidos por los alumnos y maestros que participan en el dicho Sistema. También se observan los limitados resultados de los esfuerzos que se emprenden cada año para mejorar el rendimiento, lo anterior ha puesto en tela de juicio si es que es válido el erogar importantes cantidades de dinero público para continuar con esta *Catástrofe Silenciosa*, tal como fue caracterizado este fenómeno por Guevara Niebla a principios de los 90's del siglo XX. Para mayor información sobre los indicadores puede revisarse el documento denominado *Panorama Educativo de México 2009* del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

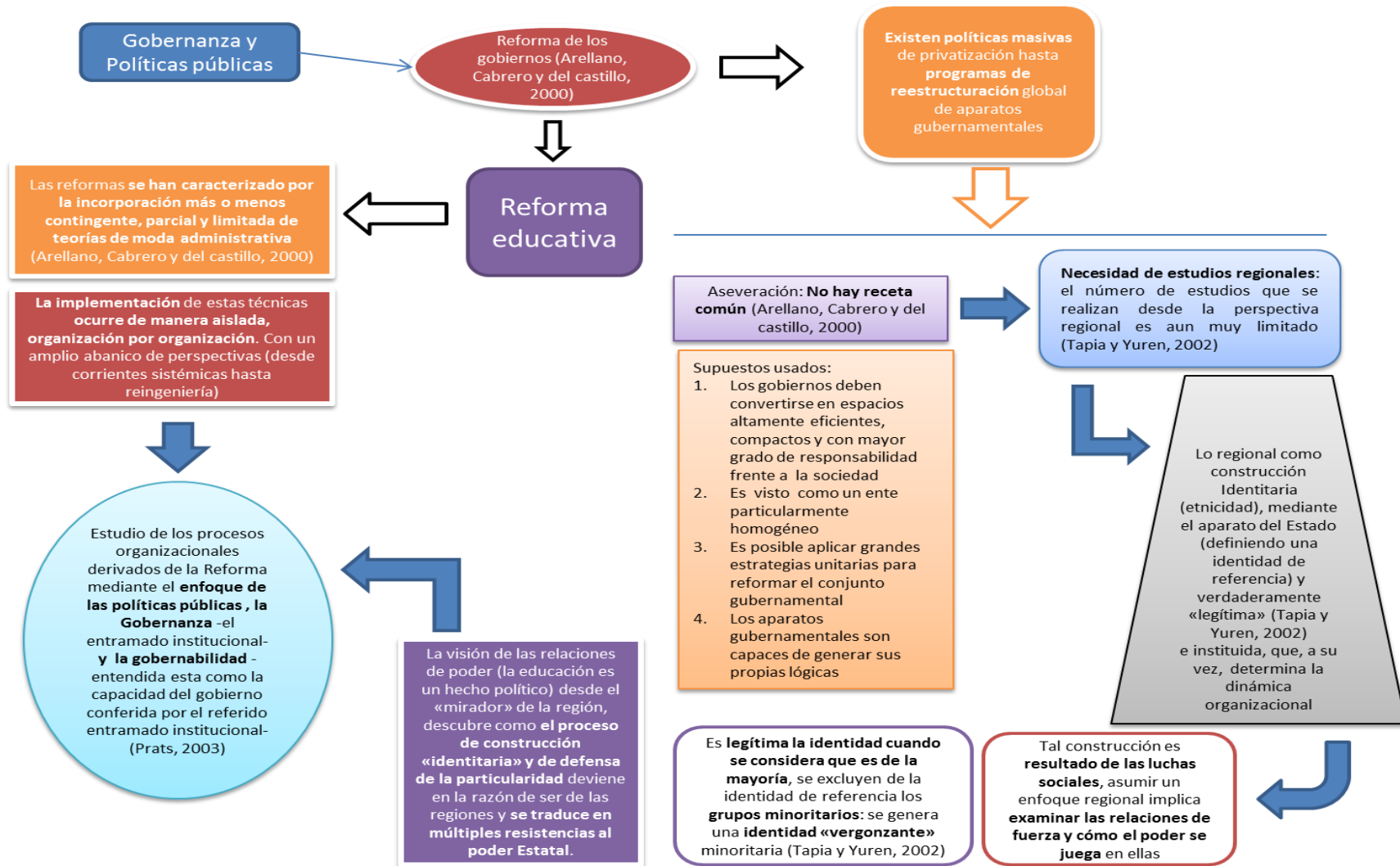
constituyen la realidad social contemporánea. Sin embargo, los procesos de cambio y/o reforma -que se encuentran sustentados en una perspectiva política (con su respectiva carga ideológica) que los impulsa y se contrapone al *status quo*-, no ocurren de manera tersa y sin complicaciones, más bien enfrentan un número importante de contradicciones y fenómenos asociados (que incluyen la aparición de obstáculos, dificultades y resistencias pero también reinterpretaciones, ajustes y redireccionamientos de los aspectos formales-normativos de las reformas) que deben ser considerados explícitamente al implementarlos para conducir el proceso de cambio (Vértiz Galván, 2007), pues al no ser considerados, atendidos explícitamente pueden presentar una baja relación costo-beneficio y adicionalmente provocar efectos secundarios perversos e indeseables.

Considerando lo anterior se observó la necesidad de que el presente estudio contemplara el diseño de un enfoque que tomara en cuenta las particularidades ocurridas en el plano regional-local y sus interacciones con las instancias del gobierno federal. Ello se debe a que los procesos de implementación de políticas públicas en materia educativa suceden en un espacio concreto, constituido de manera histórico-particular en el que existen grupos de poder que participan en el plano local y nacional con sus respectivos juegos e interacciones ocurridos en un contexto de federalización educativa donde el gobierno federal mantiene aún centralizadas importantes funciones del sistema educativo. Al mismo tiempo se consideró de suma importancia estudiar la manera en que los actores locales (con rasgos identitarios) establecen mecanismos de relación con las instancias del gobierno federal mediante dispositivos jurídico-normativos y de política pública de carácter isomórfico que de manera general suelen ser ajustados para su implementación en el plano local.

Como un medio para identificar los elementos y procesos que componen el fenómeno en estudio se formuló el siguiente esquema. En él se muestran los aspectos más relevantes y consideraciones sobre lo aquí señalado.



Esquema 1.1: Orígenes, efectos e implicaciones de la reforma educativa



Fuente: elaboración propia

Como se muestra en el esquema 1.1, el estudio de los procesos de reforma implica reconocer que, en el contexto de la reestructuración global de los aparatos gubernamentales, no existe receta común –única- (Arellano, Cabrero, & del Castillo, 2000) por lo que, a pesar de las tendencias isomórficas definidas desde el centro -o mediante la influencia de otros actores en el plano internacional- lo que suponemos que ocurre son experiencias específicas de implementación y adecuación del aparato gubernamental local, operadas por un conjunto de actores que (para nuestro caso de estudio) son predominantemente de origen local, los cuales se encuentran históricamente definidos con sus especificidades y características propias, ello deriva en la necesidad de realizar estudios regionales que permitan identificar la construcción identitaria que instituyéndose determina, a su vez, la dinámica organizacional particularmente ocurrida.

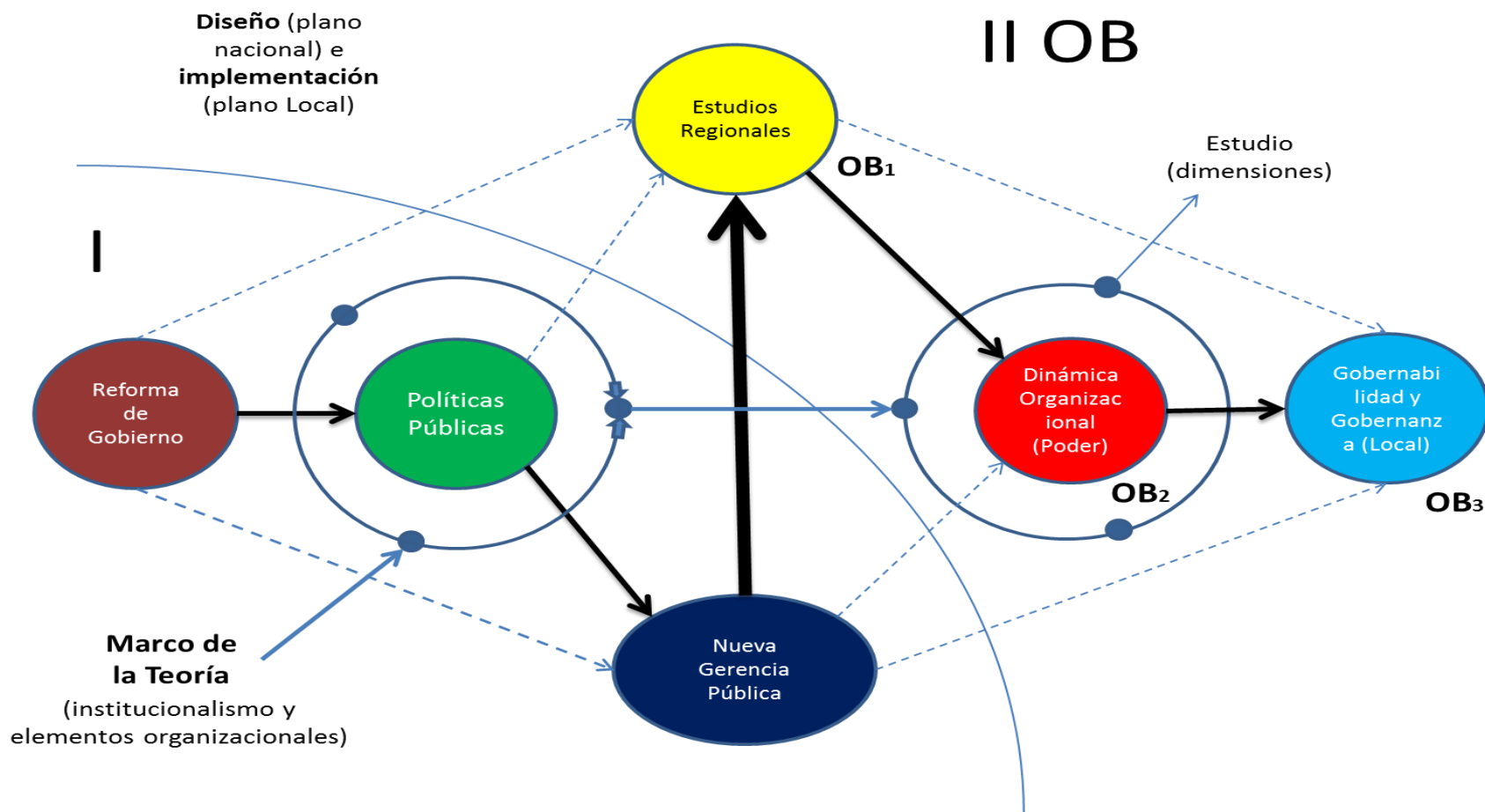
El esquema nos permite de igual manera identificar algunos vínculos y relaciones entre los referidos aspectos que deben ser contemplados al estudiar la implementación de las reformas educativas y su impacto en la dinámica organizacional. En relación con la identidad referida ésta no surge de manera simple sino como resultado de luchas sociales específicas lo que nos lleva a reconocer las relaciones de poder y sus procesos de legitimación, lo cual puede traducirse en múltiples acciones de resistencia al poder estatal. Todo lo anterior opera en el marco de un entramado institucional –definido, en teoría, desde un enfoque de gobernanza- que pretende, al menos en el discurso, dotar de mayor autonomía y capacidad de decisión a los actores locales para habilitarlos como piezas clave en la solución de problemas en el plano de la implementación de acciones de política pública. No obstante, los actores locales tienen su propia interpretación de los procesos de reforma ocurridos y se mueven en un plano donde mantienen cierta capacidad de decisión para definir lo que eventualmente pueden hacer con los lineamientos contenidos en la reforma; eso está, desde nuestra óptica, estrechamente vinculado -y posiblemente acotado-, por los mecanismos de control desplegados para la implementación de la misma reforma.

Todo lo señalado párrafos arriba nos parece que puede ser leído desde la perspectiva del pluralismo crítico e interpretado mediante el filtro teórico de los estudios organizacionales y del neoinstitucionalismo, poniendo énfasis en revisar la manera en que los enfoques de las *políticas públicas*, la *nueva gestión pública* y la *gobernanza* se han adoptado y asumen particularidades definidas por el contexto concreto (especificidad regional) por lo que se hace necesario un estudio “organización por organización” (Arellano, Cabrero, & del Castillo, 2000). Este argumento nos permitió considerar la pertinencia de proponer un *estudio de caso* que no pretende producir *generalizaciones válidas* en todo momento y espacio, sino reconocer las singularidades del proceso de implementación en una entidad específica y gestionada por una organización en particular que, en este caso es el Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos, ello sin renunciar a la posibilidad de una estrategia de estudio o abordaje que pueda ser reproducida por otros investigadores para el estudio de diferentes casos particulares.

El estudio de caso –avanzando algunos rasgos del *enfoque epistemológico*- está pensado desde un enfoque mixto –sin embargo, se privilegia el uso de técnicas de investigación de corte cualitativo –que hacen énfasis en el estudio de las narrativas producidas en torno a *la reforma* y la manera en que esta ha sido receptado por los *actores clave* en el plano local.

A partir de lo anterior es posible definir, de manera esquemática, los referentes teóricos y de abordaje contextual involucrados en la construcción de esta investigación, el siguiente esquema pretende mostrarlos e identificarlos plenamente.

Esquema 1.2: Elementos teórico-contextuales la investigación



Fuente: elaboración propia

El esquema muestra las dos grandes dimensiones que han sido consideradas para la estructuración de este trabajo. La primera de ellas pretende sentar las bases teóricas del estudio (referentes argumentales y conceptuales que se constituyen como la *perspectiva epistemológica*), esta dimensión se encuentra representada en el extremo inferior izquierdo -delimitada a partir de la línea curva que divide en dos partes al esquema- e integrada por tres grandes temas: 1. El *neoinstitucionalismo* y los *estudios organizacionales*, 2. Los *procesos de reforma*, 3. Los enfoques contemporáneos y dominantes en México sobre gestión pública (*políticas públicas, nueva gerencia pública y gobernanza*). En este último aspecto nos referimos a enfoques dominantes en México porque a pesar de que en otros países y contextos académicos se considera a la *nueva gerencia pública* como rebasada y fuera de contexto<sup>17</sup> en nuestro país se mantiene vigente y es reivindicada especialmente por el gobierno federal de manera que, ya desde aquí, es posible observar el carácter particular de lo que ocurre en el plano nacional y que se percibe aún más en el plano regional, estatal y local.

En el siguiente capítulo se busca retomar aspectos fundamentales (argumentos y herramientas conceptuales) de cada uno de los temas referidos constituyéndose lo que se observa como posicionamiento epistemológico y la perspectiva epistemológica. Por otro lado, la segunda dimensión, (representada por el segmento superior derecho del esquema) muestra el “aterrizaje concreto” del aparatado teórico trabajado en la primera dimensión, de esta manera se asume que para hablar de la implementación de la Reforma a la Educación Básica es pertinente -delineando el *enfoque epistemológico*- adoptar una perspectiva *regional-local*, pues existen particularidades locales lo cual nos obliga a realizar estudios específicos que consideren, adicionalmente, las implicaciones del diseño -en el plano nacional- y su implementación -en el plano local- lo cual, a su vez, nos conduce a considerar los efectos que este dispositivo de política pública (la reforma) provocó en la dinámica organizacional de la entidad encargada de llevar a cabo su implementación a nivel estatal,

---

<sup>17</sup> El Dr. Mario Rivera y algún colega más de la School of Public Administration de the University of New Mexico, en conversación con quien esto escribe se mostraron sorprendidos e intrigados sobre las razones por las que ese discurso del *new public management* se encuentre aún vigente y con gran difusión y presencia en México cuando en los Estados Unidos esta perspectiva teórica ha dejado de tener vigencia por considerarse, entre otras cosas, demasiado simplista frente a otros enfoques como el de *accountability* (que se traduce como responsabilidad pública y rendición de cuentas) por lo que se pensó, para este estudio, en hacer énfasis en la manera en que esta perspectiva es retomada en el discurso gubernamental que sustenta la reforma. La referida conversación ocurrió durante una estancia de investigación para completar este trabajo de tesis en la ciudad de Albuquerque, N.M. Estados Unidos ocurrida entre agosto del 2015 y junio del 2016.

que como ya hemos dicho en nuestro caso es el Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM). Finalmente, se consideró incluir como un elemento más el enfoque teórico de la *gobernanza* pues este ha sido considerado como un recurso para atender diversos problemas relacionados con la manera de tomar decisiones en un contexto en el que se redefinen los límites del Estado y donde los grupos sociales involucrados buscan participar activamente en la determinación de las acciones que se llevarán a cabo para atender sus necesidades.

### 1.3 Revisión preliminar de la literatura

Un elemento fundamental para cualquier trabajo de investigación se refiere a la posibilidad de contar con una amplia panorámica de los trabajos que se han realizado previamente en el campo de estudios donde se ubica el objeto de interés. Este ejercicio de *revisión y evaluación sistemática de la literatura* (Calduch, 2015) permite al investigador hacer consideraciones sobre el tipo de estudios que se han realizado previamente, revisar sus abordajes metodológicos, analizar las aportaciones teóricas de las investigaciones más relevantes y que marcaron pauta en la disciplina o campo de estudios para, entonces, ubicar aparatos conceptuales, referentes teóricos, reconocer continuidades o rupturas y la apertura de nuevos debates sobre los temas de estudio.

Esta labor permite, al mismo tiempo, establecer los referentes teóricos que se consideran consistentes y pertinentes para el trabajo, así como identificar vacíos y enterarse sobre las tendencias que se van delineando por el trabajo de los investigadores interesados en algún tema. Como parte del ejercicio investigativo se considera un aspecto imprescindible, al mismo tiempo permite reconocer si durante el desarrollo del trabajo se realizó una profunda y amplia labor de documentación para estar al día y, entonces, definir con claridad alcances, rasgos novedosos y la pertinencia de la investigación en marcha.

En este apartado se presenta una síntesis de la literatura existente en relación con nuestro objeto de interés, los procesos de implementación de la Reforma Educativa en México y sus efectos en el plano organizacional e institucional. Cabe señalar que esta revisión es por definición limitada y no puede ser considerada como exhaustiva a la manera de los *estados del conocimiento* que publica el Consejo Mexicano de Investigación Educativa; no

obstante vale la pena decir que se avanzó una muy amplia identificación de documentos que nos permitieron tener un panorama global del trabajo desarrollado en torno a la Reforma Educativa. Es preciso explicar que antes de presentar nuestros hallazgos sobre la literatura existente dedicaremos algunos párrafos para hablar sobre la *Síntesis de la Literatura* como método.

### 1.3.a Síntesis de la literatura como método: breve consideración

Calduch (2015) refiere que “la tarea [de la evaluación sistemática de la literatura científica] es hacer aplicable el conocimiento teórico contenido en la literatura científica para propósitos prácticos”, ello implica que se debe buscar “encontrar y comparar sistemáticamente –o al menos cuando sea posible- los estudios destacados sobre un determinado problema” (Calduch, 2015, pág. 146).

Para Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Luicio (2006), otra de las intenciones de la revisión de la literatura es:

...analizar y discernir si la teoría existente y la investigación anterior sugieren una respuesta (aunque sea parcial) a la pregunta o las preguntas de investigación; o bien, proveen una dirección a seguir dentro del tema de nuestro estudio (Danhke, 1989). (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Luicio, 2006, pág. 64)

La comparación de las diversas aportaciones implica, naturalmente, que los estudios pueden ser comparados. Sólo después de esto es posible determinar qué resultados deben considerarse por encima de la controversia y qué estudios son extremadamente controvertidos y deberían, no obstante, utilizarse sólo para derivar algunas conclusiones. (Calduch, 2015). También es posible encontrar en los estudios antecedentes que muestran falta de consistencia, claridad y hasta debilidades en diversos aspectos del ejercicio metodológico (Mertens 2005, citado por Hernández Sampieri, et. Al. pág. 65)

Una dificultad central en la búsqueda de la literatura es la concerniente a la gran cantidad de información que puede existir sobre el objeto estudio –interés en nuestro caso- por ello la selección se debe realizar empleando criterios que garanticen sea lo más significativo y reciente. Para ello es necesario delimitar la búsqueda a partir de algunos criterios previamente definidos tales como información relevante, definir qué materiales se

consultarán (libros, revistas, tesis, informes, entre otros), en qué espacios y con qué temporalidad, en qué idiomas y lugar de publicación (Zapata, 2005, pág. 130). Esta estrategia nos permitira afinar la búsqueda y contar con la información necesaria para el desarrollo de la investigación.

A partir de lo anterior ahora procederemos a dar cuenta de la estrategia seguida para la revisión de la literatura, mediante una esquematización sintética y una serie de consideraciones derivadas del trabajo realizado en este sentido.

### 1.3.b Síntesis de la literatura

En las últimas décadas del siglo XX y lo que va del siglo XXI la sociedad contemporánea ha experimentado profundos procesos de cambio y transformación en los diversos ámbitos y aspectos que la conforman. La velocidad, profundidad y sentido que estos cambios muestran ha obligado a los especialistas, en diversos ámbitos disciplinares, a disertar sobre los efectos que esta vertiginosa dinámica provoca en los ámbitos micro-macro y en las distintas esferas que conforman a la sociedad de nuestro tiempo.

En ese contexto, se puede observar que la división disciplinar establecida en el ámbito de lo que se ha denominado como ciencias sociales continúa determinando el tipo de trabajos producidos y, por lo regular, se encuentran orientados a dilucidar el efecto que los procesos de cambio o reforma han provocado en las organizaciones e instituciones, instancias que, entre otras cuestiones, dan forma y soporte a la atención de las necesidades y la dinámica social contemporánea, razón por la cual este fenómeno provoca especial interés para amplios grupos de investigadores en distintos ámbitos disciplinares.

Es importante destacar que se encuentra abierta la discusión sobre el efecto que los límites disciplinares han mostrado para la interpretación<sup>18</sup> de la acción social colectiva, dicha

---

<sup>18</sup> Para Weber la sociología y entonces las ciencias sociales es “la ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos” (Weber, 2002, pág. 5)..



interpretación se convierte, a su vez, en base de nuevas acciones; no obstante esa discusión, se puede observar la prevalencia de los límites disciplinares y caracterizan la mayoría de los trabajos e investigaciones realizadas, aun cuando, cada vez con mayor frecuencia, se observan importantes esfuerzos por adoptar enfoques, multi, inter y transdisciplinarios, los del primer tipo –marcados por los límites disciplinares- siguen predominando.

En relación a los procesos de cambio y transformación podemos reconocer que es al interior de las disciplinas ligadas a las ciencias políticas y sociales (especialmente las relacionadas con las disciplinas administrativas, económicas y aquellas vinculadas a la gestión de lo público)<sup>19</sup>, donde se ha mostrado una amplia preocupación por examinar los efectos de las reformas en las organizaciones e instituciones y, al mismo tiempo, la preocupación por delinear mecanismos tendientes a gestionar y/o administrar el proceso de reformas en ambas instancias.

Para la integración de trabajo de investigación se adoptó como estrategia, en línea con lo que refieren Brewerton y Millward (2001, pág. 23), una búsqueda, revisión y análisis en tres grandes planos. En primer lugar, se buscaron textos que estudian a las organizaciones con énfasis en lo público y los procesos institucionales, ello con la intención de reconocer el acercamiento que, desde ese ámbito, se ha dado a la temática así como los conceptos y teorías desarrolladas en ese campo de estudio y que podían ser de utilidad para nuestros fines para delinear este segmento en el espectro de búsqueda se consideraron textos de diferentes países y en diferentes idiomas entre ellos textos en español, inglés y francés.

En segundo lugar, se buscaron trabajos relacionados con los procesos de Reforma al aparato público es decir en un sentido amplio, primero, y después los específicamente

---

<sup>19</sup> Es también posible encontrar trabajos realizados desde la antropología social, la psicología social y de las organizaciones, las ciencias de la comunicación y los estudios regionales (estudios latinoamericanos), disciplinas desde las que se ha abordado el objeto de interés de este anteproyecto.

realizados sobre las reformas al sistema educativo desde una perspectiva de gestión pública. De esta forma se ubicaron escritos e investigaciones sobre la gestión gubernamental y los procesos institucionales-organizacionales, en ese camino se procedió, en segundo lugar, a buscar vestigios de investigaciones relacionadas con el funcionamiento del sistema educativo del nivel básico y de sostenimiento público en México para un periodo de 5 años (de 2010 a la fecha, aunque para el anteproyecto se incluyeron trabajos considerados relevantes de mayor antigüedad). Por último, en tercer sitio, se consideraron los trabajos relacionados con los procesos de diseño e implementación de políticas en el campo educativo, en este caso para delinear el espectro de búsqueda se consideró a México y, fundamentalmente, textos en español.

La investigación sobre los principales enfoques con los que ha sido abordada la problemática, nos llevó a realizar una búsqueda en diversas fuentes y ámbitos. Se consideró la revisión del mayor número de escritos posibles entre los que destacan, en primer término, los libros o capítulos de libros en compilaciones publicadas físicamente o en formato electrónico; en segundo lugar los *papers* (artículos especializados y arbitrados) publicados en *Journals* (revistas con comité científico e indexadas) y las memorias de Congresos; en tercer lugar las líneas de investigación así como los proyectos de investigación y producción en instituciones que trabajan los temas objeto de interés del presente trabajo y, en último sitio, las tesis o trabajos recepcionales elaborados para obtener algún grado académico (específicamente de nivel maestría o doctorado).

En la revisión fueron considerados trabajos elaborados desde diversas ópticas y enfoques metodológicos y de investigación. En lo que sigue de este apartado se realiza un breve resumen y análisis de los documentos encontrados, cabe señalar que para clasificar los documentos se generó una base de datos en *Excel* que nos ayudó a clarificar las principales características de los documentos hallados.

Para el primer caso -libros y artículos especializados sobre institucionalismo y procesos organizacionales- es relevante destacar la compilación clásica sobre neoinstitucionalismo y el análisis organizacional hecha por Powell y Dimaggio (1999). En ella se recuperan trabajos de autores clave como Meyer y Rowan (sobre las organizaciones institucionalizadas), Zucker (institucionalización y persistencia cultural), Jepperson (efectos institucionales), Scott (argumentos institucionales) y los mismos Powell y Dimaggio (isomorfismo institucional y racionalidad colectiva en campos organizacionales) entre otros. Es destacable el estudio introductorio al texto referido elaborado por Jorge Romero, pues reseña el surgimiento del neoinstitucionalismo y sus diferencias con el viejo institucionalismo. Romero enumera detalladamente los elementos que caracterizan el neoinstitucionalismo desde la perspectiva económica (North) en la sociología histórica (Skocpol, Hall y Katzeinstein), Tsebelis (ciencia política) y Powell y Dimaggio (en la *sociología de las organizaciones*). Este trabajo se consideró central para atender el marco general de los procesos institucionales. Adicionalmente se revisó el handbook de Organizational Institutionalism (Greenwood, Oliver, Suddaby, & Sahlin, 2008) el cual compila un muy importante número de estudios sobre diversos temas y en el que predominan los trabajos de investigadores norteamericanos tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 1.1: Investigadores participantes en el Handbook de Organizational Institutionalism (países y universidades)**

<b>Países</b>	<b>Universidades</b>	<b>Investigadores</b>
Estados Unidos	17	33
Canadienses	5	13
Europa	10	14
Oriente Medio	1	1
Oceanía	1	1
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>62</b>

**Fuente: elaboración propia con base en el Handbook (2008)**

En los anexos (1 y 2) se pueden encontrar un par de tablas detalladas sobre el lugar donde provienen los investigadores participantes en el referido handbook, así como de los temas abordados lo que puede dar una clara idea de la influencia del discurso producido en los circuitos de investigación y producción científica de primer orden. Otra obra relevante es

la de Brunsson y Olsen (2007) sobre la reforma de las organizaciones. Consideramos estos trabajos como una importante fuente de referentes teóricos y conceptuales para fundamentar esta investigación.

Por otro lado se localizaron un grupo de trabajos que exploran la temática institucional y la gestión organizacional desde perspectivas distintas a la administrativa, miradas desde el punto de vista filosófico sobre el papel de la ética en la teoría de sistemas (García Echavarría, 1995), lo irracional, incertidumbre, complejidad, caos y medición del cambio (Nieto Echeverry, 2006) y desde la perspectiva psicosocial y las tecnologías de la información (Prieto, Zornoza, & Peiró Silla, 1997) pudieron ser ubicadas en este ejercicio de revisión de la literatura.

Respecto del estudio del sector público, los procesos institucionales y organizacionales fueron revisados los trabajos de Douglass North (2006) -considerado un clásico- el de Joseph Stiglitz, (2000) y, ya en el plano local, el trabajo del economista mexicano José Ayala (2002). Dicha revisión fue un medio para identificar los rumbos de la discusión actual sobre el papel del sector público en la actualidad. Aunado a lo anterior se identificaron las aportaciones de J. Valles y A. Zárate sobre el impacto económico de la regulación y las reformas a los procesos institucionales (2006), el trabajo de Aguilar Villanueva respecto de la implementación de las políticas (2000) y el trabajo de Pineda Guadarrama (2002) que aborda los enfoques contemporáneos de la Administración Pública. Cabe destacar que este texto hace énfasis en la administración pública de México y la manera en que se retoman los enfoques de las Políticas Públicas, el Nuevo Institucionalismo y la perspectiva de la Nueva Gestión Pública. Otros trabajos relevantes son el desarrollado por Arellano Gault (2004) sobre gestión estratégica, sector público y cambio organizacional; el de White (2013) que estudia la investigación que se realiza en el campo de la administración pública y el papel del lenguaje en su desarrollo, así como el reciente trabajo de De la Rosa y Contreras sobre la vinculación entre política pública y la perspectiva organizacional (2013).

Adicionalmente, se agrupó otro conjunto de trabajos que abordan la temática desde una perspectiva de la teoría educativa de manera amplia, con temas como los procesos institucionales y mejora escolar (Murillo Estepa & Altopiedi, 2006; Hernández Rivero & Santana Bonilla, 2010 y Villaruel Fuentes, 2010); Proyecto Educativo Institucional y Transformación de la Vida Escolar (Lavín & Del Solar, 2000); Cambio Educativo, Complejidad y Organizaciones que Aprenden (Fullan, 2002), y finalmente sobre la micropolítica y el cambio educativo (Blase, 2002).

En relación a la temática sobre procesos de reforma educativa y políticas públicas en México se ubicaron, en una primera revisión, una amplia diversidad de escritos debido a que este tema tiene un largo trayecto y muchos investigadores se ocupan de él. Hicimos una revisión desde el inicio de la primera década de este siglo –los trabajos identificados ahora se presentan cronológicamente- y pudimos hallar trabajos que hablan sobre federalismo y descentralización educativa (Gómez Alvarez, 2000); el texto de Eduardo Andere que se cuestiona sobre el “fracaso monumental” de la educación en México a juego de discutir las evaluaciones y hacer un amplio análisis sobre las razones que mantienen al sistema educativo mexicano en tan malas condiciones (Andere, 2003 y 2006). También existen obras colectivas como la coordinada por un equipo de la Universidad Pedagógica Nacional que revisa las perspectivas de análisis de las políticas educativas relacionadas con los discursos y los procesos de formación y gestión (Fuentes Amaya & Lozano Medina, 2007); de la misma universidad otro equipo realizó una compilación sobre modernidad, financiamiento y descentralización (Carmona León, Lozano Medina, & Pedraza Cuellar, 2007) y, en el plano internacional, destaca el trabajo sobre calidad, equidad y reformas coordinado por Marchesi, Tedesco, & Coll que tiene sobre todo un enfoque hacia la región latinoamericana (2009).

Otros tema atendidos para el cierre de la primera década del siglo XXI fueron: la innovación y la política educativa (Bracho González, 2009); los procesos de cambio y estabilidad en las organizaciones educativas (Vértiz Galván, 2009) y un interesante trabajo que estudia la relación entre la reforma, la política educativa y el trabajo en la supervisión

escolar realizado por investigadores de FLACSO sede México (Del Castillo & Azuma, 2009). Por el tiempo en el que fueron realizados estos trabajos puede entenderse que no contemplan los últimos acontecimientos del proceso de reforma a la educación ocurridos en México y en su mayoría –a excepción del trabajo de Andere- son trabajos parciales que estudian algún aspecto relacionado con la política educativa en México o de manera muy general lo ocurrido en la región de América Latina .

Por otro lado, ya comenzada la segunda década del siglo XXI, destacan varios interesantes trabajos. En primer lugar -aunque un tanto distante de nuestro interés- podemos mencionar el encabezado por Tenti y Steinberg sobre la condición de los docentes mexicanos (Tenti Fanfani & Steinberg, 2011); más cercano a nuestros intereses encontramos otro trabajo de Del Castillo y Azuma sobre los procesos de gobernanza local y descentralización (2011); y, ya más recientemente, otro sobre gobernanza y cambio institucional (Santizo, 2012). Una obra realizada con el propósito de proporcionar algunas orientaciones pedagógico didácticas para implementar la propuesta curricular contenida en la Reforma Integral a la Educación Básica del 2011 es la coordinada por Guzmán (2012) y que contó con la participación de cinco investigadores para atender el tema. Otro trabajo muy cercano a nuestros intereses el realizado por Flores Crespo y Mendoza, (2012) sobre la implementación de políticas educativas el cual atiende, específicamente, el caso de los *concursos de oposición* y la *Alianza por la Calidad de la Educación*, estos autores advierten, -como ya lo hemos referido antes- de la escasez de estudios sobre los procesos de implementación de políticas educativas.

Es importante destacar otro trabajo de Andere (La escuela rota. Sistema y política del aprendizaje en México, 2013) el cual da continuidad -10 años después- a su trabajo sobre el *fracaso monumental de la educación en México*. Para completar esta primera revisión hemos de mencionar la compilación realizada por otro equipo de la Universidad Pedagógica sobre las diversas visiones –en contrapunto- en torno a las Reformas Educativas (Vertiz Galván, 2013); la tabla 1.2. da cuenta de otros trabajos encontrados ligados a nuestro interés.

**Tabla 1.2: Libros relacionados con los tópicos asociados al objeto de interés**

<b>Título</b>	<b>Año</b>	<b>Autores</b>	<b>Entidad donde se realiza la investigación</b>	<b>Tipo de estudio</b>
Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina	2004	Emilio Tenti Fanfani	UNESCO	Compilación de ensayos que giran en torno a diferentes asuntos de la actividad educativa y los procesos de gobernanza y gobernabilidad
Políticas de equidad educativa en México Análisis y propuestas	2008	Néstor López (Coord.) Silvina Corbetta Néstor López Cora Steinberg Emilio Tenti Fanfani	IIFE UNESCO / CONAFE México	Estudio sobre Análisis de la focalización en los programas compensatorios en México y Los contextos sociales de las escuelas primarias de México
Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas	2008	Galicia Cordero, María Teresa	Observatorio Ciudadano de la Educación	Compilación de ensayos que exploran los procesos de participación de la sociedad en la educación y la construcción en los porcesos de autonomía en el sistema escolar
Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo	2008	Carlos Ornelas	UAM-Xochimilco Ed. Siglo XXI	Estudio de caso sobre el federalismo mexicano de la educación
Innovaciones en el gobierno y gestión de los centros escolares	2011	González, María Teresa (coord.); Escudero, Juan Manuel; Nieto, José Miguel y Portela, Antonio	Universidad de Murcia	Estudio crítico-analítico que compila diversos artículos sobre los cambios, las reformas, las innovaciones y los efectos en la gestión escolar.
Gobernanza local y educación. La supervisión escolar	2011	Gloria del Castillo y Alicia Azuma	FLACSO- MEXICO	Estudio teórico y aplicado en el DF sobre la gobernanza y el trabajo de la supervisión escolar en México
La disputa por la educación	2011	Emilio Zebadua y Enrique Agüera Ibañez	Diferentes instancias, editorial Aguilar	Compilación de ensayos que discuten diversos temas sobre la ruta que se debe seguir para reformar el sistema educativo nacional

**Tabla 1.2: Libros relacionados con los tópicos asociados al objeto de interés (continúa)**

<b>Título</b>	<b>Año</b>	<b>Autores</b>	<b>Entidad donde se realiza la investigación</b>	<b>Tipo de estudio</b>
Educación, colonización y rebeldía. Herencia del pacto Calderón-Gordillo	2012	Carlos Ornelas	UAM-Xochimilco Ed. Siglo XXI	Estudio crítico-analítico que estudia la relación entre la reforma educativa, el Acuerdo para la Calidad de la Educación y la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
La medida de una nación . Los primeros años de la evaluación en México, Historia de poder y resistencia	2012	Hugo Aboites	UAM-Xochimilco Ed. Itaca	Estudio histórico crítico sobre los procesos de evaluación aplicados en México y sus aristas neoliberales
La reforma constitucional en materia educativa: Retos y desafíos	2013	Colectivo: coord. Rodolfo Ramírez Raymundo	Instituto Belisario Domínguez Senado de la República	Compilación de ensayos sobre el proceso de reforma y sus efectos en la dinámica del sistema educativo
México 2012: La reforma educativa	2013	Colectivo: coord. Por Gilberto Guevara Niebla	Seminario plural	Compilación de ensayos sobre el proceso de reforma y sus efectos en la dinámica del sistema educativo
Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa	2014	Gloria del Castillo y Giovanna Valenti Nigrini (Editoras)	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / línea de investigación Educación, políticas públicas y mundo del trabajo	Compilación de ensayos reúne los debates que tuvieron lugar durante el Seminario Internacional "Reforma Educativa: Qué estamos transformando?" organizado por FLACSO México con la participación de Margarita Poggi directora de IIPE-UNESCO
Tutoría en escuelas secundarias. Un estudio cualitativo	2014	María de Ibarrola, Eduardo Remedi y Eduardo Weiss	CINVESTAV / INEE	Investigación basada en la aplicación de una encuesta a una muestra estadísticamente representativa de las escuelas secundarias de todo el país, el INEE solicitó al DIE del CINVESTAV del IPN I
Reforma educativa. Educación de Calidad para prosperar	2014	Colectiva. Coordinadores Adrian Gallardo y Catalina López	Fundación Colosio	Compilación de ensayos sobre el proceso de reforma y su relación con la calidad, la equidad y los actores locales del sistema educativo
Nueva cultura educativa. Los sistemas educativos estatales	2015	Giovanna Valenti Nigrini (coordinadora)	FLACSO México	Esta obra trata del diseño e implementación de un proyecto de política educativa cuyo objetivo estratégico es la mejora de los aprendizajes y del papel que juegan los actores de la estructura intermedia en la consecución de tal propósito. Es una experiencia de trabajo conjunto entre gobierno federal, gobiernos estatales, academia y equipos de supervisión escolar, denominada "Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar" (Fogise).

**Fuente: Elaboración propia**



Es importante señalar que no se incluyeron todos los trabajos realizados por el INEE los cuales representan una muy amplia producción de textos de consulta sobre el estado de la educación en México, la mayoría de esos trabajos se dedican a la elaboración de indicadores y documentos especializados y no solo los relacionados con el tema de evaluación, debido a ello también fueron revisados y sirven de soporte para establecer algunas ideas y referentes a lo largo de este trabajo. Es importante señalar que las organizaciones como *Mexicanos Primero*, el *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO) o *México Evalúa*, entre otras, se han dedicado a producir múltiples documentos (informes y libros) con los que se han involucrado en el debate sobre el tema educativo buscando incidir en las decisiones que finalmente adoptan los Policy Makers (hacedores de política pública). Más adelante nos encargaremos de mostrar un panorama general de las organizaciones presentes en el debate y pondremos atención en el discurso promovido por las más influyentes.

Como puede observarse la producción escrita en libros sobre los temas ligados a este trabajo es prolífica y, por tanto, muy abundante. Es importante señalar que los estudios aquí referidos abordan temas asociados a la política o la reforma educativa desde alguno de los posibles ángulos de estudio y con diversas metodologías de análisis en un proceso que, desde nuestra óptica, ha tenido continuidad a lo largo de casi dos décadas y media.

En relación con lo anterior y a pesar de la abundancia de trabajos se observa todavía una relativa escasez de estudios sobre la implementación del conjunto total de medidas que constituye la Reforma—curriculares, organizativas y de gestión y administrativas-laborales—y para el caso de los últimos acontecimientos la nula existencia de trabajos ligados a las modificaciones a la Constitución en el 2013, a la Ley General de Educación y a la emisión de la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en este caso la mayoría de los trabajos son evaluaciones críticas sobre los posibles efectos que las recientes reformas podrían generar en el futuro. Es posible que este fenómeno se deba a que para la edición de un libro transcurre un largo periodo entre que se termina la investigación y se realiza la totalidad del proceso editorial que implica la publicación, es decir, la acción de los investigadores ante los procesos de implementación regularmente es reactiva y se encuentra a la zaga de la realidad por un considerable margen

de tiempo. Por esta razón otra fuente importante de información a consultar sobre lo que se está investigando lo constituye la publicación de reportes de investigación parciales o totales en las revistas especializadas o *journals* y los trabajos que se presentan en los congresos temáticos y después son publicados en las memorias o actas de cada evento.

Cabe señalar que el gremio de investigadores sobre educación en México es uno de los que mayor y mejor organización cuenta, ello gracias a los esfuerzos encabezados por un grupo de investigadores comandados por Pablo Latapí quien desde el comienzo de los años 60's del siglo XX se dedicó a promover la investigación educativa con la intención de que esta impactara en las decisiones tomadas por los funcionarios públicos encargados de lo educativo en México. De esta manera los esfuerzos de organización del gremio de investigadores educativos se vieron coronados en 1993 con la fundación del *Consejo Mexicano de Investigación Educativa* (COMIE), una Asociación Civil en torno a la que se coordinan los más destacados investigadores en materia educativa del país. Actualmente el COMIE realiza diversas actividades entre las que destacan la edición de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (REMIE)<sup>20</sup>, la realización bianual del *Congreso Nacional de Investigación Educativa* (CNIE), la publicación –cada 10 años aproximadamente- de los *Estados del Conocimiento* (producción de investigación educativa sobre distintos temas y tópicos, el último es de 2012) y la edición o coedición de textos relacionados con la temática educativa.

Derivado de lo anterior se seleccionaron algunas revistas para su revisión. El criterio fue incluir las más representativas e incluyentes de la labor que hace el gremio de investigadores sobre educación en México. También se consiguieron y analizaron las memorias del *Congreso Nacional de Investigación Educativa* que se lleva a cabo cada dos años, en ese evento se reportan trabajos de investigación (en proceso o completados) por un amplio número de investigadores y académicos adscritos a diferentes universidades, institutos y centros de investigación con diversas temáticas en el ámbito educativo.

---

<sup>20</sup> La REMIE es publicación arbitrada e indexada -por REDALyC- que se ha constituido como un referente obligado para la difusión de los esfuerzos de investigación del gremio de investigadores educativos en México, se publica trimestralmente de manera ininterrumpida desde principios de los 90's y cuenta con algunos números especiales con temas o tópicos específicos.

Otra entidad que resulta relevante por su actividad académica y de investigación en materia educativa es el *Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación* (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Esta entidad publica la revista *Perfiles Educativos* –igualmente indexada por distintas instancias nacionales e internacionales- que difunde el trabajo de los investigadores de diversos institutos y centros de investigación a nivel nacional e internacional. Finalmente, se consideró la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* editada por el *Centro de Estudios Educativos* (CEE) -instancia fundada desde 1963 por iniciativa de Pablo Latapí-. Esta revista es de carácter trimestral, se publica ininterrumpidamente desde 1971-también se encuentra indexada desde esa fecha-, tiene la característica de ser una publicación plural al incluir trabajos de autores de muy diversos perfiles y abordajes investigativos. Estas últimas dos publicaciones también son trimestrales y de vez en cuando preparan números especiales para atender temáticas específicas. Adicionalmente a través del buscador de *google scholar* y ocupando como referentes de búsqueda los conceptos de reforma educativa, implementación y México, con una acotación de antigüedad a 5 años, se pudieron localizar artículos incluidos en otras revistas electrónicas que circulan en la web.

Para dar algún orden a la selección de artículos de las revistas se procedió a seleccionar aquellos artículos que hablaran de la Reforma en algún sentido -su discurso, su contenido, su orientación política o filosófica, entre otros temas-, los que estuvieran relacionados alguna de las fases o partes de la *reforma educativa* -curricular, de gestión o laboral-administrativa-, aquellos que hablaran sobre la política de evaluación educativa y los fenómenos asociados a ésta y, finalmente, los que abordaran el tema del análisis o evaluación de la política educativa en México, quedando seis grandes tópicos para la agrupación de los artículos.

La síntesis y clasificación de los artículos seleccionados en la revisión de las referidas revistas se muestra en la siguiente tabla. El reporte completo de cada revista se puede consultar en la sección de anexos (3, 4, 5 y 6), se decidió incluirlos ahí porque constituyen un interesante referente del acervo de trabajos realizados al concluir el año 2015.

**Tabla 1.3: Artículos en las revista que atienden temas relacionados con el objeto de interés**

Revistas	Instancia que edita la publicación	Revistas publicadas en 5 años	SEIS GRANDES TÓPICOS						Número de artículos publicados los últimos 5 años relacionados con algunos de los temas cercanos al objeto de interés (2010-2015)
			Análisis y evaluación de la Política educativa	Estudios globales sobre la reforma	Investigaciones sobre la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Profesional Docente	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	Política educativa: evaluación y procesos asociados	
<i>Revista Mexicana de Investigación Educativa</i>	Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE)	23 revistas	4 artículos	5 artículos	ningún artículo	4 artículos	6 artículos	2 artículos	21 artículos
<i>Revista Perfiles Educativos</i>	Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la UNAM	29 revistas	6 artículos	2 artículos	2 artículos	4 artículos	ningún artículo	4 artículos	18 artículos
<i>Revista Latinoamericana de Estudios Educativos</i>	Centro de Estudios Educativos A.C.	20 revistas	5 artículos	4 artículos	3 artículos	2 artículos	1 artículos	5 artículos	20 artículos
Otras revistas en la Web	Diversas revistas	N/A	ningún artículo	4 artículos	ningún artículo	ningún artículo	ningún artículo	ningún artículo	4 artículos
<b>TOTAL</b>		72 revistas	15 artículos	15 artículos	5 artículos	10 artículos	7 artículos	11 artículos	59 artículos

**Fuente: elaboración propia con base a las revistas consultadas**

Como se aprecia en 72 números (sin contar las revistas de la WEB) la suma de los artículos referidos al análisis y evaluación de política educativa y los que abordan de manera global la Reforma constituyen más de la mitad -30 artículos- del total de los trabajos encontrados -59 escritos- y se trata en su mayoría de trabajos con un abordaje distante al que se diseñó para esta tesis. En todo momento se hizo énfasis en seleccionar los artículos que atendieran de manera global la implementación de la Reforma y usaran como marco teórico de referencia el neoinstitucionalismo, los estudios organizacionales, la nueva gestión pública, la gobernanza o en su caso ocuparan enfoques de estudio regional-locales o que su centro fuera estudiar el discurso y la acción de los actores claves en el ámbito local.

En relación a las memorias del Congreso Nacional de Investigación Educativa (CNIE) organizado por el COMIE en coordinación con diferentes universidades del país se analizó y presenta a continuación los trabajos reportados para las ediciones XI, XII y XIII<sup>21</sup>, cabe explicar que la organización de cada edición del CNIE difiere sobre la manera en que se agrupan las mesas de trabajo, pero siempre se dedica un espacio para los temas de política educativa y de gestión entre otros muchos temas que regularmente se tocan. En ese tenor se ocupó la misma clasificación de seis grandes tópicos que se ocupó para la revisión de las revistas.

---

<sup>21</sup> La edición XI del CNIE se realizó en la ciudad de México –instalaciones de la Ciudad Universitaria- el año 2011, el Congreso XII fue llevado a cabo en la ciudad de Guanajuato el año 2013 y, finalmente, la edición XIII ocurrida en la ciudad de Chihuahua en el noviembre del año 2015

**Tabla 1.4: Reportes de investigación reportados en los CNIE relacionados con el objeto de interés**

CNIE	Lugar y organizadores	Temáticas y Mesas revisadas	Número total de reportes de investigación presentados en el CNIE por mesa temática	REPORTES EN SEIS GRANDES TÓPICOS						
				Análisis y evaluación de la Política educativa	Estudios globales sobre la reforma	Investigaciones sobre la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Profesional Docente	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	Política educativa: evaluación y procesos asociados	Total
<i>Edición XI</i>	COMIE-Universidad Autónoma de Nuevo León- UNAM	Política y gestión	74	1 reporte	S/R	S/R	2 reportes	4 reportes	2 reportes	9
<i>Edición XII</i>	COMIE-Universidad de Guanajuato	1. Sistema educativo en su conjunto y 2. Educación Inicial y Básica (ocho mesas especiales sobre la Reforma Educativa y seis mesas sobre Gestión)	133	S/R	8 reportes	S/R	11 reportes	4 reportes	3 reportes	26
<i>Edición XIII</i>	COMIE- Universidad Autónoma de Chihuahua	Políticas y Gestión en la Educación (mesas sobre políticas educativas y gestión educativa)	113	3 reportes	3 reportes	1 reporte	7 reportes	12 reportes	5 reportes	31
TOTAL			320	4	11	1	20	20	10	66

S/R = Sin reportes

**Fuente: Elaboración propia con base a la información de las Memorias de los CNIE**

Es posible observar que del total de reportes de investigación -320- presentados en las mesas temáticas relacionadas con el objeto de interés solo encontramos 66 reportes sobre los temas ligados a este trabajo de tesis. De los cuales los más recurrente fueron en torno a la implementación de los procesos de reforma curricular (20) y de gestión (20 también) y el plano donde menos reportes se encontraron fue el que atiende el relacionado con la implementación de la reforma administrativa-laboral. Esto puede deberse a que, por lo menos en los dos primeros congresos, los sucesos en torno a este último tema no había ocurrido aun—en 2011 no se vislumbraba nada al respecto, mientras que en el 2013 apenas se estaba perfilando cuando los investigadores interesados fueron convocados a participar en la XII edición del CNIE-, lo que extraña un tanto es que para el 2015 aún se note una ausencia importante de proyectos de investigación y sus consecuentes reportes que atiendan este tópico.<sup>22</sup>

Otro elemento que se contempló en este trabajo fue la revisión de las líneas y proyectos de investigación y producción en instituciones que trabajan los temas objeto de interés de este trabajo, entre las que destacan el *Instituto de Investigaciones Sociales*, el *Departamento de Investigaciones Educativas* (DIE) del CINVESTAV del IPN, el *Centro de Estudios de Administración Pública* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Sede México-*, la Universidad Autónoma Metropolitana, el *Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación*, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Iberoamericana y el *Centro de Estudios Sociológicos* del Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económica.

La tabla 1.5 muestra, sintéticamente, las instituciones, líneas de investigación y temas, generados por los investigadores asociados a cada línea. Cabe señalar que no es una lista exhaustiva y no se pretende referir que son todas las investigaciones e investigadores existentes sino una aproximación al estado del conocimiento sobre el objeto de estudio

---

<sup>22</sup> Para realizar el cuadro síntesis de los reportes de investigación de cada Congreso se elaboró un reporte pormenorizado para cada edición del Congreso, pero para este caso no se consideró pertinente incluir la información detallada debido al volumen de información.

**Tabla 1.5: Instituciones diversas con líneas o áreas de investigación ligadas al objeto de Estudio**

Institución o centro de investigación	Programa, área o línea de Investigación	Investigadores asociados a la línea	Temas de investigación
Instituto de Investigaciones Sociales UNAM (IIS-UNAM)	Área de investigación: Estudios de la educación y la ciencia	Loyo Brambila Aurora Guadalupe	La educación básica vista desde los enfoques del nuevo institucionalismo.
		Lorenza Villa Lever	Políticas educativas, Educación básica, Libros de Texto Gratuitos y Representaciones Sociales
Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) CINVESTAV-IPN	Políticas e instituciones de educación, ciencia y tecnología	Rosa Nidia Buenfil Burgos	Análisis político de reformas educativas: siglo XX y XXI: conceptos (calidad, globalización, etc), programas (de formación docente, TICs, etc.), legislación
	Políticas, instituciones y actores en las relaciones entre educación y trabajo	Maria de Ibarrola Nicolín	Políticas, instituciones y actores en las relaciones entre educación y trabajo
Centro de Estudios en Administración Pública FCPyS-UNAM	Planeación, organización y administración de Sistemas educativos	Gabriel Campuzano Paniagua	Planeación, organización y administración de Sistemas educativos
	Gestión y Políticas Públicas	Ricardo Uvalle Berrones	Políticas públicas, Gestión Pública
		Juan Carlos León y Ramírez	Políticas públicas, Teoría de la Organización
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede México	Educación, políticas públicas y mundo del trabajo	Teresa Bracho González	Política y gestión educativa, Reformas, sistemas y modelos educativos
		Francisco Miranda López	
		Gloria del Castillo Alemán	
		Giovanna Valenti Nigrini	
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE-UNAM)	Área: políticas de la Educación, Línea: Reformas educativas	Ángel Rogelio Díaz Barriga Casales	Impacto del diplomado para docentes de primaria en el marco de la reforma integral para la educación básica 2009
		Catalina Inclán Espinosa	Las reformas educativas en América Latina y la profesión docente. Un panorama comparativo
		Axel Didriksson Takayanagui	Reforma e innovación en el Sistema Educativo Nacional
El Colegio de México	Sociología de la educación	Emilio Blanco Bosco	Calidad y equidad en la educación básica
		Manuel Gil Anton	La Educación: más allá de los aprendizajes y el mercado.



**Tabla 1.5: Instituciones diversas con líneas o áreas de investigación ligadas al objeto de Estudio (continúa)**

Institución o centro de investigación	Programa, área o línea de Investigación	Investigadores asociados a la línea	Temas de investigación	
Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) Universidad Iberoamericana	Política pública en educación	Diego Juárez Bolaños	Conocimiento y política educativa en México	
	Calidad y Equidad en la Educación Básica	Mercedes Ruiz Muñoz	La reforma educativa en el marco del derecho a la educación y el cosmopolitismo	
	Educación Básica y Sociedad	Carlos Muñoz Izquierdo (emérito)	Análisis de los resultados de México en el PISA, Factores determinantes del logro académico en la educación primaria, Relevancia de la educación básica	
Centro de Investigación y docencia económica (CIDE)	División de Administración Pública	Gestión Pública	José Ramón Gil	Cambio organizacional y reforma administrativa
		Gasto educativo	David Arellano Gault	Nueva gestión pública y cambio organizacional.
		Política Social	Sergio Cárdenas Denham	La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano , 2010
		Políticas de descentralización y análisis organizacional	Sergio Cárdenas Denham	Políticas Educativas en México
	Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE)	Enrique Cabrero Mendoza	Políticas de descentralización y análisis organizacional	
		<b>Investigadores titulares:</b> Susan W. Parker, Alfonso Miranda, José Antonio Aguilar Rivera, Eva Olimpia Arceo Gómez, Ricardo Raphael De la Madrid, Carlos Elizondo Mayer-Serra <b>Equipo PIPE participante:</b> 15 investigadores/profesores	Impacto de la educación sobre el desarrollo del país con tres ejes temáticos 1. Impacto de los resultados producidos por el sistema educativo sobre el crecimiento económico y la cohesión social, 2. Las causas condicionantes de los resultados educativos y 3. Condicionamiento, instrumentos y efectos de la política educativa con énfasis especial en las reestrictciones político-institucionales	
Universidad Pedagógica Nacional- Área académica Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión	Cuerpo académico: Prácticas institucionales, sujeto y educación	Rosa Mería Torres Hernández, José Antonio Serrano Castañeda, Juan Mario Ramos Morales, Aurora Elizondo Huerta, Arturo Ballesteros Leine, Adelina Castañeda Salgado, Alma Dea Michel, Xochitl Moreno Fernández y Blanca Flor Trujillo Reyes	Institución y práctica, Sujeto y practica, saber y práctica	
	Cuerpo académico: políticas públicas y educación	Miguel Ángel Vértiz Galvan, Prudenciano Moreno Moreno, David Pedraza Cuellar, Leticia Rocha Herrera, Lucila Parga Romero, Héctor Reyes Lara	Las reformas del estado y sus implicaciones en los sistemas educativos, Gestión de la Política educativa (gestión del cambio para la implementación de políticas educativas)	

**Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de las instituciones referidas**

De las nueve instituciones consideradas se puede observar un importante número de investigadores trabajando temas relacionados con el *objeto de interés* de este trabajo. Es importante señalar que así como hay institutos y centros de investigación consolidados en los que sus investigadores mantienen proyectos de trabajo multianuales con un presupuesto seguro y constante (el caso del IIS o el IISUE de la UNAM, el INIDE de la Universidad Iberoamericana, el DIE del CINVESTAV-IPN o FLACSO México), también existen espacios de trabajo que muestran una cierta movilidad de personal académico e investigadores que no cuentan con la certeza necesaria para mantener su trabajo de investigación.

En ese orden de ideas destaca el caso de centros de investigación donde se aperturan nuevos proyectos de trabajo conformando equipos de muy alto nivel académico y disponen de una adecuada infraestructura física -que incluye laboratorios-, amplios recursos económicos y el apoyo o participación concertada de diversas instancias académicas y de gobierno, tal es el caso del *Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas* del Centro de Investigación y Docencia Económica creado en el año 2014; para este caso no deja de llamar la atención -y hasta sorprender- el que una institución como el CIDE, -el cual en su origen se dedicó al trabajo especializado de investigación en economía y fue ampliando su espectro de interés hasta contar en la actualidad con seis Divisiones Académicas<sup>23</sup>- abra ahora este Programa Interdisciplinario que, desde nuestra óptica, parece colocar al CIDE en condiciones para participar en una reñida competencia en la que una amplia gama de entidades busca incidir en política educativa mediante la elaboración de estudios especializados, realizados por equipos de trabajo de muy alto nivel y preparación técnica -incluso a la manera de lo que se ha dado en llamar en el mundo anglosajón *Think Tanks*- y sobre todo en un contexto donde los trabajos de consultoría independiente pueden significar el allegarse de cuantiosos recursos de índole pública y privada para realizar investigaciones solicitadas por quien así lo requiera.

---

<sup>23</sup> Actualmente sus Divisiones son Economía, Administración Pública, Estudios Políticos, Estudios Internacionales, Estudios Jurídicos y la División de Historia.

Más adelante dedicaremos un espacio para mostrar que el diseño de política pública en materia educativa ha sido acompañada desde hace unos 50 años por organizaciones de consultoría independiente a las entidades gubernamentales, siendo el primer y más importante caso el del *Centro de Estudios Educativos* fundado por Pablo Latapí en 1963<sup>24</sup>; lo cual nos lleva a la discusión sobre las diferentes maneras en que la Secretaría de Educación Pública ha procedido para delinear las decisiones que definen la política educativa en México.

El último conjunto de trabajos considerados para completar esta revisión de la literatura es el que se refiere a las tesis o trabajos recepcionales realizados para obtener algún grado académico, se consideró hacer una búsqueda en las bases de datos de las bibliotecas en línea –preferentemente con tesis digitales a texto completo para facilitar la revisión- de las instituciones que ofrecen programas académicos que eventualmente realizan trabajos sobre los seis temas ligados al objeto de interés, aun cuando no necesariamente se trate de programas en educación pero que por las líneas de trabajo de los programas de posgrado se vinculan a nuestro interés, en la siguiente tabla se presenta los resultados de la revisión.

---

<sup>24</sup> En una entrevista que Aurora Loyo y Cristian Solórzano (2013) sostienen con el Dr. Carlos Muñoz Izquierdo -a propósito de que éste último recibió el Premio Nacional de Ciencias- le cuestionan acerca de la manera en que él siendo economista –egresado del ITAM- se involucró en el terreno de la investigación educativa y les responde que en 1964 se vincula al CEE a invitación de Pablo Latapí pues una de las intenciones del CEE era que el que la investigación realizada de manera independiente fuera conocida por los tomadores de decisiones en la esfera gubernamental y, eventualmente, tomada en cuenta para delinear las políticas y pautas de acción a seguir (Loyo Brambila & Solórzano, 2013).

**Tabla 1.6: Reporte de Tesis ligadas al objeto de Estudio**

Institución	Instituto, centro o área o departamento que produce tesis relacionadas	Programas académicos involucrados en la producción de disertaciones	SEIS GRANDES TÓPICOS						Número de tesis publicadas los últimos 5 años (2010-2015) relacionados con algunos de los temas cercanos al objeto de interés
			Análisis y evaluación de la Política educativa	Estudios globales sobre la reforma	Investigaciones sobre la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Profesional Docente	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	Política educativa: evaluación y procesos asociados	
<i>Universidad Nacional Autónoma de México</i>	FES-Acatlán, FES-Aragón, Facultad de Filosofía, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e Instituto de Investigaciones Filológicas	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestría en Pedagogía, Maestría en Lingüística Aplicada, Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Licenciatura en Pedagogía y Maestría en Pedagogía	Tres tesis (dos de Ciencia Política y administración Pública y una de Pedagogía)	Tres tesis (una de la Maestría en Lingüística Aplicada, una en Ciencias Políticas y Administración Pública y una más de Ciencias de la comunicación)	ST/AR	Tres tesis (dos de la Maestría en Pedagogía y una de Ciencias Políticas y Administración Pública)	ST/AR	ST/AR	9 tesis
Centro de Investigación y Docencia Económica	División de Administración Pública, Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE)	Maestría en Administración y Políticas Públicas	Una tesis (tema: medición de la Calidad)	ST/AR	Una tesis (Tema: Reformas Estructurales y Reforma Administrativa: educación Básica)	Dos tesis (una sobre el desarrollo de competencias ciudadanas y otra sobre competencias docentes y la Prueba PISA)	Tres tesis (Una sobre directores y cuotas escolares, otra sobre Gestores del Sistema Educativo y una más sobre participación ciudadana en Educación)	Tres tesis (Una sobre carrera magisterial y calidad, otra sobre medición del desempeño académico mediante ecuaciones estructurales y una más sobre uso de la prueba ENLACE)	10 tesis
<i>Universidad Iberoamericana</i>	Dirección de Posgrado y el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación	Maestría en Estudios de Arte y Maestría en Investigación y Desarrollo de la Educación	ST/AR	ST/AR	ST/AR	Dos tesis (una sobre la enseñanza del Arte en la Reforma Curricular y otra sobre la percepción de la Calidad de los profesores y directivos en la Reforma Curricular)	ST/AR	ST/AR	2 tesis

ST/AR= Sin Tesis a Reportar

**Tabla 1.6: Reporte de Tesis ligadas al objeto de Estudio (continúa)**

Institución	Instituto, centro o área o departamento que produce tesis relacionadas	Programas académicos involucrados en la producción de disertaciones	SEIS GRANDES TÓPICOS					Política educativa: evaluación y procesos asociados	Número de tesis publicadas los últimos 5 años (2010-2015) relacionados con algunos de los temas cercanos al objeto de interés
			Análisis y evaluación de la Política educativa	Estudios globales sobre la reforma	Investigaciones sobre la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Profesional Docente	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión		
<i>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México</i>	Coordinación de Posgrado e Investigación	Maestría en Políticas Públicas Comparadas y Maestría en Ciencias Sociales	Una tesis (tema: supervisión escolar y subsistemas educativos estatales débilmente aclopados)	ST/AR	ST/AR	ST/AR	Una tesis (sobre Nueva Gestión Pública y los responsables estatales de la gestión de la educación básica)	ST/AR	2 tesis
<i>El Colegio de México</i>	Centro de Estudios Económicos y Centro de Estudios Internacionales	Maestría en Economía y Maestría en Ciencia Política	ST/AR	ST/AR	ST/AR	ST/AR	Una tesis (sobre La implementación descentralizada de programas educativos federales en México)	Una tesis (Desempeño educativo y la Prueba ENLACE)	2 tesis
Universidad Pedagógica Nacional	Unidad Ajusco, Unidad Merida, Unidad 096 y Unidad 099	Licenciatura en Sociología de la Educación, Licenciatura en Pedagogía, Licenciatura en Intervención Educativa, Maestría en Desarrollo Educativo, Maestría en Educación Básica y Doctorado en Educación	Dos tesis (una sobre el enfoque de competencias en la Reforma Curricular y otra sobre enfoque de competencias y el discurso de los organismos Internacionales)	Una tesis (sobre la participación del SNTE en las Reformas)	ST/AR	Dos tesis (una sobre las significaciones de los docentes sobre el enfoque de competencias y otra sobre la mediación docente y la construcción de los sujetos)	Cuatro tesis (Una sobre cambio organizacional, otra sobre competencias directivas, una más sobre implementación de Programas escolares Transversales y otra sobre estilos de gestión)	ST/AR	9 tesis
<b>TOTAL</b>			7 tesis	4 tesis	Una tesis	9 tesis	9 tesis	4 tesis	<b>34 tesis</b>

ST/AR= Sin Tesis a Reportar

**Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de las instituciones referidas**

El ejercicio nos permitió valorar el tipo de trabajos que se ha estado produciendo, - sobre todo en relación a la implementación de las tres fases de la Reforma-, reconocer los aspectos que mayor atención han generado entre los tesisistas, el tipo de referentes teóricos, la diversidad de programas académicos que se han ocupado del tema (por ejemplo desde la lingüística o desde el arte), los abordajes metodológicos y, entonces, las carencias y/o ausencias en el debate abierto, lo cual nos permitió delinear mejor y enriquecer nuestro ejercicio de investigación.

Es posible apreciar que a pesar de que el tema ha sido muy relevante en los últimos cinco años las instituciones que más tesis han generado –la UNAM, el CIDE y la Universidad Pedagógica- muestran un promedio máximo de dos tesis por año dedicadas a alguno de los temas relacionados con la Reforma aquí considerados. Lo anterior no quiere decir que considere que una mayor cantidad de tesis es necesariamente positivo, sin embargo llama la atención que mientras el tema es multicitado en los medios de comunicación y casi todo el mundo habla de él –incluso los titulares de los noticieros más influyentes, pareciera que se vuelven expertos en el tema- en los ámbitos donde el tema puede ser estudiado con mayor seriedad esté no haya dado pie a la elaboración de un mayor cúmulo de trabajos por año. Una posible razón de este fenómeno es que ante tal abundancia de información el ambiente en torno al tema resulte demasiado “contaminado” y demasiado complicado atenderlo de frente un gran cúmulo de informaciones contradictorias y polémicas sobre el tema, lo que implica estar ampliamente informado para lograr alguna aportación que no sea redundante sobre lo que ya se dijo y buscando que el trabajo de tesis sea, de alguna forma, innovador y sólido en el plano teórico; nuestra idea de lograr esa característica en este trabajo se refleja en la amplia extensión de este apartado dedicado a la síntesis de la literatura.

Un señalamiento más que nos parece preciso realizar antes de concluir esta sección es el relacionado con la presencia de un mayor número de tesis –nueve para cada caso- sobre los dos primeros temas de la reforma (la curricular y gestiva y de organización) y solo dos trabajos para la tercera parte de la misma (la laboral-administrativa). En ese sentido, creemos conveniente advertir el que a pesar de que las bases de la última parte de la reforma ocurre a mediados del año 2013 las reacciones de los que se están formando en la investigación se ha tardado en manifestarse con mayor claridad, lo que nos permite encontrar un área de

oportunidad para contribuir en esa parte del debate, además de que solo existe un trabajo que se dedican a estudiar la manera en que el discurso dominante de la *Nueva Gestión Pública* se ha introducido en el plano educativo –nos referimos a el caso de FLACSO sede México- y lo vincula con los responsable estatales de la gestión educativa, no obstante es atendido desde la perspectiva de la gestión y no atiende los procesos de ajuste y adecuación organizacional que sufren las instancias locales ante el proceso de reforma.

Un trabajo más hallado sobre la reforma educativa ocurrida en México y que merece especial atención es el trabajo de Pineda Guadarrama (2007)<sup>25</sup>, quien realizó una interesante investigación respecto del proceso de profesionalización de los docentes de educación básica en México. Esta investigación aborda lo que corresponde a la primera etapa de reforma educativa emprendida durante el gobierno de Vicente Fox. La tesis contiene un interesante y acucioso análisis sobre el carácter de dicho proceso de profesionalización realizado con las herramientas de la investigación cualitativa pues ocupa el Análisis Crítico del Discurso y el Análisis Interpretativo de Textos, se enfoca a reconocer la manera en cómo el discurso gubernamental sobre la profesionalización docente se constituye como un medio para la construcción de un modelo funcionalista para argumentar la Reforma Educativa en México (Pineda Guadarrama, 2007, pág. 264). De esta manera el autor se aboca al estudio de diversas fuentes documentales relacionadas con la señalada Reforma utilizando la teoría del conflicto y los desarrollos teóricos sobre los procesos de profesionalización. En términos generales se trata de una investigación sobre la manera en que el discurso de la reforma se ha constituido como una ideología que sustenta una cierta visión del poder sostenida por la cúpula gubernamental en turno para establecer un modelo educativo de carácter funcionalista que permite orientar la profesionalización docente en términos de control y reproducción del status (Pineda Guadarrama, 2007, pág. 269).

Desde nuestra óptica este trabajo realiza una de las primeras contribuciones que atienden el tema de la Reforma Educativa problematizándolo a fondo y asumiendo una postura que atiende la complejidad del tema y que se constituye como un referente obligado

---

<sup>25</sup> Este trabajo fue identificado y revisado durante la estancia de investigación que se realizó en the School of Public Administration de The University of New México, este trabajo le permitió a Pineda Guadarrama la obtención del grado de doctor of Philosophy Lenguaje, Literacy and Sociocultural Studies de la UNM en diciembre del 2007 y constituye un muy relevante antecedente de lo que ocurriría 6 años después.

para todo estudio que pretenda hacer una investigación de amplio alcance sobre el conjunto de reformas que han ocurrido en México sobre materia Educativa.

No es nuestra atención presentar un estudio pormenorizado de los trabajos revisados, ello excede las posibilidades de un ejercicio de tesis doctoral pues se coloca en el terreno de lo que se ha dado en llamar *estudio bibliométrico* la cual es una de las tareas que seguramente habrá que continuar una vez completado la obtención del grado respectivo. Consideramos que por ahora es suficiente la panorámica general construida en torno a la investigación sobre los procesos que la Reforma Educativa ha producido y la identificación de los diferentes esfuerzos de investigación desplegados para dar cuenta de ésta.

Es necesario señalar que este es sólo un avance en la investigación de los trabajos que están cercanos a nuestro objeto de estudio y, por esa razón, no es un balance conclusivo de todos los trabajos e investigaciones relacionadas con nuestros intereses de investigación.

Derivado de lo anterior podemos concluir que existe la necesidad de desarrollar proyectos de investigación que impliquen estudios sobre la implementación de políticas con un enfoque regional-local y su consecuente estudio de la acción de los actores locales y efectos en la dinámica de las organizaciones en las que participan y que además incluyan los procesos organizacionales asociados con la difusión de los discursos vigentes en la gestión de los asuntos de orden público. En el capítulo siguiente explicitaremos las bases teóricas-conceptuales que nos permitieron realizar una lectura de los fenómenos estudiados considerado los hallazgos realizados a partir de la revisión de la literatura y las consideraciones de orden epistémico y metodológico ya expresadas en este capítulo



## Capítulo II. Los estudios organizacionales y el neoinstitucionalismo en el contexto de los enfoques contemporáneos sobre gestión pública

Como ya hemos señalado el desarrollo de una investigación que aspire a comprender la manera en que se desarrollan los procesos organizacionales asociados al estudio de un caso específico requiere de la identificación, selección y uso de ciertos referentes teóricos que permitan caracterizar su objeto de interés y el contexto social particular que le da origen a aquellos procesos que a su vez lo soportan, ello implica delinear el *posicionamiento epistemológico* y establecer *la perspectiva epistemológica* desde la cual se realizará el abordaje del objeto de interés, lo primero ya se realizó en el apartado previo y lo segundo ocurrirá en este.

El referido requerimiento no se debe únicamente a la intención de cumplir con un simple formalismo que obliga a los investigadores a realizar un mero trámite o práctica rutinaria que, como tal, sea generalmente exigida y aceptada por una comunidad académica de la cual se espera aprobación y reconocimiento para, en su caso, ser habilitados como interlocutores válidos; claro está que ésta última cuestión sí es una de las aspiraciones de un amplio número de investigadores y aprendices del oficio de investigador; no obstante nos parece evidente que no es la única causa del afán por atender la construcción de referentes teóricos sólidos, en realidad ese ejercicio de teorización, desde nuestra perspectiva, debe ser asociado a un consistente proceso para la toma de decisiones que gire en torno a valorar el potencial explicativo de los corpus teóricos desarrollados para acceder a una plausible interpretación y eventual comprensión de los fenómenos en estudio, desarrollando a partir de éstos un marco de análisis que habilite una particular forma de abordaje del fenómeno en estudio.

Para el caso específico del estudio que aquí se presenta fue necesario identificar, en principio, la trayectoria del debate teórico ocurrido en torno al fenómeno organizacional, el estudio de las instituciones y la promoción de diversos discursos relevantes para el ejercicio de gobierno y gestión en las organizaciones de carácter público. Dicho seguimiento nos permitió reconocer algunos trazos de los argumentos ocupados para fundamentar el diseño de políticas públicas y la implementación de acciones concretas en materia educativa. En esa revisión –que por cierto es sumamente larga, aunque de carácter relativamente reciente- es

posible distinguir la prominencia del discurso en torno al estudio de las políticas públicas como parte de la investigación sobre el ejercicio de la acción pública, lo anterior nos condujo a ponderar la manera en que este discurso se entrelaza con otras dos perspectivas presentes en el ámbito de la gestión pública: el de la *Nueva Gerencia Pública* y el de la *gobernanza*. En este capítulo se recuperan algunos rasgos de estos discursos que nos parecen útiles para estudiar la dinámica organizacional que ocurre en la Educación Básica de México a partir de las recientes reformas puestas en marcha.

## 2.1 Los estudios organizacionales: un discurso alterno, plural y crítico para investigar la dinámica de las organizaciones públicas

Uno de los ejes teóricos para el abordaje del tema que nos ocupa en este trabajo es lo que se ha denominado estudios organizacionales (*organization studies*) en lo que sigue nos ocuparemos en delinear el peculiar carácter de una de las *teorías sustantivas* ocupadas para esta investigación. Lo anterior nos lleva a reconocer las deudas teóricas (incluido el abordaje metodológico) que el estudio de las organizaciones tiene con diversos campos del conocimiento en la actualidad y, entonces, a realizar una revisión de las disciplinas, autores y trabajos destacados involucrados en su aparición y desarrollo.

Montaño (2006), hace un detallado recuento de las disciplinas que han estado involucradas en el estudio de las organizaciones e identifica la que seguramente es una de las disciplinas que mayor influencia ha tenido en el estudio de lo organizacional, nos referimos a la *sociología de las organizaciones*. No es de extrañar que la sociología, disciplina que se asume como la encargada de analizar, interpretar y comprender los fenómenos colectivos, sea una de las principales fuentes en el estudio de los fenómenos organizacionales de la sociedad contemporánea.

Aunque el origen de la sociología, como parte de lo que ahora se denominan ciencias sociales, se ubica en las postrimerías del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, la *sociología de las organizaciones* tiene un origen más reciente apenas en la década de los 40's del siglo XX, de la mano de autores de origen anglosajón (específicamente estadounidenses) como Merton, Gouldner, Selznick y Blau (Montaño, 2006, p. 195), quienes recuperan la visión de Max Weber sobre el papel de la burocracia.

No obstante, la definición acerca del origen específico de los estudios sobre las organizaciones se inscribe en el contexto de un amplio debate, pues hay quienes refieren sus inicios con las aportaciones de Taylor y los trabajos realizados en torno a la Hawthorne de la Western Electric Co. Lo cierto es que, desde su origen, el estudio de las organizaciones estuvo ligado a disciplinas como la ingeniería, la administración, la psicología y la administración pública derivándose, de esta manera, sus respectivos abordajes metodológicos.

En esa misma línea destacan las aportaciones de Parsons quien legitima a la *sociología de las organizaciones* como área especializada de la sociología, al realizar una importante interconexión entre sociedad y organización. Parsons deriva la existencia de cuatro funciones clave que cumplen las organizaciones: reproducción de las normas y valores, adaptación, ejecución y, finalmente, integración. (Montaño, 2006, p. 198)

En sus inicios, y con un gran auge en el periodo de la posguerra, la *teoría organizacional* adoptó una perspectiva funcionalista (de corte positivista) la cual fue ampliamente difundida. Sin embargo, los principios teórico-metodológicos que la sustentan fueron -y siguen siendo aún ahora- objeto de un severo cuestionamiento ante su incapacidad para ofrecer explicaciones e interpretaciones plausibles frente la complejidad de los procesos ocurridos en torno a las organizaciones, ello ocasionó un relativo agotamiento de su marco analítico-explicativo dando pie a una amplia reformulación de ese discurso. (Montaño, 2006, p. 195)

Desde la perspectiva de Montaño (2006), el cuestionamiento del funcionalismo en Inglaterra da origen a un rompimiento paradigmático hacia la década de los 70's del siglo XX, la crítica enderezada por autores –nuevamente desde la sociología- como Mouzelis, Silverman, Clegg y Perry producen una serie de análisis que colocan sobre la mesa las evidentes limitaciones epistemológicas, metodológicas y teóricas de las explicaciones desarrolladas desde el funcionalismo y su base de racionalidad instrumental de corte positivista sobre el fenómeno organizacional, podemos decir que es con estas aportaciones con lo que arranca el campo denominado *organization studies*.

Por otro lado, el cuestionamiento a la idea de racionalidad de Weber da origen a varios planteamientos críticos como los de Simon (1957) -racionalidad limitada-, March y Olsen (1976); -anarquías organizadas-, Orton y Weick (1976) -estructuras flojamente acopladas-, aportaciones que, sin duda, establecen importantes aspectos a discutir tales como la toma de decisiones, la ambigüedad, los procesos de articulación organizacional y -algo muy importante para esta investigación-, su relación con los fenómenos institucionales.

Cabe destacar que en ese desarrollo investigativo se ha perfilado un amplio esfuerzo de caracterización paradigmática tal como el que realizan Burrell y Morgan (1985) quienes, a pesar de las diversas críticas que se le han formulado -debido a la perspectiva dicotómica que adoptan-, dan pauta a la incorporación de elementos teóricos desarrollados por Thomas Kuhn, como la comparación entre paradigmas y su inconmensurabilidad, en éste y otros aspectos la lista de autores que intervienen en la discusión se hace muy amplia.

Uno de los asuntos que resalta en esta revisión sobre la trayectoria de los estudios organizacionales es la constante búsqueda de la constatación empírica de los planteamientos teóricos de origen weberiano sobre las formas burocráticas adoptadas por las organizaciones y la incorporación de la etnometodología para, posteriormente, ampliar y afinar el análisis del poder, los actores y los sistemas, -con los estudios de Crozier y Friedberg (1990), ambos sociólogos, en Francia- desarrollado a través del estudio de casos particulares, reconociendo así la necesidad de realizar estudios específicos para identificar las particularidades de cada fenómeno estudiado y, entonces, las implicaciones de tratar de establecer generalizaciones abstractas para caracterizar los procesos organizacionales.

En ese mismo tenor Montaña (2006, p. 202), señala que en los últimos tiempos ha ocurrido una amplia renovación de la agenda de investigación la cual incluye la importante participación de autores franceses que hace énfasis en el trabajo de campo así como el tema de *la intervención organizacional* y la incorporación de aspectos como la cultura -que implicó agregar el estudio de lo simbólico, el imaginario social, los rituales y los procesos ceremoniales y sus correspondientes herramientas epistemológicas-, el ejercicio del poder y, particularmente, el lenguaje y el discurso producido con aquél. Cabe destacar que este es otro de los elementos claves para el desarrollo de nuestra perspectiva de análisis pero, como refieren Rendón y Montaña (2004), estas perspectivas se han ido construyendo por

separado a lo largo de más de un siglo de historia, todas ellas permanecen vigentes construidas por grupos académicos que las sustentan y avanzan en direcciones particulares y han sido incorporadas para el estudio de las organizaciones desde una perspectiva más amplia.

Desde nuestra óptica las organizaciones públicas –y en particular las educativas objeto de interés en esta investigación- como entidades complejas, recrean buena parte de los fenómenos que ocurren en el entorno que les rodea, en éstas se pueden apreciar fenómenos relacionados con la *cultura, el poder, la toma de decisiones y la construcción de los diversos discursos* que soportan la acción organizada. Este trabajo plantea que el estudio de la reforma a las organizaciones de carácter público ligadas a la actividad educativa debe considerar la inclusión de las esferas antes referidas y, cómo ya se ha dicho, que éstas pueden ser estudiadas a partir del análisis del discurso. Veamos algunas características de la forma en que se han abordado estos temas desde el ámbito de los Estudios Organizacionales y la investigación de la gestión-administración pública.

### 2.1.a. La cultura, el poder y la construcción del discurso en el estudio de las organizaciones

Un elemento que desde nuestra óptica asume gran relevancia para establecer una postura epistémica y metodológica en el estudio de las organizaciones públicas que atienden asuntos educativos, es su estudio desde una perspectiva que incluya referentes en torno a la cultura, el poder y sus esquemas discursivos, aspectos que ha sido integrados no hace mucho tiempo al estudio de las organizaciones. Este hecho ha marcado un parteaguas en la construcción de la teoría producida en ese campo, puesto que permite considerar aspectos que anteriormente no habían sido contemplados en el estudio de las organizaciones debido a la perspectiva disciplinar dominante.

De manera general las aportaciones teóricas sobre el tema de la cultura muestran una gran diversidad de perspectivas y enfoques, lo que ha desatado un amplio debate con sus correspondientes partidarios que abonan argumentos a favor de sus perspectivas, los supuestos ocupados y el abordaje metodológico desarrollado. Algunos autores vinculados a lo que hemos llamado *organization studies* han incorporado a sus estudios y reflexiones aportaciones como la que realiza Clifford Geertz (1986), quien plantea las implicaciones de

la manera en que el concepto del hombre se ve impactado por la noción de cultura que se adopte para la reflexión. Este autor hace una muy interesante revisión de algunos aspectos relacionados con su estudio y para ello identifica algunos rasgos que presenta la concepción del hombre construida en la ilustración, la cual se basa en la idea de que existe una cierta *uniformidad de composición*, apoyándose, fundamentalmente, en los descubrimientos de las ciencias naturales de la época. Esta visión apunta a la idea de que la naturaleza humana esta regularmente organizada, es invariable y simple, en línea con la concepción del universo newtoniano.

Otra idea relevante que se desprende de la llamada *concepción iluminista*, -discutida por Geertz-, es la idea de que existen *leyes generales* que rigen el funcionamiento del universo, éstas quizás sean aderezadas con particularidades locales a lo largo del mundo, pero eso no elimina el carácter inmutable de la naturaleza humana y de las leyes que la rigen. Esta visión, que detrás de sí incluye la noción de universalismo, es una pieza clave para entender el origen del debate sobre la cultura y los tintes particulares que esta adopta en los diferentes espacios geográficos. Un problema al que nos lleva tal concepción consiste en determinar las causas de la enorme variedad de diferencias que existen entre los distintos grupos humanos y los sujetos que los conforman.

Con base a estos planteamientos Clifford Geertz entreteje una explicación sobre la conformación de la cultura que toma como base la idea de que con esa concepción universalista y lineal es “extraordinariamente difícil trazar una línea entre lo que es natural, universal y constante en el hombre y lo que es convencional, local y variable” (Geertz, 1986, p. 3) y por tanto es necesario orientarse hacia una concepción más viable del hombre –como lo ha intentado la antropología- que usa como base la idea de que *la humanidad es variada en esencia*, tal como lo es en sus expresiones y la cultura, así él comprende a la cultura no como complejos esquemas de conducta sino como *una serie de mecanismos de control que gobiernan la conducta* en donde el hombre es el animal que más depende de esos mecanismos de control extragenéticos (Geertz, 1986, p. 9). Es interesante observar la confluencia que existe en la postura de Geertz y la que Erhard Friedberg presenta en su trabajo *Las cuatro dimensiones de la acción organizada* (1993), -del que nos ocuparemos con algún detalle más adelante- al revisar los mecanismos de regulación en las estructuras y reglas formales e

informales que operan en las organizaciones encargadas de la gestión pública de los servicios educativos en México.

Como se puede apreciar, a la base de la discusión se encuentran aspectos nodales relacionados con el comportamiento del individuo y de la actuación de éste en el marco de su colectivo y, al mismo tiempo, es posible advertir que encontramos sobre la mesa de debate un certero cuestionamiento a la situación del tránsito de sistemas arcaicos o tradicionales a esquemas sociales que pretenden ser definidos por la racionalidad analítica-instrumental ligada a la modernidad. Esta última caracterizada por la promoción de un alto desarrollo tecnológico, la búsqueda por instaurar regímenes democráticos, el apabullante avance y crecimiento de los espacios urbanos y el desarrollo de grandes y complejas redes de empresas que -de acuerdo a esa lógica argumental- representan la instauración inequívoca de una *racionalidad universal* en apariencia deseable para toda la humanidad.

Es posible observar que, a juego de atender el tema de la cultura, se estudian asuntos como la homogeneidad frente a la diferenciación en ciertos rasgos culturales es así que, contra el *universalismo iluminista*, se erige la idea de que lo que nos caracteriza *es la diferencia*. Lo anterior nos parece de suma importancia para el estudio del *Sistema Educativo Nacional* pues el abordar los procesos educativos nos obliga a colocar nuestra atención en la diferencias que pueden existir entre las personas que pertenecen a regiones, estados o localidades diferentes de un gran territorio como lo es México y su contraposición a los esfuerzos para establecer proyectos asociados a la búsqueda de la homogeneidad en diversos asuntos de carácter educativo definidos mediante el diseño de políticas públicas de cobertura nacional tales como los procesos de evaluación, la definición de los contenidos escolares y los esquemas de gestión escolar, entre otros aspectos. Este fenómeno homogeneizante, por otro lado, ha sido estudiado por Di Maggio y Powell (2001) como el isomorfismo institucional y sus efectos en los procesos organizacionales. Este es, sin duda, uno de los aspectos que habremos de subrayar cuando nos ocupemos de revisar las características del Sistema Educativo Nacional y el diseño de las políticas públicas en materia educativa de México.

Con respecto al tema del poder podemos decir que la interpretación y el tratamiento que se le ha dado en la literatura es diverso y muy variado; sin embargo, un elemento que

regularmente se encuentra presente en la discusión es la argumentación sobre su posible origen, -a veces ligado al carácter o naturaleza profunda del ser humano, otras a los aspectos sociales que determinan al sujeto, y con mayor frecuencia a la conjugación de ambos aspectos-, la manera en que éstos se ejercen y las condiciones que la sociedad establece para su manejo en el contexto social.

En ese sentido Friedberg (1997), a juego de estudiar la dinámica de la acción organizada, se enfoca a revisar el papel que el poder juega en su determinación. Para este autor la resolución de problemas materiales induce u obliga a los individuos a cooperar entre sí a efecto de darles una solución; en ese orden de ideas y ya que los problemas se tienen que resolver en común, el control diferencial define el campo de acción y las relaciones de intercambio de los participantes (Friedberg, 1997, p. 259).

Un asunto que se agrega a este razonamiento es el hecho de que todos los problemas ocurren en un contexto de desigualdad e incertidumbre. Respecto de la primera cuestión –la desigualdad-, esta tiene su origen en las relaciones entre los actores que ocurren bajo la existencia de un campo de desigualdad, estructurado por las relaciones de poder y dependencia, donde dominan aquellos sujetos que han sido capaces de imponer una cierta definición de los problemas a resolver. Por otro lado, la incertidumbre se constituye el principal recurso en las negociaciones de unos con otros puesto que, al haberla, los actores son capaces de controlarla parcialmente, pudiendo sacar ventaja e imponerse frente a aquello de lo que dependen (Friedberg, 1997, p. 260).

Basado en lo anterior –la resolución de problemas, la desigualdad y la incertidumbre-, Friedberg asevera que toda estructura de acción colectiva, y por tanto todo *sistema de acción concreto*, se constituye como un sistema de poder, así la acción colectiva que la hace posible no es otra que la política cotidiana o, si se prefiere, la micro-política. Así el poder es la materia prima, es la mediación que al mismo tiempo permite la coexistencia de la autonomía de objetivos de diferentes actores que guardan relativa autonomía y respeto de otros (Friedberg, 1997, p. 261).



Pero a diferencia de otros autores, Friedberg no sataniza o ve al poder como un fenómeno puramente negativo -ya antes lo había advertido-, sino como un mecanismo cotidiano e imprescindible con un amplio espectro de funciones:

El poder es el mecanismo cotidiano e imprescindible que mediatiza y regula los intercambios de los componentes indispensables en el mantenimiento, incluso el éxito, de un conjunto humano marcado por la coexistencia de actores relativamente autónomos y el desarrollo de racionalidades de acción limitadas que, por esta misma razón son, si no contradictorias, al menos divergentes, o, por explicarlo de una forma más neutra, son espontáneamente convergentes. (Friedberg, 1997, p. 267)

Como se puede apreciar esta perspectiva enfatiza el carácter social del poder, lo atiende bajo una interpretación no simple sino compleja y, a nuestro parecer, con una óptica que pretende ser más cercana al comportamiento del fenómeno y alejarse, entonces, de cierto enfoque maniqueo en la definición de las interacciones sociales. En nuestra opinión la dinámica educativa en el nivel básico es un escenario donde confluyen aspectos definidos claramente por las relaciones de poder, es más, consideramos el hecho educativo como un acto de poder el cual se encuentra definido por la participación de una multiplicidad de actores que confluyen en el espacio organizacional el cual se ve tensado por los procesos de negociación en los que se enfrentan las necesidades no necesariamente convergentes de los referidos actores que gozan de relativa autonomía en un contexto de reglas del juego (institucionalidad) en el que mantienen sus propios intereses y donde *las reformas* pretenden establecer nuevos esquemas de regulación de los actores involucrados que, eventualmente, pueden atentar contra el *status quo* y producir resistencias para su implementación. Adicionalmente, como ya lo advertimos, Friedberg explica que tradicionalmente en el estudio de las organizaciones se distingue dos tipos de estructura una formal y otra informal:

De acuerdo con ello, la primera corresponde a la parte oficial y codificada de la estructura, mientras que la segunda remite a la abundancia de las prácticas, interacciones y relaciones no previstas oficialmente, incluso clandestinas y ocultas, que forman parte de lo que se podría denominarse una segunda realidad paralela, en oposición a la primera. Y cuando se requiere comprender una organización, es al sociólogo a quien corresponde penetrar la apariencia o la ficción de la primera para entender la segunda en toda su riqueza y complejidad. (Friedberg, 1993, pág. 285)

Este tratamiento dado al estudio de las organizaciones es verdaderamente importante para nuestros fines pero, a diferencia de lo que el movimiento de las relaciones humanas,

Friedberg considera demasiado simplista e insostenible abordar por separado esta dicotomía porque en la realidad son inseparables e inextricables. El abordaje propuesto por Friedberg permite identificar la conformación de esquemas paralelos de articulación entre los elementos explícitos –dispositivos y reglas definidas de antemano y recogidas en el conjunto de elementos normativos oficiales- y los implícitos –formas de actuación soterradas o abiertas pero ausentes en la normativa oficial, reglas no escritas, costumbres aceptadas, valores entendidos y cualquier otra circunstancia o mecanismo que pueda incidir de alguna manera en la dinámica organizacional-; de manera que la primera se puede constituir como un referente aparente o ficticio como un medio para permitir la pervivencia de aspectos localmente determinados –con historia propia- los cuales permiten establecer un sistema de equilibrios y negociaciones cuando ocurre un proceso de reforma, en ese tenor:

En resumen [la estructura formal] no es la simple expresión de una lógica de eficacia. En cuanto instrumento de gobierno y regulación de la organización, es producto de una negociación entre sus miembros, la expresión cristalizada y codificada de una relación de fuerza y de un convenio entre los participantes; y, al mismo tiempo, su función es fijar ese convenio. En consecuencia, sus características están estrechamente vinculadas con las prácticas de los participantes (desde dirigentes hasta ejecutantes), prácticas que a su vez, remiten a las aptitudes de organización de aquellos, es decir, en su capacidad cognoscitiva y de relación para participar en el juego de la cooperación y el conflicto que tiene lugar en la organización. (Friedberg, 1993, pág. 286)

Adicionalmente la regulación que lleva a cabo nunca es total y, con frecuencia, se encuentra desbordada por un conjunto de prácticas que no respeta las prescripciones que dicta pues estas son corroídas poco a poco por los participantes en función de la percepción que éstos tienen de sus obligaciones como de sus recursos, lo que provoca la disminución de su importancia y el desplazamiento o limitación de su validez, e incluso, el invertir totalmente sus secuencias teóricas; así se llega a la conclusión de que:

La estructura y las reglas formales de la organización, por importantes que sean, no constituyen jamás sino una descripción muy aproximativa del trabajo real de una organización: el trabajo real se aleja del prescrito, las líneas jerárquicas se sortean y evitan, los procesos de decisión sólo siguen muy parcialmente los esquemas teóricos y el conjunto de formalidades reales para solucionar los problemas adoptan configuraciones inesperadas y sorprendentes que no respetan ni los límites formales de la organización ni la distribución de las prerrogativas establecidas por el organigrama y los manuales de la “buena administración” (Friedberg, 1993, pág. 287)

Es por ello que pueden aseverar que *la regla solo puede ser estructurante si su aplicación puede ser suspendida o modulada*, es decir, si sigue siendo fundamentalmente incierta, por ello para Friedberg “una regla sin relación de fuerza que la sostenga a la larga siempre se convierte en una forma vacía” y por ello “las función real de las características formales de una organización no es determinar directamente los comportamientos, sino estructurar espacios de negociación y de juego entre los actores” (1993, págs. 288-289).

Derivado de lo anterior, es posible aseverar que la formalización de la organización –y sus consecuentes reglas- es solo una parte visible de la *regulación efectiva* que es, en ese sentido, una mezcla de prescripciones formales e informales que se apoyan unos en otros. Así las primeras están definidas por la estructura de poder y, al mismo tiempo, en procesos de intercambio y negociación informales y, por otro lado, las prescripciones formales proporcionan argumentos y recursos para el proceso de negociación informal, por esta razón le ha llamado *regulación mixta*. Esta concepción del proceso de regulación que entremezcla factores formales e informales permite hacer una lectura del proceso de Reforma Educativa que afecta a las organizaciones públicas en los Estados del país que se encargan de la gestión educativa local y, por tanto, son los receptores y operadores de las nuevas reglas que pretenden dirigir la acción educativa, de manera que esta perspectiva se asume como un *background* que usamos en el análisis de las entrevistas recabadas.

Respecto de estudio del lenguaje y su análisis en el ámbito organizacional, Montaña (2001) refiere que el estudio de *la palabra* ha llegado recientemente a las ciencias sociales mediante las aportaciones y desarrollos realizados por parte del estructuralismo lingüístico, aunque también se han hecho reflexiones desde la perspectiva de la filosofía. El mismo autor realiza, a nuestro parecer, una afirmación fundamental:

La palabra sirve para expresar lo que pensamos, aunque también sirve de motor para la acción y para externar nuestros sentimientos. La palabra, por otro lado, antecede: el individuo está en cierto sentido, atrapado y conformado por sus redes de sentido, creadas colectivamente por el hombre. (Montaña, 2001, p. 203)

Dos cuestiones a destacar de la cita anterior, la primera corresponde al papel del lenguaje como motor de la acción y medio para expresar lo que pensamos, esta posibilidad del lenguaje lo coloca como una acción humana de primordial importancia pues, a pesar que

la palabra puede en ocasiones aparentar el estar disociada de la acción (divergencia entre lo que se dice y lo que se hace), finalmente la acción, individual o colectiva, se encuentra estrechamente vinculada a la palabra. El lenguaje es, entonces, origen y fin de la acción humana.

La segunda cuestión tiene que ver con el carácter de la palabra y el lenguaje como dispositivo previo a la existencia del individuo; esto es, cuando un nuevo ser humano nace el sistema de lenguaje se encuentra ya estructurado y definido, los sentidos de la palabra y el lenguaje han sido creados de manera colectiva, pero al mismo tiempo se recrean y reinventan, permitiendo mantener un sistema dinámico y en constante transformación, de esta manera el uso del lenguaje está sujeto a determinaciones espacio-temporales.

El carácter polifacético del lenguaje y, entonces, la multiplicidad de posibilidades que éste entraña conduce a Montaña a señalar:

El lenguaje es patrimonio, maravilla y misterio de la humanidad; un largo camino que se reinventa en cada recoveco del sendero; la palabra es recorrido, movimiento superficie, juego de presencias y ausencias: siempre alusión, en pocas palabras, sensualidad. (Montaña, 2001, p. 203)

El carácter sensual refiere a lo sensorial, es decir, de los sentidos y las sensaciones que estos pueden ayudar a reconocer en el mundo circundante. Montaña recupera a Chanlat y Bédard al observar que el lenguaje es la puerta de entrada al mundo de lo simbólico; además refiere las aportaciones de Mintzberg para introducir el tema del lenguaje en el estudio de las organizaciones. (Montaña, 2001, p. 204)

Otro asunto importante sobre el que nos advierte Montaña, corresponde al reconocimiento de una de las vertientes recientes que se ha abierto en el estudio sobre el uso del lenguaje en el ámbito de las organizaciones, nos referimos al uso de una vieja figura y su redescubrimiento: la metáfora. Gareth Morgan, a decir de Montaña (2001, p. 207), es uno de los primeros en usar la metáfora en el análisis organizacional, sobre todo como una estrategia de orden metodológico.

Se ha dicho aquí que el asunto de la metáfora se observa relevante porque permite introducir un tema de gran interés y relevancia: el del análisis del discurso. Alvesson y Karreman (2000), señalan que acontecimientos recientes en diversas disciplinas demuestran

la “ubicuidad” e “importancia del lenguaje” en las ciencias sociales y, a partir de esa aseveración, dichos autores realizan una erudita revisión de los diversos enfoques que, sobre análisis del discurso, han ocurrido en el ámbito organizacional.

Es posible señalar que en el lenguaje se sintetizan aspectos culturales y políticos. El lenguaje mismo es parte de la cultura y contiene las perspectivas construidas por los grupos humanos que lo utilizan, entraña una cosmovisión y perspectiva del orden del universo y sus componentes; es depositario implícito del sistema de valores que establece las conductas deseables y las reprochables; así mismo mantiene un circuito peculiar de comunicación entre los participantes definido por la existencia de códigos y signos que se usan corrientemente permitiendo la constitución de identidades o antagonismos. Por otro lado, en la esfera de lo político es también el lenguaje un medio donde se expresan las intencionalidades y pretensiones de los sujetos, la base sobre la que se producen los procesos de negociación, confrontación y acuerdo; se constituye como recurso fundamental para comunicar los deseos, manifestar las voluntades y discrepancias que permiten pensar en la toma de decisiones de manera consensada bajo los valores que la misma sociedad se impone tales como la democracia, la búsqueda de la igualdad y la libertad o guiarse por otro sistema de valores como la competencia, la eficiencia o la evaluación por resultados; es así que el lenguaje es forma y contenido, apariencia y esencia.

Esta breve reseña sobre el desarrollo de algunos temas abordados por los estudios organizacionales nos permite adoptar algunos elementos de ese discurso teórico para estudiar las implicaciones de la Reforma Educativa, asumir una postura epistemológica y derivar un abordaje metodológico adecuado para el estudio de los efectos que en el plano organizacional produce el diseño e implementación de políticas públicas en materia educativa.

## **2.2 El neoinstitucionalismo y su vinculación con el estudio de las organizaciones o el Institucionalismo Organizacional (Organizational Institutionalism)**

Como ya hemos dejado ver en el apartado anterior el estudio de las organizaciones ha estado vinculado fuertemente a la reflexión sobre la dimensión institucional, no obstante vale la pena hacer un breve recuento y caracterización de lo que llamamos nuevo institucionalismo para luego reconocer los aspectos concretos de este campo teórico en los que nos apoyamos para realizar esta investigación.

## 2.2.a. Un panorama general del institucionalismo organizacional

DiMaggio y Powell (2001) a comienzos de la década de los 90's del siglo XX anunciaban el “renacimiento” del estudio de las instituciones en el ámbito de lo que se ha denominado *ciencias sociales*. Los mismos autores refieren que dicho fenómeno aparece como una “reacción contra la revolución conductual de décadas recientes la cual interpretó la conducta económica y política como la consecuencia agregada de la elección individual” (DiMaggio & Power, 2001, pág. 34). Esta alusión al conductismo está asociada a la crítica a los modelos reduccionistas desarrollados desde el ámbito de la teoría económica y del individualismo teórico asumido para el estudio de la acción de los actores sociales. Es, así mismo, relevante destacar el origen crítico de este discurso –que varía en radicalidad dependiendo del enfoque en cuestión- que ha mantenido un amplio espectro de influencia en diversas disciplinas desde las que se ha abordado el estudio de las instituciones.

Una de las observaciones realizadas a la perspectiva conductista consiste en su omisión de *la influencia del contexto social* y su papel en la permanencia de diversas instituciones en un mundo, cómo lo aseveran March y Olsen (1984), donde cada vez con mayor fuerza y claridad se han expandido, complejizado, cuentan con más recursos y son altamente relevantes para la vida colectiva. En ese mismo orden de ideas y en el contexto de este debate en México Ayala Espino (2002), explica que:

El neoinstitucionalismo es una revolución que apenas ha comenzado y la búsqueda de los fundamentos institucionales del mercado está en plena ebullición. [...] es ya una auténtica revolución intelectual, que ha producido un arsenal de ideas para economistas, economistas políticos, historiadores económicos, sociólogos, historiadores y politólogos. Además ha influido áreas de estudio que actualmente incluyen en sus agendas de investigación temas que rebasan ampliamente los tópicos tradicionales. (Ayala Espino, 2002, pág. 1)

Por otro lado, Romero Vadillo (2001) señala que para identificar lo novedoso del llamado neoinstitucionalismo es necesario reconocer el debate que le dio origen, el cual se encuentra asociado a la evolución de las *ciencias sociales* ocurrida en la segunda mitad del siglo XX; explica así que el viejo institucionalismo dedicaba especial atención a los detalles de la configuración de las diferentes estructuras administrativas, legales y políticas, resultando trabajos de un carácter fundamentalmente normativo y los pocos análisis

comparativos realizados procedían de realizar yuxtaposiciones de las diversas configuraciones institucionales en diferentes países, lo que producía el límite de no generar conceptos y categorías de nivel intermedio; en ese sentido, los “nuevos institucionalismos nacieron precisamente del intento de explicar las diferencias que frente a los retos comunes se presentaban en países distintos” (Romero Vadillo, 2001, págs. 8-9). Una vez más aparece, pero ahora en el contexto de la teoría institucional, la idea de *atender las diferencias en el estudio de las reglas que definen las interacciones sociales*.

Como podemos derivar de lo anteriormente dicho no es posible hablar de un solo enfoque o corriente neoinstitucionalista, por el contrario, el debate en relación a la tipología de las diversas perspectivas ha llevado a establecer agrupaciones que buscan generar un cierto ordenamiento que nos permite, al mismo tiempo, reconocer la riqueza conceptual y de argumentos producidos en torno al papel de las organizaciones en las diversas esferas del hacer social. De esta manera nos encontramos con las tipologías presentadas por Romero Vadillo (2001) y por Pineda Guadarrama<sup>26</sup> (2002) quienes, en líneas generales, coinciden en identificar tres grandes enfoques del neoinstitucionalismo: el histórico, el de la elección racional y el sociológico.

Cada una de las vertientes antes referidas presentan características particulares que las hacen diferentes entre sí, no obstante, podemos reconocer –en coincidencia con los autores antes citados- un conjunto de características comunes en estos tres enfoques:

1. Los neoinstitucionalistas comparten la crítica a las visiones que *consideran a la historia como un proceso eficiente de equilibrios* donde las decisiones son tomadas por actores que *no se enfrentan a restricciones*<sup>27</sup> y también son críticos de las concepciones conductistas que mayormente *fijan su atención en el comportamiento de los actores sin considerar el entorno en el que actúan*, el cual a su vez codetermina las preferencias de los actores como los resultados de sus acciones. (Romero Vadillo, 2001, pág. 8)

---

<sup>26</sup> Este autor refiere que la tipología que presenta en la obra citada se apoya en las aportaciones de Hall y Taylor (Pineda Guadarrama, 2002) los cuales se refieren a “tres nuevos institucionalismos”.

<sup>27</sup> En este sentido las restricciones son las reglas impuestas -las instituciones- a los actores quienes se enfrentan a un sistema de castigos y estímulos definidos en las *reglas del juego*.

2. Consideran de manera general que las instituciones son *las reglas del juego* o, más precisamente, los constreñimientos u obligaciones creadas por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana y, con base a ello, se estructuran los alicientes del intercambio en los planos político, social o económico (North, 2006). En relación con lo anterior se suele considerar que esas reglas pueden ser formales o informales (Romero Vadillo, 2001, pág. 21) lo que permite un cierto juego entre la norma establecida -regulación a través de la acción punitiva- y la norma seguida por costumbre y convertida en patrón de comportamiento pero sin un referente normativo formal que, sin embargo, afecta de manera sustancial la acción individual, produce efectos sobre el ambiente y sobre las reglas formales instituidas, esta segunda cuestión es sumamente relevante para este trabajo, volveremos a hablar de esto más adelante.

3. Se cuestiona la perspectiva simplista de que la capacidad racional y abstracta del individuo determina su comportamiento social (y por lo tanto institucional y organizacional) estableciendo dudas y limitaciones sobre el carácter específico de la racionalidad como explicación unívoca del comportamiento, de manera que los actores no se comportan siempre de manera cooperativa y tampoco actúan entre sí mediante cambios de información, sino que son individuos que comparten concepciones específicas de la realidad e interactúan dentro de espacios institucionalizados de actividad política, lo cual hace posible considerar los procesos de negociación (Pineda Guadarrama, 2002, págs. 142, 148).

4. Las instituciones cumplen una relevante función social porque en muchos casos *representan la posibilidad de reducir el factor de incertidumbre* porque, de manera inherente, proporciona una estructura preconcebida para que ocurra la vida cotidiana (Pineda Guadarrama, 2002, pág. 150)

5. Para los neoinstitucionalistas cada organización desarrolla características propias que la hacen diferentes de las demás y es, precisamente, este factor diferenciador el más importante a considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales (Pineda Guadarrama, 2002, pág. 152)

6. Debido a lo anterior los neoinstitucionalistas están interesados en explicar la *estabilidad de los procesos sociales* en los que los agentes siempre están sujetos a una serie



de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder que están sujetas a la presencia de grupos que regularmente presentan intereses contrarios y hasta antagónicos.

Por otro lado, al distinguir algunas de sus diferencias podríamos referir que una de las más relevantes consiste en la concepción que existe sobre la utilidad y los alcances explicativos del concepto de racionalidad y el nivel de esta atribuido a los actores (Pineda Guadarrama, 2002, pág. 157), como medio para explicar el comportamiento del social del individuo, el abordaje metodológico desarrollado y la manera en que pretenden comprender o explicar los fenómenos asociados al funcionamiento de las instituciones pues, en algunos casos, la intención no es producir conceptos y teorías válidas para todo lugar y en cada momento sino elaborar teorías de alcance medio –en el sentido weberiano- que permitan explorar la diversidad entre clases de fenómenos similares (Thelen y Steinmo citados por Romero Vadillo, 2001, pág. 10).

2.2.b. Aspectos específicos del *institucionalismo organizacional* vinculados al objeto de interés: la reforma de las organizaciones institucionalizadas, el isomorfismo, los campos organizacionales y la legitimidad.

La cercanía entre los procesos que ocurren en la dinámica organizacional y el entorno institucional han provocado que, desde muy temprano, estos ámbitos hayan sido abordados de manera vinculada, para la construcción de los referentes teóricos de este trabajo. Para tal fin se revisó una amplia diversidad de trabajos en torno al neoinstitucionalismo, no obstante se decidió recuperar las aportaciones teórico-conceptuales de tres planos que nos parecen necesarios para acercarnos al estudio de las reformas en el Sistema Educativo Mexicano desde una perspectiva más amplia con pretensiones de complejidad.

En primer lugar nos referiremos a los procesos de *reforma* y su efecto en el plano *institucional y organizacional* para ello revisaremos las aportaciones de Brunsson y Olsen (2007) y del Castillo (2000), sobre la manera en que puede ser inducido -o no- el cambio de las organizaciones institucionalizadas y las posibles acciones por parte de los receptores de la reforma ante una modificación de los rasgos institucionales. En segundo lugar nos interesa hablar de las aportaciones clásicas de DiMaggio y Powell (2001) quienes estudian la racionalidad colectiva en los *campos organizacionales* y el *isomorfismo institucional* lo que nos permitirá sentar las bases para revisar la política educativa del gobierno mexicano y la

manera en que las entidades responsables de los estados –organizaciones públicas que se constituyen como un *campo organizacional*- han actuado ante la definición de una estrategia de política pública que adopta rasgos centralistas que, desde nuestra perspectiva, impulsan la conformación de perfiles organizacionales con una base institucional isomórfica. Finalmente, se consideró atender el fenómeno de la *legitimidad* de cara a los procesos de cambio y reforma en el ámbito institucional-organizacional, para ello nos apoyamos en el trabajo de Deephouse y Suchman (2008). En lo que sigue daremos cuenta de los aspectos específicos que nos interesan para efecto de este trabajo.

Esto último nos da la pauta para abordar la primera cuestión que nos ocupa en esta sección, nos referimos a los *procesos de cambio o reforma* vinculados a los aspectos institucionales y organizacionales. El primer conjunto de ideas que nos parece oportuno traer a la mesa se refiere al señalamiento de que el *cambio institucional* delinea las formas en que una organización evoluciona en el tiempo y adapta constantemente su configuración, de esta forma podemos considerar que las instituciones definen el marco dentro del cual se desarrolla la dinámica organizativa, debido a ello es importante estudiar el funcionamiento de las instituciones, la manera en que afectan la vida de las organizaciones y, por tanto, como cambian y se transforman, tal como lo señala del Castillo (2000, pág. 312).

Como hemos referido la institucionalidad está asociada a las reglas de actuación y funcionamiento definidas. Con base a ello nos es útil considerar -en línea que sugieren March y Olsen (1984 y 1989)- que por reglas se pueden entender las rutinas, procedimientos, estrategias, convenciones, formas organizacionales, roles, tecnologías, creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos alrededor de las cuales la dinámica gira. En concordancia con los argumentos de March y Olsen, Del Castillo (2000) explica que las acciones de los individuos participantes en la organización se basan fundamentalmente en identificar la conducta normativa adecuada, es decir, tienden a actuar con base en las reglas de adecuación y no con base al cálculo racional de las consecuencias posibles, ello produce que las rutinas hagan posible evitar conflictos debido a que proveen códigos de significado que facilitan la interpretación de posibilidades ambiguas, restringen los ámbitos de negociación dentro de márgenes manejables asegurando la aplicabilidad de los acuerdos, y ayudan a mitigar los eventos impredecibles creados por estructuras abiertas y procesos

decisorios del tipo Cesto de Basura (March y Olsen, 1976, citado por Del Castillo A. , 2000, pág. 314).

En ese tenor Brunsson y Olsen (2007), quienes estudian los procesos de reforma en las *organizaciones institucionalizadas*, a estas últimas las definen de la siguiente manera:

Puede decirse que las organizaciones están institucionalizadas en la medida en que su comportamiento está determinado por las reglas culturalmente condicionadas, las cuales se manifiestan en ciertas *rutinas de acción* y le dan significado a esas acciones; reflejan valores, intereses, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables (March & Olsen 1984 y 1989, citados por Brunsson & Olsen, 2007, pág. 18).

Considerar que las organizaciones se desenvuelven en entornos institucionalizados implica hacer énfasis en que muchas de las reglas establecidas en las organizaciones provienen del sistema de reglas de la sociedad en su amplitud, por ello podemos considerar que cada organización tiene su historia propia y, al paso del tiempo, conforma sus propias ideas acerca de qué parte de su trabajo es importante, cuáles son los resultados deseables o buenos y la manera en que es posible alcanzar esos resultados, deviniendo en la conformación de rutinas de acción específicas que cumplen las funciones particulares ya referidas. No obstante el paso de comportamientos a rutinas es incierto, por ello lo que falta es definir y describir el proceso -en específico, organización por organización diríamos- por medio del cual la organización institucionaliza ciertas prácticas y comportamientos (Del Castillo A. , 2000, pág. 314).

Una manera de hacerlo es tomando como base la propuesta de Berger y Luckman quienes consideran, en primera instancia, que el proceso de institucionalización es “una tipificación recíproca de *acciones habitadas* por los actores” (Berger & Luckman, 1968; citados por del Castillo, 2000, pág. 314). De esta manera la institucionalización puede verse como un proceso que involucra, al menos, tres elementos: 1. *La habituación*, que como ya dijimos se refiere al desarrollo de patrones de comportamiento para atender/resolver determinados problemas asociados a un estímulo en específico; 2. *La objetivación*, la cual implica el desarrollo de definiciones y significados compartidos de los comportamientos habitados y 3. *La sedimentación*, que corresponde al mecanismo mediante el cual se trasmite la tipificación recíproca de las acciones. Es importante señalar que esta manera de ver el

proceso de institucionalización “es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de cómo se originan y transforman las instituciones” (Del Castillo A. , 2000, pág. 315). Esta propuesta analítica es considerada como una excelente herramienta para estudiar el proceso de implementación de los diferentes momentos de la Reforma Educativa y los efectos que esta tuvo tanto en la dinámica organizacional como en las actuaciones de los actores estratégicos involucrados.

Como una manera de vincular lo hasta ahora dicho con la idea del *isomorfismo institucional* nos parece importante remarcar el que actualmente la búsqueda de la eficiencia es uno de los argumentos centrales para justificar la reforma de las organizaciones de gobierno, tal como lo refieren Arellano y Cabrero al atender los aspectos sustantivos de la agenda política y social en diferentes países:

Desde políticas masivas de privatización hasta francos programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, la idea sustantiva que aparece es que los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad. (Arellano y Cabrero 2000, pág. 5)

En relación a ello DiMaggio y Powell (2001), a juego de reflexionar sobre el papel de *la burocracia* planteado por Weber –recordemos que este último considera la burocracia como expresión del espíritu racional y un medio enormemente eficiente y poderoso para controlar a los hombres; tan así que, en su opinión, una vez establecida sería imposible echar marcha atrás a la burocratización- discuten si las razones de la burocratización y la racionalización se han transformado, derivando la idea de que las organizaciones en la actualidad tienden a ser más homogéneas:

Nosotros afirmamos que las causas de la burocratización y racionalización han cambiado. Ya se ha logrado la burocratización de las grandes empresas y del Estado. Las organizaciones se siguen haciendo más homogéneas y las burocracias siguen siendo la forma organizacional más común (Di Maggio & Powell, 2001, pág. 104);

Ya hemos dicho que el principal asunto que nos ocupa se refiere al proceso de implementación de la Reforma Educativa y su efecto en las organizaciones públicas que gestionan la educación básica en México, la respuesta de los actores involucrados y su

relación con los procesos de gestión que adoptan como base el discurso de la Nueva Gerencia Pública. En adición a esto es importante señalar que una de las principales intenciones expresadas en el discurso gubernamental es mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, por ello, es interesante que al mismo tiempo se asevere:

Sin embargo, en la actualidad el cambio estructural en las organizaciones parece motivado cada vez menos por la competencia o por la necesidad de eficiencia. Por el contrario, afirmamos que la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de los procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes. Por el contrario afirmamos que la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes. (Di Maggio & Powell, 2001, págs. 104-105)

Llama poderosamente la atención que en un mundo donde un buen número de los esfuerzos realizados al interior de un *Campo Organizacional*<sup>28</sup> (CO) se dirigen a conseguir el logro de la eficiencia –que se constituye como uno de los rasgos más importantes asociados a la racionalidad dominante- ocurra, en los hechos, el afán de homogeneidad se encuentre por encima de la búsqueda de la eficiencia lo que conlleva a la posibilidad de sacrificar la eficiencia en pos de conseguir la señalada homogeneidad.

DiMaggio y Powell señalan que el concepto que mejor contiene el proceso de homogenización es del *isomorfismo* el cual “es un proceso limitador que obliga a una unidad en la población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales” (Hawley, 1968; citado por Di Maggio & Powell, 2001, pág. 108). En su argumento existen varias razones que influyen para que se dé este proceso isomórfico, no obstante, una de las más significativas está asociada a la dinámica mediante la que se difunden las innovaciones entre las organizaciones participantes en el *campo organizacional*,

---

<sup>28</sup> Entendemos al *campo organizacional* en el sentido en que lo definen DiMaggio y Powell “Por campo organizacional nos referimos a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área conocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares” (Di Maggio & Powell, 2001, pág. 106). Ellos prefieren este enfoque al de población de Hannan y Freeman (1977), o las redes organizacionales de Laumann, Galaskiewicz y Marsden (1978), porque mediante esta noción, señalan, se puede incluir a la totalidad de actores importantes, en ese sentido la idea de *campo organizacional* abarca tanto la *conexión* como la *equivalencia estructural* lo que nos parece absolutamente útil para los propósitos de este trabajo.

ello implica que cuando su difusión llega a cierto punto en la estructuración del *CO* el efecto que produce es el de reducir el grado de diversidad de las organizaciones dentro del mismo.

En relación con lo anterior refieren que existen dos tipos de isomorfismo que ocurren mediante tres mecanismos. Los tipos son el *isomorfismo competitivo* y el *isomorfismo institucional*, en su opinión el primero es más pertinente para explicar los campos donde existe competencia libre y abierta, y el segundo “es un instrumento útil para entender la política y la ceremonia que subyace en la vida organizacional moderna” (Di Maggio & Powell, 2001, pág. 109), en un contexto donde las organizaciones compiten no solo por recursos y clientes, sino también por *poder político* y *legitimidad institucional*, así como por una buena condición económica y social, desde nuestra óptica la reforma educativa se encuentra más claramente en el caso del *isomorfismo institucional* y nos vemos imbuidos en la discusión sobre la *legitimidad institucional* que rodea al conjunto de reformas educativas.

En relación con los mecanismos mediante los cuales ocurre el *cambio institucional isomorfo* la tipología que proponen incluye tres: el primero es *el coercitivo*, asociado a la influencia de los procesos políticos y, en algunas ocasiones, ocurre como resultado directo de un mandato del gobierno; el segundo llamado *mimético o imitativo* que se da como resultado de generar respuestas estándares para enfrentar la incertidumbre que se puede transmitir de un espacio a otro de manera involuntaria -por la transferencia o rotación de empleados- o de manera explícita -mediante la acción concertada entre empresarios, gobiernos o empresas consultoras- y, el tercero, *el normativo* que asocian, principalmente, a los procesos de profesionalización ello se debe en parte a que la educación formal y la legitimidad tienen una base cognoscitiva producida por especialistas universitarios que, en muchas ocasiones, inducen normativamente hacia la definición de esquemas isomorfos.

Una revisión a detalle de esta propuesta nos permite observar que a la base se encuentra una intención de aislar las posibles razones que subyacen en la ocurrencia de un proceso de cambio institucional isomorfo y, aunque es claro que todo ejercicio de tipificación es muy discutible y riesgoso, nos parece útil esta tipología propuesta porque desde nuestra perspectiva asume específicamente las causas del cambio institucional ocurrido en la educación básica de México.

Finalmente, respecto del asunto de la legitimidad<sup>29</sup> el mismo Del Castillo explica que “Con la crisis de *legitimidad* de las instituciones públicas, se ha generalizado la imagen de las organizaciones gubernamentales como las menos inteligentes de la sociedad” (Del Castillo A. , 2000, pág. 277), y no es para menos, a nivel mundial los aparatos de gobierno presentan, de manera recurrente, cuestionamientos acerca de su legitimidad –que no es lo mismo que su legalidad- debido a que se aprecia una amplia distancia entre los fines para lo que fueron creadas y las acciones y/o resultados que reportan.

Czarniawska (2000, pág 288) señala que un medio tradicional para legitimar el sector público es el acto mismo de reformar, para mostrar que no únicamente se está actuando correctamente sino que además se está preocupado por estar mejorando constantemente. A ese respecto asevera que la legitimidad de las organizaciones radica en la congruencia entre las acciones organizacionales y los valores sociales expresados en las normas –reglas del juego- que se refieren a las acciones organizacionales (Dowling & Pfeffer, 1975, citado por Czarniawska, 2000, págs. 286-287); y que los procesos de legitimación corresponden a acciones que ayudan a poner a prueba o defender ese tipo de congruencia. Por lo antes dicho el proceso de legitimación debe coincidir con la definición prevaleciente de legitimidad; así mismo un *intento de legitimación* consiste en hacer visible el hecho de que las acciones organizacionales corresponden con las normas relevantes de la sociedad.

Los argumentos planteados en este párrafo asociados al institucionalismo organizacional nos permiten robustecer la atención de los aspectos discursivos y prácticos en los planos macro, meso y micro del análisis sobre la reforma educativa; al mismo tiempo nos permite abundar en los referentes teóricos para reforzar la postura epistémica y consolidar el marco analítico referencial en el siguiente párrafo abordamos la conexión de estos aspectos con la formulación e implementación de las políticas públicas.

---

<sup>29</sup> Es importante distinguir entre legalidad y legitimidad, la discusión es larga pero la podemos resumir en la idea de que lo legal se refiere a las conductas que ocurren al amparo de la ley, dentro del marco legal, por eso se denomina legalidad, de esta manera si una acción o conducta está contemplada dentro de la ley, por ejemplo, azotar o cortarles la mano a los ladrones, es legal aunque sea cuestionable su fundamento ético o moral y su sentido práctico. Por otro lado la legitimidad se trata de la creencia de que las estructuras procedimientos, acciones y decisiones, de un estado son correctas, adecuadas, moralmente buenas y que por ello merecen reconocimiento del colectivo social.

## 2.3 La formulación e implementación de políticas públicas: sus implicaciones en el ámbito organizacional y regional

En el proceso de construcción de un aparato teórico referencial que nos permitiera luego establecer un marco de análisis para el estudio de las reformas educativas, algunas preguntas a las que se debió dar respuesta fueron las siguientes: ¿existen coincidencias, puntos de cruce o cercanías teóricas, metodológicas y conceptuales entre la perspectiva de las *políticas públicas*, la de los *estudios organizacionales* y el *neoinstitucionalismo*?, de ser afirmativa la respuesta una siguiente cuestión a atender sería ¿es posible establecer una articulación coherente entre ambos corpus teóricos que nos permita la construcción de un marco de análisis para el estudio de los procesos de reforma en el sistema de educación básica en México? Y finalmente si esto fuera plausible ¿a partir de este dispositivo teórico articulado podríamos ensamblar un esquema de trabajo que nos permita utilizar el *estudio de caso* como un recurso para investigar las particularidades de los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas en el plano regional-local y su efecto en la dinámica organizacional?, en lo que sigue de este apartado buscaremos sugerir algunas respuestas a las interrogantes antes enunciadas.

### 2.3.a. El discurso sobre las políticas públicas: un panorama general de su conformación y convergencias con el enfoque de los estudios organizacionales

A partir de que Harold Lasswell afirmó que las motivaciones de los individuos para la toma de decisiones no se reducen solamente a la búsqueda de beneficios económicos sino también a la búsqueda de afecto, respeto, rectitud, educación y bienestar (Lasswell, 1957, pág. 6), se perfiló el desarrollo de una postura teórica que cuestionó –y que aún ahora es ocupada como fundamento y base para la discusión- la visión erigida por la perspectiva dominante de las disciplinas<sup>30</sup> económico-administrativas, la cual propone una explicación y

---

<sup>30</sup> Utilizamos el término disciplina para denotar la conformación y existencia de un conjunto de prácticas, métodos y saberes asociados a un *objeto de estudio* que, de manera arbitraria y como parte de una estrategia metodológica, segmenta la realidad, centrandose en una parte de esa realidad. Etimológicamente la palabra disciplina proviene del latín y sus componentes léxicos son *discere* (aprender), más el sufijo *ina* (pertenencia) lo que nos arroja la idea de lo que pertenece a un aprendizaje específico o a una enseñanza en particular (Diccionario Etimológico, 2015); es posible aseverar que esta división disciplinar ha sido resultado de la división del trabajo que produjo la aparición de las diversas disciplinas científicas después de concluido el medioevo, cuestión que permitió un extraordinario desarrollo sobre el conocimiento en múltiples campos de



modelación cuantitativa de la conducta humana<sup>31</sup> y, por extensión, una consecuente caracterización del efecto concreto que ésta última produce sobre la gestión de los asuntos de orden privado y público. Dicha visión –a la que nos referiremos también como *enfoque dominante*- ha sido influida, de manera sustancial, por el discurso económico predominante que utiliza como base de sus razonamientos la noción *homo oeconomicus*, tal noción sugiere que los hombres se movilizan especialmente por una intención maximizadora de su bienestar que coincide con la intención de realizar el mínimo esfuerzo posible, mediante el uso de una particular racionalidad utilitaria. Esta visión<sup>32</sup> -en su origen es más compleja y amplia-, ha sido simplificada al ser retomada por los exponentes de la influyente economía neoclásica y sus actuales difusores que constituyen una verdadera *mainstream*<sup>33</sup> en el actual pensamiento económico y administrativo. La anterior aseveración puede ser constatada en uno de los textos más influyentes que existen en cuanto al estudio de la gestión de los asuntos públicos, nos referimos a la obra de Joseph Stiglitz: *Economía del sector público*; en este texto, entre otras cosas, se aborda la teoría de la elección pública (public choice theory) desarrollada por autores como James Buchanan, Kenneth Arrow, Gary Becker y el mismo Stiglitz, quienes de manera similar basan su interpretación en la adopción de la ya referida estrategia modelística-cuantitativa reivindicando así la visión dominante sobre la manera en que se deben explicar

---

la física, la biología y la medicina, entre otros ámbitos del conocimiento, pero que a su vez afectó la posibilidad de un entendimiento más amplio y complejo; dificultando, a su vez, la interacción entre las diversas recién formadas disciplinas.

<sup>31</sup> Este enfoque, desde nuestra óptica, padece cierto reduccionismo, entendido este como un artilugio metodológico que promueve el uso de una operación epistémica que percibe la realidad como la reducción de otra más general y omniabarcante; así este enfoque pretende transferir algunos principios usados en la física del siglo XIX al estudio de los aspectos económicos y sociales, de esta forma se considera que la conducta humana *no es otra cosa* que la agregación de ciertas variables o determinantes que la componen y, por tanto, su identificación y aislamiento permite su modelación, la correspondiente cuantificación matemática y, entonces, la posibilidad de predecir el comportamiento humano; tal como si se tratara de una simple agregación de variables al modo en que se estudiaba el comportamiento de la física en el siglo XIX.

<sup>32</sup> Se considera que esta noción –homo economicus ó oeconomicus- fue ocupada inicialmente en el siglo XIX, por algunos críticos de John Stuart Mill, pues en un texto de 1836 Mill señala que lo que él propone es “una definición arbitraria del hombre como un ser que, inevitablemente, **hace aquello con lo cual puede obtener la mayor cantidad de cosas necesarias, comodidades y lujos, con la menor cantidad de trabajo y abnegación física con las que éstas se pueden obtener**” (Mill, 1836) -negritas nuestras-, este recurso conceptual fue ocupado por un amplio conjunto de economistas como lo son Francis Edgeworth, William Stanley Jevons, Léon Walras y Vilfredo Pareto y para el siglo XX retomado por Lionel Robbins en su teoría de la *elección racional* con lo que adquirió su actual y más específico significado.

<sup>33</sup> Este anglicismo –que literalmente significa *corriente principal*- ha sido ocupado para referir a un discurso o pensamiento predominante en un periodo determinado y será usado aquí para hablar de aquellos enfoques teóricos que gozan de una amplia difusión e influencia pues son sustentados por un conjunto de académicos, ejecutivos de empresas y/o administradores públicos que los producen, reproducen, promueven y utilizan para formular y justificar su toma de decisiones y acciones concretas.

y valorar la toma de decisiones respecto de los asuntos del orden público, alterna a ella la visión “pluralista de las políticas públicas ofrece, a partir de objetivos normativos (la democracia pluralista), una interpretación de los cambios que se operan en el seno de las sociedades contemporáneas, principalmente las occidentales” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 65)

En relación con lo anterior es posible reconocer en estos momentos –y con mayor claridad a partir de los efectos de la crisis económica mundial iniciada en 2008- que pese al empecinamiento de amplios sectores pertenecientes a una influyente comunidad académica, empresarial y política que busca mantener vigente los principales postulados de la referida perspectiva teórica, esta muestra severas dificultades e, inclusive, una franca incapacidad para proponer explicaciones plausibles y salidas viables a los problemas que aquejan a una gran porción de la sociedad mundial. Lo anterior coloca a dicha perspectiva en una severa crisis de validez teórica y credibilidad pública; adicionalmente, pone en evidencia su real capacidad explicativa respecto de los problemas que nos aquejan y las soluciones formuladas para atenderlos.

Frente a esa visión se hace necesario promover y fortalecer la construcción de una perspectiva teórica abierta pero coherentemente articulada para el estudio de los asuntos de carácter público, específicamente los ligados a la acción de gobierno, nos parece que esto ya ocurre en el trabajo de algunos estudiosos adscritos al campo de las políticas públicas (Meny & Thoenig, 1992); tal intención es coincidente con diversos esfuerzos ocurridos al interior de otros campos de estudio como sucede en el discurso organizacional donde la adopción de una postura divergente de la dominante Teoría de la Organización ha derivado en el desarrollo de una visión que explora la inclusión de diversas miradas disciplinares constituyendo lo que ahora denominamos Estudios Organizacionales. A nuestro parecer este hecho –el carácter abierto e interdisciplinario- representa el primero de los puntos de cruce que nos permite identificar la existencia de coincidencias o puntos de cruce que inducen a considerar el estudio del diseño y la implementación de las políticas públicas vinculándolo a una perspectiva o enfoque organizacional.

Otro de los puntos de cruce que invita a realizar una articulación teórica entre los estudios organizacionales y las políticas públicas es la circunstancia de que ambos corpus

teóricos, cómo ya habíamos señalado, se construyen en torno a *objetos de interés* (Contreras & De la Rosa, 2013, pág. 15), cuestión que desde nuestra perspectiva permite una postura que desborda los enfoques disciplinares; no debemos olvidar que nos encontramos frente a la conformación de un conjunto de saberes especializados producidos a partir de la aplicación de procedimientos metodológicos propios de cada campo disciplinar; de manera que, al adoptar una perspectiva en torno a *objetos de interés*, esta exige el desarrollo de una mirada desde distintas disciplinas y, con ello, se abre la posibilidad de una interpretación inter, multi o transdisciplinaria la cual atiende, de manera fundamental, al comportamiento del objeto de estudio y no a las artificiales fronteras construidas disciplinarmente, de manera que ambas visiones se instalan desde una atalaya que nos obliga a integrar una perspectiva que transita entre las fronteras que han colocado los gremios de practicantes de una y otra disciplina, parcelando el terreno y produciendo sus propias reglas, herramientas y métodos de trabajo. En ese sentido, las políticas públicas –como objeto de interés- son estudiadas desde el derecho, la sociología, la ciencia política, la economía, la psicología social e, incluso, desde la lingüística y la narrativa; de manera similar la organización y los procesos que se derivan de ésta, han sido objeto de atención por parte de la sociología, la ciencia política, la antropología, la economía y la psicología, entre otras disciplinas.

Otro asunto que nos permite identificar cruces entre el estudio de las políticas públicas y de las organizaciones se refiere al origen<sup>34</sup> y las dificultades enfrentadas para desarrollar una definición y ubicación de su campo de estudio, veamos algunas de estas coincidencias.

Es evidente que la prolífica discusión respecto del análisis de las políticas públicas está precedida por un ejercicio de definición de lo que éstas son, en ese sentido nos parece que vale la pena recuperar algunos aspectos sobre el origen de la categoría de políticas públicas. En el estudio de su origen, ya desde principios de la década de los 90's del siglo pasado, Guerrero (1993, págs. 89-90) hace una detallada descripción de la manera en que se adoptan diversos vocablos en diferentes lenguas para hablar de la acción de gobierno y la

---

<sup>34</sup> El origen de ambos campos de estudio (políticas públicas y organizaciones) es de carácter anglosajón, aunque ahora hay aportaciones teóricas en otras lenguas, es indiscutible este origen étnico y lingüístico que les da origen, y ello implica una característica común que debe ser considerada al momento de establecer reflexiones en el castellano pues existen diferencias sustanciales en el plano de lo que se quiere significar con los vocablos utilizados en cada lengua como se aprecia más adelante.

política (destacan en el inglés las voces *policy*, *politics* y *policies*); más recientemente Roth, en relación a esta distinción sobre los términos asociados a la políticas, refiere:

En inglés, *polity* se refiere a la esfera de la política en general; *politics* corresponde a las actividades políticas realizadas para lograr el control del poder político (el juego electoral, los debates en el Congreso, las movilizaciones, los cargos, etc.); y finalmente, *policy* designa a las actividades resultantes de la *politics* (sus consecuencias, resultados o sus *outputs*). De modo que la *policy*, término que tiene en el inglés el significado de curso de acción, de programa de acciones adoptadas por una persona, grupo o gobierno, o serie de principios sobre los cuales están basadas estas acciones, corresponde, combinado con el concepto de *public*, al proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública, es decir *public policy* o política pública. En cambio, los idiomas de raíces latinas no ofrecen una distinción terminológica y conceptual tan clara en la materia. (Roth, 2010, pág. 19)

Esta referencia hace evidente las complejas diferencias existentes en la construcción y uso del lenguaje, de esta manera en inglés es posible reconocer un desdoblamiento de varios conceptos para aludir, en un mismo plano de acción, a diversas situaciones que están estrechamente relacionadas entre sí; al parecer algo muy similar ocurre con el concepto de *organización*, tal y como lo distingue Montaña:

Resulta conveniente señalar al respecto que la estructura organizacional se confunde con frecuencia con el concepto mismo de organización. La primera constituye un conjunto estable de relaciones sociales que, desde un punto de vista simple y formal, es resultado del análisis racional, sancionado por los órganos oficiales respectivos con el objeto explícito de alcanzar los fines de la organización mediante la distribución de tareas y la autoridad. [...] Por su parte, la organización puede ser entendida de dos maneras. Primero, como una unidad social concreta, como por ejemplo la Universidad Autónoma Metropolitana; segundo, como el proceso mediante el cual se negocia intersubjetivamente el sentido de la acción y, por lo tanto, de la colaboración y el acceso a los privilegios en un espacio social. (Montaña, La organización universitaria. Disputa y tensiones entre el modelo administrativo y la anarquía organizada, 2012, págs. 35-36)

Es posible apreciar a partir de lo aquí citado que en español –y en otras lenguas romance- es nula o escasa la diferenciación que existe al hablar de organización pues se alude por lo menos a tres cosas: a la estructura organizacional, a una entidad concreta en donde el vocablo se toma como un sustantivo (*organization* en inglés) y la referencia a una acción o verbo (*organizing* también en inglés) que indica la ocurrencia de un conjunto de actos tendientes a producir una acción articulada; por otro lado, el concepto de política alude al amplio campo del poder, a las acciones derivadas para definir los procesos de control político y, adicionalmente, se puede entender también a la actividad o curso de acción puesto en

marcha por autoridades de carácter gubernamental, es evidente en ambos casos el amplio espectro de acción al que aluden cada uno de los conceptos referidos. Revisemos ahora los posibles procesos de interacción entre la dinámica organizacional y las políticas públicas.

### 2.3.b. Consideraciones acerca de la manera en que las organizaciones participan en el diseño e implementación de políticas públicas y cómo estas influyen en la dinámica organizacional en el plano regional-local

Es ampliamente sabido por los estudiosos de las políticas públicas que la perspectiva desarrollada por Harold Lasswell se erige como el primer marco conceptual y el enfoque más popular e influyente en el estudio de las políticas públicas tal como lo afirma Roth (2010). El mismo autor -quien realiza un interesante esfuerzo de clasificación- denomina a éste como el *enfoque o modelo secuencial*, el cual presenta a la política pública como un objeto que puede ser subdividido en varias etapas y éstas a su vez estudiadas por separado –para Roth esto es claramente una influencia de la perspectiva positivista- lo que ha servido de base para la realización de un considerable número de investigaciones y, a pesar de que se ha denostado esta postura, nos parece que si es posible distinguir –aunque no de forma secuencial estricta- los momentos o etapas, por ello representa un importante recurso analítico para estudiar el proceder de la autoridad gubernamental y que ocupamos en este trabajo.

Cabe señalar que actualmente se considera que las etapas del ciclo de las políticas son cinco, las cuales se enlistan a continuación:

1. Definición del problema y conformación de la agenda pública,
2. Formulación de soluciones,
3. La toma de decisión (o legitimación),
4. Implementación y
5. Evaluación (Roth, 2010, pág. 26).

No obstante su influencia y atinada ampliación del enfoque de análisis al incluir aspectos que no eran considerados por la perspectiva dominante este enfoque ha sido objeto de críticas y observaciones, asunto que revisaremos más adelante; por ahora nos parece que la clasificación que propone Roth sobre los diversos enfoques de análisis de las políticas públicas, basándose en su perspectiva epistemológica, es relevante para nuestro estudio. Los enfoques que dicho autor distingue son: los enfoques tradicionales, los enfoques

integracionistas y los enfoques interpretativistas; en ese tenor el enfoque de Lasswell se encuadra dentro de la categoría de enfoques tradicionales.

Es importante recordar que nuestro objeto de interés es la actual Reforma Educativa ocurrida en México, esta consiste en la formulación e implementación de un conjunto de políticas, programas, leyes, normas y diversas acciones formuladas por el Ejecutivo Federal y operadas mediante gestión de la Secretaría de Educación Pública federal en coordinación con las secretarías de educación de los Estados.

En la búsqueda de establecer los posibles vínculos y perspectiva conjunta entre políticas y organizaciones Contreras y De la Rosa, al estudiar la relación entre las organizaciones y las políticas públicas, señalan que:

... ambas, organización y política pública, son elementos constitutivos de esa sociedad y como tales mantienen relaciones funcionales. Cuando se reconocen o identifican esas relaciones, la política pública deja de ser un fenómeno más del ambiente de la organización y/o de lo organizado, pierde la indiferenciación que le confunde con el mismo ambiente y puede ser integrada en el campo de estudio que ordena el conocimiento de lo organizacional. Desde ese momento queda [la política pública] en la perspectiva organizacional. (Contreras & De la Rosa, 2013, pág. 29)

Aunado a lo anterior, e interesados en estudiar los posibles puentes o vínculos entre ambos campos de estudio, Contreras y De la Rosa reconocen en las categorías una manera de ordenar la realidad, de manera que en torno a las políticas se han producido un conjunto de categorías que son usadas por los estudiosos de este campo, ejemplo de estas son *implementación, asunto público, agenda institucional, red de políticas, dominio o sector de políticas y coaliciones promotoras de políticas*, entre otras, mientras que en el plano organizacional se habla de *sistema de acción concreto, sistemas flojamente acoplados, ambigüedad e interpretación en los procesos organizativos, identidad y simbolismo en las organizaciones, cambio organizacional, culturas y subculturas organizacionales*, entre otras categorías. En este sentido refieren:

[...] un estudioso de las organizaciones coloca en la perspectiva organizacional a la política pública cuando, de entre el ambiente organizacional, la ha percibido como fuente de los factores que afectan al problema organizacional que estudia y por lo tanto, que lo explican de alguna manera. De este modo, de entre la gran cantidad de fenómenos u objetos que cohabitan en la sociedad de organizaciones, organizacional u organizada,

la política pública llama la atención del estudioso de lo organizacional, quien reacciona dirigiendo hacia ella sus recursos cognitivos y procesándola en sucesivas y simultáneas asimilaciones y acomodaciones con sus esquemas organizacionales. (Contreras & De la Rosa, 2013, pág. 30)

La apuesta consiste, a nuestro entender, en usar de manera coherente y articulada los recursos epistemológicos, teóricos, conceptuales y metodológicos provenientes de ambos ámbitos de estudio, de manera que se pueda establecer una especie de diálogo que no se base en la subordinación de un campo a otro sino una visión que nos permita transitar a una perspectiva integrada y pertinente para atender las problemáticas en investigación; para confirmar lo anterior se afirma:

En síntesis, estudiar la política pública desde una perspectiva organizacional implica verla como explicación/solución de las variaciones/problemas en el estado de la organización y/o de lo organizado, es decir, como un factor o conjunto de factores que hacen variar el estado de lo organizacional así como sus procesos relaciones, metas, recursos y hasta su estructura. (Contreras & De la Rosa, 2013, págs. 30-31)

Una pregunta que se desprende del estudio de las políticas públicas es ¿de qué manera intervienen las organizaciones en el diseño y la implementación de políticas? y, a su vez, ¿cómo éstas definen en los procesos institucionales y organizacionales regionales locales? Para establecer alguna posible respuesta a lo anterior nos parece que vale la pena recurrir a lo que plantean Contreras y De la Rosa en relación al uso de dos supuestos relacionales, para establecer un vínculo entre el estudio de las organizaciones y las políticas públicas. El primer supuesto refiere que la política pública afecta el comportamiento organizacional en un sentido institucional y, entonces, se puede constituir como un constreñimiento para el comportamiento de las organizaciones, el segundo supuesto plantea que:

[...] las organizaciones intervienen activamente en las políticas públicas, ya sea como marcos limítrofes de los espacios donde se diseñan, deciden, promueven, retardan, obstruyen, implementan, estudian, agendan o evalúan, o como actores activos y comprometidos que toman partido a favor o en contra de algunas de ellas e incluso influyen en las que les benefician o perjudican. (Contreras & De la Rosa, 2013, págs. 23-24)

La codeterminación de uno y otro fenómeno es un rasgo que caracteriza la relación entre políticas públicas y las organizaciones, de modo tal que mientras aquéllas forman parte de los factores que participan la estructuración y conducta de las organizaciones estas

intervienen como sujeto colectivo en la conformación de aquellas, en su operación e incluso en su obstaculización.

Adicionalmente, Hernández Magallón y Ramírez Martínez (2012), argumentan una propuesta analítica para el estudio de las políticas públicas para alejarse de la postura epistemológica convencional del positivismo, pues aquella permite “el estudio de los actores, sus intereses, su interacción con otros y la forma en que influyen en la conformación de políticas públicas” (Hernández & Ramírez, 2012, pág. 1). Su propuesta consiste en ocupar el análisis del discurso, en particular el análisis crítico del discurso, el cual abona en la búsqueda de ocupar estrategias de carácter cualitativo que pone al centro la manera en que diversos actores establecen percepciones y definen sus comportamientos al momento de encontrarse, por ejemplo, de frente a un proceso de implementación.

Por otro lado si consideramos, en línea con Meny y Thoenig (1992), que la política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, y que además: “desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos [...] se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en *un espacio geográfico*” (Meny & Thoenig, 1992, págs. 89-90; cursivas nuestras); apoyándonos en esta perspectiva podríamos decir que la referida Reforma Educativa puede ser estudiada como una política pública para cualquiera de sus fases - diseño, implementación o evaluación- o en todas ellas.

En ese sentido, para la *etapa de diseño* se puede estudiar, principalmente, la participación de diversas organizaciones en la formulación de las políticas y durante la *fase de implementación*<sup>35</sup> es posible investigar el efecto que éstas tienen en la adecuación de la

---

<sup>35</sup> Según Meny y Thoenig “La implementación designa la fase de una política durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones textos o de discursos” (1992, pág. 158); ello significa,



dinámica organizacional de un espacio concreto. Ello significa no perder de vista la dimensión regional, lo cual nos lleva a revalorar nuestras consideraciones e ideas sobre las dimensiones espacio-tiempo -sin considerarlas en un sentido absoluto o como algo dado y casi de carácter axiomático- y la noción de región la cual, por cierto, tiene su origen etimológico del vocablo latino *regere* que significa regir o gobernar (Tapia Uribe & Yurén Camarena, 2002, pág. 10). Desde la perspectiva de Tapia y Yurén:

[...] lo que importa en la perspectiva regional es cómo se conforma ese particular que es la región, cuáles son las fronteras simbólicas que lo diferencian de otros particulares y cómo se relaciona con ellos a partir de un elemento exterior al sistema de particulares que opera como cuasi-universal que siempre tiene un carácter relativo. De lo que se trata, pues, es ver lo que delimita una región y la distingue de las otras, y lo que permite determinarla en función de su identificación con la nación. (Tapia Uribe & Yurén Camarena, Introducción, 2002, pág. 17)

Esta aseveración nos parece de especial relevancia en un contexto en el que el estudio de la implementación de políticas educativas en el plano local-regional es escaso y, al mismo tiempo, se observan grandes fracasos en ese sentido, además: “Pese a ello la búsqueda de las causas de estos fracasos no se hace con la suficiente prontitud para enmendar errores”. (Flores & Mendoza, 2012, pág. 11), ello nos impulsa confirmar la pertinencia de diseñar esquemas de análisis sobre los procesos de implementación regional-local de las políticas públicas.

### 2.3.c. A manera de síntesis sobre la articulación entre políticas públicas y dinámica organizacional

Como es posible reconocer, a partir del recuento que se ha hecho en este apartado, hay una gran afinidad y conexiones entre los tópicos y abordajes que resultan útiles para

---

entre otras cosas, ejecutar, dirigir, administrar, es decir, poner en práctica aquel dispositivo que pretende orientar el sentido de la acción de una organización.

analizar e investigar el tema educativo desde la perspectiva de las políticas públicas: el ejercicio del poder, como tema central y el lenguaje como su correlato y fiel guardián, se vinculan a ese abanico de asuntos que pueden contribuir a mejorar nuestro entendimiento de tan relevante tema para la sociedad.

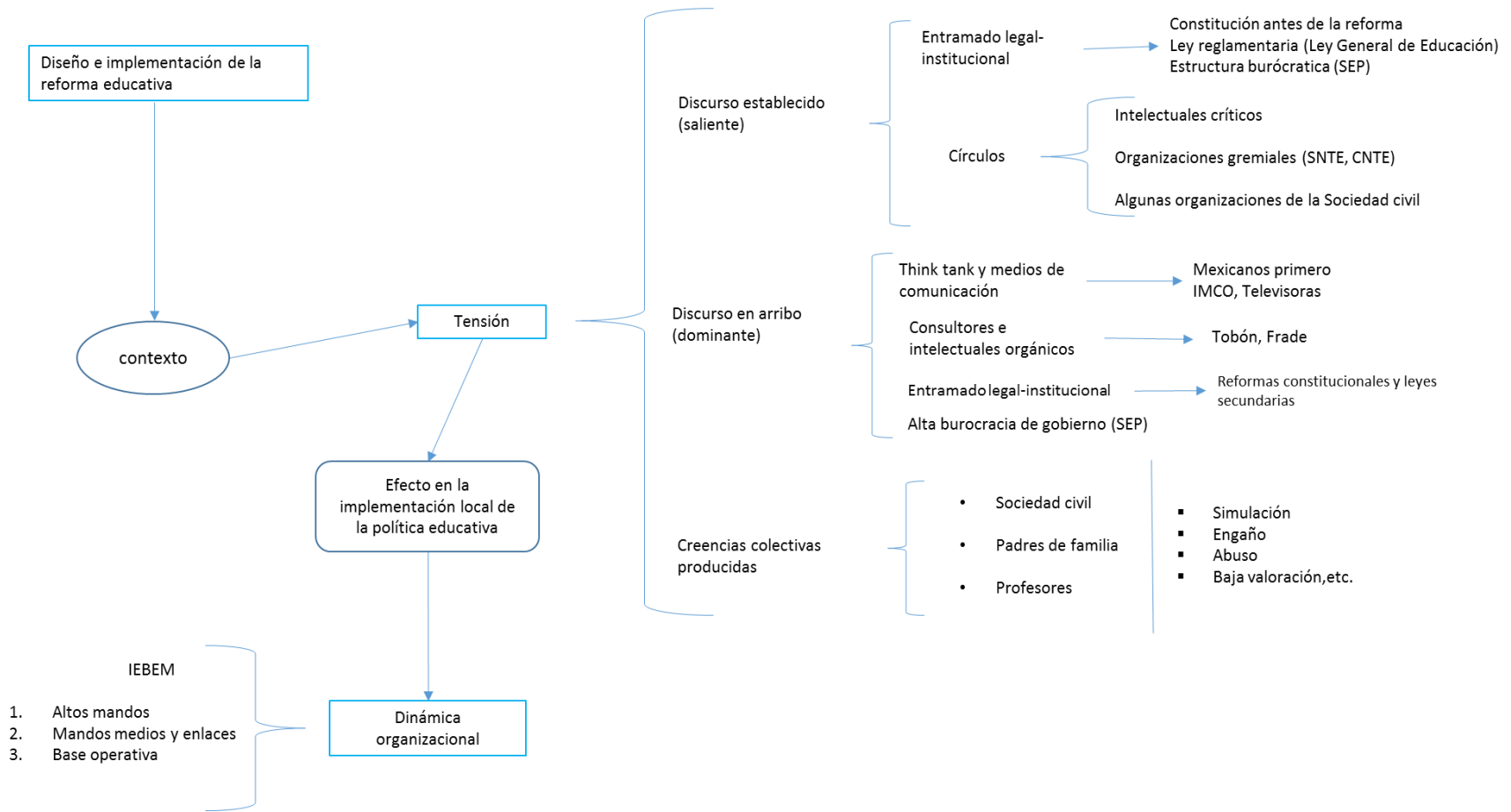
Es en esa línea coincidimos plenamente con la aseveración de Gimeno Sacristán cuando refiere:

*No es la verdad de los temas que trataremos lo que nos interesa, matizando eso de la verdad, pues nos movemos en un mundo de incertidumbres. Nos interesan los significados, el sentido que tiene para nosotros y los para los demás los conceptos y, sobre todo, cuál es el efecto de adoptar una versión particular del sentido. (Gimeno Sacristán, 2013, pág. 19. Cursivas nuestras)*

Coincidimos plenamente con que el sentido es asignado por el sujeto en función de las circunstancias que rodean al discurso que arriba a él y la manera en como lo resignifica, asume y lo ocupa para definir su acción. A partir de lo hasta aquí señalado, se derivan las siguientes preguntas: ¿de qué manera se ha conformado el actual discurso educativo y qué actores influyeron en su producción?, por otro lado ¿Cómo retoma el discurso de la política educativa el gremio magisterial y con qué argumentos construye sus propios referentes? Y con base a la confrontación de discursos y argumentos ¿cómo se constituyen las relaciones de poder en ese ámbito? Para luego definir la manera en que será adoptado y adaptado el discurso contenido en la política educativa por el colectivo que lo recibe, estas son algunas de las preguntas que nos formulamos y a las que habríamos de intentar dar respuesta en los siguientes capítulos de esta investigación.

El esquema siguiente muestra las implicaciones de analizar los actores claves en el plano local y la constitución de los discursos que están en juego y reconstrucción constante sobre la reforma educativa.

### Esquema 3. Implicaciones del discurso en la dinámica organizacional local



Fuente: elaboración propia

El esquema muestra un contexto en donde se juega una tensión entre el discurso establecido -que está en proceso de salida-, el discurso en arribo –pretendiendo convertirse en dominante- y con su particular argumento administrativo y su respectiva filosofía administrativa (Barzelay, 2001) y, adicionalmente las creencias colectivas sustentadas en los diversos grupos involucrados y/o interesados en las reformas implantadas, todo esto tiene repercusión en la implementación local de la política educativa y entonces en la dinámica organizacional de los grupos que integran la organización que se estudia: el Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM).

Es con base a estos planteamientos que en el siguiente apartado revisaremos algunas de las condiciones que permitieron las modificaciones en las prácticas de gestión en México vinculado a la conformación y el papel del discurso que, sobre la gestión pública, se ha constituido como dominante, sus implicaciones en el pensamiento organizacional y su efecto en el ámbito educativo como promotor de los procesos de cambio y reformas.

## **2.4 Tendencias actuales de la gestión pública en México: entre la Gobernanza y Nueva Gerencia Pública**

Es importante destacar que la manera en que se definen los asuntos de carácter público en México ha ido sufriendo transformaciones paulatinas a lo largo de los últimos 30 años. Los últimos dos sexenios priistas del siglo XX –de 1988 al año 2000- fueron sexenios en que algunos sucesos orillaron a que los gobiernos adoptaran modificaciones graduales sobre algunas de las viejas prácticas establecidas por el régimen priísta; nos referimos, específicamente, a que la ocurrencia de diferentes sucesos permitió ir abriendo espacios para la participación de diversos grupos de la sociedad en la definición de asuntos públicos y acciones de gobierno, lo que en los hechos significó la base de entrada a otros discursos teóricos sobre la acción de gobierno y la gestión pública, que revisamos más adelante.

### **2.4.a. Referentes histórico contextuales de las tendencias actuales en la gestión pública de México: antecedentes inmediatos al periodo en estudio**

Es importante decir que uno de los supuestos sobre los que construimos este trabajo se refiere a que, en materia de políticas públicas, existe una línea de continuidad entre los

últimos dos gobiernos del PRI del siglo XX y los dos primeros gobiernos del siglo XXI encabezados por políticos del PAN, aun cuando también se observan algunas adecuaciones sustanciales a los sentidos otorgados a la gestión de los asuntos públicos. En esa línea de razonamiento existen, desde muestra óptica, asuntos de carácter político que resultan de gran importancia para entender los cambios ocurridos en los últimos seis lustros en el régimen político de México. En relación con lo anterior la recuperación de los aspectos históricos que definieron el plano macrosocial resultan muy relevantes, ya que de esa manera es posible identificar algunas de las causas de los cambios en las prácticas de gobierno.

Un ejemplo de lo anterior es el proceso de transformación y adecuación que sufrió el *corporativismo* presente durante los gobiernos priístas ante los procesos de crisis que se vivieron en los últimos dos gobiernos del siglo XX. Cabe señalar que entendemos corporativismo en el sentido que lo definen Meny y Thoenig, como “un sistema de representación de grupos ante el Estado. En otras palabras: más que la relación horizontal entre grupos, el corporativismo es la relación vertical mediatizada por una organización cuyo papel es crucial” (1992, pág. 67); en ese sentido es necesario considerar la manera en que se fueron gestando las condiciones para una etapa de alternancia política al arribo de presidentes de otro partido, y cómo eso influyó en la definición de los grupos participantes en la formulación de las políticas públicas en el plano federal y de la distribución del poder entre los grupos con capacidad de acción.

#### 2.4.b. Crisis de legitimidad y los cambios en la gestión de los asuntos públicos durante el sexenio 1988-1994

En primer lugar nos referimos a la manera en que Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de la república en 1988, ello ocurrió en medio de un escándalo por la caída del sistema informático para el conteo de votos, evento que dio mayores elementos para que la opinión pública hablara de un fraude electoral mediante el que se arrebató la presidencia al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y se viviera -como nunca antes en la historia reciente del país- una crisis de legitimidad al arranque de un gobierno federal, marcador adverso que habría que remontar.

Lo anterior derivó, a su vez, en la necesidad del presidente Salinas de mostrar habilidad para gobernar y mano firme para, mediante ello, lograr algo de legitimidad. De esa forma tomó, entre otras acciones, la decisión de encarcelar a los líderes petroleros que le dieron la espalda y, al mismo tiempo, optó por negociar con algunos interlocutores políticos –sobre todo del panismo- para lograr alianzas que le permitieran gobernar; podemos decir que el régimen monolítico del priísmo sufrió una gran fisura que debía ser atendida, entre otras formas, mediante una la adecuación de la manera de gobernar lo que implicó establecer algunas diferencias sustanciales con lo que hasta ese momento había sucedido.

Adicionalmente, se observó una composición de adversa en la LIV Legislatura Federal en la que creció claramente la presencia política de los partidos de oposición<sup>36</sup> al gobierno priísta y, en ese contexto, el gobierno en turno se vio orillado a otorgar un poco de apertura a los medios de comunicación críticos generando un doble efecto: en primer lugar mayor difusión de las posturas críticas al gobierno en el plano local y, en segundo término, la promoción de la imagen de un Carlos Salinas–sobre todo en el ámbito internacional- como un individuo de mayor vocación democrática, lo cual a su vez le permitió ganarse una imagen pública internacional muy favorable destacando su capacidad para manejar las acciones gubernamentales en un contexto adverso. Lo anterior significó para Salinas una cuestión de gran importancia pues, por vez primera, un presidente aspiraba a ocupar una destacada posición en el ámbito internacional una vez acabada su gestión como presidente. Cabe señalar que hasta ese momento ser presidente era la máxima posición a la que se podía aspirar y, desde nuestra óptica, Salinas pretendía mucho más que eso, por ello debía preparar el terreno haciendo ajustes en el plano local.

Estos asuntos y algunos otros fueron sentando las bases para otorgar mayor apertura a la participación de otras fuerzas políticas situación que, sin embargo, no minó por completo el *carácter presidencialista del régimen político mexicano*. Cabe explicar que nuestra intención no es disminuir o escatimar el papel que jugaron actores relevantes específicos en

---

<sup>36</sup> Para ese periodo que constituyó la LIV legislatura del Congreso de la Unión los priístas mantuvieron una mayoría casi absoluta en la Cámara de Diputados (el PRI obtuvo 60 de los 64 escaños, en los que el PRD obtuvo 4 curules en el Senado) pero se vieron seriamente afectados porque en la Cámara de Diputados, por primera vez el PAN obtuvo más de 100 posiciones (101 diputados), mientras que el PRI apenas mantuvo la mayoría ya que de un total de 500 diputados solo logró 262, frente a los 289 de la anterior legislatura donde el PAN solo consiguió 41 diputados y no había ningún senador de oposición.

este escenario y que tampoco consideramos a las circunstancias como el único elemento que orilló a tomar esas medidas; la idea fundamental es hacer una breve reseña de lo ocurrido para, entonces, formular algunas ideas de cómo se fueron estableciendo las bases para perfilar la manera en que actualmente ocurren los procesos de gestión y toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Respecto de la conformación de su gabinete –que representa, entre otras cosas, la fórmula de individuos que coadyuvo a gobernar- es muy interesante observar la combinación de un conjunto de políticos con mucha experiencia –como Fernando Gutiérrez Barrios, Carlos Hank González y Manuel Bartlett Díaz-, de personajes que, para ese momento, tenían una no tan larga pero si muy desatacada carrera política –Luis Donald Colosio, Manuel Camacho Solís y María de los Ángeles Moreno- y la presencia de individuos que, sin haber hecho una carrera política, estaban altamente capacitados en sus áreas de competencia y detentaban grados académicos conseguidos en prestigias universidades extranjeras –Pedro Aspe Armella, Jaime Serra Puche y Ernesto Zedillo Ponce de León- a quienes en algunos círculos se les denominaba “tecnócratas”.

Desde nuestra óptica esa estrategia le permitió a su gobierno generar cierto equilibrio y estabilidad, que luego supo aprovechar muy bien para completar su periodo de gobierno, logrando echar adelante proyectos que requerían del visto bueno de los grupos económicos y de poder en México. Entre los proyectos más destacados por su alcance esta sin duda el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), las privatizaciones de Teléfonos de México y de la Banca, así como la reforma a las relaciones iglesia-estado que, en el caso particular de México, representaba un tema históricamente muy controversial y delicado, entre otras relevantes acciones.

De esta manera tenemos al menos tres ingredientes que queremos destacar en el contexto de una fuerte crisis de legitimidad. En primer lugar, la formulación de esquemas de toma de decisiones de gobierno que combinan la demostración de actos de fuerza, la

negociación forzada con algunos grupos de poder emergentes y, en su caso, la renovación de los acuerdos ya existentes con otros grupos<sup>37</sup>.

En línea con lo anterior se procedió cediendo en algunos temas y espacios para mantener así cierta estabilidad política ante una evidente pérdida de fuerza y posiciones del partido en el poder; en segundo lugar, a pesar de esa cierta apertura y flexibilización de las reglas del presidencialismo mexicano este se mantuvo y, con ello, los rasgos corporativos del gobierno, lo que en los hechos representó el mantenimiento del *status quo* que resultaba conveniente y contribuía a reducir la incertidumbre para el sector más prominente de la poderosa clase económica que continuó siendo favorecida por el gobierno en turno y de donde surgieron algunos de los hombres más ricos de México y el mundo y, en tercer lugar, el diseño de fórmulas que combinaron la repartición de cuotas a los diferentes grupos de poder en el partido al tiempo que, en áreas claves, se mantenía la presencia de individuos con perfiles altamente especializados, que poseían credenciales académicas que daban fe de su alto nivel de formación en sus áreas de competencia, ello como un medio para legitimar la toma de decisiones en el ámbito de la gestión pública.

Un último elemento en relación a la gestión de los asuntos públicos durante los últimos regímenes priístas es el que se desprende de las memorias del destacado intelectual e investigador en materia educativa, de quién ya habíamos hablado en un momento previo: Pablo Latapí. Es posible considerar, como al inicio de la investigación lo hizo quien esto escribe, que la Secretaría de Educación Pública -fundada en el año de 1921 y que a la fecha está próxima a cumplir una centuria- debiera disponer de instancias adecuadas y con *capacidades institucionales* necesarias para la realización de la relevante labor que le ha sido asignada y no requerir entonces los servicios de consultoría externa alguna, sobre todo a razón del esquema monolítico de toma de decisiones que era usual en esos momentos. Lo cierto es que aun y cuando la referida Secretaría se convirtió en una enorme organización de carácter público -la cual creció y desarrolló una muy robusta estructura organizacional que,

---

<sup>37</sup> En este último caso se encuentra el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que en 1989 renovó su dirigencia quedando en manos de la profesora Elba Esther Gordillo Morales, con quien en 1992 se negoció y firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992) que pretendía convertirse en la piedra angular para la construcción de un *federalismo educativo* que buscaba dotar de mayor autonomía a los actores locales y que, en los hechos, sirvió para que Gordillo se afanzara y fortaleciera como líder magisterial.



inclusive, podría considerarse sobredimensionada- y ha dispuesto de tiempo suficiente para desarrollar áreas especializadas que le permitan realizar la labor que debe desempeñar, ha ocupado -en los últimos tiempos y de manera regular- servicios de consultoría externa como la que ofrecía el *Centro de Estudios Educativos* y otras organizaciones de carácter similar.

En línea con lo anterior vale la pena señalar que a la fecha existen un buen número de organizaciones no gubernamentales –declaradas sin fines de lucro y que más adelante en este trabajo se identifican- quienes se dedican a realizar trabajo de investigación y consultoría en materia de política educativa, siendo su antecedente más significativo el *Centro de Estudios Educativos* fundado por Pablo Latapí.

A juego de divulgar las memorias de sus interacciones con los secretarios de educación de México -entre 1963 y el año 2006-, Latapí (2010) explica que una de las intenciones al fundar el CEE fue lograr que la *investigación educativa* fuera retomada por parte de los *policy makers* para diseñar políticas en ese ámbito. De extracción Jesuita (poderosa orden católica con un importante número de miembros en México), Latapí sería pionero en México al delinear el perfil de las organizaciones de consultoría -y con ello de los futuros consultores- con algunos rasgos precisos: en primer lugar, contar con un grupo de expertos con una destacada formación académica, lograda de manera exitosa en una prestigiada universidad del extranjero –él se doctoró en filosofía en la Universidad de Hamburgo, Alemania, con un *major* en educación y con *minor* en sociología y psicología-; en segundo lugar, mantener una estrecha relación y cercanía a los prominentes círculos del poder económico y político de la época<sup>38</sup> y, finalmente, pertenecer a un espacio de trabajo independiente a las estructuras públicas de gobierno, espacio fundado preferentemente por iniciativa propia y mediante el cual lograba allegarse de recursos y colaboradores para hacer posible su labor.

Por sorprendente que parezca Latapí logró con esa fórmula -en un contexto un tanto adverso por las rígidas prácticas de gobierno priísta y una histórica animadversión hacia los miembros del clero-, penetrar las intrincadas estructuras de gobierno y realizar, unas veces

---

<sup>38</sup> En varios pasajes de sus referidas Memorias Latapí explica que en diferentes ocasiones su posibilidad de conversar con los secretarios de educación se debió a personas que él conocía y con contacto cercano a los diferentes funcionarios públicos.

como consultor y otras como asesor, una importante participación en la definición de la política educativa en México durante la segunda mitad del siglo XX, lo que le permitió marcar algunas pautas para delinear lo que actualmente sucede en cuanto al diseño de política educativa se refiere y, entonces, desatando polémica en torno a esa labor, tal como lo reconoce su colaborador cercano y también destacado investigador Carlos Muñoz Izquierdo<sup>39</sup>:

El doctor Latapí sostenía la tesis de que era necesario comunicar directamente los resultados de las investigaciones a quienes toman decisiones. De ahí su paso por la SEP como asesor, en distintas ocasiones, y su propuesta de que los investigadores nos convirtiéramos en asesores de la Secretaría. Yo, por el contrario, pensaba y así se lo comenté, que ello mermaría la capacidad de los centros de investigación para desarrollar sus propias actividades. (Loyo Brambila & Solórzano, 2013, págs. 976-977)

Con respecto de la relación con los Secretarios de Educación durante el sexenio de Carlos Salinas el mismo Muñoz Izquierdo narra:

En el sexenio de Carlos Salinas, interactuamos con Manuel Bartlett, quien encabezó a la SEP hasta que, según entiendo por presiones del SNTE, lanzó su candidatura al gobierno de Puebla. Entre otras cosas, en ese periodo desarrollamos *con financiamiento de la Secretaría un Plan de Desarrollo Educativo para el sexenio*; tarea en la que también participaron el doctor Latapí y Felipe Martínez Rizo, entre otros. Otra vez, quedaba claro que el gobierno apoya gustosamente lo que considera necesario, aunque después tira por la borda las sugerencias derivadas de la investigación, por considerar que ellas no satisfacen sus propios intereses. A mi juicio, Manuel Bartlett fue el último Secretario que intentó poner en práctica un modelo educativo novedoso, muy vinculado a las propuestas de la UNESCO. Sin embargo, como saben, nunca se aplicó. (Loyo Brambila & Solórzano, 2013, pág. 977. Cursivas nuestras)

Por otro lado, Latapí explica que se entrevistó con Bartlett a quien le informó directamente su decisión de declinar su oferta de colaborar directamente con él, su argumento fue que ese gobierno carecía de legitimidad –y adicionalmente a él se le atribuía de manera

---

<sup>39</sup> Muñoz Izquierdo reconoce en una entrevista realizada por Aurora Loyo y Cristian Solórzano (2013) que la invitación de Latapí a colaborar con él en el CEE fue un evento definitorio en su vida, pues a partir de ello tuvo la oportunidad de (siendo en primera instancia un economista del ITAM, que colaboraba en el Centro de Investigaciones Económicas de la COPARMEX) realizar un doctorado en la prestigiada universidad de Stanford con la intermediación de Latapí y el CEE consiguieron una beca de la Fundación Ford para financiar los estudios de Doctorado. Otra destacada investigadora formada por completo en el CEE es la Mtra Sylvia Schmelkes del Valle que a la fecha de la realización de esta investigación se desempeña como Consejera Presidenta del INEE que cómo veremos más adelante cumple un papel nodal en la definición de la política educativa en México.

directa la caída del sistema-; pero ante la insistencia de Bartlett y el señalamiento de que “Yo necesito los conocimientos que tienen ustedes los investigadores, necesito replantear alguna políticas y dar un nuevo impulso a los programas acertados que se vienen desarrollando”, Latapí aclaró su posición y redirigió su propuesta de la siguiente forma: “no colaboraré con usted, pero puedo conectarlo con investigadores del CEE que quizá se interesen en asesorarlo. Yo no participaré en ese estudio, pero puede arreglarse con el CEE” (Latapí, Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de Educación, 2010). Cabe señalar que Latapí dejó la dirección del CEE en 1973, pero siguió vinculado al mismo hasta el año de 1994 (o sea fue colaborador del CEE durante todo el sexenio salinista), según su declaración, el Centro frustró su misión original la cual:

... consistía en formular, con base en investigaciones serias, planteamientos críticos respecto de la política educativa oficial, y *se ha convertido en un despacho de consultoría principalmente al servicio de la SEP*. [...] Por esto, tanto yo como otros de sus investigadores fundadores hemos preferido deslindarnos de él. (Latapí, 2010. Cursivas nuestras)

Por otro lado, nos parece preciso recordar que en este sexenio hubo tres secretarios más de educación: Ernesto Zedillo, Fernando Solana y José Ángel Pescador. En relación a Zedillo, Latapí señala que de nueva cuenta fue llamado –personalmente- por el secretario, acudiendo a conversar con él acerca de los propósitos y líneas de acción a su llegada a la SEP. Latapí describe la reunión, la intención de acelerar el proceso de descentralización y la idea del secretario de hacer una rápida evaluación del modelo de operación, por su cuenta, aquél le planteó algunas cosas que le preocupaban. Según sus propias palabras, Zedillo lo escuchó con detalle, no le pidió que fuera su asesor pero si le dijo que lo invitaría para tratar asuntos más en concreto, después de lo cual, según su propia declaración, se reunió con él un gran número de veces durante todo el tiempo que estuvo al frente de la secretaría -20 meses- (Latapí, 2010).

Un hecho que destaca de la narración de Latapí es que, de manera especial, Zedillo le solicitó que revisara el borrador del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB) que se constituyó como la piedra angular que perfiló la faz de la gestión educativa de los siguientes veinte años, pues se erigió como el mecanismo fundamental para la descentralización de los servicios educativos y parte fundamental para

impulsar la reforma curricular del año 1993. Al final de la reunión –muy especial y confidencial realizada en las oficinas del secretario- Zedillo tomó notas de lo señalado por Latapí que al parecer –no lo dice de manera explícita- fueron incluidas en el documento, de esta forma días después fue invitado y asistió a la ceremonia en la residencia oficial de Los Pinos a la firma del referido Acuerdo.

Como resultado de todo lo narrado por Latapí, este se permite declarar:

Por mi parte, creo que fungí como asesor cualificado para el secretario Zedillo, sin pedir nada a cambio; para mí éste era el tipo de relación ideal entre un investigador independiente y la autoridad educativa; una relación de confianza y respeto; yo seguía escribiendo en la prensa con entera libertad. [...] En mi libro *La SEP por dentro* hago una evaluación muy positiva de su actuación como secretario de Educación [...]. (Latapí, 2010)

Finalmente Latapí concluye su relato del sexenio narrando su condición de asesor durante la muy corta gestión de Fernando Solana –debido, según su decir, a su renuncia por las barreras burocráticas y políticas que encontró- y la conclusión del sexenio con la presencia de José Ángel Pescador como titular de la SEP, quien también lo ratificó como asesor y le encomendó tareas urgentes durante su corto periodo al frente de la secretaría. Latapí se lamenta de que, por razones aún desconocidas, Zedillo una vez presidente no lo haya ratificado al frente de la SEP, pues en su cercanía lo consideró como un sujeto con todas las dotes para ser un buen secretario.

Lo hasta aquí descrito nos puede dar una idea de la manera en que organizaciones como estas lograron, algunas veces encontrar y otras producir, los espacios necesarios para incidir en las toma de decisiones; situación que se fue acentuando cada vez más y que, durante los gobiernos panistas, mostró un crecimiento sin precedentes.

#### 2.4.c. Recrudescimiento de la situación crítica como antecedente inmediato para la alternancia política, sexenio 1994-2000

Para el caso del sexenio 1994-2000 las cosas no fueron muy diferentes en materia de crisis de legitimidad y grandes problemáticas que se presentaron durante ese periodo de gobierno. Se acentuó la aparición de signos cada vez más alarmantes de decadencia del régimen -que ya se observaba desde el sexenio anterior- con la consecuente sensación de

hartazgo de la ciudadanía que iba teniendo cada vez mayor información acerca de las acciones realizadas por el gobierno. Ernesto Zedillo arribó a la candidatura del PRI en un contexto de gran complejidad pues el candidato anterior fue asesinado en un mitin en Tijuana, Baja California. Posterior al asesinato de Colosio ocurrió el asesinato de otro prominente miembro del PRI y excuñado de los Salinas de Gortari, nos referimos a José Francisco Ruiz Massieu quien en ese momento era líder nacional del PRI y próximo coordinador de la bancada priísta en el Congreso, además del levantamiento del *Ejercito Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN) en los últimos meses del gobierno salinista -enero de 1994- y su consecuente situación de latencia.

Con ese escenario Ernesto Zedillo enfrentó una contienda en la que vuelve a participar el Ingeniero Cárdenas y un candidato *sui generis* el panista Diego Fernández de Ceballos. No obstante, en esa contienda se promovió lo que después se denominó como *el voto de miedo* porque todo el tiempo estuvo presente en el ambiente el intrincado escenario del levantamiento de un grupo armado –los zapatistas-, los asesinatos ya referidos pero además el temor de que la estabilidad macroeconómica lograda por el gobierno de Carlos Salinas se perdiera, por lo que se promovió la continuidad de un gobierno priísta para no echar por la borda los logros obtenidos durante el Salinismo. Un elemento más que siempre llamó la atención fue el extraño comportamiento del candidato del PAN, Diego Fernández de Ceballos, quien después de que los medios de comunicación le dieron el gane en el primer ejercicio de debate de los candidatos a la presidencia, pareció bajar el ritmo de su campaña permitiendo que Ernesto Zedillo remontara el marcador de las encuestas a su favor, lo que fue tomado como parte de un acuerdo con el PRI para dejar el paso libre a su candidato.

De esa forma y con una ventaja oficial de casi el doble sobre el segundo lugar – Fernández de Ceballos- Zedillo asumió la presidencia en un proceso en el que sus principales atributos era ser un individuo muy preparado y eficiente colaborador durante el gobierno anterior. Sin capital político que lo antecediera, Zedillo comenzó su labor de gobierno y en unas cuantas semanas se vio obligado a cambiar el régimen de flotación controlada a un régimen de libre flotación; el primero -instituido durante el gobierno de Salinas- mantenía al peso en un valor de 3.40 pesos por dólar –promedio del año 1994-, pero al transitar al segundo el peso mexicano pasó a un valor de 7.40 pesos por dólar –una depreciación de más del 100%-

en solo una semana. Ello provocó un efecto devastador en la economía interna con repercusiones en los mercados internacionales, este fenómeno es conocido hasta hoy como el *efecto tequila* y, para amainar el temporal, se obtuvo una línea de crédito del gobierno estadounidense –lo que significó un mayor endeudamiento de México- para que el país pudiera enfrentar sus obligaciones internacionales ante la salida abrupta y masiva de capitales.

Un hecho que nos parece relevante y que ha sido leído por algunos como un acto de ruptura de Zedillo con el presidente anterior es la detención y encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente, acusado de ser el autor intelectual del asesinato del líder priísta José Francisco Ruiz Massieu y por enriquecimiento ilícito. Ello significó el romper la regla, no escrita, del régimen presidencialista mexicano de no atacar a la familia del predecesor –de acuerdo a esa regla informal era posible arremeter contra alguno de los miembros del antiguo régimen para colocarlos como *chivos expiatorios*, pero nunca contra los familiares del expresidente-. Con ese hecho se rompió el acuerdo no escrito (regla informal) y, aunque no le gustó a Carlos Salinas, le sirvió a Zedillo como una especie de válvula de escape para disminuir presión que se ejerció sobre él por el quebranto de la economía del país y para mantener a Carlos Salinas un tanto alejado de la escena política nacional, en un autoexilio que duró varios años.

Es comprensible que una situación como la descrita provocara un importante nivel de malestar social, incluido el de grupos del poder económico que no pudieron anticiparse a este fenómeno, lo que otra vez causó una fuerte crisis de credibilidad y, francamente, un incremento sustancial de las manifestaciones de inconformidad por las acciones de gobierno. Zedillo enfrentó de nueva cuenta esta complicada situación a través de la negociación con diversas fuerzas políticas, algunos grupos de poder y con un Congreso<sup>40</sup> que no le fue favorable. Cabe señalar que, al parecer, Zedillo desde que fue secretario de educación en el

---

<sup>40</sup> En la legislatura LVI –que con la reforma electoral de 1993 pasaron de 64 a 128 (4 por cada entidad)- la oposición obtuvo un total de 33 senadores (25 del PAN y 8 del PRD), frente a 95 del PRI; en cuanto a la misma legislatura el PRI alcanzó 300 diputados frente a 200 de la oposición; sin embargo la siguiente legislatura (LVII) correspondiente a los últimos tres años de Zedillo el PRI por vez primera perdió la mayoría en la Cámara de Diputados alcanzando solo 239 de los 500, mientras que el PRD se convirtió en la primera mayoría con 125 diputados y el PAN pasó al tercer sitio con 121, los que sumados daban 246 diputados de estos partidos de oposición; lo anterior complicó aún más la situación de gobierno de Zedillo que tuvo que volver a buscar espacios de negociación con las fuerzas políticas para llevar a cabo su labor de gobierno.

gobierno de Salinas, no mantuvo buena relación con la lideresa magisterial Elba Esther Gordillo, debido a ello todo parece indicar que durante su gestión mantuvo cierta distancia con la referida líder del gremio.

En ese contexto de extrema complicación para gobernar Zedillo decidió acentuar en su gabinete la presencia de sujetos con altos niveles de preparación técnica –José Ángel Gurría, Rosario Green Macías, Guillermo Ortiz Martínez, Luis Tellez Kuenzler, Herminio Blanco Mendoza y Juan Ramón de la Fuente son ejemplo de esa estrategia- con una mínima participación de los perfiles asociados a políticos de viejo cuño –Ignacio Pichardo Pagaza, Mariano Palacios Alcocer y Francisco Labastida Ochoa-, lo que en alguna medida le permitió mostrar una cara de mayor preocupación por asignar labores con base al mérito profesional y académico frente a perfiles de políticos ligados a la *vieja guardia priísta* o el posible pago de favores. Esa circunstancia se hace evidente incluso ahora cuando varios de quienes participaron en su gabinete mantienen posiciones laborales en prominentes organismos y empresas internacionales como ocurre con el mismo Zedillo.

De igual forma que en el estudio del sexenio anterior, nos parece muy relevante recurrir de nueva cuenta a las Memorias de Latapí para observar la manera en que se dio la gestión pública del tema educativo. Con el arribo de Zedillo a la presidencia se nombró a Fausto Calderón Alzati quien, por un escándalo sobre su grado académico, fue removido de la SEP a los dos meses de haber sido nombrado secretario y fue relevado por Miguel Limón Rojas.

Cómo ya hemos referido, Latapí en 1994 se distanció del CEE pero eso no significó su renuncia a la idea de seguir participando en la formulación de la política educativa desde su posición de académico en el ahora *Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación* de la UNAM, como miembro del *Sistema Nacional de Investigadores* del CONACyT y periodista en medios no alineados con el sistema, como el periódico *La Jornada*, el *Semanario Proceso* y su participación central en la fundación del *Observatorio Ciudadano de la Educación* en el año de 1998, lo cual le permitió contar con diversas tribunas para que sus posturas fueran difundidas ante la opinión pública.

De nueva cuenta Latapí fue invitado a colaborar con el Secretario Limón, el aceptó y puso como una limitante el tiempo que le implicaba su trabajo en la UNAM y su condición de investigador nacional. De nueva cuenta en sus Memorias (Latapí, 2010) explica que trabajó, además de varios temas relevantes, en tres líneas precisas como asesor del secretario:

1. La elaboración del *Programa Sectorial* que por ley debía formularse, explica que se formuló con un equipo –dirigido personalmente por él- que le dedicó cinco meses de arduo trabajo a su elaboración, este documento, a su decir, fue la guía fundamental durante el sexenio y una innovación darle tanta importancia a ese “programa inicial”.
2. Una propuesta de política de gobierno para la formación de valores, con una base teórica y metodológica; Latapí coordinó a un equipo para esta encomienda interactuando con entidades como la *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* y la *Secretaría de la Defensa Nacional*.
3. La revisión de los Libros de Texto Gratuitos, principalmente el de ciencias naturales (Latapí, 2010).

Un dato interesante que vale la pena señalar es la referencia al carácter respetuoso que el Secretario Limón manifestaba y poco entusiasta de las políticas neoliberales:

El secretario Limón fue siempre respetuoso de mi libertad de expresión, pues yo seguía escribiendo en la revista *Proceso*. Algunas de mis críticas molestaban a Carlos Mancera, su subsecretario de Planeación y Coordinación, quien incluso envió cartas de reclamación a la revista y provocó una pequeña polémica. Pero este incidente no alteró la buena relación entre mi persona y el secretario. Miguel Limón solía atemperar el entusiasmo por las políticas económicas neoliberales que permeaba al gabinete de Zedillo; en privado reconocía que los problemas fundamentales del país no se iban a resolver por esa vía y que las reformas a la educación superior no tenían que subordinarse a esas políticas económicas. (Latapí, 2010)

Para concluir vale la pena referir una diferencia que se suscitó entre Limón y Latapí. A juego de la fundación y puesta en marcha del *Consejo Nacional de Participación Social en Educación* (CONAPASE) que estaba pendiente desde la promulgación de la Ley General de Educación de 1993, Latapí escribió un artículo en la revista *Proceso* al cual se refiere en los siguientes términos:

Comenté que eran inadecuados su tamaño y su composición: lo integraban más de 50 miembros y todos ellos eran designados o invitados por el secretario de Educación Pública o por las autoridades educativas de los estados. Además una proporción importante de ellos eran funcionarios gubernamentales. Afirmaba yo que la organización



de este órgano “deja ver la pobre idea que tiene la SEP de la participación de la sociedad en los asuntos de la educación Nacional” (Latapí, 2010).

Son posibles varias situaciones en torno a este hecho, la primera que podemos suponer es que esta decisión haya pasado por el despacho del secretario sin haber involucrado a Latapí en la discusión por lo que, al revisar su versión final, éste haya decidido hacer público su desacuerdo y, de esa forma, hacer presión en los medios para forzar a un cambio de lo ya establecido. Otra posibilidad es que Latapí si haya tenido participación en la definición de las características del CONAPASE pero que por alguna razón –la preferencia del secretario por la opinión de otro de sus asesores/colaboradores o por presiones políticas de los actores involucrados, entre otras posibles razones- su postura no haya sido la preponderante o tomada en cuenta y entonces abriera la polémica mediante su papel y condición de periodista en medios no alineados con el régimen priísta. Algo que se desprende de este hecho y llama poderosamente la atención es que, siendo un hombre muy cercano al secretario, Latapí procediera haciendo pública una diferencia que se podía haber dirimido al interior del grupo de trabajo y que, al mismo tiempo usara su participación en la prensa para, como se dice en una expresión coloquial en México, le diera de “patadas al pesebre” en alusión de estar golpeando en los medios al equipo con el que colaboraba, tenía una estrecha relación o, inclusive, al cual pertenecía.

De cualquier forma que hayan ocurrido los hechos, la narrativa aquí recuperada sobre las *Memorias* de Latapí nos permite considerar varias cuestiones. En primer lugar planteamos un severo cuestionamiento a la hipótesis de que el trabajo de los especialistas que colaboran en organizaciones de consultoría debe y puede ser autónomo e independiente a la influencia de los procesos políticos que se viven en las entidades de gobierno; este nos parece un argumento ligado a la idea de que la objetividad de la ciencia deriva necesariamente en neutralidad, lo cual significa que de manera abstracta el trabajo de investigación científica mantendría su objetividad, sería immaculado y entonces se evitaría la contaminación producida por los juegos de poder que se presentan en la arena política de la gestión de gobierno, situación que, siguiendo esa lógica, es la más deseable y entonces, de ahí se perfila la importancia del trabajo de consultoría externa a la SEP.

Desde nuestra óptica esta propuesta asume en los hechos una postura científicista que se pretende ser objetiva e inmaculada, cuestión que nos parece inviable. Y decimos que es inviable porque como hemos señalado las organizaciones –incluidas aquellas que se dedican a la investigación y consultoría de prácticamente cualquier tema-, están constreñidas por su entorno, es decir, no pueden sustraerse de la dinámica política que está presente en su ambiente, debido a ello al hacer investigación están generando un producto que no es neutral sino que necesariamente asume una carga y una postura política relacionada con un cierto discurso que no necesariamente es el que más le conviene, interesa promover o gusta a los grupos de poder vinculados a su área de competencia, pero si se deciden por una postura como la descrita entonces esa organización corre el riesgo de quedarse aislada, sin apoyo ni recursos económicos que le garanticen su pervivencia. En relación con lo anterior el respeto a la libertad de expresión que reivindica Latapí se manifiesta, en realidad, como parte de un juego de poder que desborda las fronteras de los espacios institucionales y se traslada a otra arena política, la de los medios de comunicación masiva, acción que se cubre con el manto de la libertad de expresión y que nos permite reconocer el papel que las organizaciones y, entonces, los *actores estratégicos o relevantes* participantes juegan en la redefinición de las reglas del juego y en la lucha de poder que ocurre en un *sistema de acción concreto*.

En segundo lugar, podemos reconocer una serie de formas de actuación y prácticas que han prevalecido al paso de los años en lo que se refiere a la gestión de asuntos públicos en materia educativa. Una de ellas es la participación de agentes externos e independientes a la estructura de la secretaría que unas veces participan de manera más consistente y otras de manera más lejana o marginal, pero que no han dejado de hacerlo, notándose con mayor claridad en las últimas décadas del siglo XX. Otra práctica consiste en incluir a la figura de los asesores de los funcionarios públicos que pueden -o no- contar con la formación, conocimientos y trayectoria profesional vinculada a su ámbito de competencia. Una forma de actuación más se refiere a la posible existencia de discrepancias entre los participantes en la definición de las líneas y estrategias a seguir para atender los asuntos públicos en materia educativa, discrepancias que pueden ser disminuidas, silenciadas o abiertas y ventiladas de maneras diversas en función del acceso de los actores a los medios de comunicación o espacios que se tornan en tribuna pública y arena de lucha.

Por otro lado, también podemos reconocer la emergencia de nuevas prácticas en el ejercicio de la gestión pública, por lo menos en lo que se refiere a la realidad mexicana. En ese plano nos referimos a la creciente aparición de diversas organizaciones y grupos que tienen interés y buscan crear un espacio para incidir en la dinámica educativa nacional, la creación de redes de organizaciones y la participación de consultorías de carácter internacional que, dicho sea de paso, contribuyen a difundir procesos de institucionalización isomórficos que, a su vez, producen efectos en la dinámica organizacional.

Como resumen a lo aquí expuesto podemos reconocer un amplio conjunto de factores definidos por la historia reciente que apuntaron a reestructurar la manera en que se llevaba a cabo el ejercicio de gobierno y la consecuente gestión de los asuntos de carácter público. Es en relación a lo anterior que toma sentido el siguiente apartado, es decir, la crisis de legitimidad y la creciente decadencia del régimen priísta -aquí descritos- condujeron a la posibilidad de una alternancia en la presidencia de la república, misma que se vio en la vorágine de una sociedad que vislumbraba, como una posible solución a los problemas generados por el régimen en decadencia, la necesidad de involucrarse en la gestión de los asuntos públicos y que, al mismo tiempo, se iba incrementando la idea de asignar a los mejores perfiles para atender las responsabilidades de gobierno, como contraparte a un régimen que estando en el poder había privilegiado la política frente a la mejor preparación de los funcionarios responsables de las áreas claves para atender los asuntos públicos y la acción de gobierno. Es así que en la alternancia política se promovió ampliamente discursos asociados a la participación de la sociedad en su conjunto, la idea de que para una mejor acción de gobierno se debía privilegiar la sólida acreditación profesional del gabinete presidencial, con la idea de lograr mejores resultados, una labor más productiva y eficiente por parte de las entidades de gobierno.

#### 2.4.d. La *gobernanza* y la *nueva gerencia pública*: argumentos para sustentar los procesos de cambio

Como ya hemos dicho la administración y gestión de los asuntos de orden público es materia de análisis e investigación constante. En México podemos apreciar una amplia

difusión discurso de la *Nueva Gerencia Pública*<sup>41</sup> ello ha implicado una clara tendencia a reorientar diversos aspectos del hacer público entre los que destacan la redefinición de los asuntos que se consideran materia del interés público y, entonces, la manera en que se establece la *agenda de gobierno*, la determinación de las estrategias y las condiciones para lograr que esos asuntos sean atendidos de manera adecuada, el origen de los recursos que se deben destinar para su atención, la recomposición de las organizaciones participantes y el rol de los actores sociales involucrados, entre otras cuestiones.

En ese sentido Arellano, Cabrero y del Castillo (2000) en relación a la reforma de las organizaciones de gobierno y la participación de los actores involucrados señalan:

Dichos actores están insertos en una dinámica organizacional con estructuras de acción en constante negociación. Actúan sobre patrones relacionales de poder cuya lógica principal no está únicamente en las camarillas políticas sino en las posiciones organizacionales que se dominan y en las reglas e interpretaciones que los espacios organizacionales defienden. (Arellano, Cabrero, & del Castillo, 2000, pág. 11).

Es posible reconocer que se trata de un asunto estrechamente relacionado con la dinámica organizacional, la negociación entre los actores involucrados, el dominio de las posiciones organizacionales y en la definición de las reglas e interpretación de quienes defienden ciertos espacios organizacionales, es decir, sobre los *patrones relacionales de poder*.

Lo anterior sucede en el marco de la promoción en México de un discurso sobre gestión pública que consideramos como dominante: el de la Nueva Gerencia Pública. Como ejemplo de la referida difusión podemos señalar que en la página web de la Secretaría de Hacienda se dedica un espacio para hablar de lo que es la Nueva Gestión Pública y se dice:

La Nueva Gestión Pública (NGP), es un fenómeno que, desde 1980, se ha constituido como el eje del cambio y la modernización de las administraciones públicas a nivel mundial. *La propuesta de este modelo implica hacer un redimensionamiento del Estado, poniendo énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad a través de la utilización de*

---

<sup>41</sup> Lo aquí referido ocurre ante una fuerte tendencia a modificar las condiciones de gestión y administración pública imperantes hasta la década de los 80's del siglo XX; ello responde, en buena medida, a la necesidad de conformar administraciones públicas ágiles para atender eficientemente las demandas de los grandes capitales, tal como lo hace notar Cruz Villalobos (2009); en relación con ello se conforma y difunde ampliamente el New Public Management (Nueva Gestión o Gerencia Pública son usados de manera indistinta en este trabajo) como un medio para fortalecer las capacidades gestivas de las organizaciones públicas.

*herramientas metodológicas propias de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas.* Esto implica la racionalización de estructuras y procedimientos, el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones e incrementar la productividad y la eficiencia de los servicios públicos que el Estado ofrece a los ciudadanos. (SHCP, 2015. Cursivas nuestras)

Como se puede observar este discurso pretende conjugar herramientas provenientes de la administración pública tradicional y elementos recuperados de la administración privada. Cabe destacar que la manera en que se recupera este discurso no es homogénea para todas las instituciones que conforman la administración pública en México, sino diferenciada y con matices particulares, adoptando las peculiaridades que presentan las diversas instituciones y organizaciones que conforman las entidades de Estado y gobierno de nuestro país. Un aspecto a investigar es de qué manera y con qué difusión se han implementado estos criterios en las organizaciones encargadas de la gestión educativa en el plano local, este es un asunto que se aborda en esta tesis para el caso de Morelos.

Por otro lado, y en referencia a los asuntos presentes en la agenda pública, la educación es considerada, en el discurso gubernamental, como uno de los principales asuntos de interés público<sup>42</sup> e incluso este hecho ha provocado que algunos académicos consideren estudiar las reformas educativas desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (Vertiz Galván, 2013). Adicionalmente en relación con el debate sobre el redimensionamiento del Estado, las funciones del gobierno y la difusión de la Nueva Gestión Pública, es recurrente escuchar en diversos espacios académicos y medios de comunicación que debe reorientarse la acción del Estado en todas sus ámbitos de influencia y definitivamente ello incluye el ámbito educativo. Todo esto ocurre como correlato a un conjunto de reformas que se han implantado en otros países, los muy discutibles resultados que ha arrojado el Sistema Educativo Nacional<sup>43</sup> y el amplio despliegue de recursos públicos para el servicio educativo en México.

---

<sup>42</sup> Más adelante en el capítulo 3 se muestra cómo la Reforma Educativa se convirtió en la primera reforma del gobierno de Enrique Peña Nieto y algunas de sus implicaciones de carácter jurídico y organizativo del subsistema de educación básica.

<sup>43</sup> Diversos informes y comunicaciones sobre el Sistema Educativo Mexicano, dados a conocer a la opinión pública, ponen al descubierto los magros resultados obtenidos por los alumnos y maestros que participan en el dicho Sistema, también se observan los limitados resultados de los esfuerzos que se emprenden cada año para mejorar el rendimiento, lo anterior ha puesto en tela de juicio si es que es válido el erogar importantes cantidades de dinero público para continuar con esta *Catástrofe Silenciosa*, tal como es caracterizado este

Por otra parte la Nueva Gerencia Pública (NGP) puede ser definida como un campo de debate profesional y de políticas, tal como lo señala Barzelay:

Yo defino la NGP en forma abstracta, *como un campo de debate profesional y de políticas*, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales. (Barzelay, 2001, pág. 1. Cursivas nuestras).

Para Barzelay la NGP “se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno” (Barzelay, 2001, pág. 2. Negritas nuestras). Así es evidente que la naturaleza de este concepto está cifrada en la orientación de la acción gestiva en el plano de gobierno y, por si hubiera alguna duda al respecto, Barzelay se encarga de enfatizar que ya con anterioridad “Hood y Jackson concibieron la NGP simultáneamente como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada” (Hood & Jackson, 1991; citado por Barzelay), en referencia a la condición de argumento administrativo señala que este es heredero de la teoría de la argumentación práctica, mientras que la filosofía administrativa proviene de la ciencia política empíricamente orientada.

Respecto de la noción de Gobernanza Rhodes (1996) realiza un rastreo para reconocer las diferentes acepciones que ha adoptado el término y aclara que las diferentes corrientes que han usado el término no lo han ocupado como sinónimo de gobierno:

Uso actual no trata la gobernanza como un sinónimo de gobierno. Más bien *gobernanza significa un cambio en el sentido de gobierno*, en referencia a un *nuevo* proceso de gobernar; o un cambio en las condiciones de las reglas del orden; o un *nuevo* método por el que la sociedad es gobernada. (Rhodes, 1996, págs. 652-653)

Cabe destacar que en las diversas maneras en cómo es usado el término, de manera consistente se alude a la capacidad de los actores -actores individuales o colectivos- para ejercer sus facultades y tomar decisiones, impulsados por diversos incentivos y de frente a una redefinición de los límites y funciones del Estado. Es evidente que esto ocurre en el

---

fenómeno por Guevara Niebla a principios de los 90's del siglo XX. Para mayor información sobre los indicadores puede revisarse el documento denominado *Panorama educativo de México 2009* del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

marco de la formulación de diferentes discursos que argumentan sobre su pertinencia. Por otro lado Aguilar Villanueva (2010) señala:

Se acuñó el término gobernanza al final del siglo pasado para denotar el conjunto de actividades que se llevarán a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción de gobierno pero no se reduce sólo a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales. Gobernanza es un enfoque/concepto postgubernamental de gobernar, el enfoque apunta a la necesidad de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción de un proceso directivo estructurado por la acción de gobierno aun si dotado con la capacidad de las capacidades requeridas. (Aguilar, 2010, págs. 28-29)

Aunado a lo anterior, ha sido propuesto por diferentes autores el abordaje desde el análisis del discurso como dispositivo para la investigación de aspectos ligados a la administración pública y en el plano de las decisiones y acciones públicas. Para el caso de la investigación en administración pública y los procesos organizacionales White (2013) y Hernández Magallón & Ramírez Martínez (2012) sugieren explorar los recursos lingüísticos, discursivos y narrativos como medio para escapar de los esquemas obsoletos e, incluso, dogmáticos con los que se suele estudiarse estos asuntos. Lo anterior es propuesto ante una severa crítica que formula sobre la calidad de la investigación en administración pública, pues se explica, en línea con Perry y Kraemer, que esta “no contribuyó con el conocimiento científico sistemático” (White, 2013, pág. 37). Es posible considerar que con un uso riguroso y consistente de los recursos que investigan el lenguaje se pueda contribuir a mejorar los resultados de la investigación realizada.

Son estos los rasgos generales de los discursos que se perciben como de amplia difusión para el ejercicio de la gestión pública en México y que nos sirven de marco de referencia para investigar la manera en que se desarrolla la implementación de las reformas educativas en México, en el siguiente capítulo nos encargaremos de reseñar la manera en que ocurrieron las fases de la reforma educativa en México.

## Capítulo III. Las reformas educativas en el periodo 2000-2015 en México y el proceso de implementación

*Nacemos débiles, necesitamos fuerzas; nacemos desprovistos de todo, necesitamos asistencia; nacemos estúpidos, necesitamos juicio. Todo cuanto no tenemos en nuestro nacimiento y que necesitamos los hombres nos es dado por la educación.*

**Jean-Jaques Rousseau**  
*Emilio o De la Educación*

Hasta ahora hemos establecido nuestro posicionamiento metodológico, realizado una sucinta recuperación de los aspectos teóricos con los que se propone la lectura del caso aquí estudiado y, de manera muy general, formulamos una aproximación de algunos aspectos históricos que han contribuido a definir los cambios recientes en materia de gestión pública en México. Ahora nos parece necesario atender específicamente lo que se refiere al asunto educativo. En principio nos parece necesario realizar un posicionamiento acerca del sentido que adquiere la educación en la sociedad contemporánea, para enseguida presentar algunos datos nacionales y locales –a manera de panorama general- que nos permitan reconocer las dimensiones de lo que se está estudiando para, finalmente, realizar un ejercicio de conexión entre los elementos hasta ese momento esbozados con la dinámica del sistema educativo que nos permita sentar las bases para proceder al estudio de caso del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos, de manera que este es un capítulo de transición o conexión de los aspectos de carácter teórico con los histórico-factuales de carácter general para enmarcar el estudio de caso específico.

### **3.1 El subsistema de educación básica en México y los factores objeto de interés: bases de la política pública en materia educativa y el factor institucional-organizacional**

En la actualidad se habla profusamente y en diferentes espacios sobre la educación. Lo anterior no se circunscribe únicamente a los espacios académicos donde los temas son atendidos por especialistas que han estudiado el tema durante décadas, la discusión se observa también en los medios de comunicación y diversos espacios públicos. Quizá un



ejercicio interesante a realizar -pero que rebasa las posibilidades de esta tesis- sería estudiar las trayectorias del debate en torno a lo que podríamos llamar la *educación escolarizada o institucionalizada* (Illich, 1974) y sus efectos en la derivación de políticas públicas. Es evidente que esa tarea nos rebasa, no obstante lo que si podemos hacer es identificar algunas de las líneas más importantes del debate, sus sentidos u orientaciones y la manera en que se han constituido como argumento para redefinir las medidas adoptadas sobre la educación en los diferentes espacios nacionales.

Por otro lado, las temáticas que se discuten son diversas pero, al mismo tiempo, con rasgos tan comunes que resulta sorprendente reconocer que de manera regular se arriba misma conclusión: los resultados obtenidos por la *educación institucionalizada* no dejan satisfecho casi a nadie. Decimos que son tan diversas porque se agrupan en temas como la profesionalización de los enseñantes, los procesos de evaluación, los diseños curriculares, las asignaciones de recursos presupuestales, los procesos de gestión educativa y escolar así como la calidad de los resultados obtenidos, entre otros muchos temas. Decimos, al mismo tiempo, tan comunes porque también podemos apreciar lugares de arribo similares: esquemas de trabajo que siguen operando con escasos o nulos resultados, la prevalencia de procesos de corrupción y simulación, una definición poco clara y la mayor parte de las veces ambigua en las emisiones discursivas de los responsables de la gestión del sistema educativo aunado a las dificultades experimentadas en diversos espacios de la cadena de mando para comprender con mayor claridad los sentidos que están detrás de los mensajes emitidos por las autoridades educativas, altos niveles de improvisación e incertidumbre respecto de las acciones que buscan coadyuvar a que las actuales reformas ocurran de manera efectiva, entre otros aspectos más.

En relación con lo anterior nos parece pertinente recuperar la aseveración de Sacristán (2013) a propósito de las orientaciones y sentidos del discurso que subyace en el direccionamiento de las acciones educativas:

No es la verdad de los temas que trataremos lo que nos interesa, matizando eso de *la verdad*, pues nos movemos en un mundo de incertidumbres. Nos interesan los significados, *el sentido* que tienen para nosotros y para los demás los conceptos y, sobre todo, cuál es el efecto de adoptar una versión particular de sentido. [...] Las creencias que se elaboran, bien individualmente o de manera colectiva, acerca de la sociedad o de

cualquier aspecto importante de la misma –como lo es la educación- y se reproducen en la mente de cada uno y en el conjunto de la sociedad en general, constituyen un aspecto o un rasgo esencial de la realidad social. Es decir lo que se piensa acerca de la educación, una vez que *se consolida como visión dominante, da lugar a una ideología o narrativa que nos proporciona una determinada manera de enfrentarse a ella.* (Sacristán, 2013, págs. 19-20. *Cursivas nuestras*)

Avanzando su argumento sugiere que, así como hay diversas formas de pensar la educación, hay también modos de quererla, de poseerla. Esa expectativa o esperanza se constituye como una fuerza que motiva y moviliza la acción, son pulsiones conformadas como componentes no cognitivos de la acción y encargadas de poner a los sujetos en marcha (Sacristán, 2013, pág. 20).

Ya con anterioridad Guttman (2001) a juego de formular lo que ella denomina una *teoría política de la educación*, se pregunta acerca de los propósitos de la educación y se contesta que, posiblemente, la manera más frecuente de responder esa pregunta sea con el *enfoque relativista* el cual implica una estrecha relación de la educación con las leyes y los principios de gobierno:

Y comenzamos, naturalmente, preguntándonos cuáles deberían ser los propósitos de la educación: ¿qué clase de personas debería intentar crear la educación humana?

Quizás la respuesta más frecuente a esta pregunta sea relativista. «Los ciudadanos de un Estado deben ser educados siempre en consonancia con la Constitución de su Estado», argumentó Aristóteles «Las leyes de la educación **deben ser relativas** a los principios de gobierno», señaló Montesquieu, como lo hicieron Durkheim y muchos teóricos sociales contemporáneos. [...] La educación debe ser guiada por los *principios* (y no las prácticas) de un régimen. El relativismo educativo es conservador, pero no en el sentido estrecho de mantener el *statu quo*, sino en el sentido amplio de apoyar los sentidos sociales existentes. El problema de reforzar la crueldad y la injusticia a través de la educación surge cuando los principios (y no las prácticas) de una sociedad apoyan la crueldad y la injusticia. (Guttman, 2001, págs. 38-39. *Negritas nuestras*)

Por otro lado, Tapia Uribe (2001) al preguntarse sobre las posibilidades de la escuela como herramienta para pensar, participar y trabajar recuerda que existen tres enfoques clásicos para el estudio de la relación educación-trabajo: el de la teoría de la funcionalidad técnica de la educación, el de la teoría sociopolítica de la educación y la teoría de la segmentación de mercados. Como es de esperarse cada enfoque enfatiza diferentes aspectos

en relación que juega la educación para el mundo del trabajo, pero bajo distintos referentes de lectura. El caso es que parece haber un interés especial por estudiar esa relación, suponemos que se debe a la sabida importancia que tiene el trabajo en nuestra sociedad.

Ante los elementos arriba expuestos existen varios asuntos a cuestionarse, pero seguramente uno de los principales se refiere a preguntarse de qué manera los sentidos o propósitos expresados en los principios y las leyes son congruentes, vinculantes y acordes con las prácticas desarrolladas por el régimen imperante. Por otro lado, el cuestionamiento es en qué medida son ambiguos, vagos, imprecisos o hasta simulados y, adicionalmente, de qué manera o no contribuyen para mantener el *statu quo* imperante. Aunado a lo anterior cabe preguntarse sobre el cómo se conforma la visión dominante, ideología o narrativa de la que habla Sacristán (2013), constituida por y para el estado mexicano, su relación con los segmentos sociales que han participado en su definición y la manera en que ésta es receptada por los actores locales encargados de implementarla y operarla.

Es debido a lo aquí descrito que se hace necesario identificar las principales líneas de la discusión en torno al sentido de la educación y, en consecuencia, identificar la manera en que estas se hacen presentes en la perspectiva de las autoridades gubernamentales responsables de su gestión y los *actores estratégicos* -o relevantes- involucrados en su implementación.

### 3.1.a. Consideraciones sobre las orientaciones teóricas y conceptuales del hecho educativo

El debate en relación a las orientaciones, sentidos o fines que se le han atribuido a la educación en los diferentes espacios donde esta ocurre es muy largo y complejo por lo que, de nueva cuenta, realizar una recuperación detallada del mismo está lejos del alcance y posibilidades de este trabajo. No obstante, nos parece fundamental hacer un breve conjunto de consideraciones en torno a ese debate que, al mismo tiempo, nos coloquen en la posibilidad de distinguir algunos elementos o rasgos de la discusión que, sobre el tema educativo, ha ocurrido en México.

Empezaremos por decir que el fenómeno social llamado *educación* ocurre en diversos espacios, regularmente institucionalizados como la familia, la iglesia, la fábrica y, por supuesto, la escuela; pero ¿qué podemos entender por educación?. Doval Salgado (1979)

realiza una excelente revisión del origen etimológico del término y, al parecer, nos encontramos frente a un neologismo que:

A tenor de lo anteriormente expuesto, la palabra *educación* [neologismo aparecido en la lengua Castellana documentada a principios del siglo XVII, pero cuyo uso debió extenderse ya a finales del XVI como sinónimo de <<crianza>>, <<instrucción>> y <<doctrina>>, y que hubo ver correr más de tres largos siglos para hacerse con la hegemonía semántica y léxica que hoy disfruta frente a sus fuertes rivales del pasado (21)], procede del término latino EDUCATIONEM, atestiguado desde poco antes de Cicerón por Santo Tomás y por Vives, por citar solo dos ejemplos. (Doval Salgado, 1979, pág. 120)

A partir de este señalamiento identificamos que la difusión en el uso de la palabra educación ocurre a la conclusión de la edad media y se asocia a aspectos relacionados con algo más que lo instituido escolarmente: implica la *crianza* en el espacio doméstico, la instrucción en los espacios habilitados para la *formación en el desempeño de algún trabajo* u oficio, y la *enseñanza del dogma religioso* en el espacio eclesial. De cualquier manera parece aludir a un proceso ligado al desarrollo del individuo en algún ámbito de su existencia. Ante lo aquí señalado nos podemos preguntar de nueva cuenta ¿qué significa eso de la hegemonía semántica y léxica que hoy disfruta el término?, ello implica ir más allá del latinismo antes referido, es por ello que:

A su vez, EDUCATIONEM, a juzgar por su tardía aparición, sería un deverativo de *ēdūcāre*, más reciente, a su vez que su hermano *ēdūcĕre*, y procedentes ambos de *dūcĕre*, por simple composición el segundo que, al significado de <<conducir>> añadía los sesgos de origen y dirección del proceso que le venían dados por la preposición **ex-**, y por composición y derivación del sufijo **-ā-** del primero, sufijo que a los rasgos de origen y dirección añadiría el de larga duración (común, por otra parte, al proceso de crianza nutrición y al de crianza formación del niño). (Doval Salgado, 1979, pág. 121)

Aquí aparece otro dato relevante: su vinculación a la noción *conducir*. Este sentido es sumamente relevante pues, aún ahora, resulta muy influyente en la definición de las acciones educativas ordenadas en la estructuración de procesos previamente diseñados, orientados hacia la conducción de los aprendizajes y como una práctica ampliamente difundida en los espacios escolares.

Respecto de lo anterior llama la atención, de nueva cuenta, la orientación hacia la palabra *crianza* –en dos sentidos: nutrición y formación del niño– así pues, podemos decir

que se encuentra asociada a los procesos primigenios en el desarrollo del individuo, parte de los cuales, debido a la dinámica social contemporánea, ocurren ahora en el segmento dedicado a la llamada *educación básica* en el espacio escolar. Una de las razones de esto es la incorporación masiva de las mujeres al espacio laboral en la segunda parte del siglo veinte, ello provocó que procesos asociados a los primeros momentos de la crianza –como identificar conductas de riesgo, hablar correctamente o aprender y usar los protocolos básicos para el desempeño en la vida social, solo por dar algunos ejemplos- que antes se encontraban al resguardo del espacio doméstico, hayan sido transferidos y encargados, cada vez más temprano, al espacio educativo escolarizado.

De este primer conjunto de ideas derivamos, en principio, que la educación es un proceso circunscrito al más temprano espacio en el desarrollo de la vida del ser humano, es más, en nuestra opinión se constituye como un asunto de vital importancia para él. Ello ocurre porque a diferencia de otras especies del mundo animal, que pueden sobrevivir de manera independiente a los padres al poco tiempo de nacidos<sup>44</sup>, el individuo humano requiere de un largo periodo de atención y cuidado para llegar a ser independiente: un bebé humano recién nacido moriría si no se le prodiga la atención necesaria para conservar la vida y claramente, entre esos cuidados, se encuentra la educación –por supuesto, en el sentido de conducción o guía- en relación a diversos aspectos necesarios para su funcional<sup>45</sup> desenvolvimiento en la sociedad que lo recibe. Es por esta razón que consideramos a la educación como un *hecho vital* para el ser humano.

Cabe aclarar que Doval Salgado (1979) discute con varios autores el uso simplista o con poca profundidad de las raíces latinas *ēdūcāre* y *ēdūcēre*, en ese sentido al hurgar más profundamente polemiza con quienes asumen los de manera ligera (Nassif, 1958; Hubbert, 1968; Debesse. 1971; Castillejo, 1977; citados por Doval Salgado, 1979, págs. 115-116) al señalar que ambos vocablos latinos son términos complementarios. El latinismo *ēdūcāre* se

---

<sup>44</sup> E incluso en algunos casos, como el de las tortugas marinas, son depositados en huevo y dejadas antes de nacer por la madre, resultando un prodigioso fenómeno la manera en que los individuos recién nacidos, sin más recursos que lo contenido en su código genético, deben conseguir llegar al mar y salvar la vida de un conjunto de depredadores, no obstante este hecho es un ejemplo de que el individuo humano se encuentra en una condición muy diferente.

<sup>45</sup>Utilizamos la palabra *funcional* a propósito porque más adelante, al revisar los sentidos de la educación, se abre un debate sobre el carácter funcional de la educación que retomaremos, pero adelantamos que la educación, en varios sentidos, debe necesariamente ser funcional, el asunto es en qué sentido debe serlo.

refiere, en su origen, a criar, nutrir, alimentar y explica su referencia a la idea de *acrecentamiento desde afuera*, el cual es un esquema básico típico de la educación tradicional basada en la heteroeducación y que alude a un cierto vacío el cual hay que llenar desde el exterior. Por otro lado *ēducēre* se asocia a sacar, llevar, *conducir desde adentro hacia afuera* y que hace referencia a crecimiento, típico de la acción educativa, basada en la actividad del educando o auto educación (Doval Salgado, 1979, pág. 15). Tomando en cuenta el origen etimológico, su uso en lengua castellana y el proceso social que históricamente resignifica el vocablo educación, se pueden resumir tres rasgos que lo caracterizan:

En consecuencia, la etimología de la palabra parece invitarnos a inducir en sus orígenes tres rasgos característicos: el de *conducir desde afuera*, habida cuenta no sólo de los paralelismos que el verbo latino *dūcēre* guarda con sus congéneres Indoeuropeos, sino también de los propios ideales del pueblo latino: la conformación a la norma, a los mores, a la personalidad modal más que al respeto a la naturaleza del niño; *el de llevar de un estado* (físico, mentalético, social...) a otro de grado superior; y, finalmente, *el del largo período* que ese proceso supone, frente a otros procesos más rápidos, como el de «extraer», «hacer nacer» de la partera, para cuya actividad el léxico latino usará simplemente el verbo *ēducēre*. (Doval Salgado, 1979, pág. 121)

Nos parece muy ilustrador el pasaje anterior respecto de la posible direccionalidad que adquiere el concepto de educación, ello nos permite hacer algunas anotaciones más al respecto. Estas ideas sobre la dirección en que ocurre el proceso educativo -de adentro hacia afuera, de afuera hacia adentro o en ambos sentidos- las consideramos muy significativas para identificar algunos rasgos del debate educativo, por lo menos en *dos sentidos*.

El primero se refiere al carácter universalmente positivo que se le confiere al conocimiento debido a que permite la conexión del pensamiento –aspecto interno- con la realidad que le circunda –aspecto externo-. Esta idea al paso del tiempo derivó, por asimilación, en el carácter positivo y universal de la educación pues supone –no sin razón- que el conocimiento proviene de aquella mediante el aprendizaje que ocurre en el espacio formalmente instituido para esa función -la escuela- y, entonces, como un hecho deseable socialmente, origen y base de las virtudes humanas.

En segundo lugar para analizar la formulación de argumentos en el desarrollo de diversos enfoques sobre la producción del conocimiento y la metodología, los cuales han sido reivindicados posteriormente en la formulación de métodos educativos y propuestas

pedagógico-didácticas, sobre todo las que apelan a la confianza de lo que el sujeto posee en su interior para potenciarlo y desarrollarse, esperando invariablemente un resultado positivo de ese proceso, es decir, que depositan su confianza en la naturaleza positiva del sujeto.

Desde nuestra óptica el conjunto de razonamientos aquí expresados están conectados con las perspectivas sobre cómo se producen conocimientos y desarrollan capacidades en los sujetos, es decir, tiene que ver con filosofía del conocimiento y la epistemología. En primera instancia podríamos decir que esta perspectiva nos remite a un antiguo debate que tiene su origen en la filosofía clásica griega transferido, en un primer momento, a la escolástica medieval<sup>46</sup> y, posteriormente, al discurso de la modernidad capitalista mediante la cual su efecto ha llegado hasta nuestros días, lo anterior permite reconocer una considerable influencia de ese antiguo discurso en el pensamiento sobre política pública en materia educativa contemporáneo tal como lo intentaremos demostrar más adelante.

Es entonces propicio recordar, brevemente, las aportaciones de Sócrates referidas a la mayéutica, un método que implicaba realizar una reflexión interior para llegar a una determinada conciencia de sí mismo mediante el cuestionamiento constante, siendo el conocimiento sinónimo de virtud y la ignorancia sinónimo de maldad (Picardo Joao & Escobar Baños, 2002, pág. 17). Su perspectiva indica, además, que el arribo al conocimiento es resultado de la búsqueda de la verdad, mediante el uso de la duda para reconocer errores y rehacer los razonamientos, en ese sentido:

El Método Socrático se puede definir en dos modos distintos pero complementarios: como proceso dialogal y como proceso lógico racional interno, esta última acepción parte del principio de que la persona debe conocerse a sí mismo. (Picardo Joao & Escobar Baños, 2002, pág. 18)

En relación a ello el pensamiento de Platón continúa y adiciona algunos elementos más a las ideas de su maestro. En esa línea y siguiendo a Sócrates, Platón considera que la esencia o explicación de las cosas reside en la conciencia o reflexión interior de la persona que, a su vez, es capaz de traducir la realidad material en una realidad concebida mediante conceptos e ideas y dónde parte de esa concepción es el reflejo de las sombras que el sujeto

---

<sup>46</sup> No debemos olvidar la recuperación de Platón y Aristóteles como principales referentes para emitir juicios filosóficos en la alta y baja edad media en pensadores como Agustín de Hipona y Tomas de Aquino que realizaron una fusión de la filosofía de la Grecia clásica y del pensamiento cristiano de la época.

percibe -nos referimos al famoso *Mito de la Caverna*- lo cual implica que el ser humano está acostumbrado a vivir entre sombras, perdiendo el sentido entre lo verdadero y falso, generando un conocimiento superficial.

Es precisamente en este punto donde destaca el papel de los sentidos en la construcción conceptual de la realidad y como un medio de acceso al conocimiento del mundo –la relación con el exterior- aunque no con la fuerza que le asignará Aristóteles más tarde. Desde la perspectiva de Platón lo que se percibe es sólo la sombra del mundo real que está contra la luz y a espaldas del observador, sin embargo, cuando el hombre logra liberarse de sus amarras es capaz de ver la luz y caer en cuenta de que, poco a poco, pasará de la oscuridad a la luz que representa la verdad (Picardo Joao & Escobar Baños, 2002, pág. 20). Esta alegoría ha sido ocupada en multiplicidad de ocasiones, una de ellas la podemos ver reflejada al referir la conclusión de la edad media –oscuridad- y la llegada la luz con el arribo de la modernidad capitalista que contribuyó a la fundamentación de *la perspectiva racionalista*. El argumento platónico se completa con sus ideas sobre educación, afirmando que se trata de una tarea para perfeccionar el espíritu, dedicada a la enseñanza de las ciencias, las artes y a la educación física, de esta manera la educación busca la armonía entre cuerpo y espíritu –lo sensible y lo inteligible respectivamente-, esta idea es congruente con la dualidad alma-cuerpo donde lo primero se refiere directamente a la forma y lo segundo a lo sensible (Picardo Joao & Escobar Baños, 2002, pág. 19).

El otro aporte significativo es el de Aristóteles quien formula una orientación hacia lo experimental más que al mundo de las ideas. En ese sentido parte de la realidad misma, es decir, de los objetos tal como los vemos, los cuales están compuestos de tres elementos fundamentales: sustancia, esencia y accidente (Picardo Joao & Escobar Baños, 2002, pág. 20). En línea con lo anterior Aristóteles critica el dualismo Platónico y desarrolla la teoría de la materia y la forma –hilemorfismo- los cuales son elementos que permanecen unidos indisolublemente, por lo que la epistemología aristotélica parte del hecho experiencial. Es aquí donde vemos con mayor claridad la idea de que el conocimiento –y por correlato el hecho educativo- ocurre como resultado de la interacción experiencial del individuo con el exterior. Así la educación para Aristóteles es un camino hacia la comprensión de la realidad, en ese sentido es requisito *sine qua non* del conocimiento perfecto, concebido en tres niveles:



el primero es la *percepción sensorial*, el segundo hace referencia a la memoria cuando a partir de la experiencia el hombre puede evocar y retener proporcionando una base sobre la que se pueden construir conocimientos superiores y, en tercer lugar, cuando el conocimiento, no quedándose en la mera opinión o conocimiento, se convierte en ciencia al ser capaz de confirmar los conocimientos mediante demostraciones (Gonzalez Geraldo, 2010, pág. 7).

En nuestra opinión estas aportaciones sientan las bases para un par de consideraciones más sobre la naturaleza del hecho educativo. En primer lugar, si aceptamos que el conocimiento adquirido por cualquier sujeto es un correlato del hecho educativo, entonces podemos considerar que es sumamente importante la manera en que este último se concibe y en la definición de las posibles estrategias para desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje. En ese sentido puede ocurrir con una direccionalidad de adentro hacia afuera, lo cual implicaría acceder y permitir la exteriorización de la profundidad interna del ser humano, en búsqueda del conocimiento que, junto con un potencial positivo, estaría esperando a ser externado. Por otro lado, si aceptamos la idea de que la direccionalidad es de afuera hacia adentro entonces el sujeto podría, eventualmente, observarse como un depósito vacío que se puede llenar al propiciar experiencias educativas que coadyuven a eliminar la vacuidad del ser humano.

Esta discusión se revela de suma importancia porque, en la actualidad, el argumento asociado al desarrollo de competencias asume una postura cercana sobre la manera en que el aprendizaje debe ocurrir, como resultado de la exposición a experiencias aleccionadoras que eliminen el aprendizaje puramente teorista en el manejo de los contenidos escolares, de esta forma la concepción del hecho educativo deriva una manera específica para proceder sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En segundo lugar consideramos a la *educación como un hecho político*. Esto no solo se debe a que observamos a la educación como un asunto de Estado, es decir, sumamente importante para un colectivo de personas que viven de manera organizada y con instituciones jurídicamente definidas para ello. Es muy conocida la discusión acerca de vincular a la política con la actividad del estado, cómo lo hacen Weber o Heller entre otros (Solozabal Echavarría, 1984). No obstante, las insuficiencias de la concepción estatista ha llevado a diversos autores a identificar la política con la consecución y el ejercicio del poder,

definiendo a este fenómeno como el verdadero objeto de la ciencia política. En tal circunstancia Robson afirma “La ciencia política consiste en estudiar la naturaleza, los fundamentos, el ejercicio, los objetivos y los efectos del poder en la sociedad” (Solozabal Echavarría, 1984, pág. 142). De esta manera se abre una amplia veta para estudiar los distintos aspectos relacionados con el ejercicio del poder y no solo en el plano estatal, diferentes acepciones sobre el concepto de poder posibilitan ello, así:

Para unos (Russell), poder es la capacidad de producir los efectos buscados; para otros (Leibholz), su objetivo es imponer la voluntad propia, directa o indirectamente, a otros seres humanos. [...] Para otros, como Laswell, el objeto a estudiar serían las distribuciones de valores y los móviles de quienes luchan por el poder. (Solozabal Echavarría, 1984, pág. 143)

Es en este otro sentido, principalmente, que consideramos a la educación como un asunto político, porque uno de sus principales fines –en la casa, pero sobre todo en la escuela– es habilitar al sujeto para ejercer acciones sobre diversos espacios de la realidad, en búsqueda de los efectos que aquél desea ocurran, así en el ámbito de su relación con la naturaleza los sujetos mediante el proceso educativo pueden, eventualmente, ser capaces de usarla para diferentes fines, inclusive sin llegar a poseer un conocimiento profundo de las relaciones causales en las que puede intervenir. De esta manera el hecho educativo es capaz de otorgar poder a los individuos que participan en él y, como es de suponerse, no solo ocurre en su relación con el mundo de lo natural sino también en el contexto de lo social.

### 3.1.b. El debate contemporáneo sobre los fines de la educación y su efecto en México

El debate académico y público sobre la educación se encuentra profundamente polarizado teniendo como referencia dos posiciones extremas y, en medio de ellas, una multiplicidad de matices. Por un lado se encuentran aquellas posturas que consideran a la educación institucionalizada (escolar) como el principal medio para mejorar el nivel de vida de los que a ella acceden y, por consiguiente, la manera para lograr una mejor sociedad en su conjunto. Por otro lado, se encuentran quienes consideran que ese tipo de educación debería desaparecer o, por lo menos, realizar cambios radicales en ella para constituir nuevas formas de educar a las personas. Veamos ahora los argumentos referidos y su vinculación con el pensamiento contemporáneo sobre la política y la gestión educativa en México.

Como puede deducirse la primer postura asume como un resultado automático -sin ninguna mediación u obstáculo- la transferencia de los efectos positivos de la educación que ocurre en las aulas a las demás esferas de la sociedad de manera que, eventualmente, la presencia de mejores condiciones educativas –lo que sea que se entienda por eso- redundará en la existencia de alumnos más preparados ello, a su vez, producirá mejores individuos y profesionales idóneos, desatando así la ocurrencia de un círculo virtuoso prácticamente interminable. Lo anterior se presenta como un hecho incuestionable y prácticamente de carácter axiomático.

En tanto las posturas a favor de la desescolarización o un cambio radical de ella son por ahora no tan populares y, entonces, las menos consideradas para elaboración de políticas públicas. Sin embargo, no dejan de ser relevantes por los argumentos que esgrimen. Revisemos primero esta última perspectiva para luego estudiar aquella que es la más difundida e influyente en estos tiempos.

### *3.1.b.1 Entre Ivan Illich y Friedrich von Hayek: Ideas opuestas a la gestión de la educación por las organizaciones públicas de gobierno*

Es interesante observar que, a pesar de la relevancia prácticamente mundial de la escuela como el espacio institucional para habilitar el acceso de la sociedad a la educación, existen algunos pensadores que han arribado a la conclusión de que la educación escolarizada tal como existe ahora debe desaparecer o, en su caso, hacerle reformas sustanciales. Lo más interesante es que se llega a esa conclusión desde posturas políticas totalmente distintas y, podríamos decir, hasta antagónicas. Para este ejercicio revisaremos dos autores y algunos de los argumentos en los que se apoyan. En primera instancia revisaremos la perspectiva de Ivan Illich un pensador de origen austriaco quien desde un análisis crítico al sistema económico prevaleciente en nuestra sociedad contemporánea arriba a la idea de que la escuela debe desaparecer. Por otro lado recuperamos los argumentos de Frederick von Hayek economista -curiosamente también es de origen austriaco- que, a juego de argumentar sobre los fundamentos de la libertad, cuestiona la manera centralizada en que se gestiona por el aparato público la institución escolar.

En primer lugar destaca, por la radicalidad de su crítica, Ivan Illich quien conjuntamente con Everett Reimer argumentan en torno a necesidad de que ocurra una

desescolarización de la sociedad contemporánea. Illich (1974) discute específicamente la manera en que la modernización de la pobreza –fenómeno que ha existido siempre pero ha sido atendido de forma particular en la sociedad contemporánea- ha producido una peculiar institucionalización de los valores en torno a asuntos como la salud y la educación provocando, inevitablemente, la contaminación física, la polarización social y la impotencia psicológica, constituyendo un proceso de “degradación global y miseria modernizada”. De esta forma se promueve la idea que solo se alcanzará la salud mediante la compra de los servicios que ofrecen los hospitales y la educación mediante el acudir al sistema educativo escolarizado cuestión que, desde su perspectiva, es un engaño. En relación con lo anterior señala:

Los pobres siempre han sido socialmente impotentes. El apoyarse cada vez más en la atención y cuidado institucionales agrega una nueva dimensión a su indefensión: la impotencia psicológica, la incapacidad de valerse por sí mismos. [...] La pobreza moderna conjuga la pérdida de poder sobre las circunstancias con la pérdida de potencia personal. Esta modernización de la pobreza es un fenómeno mundial y está en el origen del subdesarrollo contemporáneo. Adopta aspectos diferentes, por supuesto, en países ricos y países pobres. (Illich, 1974, pág. 14)

Para Illich la *escolarización de la sociedad* es un fenómeno especialmente pernicioso que debería desaparecer. Al sostener su tesis ocupa diversos argumentos que incluyen el análisis del costo económico<sup>47</sup> que significan los sistemas de educación pública y el que los tramos de educación obligatoria en realidad no cumplen con los objetivos de disminuir las diferencias entre pobres y ricos, tal como se encuentran consignado en los respectivos argumentos que sustentan las políticas públicas en ese ámbito, lo que provoca la construcción y promoción deliberada de creencias erróneas –falsas- en torno al papel de la educación institucionalizada, de esta manera remata:

Ni en Norteamérica ni en América Latina logran los pobres igualdad a partir de escuelas obligatorias. Pero en ambas partes la sola existencia de la escuela desanima al pobre y le invalida para asir el control de su propio aprendizaje. En todo el mundo la escuela tiene un efecto antieducacional sobre la sociedad: se reconoce a la escuela como la institución que se especializa en la educación. La mayoría de las personas considera los

---

<sup>47</sup> Illich rescata las palabras de W. Douglas, en su momento miembro de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, quien señala que “la única manera de establecer una institución es financiarla”; en ese sentido erige su crítica al costoso y, desde su óptica, pernicioso sistema educativo de los Estados Unidos. (Illich, 1974, pág. 15)

fracasos de la escuela como una prueba de que la educación es una tarea muy costosa, compleja, siempre arcana y frecuentemente casi imposible. [por otro lado] La escuela se apropia del dinero, de los hombres y de la buena voluntad disponible para la educación y fuera de eso desalienta a otras instituciones respecto de asumir tareas educativas. El trabajo, el tiempo libre, la política, la vida ciudadana e incluso a vida familiar, dependen de las escuelas, en lo concerniente a los hábitos y conocimientos que presuponen, en vez de convertirse ellos mismos en medios de educación. (Illich, 1974, pág. 19)

Illich compara la escolarización obligatoria con la destructiva proliferación de las armas y explica que se escolariza al alumno para confundir enseñanza con saber, promoción al siguiente curso con educación, diploma con competencia y fluidez al hablar con la capacidad para decir cosas nuevas. Sostiene, también, que se maneja la ilusión de que la mayor parte del saber es resultado de la enseñanza y aun cuando esta última puede contribuir a ciertos tipos de aprendizaje la mayoría de las personas adquieren la mayor parte de su conocimiento fuera de la escuela. De ésta manera se escolariza la mentalidad para aceptar servicio en lugar de valor, adiestrándolos para confundir proceso con sustancia. Sustenta su crítica diciendo:

El que todos tengan iguales oportunidades de educarse es una meta deseable y factible, pero identificar con ello la escolaridad obligatoria es confundir la salvación con la iglesia. La escuela ha llegado a ser la religión del proletariado modernizado y hace promesas huecas a los pobres de la era tecnológica. La nación-estado la ha adoptado, reclutando a todos los ciudadanos dentro de un currículum graduado que conduce a diplomas consecutivos no desemejantes a los rituales de iniciación y promociones hieráticas de antaño. El estado moderno se ha arrogado el deber de hacer cumplir el juicio de sus educadores mediante vigilantes bien intencionados y cualificaciones exigidas para conseguir trabajos, de modo muy semejante al seguido por los reyes españoles que hicieron cumplir los juicios de sus teólogos mediante los conquistadores y la Inquisición. (Illich, 1974, págs. 22-23)

Tal es la perspectiva crítica de Illich que resulta en una propuesta asociada a la restitución a los sujetos de las capacidades gestivas de su propia existencia, redefiniendo los engañosos procesos de institucionalización propuestos por el estado en la sociedad contemporánea y entonces deconstruyendo el mito de la escuela como el medio para remontar las desigualdades sociales.

Por otro lado, Hayek representa, sin duda, uno de los principales exponentes del liberalismo económico a lado de Milton Friedman y otros connotados economistas. En su

conocida obra *Los fundamentos de la libertad*, Hayek dedica un espacio para hablar sobre la instrucción pública y la investigación científica donde, por cierto, abre dicho apartado citando la opinión de John Stuart Mill sobre la instrucción pública lo cual se constituye como uno de sus principales argumentos:

Confiar la instrucción pública al Estado es una maquinación aviesa tendente a moldear la mente humana de tal manera que no exista la menor diferencia de un individuo a otro; el molde utilizado a tal efecto es el más grato al régimen político imperante, ya se trate de una monarquía, una teocracia, una aristocracia, o bien a la opinión pública del momento; en la medida en que tal cometido se realiza con acierto y eficacia, queda entronizado un despotismo sobre la inteligencia de los humanos que más tarde, por natural evolución, somete a su imperio el cuerpo mismo de la gente. (Mill, 1946, citado por Hayek, 2008, Versión electrónica)

Resalta el argumento de que la instrucción pública pueda colocar en riesgo la condición de diferencia que caracteriza a los seres humanos adoptando, además, el camino que un particular régimen político imperante decida o el que induzca algún sector de la sociedad convertido en opinión pública; en ese sentido se revela una crítica radical erigida en contra de las tendencias homogeneizantes que pueden resultar del control de la educación pública y que precisamente ahora son parte del debate.

Consecuente con su argumento sobre la libertad Hayek reflexiona sobre los derechos de la infancia y reconoce poderosas razones para la expansión de la instrucción pública mediante la acción deliberada arribando a la siguiente aseveración:

Las razones que militan en el seno de la sociedad contemporánea a favor de la enseñanza elemental obligatoria ofrecen una doble vertiente. En un sentido, es evidente que correremos menores riesgos y, en general, resultará más beneficioso el actuar de nuestros conciudadanos si determinadas creencias y conocimientos fundamentales son compartidos por cuantos integran la comunidad. En otro aspecto, cuando una parte de la población es analfabeta, las instituciones democráticas no funcionan de modo normal, salvo en un sector muy reducido del país. (Hayek, 2008)

Como se aprecia Hayek, a pesar de su perfil liberal, no apuesta a la desaparición de la institución escolar. Su crítica está dirigida en otro sentido: él no cree que la posesión de conocimientos superiores difundidos mediante el sistema educativo, al llegar a ser del dominio general, pueda mejorar la suerte de la sociedad, más bien eso puede poner en riesgo

la existencia de las naturales diferencias que nos caracterizan a los seres humanos, así inicialmente enfila su aguda pluma hacia los liberales del siglo XIX:

La circunstancia de que la instrucción haya de ajustarse a determinados módulos valorativos entraña, sin embargo, reales peligros para cualquier método pedagógico de carácter público. En este orden de cosas, es forzoso admitir que la mayoría de los liberales decimonónicos, de modo harto ingenuo, pusieron excesiva confianza en los logros que podrían derivarse de la mera extensión del nivel de cultura. Partiendo de su liberalismo racionalista, defendieron, en distintas ocasiones, la conveniencia de implantar la enseñanza obligatoria, dando por supuesto que bastaría con difundir el saber para que se solucionaran automáticamente los más importantes problemas, y como si fuera suficiente inculcar a las masas aquel mínimo de conocimientos que el hombre instruido posee para que comenzara una nueva etapa en la «batalla contra la ignorancia». (Hayek, 2008)

Hayek se refiere al tema que ya hemos mencionado sobre una confianza absoluta en el efecto positivo de la educación obligatoria, de ahí cuestiona la manera en que se podría financiar un proyecto de tal magnitud y la forma en que el estado prusiano delineó el referido proyecto el cual se difundió hacia otros países con esquemas de gestión centralizados que son el principal rasgo en el que hace blanco la crítica de Hayek, de esa manera explica:

La magnitud de facultades que el sistema de educación altamente centralizado y por completo sometido al poder público otorga sobre la mente humana debería hacernos cautelosos hasta el extremo, antes de permitir la instauración, con apremios, del sistema. En cierta medida, los razonamientos que justifican el establecimiento de la enseñanza obligatoria exigen, al propio tiempo, que decida la autoridad, al menos en parte, cuál sea el plan pedagógico a seguir. [...] Incluso en Estados étnicamente homogéneos concurren poderosas razones que advierten cuán peligroso resulta ver implantado el dominio estatal en los métodos educativos si al propio tiempo tienen el carácter de públicas la mayoría de las escuelas frecuentadas por la gran masa. Ni aun suponiendo que la pedagogía fuera una ciencia capaz de señalar el mejor procedimiento para alcanzar determinados objetivos, sería deseable que los sistemas más modernos se aplicasen universalmente con exclusión de cualesquiera otros, y, menos todavía que las metas propuestas fueran uniformes. (Hayek, 2008)

Es clara aquí la desconfianza que Hayek manifiesta hacia la combinación de formas de gestión centralizadas y homogeneizantes o, en todo caso, isomórficas. Si a eso sumamos que desde su perspectiva son escasos los contenidos curriculares que merezcan el calificativo de científicos y siendo la mayoría juicios valorativos impuestos por otras personas entonces tenemos que se atenta contra la libertad y la diferencia natural existente en los seres humanos

todo ello para favorecer un sistema que no asegura prácticamente nada de lo que nos promete. Es con base a esas razones que Hayek considera un grave riesgo entregar la instrucción pública al cuidado exclusivo del gobernante que podría, con ese hecho, constituir el extraordinario poder de moldear a su antojo a la mente humana. En esa lógica parece coincidir muy de cerca con la postura de Ivan Illich. No obstante las críticas anteriores la postura más difundida e influyente en el discurso de política educativa es la ligada a la idea de que la educación es un fenómeno que favorece el desarrollo social y económicamente de manera directa y deseable, la revisaremos en el siguiente párrafo.

### *3.1.b.2 La educación para la vida y, entonces, para el trabajo: una aproximación a la perspectiva teórica dominante sobre políticas públicas en materia educativa*

Hemos explicado ya que la versión más difundida e influyente sobre el papel y sentido de la educación es aquella que la percibe como un medio que, de manera incuestionable, producirá efectos positivos. La cuestión es ¿en qué sentido?, ¿para qué intereses? y ¿su presencia resultará inequívocamente en una espiral positiva que mejorará cada una de las esferas de la vida social y privada del individuo que accede a ella? Revisemos un poco esta perspectiva para luego discutir sus sentidos y efectos.

Podríamos decir que la versión contemporánea del relativismo, propuesto por Aristóteles o Montesquieu, adopta en la actualidad una figura que nos permite caracterizarla al mismo tiempo como funcionalista. Ello se debe a que ha cobrado gran fuerza la pretensión de ajustar la dinámica del estado, y su gobierno, para promover el mejor funcionamiento del mercado como el principal objetivo, pues se considera que este es, prácticamente, el mejor horizonte posible (y para algunos el único) para la realización del ser humano. Este hecho ha conducido, en algunas ocasiones de manera gradual y otras de manera radical (y hasta brutal), a modificar el carácter de los procesos educativos pero, en la medida que sucede, el sistema educativo se va supeditando a las necesidades del mercado de trabajo que, a su vez, dependen del sistema productivo definido por la lógica del mercado.

El punto ahora es cómo entienden la dinámica de mercado los hacedores de política pública que usan esta perspectiva teórica. En ese plano destaca el hecho que uno de los más



influyentes economistas contemporáneos y ganador del premio Nobel de economía<sup>48</sup> Joseph Stiglitz dedique en su obra *Economía Pública* un apartado al tema de la educación, de manera similar que Hayek. Previamente en otro trabajo (Juncos Quiané, La racionalidad económica y la gestión de los recursos financieros en el Sistema de Educación Básica de México, 2009) hemos hablado de la manera en que la corriente dominante de la economía describe el funcionamiento del mercado y su conexión con los procesos educativos, no obstante, haremos una breve reseña de ello para dilucidar la perspectiva dominante sobre políticas públicas en educación.

El mercado es un mecanismo que por lo regular puede resultar adecuado y eficiente para asignar bienes mediante el mecanismo de precios y, por tanto, es deseable que se procure ese medio para tal fin, esta es una aseveración sostenida por los autores adscritos a esta perspectiva dominante. Otro asunto relevante respecto al funcionamiento del mercado es la existencia de lo que ellos mismos denominan *fallos de mercado* tales como *el poder del mercado, el problema del polizón o las externalidades* lo cual implica que, por algunas circunstancias como las aquí enunciadas, el mercado no opera como debiera reduciendo o nulificando la eficiencia en su funcionamiento como mecanismo para asignar recursos.

Los bienes, a su vez, pueden ser privados o públicos y ambos tipos pueden ser provistos por organizaciones gubernamentales o privadas, su definición en alguna de las dos categorías no depende de la instancia que lo provea sino de algunas características que el mismo discurso les atribuye tal como lo veremos a continuación.

Los primeros -bienes privados-, responden adecuadamente al mecanismo de precios porque la proveeduría depende de estos. De esta forma se adquirirá un bien privado en la medida en que el consumidor esté dispuesto a gastar más recursos en él, lo que permitirá a

---

<sup>48</sup> El mencionar este hecho no es menor pues el ser distinguido con ese galardón (el premio en Ciencias Económicas que entrega el Banco de Suecia en Memoria de Alfred Nobel, conocido comúnmente como Premio Nobel de Economía), pues coloca a quien lo recibe en una situación prominente condición en el gremio, como un referente central para ser considerado para la toma de decisiones en materia económica, es decir lo empodera de manera especial. En este caso Friedrich von Hayek lo recibió en 1974, mientras que Josep Stiglitz lo consiguió en 2001, habilitándoles como distinguidos economistas a los que se les otorga un alto grado de credibilidad a sus señalamientos y eventualmente sus ideas marcan pauta para la enseñanza de la disciplina y pueden ser consideradas para la toma de decisiones en los tópicos que ellos abordaron.

su vez racionar el suministro constituyéndose el precio como una restricción que promueve o limita su producción y ordena el mercado para calibrar la oferta y la demanda.

Por otro lado y contrario a lo que se podría pensar, los bienes públicos no son los que producen las entidades públicas o de gobierno, sino aquellos que se distinguen de los bienes privados porque poseen dos características específicas. En primer lugar *no existe rivalidad en su consumo*, lo que implica que el consumo de un bien por un individuo no significa menor consumo del mismo bien por otros individuos, el caso clásico señala Stiglitz (2000) es la defensa nacional porque no importa si nacen o se incorporan más ciudadanos a un país, de cualquier manera se seguirá proveyendo el bien y no se provocará una disminución en el consumo de las demás personas, en segundo lugar, *la no exclusión* esta significa que no se puede excluir a las personas de consumir el bien aunque no paguen o no contribuyan a su producción, los ejemplos típicos son los parques o el alumbrado público que se encuentran a disposición de todos sin restricción relativa al precio (Stiglitz, 2000, pág. 150). Cabe insistir que, desde esta perspectiva, los bienes públicos y privados pueden ser suministrados por el gobierno o por particulares indistintamente, es un asunto que se debe tomar al interior de una economía.

En ese sentido para que un bien sea público debe contar con las cualidades descritas arriba, situación que en la mayoría de los casos puede desatar problemas denominados *fallos de mercado* como la presencia del *Free Raider* -o el polizón- y la existencia de *externalidades*. El *polizón* es aquel que no paga por lo que recibe asunto que debe ser atendido mediante medidas que pueden disminuir esa circunstancia, por ejemplo a través de implementar *cuotas de usuario* o *mecanismos de restricción tecnológica*.

Por otra parte, *las externalidades* se refieren al efecto positivo o negativo que genera la existencia o producción de un bien; de esta manera un árbol plantado por alguien en su casa puede ofrecer sombra a su vecino que éste aprovecha colocando una mecedora refrescándose así durante el cálido verano –externalidad positiva-; pero también puede llenar de hojas el patio del mismo vecino, la calle o tirar ramas que dañen los bienes o causen molestias a los demás –externalidad negativa- en cualquiera de estos casos las externalidades provocan un efecto en el que los beneficios o costos recaen en quién no participa en la producción o consumo del bien.

De manera general y bajo estos criterios se considera que la educación, y por supuesto la de carácter pública y obligatoria, genera externalidades positivas<sup>49</sup>. Además, en muchas ocasiones las personas pueden comportarse como polizones porque aun cuando no contribuyan a su producción mediante el pago de impuestos, pueden hacer uso del bien educativo por tratarse de un derecho consagrado en las Leyes. Adicionalmente, se plantea la pregunta sobre quién o quiénes resultan más beneficiados del efecto de la educación pública, el depositario directo o la sociedad a su alrededor, si es el individuo entonces, se argumenta, este debería contribuir con una mayor parte de los recursos necesarios para su educación, estableciendo *cuotas de usuario* o diferentes maneras de cargarle el costo a quienes son los usuarios directos.

Según Stiglitz la educación no es un *bien público puro* (2000, pág. 448), esta denominación implica que además de las dos características ya mencionadas el *costo marginal*<sup>50</sup> de suministrar una unidad más del bien debe ser cero, es decir, no debe costar más el que alguien acceda o consiga el bien en cuestión. No obstante el estado siempre ha desempeñado un papel importante en la promoción de la educación y una gran parte de la educación es impartida por escuelas privadas y muchas de ellas religiosas. Los motivos del porque una entidad pública debe financiar la educación corren por el lado de un mecanismo compensatorio y redistributivo que permita a quien no tenga suficientes recursos disponer del servicio educativo. Stiglitz se encarga de explicar con base a qué teoría es que se explica la diferencia de los resultados del proceso educativo, nos referimos a la teoría del capital humano, en sus propias palabras explica:

Existen diferencias de opinión sobre los resultados del proceso educativo. Según la teoría implícita en el análisis anterior, la educación aumenta las cualificaciones de los individuos y, por lo tanto, sus salarios. Esta perspectiva, llamada teoría del *capital humano*, considera que la inversión en las personas es semejante a la inversión en capital. Cuanto mayor es la inversión mayor es su productividad. [...] Una variante de la teoría

---

<sup>49</sup> Se consideran positivas porque se cree que la sociedad será beneficiada de diversas maneras al contar con personas educadas tanto en el nivel elemental o básico como en el nivel superior, aunque algunos consideran que en el nivel superior el mayor beneficiado es el que recibe la educación por ello en muchas ocasiones se considera imponerles mecanismos para ajustar la demanda y el cargo de los costos.

<sup>50</sup> Como sabemos el costo marginal corresponde al incremento del costo total a razón de incremento del nivel de producción en una unidad, recordemos que el marginalismo pone su atención la relación de cambio que ocurre cuando se incrementa en una unidad el consumo –utilidad marginal-, la producción –costo marginal- o la venta de un bien –ingreso marginal- y la definición sobre un bien privado se sigue o no produciendo es resultado de la comparación del costo marginal y el ingreso marginal.

del capital humano, en la que insisten Samuel Bowles y Herb Gintis, profesores de la Universidad de Massachusetts, centra la atención en el papel socializador de la educación. La educación enseña a rendir en el centro de trabajo, al enseñar a obedecer órdenes, seguir instrucciones y trabajar en equipo. Cuando esta socialización tiene éxito, enseña puntualidad y fiabilidad. Según esta teoría las personas que van a la escuela más tiempo aprenden más cualificaciones sociales o, en todo caso, han demostrado una capacidad o una disposición mayores para hacer frente a las demandas del sistema escolar. Estas capacidades (o dinamismo) sociales hacen que las esas personas sean más valiosas en el centro de trabajo. (Stiglitz, 2000, pág. 450)

Adicionalmente, Stiglitz retoma la denominada *teoría de la selección* que confiere a la educación la función de identificar las capacidades de los diferentes individuos, de manera que los que estudian durante más tiempo perciben un salario más alto, no porque las escuelas hayan aumentado su productividad, sino porque siendo ya muy dinámicas fueron identificadas mediante el sistema educativo por ser más capaces, motivadas y con la ambición necesaria que las hace diferentes del resto. Según esta teoría los rendimientos sociales de la educación son mucho menores que los rendimientos privados (Stiglitz, 2000, pág. 451).

Destacan varias cuestiones pero dos son las más importantes para este trabajo. En primer lugar la concepción sobre la peculiar relación que existe entre la educación y el trabajo, así como los criterios que se ocupan para determinar su carácter, importancia y elementos para definir su provisión y financiamiento, es destacable que prácticamente no se cuestiona en absoluto el sentido de la educación para el mercado y el trabajo y, en segundo lugar, la manera en que la educación contribuye a la adecuación del individuo a la dinámica que el trabajo requiere y su contribución como esquema que permite la ubicación de los mejores individuos para el desarrollo de labores productivas, incluidas las que requieren de un alto nivel de especialización.

### 3.1.c. Algunas inferencias sobre el efecto del debate teórico en la definición de la política pública en materia educativa de México

Recordemos ahora algunos rasgos del contexto general que ha servido de marco para la puesta en marcha de las diferentes fases de la actual reforma educativa en México e intentemos hacer alguna conexión con las ideas sobre los fines y funciones de la educación. Cabe apuntar que Sacristán (2013) al preguntarse sobre el sentido de la educación -en la

búsqueda de reorientar la dirección hacia un *progresismo pedagógico*-, realiza una advertencia con la que estamos absolutamente de acuerdo:

Qué pensamos y qué queremos o esperamos, constituyen las coordenadas esenciales para entender qué es lo que caracteriza al presente de la educación y qué ha significado en otros momentos de la historia. *Conocimientos y valores son dimensiones que fundamentan todo proyecto de política educativa y de gobierno de la educación.* [...] La educación se nos hace presente como una subcultura dentro de otra más amplia: es una realidad compleja que agrupa formas de saber, de querer y de saber hacer. *Se objetiva en las mentalidades colectivas y en las creencias particulares.* En este marco se plantean los conflictos y se manifiestan las contradicciones propias de un fenómeno que –tal como es la educación- es plural en sus fines, en los procedimientos, en cuanto a los métodos de investigación que utiliza, en la valoración que hacen de ella los usuarios y las familias y grupos sociales. (Sacristán, 2013, pág. 20. Cursivas nuestras)

Estos asuntos nos parecen sumamente relevantes en tanto que nos permiten, en primer lugar, plantear el papel de las teorías y las creencias en la conformación de la política educativa. Ello implica estudiar la difusión de algunas teorías consideradas como *conocimientos válidos* que sirven de fundamento a diferentes proyectos educativos. Dicha validez ha estado sustentada, cada vez en mayor medida, por el perfil –grado académico y trayectoria, entre otros aspectos- de quienes producen tales teorías que para efectos de este trabajo se constituyen como *emisiones discursivas*. Además nos alerta sobre la constitución de un tipo de subsistema o subcultura específica en torno a la educación y la posibilidad de que los diferentes conocimientos y creencias no se asienten tersamente en las mentalidades colectivas, sino que ocurran en el contexto de en una realidad plural, diversa y, por tanto, conflictual y contradictoria.

Como es de suponerse tales teorías e ideologías no están flotando en el aire, ni existen de manera abstracta, sus depositarios son los sujetos constituidos en organizaciones públicas y privadas que detentan diferentes perspectivas teóricas y creencias entorno a los asuntos que atienden y, de igual manera, dotados de cierta capacidad para incidir en las decisiones de carácter público.

Para el caso de la política educativa en México podemos reconocer aspectos de carácter sociológico propios de la cultura política mexicana tales como el centralismo, el corporativismo, la construcción de discursos grandilocuentes y la simulación, aunado a la presencia de grupos de poder que buscan reivindicar sus intereses a través de la promoción

de discursos políticos y teóricos, congruentes con sus perspectivas de grupo sobre los fines que la educación debería cumplir y cómo debería ser esta en todos los niveles del sistema. Estas cuestiones están presentes y se conjugan con lo que se ha denominado *sistema de botín* que en palabras de Conesa (2012) significa:

El sistema de gobierno de bajas miras, donde el objeto de la política es nombrar a los amigos y apropiarse del presupuesto del Estado, puede denominarse “democracia clientelar” y existió en los Estados Unidos y en la mayoría de los países europeos hasta bien entrado el siglo XIX. En los Estados Unidos hacia fines del siglo XIX hubo una reacción contra este sistema al que se denominó “the spoils system”, “sistema del botín” o “sistema del despojo”. Ocurrió que ante la perspectiva de perder las elecciones que implicaba el riesgo de perder su puesto público de favor, los funcionarios del partido gobernante recurrían a la corrupción para hacerse de un tesoro que les permitiera subsistir en el llano. Así fue que la corrupción en el Estado norteamericano llegó a límites intolerables. (Conesa, 2012, pág. 52)

Por otro lado, Álvarez Villa (2014) hace énfasis en la idea de un botín de guerra, no obstante de diversas formas los contendientes logran encontrar la manera de tomar por asalto la Administración para seguir en control de ella:

[...] el denominado “sistema de botín”, traducción al castellano de la expresión anglosajona *spoil system*, que sería el característico de los Estados liberales del siglo XIX, cuyo funcionamiento y características se podrían sintetizar señalando que en él los funcionarios se nombraban y cesaban libremente por el poder político. *La victoria electoral traía como premio para el partido político gobernante la toma de la Administración como una especie de botín de guerra, colocando en ella a sus militantes, simpatizantes y personal de confianza.* La contrapartida que suponía tal modo de proceder era que, tras la derrota en las urnas – tan frecuente, por otra parte, en sistemas políticos sustentados en la alternancia partidista –, los beneficiados debían abandonar sus puestos para cederlos a los nuevos clientes del partido rival que ahora tomaba el poder, pasando a integrar el grupo de los *cesantes*, sobre cuyas vicisitudes y desgracias existe una abundante literatura castellana de corte costumbrista. (Álvarez Villa, 2014, pág. 67. Cursivas nuestras)

Adicionalmente la presencia de un marco institucional y organizacional que establece un escenario restrictivo donde se asientan procesos de cambio y adecuación a través de la formulación de políticas públicas, todo ello se conjuga para estructurar una base sobre la que se pretende echar a andar el conjunto de reformas al sistema educativo ligadas al enfoque de la Nueva Gestión Pública como lo aseveran Vertiz Galván (2013) y Del Castillo y Azuma, (2009), éstas últimas autoras aseveran:

La reforma educativa de los años noventa en México, formalizada con el acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, forma parte de la reforma del Estado mexicano iniciada en los años ochenta que surgía en un contexto de cambio de paradigma en el administración pública a nivel mundial: *el correspondiente a la llamada nueva gestión pública (NGP)*, caracterizada por promover el un enfoque gerencial de la administración para hacerla más eficiente, ante la ingente demanda de servicios públicos de calidad por parte de la sociedad. (Del Castillo & Azuma, 2009, pág. 125. Cursivas nuestras)

Con anterioridad habíamos referido el carácter particular de la NGP, su implementación ocurrió, de manera general, en la administración pública mexicana durante el gobierno de Ernesto Zedillo con la implementación del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) (Del Castillo & Azuma, 2009, pág. 134) que incluyó:

[...] la operación del primer programa de carácter integral dirigido a impulsar un esfuerzo de modernización en todas las dependencias y entidades del gobierno federal, como parte de un isomorfismo institucional, y con el propósito central de eficientar la gestión de los servicios públicos. (Del Castillo & Azuma, 2009, pág. 135)

La presencia de la *Nueva Gestión Pública* y consecuente esfuerzo de modernización implicó el impulso y establecimiento de diversas medidas como el desarrollo de un esquema técnico y metodológico para coadyuvar al cambio, la formación de cuadros en el gobierno federal para apoyar los procesos de modernización mejorar el desempeño de los servidores públicos, la implementación de la gestión estratégica para determinar los rasgos de su filosofía institucional y esquemas de medidas para identificar los procesos y servicios de mayor importancia para analizarlos con el objetivo de mejorar su calidad.

En ese tenor estos rasgos se transfirieron del gobierno de Zedillo al de Fox mediante la noción de *Buen Gobierno* y con énfasis en la calidad del sector público, con la presencia de nuevos objetivos como la *calidad institucional* y la *gerencia de la administración pública* (Del Castillo & Azuma, 2009, págs. 136-138). Dos rasgos se desprenden de lo anterior y eventualmente se transfieren al sistema de educación básica, estos son la implementación de una estrategia de evaluación, en la búsqueda de establecer indicadores de desempeño y la reestructuración administrativa de las dependencias de gobierno que para la SEP implicó la creación de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, un esquema de consulta y coordinación con las entidades federativas así como la fundación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (Del Castillo & Azuma, 2009, págs. 142-143).

Cabe señalar que en línea con lo anterior, se ha promovido cada vez con mayor claridad y frecuencia la idea de ocupar criterios de mercado para gestionar asuntos de carácter público especialmente los referidos a la asignación de recursos y la proveeduría de bienes y servicios durante los últimos 25 años en México. Nos referimos especialmente a definir incentivos y mecanismos de gestión que, por un lado, se encuentran en línea con la búsqueda de eficiencia y productividad deseable para el suministro de un bien y, por otro, consideran a la educación como un bien que debe estar ligado, fundamentalmente, de manera funcional al sistema productivo y, entonces, al mercado laboral. Es importante explicar que esta circunstancia no ocurre en todos los espacios, ni con la misma difusión y fuerza sino de manera diferenciada e intensidad diferente dependiendo del área de gobierno de que se trate y, además, a partir de la capacidad de incidir en política pública que han logrado algunos grupos organizados de la sociedad.

En el apartado 2.4 se habló del antecedente y los equipos que acompañaron el trabajo de los últimos dos sexenios presidenciales de gobernantes priístas (1988-2000) y la participación de los asesores y organizaciones de consultoría privada que interactuaron con las autoridades de la Secretaría y mostramos una tendencia a designar como Secretarios de estado a personas con un mayor grado de preparación técnica. Los equipos que acompañaron a los gobiernos en los primeros dos sexenios tienen sus particularidades que merece la pena comentar aquí.

Vicente Fox ganó las elecciones del año 2000 y al saberse vencedor hizo algunas declaraciones con respecto del gabinete que le acompañaría en su labor de gobierno. Declaraciones como “tendré un gabinetazo” el 7 de noviembre del 2000 (Redacción del diario La Unión, 2013), el uso de head hunters para integrar el mejor gabinete de la historia (Diario La Nación, 2000) e, incluso, algunos analistas reconocidos como Sergio Aguayo declararon que el gabinete de Fox se proyectaba como un “prodigio de equilibrio pragmático” y el mismo Fox declaró que su equipo estaría “lejos de la cultura del amiguismo” y que “son un equipo profesional que tiene un profundo amor por México” (Cevallos, 2000). No cabe duda que la llegada de un presidente ajeno al PRI generó una gran expectativa que se fortaleció con las declaraciones grandilocuentes del mismo Fox, no obstante la pregunta es: qué ocurrió



en específico con la definición del secretario que acompañaría a Fox durante su gestión en la SEP, la respuesta nos la ha dado, de nueva cuenta, Pablo Latapí.

De nuevo en sus memorias Latapí (2010), rememora la manera en que una vez que se dio a conocer el triunfo de Fox fue convocado por el personaje que el presidente electo designó para coordinar el proceso de transición: Rafael Rangel Sostmann. En ese momento el también rector del *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey* le pidió apoyo y orientación para integrar el equipo de transición en materia de educación. Previamente Latapí había realizado varias actividades en la escena pública en radio y medios para contribuir a delinear el voto de la ciudadanía con mayor información de los entonces candidatos.

En una narración muy sucinta Latapí recuerda varios hechos, en primer lugar su participación en la integración del *Equipo de Transición del Área de Educación (ETRE)* discutido con Rangel Sostmann. El equipo trabajó intensamente, señala, durante tres meses para llegar a la conformación de un documento que delineaba las líneas de trabajo para el sexenio por arrancar, al final el documento fue entregado al secretario designado que no fue Rangel Sostman como se esperaba sino Reyes Taméz Guerra, quien dejó la rectoría de la Universidad Autónoma de Nuevo León para asumir las funciones al frente de la SEP.

Otro asunto relevante es el hecho de que se organizó un equipo amplio de especialistas que estuvo conformado por trece personas y doce comisiones con un grupo de expertos al frente que coordinaron los trabajos. Nos interesa resaltar los académicos que coordinaron las comisiones de políticas generales –Pablo Latapí-, Educación Básica –Margarita Zorrilla-, Educación permanente –María de Ibarrola- Infraestructura, Escuelas de Calidad y Consejo de Autoridades –Jesús Álvarez Gutiérrez- y Evaluación –Silvia Schmelkes- (Latapí, 2010).

Finalmente, Latapí declara que en septiembre del año 2000 decidió pedir una cita con el presidente electo para proponerle tres posibles candidatos al puesto de secretario de educación; señala que la cita se facilitó debido a que él y Fox tenían una tía común y aun cuando no lo había tratado accedió a su petición, la reunión duro diez minutos y refiere que al presentarle su propuesta pareció no convencerle ninguno de los propuestos, posiblemente porque ya tenía tomada su decisión (Latapí, 2010). Es interesante observar como Latapí

buscó incidir en esta decisión fundamental del nuevo gobierno, sin lograrlo en ese plano pero si lo hizo al participar en el ETRE, hacer la entrega del documento producido y vincularse al secretario como asesor independiente durante el tiempo que duró su gestión. Según sus propias palabras:

*Prácticamente todas las innovaciones de ese sexenio fueron concebidas y formuladas por el ETRE (en algunas ocasiones haciendo madurar iniciativas del gobierno anterior): la ampliación de los programas de becas, el Programa Escuelas de Calidad, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Calidad y el sistema nacional de evaluación educativa, la ampliación del uso de las tecnologías informáticas (como enciclomedia), la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior, la formalización del Consejo de Autoridades Educativas, el incremento del gasto educativo nacional en 8% del PIB, la creación de la Coordinación General de la Educación Intercultural Bilingüe, la reforma de la enseñanza secundaria, el impulso a la modernización de la gestión, sobre todo en el ámbito de la escuela y otras varias. (Latapí, 2010, Cursivas nuestras)*

Llama poderosamente la atención lo consignado por Latapí en esta cita. No es de extrañar la posibilidad de participación de diversos actores en la definición de la política pública en materia educativa de México. Lo que nos resulta interesante es cómo logra encontrar una fórmula para de nuevo colocarse en el lugar preciso e incidir en asuntos de gran relevancia para la política educativa que, en este caso, ha adoptado una clara tendencia funcionalista y cercana a las orientaciones promovidas por los grupos de poder económico en el país, lo cual incluye elementos ligados a instaurar criterios de mercado y asociados a la *Nueva Gestión Pública*.

Con base a lo anterior es posible señalar que el sexenio de Vicente Fox representó el arranque de un conjunto de cambios de gran envergadura que seguimos presenciando y, aunque las cosas cambiaron un poco durante los dos sexenios siguientes, esta tendencia se ha consolidado con la presencia de especialistas con muy alta preparación académica y la posesión de credenciales otorgadas por distinguidas trayectorias profesionales –tal como marcó la pauta Latapí- y agregando algunas empresas de consultoría como actores relevantes, ejemplo de ello lo constituye el trabajo de consultoría realizado por las empresas -organizaciones- de consultoría que encabezan el colombiano Sergio Tobón Tobón<sup>51</sup> y la

---

<sup>51</sup> En la página oficial del CIFE –su empresa de consultoría que se denomina *Ciencia e Innovación para la Formación y el Emprendimiento*- Tobón refiere que una de sus actividades en el año 2010 era ser “Asesor de la Reforma de la Educación Básica de México, por invitación de la SEP como parte del GTAI: Grupo de

brasileña-mexicana Laura Frade Rubio<sup>52</sup> o el papel desempeñado por *Mexicanos Primero* o el *Instituto Mexicano para la Competitividad* de quienes hablaremos más adelante.

A partir de estas aseveraciones es que proponemos un supuesto que sirve de guía en este trabajo -pero que no pretende ser comprobado al modo como lo haría un análisis de corte positivista-, sino que es ocupado como base para la lectura de los hechos ocurridos. Tal supuesto consiste en considerar que en varios aspectos el diseño de la política pública en materia educativa promueve el uso del discurso de la *Nueva Gestión Pública* como medio para incluir mecanismos de gestión asociados a criterios de mercado en la educación básica y se utiliza dicha postura como medio para justificar el llamado a la realización de acuerdos como base para la toma de decisiones –una aparente intención de ocupar esquemas de gobernanza- que, en la práctica, siguen siendo definidos por grupos cupulares y distantes a los más amplios sectores de la población. Ello se encuentra también expresado en la última fase de la reforma educativa, más adelante hablaremos de tal tendencia y procuraremos elaborar un panorama general del proceso completo de la Reforma.

### 3.2 Antecedentes, contexto general y actores relevantes en la Reforma Educativa

En la metodología denominada *estudio de caso* los elementos contextuales representan un aspecto de suma importancia (Yin, 1994, pág. 13). Ello se debe a que mediante esta metodología se busca delinear las condiciones que ocurrieron en un espacio concreto y específico (Castro Monge, 2010, pág. 31) para organizar los datos recogidos sobre algún proceso social delimitado y, de esta forma, desarrollar una interpretación o explicación del fenómeno en estudio (Goode & Hatt, 1976, pág. 415). Más adelante aportaremos otros detalles sobre la metodología de *estudio de caso*.

---

Trabajo Académico Internacional”, en <https://cife1.wordpress.com/2010/04/05/biografia-del-dr-tobon/>; además, quien esto escribe acudió en el año 2011 a la presentación de su libro *Evaluación de las competencias en la educación básica*. editado por Santillana en 2011 y con una Segunda edición 2013 lo que habla de su demanda, y no es para menos porque a la par que se publicó el *Acuerdo 592* – documento donde se establece la Articulación de la Educación Básica- se publicó su libro con ejemplos exactos de los contenidos en los planes y programas de estudio presentes en el referido Acuerdo lo que significa que Tobón tenía conocimiento de las entrañas de la *reforma curricular* y por ello le fue posible publicar un libro con esa cercanía al *Acuerdo 592*.

<sup>52</sup> De Laura Frade no podemos reconocer en qué medida participó en la Reforma Curricular pero sí sabemos que como parte de sus colaboraciones con la SEP esta le publicó algunos libros para orientar el trabajo de los docentes y directivos en diversos aspectos, además que en la página oficial de su consultoría denominada *Calidad Educativa Consultores* se dice: “Ha apoyado diversos procesos educativos con el gobierno federal, los gobiernos estatales, varias empresas editoriales y privadas así como fundaciones” la información referida se puede consultar en <http://www.calidadeducativa.com/nosotros/curriculo-laura-frade>.

Para fines analíticos proponemos estudiar la Reforma Educativa ocurrida en México en *tres fases o etapas*. Cada una de ellas contiene eventos específicos que contribuyeron a la constitución del escenario actual. El criterio adoptado para determinar las *fases de la reforma* fue definido a partir de la estrategia que se suele ocupar en el estudio de la historia –al segmentar los hechos históricos en partes –periodos- procediendo así a su estudio y comprensión-, ello ocurre mediante la identificación de eventos cruciales que significaron un punto de quiebre y por ello delimitan momentos que representan una diferencia significativa con la fase anterior.

De esta manera la *primera fase* está conformada, fundamentalmente, por los procesos de *reforma curricular* de los niveles preescolar (2004), secundaria (2006) y primaria (2009). En esa primera fase ocurrió, además, la implementación de medidas de *reforma a los procesos administrativos y de gestión*, con acciones como la puesta en marcha del *Programa Escuelas de Calidad*, la fundación del INEE, la aparición del *Modelo de Gestión Educativa Estratégica*, la firma de la *Alianza para la Calidad de la Educación* y la aplicación piloto de los primeros exámenes para el ingreso al servicio docente, además de algunos elementos más para apuntalar el proceso de Reforma y concluye con la publicación del *Acuerdo 592*.

La *segunda fase* es muy corta porque en realidad representa el redondeo del proceso de diseño curricular. Arranca con la emisión del *Acuerdo 592 para la Articulación de la Educación Básica* del 2011, este acontecimiento es un hecho sin precedentes en la historia reciente de la educación básica en México porque busca estructurar de manera coherente cada uno de los momentos del trayecto formativo desde preescolar hasta la conclusión de la educación secundaria (12 años) lo cual no ocurrió con las reformas curriculares ocurridas durante la primera fase. Es debido a ello que se toma como a este momento como el punto de quiebre para definir la frontera entre la *primera* y la *segunda fase*. Así mismo se sientan las bases para la realización de los concursos para ingreso al servicio docente, además se modifica ligeramente el carácter jurídico del INEE y, en el plano político, se observó el mejor momento de la lideresa del SNTE, la profesora Elba Esther Gordillo Morales.

Finalmente, la tercera fase arranca con la firma del *Pacto por México* en los primeros días del gobierno de Peña Nieto y continúa hasta la fecha. Incluye la Reforma Constitucional, la reforma a la Ley General de Educación y la emisión de las Leyes Secundarias –Ley General

del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa-; con un énfasis preponderante en el ámbito laboral y administrativo. Esta sucesión de acciones que arrancan con el *Pacto* constituyen otro momento histórico sin precedentes en la historia reciente de nuestro país pues modifican de manera sustancial las reglas del juego y, entonces, pretenden erigir un *nuevo esquema instituyente* para el subsistema de educación básica en México. De esta manera no tenemos un conjunto de cambios o reformas desligados entre sí, sino un proceso que mantiene continuidad sobre los fines que busca y se va procediendo de manera gradual para lograrlos, ello con la intención de evitar mayores conflictos en un sector de la sociedad que históricamente ha demostrado ser contestatario y hasta explosivo. Tal es la segmentación que proponemos para abordar el estudio del proceso de Reforma, en lo que sigue haremos un breve resumen-análisis de los aspectos ocurridos en cada fase y para luego cerrar con la manera en que esto impacta a las organizaciones en el plano local.

Hemos expuesto ya la propuesta que realizamos para la realización el presente estudio, no obstante vale la pena hacer referencia previa a los antecedentes remotos al actual proceso de Reforma Educativa aun cuando ya hemos hecho algún apunte a las acciones realizadas por los gobiernos de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000). En ese sentido dedicamos un breve apartado para observar las características del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) del año 1992 y la Reforma curricular del año 1993, debido a que las consideramos como elementos que contribuyeron a delinear el actual estado de cosas en política educativa.

### 3.2.a. Antecedentes remotos el ANMEB de 1992: La reorganización del sistema educativo, la reforma curricular de 1993 y la revaloración de la función magisterial

Ya hemos reseñado con antelación en el capítulo 2 (apartado 2.4) el contexto más amplio que enmarcó las transformaciones de las prácticas de gestión pública como resultado de los sucesos en que ocurrieron en el escenario político y económico del país. En ese orden de ideas ocurrieron en materia educativa varios sucesos pero, para este recuento, nos interesan específicamente tres de ellos contenidos en el ANMEB.

Según Zorrilla y Barba (2008) el ANMEB es un acuerdo político firmado entre tres actores: el gobierno federal, los gobiernos estatales y el *Sindicato Nacional de Trabajadores*

*de la Educación* (SNTE) y se le conocía como el *Acuerdo de las tres erres* debido a que las tres grandes líneas que establece son: reorganización del sistema educativo nacional (primer erre); reformulación de contenidos y materiales educativos (segunda erre) y revaloración de la función magisterial (tercera erre) (Zorrilla & Barba, 2008, pág. 7).

En ese sentido la concepción, negociación, firma y puesta en marcha del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica es, desde nuestra óptica, uno de los eventos más importantes ocurridos en la última década del siglo XX. Ya hemos referido que siendo Ernesto Zedillo Secretario de Educación le solicitó a Pablo Latapí acudir a su oficina para revisar un documento que resultaría ser el ANMEB, al cual le hizo comentarios de los que Zedillo tomó nota y, al parecer, fueron incluidos en el documento final. Sin embargo se abre un cuestionamiento, ¿Qué tipo de planteamiento hacía el Acuerdo y, además, porqué se constituye como un elemento clave para delinear las características actuales del Sistema Educativo Nacional? Intentaremos formular algunas ideas al respecto sobre todo para los lectores que tienen poco conocimiento acerca del federalismo educativo promovido en los años 90's del pasado siglo.

Como ya referimos hay al menos tres cuestiones claras que orillaron a la administración salinista a implementar cambios sustanciales: primero, la crisis política de legitimidad que le orilló a abrir algunos espacios -bajo el control del monolítico régimen priísta- a la negociación y participación de otras fuerzas y actores; segundo, la intención de dar señales a la opinión pública nacional y a la comunidad internacional de la figura de líder que contaba con gran habilidad técnica para desarrollar acciones de gobierno acompañándose con personajes de alto perfil académico y sólida trayectoria profesional y, tercero, la intención del presidente de generar una percepción de disposición para realizar avances democráticos en las manera de gobernar el país.

En ese tenor las propuestas asociadas a la idea de alcanzar cierto progreso –la noción de modernización, lo que fuera que se entendiera por ello, coincide con aquellas- resultaban cercanas a las intenciones del gobierno en turno. Adicionalmente se vislumbraba la idea de hacer propuestas con medidas de corte liberal en materia de políticas públicas para favorecer los criterios de mercado promovidos desde diversas instancias internacionales para ser aplicadas en el plano nacional.

En ese orden de asuntos la intención de desconcentrar algunos procesos para transferirlos a los actores locales y dotarlos de mayor autonomía resultaba congruente con el anhelo democratizador, es precisamente la *primera erre* la que se denomina *reorganización del sistema educativo* contenida en el documento del ANMEB que se publicó el 19 de mayo de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, a la letra dice:

Muchas de las grandes tareas educativas de las generaciones de este siglo implicaron una concentración -y hasta una centralización- de esfuerzos. Hoy, el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por lo tanto, para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. [...] En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya 70 años. (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992)

Las palabras aquí presentadas representan una crítica severa a las acciones centralistas que implicaron un histórico conflicto en la relación existente entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; sirven, al mismo tiempo, de base para explicar por qué y en qué sentido se planteaba un proceso modernizador que modificara las prácticas históricas en aras de la eficacia. El acuerdo además reivindica el papel de la educación para la nación:

Por lo anterior, este Acuerdo Nacional entraña, en primer lugar, el compromiso de reconocer en la educación uno de los campos decisivos para el porvenir de la Nación, así como reiterar la vigencia del concepto de educación nacional, labrado en el curso de nuestra historia, y del ejercicio de las facultades y atribuciones que competen a la Secretaría de Educación Pública para hacerlo efectivo. [...] Dicho compromiso se expresa en continuar otorgándole a la educación la más alta prioridad en la asignación del gasto público. (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992)

A partir de lo anterior y reivindicar el carácter federalista de la República consignada en la Constitución se procede a fundamentar la necesidad de que las entidades de la república y los distintos niveles de gobierno en el plano local se vean involucrados en la gestión educativa para alcanzar los objetivos propuestos, en ese sentido se dice:

En razón de estas virtudes políticas, recurrimos al federalismo para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa, de cada municipio y del Gobierno Federal, en nuestro propósito de alcanzar una educación básica de calidad.[...] *En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo,*

*derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación. [...] La transferencia referida no implica de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del Gobierno Federal. El Ejecutivo Federal vigilará en toda la República el cumplimiento del Artículo Tercero Constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables. (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992. Cursivas nuestras)*

De esta forma queda consignada de manera histórica la transferencia de los recursos materiales, humanos y financieros a las autoridades estatales que debieron ajustar su estructura para asumir el control de los recursos, situación que explica el papel que juegan ahora los gobiernos de los estados en la actividad educativa. Es evidente que esta medida no podía ser tomada de otra manera que como un rasgo de voluntad política para avanzar en la construcción de un esquema federalista que permitiera la participación de un mayor número de actores en la gestión de la educación básica, aun y cuando en ese momento el gobierno federal se reservaba algunas funciones en este proceso de reorganización tales como el de definir los planes y programas de estudio y la elaboración de los libros de texto gratuito, entre otras cuestiones. Es en estos términos que se aprecia la magnitud del ANMEB que, como medida de política pública definida por el gobierno federal, originó la creación del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos.

Según Zorrilla y Barba (2008) otro elemento importante de ese periodo es la reforma curricular contemplada como la *segunda erre -reformulación de contenidos y materiales educativos-* del Acuerdo, en ese tenor:

Otro elemento de la transformación del sistema educativo está constituido por una reforma curricular y pedagógica de amplias dimensiones, tanto para la educación básica como para la formación inicial y en servicio de los maestros. Se revisaron los contenidos y se retornó a la organización curricular por asignaturas (SEP, 1993b); se amplió y diversificó la producción de materiales educativos para alumnos y maestros; se propuso el trabajo pedagógico con un enfoque constructivista y, además, se incorporó una visión institucional de la escuela que exige nuevas formas y contenidos de trabajo a la supervisión y dirección escolar. (Zorrilla & Barba, 2008, pág. 17)



Es importante destacar dos cosas: la aparición del enfoque constructivista que se mantiene hasta la reforma actual, y la incorporación de la visión institucional respecto del escenario escolar. Los mismos autores señalan que esta reforma curricular impactó a primaria y secundaria y, aunque la reforma se puso en marcha en 1993, en lo que respecta a la educación Normal –fuente principal de formación de profesores- los planes y programas no se reformaron hasta 1997 presentando un claro desfase (Zorrilla & Barba, 2008, pág. 17).

Finalmente sobre *la tercera erre – revaloración de la función magisterial* - se propuso una política sustentada en tres estrategias: 1) el impulso a la actualización y capacitación de los docentes en servicio, a través del *Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio* (PRONAP), puesto en operación en mayo de 1996, 2) el diseño de un programa de incentivos económicos denominado *Carrera Magisterial*, basado en un mecanismo de promoción horizontal de los docentes y 3) un incremento real al salario base (Zorrilla & Barba, 2008, págs. 18-19). Como es de suponerse este último aspecto sirvió de como un medio para fortalecer el liderazgo de la entonces líder sindical del gremio, la profesora Elba Esther Gordillo, pues significó un incremento real en los salarios de los profesores<sup>53</sup> lo que a la larga resultó en un incremento cada vez más obvio de la capacidad del SNTE para actuar en relación a los intereses de su cúpula gremial.

Con este escenario revisemos ahora cada una de las fases de la reforma en estudio.

### 3.2.b. Primera fase: Reforma educativa durante el periodo 2000-2010. Las sucesivas reformas curriculares y el ajuste a los mecanismos de gestión

Como ya hemos referido, el inicio del siglo XXI significó para México la llegada de un periodo de alternancia política en la presidencia de la república. De esta forma el partido político que gobernó el país por poco más de siete décadas -el Partido Revolucionario Institucional (PRI)- dejó en manos de un militante de otro partido, Partido Acción Nacional, (PAN), la titularidad del poder ejecutivo federal en el año 2000. Lo anterior no significó un

---

<sup>53</sup> Los mismos Zorrilla y Barba explican que mientras en 1988 los maestros ganaban 1.5 veces el salario mínimo para el año 2001 esa relación se elevó cuatro veces (Zorrilla & Barba, 2008, pág. 19).

hecho menor, implicó la alternancia política para el régimen de gobierno mexicano que, a principios de los años 90's del siglo veinte, el escritor Mario Vargas Llosa había calificado como la *Dictadura Perfecta* (El País, 1990), hecho que no necesariamente implicó cambios sustanciales en las líneas generales de política pública emprendidas por los últimos gobiernos del PRI.

Las expectativas sobre la alternancia hicieron suponer que, de manera obvia, se realizarían ajustes o cambios positivos en todos los rubros y sentidos. El asunto no era para menos pues el presidente electo había hecho multiplicidad de promesas sobre las medidas que tomaría una vez asumiera la presidencia de la República cómo ya señalamos en el apartado 3.1 de este capítulo. No obstante al final del periodo los resultados dejaron, para una gran parte de la población, mucho que desear respecto de las altas expectativas que se habían generado. En el caso de Fox, este arribó a la presidencia con una importante fuerza y legitimidad obtenida en las urnas por lo que se llegó a hablar de un bono democrático que le daba cierto margen de maniobra que, sin embargo, se vio sometido a un alto grado de desgaste político y pifias en diversos aspectos que le restaron fortaleza a su gobierno terminando con un muy bajo nivel de aceptación y popularidad por parte de la ciudadanía.

Por otro lado, el arribo de Felipe Calderón significó el resultado oficial más cerrado de la historia del país en unas votaciones para la presidencia de la república. Con un margen de 0.56% de diferencia entre Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador se llegó a hablar, inclusive, de un fraude cibernético que supuestamente ocurrió al manipular el sistema informático. Según el diario español *El País* (2011), una encuesta realizada por la prestigiada empresa de *María de las Heras* en México, señala que el 49% de los participantes consideró que hubo fraude en la elecciones, frente al 43% que respondieron que no hubo fraude. Lo cierto es que de nueva cuenta el gobierno se vio inmerso en un contexto no favorable para el ejercicio de gobierno que enfrentó recurriendo de nuevo a estrategias de legitimación y negociación con diversos actores para disminuir la presión de diversas fuerzas políticas; dicha presión incluyó la realización de un plantón promovido por López Obrador

en la avenida Reforma de la Ciudad de México –corazón financiero del país- durante 48 días como medio para hacer cambiar la decisión del *Tribunal Federal Electoral*.

No es la intención de este apartado hacer un recuento puntual de las acciones emprendidas por ambos gobiernos en materia política, sino recuperar algunos hechos significativos que enmarcaron el diseño y aplicación de medidas de política pública en materia educativa. Ya hemos dejado ver que en buena medida las acciones de gobierno están asociadas a los ambientes que prevalecen, con los que deben lidiar los presidentes en turno y donde se ven obligados a negociar cediendo el control del terreno en algunos terrenos de la acción de gobierno, la negociación es omniabarcante e históricamente ha incluido diversos tópicos en lo que nos parece se constituye claramente como un *sistema de botín* (Conesa, 2012; Álvarez Villa, 2014), que ya hemos referido en el una apartado anterior y en el que ocurre una disputa con tintes patrimoniales para los grupos participantes el cual, desafortunadamente, no desapareció sino que adquirió rasgos particulares y específicos durante el panismo.

Adicionalmente, vale la pena recordar que los últimos tres presidentes provenientes del PRI (Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo) promovieron la ejecución de una serie de Reformas que sentaron las bases para modificar sustancialmente la configuración de las instituciones de gobierno originadas durante el periodo posrevolucionario, orientándolas hacia la adopción de un enfoque que privilegia un enfoque economía política de corte liberal y criterios de mercado para asignar recursos públicos en la consecución de las funciones de gobierno.

Los dos sucesores (Vicente Fox y Felipe Calderón) de los reformadores iniciales (Carlos Salinas y Ernesto Zedillo) mantuvieron y acentuaron la línea de reformas emprendidas por sus antecesores, fundamentadas bajo el discurso de la eficacia, eficiencia,

modernización y el uso de esquemas gerenciales en la acción de gobierno, cuestión que coincide con el enfoque de la *Nueva Gestión Pública*.

Como ya hemos referido en la síntesis de la literatura diversos autores han atendido el tema de las modificaciones y reformas que ha sufrido en Sistema Educativo de México en los últimos 15 años, siendo la literatura abundante, los abordajes ocurren desde posiciones teóricas y propuestas epistémicas diversas. De esta manera Moreno (2007) hace una revisión crítica de las medidas emprendidas durante el sexenio de Vicente Fox, sometiendo a escrutinio tanto el ámbito de la macrogestión como los procesos pedagógicos caracterizándola como una *modernización conservadora* pues se reitera en el nivel discursivo los planteamientos tradicionales sobre el rol de la educación para el desarrollo social del país que gira en torno a la formación de recursos humanos y su adaptación al contexto derivado de la globalización. Es aquí donde cobra sentido la generalización del enfoque de competencias recomendado por los organismos internacionales adoptando una pedagogía de miras estrechas y sin conexión a las vertientes innovadoras de la investigación educativa contemporánea.

Por su parte Coll Lebedef (2007) se encarga de someter a discusión la propuesta que sobre evaluación de los procesos educativos han realizado los gobiernos del PAN. En ese sentido resulta paradójico que los *gobiernos desreguladores* diseñen un mecanismo de intervención regulador como la evaluación promovida que en los hechos contribuye a la mercantilización y privatización educativa. Un tanto lejano al enfoque de Coll, pero sin dejar de ser crítico, Pineda Guadarrama (2007) estudia el proceso de profesionalización de los profesores sometiendo a discusión las tendencias funcionalistas del sistema educativo, desde la perspectiva teórica de la *teoría del conflicto* concluyendo con la confirmación de que detenta un carácter funcionalista dicho proceso.

En otro tenor Del Castillo & Azuma (2009), estudian la relación de la Reforma Educativa en el plano de la gestión y la función de supervisión escolar, vinculadas con el enfoque de *la gestión basada en la escuela* y los procesos derivados de la *Nueva Gestión Pública*. Por otro lado, Bracho González (2009) estudia los procesos de innovación vinculandolos al *Programa Escuelas de Calidad*, de esta forma pretende hacer un balance sobre las aportaciones y el posible legado de este Programa. Existe también una investigación que atiende la manera en que se implementó la *obligatoriedad del preescolar* realizada por Negrete Rosales (2011), es desarrollada a juego de cuestionar las razones del por qué no se cumplió con los tiempos definidos en la Ley para, finalmente, encontrar que el gobierno de Fox siempre supo que no lo conseguirían porque el estudio de factibilidad previo así lo demostraba. En ese mismo tenor, sobre los *procesos de implementación*, Flores Crespo y Mendoza (2012) revisan el caso de los *Concursos de Oposición* y la *Alianza por la Calidad de la Educación* ocupando el enfoque de la coaliciones promotoras, cuestionando los esquemas de meritocracia y la posibilidad de que, mediante un examen, se elija a los mejores candidatos y las vicisitudes del proceso de implementación.

Finalmente destacan tres trabajos más, el de Andere (2013) que da continuidad a su obra *La educación en México: un fracaso monumental* publicada en el año 2003, en la cual hace un balance muy incisivo de las reformas emprendidas, incluida la promovida por el gobierno de Peña Nieto; el de Vertiz Galván (2013) que de manera colectiva, con un grupo de académicos de la UPN-Ajusco, producen una obra que contiene *visiones en contrapunto* del conjunto de Reformas existentes, considerando fundamentalmente dos enfoques de análisis: el que se realiza desde los enfoques clásicos de la ciencia política y el elaborado considerando la transformación del Estado con la Nueva Gestión Pública, de esta manera se han ocupado de las acciones emprendidas en torno a la reforma los ensayos de Sánchez Contreras (2013) quien realiza un análisis de las reformas educativas de la educación básica del periodo 2001-2012, y el de Hernández Ortiz (2013) que hace un balance crítico sobre la política educativa de los gobiernos panistas en el subsistema de educación básica y revisa sus principales reformas y tendencias.

En la mayor parte de los trabajos revisados y aquí presentados podemos reconocer tres grandes rubros en relación a las reformas: 1) aspectos curriculares, 2) cuestiones de carácter organizativo y de gestión; y, finalmente, 3) asuntos de control administrativo y laboral. Hay algunos académicos involucrados en el debate -es el caso de Gil Antón, entre otros- quienes consideran que el último conjunto de reformas, relacionadas con la promulgación de la ley del Servicio Profesional Docente y la ley del INEE, no corresponden o forman parte de una reforma educativa, sino de una reforma laboral y administrativa y, en ese sentido, son distantes del tema educativo.

Desde nuestra óptica este último tramo de reformas deben ser consideradas como parte de la Reforma Educativa, ello se debe a qué redefine radicalmente la forma en que uno de los actores clave del sistema educativo tenía definida su relación organizacional e institucional con la autoridad educativa: los profesores. Es en línea con lo anterior que la modificación en los modos de relación y control sobre el ingreso, la permanencia, la promoción y los incentivos de desempeño, de quienes son responsables de llevar a cabo el proceso educativo en el plano escolar, impacta de manera directa dicho proceso educativo.

Es también un hecho que durante los quince años referidos ha existido un importante número de medidas, programas, acciones al grado de convertirse en todo un reto tratar de enumerar y dar seguimiento puntual a cada uno de los programas e incluso la manera en que se han ido transformado con el tiempo. No obstante y como parte del ejercicio de investigación para lograr los objetivos de este trabajo se procedió a hacer una búsqueda que, aunque no muestra de manera exhaustiva todas las acciones y programas existentes, si recupera los más importantes o significativos en torno al proceso de reforma.

Los resultados de la referida búsqueda se presentan en la tabla siguiente y pretenden ser una guía para identificar en términos nominales, de inicio-duración, modificaciones y situación actual los programas que se consideraron ligados al proceso de reforma.

**Tabla 3.5: Reformas en tres grandes rubros, periodo 2000-2015**

Gran rubro	Ámbito de ocurrencia	Programas /Acciones / Instancias	Inicio (año)	Última modificación/documento regulador / evaluación final	Situación actual
<b>1. Reformas curriculares</b>	Acciones de reforma a los contenidos curriculares	Reforma a la Educación Preescolar	2004	Plan y programas de Preescolar Acuerdo 348 (2004)	Recuperados y adecuados por el Acuerdo 592 sobre la Articulación de la Educación Básica
		Reforma a la Educación Secundaria	2006	Plan y programas de Secundaria Acuerdo 384 (2006)	
		Reforma a la Educación Primaria	2009	Plan y programas de Primaria Acuerdo 494 (2009)	
		Articulación de la Educación Básica	2011	Acuerdo 592	vigente
	Programas de apoyo a las reformas curriculares	Programa Nacional de Lectura	2001	Evaluación externa y final hecha por UPN en 2007, al parecer sigue vigente aparece en la página de SEP	Incierta
		Programa Enciclomedia	2003	Cancelación parcial en 2008 y total en 2011. Relevado gradualmente por HDPT. Evaluación externa final marzo 2008 por FLACSO-México	No vigente
		Habilidades digitales para Todos (HDPT)	2007	Sustituido por el Programa de Inclusión y Alfabetización Digital 2014. Evaluación externa del diseño hecha por IISUE-UNAM 2009	No vigente
		Programa de Inclusión y Alfabetización Digital	2014	Programa de Inclusión y Alfabetización Digital	Vigente

**Fuente: Elaboración propia con información de la SEP (2015), Andere (2013), Sánchez Contreras (2013) y Hernández Ortiz (2013)**

**Tabla 3.5: Reformas en tres grandes rubros, periodo 2000-2015 (continúa)**

Gran rubro	Ámbito de ocurrencia	Programas /Acciones / Instancias	Inicio (año)	Última modificación/documento regulador / evaluación final	Situación actual
2. Reformas de carácter organizativo y de gestión	Programas que modifican el marco general de organización y/o gestión	Consejos Escolares de Participación Social	1999-2000 Acuerdos 260 y 280 de la SEP	Modificados en 2013 Acuerdo 716 y en 2014 Acuerdo no. 10/10/14	vigente
		Obligatoriedad de la Educación Preescolar	2002	Reforma constitucional en 2002	vigente
		Consejo Nacional de Autoridades Educativas	2004	Ultima reunión 2015	vigente
		Alianza por la Calidad de la Educación	2008	N/A	No vigente
	Programas que modifican el marco específico escolar de organización y/o gestión	Programas Escuelas de Calidad	2001	Reglas de operación 2014-2015	vigente
		Programa Escuelas de Tiempo Completo	2007	Reglas de operación ejercicio fiscal 2016	vigente
		Modelo de Gestión Educativa Estratégica	2009	N/A	vigente
		Programa de la Reforma Educativa	2014	Lineamientos de operación 2015-2016	Vigente
3. Asuntos de control administrativo y laboral	Relacionados con diferentes procesos de evaluación	Instituto Nacional para la Evaluación Educativa	2002	2013 Ley del INEE	En operación
		Prueba ENLACE (estudiantes)	2006	2014	No vigente / Suspendida en espera de que el INEE aplique una prueba que la sustituya
	Relacionados con el Servicio Profesional docente	Concurso Nacional de Asignación de plazas Docentes	2008	Concurso de oposición 2015	vigente
		Evaluación para Permanencia y promoción vertical	2011 (se ajusta con Evaluación Universal)	Permanencia y promoción LGSPD 2013	vigente
		Programa Carrera Magisterial (reforma 2011)	Inicia en 1993 y se reforman los criterios por última vez en 2011	2011 (se suspende en 2013 en espera de un programa sustituto)	No vigente/ aparición del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (febrero 2016)

N/A= No aplica

**Fuente: Elaboración propia con información de la SEP (2015), Andere (2013), Sánchez Contreras (2013) y Hernández Ortiz (2013)**



A partir de la información presentada en la tabla podemos reconocer que se han emprendido acciones en cada uno de los rubros relacionados con la reforma durante los quince años, ello nos permite reconocer cierta continuidad en relación a las acciones realizadas. Lo que más destaca en la fase comprendida entre el año 2000 y el 2010 son:

**1. El conjunto de reformas curriculares.** Estas asumieron un proceso gradual, es decir, se realizaron de manera asincrónica y sucesiva, pero con características similares que después permitieron empatarlas teóricamente con relativa sencillez: una perspectiva *constructivista*, un diseño basado en el *enfoque por competencias*, un esquema de agrupación de los contenidos en *Campos Formativos* y la intención de considerar al profesor como *facilitador y/o mediador* en el proceso educativo y, por tanto, centrado más en el aprendizaje que en la enseñanza.

Para el caso del preescolar para el ciclo 2004-2005 se implementó una fase piloto en el 5% de los planteles de cada entidad y para el ciclo siguiente se aplicó en todos los planteles con el apoyo de las autoridades educativas estatales. La tarea de implementación no fue fácil porque se presentaron diferentes dificultades en diversos ámbitos de su operación pues las autoridades supusieron que los actores involucrados se alinearían paulatinamente al nuevo Plan de Estudios y entonces en muchas ocasiones no previeron la existencia suficiente de planes de capacitación y planteles suficientes (Sánchez Contreras, 2013, pág. 26). Por otro lado, el enfoque por competencias arribó a México un poco tarde –con casi cuarenta años de retraso- y un poco lento pero con fuerza y además “Fue el nivel preescolar el que inauguró este frenesí de habilidades para la vida, el estudio y el trabajo en la educación básica”, (Andere, 2013, pág. 97) y, en ese sentido, reitera que los maestros no fueron formados para ese trabajo y contaron con pocos o nulos esquemas de apoyo para interpretar el novedoso curriculum (Andere, 2013, pág. 99).

Para el caso de la *Educación Secundaria* desde marzo de 1993 se estableció como obligatorio su curso al reformar los artículos 3° y 31° de la Constitución, se modificaron en ese mismo año los Planes y Programas de estudios que, según el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE), mantenían un carácter enciclopédico (Sánchez Contreras, 2013, pág. 27). Derivado de ello en el PRONAE se propuso la realización de *una Reforma Integral de la Educación Secundaria* (que inicialmente se le denominó RIES pero debido a

la posibilidad de prestarse a mofa se adecuó a RES); sin embargo, fue hasta mayo de 2006 – a unos meses de concluir el periodo de gobierno de Fox y la gestión de Reyes Tamez en la SEP- que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo 384 con los respectivos Planes y Programas de Estudio.

Desde los primeros intentos de ponerla en operación recibió más críticas que adhesiones por diferentes actores, incluidos la *Comisión Permanente del Congreso* e instancias como la *Academia Mexicana de Historia* por la reducción de contenidos en ese tema (Moreno, 2007, págs. 149-150). La sensación de amenaza y exclusión en los procesos de diseño provocó que los directores se enfrentaran a la resistencia de los profesores en algunas entidades federativas y, al igual que la reforma de preescolar, la de secundaria enfrentó una serie de complicaciones de carácter técnico y político por la falta de material didáctico, actualización docente, fortalecimiento de la infraestructura y la aparición de presiones de carácter político para realizar negociaciones de grupos disidentes que, en ese momento, tenían el control de la educación en algunos estados del país (Sánchez Contreras, 2013, págs. 28-29).

Finalmente, la *Reforma Curricular* a la educación primaria ocurrió de una forma peculiar e interesante. En primer término tuvo lugar durante el sexenio de Felipe Calderón (en 2009 tres años después de que inicio su gobierno), promovida en el contexto de un *Programa Sectorial de Educación* (PROSE) de 63 hojas que contrastaba con las 269 del PRONAE, además, con el marco de la firma del *Acuerdo para la Calidad de la Educación* (ACE 2008) y con la presencia de un Subsecretario de Educación Básica, José Fernando González Sánchez, ligado estrechamente –yerno- a la profesora Elba Esther Gordillo líder del SNTE. Cada una de las cosas referidas con anterioridad no son menores pues, en muchos sentidos, este sexenio representó la cúspide del poder del SNTE en su capacidad para incidir en las decisiones que se tomaban en diversos niveles y órdenes de gobierno.

El órgano de la SEP encargado del proceso de diseño, organización y conducción fue la *Dirección General de Desarrollo Curricular*, que buscó alinear y hacer compatible esta última reforma con los dos niveles adyacentes (Sánchez Contreras, 2013, pág. 37) así que estructuró *ejes formativos* (recordemos que hasta ese momento solo en preescolar se hablaba de *Campos Formativos* para agrupar los contenidos) como medio para organizar los

contenidos de las asignaturas, con un *enfoque de competencias* y una estructura de *bloques temáticos* ocupando el referente de *aprendizajes esperados* (Miranda, 2010, Pág. 47. Citado por Sánchez Contreras, 2013).

Otra peculiaridad consistió en que la aplicación de los cambios curriculares no fueron de una sola vez para todos los grados de ese nivel educativo. A diferencia de ello se procedió a una aplicación por pares de grados de tal suerte que para el ciclo 2009-2010 se implementaron los cambios curriculares a los alumnos de primer y sexto grado, para el siguiente ciclo se agregaron segundo y quinto grado para, finalmente, concluir en el ciclo 2011-2012 con los restantes grados de tercero y cuarto. No obstante, como se puede apreciar, el último par de grados tuvieron que ajustarse a la publicación del Acuerdo 592 que en 2011 definió la Articulación de todos los grados que conforman la educación básica por lo dejaremos para el siguiente apartado espacio para abundar sobre la manera en que se redondeo el proceso de reforma curricular en los tres niveles educativos.

Para coadyuvar a las reformas curriculares, tal como se muestra en el cuadro 3.5, se implementaron diversos programas, no obstante para efectos de este trabajo solo ponemos atención a dos: el referido a mejorar las habilidades lectoras de los alumnos, el *Programa Nacional de Lectura* (PNL) y otro que ha cambiado a lo largo del tiempo pero que hace énfasis en el uso de las *tecnologías de la información y la comunicación* (TIC's) para coadyuvar al proceso educativo.

Respecto del primero Sánchez Contreras lo considera como un *Programa Estratégico Transexenal* con claroscuros (2013, págs. 28-29). Si consideramos los resultados de el examen PISA de la OCDE que en el año 2000 se obtuvo un promedio de 422 puntos en lectura, y que a propósito de este resultado se implementó el PNL, es paradójico que para dos aplicaciones más (2003 y 2006) no se haya logrado mejorar y más bien haya bajado la evaluación obtenida a 400 y 410 puntos aun cuando se implemento dicho programa. La referida prueba está integrada por tres subescalas de habilidades: 1) acceder y recuperar, 2) integrar e interpretar y 3) reflexionar y evaluar. Un análisis comparativo que realiza Zorrilla Fierro (2009) muestra que solo en la primera subescala se presentó un avance en las habilidades para buscar seleccionar y reunir información, mientras que en los procesos de comprensión e identificación de suposiciones no hubo cambio y en los procesos de

comparación, contrastación o formar hipótesis a partir de su propio conocimiento y experiencia se dio una ligera disminución del índice (Sánchez Contreras, 2013, pág. 30).

En relación al segundo tema el uso de la TIC's cada uno de los programas implementados de los tres existentes a la fecha (*Enciclomedia, Habilidades Digitales para Todos* y el *Programa de Inclusión y Alfabetización Digital*) también es un programa transexenal que además ha sido objeto de diferentes críticas por diversas razones como el gasto que han significado, el enfoque que se ha ocupado en su diseño, por la manera en que se gestionaron los recursos y los contratos (en 2008 se penalizó a la SEP por haber concluido con anticipación el contrato con la empresa que prestaba el servicio de Enciclomedia para secundaria lo que implicó la asignación de más de 1600 millones de pesos para enfrentar tal situación), el costo total del *Programa Enciclomedia* fue de 28 mil 191 millones de pesos, gran suma que fue cuestionada, sumandose una fuerte crítica a que el tipo de tecnología seleccionada estaba fuera de contexto y lejos de las condiciones de enseñanza tradicional utilizadas por los profesores y por la carancia de reglas de operación o un marco normativo adecuado (Sánchez Contreras, 2013, pág. 35)

**2. Las reformas en el plano organizativo y de gestión.** En este rubro se dividió en dos grandes temas, aquellas medidas, acciones o programas que inciden en el marco general de organización o de gestión y las que afectan el funcionamiento local de la escuela. En ambos rubros nos encontramos con programas y acciones fundamentales. Por obvio de espacio haremos ahora algunas breves referencias a estas cuestiones con la intención de mostrar una panorámica de los esquemas definidos en la gestión del sistema escolar.

Como dijimos con anterioridad la pretención ha sido establecer mecanismos de gestión asociados a las logicas de la eficeincia, la eficacia y la calidad, así como la promoción de esquemas de mercado. Respecto de *los Consejos Escolares de Participación Social* (CEPS), Hernández Ortiz (2013) explica que los planteamientos presentes en las reformas curriculares “requieren desarrollarse de manera participativa con objeto de que los actores centrales del proceso se sencibilicen, se apropien y se adapten a su instrumentación” de manera que ese nueva dirección de los programas implicó una:

[...] nueva orientación de la política y la gestión educativas [que] plantearon la necesidad de construir una gestión del sistema más participativa y articulada con aprovechamiento

de los resultados de las evaluaciones de los programas y con la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad” (Hernández Ortiz, 2013, pág. 60)

En ese plano se redimensionó, al menos en el discurso difundido por los gobiernos, la pretensión de incluir la participación de otros actores para la toma de decisiones en materia educativa. Lo anterior permitía delinear cierto sentido de congruencia con los planteamientos que originaron los CEPS y las ideas del liberalismo político y económico que promueve la participación de los actores involucrados; estas medidas en la práctica se ha convertido en un argumento para que los miembros de las familias participen en otros asuntos del ámbito escolar como en el mantenimiento de la infraestructura física de la escuela pues desde un principio se ha limitado claramente su posibilidad de tomar decisiones reales y de peso en relación a la actividad educativa.

En ese mismo plano de reforma a los *marcos generales de organización o gestión* y como un medio que permitió abonar al ideal federalista perfilado en el ANMEB de 1992 se fundó el *Consejo Nacional de Autoridades Educativas*, el cual sirve como un medio para establecer mecanismos de articulación de la autoridad central de la SEP con las autoridades educativas estatales, a la fecha este organismo funciona de manera regular y en 2015 celebró su trigésima sexta reunión con la presencia del entonces Secretario de Educación Emilio Chuayffet Chemor.

Otro asunto relevante es la *Alianza para la Calidad de la Educación* (ACE). Con anterioridad al ACE en 2002, durante el gobierno de Vicente Fox, se firmó el documento titulado *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* (CSCE) que, en palabras de Moreno (2007), representó una de las cuatro más visibles acciones de política educativa durante el gobierno de Vicente Fox, y en el que ya se perfilaba la instauración de los exámenes de oposición para el ingreso a la labor docente y la eliminación del escalafón (Moreno, 2007, pág. 142) como medio para acceder a otras posiciones en la cadena de mando de la estructura funcional del subsistema de básica.

Como ya hemos dicho la ACE se firmó en el año 2008 cuando el SNTE mantenía la mayor capacidad de incidir en las decisiones en materia educativa y otros temas. Para entender el documento, que incluye cinco ejes y diez procesos, es necesario identificar que

nace de un proceso bilateral de neogociación entre el gobierno federal y el Sindicato como parte de un esquema corporativista y de conformación de coaliciones de apoyo, tal como lo observa y analizan Flores Crespo y Mendoza (2012, págs. 84-85). La ACE fue presentada como un medio de transformación del subsistema de educación básica, sin embargo carecía de bases firmes y de una agenda educativa clara (Hernández Ortiz, 2013, pág. 62).

Ante el escenario de unas elecciones muy competidas, con un resultado cerrado, un estruendoso alegato de fraude y bajo la presión de sus contrincantes políticos, coincidimos con Flores Crespo y Mendoza sobre la necesidad urgente de lograr legitimidad como un hecho primordial. De esa forma la Alianza “representó para el gobierno la posibilidad de legitimarse mostrando estrategias populares y, hasta cierto grado, radicales y modernas” (Flores Crespo & Mendoza, 2012, pág. 96). Los ejes y procesos contenidos en la ACE se aprecian en la tabla siguiente.

**Tabla 3.6: Ejes y procesos de la ACE**

Eje 1. Modernización de los Centros escolares	Eje 2. Profesionalización de los maestros y autoridades educativas	Eje 3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos	Eje 4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo	Eje 5. Evaluar para mejorar
1. Infraestructura y equipamiento	4. Ingreso y Promoción	7. Salud alimentación y nutrición	9. reforma curricular	10. Evaluación
2. Tecnologías de la Información	5. Profesionalización	8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno		
3. Gestión y Participación Social	6. Incentivos y estímulos			

**Fuente: Tomado de Flores Crespo & Mendoza (2012, pág. 85)**

Es posible reconocer que los cinco ejes de la ACE coinciden con cada uno de los temas relacionados con las acciones de la reforma educativa, aun y cuando los temas de evaluación al ingreso iban en detrimento de las viejas prácticas de cesión o venta de plazas docentes en el subsistema de básica, que representaban un bastión del poder del sindicato a la hora de repartirlas tal cómo veremos más adelante. Debido a ello podemos suponer que el SNTE negoció los temas más delicados como las evaluaciones a los procesos de ingreso y promoción a cambio de apoyar al cuestionado régimen de Calderón, pero además negoció

las modificaciones a uno de los programas claves para el magisterio: Carrera Magisterial, de ello que hablamos un poco más adelante.

En relación a las medidas que afectan el *funcionamiento local de la escuela* para esta primera fase nos encontramos con tres programas y/o acciones: el Programa Escuelas de Calidad, el Programa de Escuelas de Tiempo Completo y el Modelo de Gestión Educativa Estratégica.

Sobre el primero –el programa Escuelas de Calidad- podemos decir que, apoyándose con el Modelo de Gestión Educativa Estratégica, se constituye como un referente particular mediante el que se busca la transformación de la entidad escolar en México. En esa línea se acude a una propuesta que consiste en ocupar el otorgamiento de incentivos económicos para promover el uso de herramientas de planeación estratégica y delinear así algunas acciones que, eventualmente, emprendería el colectivo escolar con la intención de mejorar el desempeño de la escuela y ampliar el estrecho margen que esta tiene para la toma de decisiones.

Este es un esquema que nos parece incentiva la instauración de criterios de mercado y ligados a la Nueva Gestión Pública para orientar la gestión en las escuelas mediante un programa al que se accedía de manera voluntaria mediante el desarrollo de las acciones de gestión ya descritas; y la instauración ocurre en tanto que se compite por el recurso financiero a través de utilizar esquemas que originalmente fueron concebidos para las empresas privadas, de esta forma se les pide armar todo un diagnóstico FODA y de ahí derivar una filosofía institucional que guíe el trabajo a la mejora y con referencia a un horizonte prefigurado por el colectivo escolar, teniendo en cuenta la calidad –lo que fuera que esto signifique- la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos.

Sobre el Modelo de Gestión Educativa Estratégica podemos decir que es un recurso interesante del que se ha escrito poco, pero representa una expresión de la manera en que se adecúa el dominante enfoque gerencial del management anglosajón ajustado, prácticamente, a todos los momentos y espacios vinculados a la educación institucionalizada o escolar. Así se reivindican los principios asociados a la noción de calidad educativa expresada por el gobierno en los documentos base; los principios enarbolados son la flexibilidad, equidad,

relevancia, pero especialmente, pertinencia, eficacia y eficiencia; la gestión se presenta como un proceso que ocurre a tres niveles: la gestión institucional, la gestión escolar y la gestión pedagógica, o sea, se deja entrever que todo es gestión o al menos pasa por ese camino.

Por otro lado el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, se conformó como una estrategia para ir reduciendo el número de centros escolares ante los ajustes al ritmo de crecimiento poblacional y la eventual modificación de la pirámide poblacional. De esa manera el Programa implicó establecer un ajuste a la distribución temporal de los contenidos curriculares durante la jornada escolar sin modificar los planes de estudio; también significó ajustar las instalaciones de las escuelas para ofrecer alimentos y un espacio confortable a los alumnos que permanecen un mayor número de horas en la escuela y, finalmente, un ajuste a las jornadas laborales de los profesores que en algunos casos, quienes tenían doble plaza, lograron compactarlas en una sola jornada, al parecer con el paso del tiempo esta estrategia pretende convertirse en el esquema predominante del sistema educativo en México eliminando gradualmente los turnos vespertinos y ampliando el número de horas que los niños acuden a las escuelas.

**3. Asuntos de control administrativo y laboral.** Las condiciones relacionadas con este rubro también han ido sufriendo modificaciones graduales aun y cuando la reforma más radical de estos temas ocurrió en la última fase de reformas en el gobierno de Peña Nieto con la emisión de la LSPD y la LINEE. En relación con los diferentes procesos de evaluación y aun cuando se ha insistido de la instauración de procesos de evaluación para la mejora y no fundamentalmente con un enfoque de control punitivo, lo cierto es que en los hechos ha prevalecido este último enfoque.

El INEE es en la actualidad una de las instancias con mayor relevancia en cuanto a diversos procesos de evaluación se refiere, así lo muestra la ley respectiva que extendió las atribuciones y facultades del INEE tal como lo veremos más adelante. Desde su fundación en 2002 el INEE generó gran expectativa sobre su desempeño y efecto para conducir los procesos de evaluación y mejora de la actividad educativa en el país.



La creación del INEE es otra de las cuatro acciones más visibles en materia de política educativa de Vicente Fox y, aunque al momento de su fundación fue definido como un organismo público descentralizado el Congreso, previamente, había acordado que fuera autónomo, condición que se le otorgaría hasta su última reforma. De igual forma el INEE estaba definido para ofrecer sus servicios a una amplia gama de posibles clientes como a la misma SEP y al sector privado a quienes les ofrecería formas y mecanismos para evaluar la educación pública y privada, también a la media superior, de adultos, indígena y comunitaria (Moreno, 2007, pág. 143). Es importante la manera en que se constituyó la primera Junta Directiva del INEE porque además significó una fuerte controversia con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la referida Junta quedó integrada por:

1. Secretario de Educación- Reyes Taméz Guerra
2. Director del CONACYT - Jaime Parada
3. Subsecretario de Educación Básica – Lorenzo Reyes Morin
4. Director del CIDE - Carlos Elizondo Mayer-Serra
5. Director del CINVESTAV - Adolfo Martínez Palomo
6. Directora de la UPN - Marcela Santillan Nieto
7. Director del Instituto Mexicano del Petróleo - Gustavo Chapela
8. Fundación SNTE
9. Secretaria de Hacienda y Crédito Público
10. Transparencia Ciudadana
11. Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia
12. Observatorio Ciudadano de la Educación
13. Sector empresarial (Moreno, 2007, págs. 143-144)

La CNTE lo calificó de un compromiso burocrático y servil, pronóstico además que no elevaría la calidad educativa y que se trataba de una derechización de la política educativa por la tendencia empresarial y religiosa de los actores incluidos. Por su estructuración queda claro que se trataba de un organismo vertical y controlado por el poder gubernamental aunque se abría espacio a otras instancias.

Casi diez años después de su fundación en el último gobierno de Calderón el INEE fue reestructurado a través de un nuevo Decreto (con fecha del 16 de mayo del 2012). En opinión de Andere (2013) con el nuevo Decreto se avanza en la autonomía técnica del INEE a través de la creación de la Junta Técnica aun cuando seguía bajo tutela de un órgano de gobierno conformado por siete personas de las cuales dos son secretarios de estado (SEP y SHCP) y dos responsables de la dirección de otras dos entidades federales (CONACYT y

CONEVAL), derivado de lo anterior, aún y cuando en la ley se le daba un poco de autonomía técnica en realidad se procedió a centralizarlo:

En resumen, el INEE de Calderón se convertiría en un oxímoron: autonomía centralizada. Evolucionaría en reingeniería organizacional pero involucionaría en centralización en la toma de decisiones tanto en la designación presidencial, excedida a mi juicio, de los miembros de la junta técnica, como en el poder decisorio de los órganos de Gobierno con todos los integrantes designados exclusivamente por el presidente de la República. (Andere, 2013, pág. 82)

Con estas palabras Andrade dirige una severa crítica a la manera en que se redefinió el Instituto y, además, avanza algunas críticas al proyecto de Peña Nieto que veremos más adelante. Por el momento basta decir que con esa reforma se creó un monumental organismo descentralizado no sectorizado pero implacablemente gubernamental con todos sus funcionarios designados y pagados por el gobierno federal (Andere, 2013, pág. 83).

Respecto de la prueba ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares) se dio a conocer el mes de febrero del último año del gobierno Vicente Fox. De entrada una de los aspectos más discutibles de la prueba se refieren a la aplicación de una prueba estandarizada, con rasgos conductistas, frente al carácter constructivista consignado en los planes y programas de estudio.

No obstante lo anterior ENLACE constituyó un monumental esfuerzo realizado por la Dirección General de Políticas para diseñar, instrumentar, aplicar y recopilar la prueba para más de 13.5 millones de alumnos de tres niveles educativos –primaria, secundaria y medio superior-. Este instrumento fue sostenido por el gobierno de Calderón y se convirtió en la piedra angular de su política de medición educativa y rendición de cuentas, por lo que ha servido como un instrumento de manejo de la imagen de la política pública y como un elemento que usa estímulos y promueve la motivación extrínseca de profesores, directivos y alumnos (Andere, 2013, págs. 88-89), pero también su exhibición a través de los resultados, es por ello que la consideramos como un asunto de control administrativo y laboral porque como veremos fue uno de los elementos que se agregó en la evaluación de los profesores para su participación en Carrera Magisterial.

La aplicación de la prueba se suspendió el año 2014 con la protesta de varios actores incluido la organización *Mexicanos Primero* y el visto bueno de la presidenta del INEE que

consideró que se pervirtió al vincularse a la entrega de estímulos económicos a profesores (Martínez Carballo, 2014), por ahora se está en espera de que sea sustituida por otro instrumento.

Respecto de los asuntos relacionados con el servicio profesional docente el primer aspecto a tratar nos parece que debe ser el *Programa Carrera Magisterial*. Este programa sirvió como un medio para posicionar la Reforma de los años 90's y, de paso, a la lideresa del SNTE entre sus agremiados, pues un buen número de profesores se vieron beneficiados por este programa. Vale la pena reiterar que en 2011 se hizo una reforma al Programa y se redefinieron los puntajes de evaluación como se observa en la siguiente tabla.

**Tabla 3.7: Carrera Magisterial lineamientos 1998 vs. 2011**

Factores	Lineamientos 1998	Lineamientos 2011		
		1a vertiente	2a vertiente	3a vertiente
Grado académico	15			
Desempeño profesional	10			
Aprovechamiento escolar	20	50	40	30
Formación continua	17	20	20	20
Actividades cocurriculares		20	20	20
Preparación profesional	28	5	5	5
Antigüedad	10	5	5	5
Gestión escolar			10	
Apoyo educativo				20
TOTAL	100	100	100	100

**Fuente: Tomado de Sánchez Contreras (2013, pág. 39)**

Las vertientes que aparecen en la tabla se refieren a los conceptos que la comisión integrada por la SEP y el SNTE consideraron para evaluar a los actores en tres diferentes funciones; así la primer vertiente está dirigida a profesores, la segunda a directivos y la tercera a profesores en actividades técnico pedagógicas (Sánchez Contreras, 2013, pág. 39). Destaca la supresión de grado académico y desempeño profesional y la aparición de tres nuevos criterios para el 2011: 1. Actividades *cocurriculares*, definidas como cualquier otra actividad que no esté incluida en las funciones designadas y apoye al fortalecimiento escolar y al logro académico, 2. La gestión escolar, que solo se incluye a los que están en funciones directivas

y que por esa sola razón obtendrían el puntaje y 3. Apoyo educativo que sucede lo mismo para los apoyos técnicos que obtendrían 20 puntos por ello. Por otro lado como ya hemos dicho el resultado de la prueba ENLACE se considera en el rubro *Aprovechamiento escolar*, lo cual no es menor porque representa para los profesores el 50% de su posible evaluación, cabe señalar que la participación en el programa era voluntario y conforme fue pasando el tiempo cada vez fue más difícil alcanzar los niveles más altos, y este ingrediente implicó el que se produjeran prácticas anómalas por parte de los profesores para que sus alumnos lograran un mejor puntaje pervirtiendo así los resultados de la prueba, como lo declaró la SEP y el INEE al momento de su suspensión.

Respecto de los últimos dos puntos relacionados con el actual Servicio Profesional Docente –concurso de plazas docentes y evaluación para el ingreso y permanencia- debemos señalar que su devenir se puede considerar como una complicada historia de tensiones, desacuerdos, conflictos y traiciones que sucedieron al mismo tiempo que se le prodigaba al Sindicato un trato condescendiente, permisivo, complaciente y hasta obsequioso durante los dos sexenios panistas pero, en especial, durante el de Felipe Calderón, trato que sería radicalmente trastocado con el regreso del priísmo a la presidencia de la República.

En primer lugar vale la pena recuperar la historia relativa a las medidas emprendidas por el gobierno de Vicente Fox sobre mejorar el desempeño de los servidores públicos de entre ellas se encuentra la intención de reordenar la manera en que las organizaciones de gobierno incorporan, mantienen en el servicio y promueven a los servidores públicos, en línea con ello a mediados del gobierno de Vicente Fox (2003) se instauró el *Servicio Profesional de Carrera (SPC)* como un sistema que pretende regular de manera general el ingreso, permanencia y promoción de los empleados en diferentes niveles del servicio público federal mexicano; este sistema ha sido estudiado y evaluado por diversos investigadores desde distintas miradas y enfoques de investigación (Cruz Villalobos, 2009).

Es importante señalar que aun cuando este instrumento se constituía como el medio principal para regular la carrera de los servidores públicos federales en México, especialmente los mandos medios, no se incluyó la regulación de uno de los rubros más importantes y amplios del servicio público de México: el de los profesores, directores, supervisores, jefes de sector y demás puestos en la cadena de mando del Subsistema de

Educación Básica; lo anterior provocó que este importante sector quedara a la espera de un mejor momento para contar con una estructura jurídica e institucional que le proporcionara un nuevo marco normativo el cual, eventualmente, le permitiera ajustarse a las nuevas y altas exigencias presentes en la sociedad contemporánea.

Sin embargo, es precisamente durante el gobierno de Felipe Calderón, con la publicación de la ACE, que se contempla la posibilidad de concursar las plazas docentes lo que da pauta a la aplicación en firme de los primeros exámenes de ingreso a la labor docente. Resulta relevante para los efectos de este estudio referir que fue en el estado de Morelos donde se mostró la primera gran reacción contraria a la aplicación de los concursos de ingreso, pues entre agosto del 2008 a agosto del año del 2009 se movilizó el magisterio de Morelos para oponerse a tal medida articulado por lo que se llamó el Movimiento Magisterial de Base (MMB). Y aunque el movimiento declaró su completo rechazo a la ACE el tema más álgido era la aplicación de los exámenes de ingreso, de esta manera:

Para los actores del movimiento social, la ACE no representaba mucho una propuesta pedagógica para elevar la calidad de la educación, sino una propuesta política que fortalecía al SNTE, al gobierno de Calderón y esencialmente al Partido Nueva Alianza. Para ellos, la ACE representaba el fortalecimiento del modelo económico neoliberal, en consecuencia la privatización de la educación pública, la violación al Artículo 3º. Constitucional, el cierre a la mayoría de las Escuelas Normales públicas del país, *la imposibilidad de obtener una plaza al egresar de una Escuela Normal pública*, el privilegio a la educación privada, el impulso a la educación por competencias y el fomento a una educación individualista. Por otro lado, también representaba la violación a varios de sus derechos laborales y algunas de sus conquistas sindicales, *como el derecho a proponer a un hijo o hija para ocupar la plaza a partir del día que se jubilara o pensionara*, si es que cubría el perfil académico. (Franco Solís, 2011. Cursivas nuestras)

La movilización de unos 23 mil trabajadores de un universo de alrededor de 27 mil a tres meses de que se había firmado la Alianza y en menos de una semana nos habla del nivel de inconformidad que provocó la presencia de este punto entre los trabajadores de la educación. Antes dijimos que esta historia se encuentra llena de tensiones, desacuerdos, conflictos y traiciones, en relación a esta última cuestión González Villarreal (2009) recupera el discurso de Gordillo en la presentación de la ACE que de manera textual declara:

Hoy que nos ha alcanzado el Siglo xxi nos obliga a aceptar que el sistema educativo nacional de México se encuentra en una severa crisis y tenemos que asumir todos la responsabilidad de ver que la educación es tarea de todos... *Hoy lo reiteramos, que a quienes presten el servicio educativo, sean los mejores, seleccionados por examen de oposición; no privilegios en estas burocracias en la SEP ni tampoco de corruptelas en mi propia organización. Cada quien que quiera adquirir su plaza, que lo haga por examen de oposición.* Que los maestros sean valorados por su nivel de competencia, estamos comprometidos con usted y con México a flexibilizar las relaciones laborales para lograr la excelencia educativa que México nos reclama, a que la evaluación sea integral y parte sustantiva del proceso educativo. (Versión estenográfica de las palabras de Elba Esther Gordillo recuperadas por González Villarreal, 2009, pág. 77. Cursivas nuestras)

“Una más de la maestra” revira González Villareal a este hecho denotando un acuerdo cupular con el titular del gobierno federal y de espaldas a su base gremial. No obstante la medida recibió de inmediato la aprobación de la COPARMEX e incluso de la Conferencia del Episcopado Mexicano (González Villarreal, 2009, pág. 78). Finalmente y a pesar de la oposición de amplios sectores del magisterio y de la CNTE se echó a andar en julio de 2009, para Andere:

El problema con el Concurso Nacional es que el beneficio aparente es rebasado por consideraciones políticas y mediáticas. Las buenas intenciones de la autoridad se ven obnubiladas por dos factores: 1] la entrega al SNTE de la política educativa del país, y 2] la opacidad y simulación en la información proporcionada. Es muy difícil descifrar los informes de resultados tanto por los niveles de rechazo (“no aceptables”) y aprobación como por las plazas equivalentes de tiempo completo que se otorgan por los mecanismos cotidianos que se utilizan finalmente para asignar una plaza. (Andere, 2013, pág. 104)

Finalmente nos parece necesario destacar el importante trabajo de Flores Crespo y Mendoza (2012) quienes al estudiar la implementación de las políticas educativas toman como caso precisamente la ACE y los concursos de oposición y realizan un detallado trabajo proponiendo la idea de que hubo un esquema de *coaliciones promotoras* (Sabatier y Weiber, 2007) en ese proceso: una coalición entre el Gobierno Federal y la burocracia del SNTE y la otra coalición conformada por los movimientos disidentes del magisterio (Flores Crespo & Mendoza, 2012, págs. 114-138).

Uno de sus hallazgos en la investigación de Flores Crespo y Mendoza tiene que ver con los resultados de este proceso y es que en los primeros concursos ocurrió lo que califican

como ilustraciones de una “planeación corporativa”, pues había un mecanismo dual para la asignación de plazas, una era el concurso y la otra las clásicas prácticas clientelares destacando la capacidad de negociación del aparato y la burocracia del SNTE en las entidades federativas de manera diferenciada porque no todos los estados participaron de la misma forma en la aplicación del examen pues en la primera promoción solo siete entidades sometieron a concurso las plazas estatales (Flores Crespo & Mendoza, 2012, págs. 146-147).

Este esquema de concursos se vio modificado con las reformas promovidas por Peña Nieto pero sigue adoleciendo de problemas. Cabe señalar que la asignación de las plazas docentes con anterioridad ocurría a través de la asignación directa para quienes concluyeran sus estudios Normalistas. Podemos decir que era un mecanismo que permitía el uso de mecanismos discrecionales en la asignación de una plaza docente pues no se tenían reglas claras, conocidas, ni precisas, por lo cual el mecanismo incluía la posibilidad de ser asignado en un lugar apartado o marginal e, incluso, en una entidad lejana a la que era originario el nuevo profesor.

Lo anterior permitía a las autoridades varias maniobras. Por ejemplo les daba oportunidad de castigar o premiar a aquellos profesores que durante su tiempo de estudiantes hubieran mostrado una conducta contraria o alineada a las disposiciones de la autoridad gubernamental o sindical; de esta manera la asignación se constituía en un dispositivo que permitía ubicar a los “*alineados*” en posiciones privilegiadas y a los disidentes en espacios poco o nada favorables; además permitía la posibilidad de que alguien que, en primera instancia, no tuviera el vínculo o la formación requerida pudiera acceder a una plaza mediante su compra, pues el Sindicato amparándose en el contrato colectivo de trabajo participaba en la asignación y repartición de plazas docentes y no docentes.

Por otro lado les permitía establecer la figura de *padrinazgos*, es decir, de individuos que podían incidir, debido a su posición en la estructura jerárquica del sistema, en la movilidad de aquellos profesores que hubieran sido asignados a un lugar que no les convenía, les era poco favorable o incluso contraria a toda posibilidad de mejora, de manera que el padrino al encontrar los medios para hacer el movimiento realizaba un favor especial que obligaba al profesor favorecido a mantener una deuda permanente y prácticamente de honor (a la manera de los gremios artesanales donde el aprendiz de un maestro del oficio le vivía

eternamente agradecido por sus enseñanzas) con quien lo había ayudado quedando obligado a reconocérselo en cualquier momento, mostrando su lealtad cuando se le solicitaba algún apoyo. De esta manera el sistema permitía la construcción de fuertes lazos corporativos que no se diluían de manera sencilla y significaban un gran instrumento de poder para el Sindicato que, como sabemos, tenía por lo regular miembros leales en diversas posiciones de la estructura y cadena de mando que le permitía esas maniobras y constituía un importante recurso casi de carácter patrimonial para mantener el poder sobre el gremio.

Lo que resulta del esquema descrito antes es un mecanismo muy arraigado mediante el cual los profesores y trabajadores, aun y cuando no estuvieran de acuerdo con las medidas de la dirigencia sindical, tenían que disciplinarse porque había una intrincada red de compromisos y lealtades en la base, promovidas y usufructuadas por los diferentes niveles de la dirigencia del Sindicato. Ello implicaba una gran fortaleza de la dirigencia que le pedía a sus agremiados realizar labores en las que incluso podían no estar de acuerdo como hacer propaganda política a favor de un candidato o convertirse en promotores de alguna causa. De esta manera aunque el 70%<sup>54</sup> de los maestros entrevistados y participantes en una encuesta calificaran de mala o pésima a la Lideresa del SNTE los mecanismos descritos permitieron que se mantuviera un fuerte control sobre sus agremiados.

Adicionalmente la llamada evaluación universal que implicaba evaluar a los maestros en activo, ya no solo a los que aspiraban a ingresar al magisterio, adoleció de una serie de problemas desde la concepción (“cualquier evaluación con el apellido de universal es antitética y, quizá, antiética.” asevera Andere, (2013, pág. 106), pasando por su instrumentación y llegando hasta la comunicación de sus resultados, por lo que se dice:

La evaluación [universal] está destinada a convertirse en otro fiasco de política pública porque parte de una premisa falsa: que los maestros son el principal factor asociado al aprendizaje de los niños y jóvenes y, por lo tanto, si el aprendizaje es deficiente es culpa de los maestros. La evidencia de más de cincuenta años de evaluación educativa de los aprendizajes medidos en pruebas estandarizadas en el mundo demuestra que lo que sucede afuera de la escuela es tan o más importante que lo que sucede en la escuela para explicar la varianza de los resultados educativos. Y es todavía mucho más importante si

---

<sup>54</sup> Flores Crespo y Mendoza (2012, pág. 130) documentan este dato con la encuesta de Ulises Beltrán que es citada por Ricardo Raphael un estudioso de la trayectoria y vida de Elba Esther Gordillo.



las condiciones la población a evaluar son de mucha pobreza, desigualdad y segregación. (Andere, 2013, pág. 106)

En esta cita se pone de manifiesto la relación existente entre el soporte social y económico que proporciona un país a su población y el desempeño escolar de su niñez y juventud y destaca que sea un académico del ITAM quien a juego de revisar la naturaleza de las políticas públicas en materia educativa llegue a esta conclusión.

Para concluir este apartado podemos decir que tanto los *exámenes de oposición* como la *evaluación universal* constituyeron un mecanismo y el inicio del camino para descomponer los arreglos corporativos existentes entre los diversos actores participantes en la estructura del subsistema de educación básica constituido en un acuerdo cupular entre el gobierno federal y el SNTE que, por la vía de los hechos, desmantelaba la anquilosada maquinaria que permitía mantener el control de las base por parte del Sindicato. Varias preguntas se derivan de este hecho algunas de ellas son ¿cuál fue el ofrecimiento o mecanismo que uso el gobierno federal con Elba Esther Gordillo –además de contar con una posición como la subsecretaría de básica a su favor- para que se cediera en un asunto tan relevante?, ¿es que acaso le falló el cálculo político a la líder y no previó la revancha que tomarían sus contrincantes en el PRI su antiguo partido si es que llegaban de nueva cuenta al poder?, ¿o más bien se sintió poderosa intocable y, entonces, con exceso de confianza lo cual no le permitió valorar adecuadamente el costo futuro de sus decisiones al respecto? Porque es un hecho que ella y sus asesores sabían cómo operaba la maquinaria del sindicato y que la incertidumbre sobre el control en la asignación de plazas representaba su principal fuerza a la hora de negociar.

Hasta aquí podemos decir que hemos atendido de manera más o menos amplia y abarcante la revisión de la *primera fase de la reforma educativa*, continuemos ahora con la *segunda fase* que implica sobre todo la consolidación de la Reforma Curricular mediante el *Acuerdo 592* para su Articulación.

### 3.2.c. Segunda etapa: El Acuerdo 592 y la *Articulación de la Educación Básica*. Reforma Curricular 2011

*Sería una actitud ingenua esperar  
que las clases dominantes desarrollen  
una forma de educación que  
permitiese a las clases dominadas,  
percibir las injusticias sociales de  
forma crítica*

**Paulo Freire**

El diseño, la emisión y puesta en marcha de los Planes y Programas de estudio para la educación básica ocurrida en la primera década del siglo XXI buscó consolidarse mediante la publicación del *Acuerdo 592* en el año 2011. Mediante este *Acuerdo* se estableció la articulación de los tres niveles que componen el subsistema de básica (preescolar, primaria y secundaria), mediante el *Plan de Estudios para la Educación Básica 2011*. Este hecho no es menor pues, a pesar de todas las observaciones y críticas que pueda tener como política pública o en el plano pedagógico didáctico (Andere, 2013), significó históricamente una manera diferente de estructurar el denominado *trayecto formativo* de los alumnos durante ese tramo de la educación escolarizada.

Previo a la emisión del *Acuerdo 592* cada uno de los niveles educativos de básica mantenían un diseño curricular que estaba vagamente conectado, correlacionado y secuenciado con los otros niveles por lo que no se lograban empatar, la mayor parte de las veces, contenidos, abordajes pedagógico-didácticos, agrupaciones temáticas, secuencias pedagógicas y lógicas de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En consecuencia, se percibían procesos repetitivos, inconexos, con bajo grado de coherencia y articulación entre sí en un sistema educativo que pretendía tener un alcance y carácter nacional.

La *Articulación*, como parte de lo que en su momento se denominó *Reforma Integral de la Educación Básica* (RIEB), recuperó varios señalamientos de carácter internacional como el formulado por el *Foro de Dakar* del año 2000, que planteaba “lograr mayor eficiencia, articulación y continuidad entre los niveles que conforman el subsistema, así como la formación de ciudadanos íntegros y capaces de desarrollar su potencial” (Hernández Ortiz, 2013, pág. 59). Este proceso siguió el movimiento internacional de reformas de planes y

programas elaborados desde el *enfoque de competencias* “a pesar de [la existencia] de una fuerza docente preparada inicialmente para otro tipo de currículo” (Andere, 2013, pág. 93).

La propuesta curricular contenida en el *Acuerdo* planteó varios cambios de enfoque en el proceso educativo. En primer lugar establece los *principios pedagógicos* que lo sustentan y define un *perfil de egreso de la educación básica* (SEP, 2011, págs. 31-32) que pretende guiar las acciones emprendidas en cada tramo del trayecto formativo. El diseño curricular se estructura a partir de *cuatro campos formativos*: 1. Lenguaje y comunicación, 2. Pensamiento matemático, 3. Exploración y comprensión del mundo social y 4. Desarrollo social y para la convivencia. Define también cinco *competencias para la vida*: a) para el aprendizaje permanente, b) para el manejo de la información, c) para el manejo de situaciones, d) para la convivencia y e) para a vida en sociedad (SEP, 2011, págs. 30-31).

Cada campo formativo, además, define sus propósitos para la educación básica, en un plano general, y para cada nivel educativo o en un sentido más específico y con distintos niveles de concreción (Solís Vanegas, 2012). Sin embargo, para los niveles de primaria y secundaria los campos formativos se constituyen como asignaturas que van aumentando en número y especificidad en los niveles más avanzados del trayecto formativo. Adicionalmente dedica una parte para hablar de los diferentes niveles de gestión implicados en para el desarrollo del currículum, así se habla de la gestión educativa, la gestión escolar y de la asesoría académica de la escuela.

Finalmente, el *Acuerdo de Articulación* dedica una considerable sección –de la página 78 a la 625- de sus más de 630 páginas a establecer y describir los *estándares curriculares y aprendizajes esperados* para cada uno de los campos formativos, asignaturas y aspectos a cubrir durante los *cuatro periodos*<sup>55</sup> que componen la totalidad de la educación básica. Plantea, asimismo, el abordaje didáctico mediante proyectos para dinamizar el desarrollo de las habilidades y competencias propuestas. Es importante señalar que se asume como un elemento fundamental la evaluación que aplica la OCDE denominada *Programme*

---

<sup>55</sup> Los *cuatro periodos* son segmentos de tres años que comprenden la totalidad de la Educación Básica, de esta manera el primer ciclo termina con el tercer año de preescolar, el segundo a la conclusión del tercer año de primaria, el tercero con el sexto grado de primaria y el cuarto con el cierre del tercer año de secundaria.

*for International Students Assessment (PISA)* y podemos estar de acuerdo con Andere (2013) cuando señala:

La SEP parece estar más preocupada por la prueba PISA que por los niños y su aprendizaje. La visión teleológica del proyecto entroniza a ésta, una prueba estandarizada y limitada, como la aspiración el modelo educativo mexicano. La SEP afirma que “[I]a prueba PISA se ha convertido en un consenso mundial educativo [...]”<sup>9</sup> *Esto no es correcto; esta prueba es muy popular entre los gobiernos pero no representa un consenso mundial.* Las autoridades educativas de México han convertido a PISA en un mito al grado de culto. [...] PISA es un referente no un objetivo nacional. 2] La SEP ata los estándares nacionales a estándares internacionales al mencionar que “los estándares curriculares son equiparables con estándares internacionales [...]”<sup>10</sup> *No existen tales estándares: los países batallan mucho en la construcción de los propios, como para que entre sí se pongan de acuerdo con estándares internacionales.* (Andere, 2013, pág. 94. *Cursivas nuestras*)

En relación a lo anterior podemos decir que no es la única ocasión en que se ha recurrido a la formulación un tipo de *cliché* que parte de bases falsas (PISA no es el consenso mundial y no existe algo como estándares internacionales) para luego constituir un mito que sirve para justificar las medidas tomadas por los gobiernos en turno. Se miente sistemáticamente, se simula deliberadamente y, sobre esa base, se promueven acciones que avanzan propuestas que están en línea con la ideología que detentan los grupos de poder en turno.

El *Acuerdo 592*, aún vigente, representa -entre otras cuestiones- la intención de establecer un esquema, una base común, que permita reducir las divergencias presentes ante la existencia de esquemas diversos que, en la práctica, significaron una *Torre de Babel* donde en cada caso se usaba un lenguaje diferente, se asumían conductas y prácticas extrañas entre sí y ello complicaba el proceso de tránsito entre uno y otro nivel educativo o, inclusive, la transferencia de alumnos de entre una y otra región del país por diferencias, aparentemente, insalvables.

Un ejemplo dramático y extremo de lo anterior es el caso del nivel *Medio Superior* en México, donde las diferentes modalidades de bachillerato, sin una base común, producen esquemas educativos con amplias diferencias entre ellos que muchas veces, al ser interpretadas por las autoridades educativas con una actitud burocrática, se niegan a reconocer y transferir lo que se ha cursado en una modalidad a otra, obligando a los

estudiantes que hayan interrumpido sus estudios y/o quieran cambiarse a otra modalidad deban cursar de nuevo el nivel completo, aun cuando ya se haya acreditado un buen tramo del nivel de estudios en otra modalidad. En México este caso es muy común y opera en detrimento de la economía de los estudiantes que deben ocupar más tiempo y recursos porque no les fue posible acreditar lo ya cursado. Ello se ha pretendido resolver con la creación del *Sistema Nacional de Bachillerato* (SEP, 2015) que, entre otras cosas, pretende armonizar las diferentes modalidades existentes en ese nivel, apegándose al modelo que propone la *Reforma Integral a la Educación Media Superior* (RIEMS).

Cabe mencionar que con lo anterior no estamos afirmando, de ninguna manera, que sea lo mejor contar con planes y programas de estudio que a nivel nacional (con un sistema educativo de más de 25 millones de estudiantes) pretendan establecer, para todos los participantes, el mismo esquema de trabajo y contenidos; de hecho, es posible considerar que *hay una tensión* entre lo que implica un sistema que permita altos niveles de similitud en búsqueda de cierta igualdad -como un aspecto deseable- en un país que se reivindica con un sistema político democrático y, al mismo tiempo, la necesidad de resguardar, proteger, procurar y reconocer las diferencias que existen en un país multicultural y plural como lo es México. Posiblemente la idea es buscar la igualdad manteniendo la diferencia pues, en esencia, los seres humanos somos iguales y diferentes al mismo tiempo.

En línea con el razonamiento anterior podemos concluir que la definición de un mayor grado de isomorfismo en el plano curricular y organizacional puede contribuir a reducir significativamente las oportunidades para rescatar y destacar las diferencias existentes entre las personas, los contextos y las regiones que constituyen a un país de la magnitud y características de México. Por otro lado, permitir un alto nivel de diferencia puede también implicar un enorme número de dificultades para sus participantes y los gestores responsables de su operación si se asume, como ha ocurrido, una actitud burocrática al respecto. Posiblemente el reto se encuentra en definir un diseño que mantenga una cierta base de igualdad y, al mismo tiempo, procure resguardar, proteger e incluso incentivar las naturales diferencias existentes entre las personas, los espacios geográficos-regionales y las prácticas locales en las que aquellas viven, para eso habría que incluir a los actores locales en las definiciones federales de manera que ellos decidan que parte de su especificidad se

mantiene intacto y qué elementos de carácter nacional son asumidos en lugar de sus rasgos originales.

Al parecer esa es una de las ideas que se encuentra en la propuesta de *Articulación* aunque, desde nuestra perspectiva, muy débilmente presentada, poco clara y, entonces, limitadamente lograda que, al final de cuentas, permite cargar totalmente la balanza hacia los esquemas de estandarización. Lo anterior se complica más con una base de docentes que ha sido formada y acostumbrada a usar esquemas isomórficos y de aplicación general, produciendo prácticas que, de manera general, son poco diferenciadas y que acuden como lo refiere Andere (2013, pág. 99) a esperar la provisión de materiales de apoyo -como los libros de texto- para guiarse por completo a partir de ellos, y en la práctica olvidando la complejidad planteada en los documentos orientadores del trabajo docente y el uso de esquemas como el diseño de proyectos por asignatura para abordar algunos contenidos.

De manera general estas son las características de la segunda fase de la reforma que por su magnitud nos parece ha estado empujando al ajuste de los procesos organizacionales y de gestión en el plano local para enfrentar el reto que significa el manejo y uso de un nuevo lenguaje y criterios diferentes a los que se habían ocupado hasta ahora en el plano curricular.

#### 3.2.d. Tercera fase: Reforma a la Constitución, leyes secundarias 2013 y la participación de los actores relevantes

Antes de continuar el análisis de los hechos ocurridos en torno a la tercera fase es importante mencionar a quienes consideramos los actores relevantes o estratégicos para el estudio de esta última fase. Estos son el ejecutivo federal –especialmente el titular de la Presidencia de la República y el Secretario de Educación-, las fuerzas políticas participantes en el Congreso de la Unión, la representación sindical formal de los trabajadores de la educación –fundamentalmente considerada en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación-, los grupos de trabajadores disidentes a la representación formal –agrupados básicamente en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)- y las diferentes figuras de la sociedad civil organizada, académicos, empresarios, padres de familia y grupos de expertos constituidos en *think tanks* involucrados en la discusión como *Mexicanos Primero*, *México Evalúa* o el *Instituto Mexicano para la Competitividad*

instancias a las que le dedicaremos un espacio más adelante por su relevancia en esta tercera fase. Por otro lado, la arquitectura institucional la constituye, en nuestra opinión, el conjunto de instancias, estructuras e interconexiones que delinean las reglas del juego establecidas por la interacción de diversos grupos de la sociedad mexicana.

En una revisión de la cronología de hechos relevantes -en el camino a la aprobación de la última Reforma Constitucional y la emisión de las respectivas leyes secundarias- realizados por los llamados *actores relevantes*, encontramos que la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la república -en diciembre de 2012-, se acompañó de la firma del llamado *Pacto por México* (2012), promovido por el Ejecutivo Federal y con la participación de los líderes de los tres principales Partidos Políticos -PRD, PAN y PRI- representados en el Congreso de la Unión. En este sentido los primeros dos actores estratégicos para la formulación de esta última fase de la reforma son, en primer lugar, el ejecutivo federal que incluye sus operadores políticos y el Secretario de Educación en turno<sup>56</sup> y, en segundo lugar, las principales fuerzas políticas representadas en el *Congreso de la Unión*. En el referido documento se reconoce el carácter plural de nuestro país, la circunstancia de que “ninguna fuerza política puede imponer su propia visión ni un programa único”, se insiste, además, en la necesidad de generar un “acuerdo ampliamente mayoritario” para avanzar las reformas que necesita el país (*Pacto por México*, 2012, pág. 1).

Un aspecto contenido en *el Pacto* que vale la pena observar es la mención hecha sobre la capacidad que tienen y han mostrado los denominados *poderes fácticos*:

La creciente influencia de los poderes fácticos frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, *esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad*. La tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de

---

<sup>56</sup> Cabe destacar la peculiar decisión de Enrique Peña Nieto de nombrar a Emilio Chuayffet Chemor como secretario del ramo, cuando este político había sido retirado del cargo de Secretario de Gobernación por el entonces presidente Ernesto Zedillo como resultado de la terrible matanza de Acteal en la zona de Los Altos de Chiapas en 1997. Sus credenciales más claras era su vinculación a ese nefasto hecho y su participación como parte del grupo Atlacomulco un poderoso grupo político-empresarial originario del Estado de México y nunca como un personaje con la trayectoria profesional para ocupar la silla de José Vasconcelos. Es posible que esa haya sido la principal razón por la que fue designado en ese lugar, como un sujeto que contaba con el perfil para cobrarle a Elba Esther Gordillo su traición al PRI.

libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional (Pacto por México, 2012, pág. 1. Cursivas nuestras)

Si consideramos que el discurso de la gobernanza implica, como hemos dicho, una herramienta analítica y descriptiva que nos permite identificar los procesos de inclusión en la interacción de los actores políticos y en la toma de decisiones como el hecho constituyente de una nueva forma de gobernar, entonces la declaración formulada por los integrantes del *Pacto* nos muestra, a nivel del discurso, la pretensión de considerar e incluir a los diversos actores en dicho proceso pero estableciendo una evidente acotación a la luz de una declarada intención de sometimiento, dominio o control para evitar que sus particulares intereses rivalicen con el interés colectivo.

Es este, a nuestro parecer, uno de los argumentos a los que se recurre para redefinir la *arquitectura institucional* al modificar la forma de gestionar las interacciones entre actores relevantes lo que a su vez provoca una modificación sustancial al esquema de gobernabilidad ejercida pues, como ya se dijo, ello implica el cambio en las reglas del juego a partir de trastocar la interacción de los actores participantes como un medio para reforzar al sistema político, mostrándose dicho sistema como cambiante y no rígido, en el que se busca generar una visión de inclusión y apertura a la participación de los diversos grupos sociales.

En materia educativa *el Pacto* incluye, como uno de los cinco grandes Acuerdos, el que se refiere a la *Sociedad de Derechos y Libertades* –primero en la lista- este rubro pretende “la creación de una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que hoy existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país” (Pacto por México, 2012, pág. 4). En el referido apartado se incluyen temas como la *seguridad social universal*, combate a la pobreza, el papel de la cultura como elemento de cohesión social, la defensa de los derechos humanos como política de Estado, el derecho de los pueblos indígenas y la educación de calidad con equidad, este último aspecto aparece en tercer lugar. A su vez el apartado sobre educación incluye nueve acciones, incluidos los puntos 1. Sistema de Información y Gestión Educativa, correspondiente al *compromiso 7* de Peña Nieto, 2. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, *compromiso 8*, y 6. Crear el Servicio Profesional Docente,



*compromiso 12*, que se fundamentan las posteriores reformas a los artículos 3° y 73° constitucionales.

En ese contexto la primera de las reformas que se promovió fue la educativa sin la pretensión inmediata de hacer modificaciones inmediatas al enfoque pedagógico y didáctico adoptado por el *Acuerdo 592*. En relación con esto se concretó la realización de una importante reforma al Artículo Tercero Constitucional de la cual deriva la reforma a la Ley General de Educación (LGE) y la emisión de dos nuevos ordenamientos: la Ley del Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

De esta manera una de las primeras acciones que, ya siendo presidente en funciones, realizó el equipo de Peña Nieto consistió en buscar la consolidación del *Pacto*, para después, el 10 de diciembre del 2012 enviar la *Iniciativa en Materia Educativa* que, con algunas modificaciones, fue aprobada en lo general por la *Comisión de Puntos Constitucionales* del *Congreso de la Unión* el día 12 de diciembre (apoyada en la opinión favorable de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos) con un total de 26 votos a favor, 2 en contra y cero abstenciones (Notilegis, 2012). Su aprobación en lo particular ocurrió al día siguiente - 13 de diciembre- por 25 votos a favor y 2 en contra (Notilegis, 2012) para, finalmente, ser aprobada en lo general por el pleno el día 19 de diciembre –a menos de 10 días de haber sido entregada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados- con 424 votos a favor, 39 en contra y 10 abstenciones. En ese contexto destaca la intervención del presidente de la *Comisión de Puntos Constitucionales* –el perredista Julio César Moreno Rivera- al iniciar la discusión quien:

...fundamentó el dictamen y exhortó desde la tribuna a votar a favor, como una forma de contribuir a elevar el nivel educativo y el desarrollo nacional. Dijo que la reforma establece las medidas necesarias para consolidar una educación de calidad, así como la productividad, competitividad económica y el desarrollo social y cultural, que dependen del nivel educativo. (Notilegis, 2012)

Es necesario observar que el pleno de la Cámara desechó una moción suspensiva que presentaron dos diputados de las fracciones parlamentarias del Partido del Trabajo (PT) y de Movimiento Ciudadano (MC). A estas alturas resulta evidente la velocidad con la que se

aprobó la Iniciativa en este órgano legislativo lo que, en ningún sentido, permitió la consulta y cabildeo con otros *actores relevantes*.

Después de esta fugaz discusión y aprobación en la *Cámara de Diputados*, el 20 de diciembre el *Senado de la República* recibió el *Proyecto de Decreto* y lo turnó a las Comisiones de Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y de Estudios Legislativos, por la tarde de ese día se presentó el Proyecto ya aprobado por las Comisiones Unidas y se procedió a la votación en lo general aprobándose con un total de 113 votos a favor y 11 en contra. Ese mismo día se discutió en lo particular y se aprobó con modificaciones incluyendo en el proyecto la siguiente frase: “en la determinación de los planes de estudio el Ejecutivo considera la opinión de los maestros”, como muestra de una débil pretensión de considerar a este importante grupo de actores relevantes.

De esta manera se aprobó la Iniciativa el mismo día 20, a pesar de la participación de diversos senadores que se manifestaron inconformes, desconfiados o francamente en contra de su aprobación (Comunicación Social del Senado de la República, 2012), tal es el caso de Manuel Bartlett (Partido del Trabajo) quien la calificó de una “simulación peligrosa” pues “no entra al fondo del asunto”, en su opinión se trataba de una “situación de laboratorio” impuesta por la OCDE y mediante ella se crea “una cúpula que va a castrar a la Secretaría de Educación”. Por el PRD los senadores Lorena Cuellar, Dolores Padierna, Augusto López y Fidel de Medicis manifestaron que la Reforma se limita a reorientar “las perversas relaciones de poder entre la autoridad y la cúpula sindical –que le interesa todo- menos la educación de los mexicanos” –Cuellar-; que sólo se trata de un cambio “administrativo” y que “no desmantela el ejército electoral que año con año les ayuda a tener el porcentaje que necesitan para imponerse en el poder” –Padierna-; fue, además, señalada como una “mal llamada reforma educativa” pues no toma en cuenta “lo que más le preocupa a la sociedad” –López- y, finalmente, De Medicis (senador por Morelos) declaró:

[...] nosotros acudimos sin rubor a firmar el Pacto por México, pero no se vale que ahora se aprovechen de la buena fe y quieran tomarnos el pelo con esta reforma educativa sin que antes no hayan diagnosticado el sistema educativo del país” (Comunicación Social del Senado de la República, 2012)

Esta declaración muestra, con toda claridad, la percepción de algunos legisladores sobre la firma del *Pacto*, sus implicaciones y la intención de tomar decisiones de manera apresurada, en un escenario que puede significar fuertes desacuerdos y dificultades para su implementación.

En seguimiento al proceso legislativo que marca la Ley, la Iniciativa se devolvió el 21 de diciembre a la Cámara de Diputados para que se discutiera y votara de inmediato por considerar “urgente y obvia resolución”. La votación fue de 360 a favor, 51 en contra y 20 abstenciones, aprobándose en lo general y en lo particular sin modificaciones (Notilegis, 2012), para turnarse posteriormente a las legislaturas de los estados y ratificarla conforme lo marca el Artículo 135 Constitucional, ello ocurrió al ser aprobada por los primeros 23 Congresos Estatales que hicieron la mayoría necesaria para su declaratoria de constitucionalidad, cuestión que sucedió los primeros días del mes de febrero del 2013. El día 25 de ese mismo mes Peña Nieto promulga, en una ceremonia en Palacio Nacional y con la ausencia de la lideresa del SNTE –Elba Ester Gordillo-, la Reforma Constitucional y ésta es publicada el día siguiente en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el mismo día la líder del SNTE es aprehendida en el aeropuerto de Toluca acusada de desvío de recursos por la Procuraduría General de Justicia.

Por el momento esta recuperación cronológica nos da idea de la apresurada manera en que fue aprobada la Reforma y la participación de dos –el Ejecutivo Federal y las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión- de los cinco actores relevantes en el proceso pues en apenas once días se aprobó por el Congreso de la Unión, en menos de dos meses por la mayoría necesaria de los Congresos Estatales y logró su publicación en un tiempo record de dos meses y medio. Una vez ocurrido lo anterior se dio paso a la formulación de las leyes secundarias que reglamentan los cambios constitucionales realizados.

Pero, ¿cuál fue la postura de los otros actores relevantes en el proceso descrito?. El SNTE representa un tercer actor relevante que desde un principio manifestó una posición favorable (Milenio, 2012) a la Reforma Constitucional. Sin embargo, para la segunda semana de febrero la postura oficial del SNTE –aún encabezado por Gordillo- cambió radicalmente, mediante una carta dirigida a los diputados titulada “¿por qué luchamos hoy?” donde se

exponen coincidencias, propuestas y riesgos para la escuela pública y los derechos de los maestros, al mismo tiempo se hace llegar un folleto de 15 páginas donde se explica:

En el plano jurídico la llamada “Reforma Educativa” daña de fondo la estructura esencial de la norma fundamental al incorporar en un Artículo Constitucional (3°), en materia educativa (fundamento filosófico de la educación), disposiciones del Derecho del Trabajo (parte orgánica). Transgrediendo también los principios jurídicos de estabilidad en el empleo, certeza jurídica y “progresividad” al violentar los derechos adquiridos por los trabajadores de la educación. (SNTE, 2013, pág. 13)

Esta aseveración merece atención especial porque es, además de una argumentación interesante sobre la mezcla entre lo Fundamental y lo Orgánico de la Constitución, una denuncia directa a la transgresión de principios jurídicos y a los derechos de los trabajadores, de ésta denuncia se deriva la amenaza de promover un juicio de amparo ante la publicación de las leyes reglamentarias que, en ese momento, estaban en proceso de formulación. (SNTE, 2013, pág. 13)

Podemos suponer que tal postura le significó a Gordillo las acusaciones y encarcelamiento, quedando al frente del SNTE Juan Díaz de la Torre quien, evidentemente, quedó inmovilizado ante la amenaza de seguir la misma suerte de Elba Ester. Su discurso pasó de una tibia crítica a un total apoyo a para las Reformas emprendidas. Desde nuestra óptica este hecho permitió modificar la *arquitectura institucional* pues es innegable que el SNTE tenía fuerza propia –que le sirvió a Gordillo para negociar durante décadas con los titulares del Ejecutivo Federal a pesar de estar profundamente distanciada de los intereses de sus bases y, por ello, con una gran crisis de legitimidad- pasando a convertirse en una instancia sin la mínima capacidad de respuesta ante cualquier acción que se promoviera en contra del gremio, *so pena* de que sus líderes fuesen acusados y encarcelados pero, al mismo tiempo, al alinearse mantienen el reconocimiento del gobierno como la instancia que representa a los trabajadores de la educación, es decir, un sindicato controlado y sometido por mecanismos coercitivos -y esto es la nueva forma de interacción- a las definiciones del presidente.

Por otro lado, la postura de los grupos de trabajadores disidentes a la representación formal –agrupados en la *Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación* a quien consideramos el cuarto actor relevante- fue radicalmente opuesta a las reformas. Su postura

se puede leer en el documento titulado *Análisis y perspectivas de la reforma educativa. Memorias y resoluciones* (CNTE, 2013), en él se califica a la reforma constitucional como “una contrarreforma educativa ilegítima” y se adjudica la solicitud y realización de nueve foros regionales y uno nacional (diez en total) para la formulación de un “debate serio, incluyente amplio y participativo con los principales actores de la educación y de la sociedad civil, sobre las modificaciones y agregados que, arbitraria y unilateralmente, hicieran los legisladores a los artículos 3° y 73°” (CNTE, 2013, pág. 5). Debido a lo anterior demandan, entre otras cosas, la abrogación de las reformas a los Artículos 3° y 73° de la Constitución, por considerarlas ilegítimas, impuestas por organismos internacionales, que no respetan los derechos de los maestros, excluyente, discriminatoria y privatizadora de la educación, entre otras cuestiones. Es a partir de estas declaraciones que la CNTE fundamenta las movilizaciones y acciones emprendidas para rechazar y buscar la abrogación de la Reforma y, después, de las leyes secundarias.

Sobre el quinto actor estratégico encontramos diversas manifestaciones dispersas entre las que se encuentran, grupos de académicos y asociaciones civiles. Como ejemplo del primer caso tenemos la postura de académicos es el caso de Luis Hernández Navarro (2013a y 2013b), Hugo Aboites (2013), Carlos Fazio (2013), Hugo Casanova (2013), Gilberto López y Rivas (2013) y un grupo amplio de académicos e intelectuales que se manifestaron en contra de la reforma (CNTE, 2013, págs. 11-12).

Por otro lado, es destacable el papel jugado por los intelectuales y empresarios a favor de la reforma y aunque Aboites (La Jornada, 2013) recientemente declaró que hay una ausencia de “cargadas intelectuales” a favor de los cambios propuestos es indudable que, como lo refiere Hernández (2013, pág. 21), se orquestaron desde los tiempos de la campaña de Peña Nieto diversas acciones para tratar de fijar una agenda educativa mediante la que se responsabiliza a los maestros del fracaso de la educación en México. Hechos como el uso de una playera blanca con una tarjeta roja y la leyenda de “A los malos maestros” por parte de los jugadores del Morelia –equipo propiedad de TV Azteca- en un partido de liga y la proyección de la película *De panzazo*, son hechos que la asociación civil *Mexicanos Primero* utilizó de “manera tramposa” para promover su postura en torno al tema educativo y remata señalando:

La propaganda empresarial presenta a los docentes como seres egoístas que tienen secuestrada a la niñez, como vagos irresponsables que frenan el desarrollo del país, como trabajadores privilegiados que devengan grandes sueldos sin merecerlo, como empleados que se niegan a ser evaluados, como profesionistas reprobados en los conocimientos y aptitudes que debe tener para ejercer adecuadamente su labor. Es una campaña en la que sus patrocinadores han gastado una verdadera fortuna [...] Líderes empresariales, locutores, intelectuales mediáticos y periodistas son su cara pública. (Hernández, 2013, pág. 21)

Así mismo, Hernández señala que en el patronato de *Mexicanos Primero* participan algunos de los hombres más ricos de México, entre los que destacan Claudio X. González -expresidente de Fundación Televisa- y Alejandro Ramírez Magaña, -empresario hijo de la familia dueña de Organización Ramírez o Cinépolis- (Hernández, 2013, pág. 22). Finalmente podemos observar el papel que ha jugado en el plano formal la *Unión Nacional de Padres de Familia* (UNPF), presidida en ese momento por Consuelo Mendoza quien ha manifestado una postura a favor de la Reforma e instó a los legisladores a aprobar las leyes secundarias (en especial la LSPD) y en contra de las movilizaciones de la CNTE tal como se puede constatar en la siguiente cita: "los ciudadanos de bien estamos cansados de la presencia de seudomaestros de la CNTE en la ciudad de México, nos vemos amenazados en nuestra tranquilidad, nuestra paz y en la manera de transportarnos y movilizarnos libremente" (Notimex, 2013). No es de extrañar la postura de la UNPF pues de manera consistente ha sido complaciente con las acciones emprendidas por los diferentes gobiernos de la república, y es necesario destacar su participación como instrumento validador de dichas acciones.

Con lo dicho hasta ahora es posible vislumbrar algunos elementos relacionados con las acciones desarrolladas para la formalización y puesta en marcha de la tercera parte de la Reforma, nos parece que el enfoque de la Gobernanza como instrumento de análisis permite una reconstrucción y lectura crítica de los hechos ocurridos para la aprobación de la Reforma Constitucional. En esa línea de argumentos es relevante observar el papel y desempeño de *Mexicanos Primero* en la conformación de la política educativa al abrirse nuevos espacios de participación en un contexto donde "la apropiación de los procesos políticos y democráticos por parte de las élites económicas tiene aspectos notables, que afectan por igual a países ricos y pobres" (OXFAM, 2014).

### 3.3. Caracterización y presencia de *Mexicanos Primero* en la política educativa de México

La revisión de las acciones emprendidas por los *actores relevantes* en el proceso de implementación de la reciente Reforma Educativa nos lleva a fijar la atención en los sucesos recientes ocurridos en torno a uno de los actores sociales que cobran mayor relevancia en la discusión sobre las líneas generales que debe adoptar la política educativa en México. En este apartado nos referimos a la Asociación Civil denominada *Mexicanos Primero*, organización que en su página de internet se autodefine como:

...una iniciativa ciudadana, independiente y plural que tiene como objetivo impulsar el derecho a la educación de calidad en el país a través de instrumentos para la exigencia y participación ciudadana.

Buscamos un cambio de cultura cívica para que la corresponsabilidad, la exigencia y la participación de los ciudadanos permita mejorar las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas del sistema educativo nacional. (Mexicanos Primero, 2014)

Es posible apreciar que la referida organización declara su carácter no gubernamental y enarbola su intención de trabajar para promover el derecho a una *educación de calidad* mediante la participación de la ciudadanía y de esta manera lograr incidir en tres asuntos vinculados a ese derecho: en las políticas públicas, la transparencia y en la rendición de cuentas. Explica que a partir de que la sociedad en su conjunto produzca un cambio en la cultura cívica que permita asumir una postura de corresponsabilidad, exigencia y amplia participación de los ciudadanos el país se podrá encaminar al objetivo propuesto.

Para esa labor esta Organización no Gubernamental (ONG) declara que ha desarrollado “una metodología de planeación estratégica con un acento en la comunicación y el uso eficiente de recursos; nos conducimos con un modo de operación movilizador de bajo costo y alto impacto” (Mexicanos Primero, 2014); en el mismo sitio web refieren que sus proyectos son de incidencia, defensoría y cualificación de la demanda, ello ocurre a partir de tres principales acciones de impacto, éstas son:

1. Difusión y Campañas
2. Investigaciones y estudio y,
3. Activación y activismo

Es evidente que las declaraciones realizadas están definidas en torno a un esquema de propuestas que hacen explícitas mediante el enunciado de dos grandes metas –a las que denominan “*los qué*”- estas son:

**Meta 1.** *Trayectorias completas.* Alcanzar al mundo en cantidad educativa (lo cual implica que todos los mexicanos alcancen el nivel de bachillerato lo cual implica 12 años de escolaridad promedio, con ciclos escolares de 200 días y una jornada escolar de 6.5 horas por día) y

**Meta 2.** *Trayectorias exitosas.* Alcanzar el mundo en calidad educativa. Desarrollar aprendizajes al nivel del mundo lo cual implica que los resultados de la prueba PISA (Program for International Student Assessment) que se aplica a países que pertenecen a la OCDE para lograr un “desarrollo a plenitud” de todo mexicano. (Mexicanos Primero, 2014)

Para lograr tales metas se enuncian cuatro posibles caminos –a los que les llaman “*los cómo*”- estos son:

**Camino 1:** *Recuperar la educación.* Aquí se habla de acabar con el “secuestro de la educación por parte de las cúpulas sindicales” y entonces que el estado recupere “el volante, el acelerador y el freno en la educación”.

**Camino 2.** *Profesionalización docente.* En este punto se plantea mejorar las condiciones particularmente para los buenos maestros y directores, haciendo crecer a los que ***más empeño ponen en su trabajo*** pues, desde su óptica, estos deben crecer y guiar a los demás.

**Camino 3.** *Gasto transparente y eficiente.* Planean eliminar las prácticas de despilfarro, corrupción e ineficiencia, es decir “calidad en el gasto para que sea inversión”.

**Camino 4.** *Autonomía y participación de las escuelas.* Finalmente, señalan la necesidad de empoderar a la escuela con más recursos y mayores facultades de gestión, para convertir a la escuela en un “laboratorio de una sociedad renovada”. (Mexicanos Primero, 2014)

Es evidente que la referida organización tiene un conjunto de referentes claramente definidos los cuales guían sus acciones y delimitan la manera en que conciben la función educativa la cual, desde su perspectiva, debe ser orientada por la noción de *calidad* referida como un derecho que deben disfrutar todos los ciudadanos de nuestro país. En ese sentido



se puede hablar de que dicha organización se ha constituido como *un Think Tank*, -es decir, lo que los anglosajones identifican como un *Tanque de Pensadores*- para estas organizaciones su principal interés es incidir en asuntos de política pública, circunstancia que, como se verá más adelante, esta lo ha podido lograr en relativamente corto tiempo.

Es interesante observar que esta entidad dirigida a intervenir en política pública sea mediante la modalidad de consultoría, la intervención en espacios públicos abiertos como procesos de consulta o foros donde la presión ejercida por sus elaboradas investigaciones y publicaciones técnicas obligan, tanto a los funcionarios de gobierno como la opinión pública, a voltear hacia ellos para ver su prominente labor y, de esta manera, abrirse paso para promover sus intereses de grupo y fines políticos. El proceder aquí descrito es el que, desde nuestra perspectiva, llevó a cabo Latapí primero con el CEE y luego con el *Observatorio Ciudadano de la Educación*, y le permitió -como lo constatamos antes en sus memorias- incidir en la definición de la política educativa.

Sin embargo la formula descrita presenta en la actualidad algunas diferencias, ya el informe de OXFAM (Gobernar para la élites, 2014) pone sobre la mesa la manera en que las élites de poder económico en el mundo ha ocurrido un secuestro de los proceso democráticos acentuando la desigualdad económica en un contexto en donde se ha promovido -a través de las teorías económicas y políticas dominantes- el redimensionamiento de instituciones y funciones del gobierno que se reduce al mínimo dejando espacios vacíos que hay que llenar y donde estas llamadas ONG's adquieren multiplicidad de formas y representan un abanico de posibilidades que van desde los intereses más loables y progresistas hasta los más retrógrados e indeseables.

Es así que, como parte de las acciones que ha realizado esta organización se ha encargado de publicar, desde el año 2009, un conjunto de documentos (denominados *informes sobre el estado de la educación*) que han sido cuidadosamente elaborados y que constituyen un argumento articulado que apunta a servir de base para un diagnóstico básico del subsistema de la educación básica de México. El listado de documentos por año se muestra en el siguiente cuadro.

**Tabla 3.8: Documentos publicados por *Mexicanos Primero***

No.	Título de la publicación	Año	Tema central
1	Contra la pared	2009	1er reporte anual del estado de la Educación en México, ofrece una panorámica de la los insuficientes resultados de los servicios educativos públicos.
2	Brechas	2010	2° reporte anual, abunda en el tema del primer reporte remarcando el carácter excluyente y de baja calidad del subsistema de educación básica
3	Metas	2011	3er reporte, se hace un comparativo de desempeño educativo entre diferentes países y se establecen Metas deseables para educación básica
4	Ahora es cuando. Metas 2012-2024	2012	4° reporte anual, en este se concreta un calendario de intervenciones para un escenario prospectivo a 12 años, es aquí donde se señalan las dos metas referidas antes y los cuatro caminos cruciales –o cómo- para, desde su óptica, lograr la transformación
5	(Mal)Gasto	2013	5° reporte anual, presentan un análisis y revisión crítica de la manera en que se realiza el gasto en materia educativa y los efectos que no logran conseguir una educación de calidad
6	Los Invisibles	2014	6° reporte anual, hace una revisión de la manera en que se están haciendo las cosas en el nivel de educación inicial y preescolar en México, que es el momento en que, se dice, los niños se encuentran más vulnerables.
7	Sorry. El aprendizaje del Inglés en México	2015	7° reporte anual, realiza un estudio sobre la enseñanza del idioma inglés en México que incluye reflexiones sobre el impacto que este ítem tiene en el desarrollo científico y económico.

**Fuente: Elaboración propia con datos de Mexicanos Primero (2015)**

Adicionalmente a estos reportes –sobre los que pondremos mayor atención más adelante- la organización ha producido y difundido videos además de otros documentos que

dan cuenta de sus propuestas e intenciones. Cabe destacar dos series de documentos relevantes más: la primera serie corresponde a los *Informes Anuales* que han sido publicados desde el 2007 y hasta el 2013 (siete años) vale la pena mencionar que en la página web de la organización se pueden abrir en formato PDF los informes del año 2009, 2012 y 2013 (los del 2007, 2008, 2010 y 2011 no están disponibles). La segunda serie está dedicada al reporte del *Índice de Desempeño Educativo Incluyente* (IDEI), con dos documentos, el primero de estos abarca un periodo del 2009 al 2012 y el segundo sólo considera el índice para el año 2013.

Como puede apreciarse la relevancia de la organización está dada, en parte, por la prolífica producción de materiales de análisis con un muy acabado trabajo de investigación y alto nivel técnico y por su intención de incidir en las acciones que se dan en el ámbito educativo. Tal cuestión se encuentra soportada por la conformación de un equipo de trabajo auspiciado por un grupo de prominentes empresarios mexicanos que preside Claudio X. González Guajardo, quien –es importante destacar- encabeza y participa en varias fundaciones y patronatos lo que le ha valido el ser identificado por el académico y periodista Luis Hernández Navarro (2013) como un personaje que se ha beneficiado del apoyo privado y público dado a ciertas Organizaciones no Gubernamentales (ONG's en su modalidad de fundaciones).

Además de González Guajardo han participado en el Consejo Directivo y Patronato personajes como Bruno Ferrari García de Alba, Sisi Harp Calderoni, Emilio Azcarraga Jean, Alejandro Baillères Gual, Agustín Coppel Luken, Carlos Hank González y Carlos Slim Domit, entre otros personajes, no obstante, ya con los aquí mencionados es posible apreciar el carácter particular que asume la organización dado, en parte, por la procedencia de los *actores relevantes* que pertenecen al grupo más prominente de empresarios de México, todos ellos con grandes intereses de carácter económico y político en diversos ámbitos de los negocios y del hacer público en el país. No obstante, el grupo está lejos de ser homogéneo en cuanto a sus intereses, hay personajes con familias que mantienen una franca pugna y competencia –es el caso de los Azcárraga y los Slim-, otros asociados a negocios de una cuestionable procedencia –como los Hank- frente a familias de empresarios con una larga trayectoria (Baillères, Harp y Coppel). Podemos suponer que la organización *Mexicanos*

*Primero* es resultado de la capacidad de convocar a diversos perfiles para apoyarse y materializar sus intenciones continuando con la tradición inaugurada por Pablo Latapí para incidir en materia de política educativa.

Además del Consejo Directivo y del Patronato se encuentra, un *Consejo Académico* que adopta un papel de gran relevancia pues le imprime un grado de solvencia intelectual y académica que respalda los estudios y propuestas formuladas por esta organización. Algunos de los integrantes de este Consejo son Miguel Basáñez Ebergenyi, fundador del *Centro de Estudios de Opinión Pública* y analista político; Gustavo Fabián Iaies, especialista en educación de nacionalidad argentina; Bernardo Naranjo Piñera, ha sido asesor de la SEP y consultor en materia educativa con un doctorado en Stanford; Roberto Newell García, doctor en economía por la Universidad de Texas-Austin y exdirector del *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO) -otro Think Tank-, Harry Anthony Patrinos, especialista en educación del Banco Mundial y doctor por la Universidad de Sussex; Federico Reyes Heróles, miembro de una de las familias de intelectuales que han sido cercanas a los círculos de poder y que se desempeña como escritor y analista político; Alberto Saracho Martínez, especialista en desarrollo económico por la Universidad de Harvard y cofundador de IDEA y de MITA –otros dos think tank- y Sylvia Schmelkes del Valle, reconocida investigadora sobre temas educativos y actual Consejera Presidenta del *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, quien formaba parte del *Consejo Académico de Mexicanos Primero* hasta el momento en que se le designó como titular de la presidencia del INEE.

Cabe recordar, como ya hemos visto, que el Instituto adquirió una enorme relevancia a partir de la promulgación de las Leyes Secundarias a la Reforma Educativa, pues recae en él la evaluación de todos los actores que participan en la Educación Básica para el ingreso, promoción y permanencia, dejando fuera la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y estableciendo una corresponsabilidad que comparte el INEE, la SEP federal y las Secretarías de Educación de los Estados, lo cual sienta un importante precedente pues en esta labor el SNTE tenía un influyente papel que ha dejado de tener a partir del cambio en las reglas del juego y dónde las autoridades estatales adquieren un papel relevante, razón por la cual también resulta relevante estudiar su desempeño.

En el equipo de trabajo, para fines operativos, David Calderón Martín del Campo asume la función de Director General, y la estructura organizacional se encuentra definida por una *Dirección Adjunta* y tres direcciones más (la de Comunicación y Movilización, la de Investigación y la de Proyectos Especiales) y siete coordinaciones (de Medios, Diseño, Comunicación Digital, Eventos, Vinculación, Estudios Jurídicos y Operaciones), desde nuestra perspectiva la organización se ha dotado de una estructura compacta y funcional adaptada para llevar a cabo las funciones de investigación y difusión de sus propuestas e investigaciones realizadas.

Cabe señalar que para generar una mayor fortaleza la organización ha establecido alianzas con diversas instancias y organizaciones, en su página web señala tres que nos parece relevante revisar ahora. En primer término tenemos al *Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CCAIE)*, el cual se promueve como una *Red de Redes*, o asamblea de organizaciones de la sociedad civil. Fundado en año 2008, cuando Josefina Vázquez Mota era titular de la SEP, a partir de una convocatoria lanzada para conformar las comisiones mixtas que darían seguimiento a la *Alianza por la Calidad de la Educación*, sin embargo – señalan en su sitio web- el SNTE les invita, en primera instancia, solo como observadores y luego ya no los convoca, por lo que se decide formar esta organización independiente aglutinando a un conjunto diverso de organizaciones interesadas en el hacer educativo, entre las acciones que han llevado a cabo destaca el haber sido observadores ciudadanos en la aplicación del *Examen Abierto de Oposición* para el ciclo 2008-2009 y cubrieron prácticamente el 50% de las sedes (97 de 197) que aplicaron dicho examen. Actualmente en esta instancia están agrupadas dieciséis organizaciones con presencia local, regional, nacional y hasta internacional, las referidas organizaciones se enlistan a continuación:

1. **Coalición para la Participación Social en Educación A.C. (COPASE)**. Esta organización señala que a través de la participación ciudadana, propone a las autoridades y actores internos en la educación que volteen a la sociedad para que vean, escuchen y respondan con hechos a sus demandas. Trabajan a través de: La creación de una red ciudadana estatal e interestatal que incida y coadyuve en la toma de decisiones (de cobertura en Baja California)
2. **Educación a Debate A.C.** Es una organización independiente que trabaja con el interés de informar sobre el estado de la educación para mejorar el sistema educativo.

Nace como una propuesta periodística que busca contribuir a la discusión, evaluación, análisis e información de los temas educativos del país.

3. **Educación y Ciudadanía A.C. (EDUCIAC).** Promueve espacios de participación ciudadana en diferentes ámbitos, con diversos sectores juveniles, así como generar procesos de construcción de ciudadanía que permitan a las y los jóvenes, y a los ciudadanos en general reconocerse como actores de sociales.
4. **Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa A.C. (EXCELDUC).** Promueve la mejora continua en la calidad de la educación, facilitando el crecimiento personal y profesional de padres de familia, directivos y docentes, en beneficio de los niños y jóvenes de nuestro país. A través de programas formativos, propicia que tanto padres de familia como personal de instituciones educativas, puedan descubrir su potencial, desarrollar sus habilidades y adquirir competencias que los lleven a realizar con éxito la tarea de formar a sus hijos y alumnos como personas autónomas.
5. **Empresarios por la Educación Básica A.C. (ExEb).** Brinda herramientas de gestión a las escuelas, para que se administren mejor y logren gestionarse a sí mismas, como si fueran empresas. ExEb ha desarrollado un modelo que opera a través de un Asesor Educativo, quien acompaña a cada escuela para orientar al Consejo Escolar de Participación Social y fortalecer el trabajo directivo, el liderazgo y la autogestión escolar.
6. **Fundación SM.** creada en España en 1977 por los religiosos marianistas como una institución cultural de carácter benéfico a favor de los más desprotegidos. A partir de 2008, la Fundación SM incrementa su presencia en México a través del desarrollo de programas y actividades de promoción, patrocinio y financiamiento, fortaleciendo distintas áreas del pensamiento a través de la generación de espacios de reflexión sobre diversos temas y la realización de investigaciones, contribuyendo así a la construcción de un mejor futuro para los niños y jóvenes (de alcance internacional).
7. **Instituto de Fomento e Investigación Educativa A.C. (IFIE).** Enfatiza que busca contribuir al mejoramiento continuo de la educación pública y privada en México, mediante investigaciones que aporten elementos de juicio y coadyuven a la formación de consensos para la puesta en práctica de los cambios e innovaciones que exige la excelencia educativa a nivel nacional.
8. **Instituto Promotor para la Educación del Estado de Chihuahua A.C. (IPE)** Refiere que Identifica e impulsa proyectos estratégicos de intervención para elevar la calidad educativa que generen líneas de acción para fortalecer la integración de los actores educativos (maestros, alumnos y padres de familia). Integra los esfuerzos de empleadores, cámaras y otras OSC's para involucrarse en procurar que la educación básica del Estado sea de la mejor calidad. Impulsado por la Fundación del Empresariado Chihuahuense.
9. **Fundación Lazos A.C.** Dice ser una organización que busca la transformación de las comunidades escolares, impulsando una educación integral basada en valores humanos para niños y jóvenes mexicanos de escasos recursos en escuelas públicas.

Actualmente presentes en 28 estados de la República trabajando de la mano con 120 escuelas.

10. **Mexicanos Primero A.C.** Menciona que impulsa a padres y madres de familia, maestros, alumnos, empresarios, sociedad organizada y ciudadanos a ejercer un rol de participación activa en la educación. Construye puentes con autoridades educativas federales y estatales, legisladores, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, el sector académico y organizaciones sindicales a crear las bases de un proyecto que impulse una educación de calidad y de acceso universal para los niños, niñas y jóvenes mexicanos.
11. **Red Educativa Ciudadana.** Enuncia como su base la creación e impulso de una red social ciudadana de comunicación entre personas e instituciones, para potenciar iniciativas educativas y facilitar la colaboración, a favor de la calidad educativa académica y formativa en todo el país.
12. **Red Nacional por la Inclusión y la Calidad de la Educación (ICAE).** Promueve el derecho a la educación incluyente, equitativa y de calidad para todos y todas, mediante acciones especializadas que se articulan para incidir en política pública educativa en los tres niveles de gobierno, ante el gobierno federal y los diferentes gobiernos estatales.
13. **Red por la Educación del CEMEFI (Centro Mexicano por la Filantropía).** Es un grupo de 21 organizaciones de la sociedad civil, no lucrativas, orientadas a la educación en todas sus modalidades, que nos unimos con la finalidad de compartir experiencias, promover y fortalecer nuestro objeto social, tener presencia pública e incidir en la política relacionada con la educación. Creemos en la unión de fuerzas y la construcción colectiva de la realidad.
14. **Servicios a la Juventud A.C.** Esta organización dice realizar proyectos que impulsan la responsabilidad social para los jóvenes, proyectos para mejorar los ambientes educativos en secundarias y bachilleratos, proyectos para reducir la brecha digital entre los y las jóvenes marginados. Damos capacitación a organizaciones civiles de juventud, instancias gubernamentales y educativas que trabajan con juventud, y animamos Redes de organizaciones civiles para la incidencia en políticas públicas de juventud.
15. **Suma por la Educación A.C.** Explica que apoya la creación de un sistema de capacitación integral, íntegro y constante para todo el personal docente. Da seguimiento a los programas que midan de forma certera los procesos y resultados del Sistema Educativo Mexicano.
16. **Proeducación IAP.** Esta organización explica que cuenta con un modelo de intervención escolar dirigido a escuelas primarias públicas, desde donde promueve el desarrollo de una comunidad escolar unida y comprometida con la calidad educativa. Con el aval de autoridades educativas locales y de la mano de una amplia red de especialistas en educación, implementa programas orientados al enriquecimiento y actualización de prácticas docentes; el desarrollo humano y a la

adquisición de herramientas para la vida; así como al mejoramiento de la infraestructura escolar y el empoderamiento de la comunidad para la gestión escolar.

Como es posible apreciar, a partir de los que las mismas organizaciones refieren de sus intenciones y acciones, aun cuando es una entidad que aglutina organizaciones de carácter diverso se aprecia un marcado énfasis de participación de agrupaciones que son apoyadas por entidades de corte empresarial.

La segunda instancia a la que pertenece *Mexicanos Primero* es la *Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación* (Reduca), se autodefine como una red de organizaciones de la sociedad civil en América Latina que trabajan por la garantía de una Educación de calidad para todos en sus países, en su sitio web se puede leer:

Reduca [...] está formada por organizaciones sociales de 13 países de América Latina que mantienen el compromiso público y común de participar y contribuir activamente con sus gobiernos para que todas y todos los niños y jóvenes de la región puedan ejercer plenamente su derecho humano a una educación inclusiva y de calidad. Todos los niños y jóvenes de América Latina y el Caribe deben tener acceso a una educación que permita el pleno desarrollo de cada persona y de la participación libre y constructiva en la sociedad. La red se puso en marcha con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Brasilia, Brasil, el 16 de septiembre de 2011, cuando los países participantes firmaron la Declaración de Brasilia, que estableció la red y sus objetivos. (Reduca, 2014)

Por cada país participa una organización y pertenecen a los siguientes países: Argentina (organización: Proyecto Educar 2050), Brasil (organización: Todos por la Educación), Chile (organización: Educación 2020), Colombia (organización: Fundación Empresarios por la Educación), Ecuador (organización: Grupo Faro), El Salvador (organización: Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo), Guatemala (organización: Empresarios por la Educación), Honduras (organización: Fundación para la Educación Ernesto Maduro Andreu), México (organización: Mexicanos Primero), Panamá (organización: Unidos por la Educación), Paraguay (organización: Juntos por la Educación), Perú (organización: Asociación de Empresarios por la Educación) y República Dominicana(organización: Educa-Acción por la Educación).



Como se aprecia en la cita de arriba Reduca cuenta con el aval y apoyo del BID y sus líneas de acción son:

1. Generar, sostener y ampliar una red sostenible de aprendizaje colaborativo
2. Impulsar la colaboración y el diálogo regional
3. Organizar procesos y indicadores de monitoreo para incidir en las políticas educativas nacionales y regionales
4. Identificar, compartir y difundir estrategias y programas orientados a educar, sensibilizar y movilizar a la ciudadanía (Reduca, 2014)

Estas líneas de acción coinciden con las intenciones de *Mexicanos Primero*, en especialmente la tercera que refiere la intención de incidir en las políticas educativas y, así mismo se aprecia la participación de organizaciones ligadas a los grupos empresariales de los países que son miembros estableciendo un alianzas con organizaciones de otros países cuestión que les agrega una mayor fortaleza y solidez.

Finalmente la tercera instancia a la que pertenece *Mexicanos Primero* es la *Red por la Rendición de Cuentas* instancia auspiciada por el *Centro de Docencia e Investigación Económica* (CIDE) (en el marco del Proyecto CIDE-Rendición de Cuentas) la fundación Hewlett y aportaciones voluntarias de sus miembros. Igualmente en su sitio web se puede encontrar su auto definición la cual señala:

La Red por la Rendición de Cuentas (en adelante RRC) nace de la confluencia entre la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional. Quiere ser una red incluyente y dinámica, capaz de sumar y coordinar las acciones del mayor número posible de organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión, comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México. El objetivo principal es crear un contexto de exigencia a favor de la construcción de una política de rendición de cuentas. (Red por la Rendición de Cuentas, 2014)

Esta Red cuenta también con una fuerte presencia de actores que combinan un relevante hacer académico con una consistente participación en los medios de comunicación, en la actividad de consultoría y de carácter empresarial. En la coordinación de esta Red encontramos a un grupo de académicos del CIDE encabezados por Mauricio Merino Huerta, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel III y exdirector de la División de Administración Pública del mismo CIDE; además encontramos académicos como

Lourdes Morales Canales, Alejandra Ríos Cázarez y Guillermo Cejudo. Adicionalmente un *Consejo Asesor* en el que participan Sergio Lopez Ayllón (académico), Ricardo Becerra Laguna (escritor y periodista), Eduardo Bohórquez (Consultor y director ejecutivo de la fundación Este País y Director del Capítulo México de Transparencia Internacional), Jesús Cantú Escalante (exconsejero del IFE, académico del ITESM y periodista), Benjamín Fuentes Castro (Secretario Técnico del Auditor Superior de la Federación), Oscar Guerra Ford (expresidente del Colegio Nacional de Economistas y Comisionado Presidente del IFAI-DF) y Rubén Álvarez Mendiola y Ricardo Raphael De la Madrid (periodistas), entre otros destacados académicos e intelectuales.

Desde nuestra óptica el influyente y altamente calificado equipo que integra a la organización *Mexicanos Primero* se hace aún más consistente y, por tanto, con un mayor peso específico al pertenecer a estas tres instancias que, adicionalmente, avalan la calidad de la labor académica que realizan y respaldan la formulación de propuestas en línea con las tendencias marcadas por grupos de poder y organismos internacionales, lo cual le permite una presencia sólida lo que resulta en una gran capacidad para marcar pauta e incidir en política educativa, tal como es su intención declarada.

A la luz de lo anteriormente expuesto surgen un par de preguntas: la primera es en torno al grado en que la organización Mexicanos Primero ha logrado incidir en la política educativa de México, en otras palabras, ¿la visión de calidad que mantiene se ve reflejada en documentos centrales como el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* o el *Plan Sectorial de Educación*? La segunda es relativa a la manera en que esta incidencia, de existir, modifica la manera en que se gestionan las acciones de las organizaciones pertenecientes al nivel de educación básica de México, es decir, ¿de qué manera las propuestas y probable incidencia de Mexicanos Primero en la política educativa nacional trastoca la acción organizada en la educación básica de México?, en lo que sigue se intentan formular algunas ideas en relación a estas dos cuestiones.

### 3.3.a. La noción de Calidad Educativa en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 frente a la de *Mexicanos Primero*

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se formuló en el marco de lo que señalan las leyes mexicanas y mediante la realización de *Foros de Consulta* convocados exprofeso en los que participaron diversos actores que aportaron datos para el diagnóstico y propuestas para la elaboración del Plan de Acción.

En una reciente publicación realizada por el Nodo de *Sustentabilidad y Responsabilidad Social en las Organizaciones* (SURESO) de la *Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales* (REMINEO) y la Universidad Veracruzana, los investigadores Morales Franco, Ramírez Faúndez y Santa Ana Escobar (2014) realizan un análisis crítico de la tercera meta del PND referente a la educación en México y que se intitula *México con una educación de Calidad*. Esta referencia de la calidad nos hace considerar que puede existir alguna relación entre la noción que maneja el PND y en como la concibe *Mexicanos Primero*, los autores señalados destacan que es un documento “con una *visión utilitarista de la educación* el cual, paradójicamente, se sostiene discursivamente en una línea humanista y de desarrollo social” (Morales Franco, Ramírez Faúndez, & Santa Ana Escobar, 2014, pág. 85). Lo anterior se puede reconocer en la siguiente afirmación que se hace en el PND:

*El futuro de México depende en gran medida de lo que hagamos hoy por la educación de nuestra niñez y juventud. Por tanto, es fundamental que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una Sociedad del Conocimiento. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual. En ese sentido, un México con Educación de Calidad propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la Educación de Calidad para todos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional. (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 59. Cursivas nuestras)*

El gobierno de México muestra con claridad el sentido que implica la noción de calidad que maneja, hace depender el futuro del país de lo que se haga en materia de educación y para ello se considera el aprovechar de manera intensiva la *capacidad intelectual*, pues en periodos anteriores la competitividad de México se ha basado en promover mano de obra de costo accesible estrategia que con la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) se vio afectada y aun cuando el precio de la mano de obra china se ha incrementado es necesario cambiar la estrategia en el mediano plazo para que así la competitividad de la mano de obra mexicana esté basada en su calidad (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 59).

En esa línea se propone la implementación de políticas de Estado para garantizar el derecho a la educación de calidad, la intención es producir *capital humano*, igualmente de calidad, con ello hacer crecer la innovación nacional, es así evidente el enfoque funcionalista y utilitarista de la educación que se promueve en el PND del que ya hemos hablado aquí cuando tocamos la perspectiva de la teoría económica dominante y la visión expresada por Joshep Stiglitz en su texto de *Economía Pública*.

Y aunque en el PND no se define explícitamente qué es la educación de calidad se dice:

Para mejorar la calidad de la educación se requiere transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización. El mejoramiento de los resultados permitirá que padres de familia y sociedad ratifiquen e incrementen la confianza en la tarea decisiva de los docentes. Una vía para lograrlo es fortaleciendo los procesos de formación inicial y selección de los docentes. *La necesidad de contar con maestros, directores y supervisores mejor capacitados destaca como la principal vía para mejorar la calidad de la educación básica, de acuerdo con el 60% de los participantes de la Consulta Ciudadana.* (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 61. Cursivas nuestras)

Como ya se mencionó al principio de este apartado la elaboración del PND fue resultado de la realización de una *Consulta* que ocurrió mediante la realización de Foros en los que participaron personas a título individual y representantes de organizaciones y aunque no está documentado que haya sido exactamente la organización *Mexicanos Primero* quien hizo estas propuestas, tampoco es posible descartar su participación en la elaboración de la misma y la coincidencia con los dos primeros caminos o *cómos* que plantea Mexicanos Primero que son: 1. Recuperar la educación, es decir, con la idea de acabar con el “secuestro de la educación por parte de las cúpulas sindicales” y entonces que el estado recupere “el volante, el acelerador y el freno en la educación” o, lo que para ellos significa implementar políticas de Estado y 2. Profesionalización docente que ellos plantean como la mejora de las condiciones, en especial, para los buenos maestros y directores, haciendo crecer a los que más empeño ponen en su trabajo pues, desde su óptica, estos deben crecer y guiar a los demás.

Adicionalmente, llama poderosamente la atención que en el PND se hable acerca de las brechas en un tono de urgencia.

*...es urgente reducir las brechas de acceso a la educación la cultura y el conocimiento a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual” (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 61. Cursivas nuestras)*

Y es que en el reporte 2010 de *Mexicanos Primero* es titulado así –*Brechas*- y dedica un espacio a definir lo que la organización entiende bajo ese término señalando:

El término “brecha” es un vocablo que refiere, en los estudios sociales, la distancia persistente entre distintos grupos de la población, especialmente en torno al acceso a servicios, al alcance de beneficios o al logro de determinadas metas. Se usa para destacar que las desigualdades son mayúsculas, y que implican una estratificación con escasos o nulos puntos intermedios. (Calderón, 2010)

Este vocablo es uno de los términos centrales en el argumento construido a lo largo de los años por la organización y explica que se refiere a las *brechas educativas* “en el sentido de diferencias en el acceso, trayectoria, egreso y resultados educativos entre diferentes grupos de población” (El desafío de las brechas, 2010, pág. 15). Adicionalmente identifica cuatro tipos de brechas:

1. El Primer Tipo son las brechas que separan a las mayorías de trayectorias completas y exitosas.
2. El Segundo Tipo son las brechas que separan los estratos educativos: la pertenencia étnica (indígena o no), la densidad y aislamiento de población (que define la diferencia entre escuela urbana y rural), la modalidad (que diferencia, por ejemplo, la secundaria general de la telesecundaria) y el sostenimiento (público o privado).
3. El Tercer Tipo de brechas lo podemos ubicar en la gran desproporción que existe entre las prácticas de inversión, decisión y gestión del sistema, y el logro educativo que resulta. Una forma elocuente de abordarla es a través de tres vertientes: las brechas entre las entidades federativas de México, la brecha que separa la intensa política de transferencias condicionadas y el pobre éxito educativo, y la brecha entre la condición vigente de los maestros y la tarea asignada a ellos.
4. Finalmente, un Cuarto Tipo de brechas es la que divide a México del mundo. No sólo hay una gran distancia en cuanto a aprovechamiento escolar, que queda registrada en los resultados de los exámenes estandarizados y los indicadores de progreso escolar, sino especialmente en la visión, corresponsabilidad y urgencia con la cual otras naciones —en sus gobiernos, sus maestros, sus padres de familia y la sociedad civil— se proyectan hacia delante en cuanto a prioridad y esfuerzo aplicado al tema educativo. (El desafío de las brechas, 2010, págs. 15-17)

Estas consideraciones sobre las distancias entre los diversos grupos que conforman la sociedad, están ampliamente argumentadas en el reporte 2010 de *Mexicanos Primero* y para el caso del PND señalan que a partir de la *Reforma Educativa* que se aprobó por el

Congreso de la Unión es un paso para garantizar la inclusión y la equidad del Sistema Educativo al ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 67)

Respecto de los objetivos y estrategias del PND en materia educativa se plantean cinco grandes objetivos. El primero de ellos -el 3.1- propone “desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”, considera seis estrategias; la primera de éstas, la 3.1.1 considera el establecimiento de un *sistema de profesionalización docente* que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 123). Esta estrategia de nueva cuenta es coincidente con el “camino dos” propuesto por *Mexicanos Primero*. También la quinta estrategia 3.1.5. plantea, para la consecución de ese objetivo, disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro, de manera coincidente con la primera de las dos metas propuestas de *Mexicanos Primero* ya enunciadas (1. Trayectorias Completas).

Otro instrumento fundamental que rige las acciones en materia educativa es el *Plan Sectorial de Educación* en tanto que este baja a un nivel más operativo los grandes y generales objetivos planteados en el PND, de esta manera establece las bases para una organización programática de las acciones de gobierno. En relación al Plan Sectorial de Educación (PSE), se presenta en capítulo II la alineación del PSE con el PND que se observa en el siguiente cuadro.

**Tabla 3.9: Alineación del PSE con el PND 2013-2018**

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



Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018			Programa Sectorial de Educación
Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del Programa
	<b>2.- Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.</b>	1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.	Objetivo 3: Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.
		2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.	
		3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.	
	<b>3.- Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.</b>	1. Situar a la cultura entre los servicios básicos brindados a la población como forma de favorecer la cohesión social.	Objetivo 5: Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral.
		2. Asegurar las condiciones para que la infraestructura cultural permita disponer de espacios adecuados para la difusión de la cultura en todo el país.	
		3. Proteger y preservar el patrimonio cultural nacional.	
		4. Fomentar el desarrollo cultural del país a través del apoyo a industrias culturales y vinculando la inversión en cultura con otras actividades productivas.	
		5. Posibilitar el acceso universal a la cultura mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y del establecimiento de una Agenda Digital de Cultura en el marco de la Estrategia Digital Nacional.	
	<b>4.- Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.</b>	1. Crear un programa de infraestructura deportiva.	Objetivo 4: Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.
		2. Diseñar programas de actividad física y deporte diferenciados para atender las diversas necesidades de la población.	

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018			Programa Sectorial de Educación
Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del Programa
	<b>5.- Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.</b>	1. Contribuir a que la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico crezca anualmente y alcance un nivel de 1% del PIB.	Objetivo 6: Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.
		2. Contribuir a la formación y fortalecimiento del capital humano de alto nivel.	
		3. Impulsar el desarrollo de las vocaciones y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación locales, para fortalecer el desarrollo regional sustentable e incluyente.	
		4. Contribuir a la transferencia y aprovechamiento del conocimiento, vinculando a las instituciones de educación superior y los centros de investigación con los sectores público, social y privado.	
		5. Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica del país.	

**Fuente: Plan Sectorial de Educación 2013-2018**

Hasta aquí podemos observar algunos rasgos de la manera en que las propuestas de la multicitada organización *Mexicanos Primero* coinciden con la formulación de los dos más relevantes documentos que rigen el hacer en el ámbito educativo de México y, aunque no hay citas ni alusiones directas a los documentos que la organización ha formulado, todo pareciera indicar que hay un consenso – el peor escenario sería decir que sin acuerdo previo- de lo que hay que hacer en materia de política educativa.

Respecto de la segunda pregunta sobre la manera en que las propuestas realizadas por *Mexicanos Primero* trastoca la forma en que se desarrolla la acción organizada podemos advertir que la configuración de las tres leyes reglamentarias del reformado Artículo 3° constitucional – la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley del Servicio Profesional Docente- están orientadas por las propuestas y objetivos contenidos tanto en el PND como en el PSE.

Las disposiciones contenidas en estas leyes marcan, como ya hemos dicho, un relevante giro a la manera en que se venían realizando la organización de las acciones en materia de política educativa pues, en primera instancia, elimina la participación del SNTE en los procesos de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia de los trabajadores de la educación estableciendo un esquema en donde participan tres partes, en primer lugar el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en segundo sitio las autoridades estatales responsables de la educación en la entidad y, en tercer sitio la Secretaría de Educación Pública federal, no es nuestra intención afirmar que eso es incorrecto, solo queremos decir que coincide con las propuestas elaboradas por una y otra instancia.

Históricamente el SNTE había basado su poder, como ya también hemos dicho, en la facultad de intervenir en el ingreso de nuevos trabajadores y la evaluación de los que ya pertenecían al subsistema de básica únicamente para su promoción pues no se consideraba evaluación para permanencia, al dejar de participar el SNTE en estos procesos este queda fuera de un mecanismo que le otorgaba un gran poder y un fuerte nivel de influencia sobre el conjunto de actores en el sistema educativo, impactando también en los códigos de usos y costumbres del gremio. Lo anterior significa una nueva forma de correlación entre los trabajadores de la educación pues al no deberle a nadie su ingreso o promoción sino a su capacidad propia y esfuerzo personal el sistema de *padrinazgos* y *pago de favores* (como mecanismo de regulación no formal) se ve en posibilidad de modificarse o incluso desaparecer.

#### **3.4. El control y la gestión del desempeño en las *Leyes Secundarias* y la etapa de implementación de las políticas públicas en materia educativa**

Las leyes secundarias –la LGE, la LINEE y la LGSPD- fueron enviadas al Congreso por el Ejecutivo Federal el 13 de agosto del 2013, el órgano legislativo se encontraba en periodo de receso por lo que el paquete fue recibido por la *Comisión Permanente* y turnado a la *Comisión de Educación y Servicios Educativos* y en apenas nueve días –el 22 de agosto- se aprobaron las modificaciones a la *Ley General de Educación* y la nueva *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* enviándolas, inmediatamente, a la *Cámara de Senadores* donde se aprobaron al día siguiente. En tanto que la *Ley del Servicio Profesional Docente* tardó un poco más en ser aprobada, debido a que la CNTE arreció sus protestas en

su contra. Sin embargo, esto ocurrió el 1° (Diputados) y 3 de Septiembre (Senadores), para finalmente ser promulgadas el 10 de septiembre por Peña Nieto y publicadas al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. Esto significa que, en menos de un mes, las tres Leyes transitaron el intrincado camino que marca la Ley para ambas Cámaras y fueron puestas en vigor, a pesar de las múltiples manifestaciones de la CNTE en contra de su aprobación.

Pero ahora nos preguntamos si es posible reconocer la adopción de un enfoque particular de *control y evaluación del desempeño* en el contenido de dichas leyes en tanto se constituyen como *mecanismos de regulación* (Friedberg, 1993) que están a la base de un *sistema de acción concreto* (Crozier & Friedberg, 1990) y conformados como *reglas del juego (instituciones)* que pueden ser de carácter formal o informal, tal es el papel de los *procesos de control* que nos ocuparemos de caracterizar ahora en lo que se refiere al último tramo de la reforma.

#### 3.4.a. Control y gestión del desempeño

Por una parte, el control ha sido vinculado con el dominio y las perspectivas sobre este tema han evolucionado desde un enfoque técnico a una visión más amplia y compleja. Así el control tiene que ver con el dominio de los acontecimientos, de los comportamientos y de las acciones (Bouquin & Pesqueux, 1999, pág. 96). Anthony define el *control de gestión* como el “proceso mediante el que los administradores influyen en otros miembros de la organización para poner en práctica las estrategias de la organización” (Anthony 1988; citado por Bouquin & Pesqueux, 1999, pág. 97).

Por otro lado Ouchi (1979) desarrolla una tipología que incluye tres tipos de control: el basado en *mecanismos de mercado*, el que se apoya en *mecanismos burocráticos* y el que recupera aspectos de *carácter cultural o mecanismos de clan*. Desde nuestra perspectiva podemos considerar que, si bien los *mecanismos de control burocrático* de los actores que participan en el subsistema de educación básica de México han sido escasos y, cuando han existido, se caracterizan por ser débiles, selectivos y laxos.

En ese sentido, respecto de la evaluación del desempeño, Ramírez, Vargas y De la Rosa señalan que “el estudio del desempeño organizacional ha sido una de las

preocupaciones centrales de la administración y de los estudios organizacionales” (Ramírez, Vargas, & De la Rosa, 2011), para estos autores existen tres *enfoques del desempeño*, dos de ellos son más cercanos a la perspectiva de la administración y un tercero se asocia con una perspectiva construida desde los *estudios organizacionales*. En el segundo enfoque “El desempeño está asociado con los logros individuales o colectivos al interior de una organización, y al alineamiento de la gestión con sus metas y objetivos. El desempeño es una magnitud de los logros de la organización” (Arriagada, 2000, pág. 25 citado por Ramírez, Vargas, & De la Rosa, 2011, pag. 21), esta definición es más cercana a los enfoques administrativos y a nuestro parecer a la que se retoma en las Leyes Secundarias de la Reforma Educativa. Una definición más amplia y compleja es la de Ramírez (2005) quien:

...considera el desempeño organizacional desde dos perspectivas –la externa, a través de las características económicas, culturales, sociales y políticas de la organización, y la interna, a través de las dinámicas de estrategia, de poder, de identidad, de gestión, de cultura organizacional y de tecnología– que permitieron a la organización la adaptación e influencia sobre el entorno, así como su supervivencia y desarrollo. (Ramírez, 2005; citado por Ramírez, Vargas, & De la Rosa, 2011, pág. 21)

Aclarado lo anterior podemos indicar de manera general el tratamiento de estos aspectos en las multireferidas leyes secundarias. En primer lugar la LGE sienta las bases en el Artículo 3° para evaluar el desempeño y establecer mecanismos de control de la labor educativa pues señala que “El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior” (LGE, Art. 3°), y define en el Artículo 8° fracción IV que “Será de calidad, entendiéndose por ésta **la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo**, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” (LGE, Art. 8°, fracc. IV. Negritas nuestras).

A su vez la ley del INEE establece los participantes y lineamientos para evaluar a los sujetos que participan en el sistema educativo, adjudicándosele la emisión de lineamientos al *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* a los que se sujetarán las autoridades educativas locales y federales (LINEE, Art. 47) y en la LGSPD se define de manera explícita lo que, para efectos de la Ley, se entiende por *Evaluación del Desempeño* y a la letra dice:

IX. Evaluación del desempeño: A la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de Asesoría Técnica Pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica. (LGSPD, Art. 4, fracc. IX)

Es posible reconocer que la definición entraña una noción del desempeño que se acerca más a una visión administrativa –rígida y reduccionista- y menos una perspectiva organizacional –más amplia y compleja-. Además, se puede observar la inclusión de mecanismos de control con carácter burocrático, pues obliga a los actores a someterse a la evaluación, de lo contrario –negarse a realizarla- se verán afectados en su condición laboral:

En caso de que el personal no atienda los apoyos y programas previstos en el tercer párrafo de este artículo, *incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, se darán por terminados los efectos del Nombramiento*, sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado. (LGSPD, Art. 22, párrafo V. Cursivas nuestras)

En relación a este punto es evidente que la idea es disponer de instrumentos punitivos suficientes para que, quien no se someta a tal proceso, sea sancionado por ello y pierda su empleo. Cabe señalar que en relación a este punto el día primero de marzo del año 2016 se anunció el despido de 3 mil 360 maestros que fueron cesados por la Secretaría al negarse a realizar el proceso de evaluación que marca la LGSP y a los cuales no se les liquidó ni se les dio opción alguna para revisar su situación.

En línea con lo anterior podemos reconocer que en los últimos tiempos y, de manera general, se ha pretendido transitar (de manera general en diferentes espacios organizacionales) de un modelo de organización moderna, burocrática y rígida a figuras que pretenden ser posmodernas, flexibles y que adoptan *mecanismos de mercado* para incentivar a sus miembros a alcanzar sus fines. Hasta ahora las reformas emprendidas en materia educativa han buscado algunos rasgos de dicho modelo al dotar, por lo menos en el discurso, de mayor autonomía a los docentes e incentivarlos mediante estímulos económicos que reconocen su *productividad* y por otro lado se han instaurado mecanismos de control de corte administrativo y burocrático que colocan bajo amenaza de cese a los profesores que se nieguen a participar en el proceso, cualquiera que sea la razón que argumenten.

Un problema que se desprende de este asunto es ¿cómo medir la productividad de un docente? Podemos decir que desde el *enfoque relativista y/o funcionalista* -simplista y plano- presente en la reforma se considera que al alcanzar los estándares curriculares (presentes en los planes y programas y vinculados con los fines o propósitos definidos para lograr el desarrollo de capital humano *ad hoc* para el mercado de trabajo) y eso aparentemente se mide por los buenos resultados de una prueba (ENLACE, PISA, EXCALE o algún otro test estandarizado) a la que se someta y muestre buenos resultados alcanzados por sus alumnos.

Este asunto nos lleva a preguntarnos sobre la manera en que este conjunto de medidas de política pública han sido implementadas, razón fundamental de este estudio de caso y que atenderemos en el siguiente capítulo. Por ahora, en el último apartado de este capítulo abordaremos algunos elementos a considerar en el proceso de implementación lo que nos permitirá tener más claros algunos recursos de análisis para el estudio de caso.

#### 3.4.b. La implementación de políticas públicas en materia educativa: algunas consideraciones para un estudio de caso en México

A partir de lo hasta aquí referido podemos reconocer que el proceso de implementación de políticas públicas en materia educativa en México se convierte en un asunto sumamente complejo y difícil de estudiar. No obstante, en línea con lo afirmado en apartados anteriores, este tipo de investigaciones se perciben como absolutamente necesarias debido a las implicaciones que tiene el conocer de cerca la manera en que el discurso contenido en la reforma toma concreción y se asienta en un *sistema de acción concreto* asociado a la pretensión de delinear nuevas reglas del juego en relación de los actores relevantes de la actividad educativa en el nivel de educación básica.

Cabe recordar que el modelo de las *decisiones programadas* en el ámbito de la teoría de la administración considera la necesidad, así como la posibilidad, de planificar y delinear previamente el comportamiento organizacional, su intención es reducir la incertidumbre y los problemas o riesgos –sobre todo los de carácter económico- a la que esta conlleva. Ese enfoque fue criticado por la *teoría de la contingencia* (Woodward, 1975; Pugh, 1997; 1994; Burns y Stalkers, 1994) que pone en duda la acción planificada de manera universal e

isomórfica, proponiendo a la idea de *all depend* que implica la idea de incluir el aspecto ambiental y contingencial en la gestión del desempeño organizacional.

A pesar de lo anterior en el ámbito de la gestión de organizaciones privadas y públicas se ha mantenido una preocupación y tendencia a desarrollar esquemas de planificación-programación que orienten las acciones de las organizaciones hacia objetivos previamente prefigurados en la expectativa de alcanzarlos mediante las líneas de trabajo diseñadas con antelación. Ello sigue ocurriendo a pesar de las advertencias hechas por algunos autores, como es el caso de Brunsson y Olsen (2007) que, a juego de estudiar la reforma de las organizaciones, ponen en duda el efecto de las propuestas deliberadas de cambio impulsadas por los niveles jerárquicos superiores de una organización y planteando que las reformas también pueden ser propiciadas desde niveles inferiores de la misma.

De esta manera la tradición reformista surge de una tradición racional e instrumental que, a pesar de haber sido fuertemente criticada en sus principios fundamentales, sigue siendo fuerte (Brunsson & Olsen, 2007, pág. 16), es por ello que aseveran:

La norma de la racionalidad se tiene también en alta estima en la vida política y económica. Para muchas personas las organizaciones formales representan la encarnación misma de su creencia en el control, la racionalidad, el liderazgo, el poder y el orden. Esta creencia en virtud de controlar los arreglos sociales y el desarrollo social es análoga del ser humano de controlar su naturaleza. *Sus modelos son el proceso industrial y la máquina eficiente, su lema es “claridad en las metas, diseño, implementación, eficacia y optimización” y sus actores claves son los ingenieros sociales. [...] Esto significa que cuestionaremos las suposiciones fundamentales de sobre cálculo racional y control social (Dahl y Lindblom, 1953) sobre las cuales se apoya el enfoque racional-instrumental. (Brunsson & Olsen, 2007, pág. 16. Cursivas nuestras)*

En oposición a esa postura –suponer que los cambios en las organizaciones son el resultado de las reformas y de la toma deliberada de decisiones- estos autores proponen cuestionarse cuanta libertad de elección gozan realmente los reformadores cuando deciden que una reforma debe ocurrir o no, cuando determinan su contenido y dirigen su implementación y consecuencias (Brunsson & Olsen, 2007, págs. 16-17).

Es evidente que este enfoque pone de relieve el carácter autónomo que gozan también los receptores de la reforma en tanto disponen de mecanismos de poder para decidir y orientar



el proceso de implementación aún y cuando exista un entorno institucional que los constriñe: la redefinición de las reglas del juego formuladas por el discurso reformista y contenido en diversos espacios, pero principalmente en los documentos base de política pública mediante los que se pretende dirigir los procesos de cambio y transformación organizacional, bajo un enfoque de ingeniería social.

Con relación a lo anterior cabe recuperar algunas implicaciones de los estudios sobre la implementación de políticas educativas en el plano local. Flores Crespo y Mendoza, a juego de estudiar la implementación de políticas educativas en México se preguntan “¿Qué hay entre la política declarada y la real y cómo podemos conocer ese espacio para tratar de controlar su grado de efectividad?” (Flores Crespo & Mendoza, 2012, pág. 21). Por ahora solo nos interesa la relación entre lo declarado con lo real, el control sobre el grado de efectividad requiere de todo otro estudio. Para dar respuesta a esta pregunta consideran necesario observar que el debate sobre el tema de la implementación es largo y prolífico, debates entre los exponentes del modelo arriba-abajo (*top-downers*) y sus oponentes del modelo abajo-arriba (*bottom-uppers*) que permiten hacer consideraciones teóricas sobre los procesos ocurridos en México (Flores Crespo & Mendoza, 2012, pág. 22)

En su opinión Paul Berman (1978) trae a colación el trabajo de los planificadores sociales y sus esfuerzos por desarrollar ideas para resolver los problemas de carácter social, no obstante, ello era insuficiente, habría entonces que poner atención en el proceso de implementación en tanto que no depende solamente de la voluntad de una autoridad sino que también, -fundamentalmente diríamos nosotros- son producto que dicha autoridad tiene con su entorno institucional. En el mismo sentido Aguilar Villanueva explica que el proceso de implementación reivindica la cotidianidad social y el ambiente donde se formulan las políticas (Aguilar Villanueva, 2003; citado por Flores Crespo & Mendoza, 2012, pág 22).

De esta manera se advierte que no se deben confundir los estudios de implementación con los estudios de impacto o evaluación, pues los estudios de impacto preguntan ¿qué ocurrió?, mientras que los estudios de implementación se preguntan ¿porqué ocurrió de esa manera?. En ese sentido para aclarar el sentido analítico de un trabajo de investigación se presenta la siguiente tabla que hace distinción entre ambas cuestiones.

**Tabla 3.10: Objeto y acción investigativa**

	<b>Objeto</b>	<b>Acción investigativa</b>
Implementación	Procesos/conducta	Descripción
	Resultados de salida (outputs)	Explicación
	Resultados	Construcción teórica y pruebas
	Conexiones causales	Juicios analíticos
Evaluación	Vínculos entre resultados y valoraciones	Juicios de valor

**Fuente: Hill y Hupe (2006) citado por Flores Crespo & Mendoza, (2012)**

Finalmente vale la pena recuperar las tres recomendaciones formuladas por estos investigadores. En primer lugar, hay que cuestionar la idea de que es la máxima autoridad que hace y realiza una política, que a pesar de todo, no alcanza a comprenderse del todo en nuestro contexto debido posiblemente como resultado del voluntarismo, y grandilocuencia agregaríamos nosotros, que en muchas ocasiones imprimen los funcionarios de gobierno a las propuestas de política educativa, por ello habría que poner especial atención en el carácter de lo incontrolable de los ambientes políticos.

En segundo lugar, habría de considerarse que el poder que determina la política se encuentra muy disperso, por lo cual es posible que exista un “imperativo consensual” rigiendo el proceso de implementación; en ese sentido “la implementación representa entonces un esfuerzo de entendimiento entre los diversos actores que operan en distintos niveles de gobierno, con el propósito de concretizar un plan” (Flores Crespo & Mendoza, 2012, pág. 23).

El tercer punto se refiere a la necesidad de involucrarse en otras áreas del conocimiento como las organizaciones, la conducta humana, la complejidad y la causalidad, ello se debe al carácter dinámico de la implementación de políticas en donde los factores que afectaron la ejecución en etapas iniciales pueden perder relevancia en etapas posteriores por

lo cual es fundamental que el estudio de la implementación sea diacrónico, es decir, con su evolución a través del tiempo.

Con lo hasta aquí dicho consideramos que contamos con las bases necesarias para proceder al *estudio de caso*. Hemos observado los diferentes enfoques que sobre educación se debaten en la actualidad y, por otro lado, la manera en que estos afectan el diseño de políticas en materia educativa en México y, al mismo tiempo, revisamos algunos datos fundamentales de la magnitud del sistema educativa de México y en Morelos. Además, hicimos un recuento de los principales elementos que dan contexto al diseño de políticas públicas en materia educativa y propusimos una división del proceso de reforma en tres fases que describimos resaltando los eventos más relevantes del mismo y definiendo la participación de los actores relevantes en el último tramo de la reforma. Finalmente observamos la manera en que se delinea los procesos de control y la gestión del desempeño así como algunas consideraciones para estudiar los procesos de implementación en México.

En el siguiente capítulo presentaremos el estudio de caso del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos. Cabe señalar que nuestro interés es un estudio de la implementación desde la óptica de los actores claves del proceso recurriendo a sus narrativas y poniendo nuestra atención en discurso formulado y consolidado en los documentos normativos y en la estructura y arquitectura organizacional del IEBEM.

## Capítulo IV. Estudio de caso sobre el proceso de implementación de la Reforma Educativa en el estado de Morelos. Parte I

La naturaleza y características del objeto de interés de este trabajo implicaron determinar el tipo de abordaje a realizar para el estudio en cuestión. Se trata, en concreto, de estudiar la manera en que ha ocurrido y los efectos que ha provocado la implementación de la actual reforma educativa en México. En buena medida la dificultad y limitaciones de hacer una amplia y omniabarcante investigación nos llevó a decidimos por un *estudio de caso*.

Asimismo, desde un principio hemos afirmado que la intención de este trabajo no gira en torno a establecer generalizaciones abstractas acerca de la manera en que este proceso ha ocurrido en cada uno de los estados del país, suponemos que en cada estado es un escenario único e irrepetible donde se conjugaron elementos comunes (por ejemplo el mismo marco normativo de la Reforma) y, al mismo tiempo, se conformaron situaciones diferenciadas y particularidades (como los contextos geográficos, sociales y económicos definidos por la trayectoria histórica y la conformación de grupos de interés que participan en su implementación) de manera que se requiere de estudios e investigaciones que recuperen ese carácter particular de los fenómenos ocurridos, al modo de *estudios de caso*. Por ello ahora se aborda de manera breve lo que implica esta metodología para, después, presentar el desarrollo específico del estudio de caso realizado.

### 4.1 Consideración del estudio de caso como metodología a manera de introducción al estudio del caso del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos

En el proceso de diseño de la investigación se observó la necesidad de recabar información relevante sobre el fenómeno en estudio mediante trabajo de campo para establecer algunas posibles conexiones con los referentes teóricos ocupados, los elementos de carácter contextual y los procesos ocurridos en la organización *objeto de interés*. La necesidad de hacer trabajo de campo para consolidar el proceso de investigación fue una razón más que nos hizo considerar la utilización del *estudio de caso* como recurso metodológico para soportar con elementos e informaciones proporcionadas por *actores estratégicos o relevantes*.

Es un hecho que el estudio de caso como método de trabajo e investigación tiene su origen en la investigación médica y psicológica; no obstante, su uso se ha extendido a otras disciplinas de las llamadas ciencias sociales, tal es el caso de la sociología donde este método ha sido llamado *estudio de caso* o *estudio monográfico* (Arzaluz, 2005, pág. 110).

El estudio de caso ha sido ocupado por autores asociados a diversas corrientes y enfoques de la investigación sociológica como Herbert Spencer, Max Weber, Robert Merton y Emmanuel Wallerstein, entre otros, según refiere Arzaluz (2005, pág. 111). Esta misma autora coincide con Feaguin, Orum y Sjober (1991, pág. 40) al señalar que “fue la llamada Escuela de Chicago la que favoreció el auge de la utilización del estudio de caso como método de análisis de los fenómenos sociales” (Arzaluz, 2005, pág. 111), es posible apreciar que ha sido un método ampliamente difundido y ocupado por los estudiosos de lo humano y lo social.

Derivado de lo anterior no es extraño que se promueva el uso de este método y haya sido ocupado en los estudios asociados a la administración y la gestión tal como lo observan Castro Monge (2010), Yacuzzi (2015) y Martínez Carazo (2006); ello a pesar de que este método haya sido cuestionado por algunos autores tales como Stoeker, (1991), Venkatraman & Grant (1986), Rouse & Daellenbach, (1999) y Bower & Wiersema (1999), quienes consideran que “su prestigio es bajo y no suele considerarse como una buena estrategia para realizar investigación científica” (Martínez Carazo, 2006, pág. 167), la razón es que aparentemente no buscan producir generalizaciones, el hecho es que el debate sobre el *estudio de casos* se debe a que:

[...] los investigadores de corte cuantitativo lo cuestionan alegando que sus conclusiones no son generalizables estadísticamente; sin embargo, la investigación cualitativa, específicamente con el estudio de casos, no representa a una muestra de una población o universo, *son casos específicos los que se estudian buscando con esta metodología de investigación una generalización analítica y no estadística ampliando y generalizando teorías.* (Castro Monge, 2010, pág. 31. *Cursivas nuestras*)

Es posible apreciar que la preocupación y cuestionamiento a los *estudios de caso* se debe a la intención de establecer generalizaciones apoyadas en procedimientos y pruebas estadísticas como principal requisito para definir su status científico. En relación a ello cabe

señalar que, en un principio, la perspectiva científicista<sup>57</sup> acudió profusamente a la constatación empírica de los supuestos teóricos (hipótesis) como un medio para demostrar la veracidad y consistencia de los argumentos ofrecidos por los investigadores y aún ahora se sigue ocupando este proceder en diferentes disciplinas. En ese contexto, especialmente para el caso de ciencias fácticas<sup>58</sup>, se procedía a recabar evidencias empíricas de un gran número de casos individuales a través de dispositivos previamente diseñados como observaciones con el objetivo explícito de formular una teoría apoyada en modelos estadísticos y su contrastación contra la realidad para, formular así, una generalización totalizante respecto de las relaciones causales existentes en el desarrollo del fenómeno estudiado.

No obstante, al abrirse un severo cuestionamiento a la perspectiva positivista se produce, desde nuestra óptica, lo que Kuhn denomina una *fisura en la ciencia normal*<sup>59</sup> dando paso a la aparición de un enfoque y metodología de la investigación que se denominó *cualitativo*. De esta manera y claramente en oposición al enfoque que hace énfasis en las demostraciones estadísticas -llamado *cuantitativo*-, se promovió y ha ido creciendo el uso de un amplio conjunto de recursos y estrategias de investigación de corte cualitativo, en ese proceso observamos que la nueva perspectiva retomó la estrategia metodológica del *estudio de caso* pero reformulando su carácter y enfoque.

En la actualidad “la metodología de la investigación cualitativa ha ganado un amplio reconocimiento como enfoque válido y valioso” al mismo tiempo se dice, en torno al *estudio de caso*, que esta “herramienta es una de las más utilizadas en la metodología de investigación cualitativa” (Castro Monge, 2010, pág. 34). Sin embargo no podemos decir que el uso del

---

<sup>57</sup> En relación al *cientificismo* como perspectiva coincidimos con la propuesta de Diéguez Lucena (1993) en el sentido de que a partir de la obra de Edmund Husserl (La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental de 1936) se abre un profundo cuestionamiento acerca del éxito o crisis enfrentada por la ciencia y de su capacidad para generar respuestas a las cuestiones que más le han interesado al hombre relativas al sentido de la vida humana (Diéguez Lucena, 1993, pág. 83), lo que ha permitido, desde nuestra perspectiva, la opción para hacer diferentes tipos de abordajes metodológicos.

<sup>58</sup> Nos referimos aquí a la clasificación que establece una diferenciación entre las llamadas ciencias formales (la matemática y la lógica), las ciencias factuales (la química, la física y la biología) y las ciencias sociales que han adoptado teorías, metodologías y técnicas desarrolladas por las dos primeras.

<sup>59</sup> Ya en otro trabajo (Juncos Quiané, 2013) he presentado algunas ideas en torno a la manera en que el desarrollo de los estudios organizacionales se constituyen como una fisura en la conformación del discurso y el pensamiento organizacional y la manera en que aquel enfoque teórico retoma diversos senderos metodológicos y la manera en que esto puede representar un distanciamiento y posterior ruptura en el proceder metodológico de la teoría de la organización lo cual implicó la conformación de una mezcla o mixtura que agregó de manera interdisciplinaria diversos aspectos a su proceso teórico.

*estudio de caso* como metodología determina siempre el establecimiento de una perspectiva cualitativa de investigación, en ese sentido:

Es importante hacer énfasis en que la metodología del estudio de casos no es sinónimo de investigación cualitativa, ya que los estudios de casos pueden basarse en cualquier combinación de evidencias cuantitativas y cualitativas (Ghauri et al., 1995); incluso, pueden fundamentarse sólo en evidencias cuantitativas y no tienen que incluir siempre observaciones directas y detalladas como fuente de información. Por su parte, Larsson (1993) señala que nada impide que se apliquen técnicas estadísticas u otros métodos cuantitativos, como cuando se quiere descubrir ciertos patrones en los datos existentes. Bryman (1984), aceptando los principios de fiabilidad y validez de la investigación, considera que los casos no se oponen sino que complementan la metodología cuantitativa. (Castro Monge, 2010, pág. 37)

Por otro lado y al hacer una revisión de las diferentes definiciones de este método podemos observar que, de manera general, se caracteriza por el examen detallado, comprensivo, sistemático y en profundidad del caso objeto de estudio (Sandín, 2003); en palabras de Yin (1994) el estudio de caso es:

*... una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (Yin, 1994, pág. 13. Cursivas nuestras)*

Podemos reconocer que el estudio de caso considera la realización de un trabajo de campo donde es relevante la observación del fenómeno específico en su contexto particular y donde el contexto se entremezcla con las características específicas del fenómeno, debido a ello se requiere de un ejercicio analítico pero, al mismo tiempo, integrador de cada dimensión que compone el problema bajo estudio, es por eso que:

Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación y también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos. (Yin, 1994, pág. 13)

En ese sentido como señala Arzaluz el estudio de caso “no es una técnica determinada, es una forma de organizar los datos sociales, sin perder el carácter unitario del objeto social

que se está estudiando, es decir, es un enfoque que ve cualquier unidad social como un todo” (Arzaluz, 2005, pág. 113). En relación con lo anterior Goode y Hatt (1976) explican que:

El método de estudio de caso no es una técnica particular para conseguir datos sino una manera de *organizar* éstos con base a una unidad escogida, como puede ser la historia de vida de un individuo, la historia de un grupo o algún proceso social delimitado (Goode & Hatt, 1976, pág. 415).

Es pertinente recordar que en nuestro caso el proceso social delimitado se refiere a la *implementación de la reforma educativa* específicamente en el Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM). En relación con esto Cepeda (2006) explica que un estudio de caso válido se compone de tres elementos fundamentales: el marco conceptual, la dinámica de la investigación y el subsecuente escrutinio de la literatura para generar teoría. (2006, pág. 65)

En línea con lo anterior y para lograr un adecuado acercamiento al fenómeno bajo estudio y una adecuada dinámica de la investigación es posible ocupar diferentes técnicas para la recolección de información es por ello que:

Se pueden emplear todas las técnicas que utilicen otro modo de organización: entrevistas intensivas, cuestionarios, historias personales, documentos, informes de casos hechos por otras personas, cartas, etc. La conservación del carácter unitario del caso viene ayudada por la amplitud de los datos reunidos y los niveles de casos que se añaden, por el empleo de índices y tipologías y por hacer hincapié que se hace de la interacción dentro de la dimensión tiempo. (Goode & Hatt, 1976, pág. 415)

Una tipología sobre los *estudios de caso* propuesta por Cepeda (2006) los clasifica según el enfoque adoptado (cualitativo o cuantitativo), en relación a ello la adopción de cualquiera de estas dos posiciones corresponde a una decisión del investigador sobre la perspectiva en que sitúa su trabajo; lo anterior influye, a su vez, en las características del estudio de caso; en ese tenor y en virtud de que este trabajo se enfoca a ocupar una perspectiva cualitativa se recuperan a continuación los siete principios básicos propuestos por Cepeda –derivados de las aportaciones de Klein y Myers- tal como se aprecia en la tabla 4.1.



**Tabla 4.1: Principios para la investigación de campo interpretativa**

<p>1. PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL CÍRCULO HERMENÉUTICO. Este principio recomienda que toda la comprensión humana se alcanza por la iteración entre la comprensión de las partes interdependientes y el todo que forman. Este principio de comprensión humana es fundamental para el desarrollo del resto de principios</p>
<p>2. PRINCIPIO DE CONTEXTUALIZACIÓN. Exige una reflexión crítica del bagaje histórico y social del estado de la investigación, para qué de esta forma la audiencia a la que va dirigido el caso pueda ver cómo se llega a la situación objeto de estudio.</p>
<p>3. PRINCIPIO DE INTERACCIÓN ENTRE LOS INVESTIGADORES Y LOS SUJETOS. Exige una reflexión crítica sobre cómo los datos que recaba el investigador se «construyen» socialmente mediante la interacción entre los investigadores y los participantes.</p>
<p>4. PRINCIPIO DE ABSTRACCIÓN Y GENERALIZACIÓN Requiere relacionar los detalles ideográficos revelados a partir de la interpretación de los datos mediante la aplicación de los principios 1 y 2 a la teoría, con los conceptos generales que describen la naturaleza de la comprensión humana y la acción social.</p>
<p>5. PRINCIPIO DEL RAZONAMIENTO DIALÉCTICO Exige sensibilidad con las posibles contradicciones entre las preconcepciones teóricas que orientaron el diseño de la investigación y los resultados finales (“la historia que los datos cuentan”) con sus subsecuentes ciclos de revisión.</p>
<p>6. PRINCIPIO DE MÚLTIPLES INTERPRETACIONES Requiere sensibilidad con las posibles diferencias de interpretaciones entre los participantes cuando se expresan en distintas narraciones o historias de la misma secuencia de hechos objeto de estudio. Parecido a los múltiples testimonios tenidos en cuenta si todos contasen todo como lo vieron.</p>
<p>7. PRINCIPIO DE SOSPECHA Necesita de la sensibilidad con los posibles «sesgos» y las «distorsiones» sistemáticas en las declaraciones obtenidas de los participantes.</p>

Fuente: tomado de Cepeda (2006, pág. 64)

Los primeros tres principios se refieren a la manera en que se concibe la relación con el fenómeno estudiado, con el entorno y la relación del investigador con su objeto de interés. De manera que el principio del círculo hermenéutico (Heidegger, 1927 y Gadamer 1960) se soporta a partir de la idea que el fenómeno a investigar no es un asunto aislado, es una totalidad, definido por un conjunto de situaciones que lo soportan contextualmente. A su vez se encuentra determinado por la manera en que el investigador construye la interpretación del fenómeno<sup>60</sup>, de tal suerte que éste no es un sujeto independiente que se pueda abstraer de

<sup>60</sup> Esta postura se encuentra muy cerca de la perspectiva del construccionismo social o socioconstruccionismo, que es una postura desarrollada por Berger y Luckman a partir de su obra *La construcción social de la realidad* (1966) y la obra de Gergen llamada *Realidades y Relaciones: aproximaciones a la construcción social* (1996), de manera general podríamos decir que el construccionismo es una teoría social y psicológica que plantea que considera que los fenómenos sociales ocurren y se desarrollan desde contextos sociales de manera que las interacciones sociales juegan un papel preponderante en la producción de cualquier conocimiento incluido el

la realidad estudiada a la manera de un observador totalmente ajeno y neutral, en ese sentido la comprensión humana está definida por el conjunto de referentes teóricos y creencias prefigurados por el sujeto que realiza la práctica investigativa, ello implica el asumir un posicionamiento epistémico que ya hemos realizado en apartados previos. Por otro lado hemos trabajado buena parte de la contextualización más amplia del *estudio de caso* pero tenemos, ahora, que bajar al plano local de la entidad federativa y observar de cerca el contexto que define a la organización en estudio.

Los cuatros principios siguientes hacen referencia a la forma en que se procede al tratamiento de la información y datos obtenidos en un trabajo de campo. En esa lógica la interpretación se convierte en la forma de producir abstracciones o generalizaciones, sin perder de vista la relación dialógica que puede implicar contradicciones entre lo esperado y lo obtenido. Además, existe la posibilidad de percepciones diferentes entre sí y hasta divergentes si tomamos como base de la interpretación las narrativas e historias verbalizadas por los sujetos sobre lo que debemos tener especial sensibilidad de este hecho, asimismo es relevante tener en consideración la posible distorsión o postura sesgas en las declaraciones obtenidas de parte de los participantes.

En relación con este conjunto de consideraciones en el siguiente apartado vamos a ofrecer algunos argumentos sobre la manera en que se delineó el *estudio de caso* para esta investigación.

#### **4.2. Rasgos generales del *estudio de caso* sobre la implementación de la reforma educativa en el estado de Morelos**

El estudio de caso aquí presentado está dividido en dos grandes apartados. El primero de ellos –presentado en lo que resta de este capítulo- se refiere al contexto específico de la dinámica geoeconómica, sociodemográfica y política que define el perfil actual del estado de Morelos. Este segmento nos permite mantener una continuidad con la investigación del *macro-contexto* -presentada en el capítulo anterior- que dio soporte a la reforma educativa en

---

sentido común de manera que la realidad es producida por la gente que desarrolla su acción a partir de sus interpretaciones y conocimientos.

el plano federal y la manera en que este se articuló con los acontecimientos ocurridos en el plano local-estatal.

Es importante recordar que la *reforma educativa* se plantea desde una estrategia centralista asumiendo una visión relativista y funcionalista, la cual toma como base el discurso económico de *formación del capital humano* con su obligada y necesaria relación de éste al mercado en general y, por supuesto, al mundo del trabajo en particular. Al mismo tiempo adopta criterios de mercado y argumentos provenientes del discurso de la Nueva Gestión Pública promoviendo, al menos desde el discurso oficial, esquemas de participación social inspirados en el enfoque teórico de la gobernanza.

De esta forma, nos parece, se hace preciso observar las circunstancias sociales, políticas y económico-productivas que definen el particular perfil de la entidad Morelense. Cómo ya lo apuntó en algún momento Tapia Uribe (2001) es importante el estudio de la articulación entre educación y el trabajo; sin embargo, también es relevante la manera en que el sujeto social –el campesino, el obrero, el empresario, entre otros- articulan su participación en la estructura económico-productiva a partir de su espacio cotidiano y su capital cultural, lo que pone entonces de relieve lo que los geografía económica denomina vocación productiva de la región. Ello no significa presentar una detallada descripción monográfica de la entidad la idea es, en realidad, delinear un marco de referencia sobre las circunstancias que han contribuido a definir el plano social local para, sobre esa base, ensayar alguna interpretación de la manera en que estas han sido relevantes en las definiciones de carácter educativo en el estado.

Cobra aquí sentido el papel que le han asignado y jugado la entidad morelense en el contexto de la política nacional desde su fundación. Morelos surgió de la necesidad de restarle poder al enorme y poderoso Estado de México y su función como un espacio donde se ha acostumbrado pilotear algunas propuestas de política pública en el plano nacional para calibrar su comportamiento y decidir su posterior implementación en el plano nacional, este aspecto constituye la primera parte del estudio de caso.

La segunda parte –presentado en el capítulo V- se refiere, en primer lugar, al estudio de los rasgos generales del IEBEM, como organización objeto de interés. En segunda lugar

se contempla el análisis de algunos de los documentos oficiales producidos y aprobados en la entidad con la intención de darle soporte a la reforma. En principio, debido sobre todo a las complicaciones para conseguir información confiable y detallada –documentos internos– sobre los temas relativos a los ajustes realizados tanto al exterior como al interior del Instituto, se decidió tomar los *documentos públicos disponibles* para estudiar el tipo de ajustes institucionales y organizacionales que se formularon al adecuar su dinámica y operación a la reforma educativa en el ámbito estatal.

Los documentos y ordenamientos jurídicos se constituyen como una fuente importante de información porque contienen un conjunto de rasgos discursivos que le otorga sentido, capacidad regulatoria y certidumbre al funcionamiento del sistema, además sirve de base a los procesos de gestión y negociación entre las partes involucradas. De esta forma pueden ocurrir reordenamiento de los procesos y estructuras de las organizaciones que atiendan a criterios como la eficiencia, eficacia, productividad, reducción de costos o ciertos criterios asociados a esquemas de trabajo que contribuyan a modificar o mantener las diferentes relaciones entre los sujetos participantes en la dinámica de la organización en estudio.

Cabe señalar que no estamos considerando ingenuamente que todo lo que está dispuesto en los ordenamientos será adoptado irrestrictamente, sino que por el contrario se constituyen como un referente que establece un constreñimiento institucional sobre el que se pretende regular las interacciones de los sujetos involucrados, los cuales a su vez gozan de cierto poder y limitada autonomía a la que pueden recurrir según valoren el efecto que sus acciones podría significarles. En ese sentido se procedió a realizar un análisis de las características adoptadas en el marco institucional y organizacional que se configuró para la operación de la reforma.

En tercer lugar, finalmente, derivado en parte de las complicaciones para obtener datos precisos y documentos fidedignos se decidió recabar *testimonios orales* mediante entrevistas realizadas a *actores relevantes* que hubiesen participado en algún momento o proceso de la implementación de la *reforma educativa*, jugando diferentes roles en la estructura organizacional y en la cadena de mando, la intención fue identificar su percepción

sobre la manera en que los diferentes acontecimientos relacionados con la reforma ocurrieron en el contexto estatal.

La selección de *actores relevantes* fue hecha mediante diferentes vías. En primer lugar se identificaron las posiciones estratégicas para efecto del proceso de implementación y a partir de ello se construyó un mapa con algunos personajes relevantes que jugaron –y algunos juegan aún- un papel destacado durante las diferentes fases de la reforma. Una vez hecho lo anterior se procedió a elaborar una cadena de referencias para identificar personas posibles a entrevistar y se buscó hacer contacto con las personas seleccionadas considerando para ello el organigrama que define la labor del Instituto y algunas recomendaciones sobre personas que en su momento cumplieron la función de enlaces con las entidades del gobierno federal para diseminar la información correspondiente a la reforma en el Estado.

### **4.3. El perfil geoeconómico, sociodemográfico, político y educativo del estado de Morelos**

El primer nivel del *estudio de caso* es el que corresponde al perfil de la entidad morelense. El orden que seguiremos es el siguiente: en primer lugar abordaremos un poco del contexto histórico que contribuye a delinear el perfil actual del estado de Morelos y la relación que este guarda con el marco geográfico como escenario para las actividades económico-productivo que actualmente ocurren en la entidad; enseguida aportaremos algunos datos y razonamientos sobre el perfil sociodemográfico del estado para luego, en tercer lugar, analizar el comportamiento de las actividades económico-productivas a partir de analizar la composición del PIB en la entidad vinculándolo con el lugar que ocupa la entidad en el índice de competitividad que elabora el IMCO. Finalmente, observaremos algunos rasgos del régimen político local y la manera en que este ha sufrido transformaciones para determinar algunos rasgos en la gestión de los asuntos públicos y de gobierno en el estado.

#### 4.3.a. Contexto histórico, panorama geográfico-regional y aspectos sociodemográficos generales de Morelos

Podríamos decir que cada entidad estatal en México tiene su historia propia, esta aseveración es igualmente válida para Morelos. La entidad fue fundada como resultado final de un movimiento estratégico por parte del presidente Juárez para, en primer lugar, enfrentar la contingencia que representó la invasión francesa (1862-1867), a tal efecto decidió dividir al Estado de México en *tres regiones militares*, una de ellas –la tercera- quedó definida por varios de los municipios que ahora constituyen la entidad (Ávila Sánchez, 2001, pág. 54) y, en segundo lugar -como señala Ordoñez (2002)-, con la intención de restarle poder a la entidad mexiquense de manera que la capital del país, sede del gobierno federal, no se viera rodeada geopolíticamente por una entidad extensa y poderosa además de que se percibía un creciente poder de los hacendados azucareros que buscaban administrar el territorio de acuerdo a sus intereses (Ordoñez, 2002, pág. 16). Una vez concluida la invasión, logrado el restablecimiento de la paz y restaurada la república se ratificó la autonomía del territorio y se fundó el año de 1869 el Estado Libre y Soberano de Morelos. Es posible afirmar que la influencia de las decisiones tomadas desde el centro ha sido un elemento significativo para delinear el perfil de la entidad inclusive en épocas recientes.

Morelos es tierra de múltiples escenarios sociales y naturales, a pesar de su pequeña extensión territorial que abarca apenas el 0.25% de la superficie total del país. Para el año 2010 la población del estado representaba el 1.58% - un millón 777 mil 227 habitantes- de la población total del país (INEGI, 2011). Es importante resaltar las condiciones geográficas propicias que posee la entidad para la realización de distintas actividades, entre ellas las agrícolas. Ávila Sánchez (2002) da cuenta de ello mediante una amplia investigación sobre la manera en que se han desarrollado las regiones en el ámbito estatal, así como el papel que jugaron diversos aspectos históricos en la configuración de las regiones de la entidad.

Uno de los aspectos importantes, previo a la revolución mexicana, es la manera en que estaba definida la propiedad de la tierra en el estado. En ese sentido para 1909 solo 18 propietarios eran dueños de 40 haciendas quienes controlaban casi la mitad de la superficie del territorio estatal, en ese orden de ideas había casos en que una sola familia -los García Pimentel- con dos haciendas (Santa Clara de Montefalco y Santa Ana Tenango) mantenían

bajo su control prácticamente la totalidad de la extensión de la región oriente de Morelos (Ávila Sánchez, 2002, págs. 62-69).

Ello en parte se explica porque en 1530, al inicio de la colonia, se introdujo el cultivo de caña de azúcar, hecho que modificó el patrón de producción agrícola precolombino y reorientó la economía local. La rápida difusión de este cultivo en la región se debió a la combinación de varios factores, entre ellos la existencia de condiciones naturales idóneas para su producción (clima cálido e importantes afluentes de acuíferos que podían ser conformados como sistemas hidráulicos de regadío), la presencia de una abundante mano de obra indígena –despojada de sus tierras para constituir las haciendas-, además de la estratégica cercanía con el mercado que constituye la gran Ciudad de México. Lo aquí descrito provocó que un gran número de productores sustituyeran otros cultivos para dedicarse a sembrar caña, la actividad cobró tal importancia que para el siglo XVII había, en el reducido terreno de la entidad, 12 ingenios que operaban con fuerza motriz hidráulica o trapiches que usaban tracción animal (Ávila Sánchez, 2001, pág. 18).

Esa actividad agrícola se intensificó más durante el porfiriato como resultado de la caída de la producción en Brasil y Cuba, ello dio margen a una mayor participación azucarera en el mercado internacional de manera que, hacia principios del siglo XX, tal tendencia llegó a colocar a Morelos como una potencia azucarera a nivel mundial, situación en la que su nivel de productividad por unidad de superficie sembrada, solo estaba por debajo de la de Hawái y Puerto Rico (Ávila Sánchez, 2001, págs. 62-63). Este perfil se consolidó con la articulación del sistema ferroviario estructurado durante el porfiriato; lo que, por otro lado, derivó en una fuerte escasez en el territorio de maíz y otros productos alimenticios.

En ese contexto las haciendas, como unidad de ordenamiento territorial y definitorio de las relaciones sociales y de producción, jugaron un papel sumamente importante -como coinciden Melville (1982) y Von Mentz (1993)- y tuvieron un marcado carácter de empresa capitalista, siendo su principal rasgo la acelerada producción y la innovación tecnológica (Ávila Sánchez, 2001, pág. 68). En resumen “Las haciendas fueron las instituciones sociales y económicas más importantes en ámbito regional...” que orientaron la dinámica territorial (Melville, 1982:19-20)” (Ávila Sánchez, 2001, pág. 68).

No obstante, ese sistema se desestructuró debido a la revolución mexicana que provocó una devastación del estado, la persecución de los revolucionarios y una salida masiva de los habitantes. Este aspecto es sumamente importante para explicar la actual composición y dinámica demográfica de la entidad. En relación con esto Ávila Sánchez (2002) destaca la terrible persecución que hubo de los revolucionarios y la manera en que las fuerzas carrancistas deportaban a los rebeldes hacia el territorio de Quintana Roo, documenta además, la existencia de un *campo de concentración* en la estación del ferrocarril de Cuernavaca y la práctica de reclutar a personas mediante el procedimiento de leva, siendo que, para el año de 1917, en sólo un mes se reclutaron a 1280 hombres y en cuatro meses la cifra de llegó a 5000 morelenses enlistados a la fuerza (Ávila Sánchez, 2002, pág. 87).

Este hecho, aunado a la devastación del sistema de haciendas, provocó que la población local disminuyera drásticamente pues, los que no murieron, huyeron. Así entre 1910 y 1921 Morelos perdió el 42.4% de su población, es decir, la población no solo no creció sino que, en poco más de diez años, decayó drásticamente pasando de 179 mil 594 a tan sólo 103 mil 440 habitantes para inicios de la década de los 20's. Aunado a lo anterior con el asesinato de Zapata, en 1919, los combatientes y los campesinos zapatistas debieron huir hacia las montañas. El estado estaba en ruinas pues no funcionaba ningún ingenio ni los sistemas de regadío; las ciudades, a excepción de Cuernavaca y Cuautla, estaban semiabandonadas y eran objeto de saqueos, el comercio se encontraba desarticulado, los ingenios y diversas fábricas fueron destruidas y desmanteladas. En palabras de Holt (1962) "Morelos fue el estado más afectado por el descenso demográfico que fue consecuencia de la revolución Mexicana" (Holt, 1962, pág. 21-22, citado por Ávila Sánchez, 2002, pág. 87).

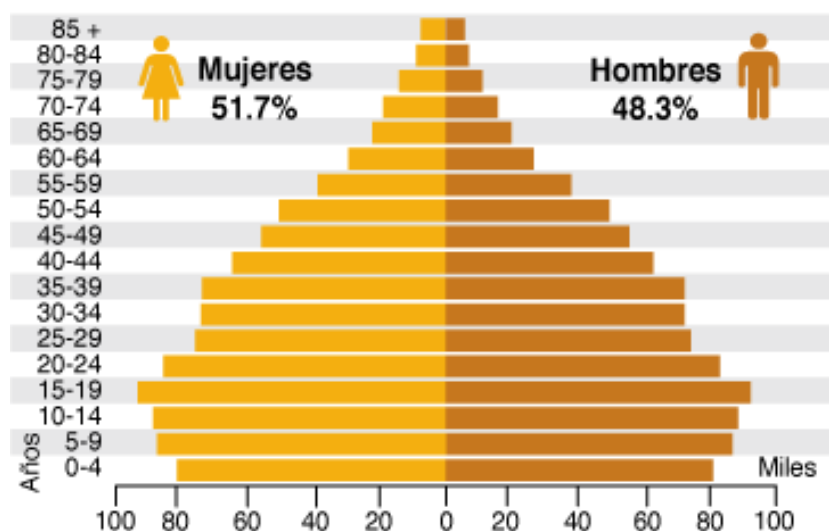
Es por ello que al final de la revolución fue necesario promover incentivos para hacer regresar a los habitantes que habían huido como resultado del conflicto armado. En 1919 el gobierno federal lanza una convocatoria a la población morelense para que vuelva y les ofrece fuertes incentivos, es más, se considera la posibilidad de traer a 30 mil japoneses para repoblar el estado. Finalmente, durante la gubernatura del Dr. José Parres (1920-1923) se llevó a cabo el mayor reparto agrario que permitió colocar el 80% de la tierra de labor en manos de ejidatarios y comuneros (Ávila Sánchez, 2002, págs. 80-90).



Esta situación sobre la propiedad de la tierra prevaleció hasta la década de los 90's del siglo pasado pues a partir de las reformas al Artículo 27 Constitucional realizadas durante el gobierno de Carlos Salinas, se permite ahora la transferencia de la propiedad ejidal, lo que está transformando el uso del suelo en una importante porción del territorio morelense, que es otro de los ingredientes presentes para delinear el perfil sociodemográfico de la entidad, no debemos dejar de recordar que el objeto de nuestro interés son las organizaciones y éstas están conformadas por personas.

Se considera que, en su mayoría, el poblamiento original del territorio ocurrió fundamentalmente mediante la presencia de dos grupos étnicos: los Tlahuicas y los Xochimilcas (Ávila Sánchez, 2002, pág. 30). En nuestros días la composición de la población de la entidad muestra una importante presencia de personas jóvenes, así la edad promedio de la población morelense es de 26 años, siendo el promedio nacional de 29, ello le imprime a la entidad un rasgo peculiar debido a la juventud de su población y acentúa el llamado bono demográfico, tal como se aprecia en la gráfica siguiente.

**Gráfica 4.1: pirámide poblacional de Morelos**

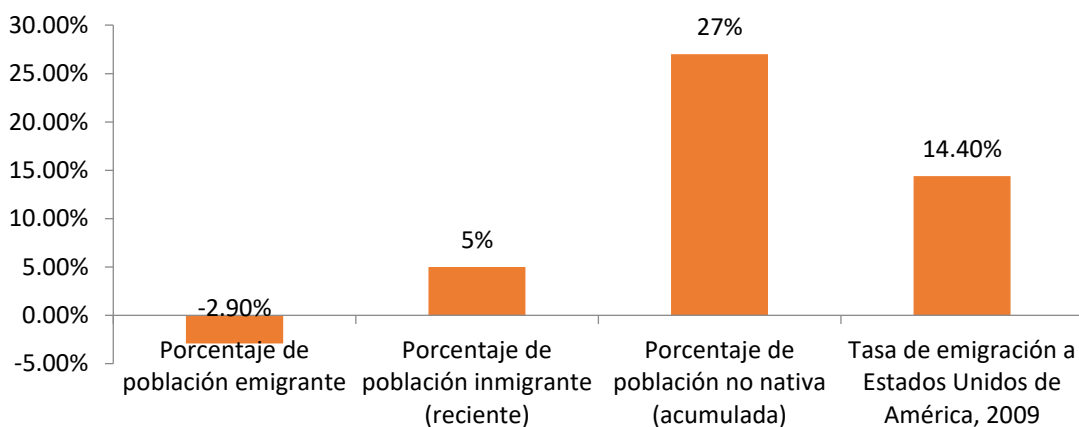


Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI

La base de la pirámide es ancha respecto de lo estrecho de la cima y alcanza su máxima amplitud en el segmento de edades entre los 15 y los 19 años; ello debe ser considerado -sobre todo en materia educativa- para prever la demanda de diferentes servicios y la generación de empleos, de lo contrario la población joven se verá impulsada a abandonar la entidad en búsqueda de mejores oportunidades en otra parte del país o del extranjero.

En ese mismo sentido la composición de la población actual en el estado está dada por un importante fenómeno de migración, de manera que la relación de los que llegan a la entidad contra los que la abandonan por diversas causas nos puede dar un panorama de la dinámica de actual de la población morelense; la siguiente gráfica nos muestra la relevancia del fenómeno en la actualidad.

**Gráfica 4.2: Migración e inmigración en Morelos**



**Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (CENSO 2010)**

Dos datos resaltan con mayor fuerza de la gráfica aquí presentada. En primer lugar destaca el porcentaje de población no nativa que se coloca en el orden del 27%, ello significa que un poco más de tres, de cada cuatro habitantes del estado, provienen de otros espacios geográficos, es decir, son no nativos y arriban a la entidad atraídos por diversas razones o atractivos que detenta el territorio y además la tasa de inmigración contra la de emigración

es favorable a esta última lo cual implica que aun cuando hay población que abandona la entidad esta se repone e incluso permite un incremento del tamaño de la población del estado.

Por otro lado, se observa una tasa de salida (emigración) de personas hacia Estados Unidos de América del 14.40% del total de personas que emigran de la entidad. Si consideramos que a nivel nacional casi el 70% de la población que migra a otro país está comprendida entre los 15 y los 35 años (INEGI, 2010) podemos decir que un importante porcentaje de gente joven comprendidas en ese segmento de población están dejando la entidad para irse, específicamente, a los Estados Unidos. Un estudio más detallado nos podría decir el perfil de personas que arriban a la entidad y el de las que parten, no obstante podemos intuir que no son solo personas de un bajo nivel socioeconómico sino que se agregan habitantes con altos niveles de formación académica y capacidad técnica, sin embargo dejaremos ese tema para trabajos futuros.

Como puede suponerse la población no está distribuida de manera homogénea a lo largo y ancho de la entidad, se ordena atendiendo aspectos de carácter geográfico, social y productivo, hecho que determina la conformación de microregiones locales y zonas de carácter metropolitano, asunto sobre el que volveremos más adelante una vez que revisemos algunos rasgos del marco fisiográfico del estado.

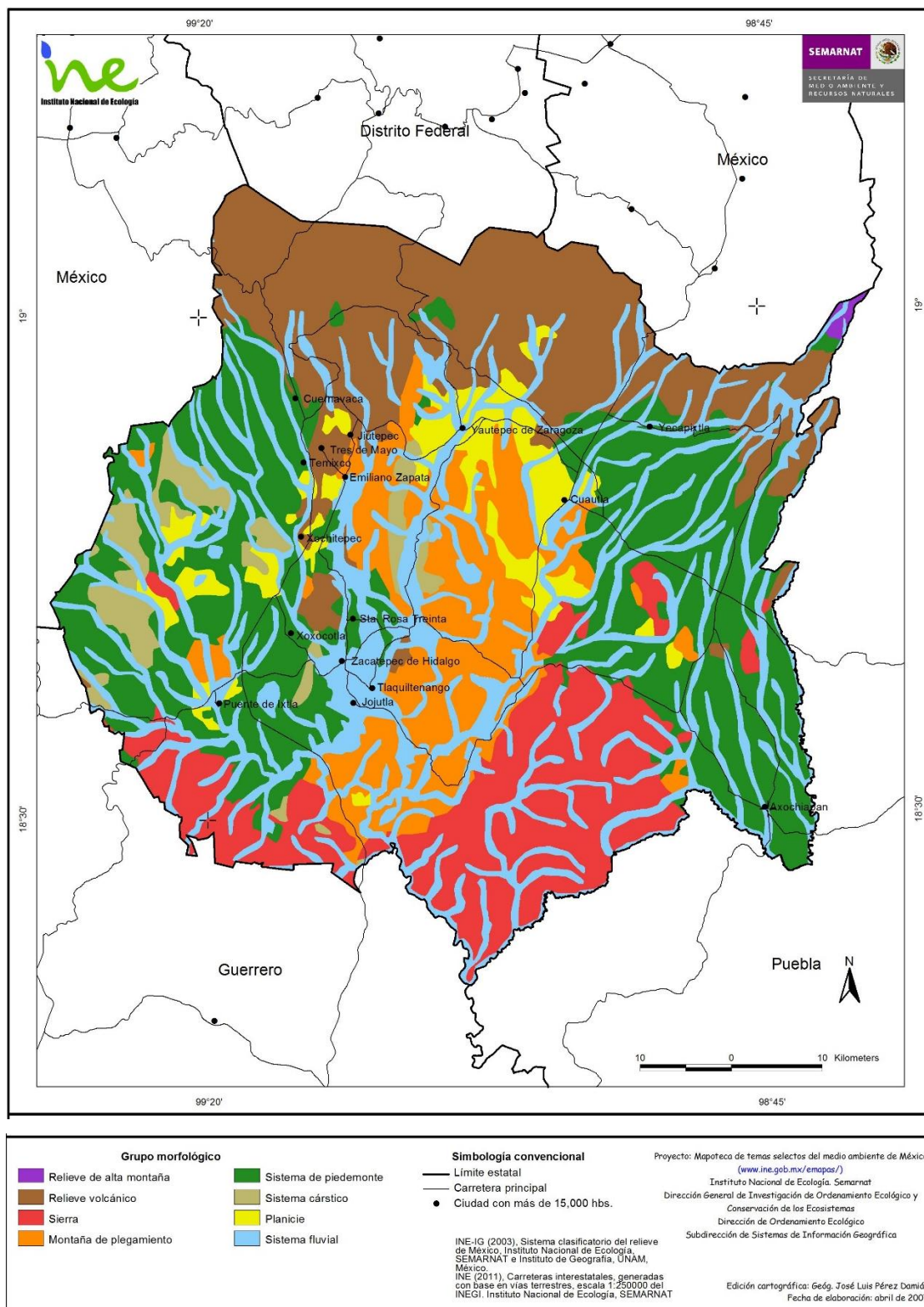
Respecto del carácter geomórfico y estructura poblacional de Morelos podemos decir que estas inciden de manera relevante en el conjunto de actividades económico-productivas y sociales. El marco geofísico de la entidad constituye un factor determinante en la conformación de las regiones geoeconómicas así como en la constitución de los centros urbanos regionales y sus áreas metropolitanas. Ya en otro trabajo (Juncos Quiané, 2015) hemos presentado algunas consideraciones sobre los efectos que la conformación regional (geográfica y poblacional) de la entidad tiene en el desarrollo de la actividad educativa, algunas de las cuales recuperaremos ahora debido a la relevancia que este aspecto adquiere para explicar y entender la dinámica social, económica y política de la entidad.

El estado de Morelos forma parte de un conjunto de entidades –con el Estado de México, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y Querétaro- que se encuentran en la zona centro-sur del país y mantienen una importante cercanía y relación funcional directa con la Ciudad de México. La articulación del estado de Morelos con la región central del país es un fenómeno que puede ser observado en el devenir histórico desde la época precolombina como un espacio al que se extendían los dominios del imperio azteca pues, desde aquel entonces, este cobraba un impuesto a los moradores de esas tierras sosteniendo una relación estrecha y funcional con ese territorio (Ávila Sánchez, 2001, pág. 15).

Esta región es de suma importancia en el contexto económico y político, se constituye como el centro neurálgico del país debido a tres factores fundamentales: por el tamaño del PIB que aporta, por encontrarse asentado ahí la sede del poder ejecutivo federal y por contar con la mayor concentración poblacional en todo el país. De esta manera las entidades estatales que circundan a la ciudad de México (entre ellas Morelos) se ven fuertemente influenciadas por la dinámica regional.

Esa porción de tierra delimitada por fronteras artificiales que conforma el estado de Morelos se caracteriza también por el relieve natural que la define. Su altitud respecto del nivel del mar y el encontrarse en medio de dos grandes sistemas montañosos –también llamadas provincias fisiográficas- se conjugan como elementos propicios para generar un entorno climático y biótico que le dan a la entidad su faz característica, otorgándole así condiciones adecuadas para la producción agrícola, la actividad industrial y favorables circunstancias para el esparcimiento y el descanso. En ese sentido y gracias al agradable clima cálido que predomina en más del 75% del territorio, se ha ganado el calificativo de la tierra de la “eterna primavera” (Ávila Sánchez, 2002, pág. 21). En el mapa siguiente se aprecian los principales rasgos geomórficos de la entidad.

**Mapa 4.1: Relieve del estado de Morelos**



Fuente: Instituto Nacional de Ecología (2007)

Como se puede observar la zona norte del estado -que colinda con el Distrito Federal y la región suroriente del Estado de México- está conformada por la parte sur del eje neovolcánico (en color café en el mapa). La mayor parte de esa zona se constituye como el *Corredor Biológico Chichinautzin*, zona natural protegida de estratégica diversidad biológica que, además, juega una importante función de captación de agua que alimenta las corrientes superficiales pero, sobre todo, el amplio sistema de aguas subterráneas que constituyen el peculiar panorama hídrico del estado.

En la porción sur de la entidad se aprecia, en color rojo, lo que constituye la *Sierra de Huautla* y la *Sierra de Buenavista* que constituyen, igualmente, una especie de frontera natural que delimita a la entidad con el norte del estado de Guerrero y el suroeste del estado de Puebla, esta formación geológica contribuye, asimismo, a la conformación de las corrientes de agua superficial que se observan en el mapa. Por otro lado, se aprecia en color naranja lo que se denomina *montaña de plegamiento* que atraviesa de norte a sur la entidad delineando dos amplios *sistemas de piedemonte*<sup>61</sup> –en color verde- con algunas *planicies* – en color amarillo- que son las principales zonas de asentamientos humanos.

Estas características del relieve constituyen, desde muestra perspectiva, un elemento fundamental para la estructuración de los *centros urbanos* y *regiones metropolitanas* de la entidad. Ello se debe a que la montaña de plegamiento (se aprecia en color naranja en el mapa 4.1) divide claramente al estado en dos grandes segmentos de manera que, a pesar de ser un pequeño estado se dificulta la comunicación entre las dos porciones de territorio. Un ejemplo nos da clara cuenta de lo aquí señalado: recorrer la distancia del municipio Tetela del Volcán, ubicado en el extremo nororiente de la entidad para llegar a Cuernavaca –ciudad capital- toma en promedio dos horas en automóvil particular usando la autopista de cuota y, más de

---

<sup>61</sup> Es un nombre técnico que se usa para indicar el punto donde nace una montaña o, en todo caso a la llanura que se encuentra al pie de un macizo montañoso; también es una zona donde comienza la ocupación del suelo y los asentamientos poblacionales.

tres horas en transporte público por la misma ruta; por otro lado, si se toma la carretera libre el tiempo puede incrementarse considerablemente para una distancia que apenas supera los 81 kilómetros entre ambos puntos.

Lo señalado en el párrafo anterior define la necesidad de la conformación de una zona urbana en la *región oriente* de la entidad que permita a los municipios de esa zona contar con un centro de abastecimiento de bienes y servicios más cercano para reducir costos; ello, en parte, explica la conformación de las zonas metropolitanas de la entidad.

En línea con lo anterior, el Censo económico del año 2014 realizado por el INEGI considera 59 *Zonas Metropolitanas (ZM)* en todo el país. Según la definición formulada por el INEGI en el estado de Morelos solo existen dos ZM: la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMCv) y la Zona Metropolitana de Cuautla (ZMCu). La ZMCv se encuentra ubicada en la zona norponiente de la entidad, por su parte la ZMCu se encuentra en la porción *pedemonte* ubicada en la zona centro-oriente. La ZMCv –con 7 municipios- y la ZMCu –con 6 municipios- suman un total de 13 de los 33 municipios de la entidad.

No obstante lo anterior, hay una tercera zona urbana de importancia (Ávila Sánchez, 2001, pág. 43), conformada por tres municipios en el sur de la entidad. En ese mismo sentido, el investigador y Secretario Técnico del Consejo Estatal de Población, Francisco Mundo (2012), propone considerar una Zona Metropolitana más: la Zona Metropolitana de Jojutla (ZMJo) y coincide con Ávila sobre los tres municipios que deben conformarla. En el mapa siguiente se aprecia la delimitación de las tres Zonas Metropolitanas.

**Mapa 4.2: Zonas Metropolitanas en el estado de Morelos**

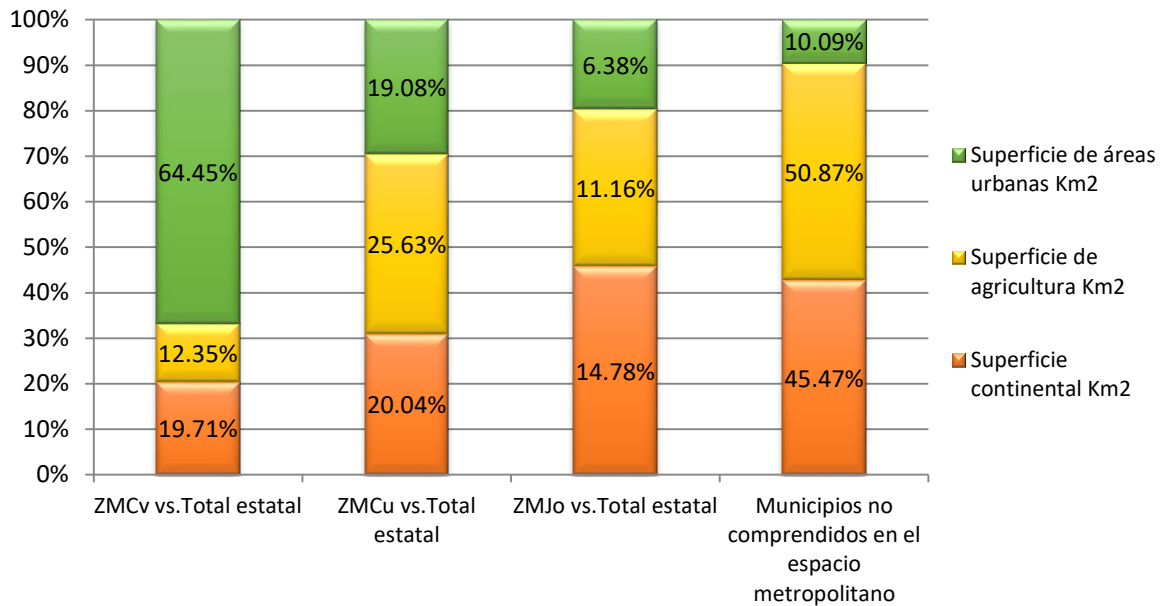


Fuente: Elaboración propia con mapas del INEGI

Definitivamente una gran parte de las actividades que suceden en el estado están asociadas a esta distribución espacial de los centros urbanos de la entidad. En ese tenor la de territorio por sus dimensiones y usos se vuelve un asunto relevante para entender el tipo de estado que es Morelos. Por ejemplo las áreas metropolitanas, que comprenden 16 municipios, mantienen bajo su control casi el 55% del total del territorio del estado y en relación a la actividad agrícola poseen casi el 50% de la tierra dedicada al cultivo, mientras que los municipios que no están comprendidos en las áreas metropolitanas (17 de un total de 33) solo cuentan con un 10% de su territorio considerado como áreas urbanas. Lo anterior nos permite identificar el nivel de centralización y polarización que existe en la entidad en el contexto de un país que se caracteriza de sus altos márgenes de concentración y polarización de la población. El en la gráfica siguiente se aprecia con mayor claridad lo que ya se ha explicado.



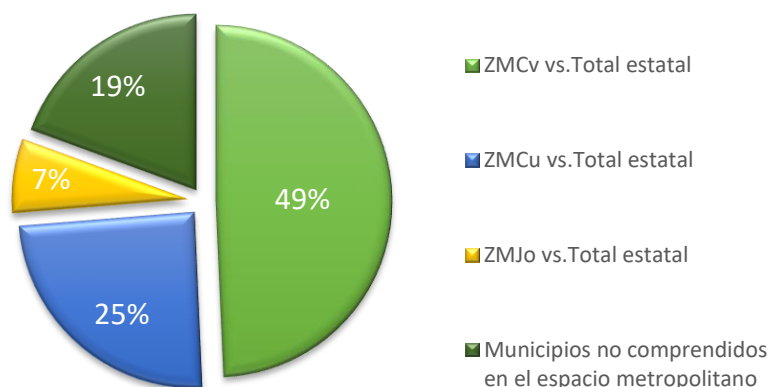
### 4.3: Usos del territorio por Zonas Metropolitanas en Morelos



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (CENSO 2010)

Un aspecto más a destacar es que la ZMCu concentra casi el 65% del total del espacio urbano de la entidad, mientras que las otras dos ZM juntas apenas mantienen un poco más del 25% de la superficie de uso urbano. Con estos datos podemos reconocer que la ZMCu y la ZMJo mantienen a pesar de su carácter urbano mantienen una importante actividad agrícola, pues mantienen casi el 40% de la superficie del estado dedicada a la agricultura, adicionalmente, la ZMJo es la zona menor urbana de todas, pues solo cuenta con el 6.38% del espacio urbano estatal. Ese es el marco en el que se ubica la población del estado, que dicho sea de paso, la mayor parte de los habitantes se concentran en las zonas metropolitanas, tal como se puede apreciar en la grafica siguiente.

#### 4.4: Población por Zonas Metropolitanas en Morelos

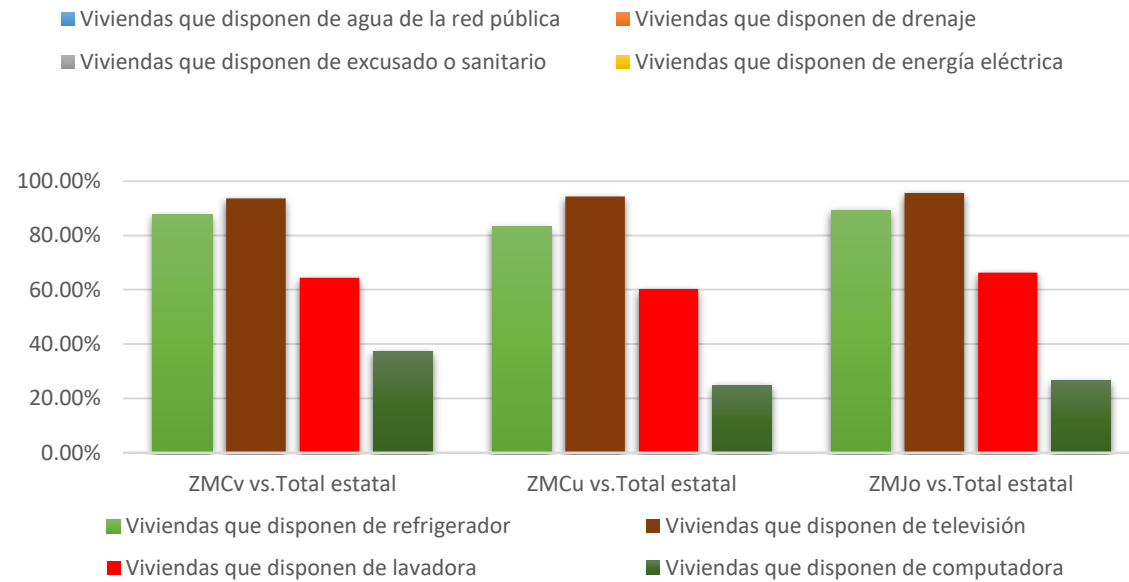
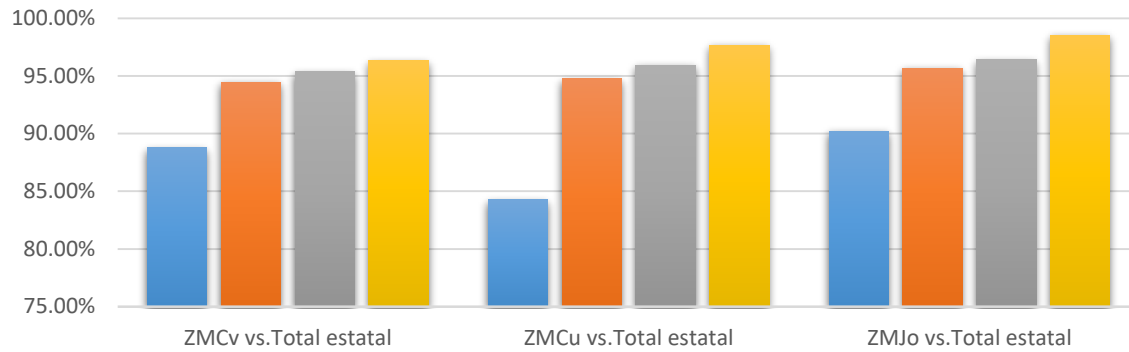


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (CENSO 2010)

La ZMCv por si sola y con una superficie que no alcanza el 20% del total del territorio del estado concentra, practicamente, el 50% de la población del estado, mientras que los municipios no integrados a alguna zona urbana (17) apenas mantienen el 19% del total de la población del estado, con un 45% de la superficie territorial del mismo. De nueva cuenta se pone de relieve la polarización que existe en el estado sin embargo según los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2015) el estado presenta un índice de marginación medio que ha mantenido desde el año 2010.

Un par de elementos más para cerrar este parte de las características sociodemográficas se refieren a los servicios que la población recibe y los bienes que se puede prpcurar ella misma, estos datos representan a su vez su capacidad económica y sus posibilidades para mantener estandares de salud y vida favorables, así como la condición de brecha digital y económica que sus pobladores tienen entre sí.

**Gráfica 4.5: Cobertura de servicios y bienes disponibles en hogares por ZM en Morelos**



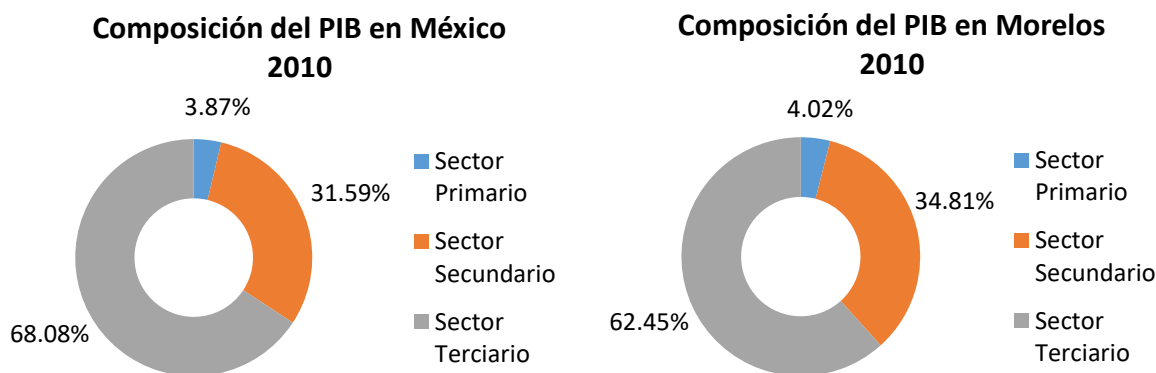
**Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (CENSO 2010)**

Los indicadores de servicios públicos recibidos no son malos pues en todos los casos, a excepción del servicio de agua de la red pública en Cuautla, en todos los casos se encuentran cerca o superan el 90% de las viviendas en todas las ZM de la entidad. Por otro lado también en casi una de las ZM más del 80% cuentan con refrigerador, un porcentaje cercano al 100% disponen de televisión y más del 60% disponen de lavadora eléctrica. El único rubro más bajo, y que no es menor, debido a la relevancia de los sistemas de comunicación es el que se refiere a la disposición de computadora en casa, solo la ZMCu es la que se acerca al 40%, las otras dos apenas superan el 20%. Con estos datos podemos considerar que tenemos un panorama general de la formación histórica, del margo geográfico-regional y algunos aspectos sociodemográficos de la entidad que nos permiten tener una idea general de las circunstancias que definen el carácter específico de la entidad, pasemos ahora a revisar los aspectos económicos y políticos.

#### 4.3.b. Perfil y desempeño económico-productivo y dinámica política reciente en Morelos

Morelos, en la actualidad, logra aportar apenas el 1.21% del total del PIB nacional. No obstante es muy significativa la manera en que se han reconfigurado las actividades económico-productivas al interior del estado en los últimos tiempos. En la actualidad la participación de sector primario en el país y, por supuesto, también en la entidad morelense se ha modificado sustancialmente respecto de lo que ocurría hasta el fin de la primera mitad del siglo XX, ello ha sido resultado de un complejo proceso de industrialización que, posteriormente, ha cedido el paso a un esquema de terciarización de la economía nacional. En la siguiente gráfica se puede apreciar la composición del PIB a nivel nacional y los porcentajes que corresponden a cada sector en Morelos.

**Gráfica 4.6: Comparativo del PIB Nacional vs. PIB Morelos**

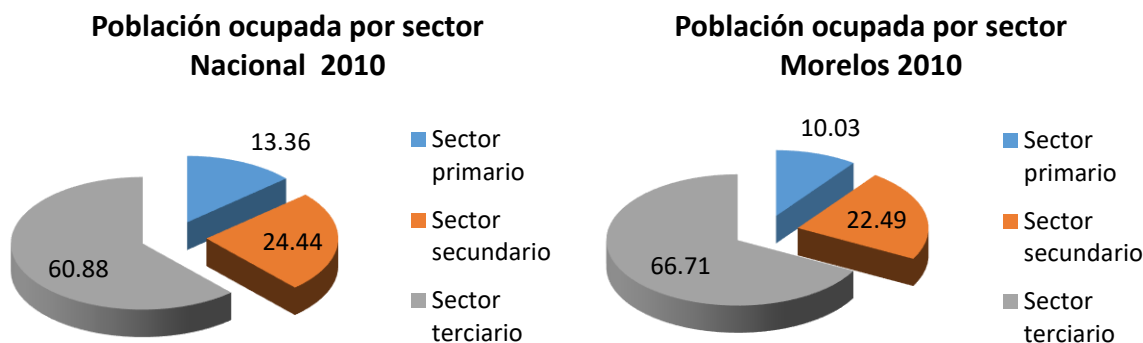


**Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (CENSO 2010)**

Es evidente que el país presenta un claro proceso de tercerización de la economía nacional, lo cual ocurre también en la entidad aunque en un grado menor pues se puede percibir una diferencia de casi 5.5 puntos porcentuales menos que el dato que presenta el indicador nacional. En contraste con lo anterior el sector industrial en Morelos presenta una mayor importancia en la composición del PIB local que el del país en su conjunto -34.81% contra un 31.59, es decir, un poco más de 3.5 puntos porcentuales-; lo cual nos indica que el estado mantiene un carácter de mayor industrialización que el promedio nacional; lo mismo ocurre con el sector primario aunque, en este caso, la diferencia respecto del nacional es mucho menor apenas 0.15 puntos porcentuales.

Lo anterior significa que, comparativamente y en cuanto al PIB se refiere, Morelos es más industrial, más agrícola-pecuario y tiene un carácter menos comercial y de servicios que el resto del país. Cabe destacar que, de manera peculiar, este carácter contrasta con el comportamiento de la actividad laboral y de la ocupación en el estado que, como se puede observar en la gráfica de abajo, hay ciertas diferencias con la composición del PIB en el estado.

**Gráfica 4.7: Comparativo población ocupada Nacional vs. Morelos**



**Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (CENSO 2010)**

Al contrario de lo que puede suponerse, la entidad mantiene una mayor ocupación en el ámbito del sector terciario -por casi seis puntos porcentuales- respecto del indicador nacional, mientras que la magnitud de personal empleado en el sector primario y secundario es menor -dos y tres puntos porcentuales menos, respectivamente- lo cual hace preguntarse de las razones de esa composición. Ese fenómeno está asociado a estructura económico-productiva de la entidad y, por supuesto, representa un aspecto central para el desarrollo de la actividad educativa, sobre todo considerando que el enfoque adoptado en torno a la educación en México es de corte relativista y funcionalista en un contexto donde prevalece la idea de favorecer mecanismos de mercado mediante esquemas elaborados desde la Nueva Gestión Pública.

Lo anterior no es de extrañar pues ya Ordoñez (1999, 2001 y 2002) ha referido que Morelos transitó, a finales del siglo pasado, por un proceso de industrialización en dos grandes fases que, en buena medida, han sido inducidas por el gobierno federal<sup>62</sup>. La primera, se puede observar mediante la composición del PIB en la década de los 70's del siglo XX,

<sup>62</sup> Ordoñez refiere que la industrialización de la entidad que sucede a partir de los años sesenta del siglo XX como parte de una política de descentralización industrial del Valle de México, y para dar continuidad a tal intención el gobierno del estado monta una estructura institucional a partir de 1963 para dar lugar a la formación de la llamada Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), que es uno de los ejes del proceso de industrialización morelense y que, según el Decreto que crea el organismo llamado Desarrollo Industrial de Morelos (DIMOR) se pretende la formación y desarrollo de una industria organizada e integrada regionalmente, articulada con las actividades agropecuarias y artesanales ya existentes (Ordoñez, 2002, págs. 31-32) .

definida por un desarrollo tardío de la industria tradicional que caracteriza a la primera fase del cepalismo<sup>63</sup> (alimentos, bebidas, tabaco, textiles prendas de vestir e industria del cuero), donde se reportó, para ese momento, un mayor peso de este componente en la entidad -60%- contra lo que reportó en el mismo rubro el agregado a nivel nacional -45%- (Ordoñez, 2002, pág. 33).

Por otro lado, la segunda fase del cepalismo adquiere un *carácter precoz* en la entidad pues el total de la producción de maquinaria y equipo, productos metálicos y, en particular, la industria automotriz superaba por mucho el indicador nacional -34% contra 19.2%- lo que representa que, en ambas etapas, se haya experimentado un nacimiento tardío de la industria, sin embargo, esta nace particularmente moderna en la entidad (Ordoñez, 2002, págs. 33-34).

Un rasgo más que es importante destacar se refiere al carácter promotor del capital extranjero en ambas fases ocurridas en la entidad. A diferencia del papel que éste jugó en el plano nacional –marginal en la primera fase y secundaria en la segunda fase- en la entidad todo el tiempo jugó un papel estratégico; por ello las grandes empresas presentaban un mayor peso en la industria estatal que en el promedio nacional. No obstante los salarios que solían pagar eran menores a lo que se observaba en el plano nacional, adicionalmente la industria estatal adquiriría un carácter más exportador en relación a lo observado en el plano nacional (Ordoñez, 2002, págs. 35-36).

Es posible reconocer que el carácter de su industrialización adoptado por la entidad se mantiene pero con sensibles diferencias al que presentaba a finales del siglo XX. Ello se debe al tránsito a otra fase del proceso de reestructuración productiva de la industria nacional que pretende reconfigurar el modelo taylor-fordista, lo cual significó un “cambio cualitativo de la base socio-técnica y por tanto [...] un cambio en el paradigma tecnológico, en la forma de organización del trabajo, en las relaciones laborales y en el perfil de la fuerza de trabajo” (Ordoñez, 2002, pág. 51).

---

<sup>63</sup> Se refiere a las propuestas realizadas por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) en donde se impulsaba a los países de la región a adoptar un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones para incentivar la industria nacional que, explica Ordoñez (2002, pág. 34), se vivió en dos fases.

De esta manera se ha transitado a un tipo de industria que se integra internacionalmente dirigiendo su producción al mercado externo cuando antes se ordenaba nacionalmente con un enfoque hacia el mercado interno. Como es de suponerse la actividad industrial no se encuentra distribuida de manera homogénea en el país –y, por supuesto, tampoco en la entidad- sino que está definida, en buena medida, por el efecto que los grandes *núcleos urbanos y económico-productivos* –nacionales e internacionales- ejercen sobre el plano regional-local a partir de un proceso de apertura e integración regional-internacional.

Este fenómeno fue estudiado por Chamboux-Leroux (2001) quien somete a revisión empírica las tesis sostenidas por dos equipos de investigación sobre el tema: el conformado por Paul Krugman y Raúl Livas Elizondo (1996) y el otro integrado por Salvador Pérez Mendoza y Mario Polèse (1995 y 1996). Para estos últimos a tracción de la *fuerza gravitacional*<sup>64</sup>, producida por las *economías de aglomeración* –que en la actualidad son de carácter urbano-industrial- es fundamental para definir la articulación regional en un proceso de apertura e integración económica internacional. De esta manera “La especialización sectorial, la competitividad y la localización geográfica son factores que pueden explicar la diversa capacidad de las regiones para actuar, participar o sufrir los efectos de la apertura comercial.” (Chamboux-Leroux, 2001, pág. 601).

En ese contexto es evidente que la localización geográfica es uno de los dos aspectos fundamentales que favorecen o dificultan el comercio entre regiones en un ámbito donde la *fuerza gravitacional* de los centros regionales locales (para el caso de Morelos es la Ciudad de México, pero no podemos descartar la interacción con Puebla y una porción más amplia del Estado de México) se ven afectados en su influencia por la existencia de *núcleos económicos continentales* que, para el caso de México, lo constituye el *eje Chicago-Nueva York*, en primer lugar, que se constituyen como corazón continental y, en segundo lugar, un centro secundario conformado por el *eje Los Ángeles-San Francisco* (Chamboux-Leroux, 2001, pág. 602). En relación con ese razonamiento el *potencial de interacción* entre dos puntos geográficos es “una función de la distancia y de la masa”, de tal manera que:

---

<sup>64</sup> Este enfoque de economía regional se inspira en la Ley de Newton sobre la gravitación universal y la fuerza que las grandes conglomeraciones urbanas e industriales-productivas ejercen sobre otras de menor tamaño y las ordenan de acuerdo a sus particulares necesidades.



[...] el comercio será más importante entre regiones que estén más próximas una de otra y que tienen la masa más grande (las variables económicas tradicionales de la masa son el PIB regional y la población) en ese contexto estas regiones serán beneficiarias de la integración. (Pérez Mendoza & Polèse, 1995, pág. 2. Citado por Chamboux-Leroux, 2001, pág. 602)

Resultado de estos argumentos Pérez Mendoza y Polèse (1995) pronostican el comportamiento de Morelos como *indeterminado*, es decir, no pueden definir si gana o pierde con el proceso de integración regional internacional. Ello se debe a su estrecho vínculo una *metrópoli autónoma*-centro urbano local- que constituye la ciudad de México el cual ejerce su *fuerza gravitacional* y cuenta con una mayor cercanía y peso que los núcleos continentales, lo que dificulta saber la tendencia que asumiría el estado. La comprobación empírica para el caso de Morelos realizada por Chamboux-Leroux muestra que la entidad, para la fecha en que realizó su estudio, se comporta como una *entidad ganadora* y, por tanto, se beneficia por dicha apertura; ello se ve reflejado en un crecimiento del PIB estatal y un incremento en el nivel de la población (Chamboux-Leroux, 2001, pág. 603). El comportamiento de ambos indicadores con la información disponible a la fecha se aprecia en la siguiente tabla.

**Tabla 4.2: PIB y Tasa de Crecimiento Poblacional Nacional y de Morelos**

Periodo	Crecimiento PIB estatal <sup>^</sup>	Crecimiento PIB Nacional <sup>^</sup>	Tasa de crecimiento Poblacional estatal <sup>**</sup>	Tasa de crecimiento Poblacional nacional <sup>**</sup>
2003	N/D	N/D	1.09	1.21
2004	1.61%	4.21%	1.05	1.17
2005	3.76%	3.07%	1.24	1.18
2006	2.64%	4.98%	1.30	1.23
2007	3.18%	3.22%	1.37	1.29
2008	-1.40%	1.38%	1.42	1.33
2009	-2.73%	-4.74%	1.38	1.29
2010	6.86%	5.20%	1.34*	1.25*
2011	5.91%	3.92%	1.31*	1.20*
2012	4.93%	4.04%	1.27*	1.16*
2013	1.17%	1.39%	1.24*	1.13*
2014	0.79%	2.16%	1.22*	1.09*

<sup>^</sup> PIB reportado a precios constantes de 2008 por el Sistema de Cuentas Nacionales (INEGI, 2015)

\* Datos estimados por el CONAPO

\*\* Datos publicados por el CONAPO

**Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Cuentas Nacionales (INEGI) y el CONAPO**

Dos cosas destacan del cuadro anterior. En primer lugar el crecimiento constante de la población en el estado que supera desde el año 2005 el dato nacional y, en segundo lugar un comportamiento errático del PIB estatal durante el periodo observado pero con incrementos constantes que a veces es menor (2004, 2006, 2007 y 2008, 2013 y 2014) y a veces es mayor (2005, 2009, 2010, 2011 y 2012) que el indicador nacional, a excepción de lo ocurrido durante la crisis económica del 2008-2009 en que la caída se anticipa para la entidad desde el año 2008. Lo anterior nos permite considerar la tesis propuesta por Pérez Mendoza y Polèse (1995) sobre el nivel de integración de la economía morelense tanto al mercado nacional como al mercado internacional.

Por otro lado, la propuesta de Krugman y Livas Elizondo plantea un enfoque que también asume el papel determinante de las distancias geográficas y de los costos que estas representan para su articulación con las economías de aglomeración. La diferencia es que consideran que las fuerzas centrípetas de los centros urbanos locales pueden desaparecer ante la apertura del mercado al contexto internacional. Adicionalmente asumen que la economía mexicana presenta una estructura centro-periferia (siendo el centro la Ciudad de México y la periferia el norte del país) que se consolidó durante la etapa de sustitución de importaciones pero que, con el proceso de integración con el mercado norteamericano, esta tiende a atenuarse e incluso a desaparecer (Chamboux-Leroux, 2001, pág. 605).

Un factor que explica la concentración de la actividad productiva y comercial son los *forward linkage* (vínculos con la demanda que definen las empresas al situarse cerca de los mercados a los que va dirigida su producción) y los *backward linkage* (aproximación a sus abastecedores de insumos que implica acercarse, incluso, a los centros de producción de bienes y servicios que ocupa la fuerza de trabajo que las empresas usan), tales fuerzas que se vuelven altamente significativas ante *economías de escala* suficientemente importantes y son *acumulativas*, pues hacen aproximarse a las empresas al mercado más grande a razón de la reducción de costos que implican las *economías de aglomeración*. No obstante este

esquema centro-periferia soportado por los vínculos hacia adelante y hacia atrás<sup>65</sup> se deconstruye en el plano local con los procesos de apertura e integración y se reestablecen con otros territorios en el plano internacional (Chamboux-Leroux, 2001, pág. 606).

Los resultados previstos por este enfoque plantean una disminución de la concentración industrial hacia el centro interno –debida a la posible pérdida de peso es este- en favor de centros externos más importantes que el nacional al dejar hacer sentir su *fuerza gravitacional* que se puede dejar sentir, incluso, hasta la proximidad del centro nacional. Lo anterior eventualmente provocaría una disminución del *centro* y un aumento de industrialización en la *periferia*, que para el caso de México, es la región fronteriza más cercana a los centros exteriores. Para cotejar esta tesis Chamboux Leroux ocupa el índice de Theil encontrando que, aun cuando efectivamente hubo una desconcentración industrial de la Ciudad de México y un efecto de mayor concentración industrial hacia el norte del país, también los grandes estados centrales del país –Puebla, Guanajuato y Tlaxcala- registran un aumento significativo de su actividad industrial (Chamboux-Leroux, 2001, pág. 607) y, cómo ya vimos, también hay un interesante desempeño favorable en el estado de Morelos lo que, como refiere Chamboux-Leroux, nos invita a tomar con reserva los modelos de análisis industrial propuestos por los equipos de investigadores antes citados, pero eso no descarta los efectos que las medidas de apertura e integración han provocado en el comportamiento económico productivo de las regiones en México.

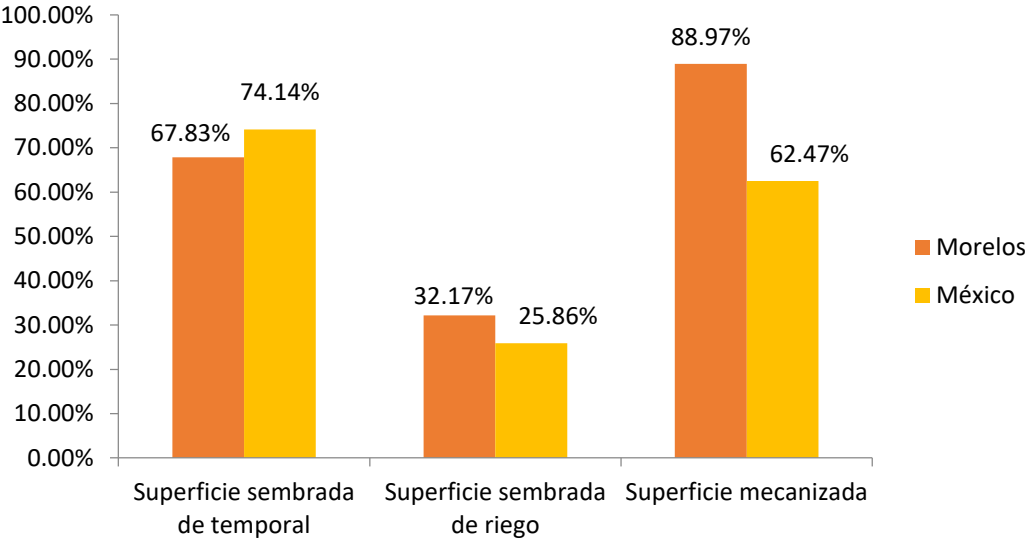
En línea con lo anterior, la referida reestructuración productiva conlleva la introducción de la informática para mejorar el control y la operación de la maquinaria y los equipos técnicos, habilitando la reorganización de la producción en módulos; permitiendo así, con el desarrollo de las telecomunicaciones y la mejora en la eficiencia de los sistemas de transporte, la ampliación del radio geográfico para el suministro de los insumos –que incluye la fuerza de trabajo- y consolidando así la extensión del fraccionamiento y deslocalización de los procesos productivos, situación de la que no es ajena la entidad morelense (Ordoñez, 2002, págs. 52-53).

---

<sup>65</sup> Esta noción de vínculos de demanda y vínculos de costos se retoman de Anthony Venables y es retomada por Chamboux-Leroux (2001, pág. 605), para contrastar con la realidad la interpretación de Krugman y Livas Elizondo.

Además con esa dinámica se genera una sensible disminución del número de trabajadores que se requieren en la producción si esta mantiene altos niveles de automatización. Ello explica porque en Morelos el sector industrial y agrícola son más productivos –medido a partir del PIB- comparados con el indicador nacional y, sin embargo, haya menos personas empleadas en dichos sectores y deba colocar, entonces un porcentaje mayor de trabajadores en el sector terciario, tal como lo muestra la gráfica siguiente la cual nos permite observar la manera en que se realiza la producción agrícola en el entidad.

**Gráfica 4.8: Comparativo de la actividad agrícola Nacional vs. Morelos**



**Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2010)**

Es notorio el alto grado de mecanización del suelo morelense, con una diferencia de más de 25 puntos porcentuales, lo anterior aunado a un mayor porcentaje en la superficie sembrada con tecnología de riego –un poco más de 6 puntos porcentuales más que el reportado a nivel nacional-; ello contrasta con un menor porcentaje de tierras de temporal en las que su producción depende de las condiciones climáticas. Lo anterior no es de extrañar pues, como señala Ávila Sánchez (2001), Morelos representó un poderoso imperio agrícola con cuatro siglos de existencia que ha evolucionado notablemente cumpliendo diferentes

papeles en el contexto nacional y, específicamente, en la región del centro del país de esta manera:

La producción agrícola de la entidad, al igual que el resto del país, apoyó el proceso de industrialización nacional en la década de los años cuarenta. [...] El sector agrícola de Morelos (principalmente a través de la producción de azúcar, hortalizas y miel), participó ampliamente en el llamado “milagro mexicano”, que tuvo vigencia hasta mediado de la década de los sesenta. [...] A partir de la década de los ochenta, se reorganizó la práctica de la actividad agrícola y pecuaria en Morelos, pero siempre en función de su función subsidiaria de la Ciudad de México y otros centros regionales (Toluca, Puebla, Taxco, Iguala, etc.) en el abasto de productos alimenticios que requiere el consumo de esas urbes. (Ávila Sánchez, La agricultura y la industria en la estructuración territorial de Morelos, 2001, pág. 30)

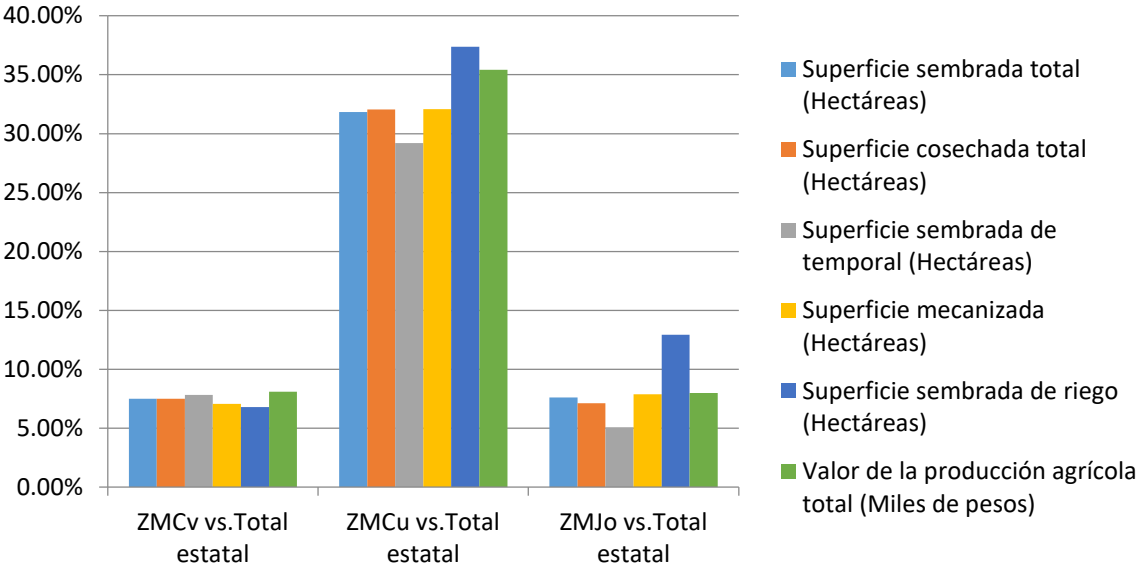
Al llegar a este punto se hace necesario observar que también ha cambiado el patrón de cultivo en la entidad, pasando de la existencia de un monocultivo de caña a una mayor diversificación de los cultivos existentes.

En relación con lo anterior y de acuerdo a los datos reportados por INEGI-SAGARPA (2011) las superficies sembradas y cosechadas en el estado los tres principales cultivos en la entidad fueron en primer lugar sorgo en grano con un 30.68% del total, en segundo lugar el maíz con el 21.32% y, en tercer lugar, la caña de azúcar con únicamente el 10.80%. Hay que reconocer que estos datos contrastan con lo reportado hacia el año 2000 y consignado por Ávila Sánchez (2001, pág. 39) pues en ese momento el maíz ocupaba el primer lugar con el 31.6 % de la superficie sembrada, en segundo lugar el sorgo en grano con el 25.3 % y, de nuevo en tercer lugar, la caña de azúcar con el 11.20 %.

También se observa que la distribución espacial de los procesos agrícolas y la actividad industrial no es homogénea entre las regiones, es evidente que ello da cuenta de la manera en que se han aprovechado las condiciones naturales, geográficas y demográficas de la entidad para inducir cambios en la vocación productiva de las regiones. La gráfica 4.9

muestra lo correspondiente a la parte agrícola y la 4.10 las unidades económicas y el personal ocupado en la industria manufacturera por ZM en la entidad.

**Gráfica 4.9: Comparativo de la actividad agrícola por ZM en Morelos**

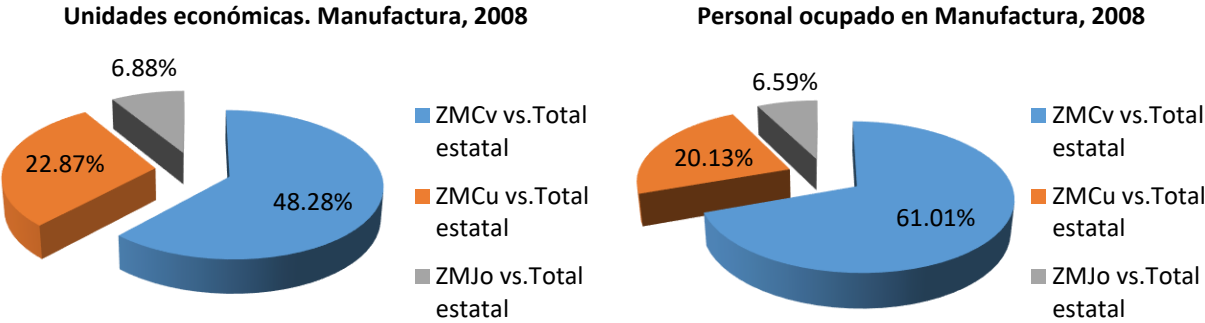


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2010)

Es evidente la prominente actividad agrícola que realiza la ZMCu frente a las otras dos ZM y, por consiguiente, el valor de la producción agrícola que esta reporta –de casi el 35% del total estatal- frente a un 16% que suman de las otras dos ZM. No es la intención dedicar mayor espacio a estos aspectos, la pretensión es perfilar la manera en que el estado ha ido ajustando el tipo de producción agrícola que realiza atendiendo las condiciones que el mercado le solicita, aunado las condiciones naturales y humanas producidas para orientar la vocación productiva del estado en un contexto de apertura e integración comercial con América del Norte.

En contraste la actividad manufacturera se concentra en la ZMCv, tanto por el número de unidades económicas que esta mantiene, como por el tamaño del personal ocupado en ese rubro, tal circunstancia se aprecia en la gráfica siguiente.

**Gráfica 4.10: Comparativo de la actividad agrícola por ZM en Morelos**



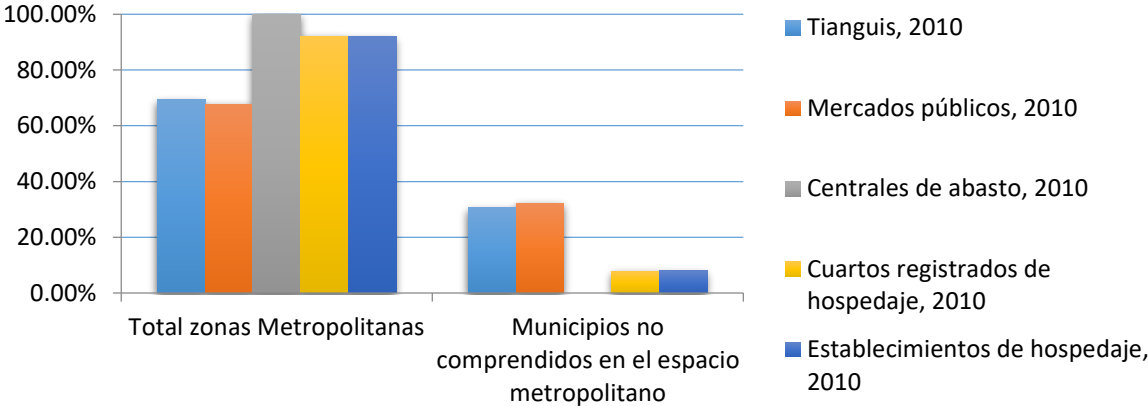
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2010)

En este caso es evidente el predominio de la ZMCv en este rubro frente a las otras dos ZM, no obstante que en la ZMCu se encuentra ubicado el Parque Industrial Cuautla, y la mínima actividad manufacturera que ocurre en el sur (ZMJo) de la entidad, es evidente que la articulación con el centro que representa la ciudad de México y la zona industrial de Puebla al oriente de la entidad incide en estas características.

Finalmente, en cuanto al plano económico, la actividad terciaria en la entidad es la más importante, tanto por el PIB que reporta como por el número de empleos que genera, en ese sentido cabe observar que un volumen importante de esa actividad se encuentra en la actividad comercial y turística y, además, vinculada al sector informal de la economía que segmento que tradicionalmente mantiene bajos niveles educativos y de recursos tecnológicos

ocupados. La gráfica siguiente nos da una idea como este tipo de actividades está distribuido entre las ZM y los municipios que no se encuentran comprendidos en esas zonas.

**Gráfica 4.11: Comparativo de la actividad comercial y turística en Morelos**

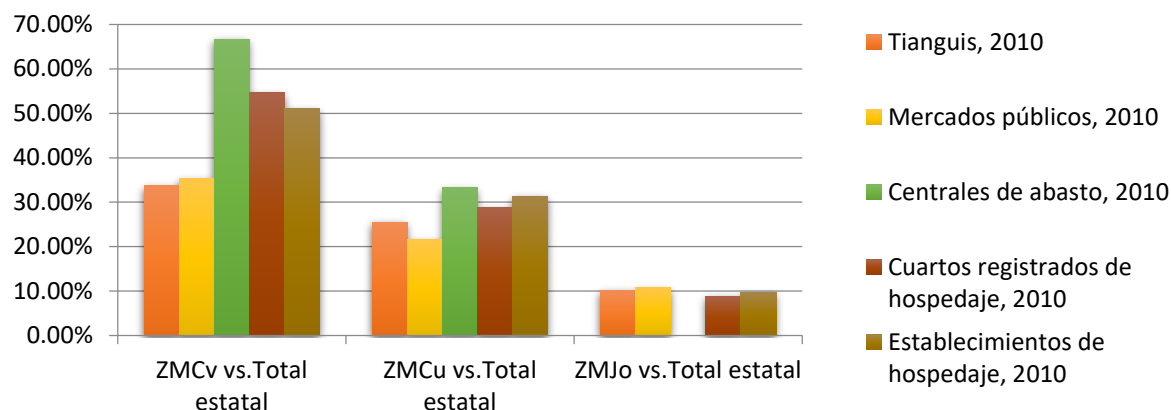


**Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2010)**

Es posible reconocer que estas actividades, que absorben un número importante de trabajadores, se concentran de manera fundamental en las zonas urbanas, de manera que los habitantes de los municipios comprendidos en las zonas no metropolitanas se ven obligados a acudir a los centros urbanos para realizar su abasto y trabajar en los espacios dedicados a la actividad turística en la entidad. Lo que sigue preguntarse es cómo se distribuyen estas actividades en cada una de las ZM, la gráfica siguiente nos permite una visión general de esa cuestión.



**Gráfica 4.12: Comparativo de la actividad comercial y turística por ZM en Morelos**



**Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2010)**

De nueva cuenta se pone de manifiesto el peso específico de la Zona Metropolitana que constituye la ciudad capital, esta concentra de manera clara cada uno de las actividades aquí referidas y muy de lejos se encuentran las otras dos zonas metropolitanas. La cuestión es que este rubro representa el más importante, así que las personas que deseen involucrarse en esas actividades se ven obligadas a ubicarse en esos espacios urbanos.

Con los datos locales aquí presentados podemos identificar la magnitud del estado de Morelos en el contexto nacional: es una pequeña entidad en la que se acentúan muchos de los rasgos que suceden en el país. Para el *Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)* la entidad se encuentra, para el 2012, en el lugar número 21 –seis posiciones debajo del promedio nacional- según el *Índice de Competitividad Estatal (ICE)* que ellos mismos elaboran.

Lo anterior implica que la entidad retrocedió un lugar respecto del año 2010 cuando se colocaba en el número 20 en un *índice compuesto* con 89 indicadores, agrupados en 10 subíndices. Es importante señalar que a pesar de lo que se le pueda discutir al ICE este representa una evaluación amplia de diversos factores que inciden en la actividad económica de un estado, en ese sentido para el IMCO la competitividad es:

[...] la capacidad de las entidades federativas para atraer y retener talento e inversiones. Un estado competitivo es aquel que consistentemente resulta atractivo para el talento y la inversión, lo que se traduce en mayor productividad y bienestar para sus habitantes. Para medir esto, nuestro Índice evalúa las capacidades estructurales y coyunturales de las entidades. (IMCO, 2015, pág. 154)

La evaluación de los diferentes subíndices y la posición alcanzada en cada uno de ellos por el estado de Morelos se puede apreciar en la tabla 4.3.

**Tabla 4.3: Índice de Competitividad Estatal del IMCO valores para Morelos**

Subíndice		Lugar que ocupa Morelos		Comentario	Qué mide	Número de indicadores
		2012	2010			
1	<b>Sistema de derecho confiable y objetivo</b>	31	22	Retrocedió 9 posiciones, en penúltimo lugar, solamente superado por Guerrero	El subíndice Sistema de derecho confiable y objetivo busca evaluar el entorno de seguridad pública y jurídica en las entidades federativas del país.	10 indicadores
2	<b>Manejo sustentable del medio ambiente</b>	4	5	Avanzó una posición, entre los primeros 5	El subíndice Manejo sustentable del medio ambiente mide la capacidad de las entidades federativas para aprovechar el potencial de los recursos naturales, sin poner en riesgo su sustentabilidad en el mediano y largo plazo.	11 indicadores
3	<b>Sociedad incluyente, preparada y sana</b>	14	14	Se mantiene en el mismo lugar, arriba del promedio nacional por 4 posiciones	El subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana mide la calidad de vida de los habitantes a través de tres áreas principales: salud, educación e inclusión. Éstas dan un claro indicio de las oportunidades que existen para forjar y atraer capital humano a la entidad.	18 indicadores
4	<b>Sistema político estable y funcional</b>	32	n/d	En el último lugar	El subíndice Sistema político estable y funcional mide la profundización de la democracia, así como la confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones públicas	5 indicadores
5	<b>Gobiernos eficientes y eficaces</b>	25	22	Retrocedió 3 posiciones, se encuentra 12 lugares abajo del promedio nacional	El subíndice Gobiernos eficientes y eficaces evalúa la forma en que los gobiernos de las entidades federativas son capaces de influir positivamente en la competitividad mediante políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo económico local.	7 indicadores
6	<b>Mercado laboral</b>	11	20	Avanzó 9 posiciones, se encuentra 9 posiciones por encima del promedio	El subíndice de Mercado laboral mide la productividad de los trabajadores y otras características esenciales de este sector, ya que representa el factor de producción más importante para la competitividad de cada entidad federativa.	7 indicadores
7	<b>Economía estable</b>	8	5	Retrocedió 5 posiciones, aun así está 10 lugares encima del promedio nacional	El subíndice Economía estable busca evaluar los principales determinantes del crecimiento, la deuda pública y el perfil de la Población Económicamente Activa.	8 indicadores
8	<b>Sectores precursores</b>	18	22	Avanzó 5 posiciones, aún así se encuentra 4 lugares por debajo del promedio	El subíndice Sectores precursores incluye al financiero, de telecomunicaciones y de transporte. Dichos sectores son de gran importancia pues se les considera como condiciones necesarias para impulsar el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo.	9 indicadores
9	<b>Aprovechamiento de las relaciones internacionales</b>	22	23	Avanzó una posición, se encuentra 10 posiciones abajo del promedio	El subíndice Aprovechamiento de las relaciones internacionales califica el grado con el cual las entidades capitalizan su relación con el exterior para elevar su competitividad.	5 indicadores
10	<b>Innovación de los sectores económicos</b>	5	7	Avanzó 2 posiciones, se coloca entre los 5 mejores	El subíndice Innovación de los sectores económicos mide la capacidad que tienen las empresas mexicanas para competir con éxito en la economía mundial y estimular la economía de las entidades donde se ubican.	9 indicadores

Fuente: Elaboración propia con datos del IMCO (2015)

Es posible apreciar que el estado obtiene una evaluación por encima del promedio en cinco de los subíndices del ICE y en otros cinco una evaluación por debajo del promedio, sin embargo no le alcanza para que el índice global se coloque por encima del promedio nacional, quedando, como ya dijimos, en la posición 21. Los aspectos en donde alcanza su mejor evaluación son los subíndices 2 (Manejo sustentable del medio ambiente), 10 (Innovación de los sectores económicos) y 8 (Economía estable). Por otro lado, los subíndices peor evaluados son el 1 (Sistema de derecho confiable y objetivo), 4 (Sistema político estable y funcional) y 5 (Gobiernos eficientes y eficaces). Esta situación nos da la pauta para abordar, ahora, el *aspecto político* en la entidad.

Tapia Uribe (2004) considera que a pesar de la relevante presencia de los gobernantes zapatistas en la entidad y de las acciones realizadas por otros actores no ha sido posible convencer a los morelenses del relevante papel que ellos tienen en la conducción de las acciones políticas en su territorio; en su opinión “Esto no quiere decir que no exista o no haya existido una clase política morelense, sino que no ha logrado consolidarse” (Tapia Uribe, 2004, pág. 27).

Al parecer desde la época de la colonia había una circunstancia en la que aun siendo enormemente poderosos los hacendados se encontraban ausentes del territorio, lo que no impedía la defensa de sus intereses pero sin conformar necesariamente un bloque conciso que tuviera capacidad para oponerse a las imposiciones de gobernantes desde los poderes del centro del país. Esta circunstancia se ve reflejada también al terminar la gesta revolucionaria cuando, por ejemplo, el General Genovevo de la O mediante una declaración en el congreso desconoce a Ismael Velasco señalando que el estado de Morelos estaba cansado de mandatarios de afuera. La respuesta obtenida nos da una idea de como se solucionaban las cosas en la entidad: Ismael Velasco tomó posesión con respaldo del ejército en septiembre de 1924 y el General de la O fue removido de Cuernavaca y reasignado como jefe de operaciones en Tlaxcala (Tapia Uribe, 2004, pág. 28).

Adicionalmente, esa práctica de influir directamente en el candidato a gobernador del partido en el poder (PRI) en cada estado -en un sistema donde era prácticamente seguro que el designado candidato sería el próximo gobernador-, producía un efecto escalera en el cual esa práctica se repetía hacia abajo en el ejercicio del poder; en ese sentido “La influencia del

governador y del presidente de la República en la selección de los candidatos a senadores y diputados de todo el país ha sido ampliamente documentada (Benítez, 1999:47)” (Tapia Uribe, 2004, pág. 39).

Dos asuntos más son relevantes en el análisis de esa *clase política*: el estudio de su autonomía y los rasgos de su identidad. Ello, en nuestro caso, implica definir ¿quienes constituyen la clase política morelense?. La *clase política* puede ser entendida como “una minoría de personas que dirigen la cosa pública” (Mosca, 1992, pág. 23), es decir, el conjunto de actores que gobiernan; esta clase nunca desaparece y además del poder formalmente instituido se conforma por un grupo social más amplio que:

En cualquier caso, la clase política juega un papel insustituible de intermediación entre esa autoridad superior y los gobernados. *En cualquier caso la clase política influye sobre el bienestar público y el desarrollo material de la sociedad a través de sus políticas públicas. Pero además influye de manera muy compleja sobre la forma de hacer política y sobre los valores que sustentan a la sociedad en general.* (Tapia Uribe, 2004, pág. 30. Cursivas nuestras)

Para efectos de este estudio son sumamente relevantes las relaciones que señala Tapia Uribe. En primer lugar porque se identifica que hay actores intelectuales y materiales que inciden en las políticas públicas y, de esa manera, en el bienestar y desarrollo de la sociedad; en segundo lugar, porque definen las prácticas políticas a través de ciertos valores que, igualmente se encuentran definidos desde la clase política. Así, podemos reconocer que en cierto momento, por ejemplo, se promueve el nacionalismo o los procesos de crecimiento e industrialización interna y, en otros momentos, la apertura comercial, el uso de esquemas empresariales en la gestión pública o la eficiencia y la eficacia como criterios ordenadores de la acción de gobierno, dependiendo que le sea más conveniente a la *clase política* en ese momento.

Para Tapia Uribe la peculiaridad en el desarrollo de la clase política de Morelos fue su origen externo, que se remonta al asentamiento de Hernán Cortés en esas tierras de Cuauhnáhuac (Cuernavaca). Sin embargo, con el levantamiento de Emiliano Zapata se generó la aparición de una nueva clase política que permaneció aun a la muerte del caudillo, logrando ejercer el poder en la entidad: los excombatientes zapatistas. La historia posterior a la conclusión de la revolución esta llena de ejemplos de la manera en que los hacendados, los

excombatientes zapatistas y el gobierno federal luchaban por incidir en la definición del gobernante de la entidad, proceso donde la federación e, incluso, el congreso local participaban en las presiones y acciones emprendidas para nombrar al gobernador. No fue sino hasta 1930, cuando fue elegido, Vicente Estrada Cajigal –abuelo del primer gobernador panista de la entidad- que regresó la estabilidad política al estado (Tapia Uribe, *Los herederos del patrimonio político de Morelos: su clase política*, 2004, pág. 31).

Hubo también gobernadores de extracción zapatista es el caso de Elpidio Perdomo y Rodolfo López de Nava –ambos excombatientes-, este último llega al poder -en 1952- con la primera elección del Partido Revolucionario Institucional y, al parecer, se le atribuye la apropiación institucionalizada del símbolo zapatista, con lo que dicha figura quedó subsumida al naciente partido político. De manera que, aun cuando seguía existiendo la presencia de los excombatientes zapatistas, tanto los gobernadores del estado como los presidentes municipales de Cuernavaca eran nombrados con el visto bueno presidencial (Tapia Uribe, *Los herederos del patrimonio político de Morelos: su clase política*, 2004, pág. 32). En esa lógica la dinámica era la siguiente:

Estos gobernadores (generalmente carentes de un apoyo y popularidad local) terminaban formando su equipo de trabajo con gente de fuera del estado y de Cuernavaca (*ibíd.*). Este esquema se repetía con los presidentes municipales, con la diferencia de que ahora el gobernador era quien otorgaba su visto bueno a los candidatos del PRI. (Tapia Uribe, *Los herederos del patrimonio político de Morelos: su clase política*, 2004, pág. 32)

De esta manera, el sistema de ordenamiento político presidencialista-corporativo que definió el PRI-Gobierno, funcionaba disciplinando a los participantes en una cadena de mando que reconocía el poder y la jerarquía del sujeto a la cabeza de la pirámide y así sucesivamente en cada uno de los niveles de la estructura organizacional –formal e informal- definida para el ejercicio del poder. Este esquema funcionó plenamente hasta épocas recientes; sin embargo, sobre todo en la última década del siglo pasado, se fueron gestando cambios graduales a partir de las transformaciones que sufrió la clase política en el plano nacional y local; en primer término con los procesos de industrialización pero, después, con los procesos de apertura comercial, crisis económica y de legitimidad política.

Lo anterior también implicó la consolidación de un esquema peculiar respecto de los procesos de reclutamiento político en México, al respecto se dice:

[...] las guerras civiles fueron perdiendo importancia como experiencias formativas de los políticos, siendo reemplazadas por fuerzas institucionales. Entre las primeras y más importantes de esas variables institucionales estuvo la educación. (Camp, 1999, pág 107.)

Tapia Uribe (2004, pág. 33) hace alusión a la importancia de la educación y la escuela –en particular la universidad- en la conformación de los miembros de la clase política que asumía posiciones de gobierno pues un buen número de ellos (a partir de Luis Echeverría) fueron reclutados desde su posición como académicos en espacios universitarios –muchos en la UNAM- e inclusive, ya con Salinas de Gortari, en universidades privadas y del extranjero, lo que significó que:

Esta influencia de la educación individual y la experiencia como académico, a pesar de que las camarillas –mecanismo de red personal- siguiendo el mecanismo de reclutamiento político más importante, creció hasta constituirse en una categoría de clase política propia, los tecnócratas políticos mexicanos. (Camp, 1996.)

Podemos decir que lo anterior coincide con el hecho de que la educación se constituyó como un medio para que las clases medias lograran acceder a la participación política, convirtiéndose así en un instrumento para adquirir prestigio social y presencia en el orden simbólico, de manera que cuando algún tema en la agenda pública amenaza poner en riesgo el acceso a la educación de las clases medias estas reaccionan y, en algunas ocasiones, se movilizan (Tapia Uribe, Los herederos del patrimonio político de Morelos: su clase política, 2004, pág. 34). De esta forma los procesos de industrialización y urbanización en Morelos – a los que nos referimos previamente-, significaron un crecimiento importante de la demanda educativa y, por consiguiente, de la clase media que sirvió de base para la transformación de los procesos políticos que ocurren en la entidad.

Podemos estar de acuerdo, de manera general, con Tapia Uribe, Moctezuma Navarro y Quero (2004) en relación a que el proceso de cambio y transformación política en Morelos implicó el tránsito de:

[...] un gobierno autoritario, con un pluralismo político limitado por un partido hegemónico y un poder presidencial monopólico –que es el que ha caracterizado a México (Meyer, *op.cit:*28)- en un escenario político estatal, a un sistema de frenos y

contrapesos que evita el abuso del poder de aquellos investidos de autoridad. (Tapia Uribe, Quero, & Moctezuma Navarro, Presentación, 2004, pág. 11)

Este proceso, sumamente complejo, se fue consolidando sobre todo a partir del último quinquenio del siglo XX. En primer lugar porque la clase política fue objeto de un conjunto de transformaciones en su conformación, perfil y actuación en el plano local. Tapia Uribe (2004) en un interesante ejercicio de análisis sobre los procesos de cambio en Morelos, reconoce que la *clase política* en la entidad además de incluir la figura del gobernador –y, por supuesto, a los exgobernadores con cierto arraigo y presencia en el estado- esta integrada por los personajes que participan en la actividad política del ámbito local, evidentemente se incluyen aquellos que teniendo algún vínculo con Morelos sostienen relaciones importantes con el poder federal en la capital del país. En ese sentido son considerados -por el rol que juegan en el ejercicio de gobierno-, como parte de la *clase política estatal* los senadores, los diputados federales, los diputados locales y los presidentes municipales, estos a partir de los procesos sociales ocurridos en la última década del siglo XX que marcaron un cariz de pliralismo político.

La composición y perfil de estos grupos de actores políticos se fue transformando especialmente en aspectos como su lugar de nacimiento, formación o nivel educativo, sus trayectorias de vida y su afiliación partidista porque, al mismo tiempo, encontraron la creciente conformación de un sistema de contrapeso para el ejercicio del poder. Dicho sistema se encuentra constituido por la burocracia estatal –que en un principio se mostraba totalmente plegada al gobierno priísta y que ha ido cambiando esa condición-, la clase media de la entidad, los empresarios locales y los académicos, intelectuales e investigadores asentados en el estado y, en menor medida diríamos nosotros, con los medios de comunicación locales.

Un conjunto de hechos permitieron que eso ocurriera. Uno de ellos fue la constitución de una amplia franja de la población que puede considerarse de clase media, con mayores



niveles educativos y mayores posibilidades e interés para participar en la definición de la política local, tal como lo documenta Tapia Uribe (2004, págs. 34-39) que, junto con otros actores de la entidad, fue demandando que los candidatos a ocupar algún espacio de representación popular –desde gobernadores hasta presidentes municipales- se ajustaran a un perfil diferente al que hasta ese momento habían detentado ese grupo de la clase política. De esta manera los referidos representantes que tradicionalmente habían sido designados a propuesta del presidente de la república –para el caso del gobernador, los senadores y los diputados federales- y por el gobernador -en el caso de los diputados locales y los presidentes municipales- vieron cambiar esta práctica, como dijimos, al final del siglo pasado. Además, también fueron transitando de un perfil de políticos que tenían su mayor apoyo al exterior de la entidad –por su desempeño y trayectoria política y profesional en vinculados al gobierno central o al PRI en el plano nacional- y con una formación preponderante de licenciatura en derecho –obtenida en la UNAM o en la UAEM- a una multiplicidad de perfiles de formación profesional y de trayectoria política ya no solo vinculados al partido en el poder.

Este hecho no fue menor pues se acompañó con lo que ya tratamos en el capítulo 2 - apartado 2.4- de este trabajo respecto de los procesos de crisis económica y de legitimidad política en el plano nacional con sus efectos en el plano local. El último gobernador priísta en la entidad que conjugó un fuerte arraigo local con un visto bueno del ejecutivo federal fue el que ocupó el cargo durante el sexenio 1988-1994, nos referimos a Antonio Riva Palacio López. Para el siguiente periodo (1994-2000) aún con la existencia de un presidencialismo fuerte -reforzado ante la crisis de legitimidad que vivió Carlos Salinas- se postuló para ocupar la gobernatura del estado al General de Infantería Jorge Carrillo Olea a quien, aunque nacido en el municipio de Jojutla, se le ubicaba como lejano al estado y miembro del viejo cuño priísta. Cabe presentar, en este punto, breve panorama de los últimos gobernadores que ha tenido la entidad, ellos se muestran en el siguiente cuadro con alguna información relevante de su perfil, trayectoria profesional y afiliación política.

**Tabla 4.4: Gobernadores de Morelos 1988-2018**

Gobernador	Periodo de Gobierno	Afiliación partidista	Lugar de nacimiento	Formación profesional y cargos previos	Datos importantes
<b>Antonio Riva Palacio López</b>	1988-1994	PRI	Cuautla	Abogado. Diputado Federal y Senador por Morelos, Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje	Con vínculos familiares con la Clase Política más antigua del país que se remonta a la colonia con Vicente Riva Palacio y Mariano Riva Palacio. Obtuvo el 75.8% de los votos
<b>Jorge Carrillo Olea</b>	1994-1998	PRI	Jojutla	General de infantería. Ocupó cargos en el ejecutivo federal siendo los de mayor rango Subsecretario en la SHCP y en la Secretaría de Gobernación y director del CISEN	Solicitó licencia y no concluyó su mandato, acusado de brindar protección a narcotraficantes y secuestradores, ganó con el 67.27 % de los votos
<b>Jorge Morales Barud</b>	1998-2000	PRI	Puente de Ixtla	Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Austin Texas. Diputado local y Secretario de Gobierno con Carrillo Olea	Gobernador interino por destitución de Carrillo Olea
<b>Jorge Arturo García Rubí</b>	2000	PRI	Cuernavaca	Abogado. director del Facultad de Derecho y Académico en la UAEM, juez penal de primera instancia, procurador general de justicia y magistrado del Supremo Tribunal de Justicia (a nivel estatal)	Por cambios en la ley Morales Barud terminó el periodo de suplencia y no podía ser extendido, por esa razón se le designó como gobernador a García Rubí por 4 meses y medio.
<b>Sergio Estrada Cajigal</b>	2000-2006	PAN	Cuernavaca	Licenciado en Ciencias de la Comunicación. Presidente municipal de Cuernavaca, se introdujo a la política mediante la CANACINTRA.	Nieto del exgobernador Vicente Estrada Cajigal, terminó su mandato y estuvo acusado por vínculos con el narcotráfico. Obtuvo el 55.1 % de los votos
<b>Marco Adame Castillo</b>	2006-2012	PAN	Cuernavaca	Médico Cirujano. Consejero Ciudadano de la Comisión Electoral del Estado de Morelos, Diputado Federal, Senador.	Fundador del grupo <i>Testimino y Esperanza</i> al cual se le vincula a la ultraderecha. Obtuvo el 35.14% de los votos
<b>Graco Ramírez Garrido Abreu</b>	2012-2018 (en funciones)	PRD	Villahermosa Tabasco	Abogado. Diputado Federal y Senador por Morelos, activista político y Fundador del Partido Socialista de los Trabajadores (PST)	Exmilitante del PST, del PMS y del PRD, Hijo de excombatiente del Escuadrón 201. Obtuvo el 42.43 % de los votos

**Fuente: Elaboración propia con datos de distintas fuentes**

Como ya dijimos en las entidades del país el gobernador representa –aún ahora- la cúpula del poder local, de esa manera, su función y desempeño real y simbólico resulta fundamental en la estabilidad y funcionamiento del régimen.

A partir de lo anterior el arribo de Carrillo Olea a la gobernatura del estado, nos parece, fue también un resultado de la fórmula ocupada por Salinas de Gortari –como cabeza del gobierno federal y del partido político- en el que se combinó la presencia de priístas de la vieja guardia –Fernando Gutiérrez Barrios, Jorge de la Vega Domínguez y Carlos Hank González- con la emergencia de una nueva generación de políticos –entre los que destacaba Luis Donald Colosio- y la presencia de los denominados tecnócratas –como Ernesto Zedillo, Pedro Aspe y Jaime Serra Puche-. En ese tenor el arribo de Carrillo Olea fue observado, al interior de la entidad, con recelo y como parte de ese sistema de negociaciones y *amarres políticos* negociados en el centro. Sin embargo, este régimen se resquebrajó a la conclusión del periodo de gobierno de Salinas de Gortari, orillándolo –dos años antes de que terminara su mandato- a solicitar una licencia para separarse del cargo, ante la inminencia de un juicio político y la imposibilidad de conciliar con las diversas fuerzas sociales para seguir gobernando la entidad.

Este hecho es, probablemente, uno de los de mayor relevancia en la historia reciente del estado y con repercusiones a nivel nacional pues representó la primera ocasión en la historia reciente del país que un gobernador fue sujeto de juicio político procedente según la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto ocurrió debido a varias causas (Quero & González Vázquez, 2004, págs. 100-103). Una fue el ambiente adverso en el que Carrillo Olea asumió la gobernatura del estado, pues apenas en enero de 1994 había ocurrido el levantamiento zapatista en Chiapas y en marzo –en pleno proceso electoral en la entidad-, fue asesinado Luis Donald Colosio, en un estado donde seis años antes había perdido las elecciones Salinas. Otra causa fue que, con la crisis de diciembre de 1994, se prefiguró una disminución de los recursos que habían llegado a la entidad mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) impulsado por el gobierno de Salinas que, para el caso de Morelos, representó una importante fuente de recursos –para la segunda entidad más pequeña del país se destinó cerca del 2% del gasto ejercido con apenas 1.5 del total de la población nacional- como un medio para recuperarlo electoralmente.

De esta forma la crisis de 1994-1995 significó una reducción del margen de maniobra presupuestal –antes de concluir el primer año de gobierno- y además “la crisis de 1994 golpeó con mucho mayor fuerza las estructuras productivas de Morelos que las de los otros estados de la región centro, por el tipo de empresas ubicadas en el espacio productivo” (Quero & González Vázquez, 2004, pág. 105).

Otro elemento que se agregó para la salida de Carrillo Olea fue un conflicto de importante magnitud ocurrido en el municipio de Tepoztlán desde principios del mes de marzo de 1995. Nos referimos al rechazo a la construcción de un Club del Golf a las faldas del cerro del tepozteco. Este hecho implicó una amplia movilización, con apoyo de amplios sectores de la sociedad civil nacional e internacional, resultando múltiples manifestaciones, enfrentamientos entre la autoridad y los pobladores del municipio, la salida del presidente municipal, la muerte del tío del alcalde depuesto y de un dirigente de primer orden el movimiento, detención de algunos líderes, la solicitud del gobernador al Congreso para desaparecer los poderes del municipio y, por parte de los pobladores, la intención de reivindicar un municipio libre y autónomo, situación de conflicto que se mantuvo prácticamente hasta la salida de Carrillo Olea de la gobernatura, a pesar de los diversos esfuerzos de mediación que incluyeron al gobierno federal; ante ese conjunto de situaciones provocó que en abril de 1996 la empresa promotora de la construcción del Club de Golf anunciara su decisión de suspender el el proyecto por condiciones de ingobernabilidad del municipio (Quero & González Vázquez, 2004, págs. 109-114).

Un asunto más que contribuyó a la salida del gobernador fue el incremento de la inconformidad respecto de la creciente ola de criminalidad e inseguridad en la entidad, situación que resultó en una especie de alianza-convergencia entre actores y grupos políticos de diversas filiaciones y trayectorias para solicitar la salida del gobernador, de esta manera:

En efecto el desgaste del gobierno se manifestaba en sus dificultades para hacer frente a la inseguridad pública. Aunque el problema no era privativo de Morelos, esta temática permitió aglutinar sectores muy diversos de la sociedad y proyectar así la imagen de un estado y gobierno incapaz de garantizar la seguridad de sus habitantes. (Quero & González Vázquez, 2004, pág. 118)

Se reclamaba impunidad, por algunos, y el ejercicio de “mano dura” por otros. La contradicción resultaba evidente: cómo un gobernador de perfil militar, que había sido

responsable del sistema de seguridad nacional, no era capaz de controlar la situación; o era complice o incapaz de gobernar y por eso debía dejar el cargo. Además ya pesaba sobre él un señalamiento de Sam Dillon y Craig Tyes, periodistas del *New York Times* –se le otorgó al primero el *premio Pulitzer* lo que, en alguna medida contribuyó a disminuir los ánimos de confrontación de los políticos mexicanos con los periodistas- que vinculó a Carrillo Olea y a Manlio Fabio Beltrones con el narcotráfico (Quero & González Vázquez, 2004, pág. 123).

De esa manera, entre junio de 1997 y mediados de 1998 se convocaron varias movilizaciones, entre ellas las llamadas *marchas del silencio* que sumaron a figuras como Graco Ramírez (en ese momento exdiputado, líder del PRD y actual gobernador, quien aportó datos sobre el monto de dinero que los secuestros le habían reportado a los criminales), empresarios agrupados en la COPARMEX y la CANACOPE y diversos dirigentes sociales, académicos, investigadores y gente de los medios de comunicación de la entidad.

Ante ese ambiente ocurrió la detención, por agentes federales, del comandante antisequestros del estado cuando trataba de deshacerse del cuerpo de un supuesto secuestrador en la carretera hacia Acapulco; el gobernador cometió el error de defender a su Procurador del Justicia –de quien se exigía su renuncia y la depuración de los cuerpos de seguridad del estado- diciendo que “metería las manos al fuego por él” ante lo complicado de la situación intervino ya el gobierno federal, se realizó una reunión ante el gobernador y el Secretario de Gobernación –Francisco Labastida Ochoa- para intentar darle alguna salida al conflicto creciente (Quero & González Vázquez, 2004, págs. 119-120).

Adicionalmente, para esas fechas ya había cambiado la composición de la Cámara de Diputados del Estado –mediante las elecciones intermedias ocurridas en 1997- proceso en que el PRI perdió la mayoría absoluta del órgano legislativo pues para esa legislatura (la XLVII) contó solo con 12 diputados (en un inicio fueron 13 pero uno de ellos renunció a su bancada y se agregó al PRD), mientras que los demás partidos sumaban 18 en total (12 del PRD, 5 del PAN y uno del Partido Civilista Morelense) y habilitando una adversa correlación de fuerzas. Ello permitió que -para el 8 de mayo del 2008- la denuncia por responsabilidad política se convirtiera en Juicio político al gobernador. Ante esta condición Carrillo Olea solicita el 15 de mayo de ese mismo año licencia al cargo de gobernador del estado.

La salida obligada del gobernador, como ya se dijo, constituye un hecho sumamente relevante en la transformación de la cultura y de la clase política en la entidad. Representó la defenestración del viejo regimén, derivada en una especie de *muerte simbólica* de la figura de mayor jerarquía en la pirámide del poder estatal l-el gobernador- en un contexto donde el PRI-gobierno aun no había perdido el poder a nivel federal. Podríamos decir que, en ese sentido, se experimentó una sensación de victoria mayúscula contra la expresión de los usos y costumbres más significativos y arraigados del régimen priísta, lo cual contribuyó a fortalecer una clase política estatal que, hasta ese momento, se había caracterizado por estar institucionalizada y supeditada a las disposiciones del poder central y, por esa razón, debilitada y prácticamente nulificada.

Ante este hecho las elecciones del año 2000 ocurrieron en la entidad con un resultado que ya se antojaba previsible. Ante el hartazgo de lo ocurrido durante los años de gobierno del PRI, en el plano federal Vicente Fox con la cobertura partidista del PAN y de una organización paralela (*Los Amigos de Fox*) trabajaron en la promoción del llamado *voto útil* logrando sumar un gran número de votantes a su favor, lo que permite su triunfo con el 42.52% de la votación contra un 36% de su más cercano competidor, el priísta Francisco Labastida Ochoa.

En el plano local, como se muestra en el cuadro 4.4 el también panista Sergio Estrada Cajigal obtiene el 55.1% de la votación seguido muy de lejos –con el 27.4% de los votos– por el priísta Juan Salgado Brito. No obstante en el ámbito de las presidencias municipales esa elección el PRI mantuvo 16 alcaldías, frente a 8 que ganó el PAN y 8 más que se adjudicó la coalición encabezada por el PRD. En cuanto a las diputaciones locales el PAN obtuvo 15 (10 por voto directo y 5 plurinominales), el PRI 12 (8 por voto directo y 4 plurinominales) y el PRD sólo 3 plurinominales, dicha composición favoreció al gobierno de Estrada Cajigal.

Sin embargo, el gobierno de Estrada Cajigal no se distinguió por cumplir con las altas expectativas que provocó la alternancia política. En un sentido muy similar a lo que ocurrió con Fox en el plano federal su ejercicio de gobierno se quedó corto e, incluso, terminó su periodo en medio de escándalos, acusado por vínculos y tratos con prominentes figuras del narcotráfico y con la existencia de una denuncia penal en su contra por esa causa que, vale la pena decir, no prosperó. Uno de los hechos más relevantes en materia educativa fue la

creación de la *Secretaría de Educación Estatal* durante su gobierno y la formulación del Plan Estatal de Educación por un método de *Consulta Pública* (Tapia Uribe, 2004 a, pág. 380), temas de los que hablaremos más adelante.

Por otro lado, para las elecciones del año 2006 el PAN mantuvo la gubernatura del estado con un menor nivel de votos pues la diferencia entre Marco Adame del PAN y Fernando Martínez Cué de la coalición que encabezó el PRD fue de apenas 3.88 puntos porcentuales. El esquema de votación fue interesante porque para la presidencia de la república el ganador en el estado fue la coalición del PRD (con Andrés Manuel López Obrador como candidato) que obtuvo el 44.11% de los votos contra el 31.92% conseguidos por el PAN (con Felipe Calderón como candidato).

No obstante por el lado de las elecciones para ayuntamientos la coalición del PRD obtuvo 15 municipios –la mayoría en el centro norte y sur de la entidad- contra 7 que ganó el PAN (entre ellos Cuernavaca y Cuautla) y 5 el PRI. En el terreno de las diputaciones locales el PAN se hizo de 12 diputados (9 por votación directa y 3 plurinominales), el PRD de 11 (9 voto directo y 2 plurinominales) y el PRI obtuvo solo 4 diputaciones plurinominales, por lo que la composición de la cámara durante ese periodo mantuvo un esquema donde no figuró prácticamente el PRI y ninguno de los partidos tenía la mayoría por lo que debieron colaborar haciendo alianzas con los otras fuerzas políticas para conseguir sus propósitos en esa legislatura. Por el lado de los Senadores de los tres escaños dos fueron para el PAN y uno para el PRD, este quedó en manos de Graco Ramírez Garrido Abreu, que desde ahí consolidó su posibilidad para ser el candidato del PRD a gobernador para las elecciones del 2012. Finalmente en el ámbito de los diputados federales para esa legislatura el PAN ganó tres, en tanto que el PRI como el PRD ganaron una diputación cada uno.

Estos datos nos dan idea de la manera en que se distribuyó el poder durante el periodo 2006-2012 en el plano de la gubernatura y las senadurías, así como para el trienio 2006-2009 para el plano de las presidencias municipales y diputaciones locales y federales. Para efectos de nuestro estudio esta cuestión no es menor pues representa la manera en que se fueron configurando las cosas para que en el año 2008 ocurriera lo que se llamó el *Movimiento Magisterial de Base* en Morelos como reacción a la *Alianza por la Calidad de la Educación* y el rechazo a la implementación de los *exámenes de oposición* para ingresar al servicio

docente en el subsistema de educación básica y también la llegada del PRD al gobierno de Morelos. Al Movimiento Magisterial del 2008 le dedicaremos un poco más de tiempo en el apartado sobre el *Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos*.

El último hecho relevante en el plano político, que está directamente relacionado con el último tramo de la reforma educativa corresponde al arribo de Graco Ramírez al gobierno de Morelos. Es interesante al hacer la revisión del comportamiento de las votaciones en el estado el hecho de que se percibe una distribución de la votación diferenciada, es decir, prácticamente desde “1997 la época del carro completo quedo en el pasado” (Moctezuma Navarro, 2004, pág. 79), en ningún momento algún partido cuenta con todos los representantes populares de su lado, lo que ha sido denominado como un *gobierno dividido* frente a la noción de un *gobierno unificado*, para lo que algunos puede representar el riesgo de que el gobierno se vea paralizado, en un proceso de ineficiencia o en parálisis gubernamental (Moctezuma Navarro, 2004, pág. 81).

Esta postura es muy polémica –porque se pueden apreciar casos en lo que eso no sucede- pero lo que si es cierto es que el titular del ejecutivo local se ve obligado a desarrollar una fuerte labor de cabildeo y negociación que no solo implica a los representantes populares sino a un conjunto más amplio de los actores –individuales y colectivos- de los que integran la clase política para conseguir su apoyo y, en caso necesario, obligar a la oposición a ser consecuente con las propuestas de gobierno *so pena* de ser expuestos ante la opinión pública generando una mala sensación o animadversión hacia quien se oponga a las medidas que tienen una amplia simpatía de la sociedad, o también puede ocurrir lo mismo en el sentido contrario y ser el gobernador el que se vea obligado a aceptar, a su pesar, las propuestas hechas por otros grupos políticos.

Cabe destacar que en cuanto a la conformación del congreso la situación no es muy diferente para el periodo 2012-2015. De nueva cuenta en Morelos resultó ganador Andrés Manuel López Obrador por la coalición encabezada por el PRD con el 42.43% de la votación; respecto de los senadores de los tres por Morelos uno es del PRD, uno de Morena y uno más del PRI; por el lado del Congreso Local la coalición del PRD logró 13 diputados, frente a 8 y 4 del PRI y el Pan respectivamente, en este contexto los partidos menores como el Partido



Verde y el Partido Socialdemócrata de Morelos obtuvieron 3 y 2 diputados cada uno, lo que hace que para avanzar sus propuestas sea necesario, acudir a la negociación y al cabildeo.

Para el caso de los municipios trece de ellos fueron para la coalición del PRD y cinco para el PRI, pero algo peculiar ocurrió, en otras tres entidades el PRI hizo alianza con otros partidos logrando ganar esos municipios. Así en la coalición *Compromiso por Morelos* (en conjunto con Nueva Alianza) ganó dos municipios y en la misma coalición pero agregando al Partido Verde ganaron la alcaldía de Cuernavaca donde impulsaron la candidatura del exfutbolista Cuauhtémoc Blanco, lo que aunque significó una gran polémica le valió el gane de la capital del estado. Es evidente que efectivamente el PRD mantuvo una mayor presencia en el estado, sin embargo, como ya hemos dicho la época en las que todos los poderes se cuadraban al gobernador se terminó.

Ramírez Abreu desde los tiempos de campaña, e incluso antes, marcó una cierta distancia con el grupo de Andrés Manuel López Obrador aliándose con el grupo de Jesús Zambrano y Jesús Ortega, conocidos popularmente como *los Chuchos*, un grupo que se distinguió por flexibilizar sus posturas respecto de las polémicas acciones emprendidas desde el gobierno de Felipe Calderón y, más claramente, con el gobierno de Enrique Peña Nieto donde ellos si formaron parte de la propuesta para firmar el *Pacto por México*.

Lejos está el Graco contestatario y denunciante, es más, en diversas declaraciones el ahora gobernador ha manifestado su irrestricto apoyo a las reformas emprendidas por el gobierno de Peña Nieto, incluso las más polémicas como la que se refiere a la parte energética. Se especula que esa sea la fórmula para negociar con el priísmo su candidatura y gane de la presidencia de la república (Rosagel, Graco: La mano que mece los chuchos, 2014) para realizar una especie de transición negociada ante el renovado descrédito que ha alcanzado el gobierno de Peña Nieto y la incapacidad del PAN para rehacerse después de haber perdido la presidencia después de 12 años de gobernar a México.

En ese sentido, al menos la postura pública manifestada por Graco sobre las reformas en materia educativa de Peña Nieto, es evidentemente a su favor, ello ante una crisis de seguridad que no se acaba y que ha enfrentado con su propuesta de instituir el *Mando Único* en el control de la policía local cuestión que le ha significado que el rector de la UAEM le

exija someterse a referéndum y el senador de su partido le haya retirado su apoyo (Rosagel, 2016). De esta manera en su papel de presidente de la Comisión de Educación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) ha manifestado su apoyo a la iniciativa del actual Secretario de Educación, Aurelio Nuño Mayer, y su programa *Escuelas al Centro*.

De manera general este es el panorama de la entidad Morelense que, como se aprecia, es una pequeña entidad con una historia propia y con un perfil que puede ser considerado un reflejo muy interesante de los procesos ocurridos en el plano nacional. No obstante fue seleccionada como *caso de estudio* precisamente por sus dimensiones que facilitan la investigación, además de que históricamente la entidad ha servido de escenario para pilotear diversas propuestas de política pública en materia educativa que, posteriormente, fueron aplicadas a nivel nacional y representa, como lo afirman varios autores, una especie de laboratorio político y social de los fenómenos acontecidos en el resto del país; concluyamos ahora este recuento revisando el panorama educativo en la entidad.

#### 4.3.c. Panorama en números del Sistema de Educación Básica de México y Morelos

A estas alturas del trabajo nos parece pertinente presentar la síntesis de algunos datos e informaciones que nos permitan contar con un panorama amplio de lo que implica el sistema educativo en el plano nacional y local del estado de Morelos. La intención es poner al tanto al lector sobre la magnitud del hacer educativo en ambos espacios. Se seleccionaron datos e informaciones sobre aspectos centrales, no es la intención hacer un Atlas o compendio estadístico exhaustivo y comentado, sino presentar una imagen general de la actividad educativa en ambos planos.

El Sistema Nacional de Información de Estadística Educativa (SNIEE) dependiente de la Secretaría de Educación Pública reporta que, para el ciclo escolar 2000-2001, de un total de 29 millones 621 mil estudiantes que conformaban el total de la matrícula nacional, 23 millones 565 mil correspondían a la educación básica; ello representa casi el 80% (79.56%) del total de la matrícula de estudiantes a nivel nacional. En tanto que el estado de Morelos representaba únicamente el 1.55% (440, 617) del total de la matrícula nacional y la proporción de la matrícula en educación básica no es muy distante del porcentaje nacional pues representa el 77.20% respecto del total estatal (355, 605 estudiantes en educación

básica) y el tamaño total de la educación básica en Morelos representa el 1.50% del total nacional.

Los datos anteriores no son de extrañar dadas las dimensiones territoriales, poblacionales y productivas del estado de Morelos. Cabe señalar que en ocasiones anteriores ya nos hemos ocupado de estudiar algunas características de la entidad (Juncos Quiané, 2015 y 2012).

Por otro lado es importante reconocer el nivel de crecimiento que ha reportado la matrícula en el periodo 2000-2015<sup>66</sup>. En la tabla siguiente se aprecia el crecimiento de la matrícula nacional y estatal, en total y de específicamente del nivel básico.

**Tabla 4.5: Matrícula nacional vs. Matrícula de Morelos  
Crecimiento porcentual**

Rubro	2000	2005	2010	2015	Crecimiento porcentual total (2000-2015)	Crecimiento porcentual anual promedio
<b>Matrícula Total Nacional</b>	29,621,175	32,312,386	34,323,747	36,453,951	18.74%	1.25%
<b>Matrícula Nacional Básica</b>	23,565,795	24,979,618	25,666,451	25,880,394	8.94%	0.60%
<b>Educación Básica como % de la Matrícula Nacional</b>	<b>79.56%</b>	<b>77.31%</b>	<b>74.78%</b>	<b>70.99%</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>
<b>Matrícula Total Morelos</b>	460,617	499,468	536,490	552,639	16.65%	1.11%
<b>Matrícula Estatal de Básica</b>	355,605	372,919	389,235	391,463	9.16%	0.61%
<b>Educación Básica como % de la Matrícula Estatal</b>	<b>77.20%</b>	<b>74.66%</b>	<b>72.55%</b>	<b>70.84%</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>

Fuente: elaboración propia con datos del SNIEE-SEP 2015

<sup>66</sup> Cabe señalar que para todos los casos –salvo que se señale explícitamente lo contrario- los datos del año 2015 son provenientes de las estimaciones del SNIEE de la SEP, debido a que a la fecha que se escribió este apartado era la información disponible y sobre la cual las autoridades educativas pusieron a disposición del público y suponemos les sirven de base para tomar decisiones en cuanto a planeación educativa se refiere.

De la tabla podemos derivar un par de cuestiones. En primer lugar el porcentaje de crecimiento ocurrido en los 15 años bajo estudio, es claro que la dinámica de crecimiento fue mayor en el plano nacional con un poco más de 18% frente al 16% reportado por Morelos; no obstante, mientras que el ritmo de crecimiento del nivel Básico en el plano nacional fue de 8.94% en el estado rebasó el 9% lo cual implica que por alguna razón (creemos que se debe a los procesos migratorios que ocurren en la entidad) el nivel básico crece a un ritmo mayor que el promedio nacional. La segunda cuestión tiene que ver con que si el promedio de crecimiento de básica es menor que el ritmo de crecimiento de la matrícula total en ambos casos ello es un reflejo del crecimiento mayor de los otros niveles educativos como resultado de la dinámica poblacional –disminución del ritmo de crecimiento poblacional- y de su impacto en la estructura de la pirámide poblacional donde las cohortes generacionales anteriores van empujando a la ampliación de la matrícula en el nivel medio superior y superior.

Aunado a lo anterior nos parece importante identificar la composición nacional y estatal de la matrícula en cuanto a niveles de estudio se refiere, como ya hemos dicho la educación básica incluye los niveles de preescolar, primaria y secundaria, que cuentan con diferencias en el número de alumnos y comportamiento, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

**Tabla 4.6: Matrícula nacional vs. matrícula de Morelos por nivel educativo 2000-2015**

Rubro		2000	2005	2010	2015	Crecimiento porcentual total (2000-2015)	Crecimiento porcentual anual promedio
<b>Nacional</b>	Preescolar	3,423,608	4,452,168	4,641,060	4,815,405	28.90%	1.93%
	Primaria	14,792,528	14,548,194	14,887,845	14,229,059	-3.96%	-0.26%
	Secundaria	5,349,659	5,979,256	6,137,546	6,835,930	21.74%	1.45%
	<b>Total Básica Nacional</b>	<b>23,565,795</b>	<b>24,979,618</b>	<b>25,666,451</b>	<b>25,880,394</b>	<b>8.94%</b>	<b>0.60%</b>
<b>Morelos</b>	Preescolar	48,758	60,471	67,353	69,354	29.70%	1.98%
	Primaria	218,743	218,867	225,823	215,235	-1.63%	-0.11%
	Secundaria	88,104	93,581	96,059	106,874	17.56%	1.17%
	<b>Total Básica Morelos</b>	<b>355,605</b>	<b>372,919</b>	<b>389,235</b>	<b>391,463</b>	<b>9.16%</b>	<b>0.61%</b>
<b>Relación porcentual Morelos/Nacional EB</b>		<b>1.51%</b>	<b>1.49%</b>	<b>1.52%</b>	<b>1.51%</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>

N/A= No aplica

Fuente: elaboración propia con datos del SNIEE-SEP 2015

Es significativo reconocer la manera en que el nivel primaria se constituye como el de mayor número de alumnos en ambos casos (nacional y estatal), en ese sentido la proporción entre preescolar y primaria es un poco más de cuatro veces (4.3 veces) para el año 2000 y casi tres veces (2.95 veces) para el año 2015 en el plano nacional, por lo que respecta al plano estatal la proporción es muy similar. De lo anterior puede inferirse que no todos los niños se incorporan al preescolar cuando debieran<sup>67</sup> pero, cuando se llega el tiempo de cursar la primaria, se incorpora el mayor número de niños de la respectiva cohorte generacional a ese nivel. En lo que se refiere al nivel secundaria la proporción sigue siendo favorable a primaria por una considerable distancia pues en el plano nacional para el año 2000 la secundaria representa tan solo el 40.27% del total de estudiantes de primaria, mientras que para el año 2015 -aun cuando se reduce el margen- el número de alumnos en secundaria no llega al 50% (48.04) del total de los que cursan la primaria. Cabe señalar que el número de años tanto del nivel preescolar como de secundaria es de tres, frente a los seis años de primaria, lo que sin duda contribuye a definir las proporciones antes señaladas.

Otro indicador relevante es el número de maestros y escuelas que constituyen el sistema educativo. Para el año 2000 el mismo SNIEE de la SEP reporta un total de 21 mil 411 profesores que laboraban para el nivel Básico en el estado de Morelos contra un total nacional de un millón 13 mil 647 profesores a nivel nacional en el mismo nivel, es decir, Morelos apenas contaba con el 1.34% del total de profesores empleados en el país. Cabe aclarar que se incluyen todos los niveles (preescolar, primaria y secundaria) y todas las modalidades (pública –estatal y federal-, privada y autónomas). En relación al crecimiento y número de profesores en cada nivel educativo la siguiente tabla se precia ese dato y además su comportamiento en los últimos 15 años.

---

<sup>67</sup> La obligatoriedad de la educación preescolar implicó que los niños entre los 3 y los 6 años cursen tres años obligatorios de ese nivel aunque, como lo muestra Negrete Rosales (2011) desde su puesta en marcha en el año 2004 se sabía que no iba a ser posible cubrir la demanda nacional para ese nivel tal como lo pronostico en su momento el gobierno de Vicente Fox, así durante el gobierno de Felipe Calderón el subsecretario de Educación Básica Fernando González (yerno de la Profesora Elba Esther Gordillo) señaló que la posible fecha para lograr la cobertura nacional de educación preescolar sería el año 2021.

**Tabla 4.7: Número de profesores y crecimiento porcentual  
Comparativo Nacional vs. Morelos**

Rubro		2000	2005	2010	2015	Crecimiento porcentual total (2000-2015)	Crecimiento porcentual anual promedio
<b>Nacional</b>	Preescolar	156,309	197,841	222,422	228,269	31.52%	2.10%
	Primaria	548,215	561,342	571,389	569,289	3.70%	0.25%
	Secundaria	309,123	348,235	381,724	415,752	25.65%	1.71%
	<b>Total Básica Nacional</b>	<b>1,013,647</b>	<b>1,107,418</b>	<b>1,175,535</b>	<b>1,213,310</b>	<b>16.46%</b>	<b>1.10%</b>
<b>Morelos</b>	Preescolar	1,852	2,611	3,036	3,173	41.63%	2.78%
	Primaria	7,254	7,427	7,768	7,831	7.37%	0.49%
	Secundaria	4,531	4,797	6,072	6,704	32.41%	2.16%
	<b>Total Básica Morelos</b>	<b>13,637</b>	<b>14,835</b>	<b>16,876</b>	<b>17,708</b>	<b>22.99%</b>	<b>1.53%</b>
<b>Relación porcentual Morelos/Nacional EB</b>		<b>1.35%</b>	<b>1.34%</b>	<b>1.44%</b>	<b>1.46%</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>

N/A= No aplica

Fuente: elaboración propia con datos del SNIEE-SEP 2015

Por otro lado, el número de escuelas reportadas para el mismo año son 2 mil 197 escuelas contra 199 mil 201 escuelas de educación básica a nivel nacional, lo que significa una vez más un pequeño porcentaje que apenas alcanza el 1.10% del total de escuelas en el país, este dato resulta significativo si consideramos que la población del estado representa el 1.58% del total nacional y es un estado con un importante número de población migrante en con niños y jóvenes en edad escolar. La distribución de escuelas por niveles educativos y su crecimiento durante el periodo de estudio se observa en la siguiente tabla.

**Tabla 4.8: Comparativo número de escuelas nivel básico y crecimiento porcentual**

Rubro		2000	2005	2010	2015	Crecimiento porcentual total (2000-2015)	Crecimiento porcentual anual promedio
<b>Nacional</b>	Preescolar	71,840	84,337	91,134	91,476	21.47%	1.43%
	Primaria	99,088	98,045	99,319	98,488	-0.61%	-0.04%
	Secundaria	28,353	32,012	35,921	39,483	28.19%	1.88%
	<b>Total Básica Nacional</b>	<b>199,281</b>	<b>216,399</b>	<b>228,384</b>	<b>231,462</b>	<b>13.90%</b>	<b>0.93%</b>
<b>Morelos</b>	Preescolar	838	992	1,167	1,214	30.97%	2.06%
	Primaria	983	1,027	1,116	1,153	14.74%	0.98%
	Secundaria	367	407	468	515	28.74%	1.92%
	<b>Total Básica Morelos</b>	<b>2,188</b>	<b>2,426</b>	<b>2,751</b>	<b>2,882</b>	<b>24.08%</b>	<b>1.61%</b>
<b>Relación porcentual Morelos/Nacional EB</b>		<b>1.10%</b>	<b>1.12%</b>	<b>1.20%</b>	<b>1.25%</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>

N/A= No aplica

**Fuente: elaboración propia con datos del SNIEE-SEP 2015**

Destaca la reducción del número de escuelas de nivel primaria en el país contra un importante crecimiento del 14% en la entidad que resulta en un crecimiento del 0.98% promedio anual, es posible que se deba a la política nacional de cerrar turnos vespertinos de las escuelas primarias para convertirlas escuelas de jornada ampliada o tiempo completo. Por otro lado se observa que en la entidad el nivel más dinámico en crecimiento durante los quince años que comprende el periodo en estudio es el nivel preescolar, que se despega del dato nacional por nueve puntos porcentuales hacia arriba, la obligatoriedad del nivel preescolar obligó a la apertura de más escuelas de ese nivel mostrando un mayor dinamismo el segmento de escuelas de sostenimiento privado tal como lo observa Negrete (2011) debido a la necesidad de aumentar el número de escuelas ante la implementación de la obligatoriedad de la educación preescolar en el año 2002.

El último indicador que nos parece relevante es el correspondiente al financiamiento educativo. Este es un tema doblemente complicado, en primer lugar porque la manera en que se destina el gasto a la educación pública se encuentra definido por un conjunto de disposiciones y fórmulas que representan un sistema por demás complejo y que merecería otra investigación completa y, en segundo lugar, porque la información proporcionada por

las fuentes oficiales es en la mayor parte de los casos escueta, complicada de integrar para análisis y además nos hace dudar de su consistencia, no obstante también ya nos hemos ocupado del tema en otro espacio previo (Juncos Quiané, La racionalidad económica y la gestión de los recursos financieros en el Sistema de Educación Básica de México, 2009); para este caso haremos un breve resumen de la forma que se define el gasto y mostraremos algunos datos disponibles.

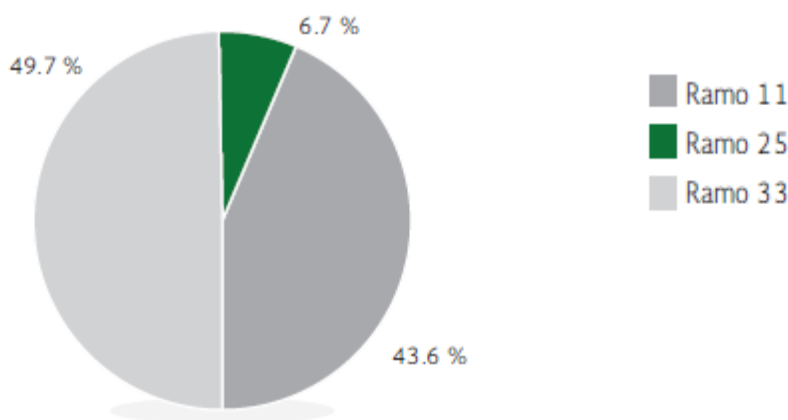
El documento titulado *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2014-2015* (Dirección General de Planeación y Estadística Educativa-SEP, 2015), señala que para el año 2014, el 79.7% del financiamiento educativo nacional se sostuvo mediante el gasto público y el restante 20.3% se cubrió con aportaciones del sector privado.

También se explica que este gasto público se canaliza vía la SEP a través de tres ramos administrativos: el *Ramo 11*, que corresponde al gasto que se realiza de forma directa por la SEP e incluye una parte de los recursos que se destinan a los servicios estatales y que busca mejorar la calidad y el desarrollo más equitativo entre los sistemas estatales; el *Ramo 25*, que está destinado al gasto para los servicios en el Distrito Federal y es controlado por la administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal y, Finalmente, el *Ramo 33* que incluye tres fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); estos fondos se canalizan en forma directa a los gobiernos estatales (Dirección General de Planeación y Estadística Educativa- SEP, 2015, pág. 248).

La contribución porcentual de cada uno de los Ramos al gasto público educativo se puede apreciar en la siguiente gráfica.



**Gráfica 4.13: Composición porcentual del gasto público por Ramo del Presupuesto Federal autorizado para el año 2015**



**Fuente: Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras, 2015**

Según el mismo documento el gasto público total coordinado por la SEP y aprobado para el año 2015 tuvo un incremento del 7.78% pasando de poco más 648 mil 47 millones en el año 2014 a 698 mil 450 millones para el año 2015 y que este representó el 15% del total de presupuesto público (que ascendió a 4 billones 676 mil 237 millones de pesos) para ese año. Ahora, si tomamos como base el año 2010 y lo comparamos con el año 2015 el incremento en los mismos rubros es fue del 39.36%, es decir, un incremento anual promedio del 7.87%.

Por otro lado, el estado de Morelos para el año 2015 contó con un presupuesto de 19 mil 975 millones 370 mil pesos, que representa el 0.47% del total del presupuesto nacional de los cuales el 92.52% corresponde a gasto corriente y solo el 4.23% se dedicó a gasto de capital, el resto -3.26%- se dedicó a la amortización de la deuda y disminución de pasivos (Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 2014, págs. 18-19). Cabe destacar dos cosas, la primera es que el 94.3% del total proviene de la federación y solo el 5.7% corresponde a ingresos propios y la segunda es que el Ramo 33 aportó el 41% del total del presupuesto estatal. Resulta importante señalar que el presupuesto del estado no llega ni al medio punto porcentual (0.50%) de la gran bolsa que representa el gasto público total para ese año que fue de más de 4 billones 676 mil pesos.

Finalmente, para completar este muy general panorama de la educación en el estado, cabe señalar que del total del presupuesto del estado al Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos se le asignó un total de 5 mil 797 millones 309 mil pesos solo por concepto de transferencias a organismos, lo que representa el 89.56% del monto asignado a la Secretaría de Educación del Estado y el 29.02% del total del presupuesto estatal (Gobierno del Estado Soberano y Libre del Estado de Morelos, 2014, pág. 25). Cabe señalar que entre 2010 y 2015 el presupuesto de egresos del estado de Morelos se incrementó un 35.89% (pasó de 14 mil 699 millones 437 mil pesos a los ya señalados 19 mil 975 millones de pesos) y para el caso del IEBEM el presupuesto fue de 32.31% (4 mil 749 millones 200 mil pesos por concepto de transferencias a organismos) del total del presupuesto estatal (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, 2009, pág. 39).

Es posible a partir de la información aquí proporcionada hacerse una idea general de las dimensiones del Subsistema de Educación Básica de México y de la magnitud que presenta el mismo en el Estado de Morelos, cabe mencionar que no hemos hablado de la estructura de la Secretaría de Educación en el Estado ni de la conformación de la organización local encargada de la gestión de la educación básica en la entidad, por esta razón ahora pasaremos a estudiar en detalle los rasgos que definen las características peculiares ambas instancias, del marco jurídico-normativo que define las actividades de la organización objeto de interés de este trabajo (el Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos) y la percepción de los actores claves involucrados en la implementación de la reforma.

## Capítulo V. Estudio de caso sobre el proceso de implementación de la Reforma Educativa en el estado de Morelos. Parte II

Nos hemos referido en repetidas ocasiones a que el interés central de este trabajo es observar el comportamiento de la organización encargada de operar la implementación de la reforma educativa en el estado de Morelos. Ello implica, en primer lugar, reconstruir históricamente la creación del IEBEM, esta ocurrió en el contexto de la denominada federalización de los servicios educativos en el país mediante la expedición del ANMEB en e1992.

La referida creación no estuvo exenta de la presencia de las acostumbradas prácticas realizadas durante el gobierno la clase política priísta y el contexto de subordinación -a los designios del centro- al que ha estado sometido el territorio morelense desde su fundación. En este capítulo se estudia la manera en que se fundó el instituto y la conformación de su perfil actual para, a continuación, reconocer los rasgos principales que definen su operación con especial énfasis en el marco jurídico normativo que los soporta y hace las veces de marco institucional formal. Finalmente, se aterriza en el análisis de la manera en que algunos actores clave en los procesos de implementación han participado en su operación, ello como un medio para comprender la manera en que las percepciones que se han generado en torno a la reforma han contribuido a definir la tendencia en los procesos de implementación y su efecto en la dinámica organizacional.

### 5.1. El *Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos*: antecedentes y perfil actual

El desde su fundación el IEBEM ha transitado por diversas etapas, a sus casi veinticinco años de vida, (en 2017 llegará a ese número de años) esta organización pública de relevancia estatal (es la directa responsable de la operación de los servicios educativos en el nivel de educación básica en todo el estado de Morelos) no parece agotada y concluida en cuanto al cumplimiento de sus funciones, por el contrario el gobierno de alternancia perredista (con Graco Ramírez Garrido Abreu a la cabeza) le ha reivindicado su figura jurídica desde el comienzo de su gestión dotándolo de un *Estatuto Orgánico* en el año 2015 que le permitió realizar algunos ajustes a su estructura a pesar de seguir vigente en sus

funciones y adecuar su *Junta de Gobierno*, a pesar del conjunto de problemas y complicaciones que éste ha debido enfrentar.

Es debido a lo anterior que dividimos en dos grandes partes la manera en que abordamos el estudio del Instituto. En primer lugar revisaremos la manera en que el IEBEM se constituyó y operó hasta el año 2000, etapa que llamamos antecedentes porque es previa al periodo en estudio y además porque durante ese tiempo el IEBEM adoleció, como veremos, de las estructuras básicas para su operación por lo que había un alto grado de discrecionalidad en su operación y funciones como veremos a continuación. En segundo lugar, revisaremos el perfil actual de esa organización que ha ido conformándose a partir del año 2000 con el arribo del PAN a la gubernatura del estado y con la emisión de diversos documentos emitidos para regular, de manera más clara, sus funciones y mecanismos de operación. Todo esto como un conjunto de elementos previos para luego estudiar, con cierta atención, los principales ordenamientos a los que está sujeto el Instituto, reconocer su naturaleza, su efecto en la conformación de un orden institucional y la presencia del discurso dominante sobre educación que contiene, incluyendo un análisis de los rasgos del discurso de la Nueva Gestión Pública que están contenidos en dichos documentos.

### 5.1.a Antecedentes

El Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM) se creó en 1992 como un organismo público descentralizado, dependiente del gobierno del *Estado Libre y Soberano de Morelos*; su creación fue resultado de la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (en adelante ANMEB o Acuerdo) firmado el 18 de mayo de 1992 por el gobierno federal, los gobiernos de los estados y la representación del *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE). Parte de las características del *Acuerdo* ya han sido descritas en el capítulo 3 –apartado 3.2- de este trabajo; sin embargo, por tratarse de un asunto que determinó el origen del IEBEM le dedicaremos un poco más de espacio.

El referido *Acuerdo* transfirió a los gobiernos estatales la responsabilidad en la gestión de las escuelas pertenecientes al nivel básico (preescolar, primaria y secundaria), las de

formación de maestros (Escuelas Normales y la Unidades Académicas de la Universidad Pedagógica Nacional en cada uno de los estados en que estas existía) y las que involucran a la educación especial e indígena; de esta forma, tanto la gestión de las relaciones laborales como el manejo y operación de la infraestructura física quedó a cargo del gobierno de cada estado, dicho proceso ocurrió bajo la denominación de *federalismo educativo*.

Ya previamente diversos autores habían dirigido sus críticas al *Acuerdo* y, con ello, al proceso de desconcentración de los servicios educativos seguido en México. Así Josefina Zoraida Vázquez (1999) discute la manera en que se ha usado el término *federalización* pues, explica, hasta en la misma Constitución se presenta un significado erróneo al denominar al *gobierno central* como *federación* cuando su verdadero significado incluye, además, a los niveles de gobierno estatales y locales.

Para algunos autores lo que ocurrió en México representa “un modelo muy peculiar en el contexto de otros procesos de descentralización en América Latina” (Fierro Evans, Tapia García, & Rojo Pons, 2009), en ese sentido:

El caso mexicano se califica como un proceso de “descentralización lineal”, que parte del centro hacia la periferia, en el que *la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo*, a saber: la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, *mientras que a los gobiernos locales se les delega los aspectos operativos y, acaso, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo*. (Messina, 2008: 24-25). (Fierro Evans, Tapia García, & Rojo Pons, 2009, pág. 4. Cursivas nuestras)

Otros, como Ornelas (2003, pág. 1), señalan que esta no fue una *descentralización federalista* y que el proceso se movió en un terreno que va del *federalismo clásico* a lo que denomina *federalismo ficción* (corporativista) concluyendo que el federalismo constitucional mexicano es *barroco y ambiguo*. Además se explica que en la práctica, especialmente para el ámbito educativo, adoptó un carácter administrativo, en la que no se otorgó un poder real

a los gobiernos locales y tuvo como principal intención restaurar la legitimidad del Estado donde la parte central de éste sigue manteniendo control de los procesos educativos (Ornelas, Las bases del federalismo y la descentralización en educación, 2003); ya en otro trabajo (1998) Ornelas había señalado que se centralizó el poder y se descentralizó la administración. Por otro lado, Latapí y Ulloa (2000), coinciden en eso y enfatizan que a los estados se les asignaron funciones accesorias o meramente operativas, y por lo regular sujetas a la supervisión del centro.

Por su parte Ezpeleta (1999), y con ella nosotros, se pregunta si hay capacidad estatal para diseñar y poner en operación soluciones novedosas para la gestión en el plano local de aspectos administrativos, políticos y pedagógicos; en ese sentido, se trata de “dar cuenta del ‘lugar’ donde confluyen la ejecución, sus actores y los intereses políticos de diversa índole; las propuestas, la negociación y las decisiones [ello implica poner atención] en los estratos de la conducción educativa, en los niveles ‘bisagra’.” (Ezpeleta, 1999, pág. 129). Para Tapia Uribe (2004 a), es precisamente en ese nivel *bisagra* (que une las disposiciones de carácter central con el plano local) en el que podemos analizar cómo negocian los equipos de carácter técnico y político con los demás actores, entre esos equipos aparecen los supervisores y otras posiciones en la cadena de mando para reconocer si es posible modificar su forma de hacer gestión y cómo influye en ese plano el carácter sindical corporativo, entre otras cuestiones.

Adicionalmente, Pardo (1999) se cuestiona el papel jugado por los partidos de oposición en los gobiernos estatales, como un medio para comprender mejor los procesos de descentralización y gestión educativa en cada entidad (Tapia Uribe, 2004 a, pág. 363), cuestión con la que estamos completamente de acuerdo por lo que ya hemos hablado en el apartado anterior los procesos y los actores políticos que delinear en ambiente social y educativo en Morelos.

En el plano de las estrategias locales para la reepción de los servicios educativos para muchas entidades significó una dificultad mayúscula al principio, pues debió recibir una nómina enorme –que en muchos casos, como el de Morelos, rebasaba el total de los empleados del gobierno local sumando todas sus áreas-, instalaciones con las que en muchas ocasiones se tenía poco contacto y procesos de gestión los cuales tenía que aprender a manejar bajo la nueva lógica dispuesta por el ejecutivo federal. En relación con ello (Fierro Evans, Tapia García, y Rojo Pons (2009) explican:

La “descentralización” se planteó como *modelo que se pretendió universal. Un conjunto de medidas se aplicó de manera generalizada y unilateral a todas las entidades federativas*, con independencia de sus diferencias. Por su parte, *la recepción local de los servicios federales quedó sujeta a una serie de particularidades, por lo que el resultado fue heterogéneo*. Las entidades federativas adoptaron formas y estrategias específicas para procesar la transferencia, aunque acotadas por el marco fijado a nivel central. Entre las particularidades de cada entidad federativa destaca su capacidad para realizar innovaciones en la gestión institucional o para crear una renovada política educativa local. (Fierro Evans, Tapia García, & Rojo Pons, 2009, pág. 6)

Resalta de idea de que se procedió de manera generalizada, unilateral y con un esquema *universal*; ello nos lleva a pensar sobre las intenciones de un *isomorfismo* en el plano organizacional que permitiera, igualmente, mantener un cierto grado de control de la incertidumbre que podría ocasionar un ejercicio de este tipo por parte de un estado central que no estaba renunciando a su facultad de disponer y controlar de los procesos fundamentales de la actividad educativa.

Un hecho que resulta de la situación descrita y muestra claramente las diferencias entre cada entidad es la manera en que se recibieron los servicios educativos en los diferentes estados del país, con un sistema en el que coexistían escuelas que dependían del presupuesto federal, de los gobiernos locales y de recursos privados. Tal como observan Fierro Evans, Tapia García, y Rojo Pons (2009) ante importante expansión de las escuelas de sostenimiento federal ocurrida entre 1920 y 1950, en algunos casos el sistema de escuelas de sostenimiento federal era totalmente predominante, en otros casos el sistema estatal era el de mayor magnitud y, en el menor de los casos, había un equilibrio entre ambos manteniendo una magnitud similar; cada uno de los casos aquí señalados aparecen en la siguiente tabla.

**Tabla 5.1: Situación de los Sistemas Educativos Estatales en el país para 1992**

Situación previa al ANMEB (1990)	Entidades federativas	% de escuelas de EB Federal 1990	% de escuelas de EB Estatal 1990	Suma de (SF) y (SE)	% de escuelas privadas	Entidad receptora en 1992
Con sistema estatal (SE) inexistente o muy poco desarrollado	Oaxaca	98.4	0.2	98.6	1.4	ODE
	Hidalgo	97.4	0	97.4	2.6	ODE
	Tamaulipas	95.1	0.1	95.2	4.8	ODE
	Campeche	94.8	2.8	97.6	2.4	ODE
	Baja California Sur	93.6	0.4	94	6	S Est
	Querétaro	92.2	0.4	92.6	7.4	ODE
	Quintana Roo	87.9	5.3	93.2	6.8	ODE
	Aguascalientes	87.1	5.9	93	7	ODE
	Michoacán	86.7	8.4	95.1	4.9	S Est
	Morelos	85.8	2.5	88.3	11.7	ODE
Colima	85.6	7.6	93.2	6.8	ODE	
Coexistencia de un sistema federal (SF) y estatal (SE) con predominio del federal	Tabasco	80.8	15.4	96.2	3.8	S Est
	Guerrero	79.8	18.4	98.2	1.8	ODE
	Nayarit	79.7	18	97.7	2.3	ODE
	Coahuila	79	12.6	91.6	8.4	ODE
	Yucatán	77.6	15.6	93.2	6.8	S Est
	Chiapas	77.1	20.5	97.6	2.4	ODE
	Sinaloa	76.8	19.6	96.4	3.6	ODE
	San Luis Potosí	76.5	20.5	97	3	ODE
	Guanajuato	75.1	18.7	93.8	6.2	ODE
	Puebla	72.5	20.6	93.1	6.9	ODE
	Zacatecas	71	27	98	2	ODE
	Sonora	70.7	20.7	91.4	8.6	ODE
	Tlaxcala	70.6	24	94.6	5.4	ODE
	Chihuahua	69.8	24.3	94.1	5.9	ODE
	Veracruz	69.8	27.4	97.2	2.8	S Est
Durango	68.9	27.6	96.5	3.5	ODE	
Jalisco	67.5	25.1	92.6	7.4	ODE	
Equilibrio entre (SF) y (SE)	Nuevo León	55.8	34.9	90.7	9.3	ODE
	Baja California	53.2	34.3	87.5	12.5	ODE
	Estado México	42.8	49.7	92.5	7.5	ODE

ODE = Organismo Descentralizado / S Est = Secretaría Estatal

**Fuente: Reelaborada con base en Fierro Evans, Tapia García, & Rojo Pons (2009, pág. 7)**

Se puede apreciar, de manera general, que en todos de los estados del país había una coexistencia de los ambos sistemas (estatal y federal); no obstante, en 28 estados las escuelas de sostenimiento federal eran predominantes, de los cuales en 17 había un sistema estatal con



cierto desarrollo y 11 en las que prácticamente el sistema federal era casi exclusivo. En este último caso se encontraba Morelos, con el 85.8% de escuelas federales y el 2.5% estatales (88.3% en total), el resto se trataba de escuelas de sostenimiento privado que, para Morelos representaba para esa fecha un porcentaje casi del 12% (el 11.7%), muy alto para un sistema educativo nacional donde se consideraba a los servicios privados como únicamente complementarios al servicio público ofrecido; en este nivel solo se encontraba otra entidad Baja California con un 12.5%, todos los demás estados tenían menos de un 10% de presencia de escuelas particulares, estos datos han variado en la actualidad; no obstante, nos parece muy importantes pues marcan un arranque diferenciado, sobre todo en los procesos de gestión de la educación en el plano estatal.

Por otro lado, solo cinco entidades contaban con una Secretaría de Educación Estatal (Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Yucatán y Veracruz), este hecho se veía poco necesario, accesorio y hasta como una duplicidad de funciones debido a que la Secretaría de Educación Pública era la responsable de todo ese gran sistema, por lo que todas las demás entidades (26) debieron crear un *Organismo Descentralizado* (ODE). Para el caso del Distrito Federal los servicios educativos siguieron bajo el control centralizado de la SEP mediante diversas entidades definidas para ello, incluyendo la figura de la *Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal* que operó bajo esa denominación entre 1994 y 2005; la entidad responsable en el D.F. desde el año 2005 es la *Administración Federal de Servicios Educativos para el Distrito Federal* (AFSEDF).

En línea con lo anterior y para atender tal responsabilidad se crea el IEBEM mediante la emisión del Decreto número 225, emitido por la cuadragésima quinta Legislatura del Estado el 8 de junio de 1992, con la figura de organismo descentralizado, personalidad jurídica y patrimonio propios. El *Decreto de Creación* es un documento breve -de apenas 14 artículos y cinco páginas- pero en él se contienen las bases para establecer el carácter esencial del Instituto. En los artículos dos, tres y cuatro se definen el objeto de su creación, las atribuciones del Instituto y el patrimonio del que dispone.

Para cumplir con su labor al *Instituto* le fue conferida una estructura organizacional y se definieron tres instancias para dirigir su labor contempladas entre los artículos 5 y 12 del Decreto de Creación: la *Junta de Gobierno*, la *Dirección General –órganos de gobierno del Instituto-* y el *Comisario Público –órgano de vigilancia del Instituto-* (Decreto de Creación del IEBEM, 1992), como se aprecia el Decreto delinea de manera muy simple la faz del naciente Organismo descentralizado pues no se definen más instancias en ese documento.

La primera instancia se define como un órgano integrado por seis Secretarios del Gobierno Estatal: Educación –quien debía presidir la *Junta-*, Programación y Finanzas, Administración, Salud y Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Obras Públicas y Contraloría además del Director General Jurídico del Gobierno del Estado. Dicha *Junta de Gobierno* fue designada como el *Órgano Superior del Instituto*, con atribuciones y responsabilidades claramente definidas en el *Decreto de Creación* (1992, pág. 3). Como se puede apreciar dicha junta está completamente definida por funcionarios de la administración estatal y con una estructura vertical simple que podía ser manejada de manera discrecional, nos parece que ese es uno de los sentidos esenciales de su concepción y diseño; esta figura se explica, es resultado y se adapta perfectamente a los usos y costumbres que marcaban la pauta del PRI-gobierno presidencialista y corporativo.

La segunda instancia es la *Dirección General del Instituto*, según el *Decreto de Creación* el titular es designado y removido por el gobernador del estado, asume la figura de representante legal y, entonces, es el responsable operativo del Instituto, con todas las atribuciones legales y facultades que ello significan (Artículo 9 y 10 del *Decreto de Creación*), no hay ningún criterio sobre los aspectos, perfil o requisitos debiera cubrir el titular de la Dirección General por lo que, se entiende, queda en la facultad del gobernador decidir esas características o, en su caso, a definirlo más adelante mediante la emisión de otros ordenamientos jurídicos. Una cuestión da idea del papel que juega esta figura en el instituto: El Director General está obligado a asistir a las reuniones de la *Junta de Gobierno* con derecho a voz pero sin voto (Artículo 10, Fracc. V del *Decreto de Creación*). La

Dirección General aparece, entonces, como un órgano ejecutor de las disposiciones que le indica la referida Junta de Gobierno, eso al menos en el ordenamiento jurídico lo que no necesariamente ocurría en la práctica como veremos un poco más adelante.

Adicionalmente se contempla en el *Decreto de Creación* (Arts. 11 y 12) la existencia de un órgano de vigilancia denominado *Comisario Público* –que incluye la existencia de un suplente- designado por la Secretaría de la Contraloría del Estado, instancia cuyo titular, evidentemente, también es definido por el Gobernador de la entidad, por lo que de nueva cuenta es un órgano controlado por el gobierno estatal.

Los últimos dos artículos (13 y 14) del Decreto se dedican a reconocer los derechos laborales adquiridos por los trabajadores docentes y administrativos transferidos al control del aparato estatal (art. 13), ello ocurre mediante la sustitución –ese es el verbo que se ocupa de la Secretaría de Educación Pública por el Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos, sumiendo todas las relaciones jurídicas existentes con el personal de planteles y unidades administrativas transferidas, inclusive, la relación existente con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y las condiciones generales de trabajo definidas en el Contrato Colectivo de Trabajo, lo cual no impedía agregar nuevas prestaciones –o el incremento de éstas- pero nunca el disminuir las ya obtenidas y dejando en manos del Tribunal de Arbitraje (se refiere a la instancia judicial para dirimir conflictos laborales) del Estado de Morelos (art. 14).

En los artículos transitorios del Decreto (solo cuatro), se abordan los temas de la vigencia del ordenamiento (inicio), la emisión del *Reglamento Interior* del organismo –que se obliga a ser expedido dentro de los 90 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto lo que no ocurrió-, la obligación de realizar la primera reunión de la *Junta de Gobierno* diez días después de la su entrada en vigor del ordenamiento y la indicación de que éste sea enviado al ejecutivo estatal para lo conducente –publicación y difusión-.

Cabe destacar, tal como observa Tapia Uribe<sup>68</sup> (2004 a), que desde el momento de la creación del IEBEM en 1992 hasta el año 2000, cuando el PAN arriba a la gubernatura del estado, ocurrieron varias cuestiones que no necesariamente coinciden con lo que se había dispuesto en los ordenamientos; una de ellas -que nos parece la más sintomática- es que aun señalándose en el *Decreto de Creación* la existencia de una *Secretaría de Educación Estatal* (SEE) como parte y cabeza de la *Junta de Gobierno* esta no existió sino hasta el año 2000, lo que dio pauta a diversas prácticas que complicaron, y aún ahora lo hacen, la operación de la misma SEE.

Cabe mencionar que, mientras no existió la SEE, el Instituto se coordinó con la *Secretaría de Bienestar Social* tal como lo indica el *Reglamento Interior del IEBEM* del año 2000 (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, 2000). Adicionalmente, -según el registro que encontramos- el referido *Reglamento Interno del Instituto* del año 2000 es el primero emitido por el gobierno estatal; ello significa que el IEBEM operó por casi ocho años sin dicho ordenamiento interno y solo contó con la emisión de un ordenamiento menor que es el *Manual de Organización del IEBEM*. Aunado a lo anterior, el referido Reglamento del año 2000 redefinió las instancias incluidas en la *Junta de Gobierno*, suspendiendo y modificando lo dispuesto en el *Decreto de Creación*; lo anterior ocurrió a partir de la emisión de un ordenamiento menor -como lo es un Reglamento Interior-, cuestión que desde un punto de vista estrictamente legal contraviene, fundamentalmente, toda lógica jurídica.

---

<sup>68</sup> Nos parece sumamente relevante la perspectiva de este investigador porque es uno de los actores más conocedores de la problemática educativa estatal y referente obligado. Ello se debe a que se ha ocupado -con otros académicos adscritos al Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM- en estudiar diversas problemáticas sociales y educativas en Morelos; además coordinó la elaboración del Plan de Desarrollo Educativo Estatal formulado mediante consulta pública para el sexenio 2000-2006 lo que le permitió una interacción directa con diversas instancias del Instituto y observar de cerca el desempeño de los diversos actores involucrados, además fue participe de los procesos históricos por los que ha atravesado la entidad en fechas recientes.

A continuación presentamos un recuento de las situaciones que describe Tapia Uribe sobre las características y condiciones que definieron la operación del IEBEM hasta antes del año 2000:

- La única modificación de la estructura estatal para la recepción de los servicios educativos fue la creación del *Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos* y otorgarles a todos los maestros un aguinaldo de tres meses, como al resto de empleados del gobierno estatal.
- Morelos no contaba con un servicio estatal de educación significativo, por esa razón no fue complicado fusionar servicios de educación básica estatal y federal, lo que de alguna manera simplificó lo ocurrido en la transferencia.
- Los programas relativos a la educación puestos en marcha en la entidad fueron un simple reflejo de lo que se planteaba por el gobierno central, tales como la creación de los *Centros de Maestros* –fundados, en 1996, en Cuernavaca, Temixco y Cuautla, formaron parte de los 500 que se propuso crear el gobierno federal antes de 2000–, los Talleres Generales de Actualización (TGA’s), así como los programas para atender la reprobación, los de impulso de la lectura o aquellos para las comunidades más marginadas eran, también, una extensión de los federales.
- Al parecer esta circunstancia de cierta flexibilidad y complacencia estaba relacionada con la intención del gobierno federal de mantener a la población de Morelos controlada de cerca (Ruiz, 1999, pág. 100) como resultado del añejo control e influencia que ejercían sobre su economía personas que no residían en Morelos.
- El nombramiento del *Director General* era negociado y “aprobado” por la sección XIX del SNTE. Asimismo, en la práctica, la representación sindical tenía derecho de veto y remoción del director del IEBEM.
- En ausencia de un secretario de educación (hasta antes del año 2000) ocurrió la costumbre del director del IEBEM de resolver sus problemas de forma directa con el ejecutivo estatal, lo que en un inicio contribuyó a disminuir la fortaleza y autonomía de la gestión de la SEE en los primeros años de su creación.
- A todo esto se sumó también que el presupuesto del Instituto ha sido muy importante en las finanzas del estado; además que, a pesar de la desconcentración, se seguía

simbolizando de diversas formas al IEBEM, como parte de la Secretaría de Educación Pública (federal) y no de la estatal, como ejemplo de lo anterior varios de los equipos de transporte así lo mostraban. (Tapia Uribe, 2004 a, págs. 377-380)

A decir de Aguirre Wences<sup>69</sup> (2015) el Instituto es un “órgano anacrónico” en virtud de que éste debió solo servir de base y dar tiempo para hacer la transición en la gestión de los recursos (humanos y materiales) transferidos por la federación al gobierno del Estado, para derivar, según su opinión, en la creación de una *Subsecretaría de Educación Básica y Normal* (que incluye toda aquella instancia dedicada a la formación inicial de profesores) como ocurrió en más de 25 entidades de la República –según sus datos en ese momento y que verificaremos más adelante-, pues sólo en seis estados más –entre ellos Morelos- se mantuvo la figura de un Instituto y no se cambió a una Subsecretaría.

Las diferentes informaciones vertidas hasta aquí nos dan una idea cercana del carácter que el Instituto sostenía hasta antes del año 2000. Nos parece que el IEBEM reflejaba las condiciones que se vivían en el plano federal y estatal, el *sistema de botín* permitía que los grupos de poder se repartieran los distintos espacios del poder público mediante un complejo sistema de negociaciones entre los diferentes grupos que constituían al PRI y los que se incluyeron a partir de la crisis de legitimidad de los últimos dos gobiernos priístas. Así la entidad era parte del paquete a negociar, para definir a los gobernadores y senadores a través de un mecanismo corporativo que se quebró con la salida de Carillo Olea, lo cual cambió el escenario, político y correlación de fuerzas en la entidad, veamos ahora el perfil actual del IEBEM

---

<sup>69</sup> Para tener un mayor número de elementos y caracterizar así al Instituto se realizó una entrevista con uno de sus exdirectores generales el Mtro. Aroldo Aguirre Wences quien fue responsable de la Dirección del IEBEM de noviembre del año 2003 a agosto del 2009, cabe destacar que él ha sido uno de los directores recientes que más tiempo han durado en el cargo –casi seis años de gestión- adicionalmente le tocó en el año 2008 enfrentar un amplio movimiento por parte del magisterio morelense quienes se oponían, entre otras cosas, a la implementación de los concursos de oposición para asignar plazas docentes.

### 5.1.b Perfil actual del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos

Tal como explica Tapia Uribe (2004 a) en la entidad se gestaron cambios relevantes en diversos espacios a partir de las elecciones del año 2000 y el ámbito educativo no fue la excepción. Una de las acciones más relevantes fue la de crear la SEE tarea que los dos gobiernos priístas previos, Riva Palacio y Carrillo Olea, no habían realizado. En el caso del primero de ellos éste se vio obligado a enfrentar el proceso de federalización y la consecuente transferencia durante la segunda mitad de su mandato (1992) y, al parecer, ya no había condiciones, ni prisa, por modificar la estructura del gobierno del estado agregando una dependencia más a las ya existentes. Respecto del segundo, nos parece que hubo una clara omisión para reordenar la estructura de la administración pública estatal, posiblemente ocurrida debido a las implicaciones que significaba establecer una figura como *cabeza de sector* (el Secretario del Ramo adoptaría esa figura) y los efectos que ello tendría con la cúpula magisterial y las diferentes fuerzas políticas del estado.

En tal sentido, en el mes de septiembre del año 2000 se emitió una nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos* (LOAPEM) que abrogó la anterior *Ley Orgánica* publicada en mayo del año 1994 (Art. 3º transitorio de la LOAPEM, 2000). En la Ley Orgánica del año 2000 se contempla la existencia de una *Secretaría de Educación* en el estado de Morelos (Título Segundo, Capítulo Segundo, Art. 25 frac. VIII) como parte de las Secretarías de Despacho con las que se auxilia el titular del Poder Ejecutivo, de tal manera que de facto se crea la SEE. Más adelante en esa misma LOAPEM (en el Art. 31) se explicitan los asuntos que debe despachar la SEE. Destaca el hecho de que dicha entidad sea la responsable de proponer al titular del ejecutivo las políticas en materia educativa (además de los de cultura, deporte y recreación, cuestión que cambia más adelante con la creación de la Secretaría de Cultura) y, por tanto, el diseño y formulación de programas relativos en ese mismo ámbito (Art. 31, fracs. I y II).

Respecto del plano nacional la creación de la SEE vino a consolidar un esquema para establecer Secretarías del rubro en las entidades del país, cuestión que cambió el escenario mostrado en la tabla 5.1 configurando el que se aprecia en la tabla 5.2.

**Tabla 5.2: Situación de los Sistemas Educativos Estatales en el país para 2015**

<b>Entidades federativas</b>	<b>Instancia responsable de la educación</b>	<b>Instancia responsable de la educación básica</b>
Baja California Sur	Secretaría de Educación	Dirección General de Educación Básica
Baja California	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Sonora	Secretaría de Educación y Cultura	Subsecretaría de Educación Básica
Chihuahua	Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	Subsecretaría de Educación
Coahuila	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Nuevo León	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Tamaulipas	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Sinaloa	Secretaría de Educación Pública y Cultura	Subsecretaría de Educación Básica
Durango	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Servicios Educativos
Zacatecas	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica y Normal
San Luis Potosí	Secretaría de Educación	Dirección de Educación Básica
Veracruz	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Nayarit	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Jalisco	Secretaría de Educación	Coordinación de Educación Básica
Aguascalientes	Instituto de la Educación de Aguascalientes	Dirección de Educación Básica
Guanajuato	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Desarrollo Educativo
Queretaro	Secretaría de Educación	Dirección de Educación
Hidalgo	Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo	Subsecretaría de Educación Básica
Colima	Secretaría de Educación	Coordinación de los Servicios Educativos del Estado de Colima
Michoacan	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Estado de México	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Morelos	Secretaría de Educación	Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos
Distrito federal	Secretaría de Educación Pública (Federal)	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (SEP)
Tlaxcala	Secretaría de Educación Pública del Estado de Tlaxcala	Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala
Puebla	Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla	Subsecretaría de Educación Obligatoria
Guerrero	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Oaxaca	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca	Subdirección General de Servicios Educativos
Tabasco	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica y Normal
Chiapas	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Estatal y Subsecretaría de Educación Federalizada
Campeche	Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica
Yucatán	Secretaría de Educación	Tres direcciones (Educación Preescolar, Primaria y Secundaria)
Quintana Roo	Secretaría de Educación y Cultura	Servicios Educativos de Quintana Roo

**Fuente: Elaboración propia con base a la información de los sitios Web de cada Estado**



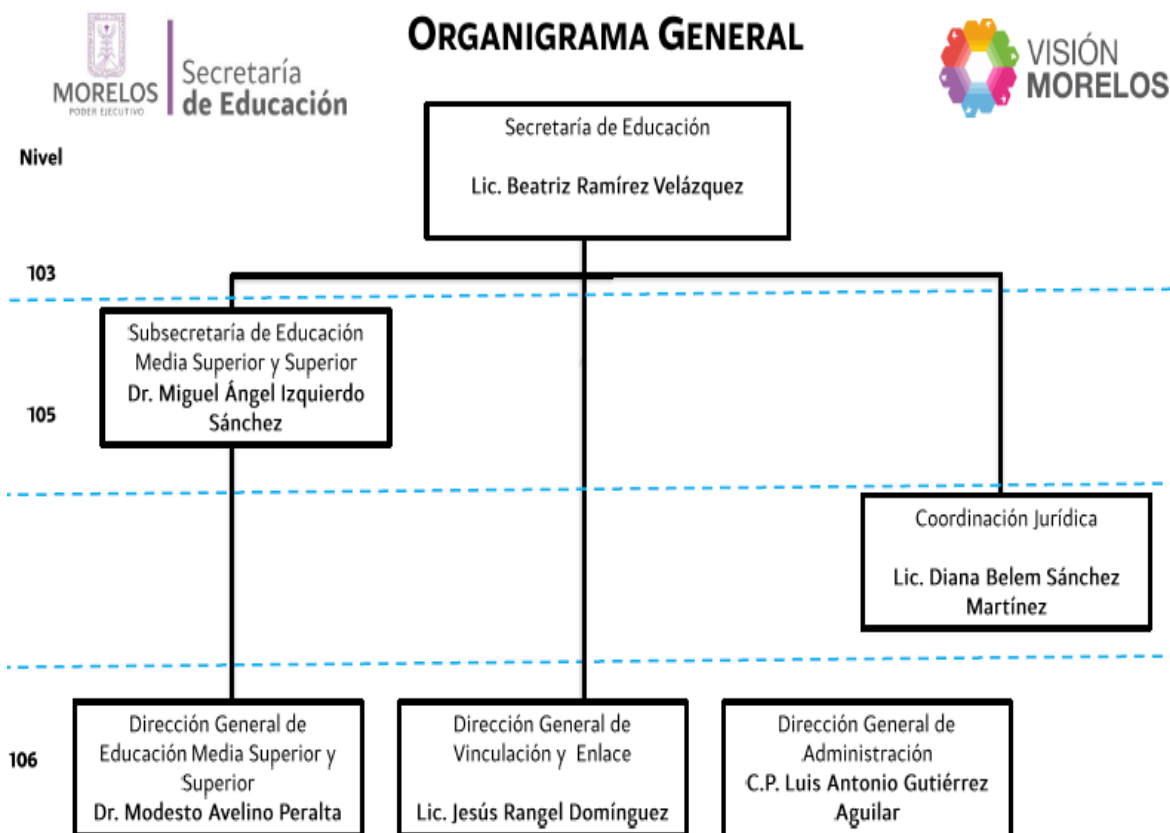
De solo cinco estados que contaban con Secretarías de Educación local, la tabla 5.2 muestra que solo dos entidades (Aguascalientes y Oaxaca) mantienen la existencia de los ODE's, el resto de las entidades emigraron hacia la figura de Secretarías –con variantes algunas en su denominación-, 21 crearon subsecretarías para el nivel de básica y el resto optaron por figuras como direcciones generales, direcciones de área, coordinaciones y unidades de servicios. En el caso de Morelos, como ya dijimos, no se adecuó al nivel de subsecretaría sino que la instancia responsable (IEBEM) permaneció con el mismo nombre y personalidad jurídica que se le otorgó desde su fundación, en la parte de entrevistas con *actores claves* revisaremos algunas de las razones que definieron esta situación.

Las disposiciones contenidas tanto en la LOAPEM del 2000 como en la *Ley Estatal de Educación* permitieron que, tal como lo apunta Tapia Uribe (2004 a, pág. 379), la SEE se constituyera –al menos en los ordenamientos jurídicos-, como *cabeza de sector*; no obstante, en la práctica ocurrió otra cosa, tal como se describe a continuación:

La organización administrativa de la nueva secretaría reflejaba la autoridad y las facultades formales, aunque no la estructura real de poder. La comunidad educativa de Morelos, tradicionalmente, ha considerado que el director del IEBEM y el Instituto mismo han sido más poderosos que la SE y el secretario. Lo cierto es que la autoridad del secretario no se ejercía sobre el director del IEBEM. Esto ha ocurrido desde su propio nombramiento, que debe ser negociado y “aprobado” por la sección XIX del SNTE. Asimismo, en la práctica, la representación sindical ha mostrado tener derecho de veto y remoción del director del IEBEM. (Tapia Uribe, 2004 a, pág. 380)

Es importante señalar que si se revisa en estos momentos la estructura organizacional de la SEE en el portal electrónico del gobierno del estado se puede constatar que, aunque el IEBEM está subordinado a la SEE éste no aparece en el organigrama actual de la Secretaría, solo se contempla una subsecretaría (la de educación media superior y superior); el diagrama siguiente muestra lo aquí referido.

**Diagrama 5.1: Estructura General de la Secretaría de Educación de Morelos**



**Fuente: sitio web oficial de la Secretaría de Educación de Morelos (2015)**

Nos parece que, a pesar de los cambios ocurridos en los últimos 15 años, se sigue manteniendo cierta distancia entre el IEBEM y la SEE, es posible que situaciones como la toma de decisiones de *temas espinosos* y las complicaciones de carácter político que estas conllevan impliquen tensiones de trato con la representación formal de los trabajadores de la educación –con el Sindicato, la CNTE y los diversos grupos asociados a estas instancias- provocando que se tomara la decisión de mantener ambas instancias con cierta distancia.

Otro asunto ocurrido en materia educativa como resultado de la llegada del PAN al gobierno del estado fue la emisión del *Programa Educativo Estatal* (PEE) que, para Tapia Uribe (2004 a), significó “la acción educativa más importante” y se “planteó como una construcción colectiva plural” en la que participaron diferentes sectores educativos que incluyó al sindicato, la asociación de padres de familia, la universidad del estado y hasta algunos sectores del empresariado asentado en el estado.

En palabras del mismo Tapia Uribe –coordinador en la elaboración del PEE- su conformación ocupó más de ocho meses, convocó a más de dos mil participantes con alrededor de 3 mil ponencias y se celebraron más de 30 reuniones en las que participaron representantes de 18 instituciones estatales colaborando con el *equipo coordinador del PEE* el cual se declaró en sesión permanente (Tapia Uribe, 2004 a, pág. 379). Este hecho permitió, explica, ir construyendo cierta autonomía de la entidad respecto del Programa Educativo emitido por el gobierno central, dicha condición de autonomía les permitió presentar el PEE al Secretario de Educación Federal unas semanas antes de que se presentara el Programa Nacional de Desarrollo Educativo 2001-2006 (Tapia Uribe, 2004 a, págs. 379-380), cabe señalar que el PEE incluyó todos los niveles y modalidades educativas por lo que no es exclusivo para educación básica.

Por otro lado, en mayo del 2000 se cubrió el vacío existente con la emisión de un *Reglamento Interno del IEBEM*, cabe destacar que fue unos meses antes de que Estrada Cajigal tomara posesión del cargo –ello ocurrió el 1° de octubre- por lo que nos parece que la principal intención fue cubrir dicha falta antes de que tomara posesión del cargo el nuevo gobierno panista.

El Reglamento Interno del IEBEM del año 2000 estableció las líneas generales con las que, hasta la fecha, opera el Instituto. En 10 capítulos se incluyeron los aspectos relativos a las funciones, facultades, atribuciones y conformación de las unidades administrativas que

constituyen al Instituto. En la siguiente tabla se puede observar la estructura general de ese primer reglamento.

**Tabla 5.3: Estructura del Reglamento Interno del IEBEM año 2000**

Capítulo	Artículos	Contenido
I. Generalidades	1° - 2°	Objeto y definición del IEBEM
II. Del Objeto, Competencia e Integración del IEBEM	3° - 6°	Funciones y competencias
III. De la Junta de Gobierno	7° - 12°	Definición, integración, funciones, atribuciones y operación de las sesiones de la Junta de Gobierno
IV. Del Director General y la Secretaría Técnica de la Junta de Gobierno	13° - 14	Facultades y atribuciones del Director General y las Funciones del Secreatrio Técnico
V. Unidades Administrativas	15°	Se definen la Unidades que conforman al IEBEM con seis Direcciones de Área y tres Departamentos de Servicios Regionales
VI. Del Consejo Estatal Técnico de la Educación	16°	Define las funciones del Consejo Estatal Técnico de la Edicación
VII. Funciones de la Comisaría de la Contraloría General	17°	Define Funciones y facultades de la Comisaría de la Contraloría General
VIII. Funciones de la Unidad de Servicios Jurídicos y Laborales	18° y 19°	Define Funciones y facultades de la Unidad de Servicios Jurídicos y Laborales
IX. Funciones de las Direcciones Adscritas a la Dirección General	20° al 33°	Explicita las funciones y unidades administrativas que conforman a cada una de las seis Direcciones de Área del IEBEM
X. De las Suplencias de Los Funcionarios del IEBEM	34° - 36°	Establece la manera en que cada una de las posiciones de la estructura Organizacional del Instituto (desde el director general hasta los Jefes de Departamento) serán suplidos en caso de ausencia.
Transitorios	Único	Determina la entrada en vigor del Reglamento como el día siguiente de la publicación en el Periódico Oficial del Estado

**Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento Interno del IEBEM (2000)**

Como se aprecia este documento cumplió la función de ordenar y dar certeza jurídica a cada uno de las unidades administrativas del IEBEM, además delineó una estructura organizacional básica que le permitió reconocer las correlaciones funcionales en la operación de la entidad. Dos comentarios en torno a este primer reglamento: el primero corresponde a la mención del *Consejo Estatal Técnico de la Educación* (CETE) cuya presencia, por lo menos en documentos, se remonta al año 1979 cuando fue aprobado su Reglamento. El CETE

se trata de un Órgano de Consulta del Gobierno del Estado que, según su reglamento, encabeza el gobernador (como presidente), un vicepresidente -el delegado de la SEP en el Estado-, y representantes de las direcciones que conforman a la autoridad educativa, de los treinta y tres municipios que conforman la entidad, dos representantes más por parte de las instituciones de educación superior del estado, un maestro distinguido –por sus méritos en docencia- por cada uno de los 33 municipios designados, obviamente, por el gobernador del estado y, por supuesto, la participación de dos miembros de la Sección 19 del SNTE, además de las personas a quien se considere puedan coadyuvar a los trabajos del Consejo (Gobierno del Estado de Morelos, 1979).

Como se puede apreciar el CETE parece ser un órgano colegiado y plural, sin embargo es más bien una entidad más honoraria que funcional, simplemente el número de personas que lo conforman hacen muy complicada su operación práctica; nos parece que este órgano es un fiel reflejo de muchas instancias creadas durante el gobierno del PRI donde se creaban espacios que permitían una imagen de apertura e inclusión pero en realidad muchas ocasiones solo daban cobertura y justificaban prácticas que, en realidad, no ocurrían; acciones como aprobar medidas y decisiones que se ostentaban como provenientes de un amplio acuerdo cuando en realidad eran tomadas por grupos cupulares era lo recurrente; por otro lado a los miembros de esos grupos les permitía tener una presencia pública, alcanzar cierta distinción y reconocimiento aunque en la práctica no se cumpliera con las funciones enunciadas.

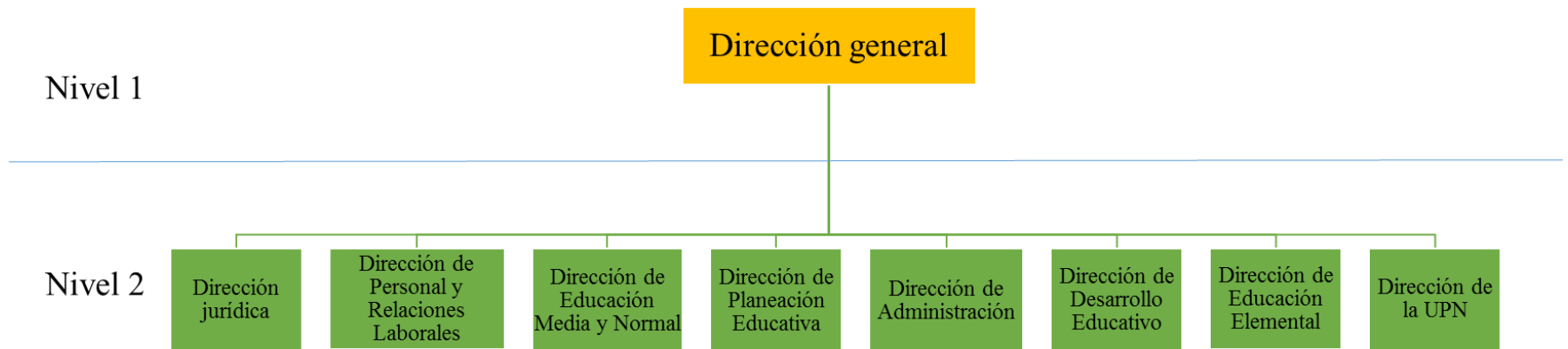
El segundo comentario es sobre el capítulo V del reglamento, correspondiente a la parte operativa del Instituto. A este aspecto se le han realizado varias modificaciones para ajustar la estructura organizativa a diversos criterios entre los que se encuentran los procesos de trabajo que ha debido que enfrentar el Instituto. Como es de esperarse su estructura está vinculada y responde, en buena medida, a las necesidades definidas por el gobierno central y la implementación de las políticas públicas en materia educativa. Ello nos puede dar una idea de los tipos de ajustes que, en el plano de la estructura organizacional, ha realizado el

IEBEM y también nos puede ayudar a comprender la manera en que se cumple con las funciones definidas para ser atendidas por esta organización.

Podemos mencionar, por ahora, que el reglamento vigente data del año 2003 y ha sido modificado en varias ocasiones, siendo la última reforma del año 2010. El nuevo reglamento contempla 21 capítulos y 48 artículos, además contempla ocho direcciones de área (Gobierno del Estado de Morelos, 2003) en lugar de las seis iniciales. Podemos considerar que, de manera general, el reglamento mantiene un esquema similar al anterior reglamento aunque con adiciones que se han ido haciendo del año 2003 a la fecha. En el siguiente apartado haremos una revisión puntual de estas cuestiones.

Sobre la estructura organizacional actual en la página web del IEBEM (2015) se puede observar el diseño de una entidad estructurada en cinco niveles; en ese sentido la *Dirección General* es la única ubicada en el nivel 1, enseguida se encuentran las direcciones éstas son: Dirección de Administración, de Desarrollo Educativo, de Educación Elemental, de Educación Media y Normal, Jurídica, de Personal y Relaciones Laborales, de Planeación Educativa y la Dirección de la Unidad 17-A de la Universidad Pedagógica Nacional; ello se aprecia en el siguiente organigrama:

**Diagrama 5.2: Organigrama de los niveles 1 y 2 del IEBEM**



Fuente: Organigrama del IEBEM (2015)

Adicionalmente en el nivel 3 se encuentran diez subdirecciones y la comisaría pública, cabe mencionar que nueve subdirecciones dependen de las direcciones excepto una, la subdirección de Desarrollo Organizacional, esta depende directamente de la Dirección General, sin embargo, de igual manera se encuentra en el nivel 3 de la estructura jerárquica y funcional del Instituto. Posteriormente en el nivel 4 se consideran 36 jefaturas de departamento y, finalmente, en el nivel 5 se observan 3 coordinaciones.

La dirección general del Instituto, que es el órgano ejecutivo de la organización en estudio, es una entidad unipersonal que ha sido ocupada por un total de ocho personas desde el año de 1998 (solo una ha ostentado el cargo en dos ocasiones), los nombres de ellos se pueden apreciar en la siguiente tabla.

**Tabla 5.4: Directores generales del IEBEM desde 1998**

Director		Periodo			
1	Oscar Miguel Puig Hernández	Septiembre	1998	Mayo	2000
2	Elsa Aguirre Bahena	Mayo	2000	Octubre	2000
3	Enrique Sánchez Ruiz	Octubre	2000	Julio	2001
4	Oscar Montealegre Castillo	Agosto	2001	Diciembre	2002
5	Marina Aragón Celis	dicembre	2002	Noviembre	2003
6	Aroldo Aguirre Wences	Noviembre	2003	Agosto	2009
7	Enrique Sedano Reynoso	Agosto	2009	Octubre	2012
8	Marina Aragón Celis	Octubre	2012	Enero	2015
9	Fernando Celerino Pacheco Godínez	enero	2015	a la fecha	

**Fuente: Elaboración propia con información del IEBEM**

Es notable que la mayor parte de directores generales en este periodo hayan ocupado el cargo por un pequeño lapso, es posible que ello se deba a lo complicado de la labor y a los vaivenes de carácter político en la entidad que incluye la definición en el cargo de una instancia del tamaño del Instituto.

Para cerrar este apartado y proceder al análisis detallado de los documentos que definen el carácter y funcionamiento del IEBEM, nos parece pertinente recordar que parte de los actores claves en la dinámica organizacional del Instituto lo conforman los agrupamientos de trabajadores (en adelante agrupaciones gremiales), algunos de ellos se encuentran asociados al SNTE y otros no.



En relación con lo anterior nos parece relevante recuperar –para completar el perfil actual del IEBEM- la participación de las diferentes agrupaciones gremiales de trabajadores de la educación que participan en la dinámica de la referida organización. Aguirre Wences (2015) identifica a los diferentes colectivos en las principales fracciones agremiadas. El primer grupo es el *Consejo Central de Lucha del Magisterio (CCLM)*, el cual es –según la opinión del mismo Aguirre Wences- el de mayor tradición contestataria y seriedad en sus reivindicaciones gremiales; su acción de lucha organizada no se dedica solamente a la búsqueda de mejorar sus condiciones económicas sino que también adopta una clara posición política y una propuesta educativa. Cabe destacar que Aguirre Wences identifica como líderes del CCLM a los profesores Alejandro Trujillo, José Basurto y Valentín Chávez, a quienes identifica por su labor como director general al frente del IEBEM.

El segundo grupo es el *Frente Democrático del Magisterio Morelense (FDMM)*, entre sus líderes visibles se encuentra Nicanor Pérez y Blanca Nieves Sánchez Arano, esta última según el testimonio de Aguirre Wences, fue vocera del movimiento magisterial del año 2008 y cooptada en los últimos momentos de dicho movimiento por los “charros”<sup>70</sup>. La tercera fracción gremial es denominada *Fracciones Democráticas del Magisterio Morelense* organización encabezada en ese momento por Joel Obispo profesor perteneciente a la línea de educación especial en el estado.

En cuarto lugar se encuentra *Nuevo Sindicalismo*<sup>71</sup>, este grupo gremial jugó un papel muy importante en el movimiento magisterial morelense del año 2008, las cabezas visibles de este grupo son los profesores Fernando Salgado, Fernando Delgado y Marina Aragón – esta última ya había sido directora general de IEBEM en una primera oportunidad y realizó un segundo periodo que cubrió entre los años del 2012 al 2014. Finalmente se encuentran los llamados Institucionales o “Charros” que representa a grupo de profesores que se alinean directamente a las disposiciones de la Secretaría General del SNTE representando los intereses del Comité Central del sindicato.

---

<sup>70</sup> Así se refieren a la denominada fracción Institucional o la que sigue directamente los lineamientos e intereses de la Secretaria General del SNTE encabezada, en ese momento, por la profesora Elba Esther Gordillo Morales.

<sup>71</sup> según Aguirre Wences esta agrupación fue creada directamente por Elba Esther Gordillo para cooptar profesores y disminuir la fuerza de la disidencia opositora,

A decir de Aguirre Wences en el IEBEM se encuentran colaboradores pertenecientes a cada una de las agrupaciones antes señaladas, lo cual durante su gestión implicaba hacer un constante trabajo de negociación con los diversos grupos, los cuales a su vez, presentaban diversas solicitudes y peticiones para sus causas e intereses específicos, en ese sentido para Aguirre Wences la mayoría de los grupos –a excepción del CCLM- hacían reivindicaciones de carácter gremial basadas en solicitudes económicas y de prestaciones; además, explica, varios de estos grupos se mostraron como verdaderos *grupos de choque* con capacidad para amenazar hasta al gobernador –se refirió específicamente al caso de Marco Antonio Adame Catillo quien gobernó al estado del año 2006 al 2012- para que este cumpliera sus demandas.

Una muestra de la injerencia de las organizaciones gremiales en la administración del IEBEM lo constituye su capacidad para determinar la distribución de plazas docentes y de trabajadores administrativos y manuales de nueva creación así como las que iban quedando libres por diversas causas -jubilación, muerte o renuncia de sus titulares, entre otras causas- (Aguirre Wences, 2015). Para el caso de las primeras –nueva creación- el director del Instituto solo podía disponer del 50% del total de las plazas creadas, el resto era asignado directamente por medios discrecionales por parte del SNTE –y entonces de la fracción magisterial que en ese momento se encontrara al frente del liderazgo sindical- lo que incluía acciones anómalas como venta de plazas, además ocurría la inclusión de personal que no cubría el perfil requerido para cumplir con su funciones, entre otras situaciones (Aguirre Wences, 2015).

Respecto de las plazas de trabajadores que quedaban vacantes, Aguirre Wences (2015) refiere que el sindicato era quien definía en su totalidad la designación de los nuevos titulares de éstas, sin que el director pudiera tener injerencia en ello. Sin embargo, explica, lo único que les solicitaba era –para aceptar y firmar las propuestas de nuevo personal que el sindicato le hacía- era que cumplieran con el perfil requerido; no obstante, en algunos casos, los líderes sindicales hacían propuestas de personal que no se ajustaban a los perfiles solicitados, a lo cual el director en turno podía oponerse ello desataba manifestaciones de

malestar e inconformidad por parte de los proponentes y negociadores del sindicato. La capacidad para definir cuestiones como esta les permitía afirmar a los líderes gremiales señalar que eran *co-administradores* de la educación en el estado de Morelos.

Sin embargo, todo parece indicar que a partir de la aprehensión de la lideresa del SNTE y la implementación del último tramo de reformas estas funciones asumidas por el Sindicato tienden a modificarse; porque siendo una de las fuentes de poder el control y asignación de plazas como un medio para operar la lógica de padrinazgos y favores se debiera eliminar con la realización de los exámenes de oposición y, además, el liderazgo sindical pierde fuerza y presencia al ser encarcelada la lideresa, quedando todos los líderes del sindicato advertidos que, de intentar cualquier acto de sublevación, podrán seguir la misma suerte de Elba Esther Gordillo. Debido a lo anterior suponemos que el sindicato aunque se debilita no desaparece, no obstante, si hay efectos en la dinámica y conformación de las agrupaciones gremiales que aglutinan a los trabajadores de la educación, ese es un tema que exploramos mediante las entrevistas realizadas.

A partir de lo anteriormente expuesto podemos reconocer, en primer lugar, un conjunto de ordenamientos que definen el marco jurídico y normativo del Instituto, del que nos ocuparemos en el siguiente apartado para revisar el tipo de rasgos discursivos contenidos en ellos y los efectos en el plano organizacional que estos definen.

## **5.2. El discurso contenido en los documentos instituyentes (jurídico-normativos), asociados a la gestión pública local, la actividad educativa estatal y el funcionamiento del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos**

El primero de los aspectos que nos interesó estudiar fue en conjunto de documentos jurídico-normativos emitidos en la entidad durante el periodo en estudio. El propósito fue identificar la manera en que se decidió ajustar las reglas del juego en el plano local y,

entonces, el contexto que define el marco institucional formal a partir de que se implementaron medidas asociadas a la reforma educativa. Además, se buscaron indicios sobre la manera en que están contenidas características provenientes del discurso teórico de la *Nueva Gestión Pública* y del enfoque de la *gobernanza* en los referidos documentos normativos. En ese sentido consideramos que la identificación de ciertos rasgos teórico-discusivos para redirigir las prácticas y acciones en el desempeño cotidiano nos podían proporcionar indicios de la manera en que las reformas delineadas en el ámbito institucional han impactado el hacer cotidiano de los actores.

### 5.2.a Panorama general

Cabe destacar que en nuestra búsqueda por orientar de la mejor manera esta investigación nos encontramos con el interesante trabajo de Martínez Vilchis (2005) quien, en un ejercicio teórico-analítico, se encarga de estudiar en qué grado diversos aspectos de la *Nueva Gerencia Pública* se encuentran presentes en las estrategias que han aplicado las respectivas administraciones públicas de dieciocho gobiernos estatales –entre los que se encuentra el estado de Morelos-; para tal efecto Martínez Vilchis construye un índice compuesto, integrado por un conjunto de aspectos y características que son propias de la NGP.

Para algunos autores la NGP es una realidad en México, pues “está impactando los distintos ámbitos gubernamentales, entre estos las entidades federativas”, adicionalmente las autoridades estatales “están implantando varias técnicas y estrategias sin contar con un método sistemático para efectuarlas” (Martínez Vilchis, 2005, págs. 13-14). De esta manera la versión local de la NGP está constituida por la aplicación de un conjunto de técnicas gerenciales dividida en dos grandes grupos o categorías: las que se reconocen como propias de la NGP y las que se retoman para ser incluidas en ésta (Martínez Vilchis, 2005, pág. 15). De manera sintética las características que definen la nueva gerencia pública son: visión del

ciudadano como cliente, mayor utilización de tecnología de información, descentralización, rendición de cuentas (*accountability*), planeación y gestión estratégica y la formulación de contratos de servicios (*contracting out*) (Martínez Vilchis, 2005, pág. 34).

Con ese marco de análisis y un índice compuesto Martínez Vilchis buscó identificar el *nivel de intensidad* con que han sido aplicadas medidas asociadas a la NGP en 18 estados del país, los resultados de su investigación lo llevan a clasificar este fenómeno en tres niveles: alta, media y baja intensidad, tal como se muestra en la tabla siguiente.

**Tabla 5.5: Niveles de intensidad de la NGP en diferentes estados 2005**

Alta intensidad en la aplicación de las características de NGP (51.31– 37.61)	Intensidad media en la aplicación de las características de NGP (37.61 – 23.91)	Baja intensidad en la aplicación de las características de NGP (23.91 – 10.21)
Baja California Baja California Sur Campeche Colima Chiapas Chihuahua Durango Guerrero Michoacán San Luis Potosí Sinaloa	Morelos Querétaro Quintana Roo Sonora Tamaulipas Yucatán	Nayarit

**Fuente:** Tomado de Martínez Vilchis (2005, pág. 40)

Como se aprecia Morelos es clasificado como una entidad con una intensidad media en la aplicación de medidas de la NGP. Ello implica que, hasta el año 2005, se habían aplicado por la administración estatal un buen número de medidas asociadas a ese discurso, tal información nos proporciona un referente base para arrancar nuestros razonamientos sobre

lo que ha ocurrido específicamente en el ámbito educativo. Como ya hemos dicho este tipo de acciones no se aplican de la misma forma y con la misma intensidad en todos los ámbitos de la administración pública estatal sino que ocurre de manera diferenciada, dependiendo del tipo de actividad de que se trate o atienda cada dependencia gubernamental y, además, en función del perfil de los empleados y funcionarios públicos que muestren una mayor o menor receptibilidad para implementar dichas medidas.

Abundando en el trabajo de Martínez Vilchis, -quien a su vez revisa un conjunto muy amplio de autores para caracterizar a la NGP-, pudimos identificar un conjunto más amplio de acciones, condiciones y términos vinculados al referido enfoque, de manera que pudimos contar con un esquema y referente concreto para analizar los documentos emitidos por el gobierno local. Cabe mencionar que puede resultar polémica la caracterización de dicho discurso debido a que, en muchas ocasiones, se tiende a hacer un manejo conceptual poco riguroso de lo que debe y no incluir la NGP, no obstante nuestra principal intención es reconocer la manera en que dicho discurso se ha ido ajustando a la realidad mexicana, o en otras palabras, si pudiéramos hablar de la *versión mexicana de la NGP* y sobre cómo esa versión ha ido guiando las acciones de los encargados de la gestión de los asuntos públicos.

En la siguiente tabla se muestran nueve aspectos con sus respectivas características identificados con la NGP en México, la tabla sirvió de base para realizar un esquema de reducción de datos y apoyó en el estudio de los documentos estatales seleccionados.

**Tabla 5.6: Aspectos y características de la NGP**

Aspecto		Características de cada aspecto					
Características propias de la NGP	Soberanía del Consumidor (orientación al cliente) Guerrero(2002) derivado de von Mises	Incremento del poder de los ciudadanos frente a la Administración Pública / (Saarelainen, 1999)	Estímulo a la Innovación/ Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1998)	Forzar a una mayor responsabilidad de los proveedores ante sus clientes / Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1998)	Oportunidad a la soberanía del cliente para elegir ante diferentes clases de servicios / Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1998)	Disminuir el despilfarro / Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1998)	Mayor equidad /Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1998)
	Administración por contratos (Greve y Jespersen, 1999)	Creación y desarrollo de mercados internos, mediante la competencia en el sector gubernamental	Contratos a terceros (contracting out) para incrementar la eficiencia y la calidad (consiste en la utilización de la figura jurídica del contrato escrito, como fórmula para solicitar a dependencias del mismo gobierno realizar alguna tarea que antes desarrollaba directamente la dependencia, con su personal y con sus recursos.			Privatización mediante contratos con agentes privados	
	Promoción de Mecanismos de Mercado (Stiglitz, 1996)	Evitar fallos de Mercado y del Estado (por comisión o por omisión) / Ayala Espino (1996)	Introducción de la competencia en la prestación de servicios públicos protegidos (evitar los monopolios)/ Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995		Implementación de mecanismos de precios (Facturación de servicios a usuarios) / OCDE, 1995	Dispersión de los Centros de Decisión / OCDE, 1995	Aplicación de incentivos monetarios (bonos) / OCDE, 1995
	Empresarialidad (entrepreneurship) e innovación (Druker, 1990)	Emprender e innovar (Druker, 1990)	Gerentes/servidores públicos profesionales (Guerrero, 1999)	Acciones de corte empresarial, dedicadas a obtener recursos y no solo a gastar / Osborne y Gaebler (1992)		Establecimiento de costos a usuarios / Osborne y Gaebler (1992)	Flexibilidad en la administración
	Perspectiva Gerencialista Separación entre el Management y Policy (despolitizar) (Mintzberg, 1999)	Aislar actividades concretas del control jerárquico directo, para separara la política de la administración/ (Mintzberg, 1999)		Se busca evaluar el rendimiento de forma completa y adecuada mediante medidas objetivas, expresados en terminos cuantitativos		Se pretende confiar las actividades a directivos profesionales, autónomos y responsables del rendimiento	
Características adoptadas por la NGP	Rendición de cuentas (Accountability), Cuatro tipos, Arellano (2001)	Burócrata (supervisión de las reglas de operación por parte de una agencia interna, con un alto grado de control)	Legal (alto nivel de escrutinio, ocurre basándose en relaciones contractuales entre una parte controladora externa y los miembros de la organización)	Profesional (ocurre en situaciones técnicas o situaciones complejas con un bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control interna)	Política (bajo nivel de escrutinio, fuente de control externa pueden ser ciudadanos, gran discrecionalidad para manejar mecanismos y medios para llenar las expectativas)	Supervisión Externa por parte del legislativo (Rosebloom, 1998)	Implementación de sistemas de medición del desempeño / Ammons, (1999)
	Mayor Utilización de las Tecnologías de la información y la comunicación	Gran desarrollo de la automatización	Compartir conocimiento, incrementar la productividad (eficiencia), superar los límites geográficos, mayor apertura y transparencia		Reducción de costos en la provisión del servicio	Reingeniería de procesos asistida por medios informáticos, vinculada a la reinención del gobierno / Linden 1994	e-government
	Planeación estratégica, dirección guiada por cuatro principios (Bozeman, 1996)	Sume una preocupación en el largo plazo	Integración de metas y objetivos en jerarquía coherente	La gestión estratégica y la planeación asociadas a un proceso de implementación dirigida		Perspectiva externa que acentúa la anticipación y la formación de cambios en el medio y atención la práctica del poder político	
	Descentralización (Borja, 1987)	Política (se enfoca a dar a los ciudadanos y a sus representantes electos más poder público en la toma de decisiones)	Administrativa (tiene tres principales formas, cada una con características muy particulares: desconcentración, delegación y devolución (Rondinelli et al., 1983)	Fiscal (es la responsabilidad financiera, pues los gobiernos locales u organismos privados no pueden realizar sus funciones descentralizadas efectivamente si no cuentan con los ingresos necesarios)		Económica (la privatización y la desregulación, que reduce las restricciones legales a la participación privada en la provisión de servicios)	

Fuente: elaborado con base en Martínez Vilchis (2005)

Como se aprecia el conjunto de aspectos generales que originalmente se asocian a la NGP son cinco, con sus respectivas características, las cuales se amplían con otros cuatro aspectos que, igualmente, se vinculan con dicho discurso. Esta tabla nos sirvió de base para analizar los documentos emitidos en el plano estatal durante el periodo de estudio.

Por otro lado, en relación con las características del enfoque de gobernanza, podemos decir que el debate también es amplio y prolífico en el contexto académico internacional. Sin embargo, nos inclinamos por ocupar la caracterización de autores que han realizado trabajos desde o vinculados a un enfoque regional –para México o América Latina- la razón se debe a dos cuestiones, en primer lugar porque consideramos que también esta discusión adopta características específicas en el plano local-regional y, en segundo lugar, porque existe una importante influencia de ciertos autores –como los que hemos seleccionado- sobre la adopción de las medidas asociadas al enfoque de gobernanza definido en el plano nacional y estatal.

Para tal cuestión de adoptaron dos trabajos: por un lado el de Uvalle Berrones (2014) quien se encarga de vincular la gobernanza con la transparencia, buen gobierno y los procesos de gestión pública y, por otro lado, el texto de Aguilar Villanueva (2010) que se dedica específicamente a explorar diversos aspectos de la gobernanza. Las aportaciones de ambos autores nos permitieron caracterizarla y definir aspectos ligados a su operación efectiva. Así para Aguilar Villanueva (2010) la gobernanza es una pauta o patrón estructural de dirección pública que implica una práctica de gobierno en modo co-acción (acción conjunta asociada entre el sector público y el privado o el social), e incluye un proceso de dirección estructurado -institucional y técnicamente- lo que lo hace un proceso estable. En la siguiente tabla se observan los aspectos y características asociadas al enfoque de gobernanza.



**Tabla 5.7: Aspectos y características del enfoque de la Gobernanza**

	<b>Momentos de las acciones de gobierno</b>	<b>Acciones/mecanismos en los que se refleja la aplicación de criterios ligados al enfoque de la gobernanza</b>			
Característica Fundamental de la Gobernanza: Interdependencia gubernamental-social	Formulación de las decisiones y acciones públicas	Se establecen espacios y acuerdos de <i>corresponsabilidad</i>	Se definen y operan mecanismos de <i>colaboración</i>	Se crean mecanismos para tomar en cuenta la <i>opinión, preferencias y demandas</i> de la sociedad (Uvalle Berrones, 2014) o Gobierno por discusión (Aguilar Villanueva, 1997)	Se establecen formas de <i>diálogo y negociación</i> que practican los actores públicos (Uvalle Berrones, 2014)
	Implementación y gestión de las decisiones y acciones públicas	Se definen y operan esquemas de <i>co-producción</i>	Se especifican criterios que incluyen procesos de <i>co-dirección</i>	Se considera la participación de diversos actores de la sociedad mediante esquemas de <i>co-gestión</i>	Se procura la construcción de la <i>capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad civil</i> (Uvalle Berrones, 2014)
	Evaluación de las decisiones y acciones públicas	Se incluye el diseño y operación efectiva de mecanismos de <i>co-regulación</i>	Opera la vigilancia desde los espacios de la vida ciudadana (Uvalle Berrones, 2014)	Se diseñan e implementan mecanismos de operación abiertos, visibles y evidentes	Se definen acciones para garantizar la transparencia y rendición de cuentas (accountability)

**Fuente:** elaborado con base en Uvalle Berrones (2014) y Aguilar Villanueva (2010)

Con base en los aspectos y características tanto de la NGP como del enfoque de gobernanza presentadas en las tablas anteriores, así como las formulaciones hechas en el capítulo II (apartado 2.4.d) de este trabajo, nos dimos a la tarea de identificar la presencia de los rasgos de ambos discursos en los documentos emitidos por el gobierno estatal. Básicamente se consideró que la mejor opción era identificar la presencia de esos rasgos en el marco jurídico-normativo; eso nos pareció relevante, aun cuando partimos del supuesto que por lo regular en la práctica existe una amplia distancia en lo dispuesto normativamente y lo ocurrido en la gestión cotidiana de los asuntos públicos (Friedberg, 1993, pág. 287), particularmente en el ámbito educativo.

El conjunto de documentos que se decidió revisar fueron clasificados en tres niveles: documentos jurídico-normativos generales a nivel estado, leyes y reglamentos específicos sobre educación emitidos por el gobierno de la entidad y, finalmente, ordenamientos específicos sobre el IEBEM. El conjunto de documentos quedo ordenado como se aprecia en el siguiente cuadro.

**Tabla 5.8: Documentos elaborados en el plano local sujetos a revisión**

Ordenamientos generales a nivel estado	Planes Estatales de Desarrollo (3 -Estrada Cajigal, Adame Castillo y Graco Ramírez)
	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos 2000 y 2012
	Acuerdo para Reestructurar la Administración Pública Estatal, marzo de 2015
Ordenamientos específicos sobre educación en el estado	Ley de Educación de Morelos/ última reforma incluye LSPD y LINEE 2014
	Reglamento Interior de la SEP-Morelos 2011 y 2013
	Programas Educativos Estatales (2001-2016 y 2007-2012) y Programa Sectorial de Educación 2013-2018
Ordenamientos específicos sobre el IEBEM	Decreto de creación del IEBEM (1992)
	Estatuto Orgánico del IEBEM, Marzo de 2015
	Reglamento Interno del IEBEM 2000 y 2014
	Manual de Organización del IEBEM 2014

**Fuente: Elaboración propia**

Siguiendo la lógica que hemos establecido desde un principio asumimos una estrategia de iniciar por lo más general para arribar a las particularidades, en el entendido de que lo más general siempre significa un contexto que no debe desdeñarse en ningún caso.

Debido a lo anterior y considerando que la implementación de la reforma educativa en el estado es un asunto de carácter público que se opera mediante un conjunto de acciones de gestión pública presentamos ahora los principales hallazgos encontrados en la revisión de los documentos señalados en la tabla 5.7.

#### 5.2.b Análisis de los documentos seleccionados: características de los ordenamientos generales para la Administración Pública en el estado de Morelos como parte del marco institucional

*Cuanto más corrupto es el estado más leyes tiene*

Tácito

En primera instancia hablaremos de los rasgos generales de los tres Planes Estatales de Desarrollo correspondientes al periodo en estudio (2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018), sus elementos comunes y divergentes para después identificar algunos de sus rasgos vinculados a la NGP y al enfoque de gobernanza.

En primer lugar cabe señalar que la obligación de formular un *Plan Estatal de Desarrollo* (PED) se encuentra contemplada en la *Constitución Política del Estado de Morelos* específicamente en los Artículos 70 y 119. El artículo 70 fracción XVIII, faculta al gobernador del estado a remitir al poder legislativo de la entidad dicho *PED*; por su parte el Artículo 119, en su fracción III, señala que los planes y programas de la administración pública tendrán su origen en el *sistema de planeación democrática*. Por otro lado los tres planes indican estar fundamentados y cumplir con lo dispuesto en la *Ley Estatal de Planeación* de Morelos, específicamente en sus Artículos 16, 21, 22, 23, 25, 27 y 28 de la referida ley.

Podemos decir que los tres son documentos debidamente integrados y coherentes los cuales, aun cuando presentan una estructura con algunas diferencias, mantienen la intención común de servir como base para delinear las principales acciones que cada administración considera necesarias realizar en el cumplimiento de sus propósitos de gobierno y, de manera general, apuntar hacia una mejora de las condiciones generales que guarda la entidad en diversos aspectos; también los tres Planes señalan haber sido elaborados con base a la realización de *consultas públicas* tal como lo mandatan las leyes respectivas.

En cuanto a su extensión el primero de ellos (PED 2001-2006) es un documento de 62 páginas, está integrado por un diagnóstico general, una larga monografía de informaciones y datos de la entidad que hace las veces de visión una panorámica del estado e incluye antecedentes, contexto, información socioeconómica, elementos geográficos y bióticos de la entidad, indicadores socioeconómicos básicos así como un conjunto de líneas estratégicas y objetivos a cumplir, cabe señalar que el tema educativo se encuentra contemplado en la *línea estratégica de Desarrollo Social Integral*. Además, se incluyen algunos elementos para avanzar en la modernización de la administración pública local y los mecanismos para controlar y evaluar el mismo PED y una sección de anexos.

Por otro lado el PED 2007-2012 es el documento más extenso de los tres con 194 páginas. Está formulado siguiendo una metodología que utiliza elementos y herramientas provenientes del enfoque de planeación estratégica, se compone de tres grandes secciones: la primera corresponde la presentación general del Plan e incluye una introducción, la definición de los ejes de gobierno y una sección donde se enuncian la visión, los principios y los valores de ese gobierno –es evidente que también se ocuparon recursos provenientes de la planeación estratégica-. La segunda sección presenta cuatro capítulos, el primero atiende la manera en que se formuló el Plan en cuestión, el segundo hace un diagnóstico de la entidad, el tercero explica los criterios de agrupación de los asuntos estatales en lo denomina *conformación del gabinete* para luego proceder a presentar los cuatro gabinetes que se integraron (política, seguridad y justicia, desarrollo económico sustentable, desarrollo humano y social y, finalmente, desarrollo y modernización) –un párrafo para cada uno- con sus respectivos aspectos que, eventualmente guiaron su acción ellos son: visión, prioridades, objetivos, estrategias y proyectos; el cuarto capítulo explica el proceso de instrumentación seguimiento y evaluación del PED, cabe señalar que el aspecto educativo se encuentra contemplado en el gabinete de Desarrollo Humano y Social. Finalmente, la tercera sección se conforma por los anexos –dos- que incluyen la enunciación de los programas de desarrollo a implementar y los proyectos específicos con las dependencias que son responsables de su ejecución.

Por su parte el PED 2013-2018 tiene una extensión de 170 páginas y se integra por cuatro secciones. La primera se constituye como una introducción y sienta las bases de la

manera en que está integrado PED, así incluye la mención del gobierno en red, los ejes rectores y transversales de la acción de planificación, el marco jurídico que lo sustenta y los valores que orientan la acción de gobierno. La segunda sección corresponde a la presentación de los ejes –cinco- que integran la acción de gobierno (decimos integran porque actualmente ese gobierno está vigente en la entidad); al igual que en el anterior Plan los ejes definen el criterio de agrupación de los principales asuntos a atender por la administración pública del estado, los ejes son: 1. Morelos seguro y justo, 2. Morelos con inversión social para la construcción de la ciudadanía, 3. Morelos atractivo, competitivo y emprendedor, 4. Morelos verde y sustentable y 5. Morelos transparente y con democracia participativa; el tema educativo se encuentra contemplado en el eje 2 (inversión social para la construcción de la ciudadanía). La sección tercera enuncia los *Programas Sectoriales*, institucionales, regionales y/o especiales -por eje- que el gobierno deberá emitir y ordenar sus acciones para ese sexenio. La última parte se presenta una prospectiva del estado, los mecanismos de seguimiento y evaluación del PED y los resultados del foro de consulta ciudadano realizado para la formulación del Plan.

Como podemos observar, los *Planes de Desarrollo* se constituyen como base para guiar las acciones del gobierno, y existe la obligación de elaborarlos mediante un sistema de consulta pública. Cabe señalar que los documentos son amplios y abundantes en información, por lo cual para su análisis en este trabajo se revisaron las secciones correspondientes a los criterios generales de gobierno, por un lado, y los aspectos referidos al ámbito educativo, por otro, para identificar la presencia de rasgos asociados a la NGP. Para tal efecto se definieron conceptos que refieren acciones o mecanismos identificados como pertenecientes a ese discurso. Una vez hecho eso se procedió a ubicarlos dentro del texto, el interés no solo fue observar el número de veces que son usados sino también el contexto específico en el que se ocuparon considerando frases completas (citas) en los que fueron ocupados y, a partir de ahí, se definió la relevancia de tales formulaciones en el contexto general de cada Plan. Con base a los criterios antes mencionados se revisaron cada uno de los tres PED y se armó una matriz para mostrar los resultados encontrados de manera que fueran claros y entendibles, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

**Tabla 5.9: Elementos del discurso de la NGP presentes en los Planes Estatales de Desarrollo**

Características de la NGP		Documentos revisados			Palabras usadas en la búsqueda	Observaciones
		PED 2001-2006	PED 2007-2012	PED 2013-2018		
Propias	Soberanía del Consumidor (orientación al cliente)	considerado	considerado	considerado	cliente, ciudadano, consumidor, estímulos, responsabilidad, equidad	En ningún caso se utiliza la palabra cliente pero las acciones se orientan en el sentido de dotar de mayor autonomía al ciudadano consumidor-usuario
	Administración por contratos	considerado	considerado	destacado	contratos, subcontración, desarrollo de mercados internos, privatización	La palabra privatización no aparece en ningún Plan posiblemente por su connotación negativa.
	Promoción de Mecanismos de Mercado	señalado	señalado	destacado	mecanismos de precios, incentivos monetarios, competencia, fallos de mercado	El tema más mencionado es el de los incentivos, mientras que de fallos de mercado no se habla en ningún documento
	Empresarialidad (entrepreneurship) e innovación	destacado	destacado	destacado	emprededuría, emprendimiento, innovación, costos a usuarios, administración flexible, calidad, eficacia y eficiencia	Los conceptos de calidad eficiencia y eficacia aparecen en todos los documentos de manera recurrente y como un aspecto central para la administración pública local
	Perspectiva Gerencialista, Separación entre el Management y Policy (despolitizar)	destacado	destacado	destacado	Política vs. administración, evaluación del rendimiento, mediciones cuantitativas, gerencia pública profesional	En todos se contemplan medidas de profesionalización de los servidores públicos pero en ninguno se ocupa conceptos relacionados con gerencialismo público. También es central la evaluación del desempeño gubernamental en los tres Planes
Agregadas	Rendición de cuentas (Accountability)	considerado	destacado	destacado	Supervisión externa, rendición de cuentas	No se habla mucho de supervisión externa pero si de rendición de cuentas
	Tecnologías de la información y la comunicación	considerado	destacado	destacado	Automatización, medios informáticos, reingeniería	Se hace énfasis en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la eficiencia y reducir costos de operación en el servicio público
	Planeación estratégica	destacado	destacado	destacado	previsión, largo plazo, planeación estratégica,	Todos los documentos en mayor o en menor medida ocupan herramientas de planeación estratégica de manera central
	Descentralización o delegación de poder y facultades	señalado	considerado	considerado	descentralización, delegación, desregulación, participación privada	Los terminos más ocupados son delegación y desregulación

Señalado= pocas menciones y en contextos poco relevantes

Considerado= mediano número de menciones en contextos relevantes

Destacado= gran número de menciones en contextos fundamentales o estratégicos

**Fuente: Elaboración propia**

Como es posible observar en la tabla 5.8 los gobiernos estatales contemplados en el periodo de estudio (2000-2015) han incluido, de manera sistemática, en sus respectivos PED conceptos, ideas y, entonces, acciones y mecanismos asociados a la NGP. A partir de la revisión hecha, nos parece que la tendencia de incluir las herramientas provenientes de ese discurso teórico se ha ido acentuando conforme el tiempo ha transcurrido, posiblemente como una respuesta a los procesos de cambio y las exigencias de transformación manifestadas por diversos grupos de la sociedad civil en la entidad.

No debemos olvidar que en la entidad sucede con frecuencia que los diversos procesos ocurridos en el plano nacional se manifiestan con un mayor grado de intensidad que en el resto del país tal como lo sugerimos en el capítulo IV -los procesos y tipo de industrialización son más acentuados, el carácter agrícola, también se observan correlatos de los sucesos políticos ocurridos, solo por mencionar algunos aspectos-, así la conclusión de los dos sexenios de gobierno del PAN en el plano nacional coinciden con la conclusión de los dos sexenios panistas en la entidad, sin embargo mientras que la presidencia de la república es recuperada por el PRI en Morelos arriba un gobernador del PRD, sin embargo este presenta un esquema de continuidad respecto de las políticas económicas, sociales y de gobierno que habían venido desarrollando los gobiernos del PAN y que coinciden, además, con las propuestas hechas por el presidente Peña Nieto.

En el plano de los asuntos asociados a la gobernanza es interesante reconocer que desde el año de 1988, muy temprano en realidad, la *Ley Estatal de Planeación* contempla algunos mecanismos y acciones asociados a los criterios de la gobernanza - la consulta pública, coordinación intra e ingubernamental con diversos actores-, aun cuando estos no operaran durante los gobiernos priístas, ya estaban contemplados, posiblemente como una base para incentivar el arribo de inversionistas a la entidad.

Por otro lado, en este mismo nivel –ordenamientos generales a nivel estatal- otro documento que resulta relevante respecto de esquema institucional formal es la *Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (LOAPE)*. Esta ley define, entre otras cosas, la manera en que se organiza y funcional el poder ejecutivo estatal –las entidades que pertenecen a la administración pública central en estado y los que pertenecen a la administración paraestatal- es, en todo caso, otra ley reglamentaria de la Constitución del Estado en materia del ejercicio

de gobierno del poder ejecutivo local y considera la existencia de trece secretarías dependientes del ejecutivo local y tres dependencias (Consejería Jurídica, Oficialía Mayor y la Representación del Poder Ejecutivo del Estado).

Esta ley tiene dos versiones durante el periodo de estudio, se decidió incluirla en el análisis porque permite identificar el enfoque e importancia que cada ejecutivo estatal tiene sobre los aspectos que deberá atender durante su gestión. Cabe señalar que la LOAPE del año 2000 derogó la del año 1994 y estuvo vigente hasta el año 2012 con algunas reformas menores durante el segundo mandato del PAN en la entidad (el de Marco Adame Castillo) y fue derogada para el mandato de Graco Ramírez (del PRD) y sustituida por una nueva versión del año 2012.

La *LOAPE* del año 2000 es un documento corto (33 páginas) que, de manera muy esquemática –e incluso podríamos decir de manera escueta-, delinea las responsabilidades de las entidades que conforman la administración central –en donde se incluye, al fin, la SEE, señalada en el Decreto de Creación del IEBEM- y, además, se define el carácter, funcionamiento y operación las entidades de la administración pública estatal. Por otro lado, la *LOAPE* del año 2012 es un documento más amplio (91 páginas) que amplía muchos de los aspectos referidos a su ámbito de regulación. Incluye nociones como la de *gobierno en red* –para lograr una *articulación multidimensional*-, el enfoque de planeación basado en *ejes transversales*, y amplía las entidades de la administración pública estatal a los organismos centrales, descentralizados, desconcentrados y paraestatales, en este sentido define que los organismos descentralizados, los fideicomisos públicos y las empresas de participación estatal mayoritaria componen la administración pública paraestatal y se amplía el número de secretarías a dieciocho –se eliminó la Secretaría de Seguridad Pública- y la consejería jurídica, los cambios entre la *LOAPE* del 2000 y la del 2012 se aprecian en la siguiente tabla.



**Tabla 5.10: Diferencias de secretarías de gobierno entre LOAPE 2000 y 20012**

	LOAPE 2000	LOAPE 2012
Dependencias que se mantienen con la misma denominación	I. Secretaría de Gobierno	
	II. Secretaría de turismo	
	III. Secretaría de Desarrollo Agropecuario	
	IV. Secretaría de Salud	
	V. Secretaría de Educación	
	VI. Secretaría de la Contraloría	
	VII. Procuraduría General de Justicia	
Dependencias que cambian su denominación pero que sus funciones son básicamente las mismas	VIII. Secretaría de Finanzas y Planeación	VIII. Secretaría de Hacienda
	IX. Secretaría de Desarrollo Económico	IX. Secretaría de Economía
	X. Secretaría de Desarrollo Humano y Social	X. Secretaría de Desarrollo Social
	XI. Secretaría del Trabajo y Productividad	XI. Secretaría del Trabajo
Dependencias desaparecidas	XI. Secretaría de Seguridad Pública	XII. Derogada
Dependencias divididas	XII. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	XIII. Secretaría de Obras Públicas
		XIV. Secretaría de Desarrollo Sustentable
Dependencias de nueva creación	XV. Secretaría de Cultura	
	XVI. Secretaría de Información y Comunicación	
	XVII. Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	
	XVIII. Secretaría de Movilidad y Transporte	
	XIX. Secretaría de Administración	

**Fuente: Elaboración propia con base en LOAPE 2000 y 2012**

Como se aprecia la nueva LOAPE conforma una estructura más robusta, con un mayor número de entidades (cinco de nueva creación y una que se divide para desarrollar otras funciones y ampliar sus alcances). Destaca la eliminación de la Secretaría de Seguridad Pública –sobre todo en un contexto donde se vive una creciente demanda por el resguardo de la seguridad de la ciudadanía- y la asignación de esa función a la Secretaría de Gobierno (LOAP 2012, art. 11).

Asimismo explicitan los principios rectores para varios ámbitos y actores, en ese sentido los principios para la *administración pública de estado*, en general, son la confianza, cooperación, flexibilidad, y adaptabilidad, rapidez, eficacia y eficiencia (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, 2012); para los *actos y procedimientos de la administración pública* los principios son la simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia, austeridad e imparcialidad, en estricto respeto a los

derechos humanos; por otro lado, para los *servidores públicos* los principios enunciados son legalidad, honradez, ética, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

Un hecho más a destacar es que para el año 2014 se publicó un documento adicional para la reestructuración de la Administración Pública Estatal denominado *Acuerdo por el que se establecen las Bases y Lineamientos para la reestructura de la Administración Pública Estatal* –fue reformado en marzo de 2015-, dicho documento se emitió de manera extraordinaria con la finalidad de ajustar la estructura de la administración estatal al *Decreto de Austeridad para la Administración Pública Estatal* (Periódico oficial “Tierra y Libertad” número 5049) en diciembre el 2012. En dicho Acuerdo de reestructuración se plantea la necesidad de efectuar una *reingeniería* al interior del Poder Ejecutivo que permita hacer “más con menos” (Acuerdo por el que se establecen las Bases y Lineamientos para la reestructura de la Administración Pública Estatal, 2014); destaca que se pretenda promover la austeridad y la reingeniería en un contexto donde se incrementó el número de secretarías y, con ello, necesariamente el tamaño del gasto público de la entidad. No obstante en el artículo 2 de dicho Acuerdo de reestructuración se plantea la idea de suprimirse en la estructura de la Administración Pública Estatal centralizada un total de seiscientas plazas (dieciocho subsecretarías y coordinaciones generales, cincuenta y dos Direcciones Generales, doscientos sesenta y seis mandos medios y doscientas sesenta y cinco plazas administrativas); también se plantea el que las Direcciones Generales encargadas de asuntos jurídicos y administrativos deben transformarse en Unidades Administrativas de menor nivel.

Para realizar tal medida el Acuerdo de reestructuración define la conformación de una comisión que incluye solamente a cuatro funcionarios de la administración central: al gobernador, el secretario de gobierno, el secretario de hacienda y el secretario de la contraloría; no se contempla la participación de ninguna otra instancia externa que observe y evalúe el proceso que se seguirá y la evaluación de la estructura organización de cada dependencia que será sujeta a reestructuración.

Además se plantea una reducción significativa de los gastos administrativos y de operación en temas como Asesorías y consultorías, estudios e investigaciones, congresos y convenciones, donativos, combustibles para vehículos asignados a servidores públicos y destinados a servicios administrativos, mantenimiento y conservación de vehículos,

mantenimiento, remodelación y conservación de oficinas públicas, pasajes y viáticos nacionales y en el extranjero, ahorros en los servicios de energía eléctrica, agua, telefónicos y telefonía celular, gastos para alimentación de los servidores públicos de mando, y gastos de edición e impresión de libros y publicaciones que no correspondan a la prestación de servicios públicos (Acuerdo por el que se establecen las Bases y Lineamientos para la reestructura de la Administración Pública Estatal, 2014, art. 6).

Lo anterior nos merece un par de comentarios. En primer lugar nos parece que la última administración estatal amplió el número de posiciones de primer nivel en la administración local –cinco secretarías más- y pretende reducir el número de plazas en las posiciones inferiores, por lo que no necesariamente sucederá que se reduzca el gasto público porque la pregunta es ¿cinco secretarías más con sus respectivas estructuras organizacionales tienen un gasto menor de lo que significa eliminar seiscientas plazas?, en todo caso nos parece que ante una posible reducción general del gasto público por las reformas emprendidas por el gobierno de Peña Nieto -específicamente en materia energética- podría, en el corto plazo, significar una reducción en los ingresos públicos y, entonces, del gasto público disponible para los estados y el Acuerdo puede estar apuntando hacia esa dirección. En segundo lugar resalta que un gobierno que proviene de un partido que ha criticado continuamente las formas del priísmo y el panismo –tanto en el plano nacional como en el ámbito local- mantenga esquemas que reproducen lo que en su momento ellos criticaron, nos referimos a los esquemas verticales y de poca apertura para tomar decisiones fundamentales en la operación de los asuntos públicos.

Con lo hasta aquí señalado tenemos ahora una visión general de la manera en que se estructura la Administración Pública local durante el periodo de estudio, y bajo la consideración de que todo arreglo a la forma en realidad implica un ajuste de fondo. Ahora revisaremos un segundo conjunto de documentos, específicamente, los ordenamientos específicos sobre educación en el estado.

### 5.2.c Análisis de los documentos seleccionados: características de los ordenamientos específicos sobre educación en el estado de Morelos como parte del marco institucional

Como ya se dijo el segundo grupo de documentos lo constituyen tres tipos de ordenamientos: la *Ley de Educación del Estado de Morelos* (LEEM), el *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación* (RISE) y los *Programas Sectoriales de Educación* de cada uno de los gobiernos comprendidos en el periodo en estudio.

Empezaremos por analizar los dos ordenamientos base que definen la regulación de la actividad educativa en la entidad, nos referimos a la LEEM y al RISE. La actual LEEM está vigente desde agosto de 1996 –sustituyó a la anterior ley que data del año 1971- y ha sufrido varias modificaciones, la última ocurrió en el mes de octubre del 2014. Es un documento largo de 89 páginas y 122 artículos, destaca su extensión porque la Ley General de Educación, de carácter federal, solo cuenta con 85 artículos y consta de 32 páginas nos parece que una de las principales razones es que la referida ley se ha ido adecuando a lo largo del tiempo agregando las diferentes disposiciones formuladas en el plano federal y a las cuales el estado ha visto obligado a dar respuesta.

Al analizar la LEEM podemos reconocer en su articulado la inclusión de los diferentes momentos de la reforma educativa ocurridas en el plano federal y que hemos revisado previamente. De esta manera la LEEM ha ido incluyendo aspectos como la obligatoriedad de la educación preescolar y el bachillerato, la conformación de los Consejos de Participación Social, las adecuaciones a los mecanismos de evaluación y estímulos para el personal de la educación así como los aspectos relativos a la implementación del *Servicio Profesional Docente* y los mecanismos de evaluación para el ingreso, la permanencia y la promoción de los profesores de educación básica. En la siguiente tabla se aprecia su contenido completo.

**Tabla 5.11: Estructura de la Ley de Educación vigente en el estado de Morelos**

<b>Título primero.</b> Del Sistema Educativo Estatal	<b>Capítulo I.</b> Disposiciones generales	Arts. 1-13
	<b>Capítulo II.</b> Distribución de la función social educativa	Arts. 14-19
	<b>Capítulo III.</b> De la estructura del Sistema Educativo	Arts. 20-22
	<b>Capítulo IV.</b> Del personal docente y de las funciones directivas y de supervisión	Art. 22bis
	<b>Capítulo V.</b> Del ingreso	Arts 22 ter-22 quarter
	<b>Capítulo VI.</b> De la promoción y el otorgamiento de reconocimientos	Arts. 22 quintus-22 séptimus
	<b>Capítulo VII.</b> De la permanencia del personal docente	Arts. 22 octavus-22 nonus
	<b>Capítulo VIII.</b> De los derechos y obligaciones del personal del Servicio Profesional Docente y las responsabilidades	Art. 22 décimus
	<b>Capítulo IX.</b> De la estructura ocupacional	Arts. 22 undécimus-22 tertius décimus
<b>Título Segundo.</b> De la educación que imparta el estado	<b>Capítulo I.</b> De los tipos y modalidades	Arts. 23
	<b>Capítulo II.</b> De la educación inicial y preescolar	Arts. 24-25
	<b>Capítulo III.</b> De la Educación primaria	Arts. 26-29
	<b>Capítulo IV.</b> De la educación secundaria	Arts. 30-35
	<b>Capítulo V.</b> De la educación física y artística	Arts. 36-39
	<b>Capítulo VI.</b> De la educación indígena	Arts. 40-43
	<b>Capítulo VII.</b> De la educación especial	Arts. 44-46 bis
	<b>Capítulo VIII.</b> De la educación media superior	Arts. 47-51
	<b>Capítulo IX.</b> De la educación superior	Arts. 52-66
	<b>Capítulo X.</b> De la educación para los adultos	Arts. 67-73
	<b>Capítulo XI.</b> De la educación informal	Arts. 74-79
<b>Título Tercero.</b> De la planeación y la evaluación educativa para el desarrollo del estado	<b>Capítulo I.</b> De la planeación educativa	Arts. 80-84
	<b>Capítulo II.</b> De la evaluación educativa	Arts. 85-87
<b>Título Cuarto.</b> De la participación social en educación	<b>Capítulo I.</b> Padres de familia	Arts. 88-89
	<b>Capítulo II.</b> De la Escuela de padres y Tutores	Arts. 89 bis
	<b>Capítulo II Bis.</b> De la Asociación estatal de Padres de Familia	Arts. 93 bis- 93 quarter
	<b>Capítulo III.</b> De las Asociaciones de Padres de Familia	Arts. 90-93
	<b>Capítulo IV.</b> De los Consejos de Participación Social	Arts. 94-98 (con varios 95 quarter)
	<b>Capítulo V.</b> De la educación que impartan los particulares	Arts. 99-105
<b>Título Quinto</b>	<b>Capítulo único.</b> De la Validez Oficial de Estudios y de la Certificación de Conocimientos	Arts. 106-111 bis.
<b>Título Sexto.</b> De las infracciones, las sanciones y el registro administrativo	<b>Capítulo I.</b> De las infracciones	Art. 112
	<b>Capítulo II.</b> De las sanciones	Arts. 113-117
	<b>Capítulo III.</b> Del recurso administrativo	Arts. 118 (del 119 al 123 fueron derogados)
<b>Transitorios</b>	<b>Decreto 1647</b> (POEM No. 5224) 2014/10/08	Cinco artículos

Fuente: Elaboración propia con base en LEE de 1996

Cabe destacar que como resultado de las adecuaciones a la LEEM esta muestra situaciones peculiares como el que el artículo 22 mantiene un numeral alterno (presentado en latín) ampliando el artículo 22 hasta el tertius décimus (o artículo 22 repetición número 13), en el que se incluyen la mayoría de las disposiciones asociadas a la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Por otro lado hicimos una revisión para ubicar los términos asociados a la NGP y a la gobernanza que aparecen en un mayor número de veces en la LEEM. Se definieron veinte conceptos<sup>72</sup> y se buscaron en la ley considerando el contexto del segmento donde se ubicaban. Así observamos que el concepto con un mayor número de repeticiones fue el de evaluación con cuarenta y nueve menciones (cabe señalar que se descartaron todos los casos en que aparecía la palabra en la Ley del INEE), en segundo lugar se encuentran los conceptos de mejora, calidad y profesionalizar con quince menciones cada uno y, en tercer sitio, aparecen los conceptos de mejora y desempeño con nueve menciones.

Vale la pena señalar que los conceptos de eficiencia, eficacia, incentivos, transparencia, consulta pública, rendición de cuentas y competencias se mencionan una o dos veces, lo que es significativo en un contexto donde la tendencia es incluir esa terminología constantemente. Es importante señalar que la ley se ha alineado a las diferentes medidas de política educativa federal, una de ellas es la conformación de los *Consejos de Participación Social en Educación*, esta medida nos parece un medio para reivindicar que se adoptan criterios de gobernanza al involucrar a diferentes actores sociales en la toma de decisiones; no obstante respecto de los procesos de vigilancia, supervisión y evaluación externa de las políticas públicas es posible aseverar que no se contemplan mecanismos ligados al enfoque de gobernanza, lo más destacado son los procesos de consulta pública para la elaboración de

---

<sup>72</sup> Los conceptos fueron: calidad, eficiencia, eficacia, evaluación (y palabras asociadas al verbo evaluar), mejora, desempeño, competencia, incentivos, innovación, rendición de cuentas, transparencia, planeación, colaboración, mercado, consulta, vigilancia, participación, regular, gestión y profesionalización.

los Programas Sectoriales de Educación, pero en la práctica se perciben aún una gran distancia para que esos esquemas se constituyan realmente como base del hacer público.

Por su parte el RISE cuenta con diferentes versiones por haber sido emitido en diferentes ocasiones, los dos más recientes son el que se emitió el año 2003 que fue derogado y sustituido por el que se encuentra vigente desde diciembre del año 2013. Nos interesó revisar el RISE y no el *Reglamento de la Ley de Educación* debido a que el primero se refiere a la estructura organizacional de la SE y es precisamente lo que nos interesaba revisar. El referido reglamento, con ocho capítulos, confirma lo que ya mostramos en el párrafo 5.1.b; nos referimos, específicamente, a que aun cuando la Secretaría de Educación es la entidad que encabeza la actividad educativa en Morelos y el IEBEM no aparece en la estructura organizacional de la secretaría y, en su lugar se contempla la creación de una *Coordinación General de los Servicios de Educación Básica y Normal* (en adelante *Coordinación o Coordinación General*).

Lo anterior es el hecho más relevante a destacar debido a que, como lo manifestó Tapia Uribe (2004 a), las diversas circunstancias ocurridas en su trayecto histórico –incluido ahora el movimiento magisterial de 2008-2009- han provocado ciertas prácticas en las que el gobernador del estado mantiene una injerencia directa en los asuntos relacionados con la gestión de la educación Normal y Básica y, entonces, con el trabajo que el Instituto realiza; en ese sentido en las recientes reformas al RISE (2014) no se menciona directamente la figura del IEBEM en su lugar se instituye la *Coordinación General* ya referida (Art. 3, frac. III del RISE) y se hace depender a esta directamente de la oficina del secretario (Art. 4, frac II del RISE).

Es posible inferir que, con base al *Decreto de Austeridad* (2012) y en línea con lo que ocurriría al publicar el *Acuerdo de Reestructuración* (del 2015) en lugar de definir una subsecretaría más para esa función se haya procedido a establecer una *Coordinación General* que, solo por esa denominación, implicaría un menor nivel jerárquico y, entonces, un menor costo en la conformación de las posiciones jerárquicas subalternas. No obstante lo anterior, en el artículo 10 bis del RISE se determina que la multireferida Coordinación General contará con una *Secretaría Técnica* asignándole un nivel de Dirección General, razón por la cual, en los hechos la jerarquía de la referida Coordinación es el de una subsecretaría lo que, evidentemente, deshecha la inferencia anteriormente realizada y nos hace especular sobre las diferentes razones por las que se tomó esta decisión.

Cabe señalar, además, que el primer Coordinador General fue el profesor Fernando Pacheco quién dejó esa posición para asumir la Dirección General del IEBEM a principios del año 2015 –a la salida de la Mtra. Marina Aragón Celis- y al parecer en estos momentos la titularidad de la referida Coordinación General se encuentra vacía y no se percibe claramente que vaya a suceder con esa posición.

Para concluir con la revisión de este grupo de documentos presentamos ahora lo que se refiere a los tres *Programas Sectoriales de Educación* que guiaron –y el último aun guía- el trabajo de los gobiernos estatales durante el periodo en estudio. En la siguiente tabla se muestra, de manera general, la estructura y contenido de cada uno de la Programas Educativos en estudio.



**Tabla 5.12: Estructura argumental y contenido de los *Programas Sectoriales de Educación* en Morelos**

<b>Programas</b>	<b>Programa Educativo Estatal Morelos 2001-2006</b>	<b>Programa Educativo Estatal 2007-2012</b>	<b>Programa Sectorial de Educación 2013-2018</b>
	<b>Ocho apartados</b>	<b>Cinco apartados</b>	<b>Nueve apartados</b>
<b>Estructura</b>	<b>1. Presentación</b>	<b>1. Introducción</b>	<b>1. Presentación (fundamento jurídico)</b>
	<b>2. Introducción</b>	<b>2. Presentación</b>	<b>2. Participación social</b>
	<b>3. Visión de la Educación para el Estado de Morelos</b>	<b>3. Fundamentos jurídicos</b>	<b>3. Diagnóstico</b>
	<b>4. Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación y Políticas de Acción</b>	<b>4. Elaboración del PEE 2007-2012, (con incisos):</b>	<b>4. Objetivos sectoriales y su importancia para el desarrollo del estado de Morelos (9 objetivos)</b>
	<b>5. Objetivos</b>	4.a Diagnóstico 4.b Instrumentos de Planeación y control, 4.c Participación directa de la Sociedad, 4. d Proyectos estratégicos , 4.e Líneas de Acción	<b>5. Alineación de los Objetivos Sectoriales con el PED 2013-2018</b>
	<b>6. Estrategias y metas generales</b>		<b>6. Indicadores y metas para cada uno de los objetivos sectoriales</b>
	<b>7. Procedimiento operativo del Programa y estrategias complementarias específicas</b>		<b>7. Estrategias y líneas de Acción para cada uno de los Objetivos Sectoriales</b>
	<b>8. Anexos</b>	<b>5. Tablas para el seguimiento del PEE</b>	<b>8. Mecanismos de seguimiento y evaluación del PSE</b>
			<b>9. Anexos</b>

**Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Sectoriales de Educación en Morelos 2000-2018**

De igual forma podemos decir que cada uno de los *Programas* analizados son documentos coherentes y fueron estructurados de acuerdo a la lógica de formular estrategias y líneas de acción mediante la realización de consultas públicas, diagnósticos específicos y referentes discursivos asumidos por cada administración en su momento. El PEE 2001-2006 resulta de suma importancia por ser el primero formulado por un gobernador de otro partido político diferente al PRI, posiblemente por esa razón se explica el nivel de convocatoria que alcanzó y pretendió remontar las circunstancias generadas durante los gobiernos del PRI; los rasgos más significativos de dicho Programa se muestran en la tabla siguiente.

**Tabla 5.13: Rasgos destacados del PEE 2001-2006**

<b>Aspectos</b>	<b>PEE 2000-2006</b>
<b>Método de elaboración</b>	Interdisciplinario, mediante consulta y con rasgos de planeación estratégica
<b>Datos sobre los foros de consulta</b>	2 mil 54 participantes, 3 mil ponencias, más de 30 reuniones, participaron 18 instituciones estatales con 29 representantes
<b>Principios políticos de equidad, calidad y gestión</b>	La unión de los esfuerzos para la atención de los a problemas educativos comunes con recursos y responsabilidades compartidas
	Manejo eficiente, transparente y de rendición de cuentas de la gestión educativa
	La procuración de recursos de diversa índole, para que ningún morelense abandone sus estudios o desaproveche la oportunidad de seguirse formando por la falta de recursos económicos o por la carencia de una opción educativa que responda a sus condiciones o necesidades especiales
<b>Objetivos rectores (3)</b>	Garantizar la equidad en el acceso a la educación que se ofrece a los morelenses a través de la igualdad de oportunidades para toda la población
	Garantizar la calidad de la educación, asegurándose de que los conocimientos, habilidades y valores que se aprenden cumplan con lo que señalan nuestras leyes federales y estatales
	Fortalecer la capacidad de gestión institucional participativa, democrática, eficiente, transparente y de rendición de cuentas de escuelas y sistemas educativos, una gestión regionalizada al interior de la entidad que consolide el federalismo educativo y que una esfuerzos de gobierno y sociedad para hacer de la educación, verdaderamente de calidad y equidad, una terea de todos
<b>Grandes estrategias</b>	Asegurar la operación óptima de las escuelas
	Desarrollar un Sistema Estatal de Evaluación Investigación y Desarrollo Educativo
	Implantar un Sistema Estatal de Superación y Perfeccionamiento de docentes y directivos
	Establecer un sistema Estatal para el fortalecimiento de la Gestión Educativa de Calidad: Participativa, Coresponsable y Regionalizada
	Integrar un Sistema de Información Educativa Estatal
	Diseñar un Sitema Estatal de Modalidad Múltiple de educación para jóvenes y adultos
	Desarrollar un Sistema Estatal de Atención Extraescolar a gente con capacidades diferentes
Establecer un sistema Estatal de Curricula Complementaria para la Movilidad Estudiantil y la pertinencia educativa	

**Fuente: Elaboración propia con base en PEE 2001-2006**

Como ya dijimos antes este documento delinea las acciones de ese gobierno en materia educativa se aprecia una importante preocupación por redirigir todos los momentos del proceso de gestión pública de la actividad educativa. Se nota la presencia de conceptos asociados a la NGP y el enfoque de gobernanza, no obstante también se asumen términos provenientes del aparato conceptual formulado durante los gobiernos priístas (equidad, igualdad de oportunidades, pertinencia, sistema de superación docente, entre otros) podemos considerar así que demuestra su carácter plural y se constituye como una evidencia de un proceso de transición entre un discurso (saliente) y otro que se estaba asentando en ese momento, cabe recordar que en ese momento no había asomo de aplicar medidas como los exámenes de ingreso al servicio docente, una dominante presencia del SNTE que sostenía un discurso aún lejano a la adopción de mecanismos de mercado para la gestión de los asuntos educativos.

Destaca el hecho de que uno de los principales aspectos contemplados en el Programa consiste en la idea de fortalecer la capacidad de gestión institucional participativa, con un esquema de rendición de cuentas y procesos de gestión regionalizada acordes a las intenciones del federalismo educativo; consideró, además, la creación de un sistema de vigilancia, evaluación e investigación del desarrollo educativo local. Nos parece que este Programa desarrollo propuestas adecuadas a las necesidades presentadas en la entidad, sin embargo, la mayor parte de ellas no han sido implementadas en su totalidad.

Por otro lado el PEE 2007-2012 es claramente una propuesta que adopta un corte más cargado hacia los esquemas de la NGP, nos parece que mientras Marco Adame fue Senador de la república tuvo oportunidad de observar las tendencias prevalecientes y promovió una propuesta como la que se ve, esquemáticamente, en la siguiente tabla.

**Tabla 5.14: Rasgos destacados del PEE 2007-2012**

<b>Aspectos</b>	<b>PEE 2007-2012</b>
<b>Método de elaboración</b>	Planeación estratégica
<b>Lema</b>	Por una comunidad competente y competitiva
<b>Datos sobre los foros de consulta</b>	Foros regionales con 300 participantes, agrupados en 15 temas con 247 porpuestas y 15 conclusiones
<b>Dimensiones transversales</b>	1. Ser persona
	2. La familia educadora
	3. Identidad cultural
	4. Ciudadanía participativa
<b>Valores</b>	Misión
	Visión
	Código de ética con 9 valores
<b>Alineación con las estrategias del PND (Visión 2030 del gobierno de Felipe Calderón)</b>	1. Igualdad de Oportunidades
	2. Aumentar la retención y pertinencia de los estudiantes
	3. Ampliar las oportunidades educactivas para reducir las desigualdades, cerrar brechas e impulsar equidad
	4. Fortalecer programas, modalidades educativas dirigidas a facilitar el acceso y brindar atención a diferentes grupos poblacionales
	5. Promover la integración efectiva de las instituciones y en los diversos subsistemas de educación superior en un sistema abierto, flexible y diversificado
<b>Ejes (8)</b>	Calidad educativa
	Equidad educativa
	Desarrollo integral educativo
	Tecnologías de la información y las comunicaciones en educación
	Investigación científica y tecnológica
	Desarrollo artístico y cultura
	Promoción del deporte
	Desarrollo de la juventud
<b>Objetivo General</b>	Incrementar la calidad y equidad educativa, impulsando la formación de ciudadanos orgullosos de su entidad, participativos, solidarios, competentes y competitivos.
<b>Líneas de acción/ Proyectos</b>	8 líneas, 84 proyectos

**Fuente: Elaboración propia con base en PEE 2001-2006**

Como podemos apreciar este PEE está completamente formulado desde un conjunto de referentes provenientes de la NGP; es evidente desde el slogan (o lema) –por una

comunidad competente y competitiva- el sentido de las acciones del gobierno de Adame Castillo en este documento están orientadas por este conjunto de referentes discursivos. De acuerdo a la tabla 5.5 se percibe un enfoque gerencialista, con promoción de mecanismos de mercado, el uso de recursos de planeación estratégica y el mayor uso de tecnologías de la información.

Nos parece que este documento establece un corte que lo diferencia del gobierno anterior –al menos en el discurso- en virtud de que si se incluyen más elementos cercanos a lo que con el tiempo sería la tercera fase de la reforma educativa, con procesos de evaluación del desempeño de los docentes pues uno de los proyectos considerados se refiere a la certificación de las competencias docentes, desarrollar sistemas de indicadores e información sobre el desempeño docente e implementar procesos de acreditación de la calidad educativa.

Nos parece que, en parte, la promoción de este tipo de discurso y esquemas fue lo que permitió que la entidad fuera considerada para implementar la aplicación de *exámenes de oposición* en el año 2008, lo cual fue base para que ocurriera en movimiento magisterial. Diversos trabajos se han dedicado a estudiar el referido movimiento (González Villareal, 2009; Arnaut, 2010; Franco Solís, 2011) rescatando diversos aspectos del movimiento, sin embargo, coinciden en que este se derivó de la efectación de que serían objeto los docentes al implementarse medidas contenidas en la ACE, específicamente los exámenes de oposición que son el principal elemento de la tercera fase de la reforma educativa, pues el 27 de julio del 2008 Elba Esther Gordillo (SNTE) y Josefina Vazquez Mota (SEP) firmaron el Convenio para para la implementación del Examen Nacional para Maestros de Nuevo Ingreso y en agosto Gordillo firmó el Convenio con el Gobernador Adame y con el dirigente local del SNTE (González Villareal, 2009, pág. 81). Franco Solís (2011) afirma que de un total de 27 mil trabajadores de la educación se incorporaron al movimiento 20 mil, lo que nos da una idea de la nutrida participación que ocurrió además de que se suspendieron clases en un gran número de escuelas de educación básica por casi dos meses. El conflicto comenzó en la región sur de la entidad por el descontento de los profesores con:

[la] privatización de la educación pública, con los incrementos de las cuotas escolares y la participación de empresarios, terminar con los derechos de todos los maestros que ya están en servicio; desaparecer al SNTE como institución de defensa de los trabajadores; la farsa del examen de oposición, que sólo valida la restricción de plazas docentes, ya que en Morelos sólo el 5% de los aspirantes obtendrá una plaza. (González Villareal, 2009, pág. 82)

El resultado fue una represión generalizada en diversas localidades del estado – Xoxococotla, Tres Marías, Jantetelco,- y la represión selectiva mediante el cese a profesores y amenazas a diversos profesores líderes del movimiento. Lo anterior nos hace pensar que ocurrió una implantación basada en el uso de medidas de fuerza para disuadir las protestas lo que desgastó fuertemente a las autoridades educativas y al gobierno de Marco Antonio Adame, generando una cierta polarización al respecto en la opinión pública de la entidad.

Finalmente, el tercer documento denominado *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, emitido por el gobierno del perredista Graco Ramírez, presenta un conjunto de planteamientos que explican haber sido concebidos desde la perspectiva metodológica de *redes de políticas y gobernanza* (PSE 2013-2018). Para Martínez Galvan y Zepeda Bustos (2012) el triunfo de la izquierda en Morelos es resultado del paulatino pero consistente avance del PRD en la entidad a pesar de los errores previos y conflictos internos que el PRD había mostrado previamente a las elecciones del 2012. El análisis del PSE de Graco Ramírez nos arroja una cierta continuidad, pero también un cierto cambio de lenguaje con el agregado de algunos conceptos en boga tal como se aprecia en la tabla siguiente.

**Tabla 5.15: Rasgos destacados del PSE 2013-2018**

Aspectos	PSE 2012-2018	
Método de elaboración	Enfoque de gobierno en Red, Metodología del Marco Lógico y en la consulta se usaron metodologías cuantitativas y cualitativas	
Datos sobre los foros de consulta	Dos foros de consulta, uno virtual (página web y otro presencial), en el virtual participaron 5 mil 334 personas, en el presencial participaron 1500 personas, 420 ponentes, 319 ponencias y 19 mesas temáticas.	
Objetivos sectoriales alineados con el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018	1. Atender de manera progresiva la demanda social del servicio educativo	Tres estrategias y 12 líneas de acción
	2. Modernización de las condiciones físicas de los planteles educativos en todos los niveles	Dos estrategias y 6 líneas de acción
	3. Actualizar el marco normativo para la mejora del sector educativo	Dos estrategias y 3 líneas de acción
	4. Fomentar una educación para la diversidad e interactiva para flexibilizar los contenidos escolares y fortalecer los aprendizajes	Dos estrategias y 6 líneas de acción
	5. Insertar la educación morelense en procesos de mejora continua para la acreditación y certificación de instituciones y de individuos	Dos estrategias y 2 líneas de acción
	6. Promover la educación magisterial, así como la formación de docentes de educación media superior y superior	Dos estrategias y 6 líneas de acción
	7. Fortalecer la producción, uso y difusión de información educativa confiable para la planeación y evaluación	Una estrategia y 4 líneas de acción
	8. Construir una política de Estado para los estudios de posgrado en Morelos.	Tres estrategias y 8 líneas de acción
	9. Implementar procesos de reforma educativa para la toma de decisiones de la escuela con la participación de la sociedad	Dos estrategias y 10 líneas de acción

**Fuente: Elaboración propia con base en PEE 2001-2006**

Este último documento nos parece que fue elaborado por un equipo más pequeño encabezado por el primer secretario de educación el psicólogo Rene Santoveña Arredondo quien previamente había sido rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y que contó con Cesar Barona Rios, como subsecretario de educación. Es interesante observar que se recuperan términos como la mejora continua, flexibilizar los contenidos escolares y la idea de construir una política de estado. Destaca también el que a partir de una encuesta aplicada vía internet, se establece que el principal problema mencionado fue el profesorado de educación básica en lo que respecta a su actualización y profesionalización (PSE 2013-2018, pág. 12). Asimismo se explica que al “interpretar el discurso ciudadano a partir de las

principales demandas y propuestas en categorías analíticas, las más importantes se refieren a 1) apoyo con recursos, 2) evaluación y actualización docente y 3) trabajo coordinado en educación” (PSE 2013-2018, pág. 13).

Esta revisión incluye a tres niveles de la estructura jerárquica del IEBEM, en primer lugar a los exdirectores del Instituto, en segundo lugar a los mandos medios representados por los directores de área (particularmente en Desarrollo Educativo) y por los que ocupan el nivel de subdirección y, finalmente, en un tercer nivel a los profesores de los niveles operativos más relevantes -supervisores y directivos- que participan en la implementación de las políticas a nivel de escuelas en la educación básica. Nos parece que aun cuando se presenta un ligero cambio en el discurso ocupando otras categorías teóricas, en realidad no hay mayores quiebres en materia de política educativa del gobierno de Graco Ramírez.

Con esto completamos la segunda serie de documentos, y ahora pasaremos a revisar el último segmento que se refiere ya en específico a los que definen y soportan el marco institucional del IEBEM.

#### 5.2.d Análisis de los documentos seleccionados: características de los ordenamientos específicos sobre el IEBEM como parte del marco institucional

Podemos decir que, a primera vista, el IEBEM mantiene una estructura organizacional funcional y adecuada para cumplir las labores que le han sido asignadas –este es un tema que también exploramos con los actores que entrevistamos y se presenta en el siguiente apartado- y está se encuentra consignada, fundamentalmente, en cuatro documentos que revisaremos en orden de publicación: 1) el *Decreto de Creación*, 2) El *Reglamento Interno del IEBEM* (RIIEBEM), 3) El *Manual de Organización* (MOIEBEM) y 3) El *Estatuto Orgánico del Instituto* (EOIEBEM), que deroga al RIIEBEM del 2003.

Nos hemos referido antes a la creación del IEBEM ocurrida mediante el *Decreto de Creación* de 1992 (apartado 5.1.a de este trabajo) emitido por el gobierno del entonces gobernador priísta Antonio Riva Palacio. Hemos dicho que el referido ordenamiento, vigente a la fecha, define al Instituto como un organismo descentralizado, delineando al mismo tiempo su estructura orgánica básica, ello nos llevó a aseverar que el IEBEM fue concebido con una estructura vertical dependiente del ejecutivo local y diseñado de acuerdo a los usos



y costumbres de los gobiernos priístas, los cuales históricamente estructuraron esquemas centralizados-verticales de gestión en especial para lo relativo a la actividad educativa. Consideramos que ello ocurrió, en primer lugar, porque se ha definido el ámbito educativo como un asunto de suma importancia para el estado-nación pero también, en segundo lugar, por la intención de mantener un férreo control del gremio magisterial pues este ha mostrado, históricamente, una gran capacidad para movilizarse –de forma colectiva o individualmente– ante situaciones que les provocan inconformidad, colocando en riesgo la estabilidad social y política del régimen.

Este carácter contestatario del magisterio<sup>73</sup> se ha puesto de manifiesto en diferentes momentos históricos del país, algunos ejemplos son la gesta revolucionaria, los movimientos urbano-populares de mediados del siglo XX y hasta en la conformación de movimientos guerrilleros e insurgentes durante la segunda mitad del siglo XX donde el gremio magisterial jugó unas veces un papel central y otras estratégico, por lo que se acostumbró establecer mecanismos de control y subordinación con estructuras verticales y centralizadas; dichos mecanismos lo mismo se aplicaban en algunos casos, severamente o, para otros, de manera ligera y discrecional, ello depende del tipo de situación que se suscite y considerando el tipo de consecuencias que podría traer a la estabilidad política. Nos parece así que el tipo de organismo creado responde a tal orden de cosas.

Por otro lado, las sucesivas reformas a la estructura organizacional del Instituto padecen de una circunstancia similar; nos referimos a que el rediseño organizacional que ha ido ocurriendo en el IEBEM agrega aspectos igualmente pertenecientes a la cultura, prácticas, usos y costumbres locales. Una de esas prácticas es la de producir estructuras organizacionales sobredimensionadas mediante la apertura y creación de áreas que, en muchos casos, tienden a duplicar funciones provocando que tales áreas, en algún momento, deban justificar su existencia de diferentes maneras. Además, es sabido que en los espacios

---

<sup>73</sup> “No tocar el avispero” es una expresión usada en el plano de la política local de México para referirse a no afectar grupos que eventualmente pueden tener una gran reacción al sentir que son tocados sus intereses y, entonces, son capaces de producir una irrupción en la tranquilidad y paz social. El gremio magisterial ha sido considerado bajo ese concepto, debido a ello podríamos explicar la condescendencia de un buen número de gobiernos y políticos para negociar con el gremio, no tocar sus intereses o, en todo caso, negociar con la cúpula de la dirigencia gremial para mantener un esquema de colaboración, pervertido y corrupto, pero de beneficio mutuo para las partes.

burocráticos y de gestión pública se acostumbra realizar *prácticas de simulación*<sup>74</sup> mediante las que se pretende hacer parecer que ocurre algo que en realidad no sucede, esta es otra de las cuestiones que ocurren y sobre la que volveremos más tarde.

En relación con lo anterior, la combinación de los argumentos provenientes del discurso keynesiano (el estado debe abrir espacios laborales para aquellos que no encuentran colocación en mercado de trabajo) y las prácticas de amiguismo, compadrazgo y nepotismo han provocado, en no pocas ocasiones, que quienes llegan a ocupar una alta posición jerárquica en alguna dependencia de gobierno –incluyendo la presidencia de la república- se den a la tarea de crear espacios, prácticamente sin ningún criterio administrativo, para colocar a sus amigos o familiares.

Ello desde nuestra perspectiva es, en parte, resultado de una peculiar adecuación del keynesianismo que se usó como base argumental para ampliar –siempre que fuera posible por presupuesto y margen de maniobra-, las estructuras organizacionales de las diferentes entidades públicas, favoreciendo así a sus allegados o para cumplir con los compromisos políticos previamente adquiridos, práctica que, aun ahora, sigue operando especialmente en el plano de los gobiernos locales. Ya habíamos dicho anteriormente que podemos considerar que en materia de gestión de los asuntos públicos y de gobierno se puede reconocer la operación del *Sistema de Botín* y la presencia de una *postura patrimonialista* que asume como propiedad de ciertos grupos lo que en realidad son asuntos de interés colectivo o social.

---

<sup>74</sup> Existe un interesante trabajo de Juventino Castro (Diálogo de Mestizos. Antiensayo sobre lo mexicano, 1997) en el que propone un fenómeno llamado *sistema de engaños mutuos* como una práctica asociada a nuestra condición de pueblo mestizo, el cual se vio obligado –por el proceso de colonización-, a simular que el conquistador español había logrado su cometido de evangelizar a los aborígenes en su totalidad cuando esto no era del todo cierto y, al mismo tiempo, el colonizador sabía que no había logrado su cometido pero fingía que había realizado su tarea ante sus superiores en el viejo continente, constituyendo así un peculiar sistema de valores mutuamente entendidos, que permitía disminuir las tensiones existentes entre un par de grupos humanos con sus respectivos rasgos culturales que estaban obligados a cohabitar un territorio en el contexto de una relación de subordinación brutal de uno por el otro. Nos parece que no es del todo descabellado pensar que las diferentes costumbres –incomprensibles para los extranjeros que visitan México- tengan un origen como el que señala Castro y que con el tiempo se hayan ido adecuando para ser usados en las diferentes esferas del hacer social y, por supuesto, en el contexto de la escena pública y política, por lo que nos atrevemos a proponer que para estudiar los procesos de gestión en las organizaciones públicas es necesario contar con recursos de carácter socio-histórico, cultural y antropológico para lograr comprender la manera en que se han ido conformando las prácticas cotidianas en ese ámbito.

Podríamos suponer que la mayoría de estas prácticas estarían ya erradicadas o, en el peor de los casos, en proceso de ser eliminadas por formar parte de un sistema de cosas provenientes del viejo régimen prístia que, con la llegada de la alternancia partidista, debieron desaparecer o por lo menos estar disminuyendo su presencia. Lo cierto es que no todas esas prácticas han desaparecido, más aún, parece que algunas se mantienen muy vigentes y han retomado mayor fuerza agregándose elementos nuevos que podrían hacer parecer que son muy distintas a lo que se hacía antes.

Con esa base la revisión de la estructura organizacional del Instituto nos llevó a analizar, con cierto cuidado, los documentos normativos y operativos del IEBEM sobre el tema. Respecto del RIIEBEM podemos decir que este ordenamiento fue elaborado con gran demora respecto de lo señalado en el *Decreto de Creación* pues fue hasta el año 2003 (once años después de que se creó el IEBEM) que se elaboró y publicó el ordenamiento. Después de ello el Reglamento Interno ha tenido dos modificaciones (2009 y 2010) los cuales consistieron, fundamentalmente, en la transferencia de algunos departamentos, subdirecciones y unidades administrativas de una dirección de área a otra, el cambio de algunas entidades de la estructura y la creación de nuevas subdirecciones<sup>75</sup> y departamentos (MOIEBEM, 2014) para luego ser derogado con la emisión del *Estatuto Orgánico del IEBEM*.

Básicamente el RIIEBEM era un documento que ampliaba y precisaba la estructura organizacional y funciones tanto del Instituto como de cada una de sus áreas funcionales. El RIIEBEM constaba de cinco secciones y veintiún capítulos. La primera sección (Capítulos I, II y III) definía los elementos base del ordenamiento tales como las disposiciones generales, patrimonio y facultades del Instituto; la segunda sección describía la estructura de gobierno del Instituto (Capítulos IV, V y VI); la tercera sección (Capítulos del VII al XX) detallaba la integración, funciones y atribuciones de cada una de las áreas de la estructura organizacional del IEBEM; en la cuarta sección, abordaba los criterios para realizar suplencias en caso de la

---

<sup>75</sup> Destaca el cambio de la *Unidad de Desarrollo Organizacional* a la figura de la *Subdirección de Desarrollo Organizacional* que, a pesar de ser un nivel jerárquico que debiera reportar a una dirección de área, depende directamente de la *Dirección General del Instituto* y tiene, entre otras funciones, la labor de atender asuntos de carácter organizacional.

ausencia de alguno de los funcionarios de la estructura funcional (Capítulo XXI), cerrando con una corta sección –la cuarta- de artículos transitorios.

Con base a este reglamento en el mes de junio del 2014 se emitió el *Manual de Organización* del IEBEM. El MOIEBEM es un documento que define de manera formal y precisa la plantilla de trabajadores que colabora directamente en área central. Cabe señalar que en la página oficial del Instituto, revisada en noviembre de 2015, se podía encontrar un organigrama con los siguientes datos sintéticos.

**Tabla 5.16: Puestos y niveles en oficinas centrales del IEBEM**

<b>Puestos</b>	<b>Nivel en el organigrama</b>	<b>Número de colaboradores</b>
Dirección General	I	1
Direcciones de Área	II	8
Subdirecciones	III	11
Departamentos	IV	36
Coordinaciones	V	3
Total de titulares		59

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del sitio web del IEBEM

Los niveles expresados en el organigrama implican el grado de responsabilidad y el monto de salario que perciben cada uno de los servidores públicos que encabezan cada área operativa. Al revisar con detalle el MOIEBEM es posible disponer de información precisa de cada uno de las puestos y plazas adscritas a las direcciones de área y unidades operativas del Instituto, así como las que constituyen las oficinas regionales (cinco) ubicadas en Alpuyecá, Cuautla, Jojutla, Jonacatepec y Yautepec. Los datos sintéticos con el número de trabajadores que colaboran para el Instituto se pueden observar en la siguiente tabla.

**Tabla 5.17: Puestos y niveles en oficinas centrales del IEBEM**

<b>Área</b>	<b>Personal adscrito</b>
Dirección General	57
Dirección Jurídica	33
Dirección de Planeación Educativa	109
Dirección de Educación Elemental	155
Dirección de educación Media y Normal	89
Dirección de Personal y Relaciones Laborales	150
Dirección de Desarrollo Educativo	153
Dirección de Administración	294
Dirección de UPN Unidad 17-A	40
<b>Total de personal del IEBEM</b>	<b>1080</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del sitio web del IEBEM

Resulta ilustrativo de la situación antes mencionada el total de colaboradores adscrito a las áreas centrales del Instituto. Los datos mostramos en la tabla 4.7 (capítulo 4) nos dicen que hay 17 mil 708 profesores en educación básica en el estado, ello quiere decir que hay un trabajador en el Instituto por cada 17 (16.39) profesores adscritos a educación básica. Por otro lado, si consideramos que en todo el subsistema educativo de básica la matrícula total para el año 2015 era de 391 mil 463 estudiantes, quiere decir que había un trabajador en el Instituto por cada 363 estudiantes en ese subsistema; finalmente si consideramos que los datos del movimiento de trabajadores de la educación en Morelos del año 2008 señalaba que el total era de alrededor de 27 mil trabajadores ello quiere decir que, en promedio, de cada 27 trabajadores del subsistema de educación básica uno labora en el IEBEM.

No es el objetivo de este trabajo hacer un análisis detallado de la estructura organizacional para determinar si está sobredimensionada, pero destaca el hecho de que una entidad central como lo es el IEBEM tenga el número de trabajadores que se manifiestan en el Manual de Organización referido. La posibilidad de reordenar el instituto se dio la emisión del Estatuto Orgánico del IEBEM en febrero del 2015, cabe hacer notar que este ordenamiento se publicó previamente al *Acuerdo para la Reestructuración* –que ya hemos descrito- pues este es de marzo de 2015. El nuevo organigrama publicado como resultado de

la emisión del EOIEBEM considera una modificación de posición aunque no de número en las áreas que encabezan la labor del Instituto tal como lo muestra la siguiente tabla.

**Tabla 5.18: Comparativo de puestos y niveles RIEBEM y EOIEBEM**

Puestos estructura RIEBEM hasta enero 2015			Puestos estructura EOIEBEM desde febrero 2015		
Puestos	Nivel en el organigrama	Número de colaboradores	Puestos	Nivel en el organigrama	Número de colaboradores
Dirección General	I	1	Dirección General	I	1
Direcciones de Área	II	8	Direcciones de Área	II	8
Subdirecciones	III	11	Subdirecciones	III	12
Departamentos	IV	36	Departamentos	IV	38
Coordinaciones	V	3	Coordinaciones	V	0
<b>Total de titulares por nivel</b>		<b>59</b>	<b>Total de titulares por nivel</b>		<b>59</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del sitio web del IEBEM (2016)

Lo que podemos ver es que no se redujeron el número de plazas titulares, siguen siendo cincuenta y nueve; lo que si sucedió fue que se suprimieron las plazas de más bajo nivel (las Coordinaciones de nivel V) y se agregó una subdirección más y dos jefaturas de departamento lo que en la práctica parecería contravenir el *Decreto de Austeridad* y el mismo *Acuerdo de Reestructuración* de marzo del 2015 puesto que, en lugar de reducir el costo de operación, se debió incrementar el costo de la nómina para esos niveles.

Sin embargo, al revisar el nuevo Manual de Organización emitido en diciembre de 2015 podemos observar varias cuestiones. En primer lugar se mantienen las ocho direcciones pero desaparece la Dirección Jurídica se crea, en su lugar, la Dirección de Educación Primaria y ocurre una reducción de ochenta plazas, tal como se observa en la tabla siguiente.

**Tabla 5.19: Comparativo de puestos y niveles Manual de Organización 2014 vs. 2015**

Área	Personal adscrito	Modificación / ajuste	Personal adscrito	Comentarios
<b>Dirección General</b>	57	Misma denominación	73	Se agregan varias Jefaturas a la DG (16 plazas más)
<b>Dirección Jurídica</b>	33	Se convierte en Unidad Jurídica	Se agraga a la DG	Ahora depende directamente de la Dirección General
<b>Dirección de Planeación Educativa</b>	109	Misma denominación	112	Gana 2 plazas
<b>Dirección de Educación Elemental</b>	155	Misma denominación	76	DEE + DEP = 139 plazas (16 menos)
		Dirección de Educación primaria	63	Se crea de dividir la Dir. de E. Elemental
<b>Dirección de educación Media y Normal</b>	89	Dirección de Educación Secundaria	68	Incluye una jefatura de Normales (21 plazas menos)
<b>Dirección de Personal y Relaciones Laborales</b>	150	Misma denominación	161	Obtiene 11 plazas más
<b>Dirección de Desarrollo Educativo</b>	153	Misma denominación	138	Tiene ahora 15 plazas menos
<b>Dirección de Administración</b>	294	Misma denominación	269	Tiene ahora 25 plazas menos
<b>Dirección de UPN Unidad 17-A</b>	40	Misma denominación	40	Permanece igual
<b>Total de personal MOIEBEM 2014</b>	<b>1080</b>	<b>Total de personal MOIEBEM 2015</b>	<b>1000</b>	<b>Reducción de 80 plazas</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información del sitio web del IEBEM (2016)

Esta nueva estructura de las oficinas centrales cumple, en primera instancia, con lo dispuesto en el *Decreto de Austeridad* por el actual gobierno del estado; no disponemos, por el momento, de datos para saber el tamaño de la reducción que significó la disminución de ese número de plazas.

Lo que si podemos inferir es que a partir de esperar una reducción real del presupuesto del estado como resultado de la caída del precio del petróleo y las reformas hechas al sector energético que incluyen un sensible cambio en el régimen de PEMEX, así como la participación del sector privado en la explotación del recurso petrolero en el país, los gobiernos de los estados se ven obligados a definir los posibles ajustes a la estructura organizacional de las entidades públicas, sobre todo en aquellas que detraen una parte importante del presupuesto –es el caso de la actividad educativa- pero no se percibe en ningún momento la intención de disminuir los ingresos de las posiciones más altas de la pirámide jerárquica de la estructura orgánica, sino que se ha optado por disminuir las posiciones el número de trabajadores en las posiciones más bajas y, entonces, obtener de esta forma los recursos necesarios para seguir con los niveles salariales y de gasto al que están acostumbrados.

Consideramos que con lo que hasta aquí hemos dicho se logra mostrar la manera en que está integrado el soporte institucional normativo del IEBEM, así como los posibles efectos que las prácticas adoptadas pueden generar sobre la dinámica general del Instituto y en los procesos de implementación de la reforma educativa, ahora vamos a presentar los resultados que nos arrojó el ejercicio de entrevista a actores clave para concluir con nuestro estudio de caso.

### **5.3. Testimonios orales de *actores estratégicos o relevantes* en torno al proceso de implementación de la política educativa y su efecto en la dinámica organizacional**

La última parte del estudio de caso consistió en identificar y obtener información por parte de *actores estratégicos o relevantes* (que también denominamos de manera indistinta *actores clave* por el papel que jugaron) quienes ocupan u ocuparon una posición operativa en el Instituto y estuvieron –o aún están- involucrados en la gestión e implementación de las reformas ocurridas en la educación básica, formuladas por la SEP federal y asumidas en el plano estatal-local. Lo anterior implicó delinear una estrategia para recabar diversos



testimonios, experiencias, impresiones e informaciones orales, con el propósito de identificar y perfilar la *percepción* que dichos *actores clave* generaron sobre diversos aspectos vinculados a la implementación de las reformas y, a su vez, la manera en que este proceso provocó efectos de carácter organizacional en las diversas instancias del IEBEM.

En lo que sigue presentaremos, primero, una explicación general sobre la manera y los criterios asumidos para elaborar el instrumento, su diseño específico con los aspectos a abordar, la estrategia para recabar la información, la identificación y la selección de actores clave para, después, utilizando las informaciones proporcionadas por los sujetos seleccionados, desarrollar algunas inferencias sobre los efectos de este proceso en la dinámica organizacional del IEBEM.

### 5.3.a Diseño de la estrategia y selección de los actores claves para recabar sus testimonios orales

En relación con hasta aquí explicado, consideramos que los testimonios orales constituidos en *narrativas* (White, 2013, págs. 39-42) producidas por *actores claves* proporcionan informaciones que permiten interpretar la manera en que las diferentes *fases de la reforma* fueron recibidas y puestas en marcha en la entidad morelense. En ese sentido se consideró la presencia de rasgos asociados a los diversos discursos que han adoptado las citadas reformas (Arellano, Cabrero & Del Castillo, 2000). Asimismo, supusimos que la implementación de la reforma educativa se encuentra definida por referentes de carácter teórico en los ámbitos económico, político, social, gestivo y pedagógico que subyacen en las diversas argumentaciones tanto del *discurso reformador* (Del Castillo, 2000 y Brunsson & Olsen, 2007) como los elaborados por los *actores clave*. También consideramos que estos argumentos se encuentran vinculados con aspectos de *tipo local específico* (Tapia & Yurén, 2002) en donde su aceptación o cuestionamiento está determinado por la visión que, de manera general, los actores involucrados generan en torno al carácter de dichas reformas produciendo *narrativas locales* (White, 2013, pág. 205).

Así indicado nuestro interés se centra en la percepción de esos actores. Para tal fin se definieron ejes de análisis que estructuran la búsqueda de informaciones; en un primer momento estos ejes se encuentran asociados a los discursos producidos por los actores en

torno a la reforma pues, en línea con van Dijk (1983), consideramos que “el discurso es una unidad observacional, es decir, una unidad que interpretamos al ver o escuchar una emisión” (van Dijk, 1983, pág. 20). En ese mismo tenor ponemos atención sobre la diferencia existente entre discurso como un *tipo* y una *emisión discursiva* como ocurrencia, entendiendo a esta última como un *evento* empírico inmediato en un contexto particular y único, en tanto que “un tipo de discurso es una abstracción y solo puede ser descrito como tal” (van Dijk, 1983, pág. 20); en este sentido, suponemos que las *emisiones discursivas* de los actores claves están asociadas a diversos *tipos de discursos* que se adoptan de un contexto compuesto por diversas determinaciones teóricas y de carácter político.

De esta manera la intención central fue formular algunas interpretaciones sobre la manera en que las *emisiones discursivas* -que asocian creencias, ideologías y percepciones producidas por el emisor- de los *actores clave* se vinculan con un tipo de discurso más general y abstracto y, entonces ocurrido en un contexto específico, con los rasgos generales que sostienen el discurso de la Reforma Educativa puesta en marcha, así como con la manera en que este proceso define o, en su caso, redefine la dinámica organizacional del Instituto.

Cabe remarcar que nuestra pretensión no es construir explicaciones universales sobre el proceso de implementación de la reforma educativa sino que, con base en las informaciones recabadas, se pretende contribuir a explorar la *construcción de interpretaciones y conductas específicas* o particulares respecto del proceso de reforma, -o como proponen Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000) “organización por organización”- asimismo se trata de observar la manera en que ese proceso ha contribuido a modificar la dinámica institucional y organizacional de la entidad objeto de estudio: el Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos.

A partir de las consideraciones aquí realizadas se procedió a definir los tópicos que serían atendidos y, a partir de ellos, se determinó la manera en que las informaciones referidas a éstos debían ser recabadas. En primer lugar, nos interesó contar con informantes con una larga y -de preferencia- destacada trayectoria, vinculada a la educación básica en el estado y, entonces, con interacción directa con el Instituto. En segundo lugar, quisimos averiguar sobre la manera en que *el informador clave* se vio involucrado en la implementación de las diversas *fases de la reforma* (tres) así como la recepción que hubo de tal proceso por parte de los

individuos, los colectivos participantes en su operación y los efectos que tuvo en la actividad cotidiana de la organización objeto de interés (el IEBEM), todo ello considerando la adopción de *reglas de adecuación* o el *cálculo racional* de las consecuencias posibles en la conformación de nuevas *rutinas de acción* con nuevos códigos de significados (Brunsson & Olsen, 2007).

Lo aquí señalado implicaba reconocer la existencia de resistencias o actitudes proclives a los rasgos discursivos presentes en la reforma, así como las posibles adecuaciones a las reglas del juego que, en el plano local, se han ido efectuando para facilitar la implementación y mediante las cuales la organización pretende institucionalizar ciertas prácticas y comportamientos (Del Castillo A. , 2000, pág. 314). Cabe destacar la consideración de que el conjunto de medidas constituyentes de la reforma educativa adopta rasgos que nos hacen pensar en la intención de alcanzar un *isomorfismo institucional* (DiMaggio & Powell, 2001) lo que significó implementar un marco institucional (restrictivo) con rasgos similares en espacios regionales diferentes, provocando adecuaciones a los esquemas burócraticos de organización.

Un siguiente aspecto consistió en identificar la relación entre lo contenido en los documentos asociados a las distintas etapas (tres) y ámbitos (tres también: curricular, gestivo-administrativo y jurídico-laboral) de la reforma educativa y lo ocurrido en el plano de lo cotidiano, de la operación concreta del día a día en los diversos espacios donde impacta la reforma, pues como explica Friedberg (1993) aun cuando la estructura y las *reglas formales* pueden ser importantes, estas no constituyen más que una “descripción muy aproximativa” de lo que en realidad ocurre en la organización pues, en ese plano, el trabajo real se aleja de lo prescrito, las líneas jerárquicas tienden a evadirse y se sortean con frecuencia, los procesos de decisión, se siguen parcialmente y de lejos los esquemas teóricos propuestos, provocando que el conjunto de medidas reales para resolver los problemas asuman “configuraciones inesperadas y sorprendentes” que no se ajusta ni a las facultades y atribuciones establecidas en los organigramas ni en los manuales establecidos (Friedberg, 1993, pág. 287)

Adicionalmente, nos resultó necesario indagar sobre la estructuración de *espacios de negociación* y *juegos de actores* (Friedberg, 1993), es decir, en relación a que la implementación de la reforma originara procesos de negociación entre las partes involucradas

en el plano local y que esto llevara a la conformación de especificidades propias de la entidad y que, podrían hacernos pensar que no es posible observar en ningún otra entidad de la república.

Un aspecto más a observar se refirió al *proceso de institucionalización* de la reforma que consideramos ocurre en tres momentos -habituación, objetivación y sedimentación- (Berger y Luckman, 1968), como parte de una propuesta analítica para fines de ordenamiento y explicación sobre cómo se transforman las instituciones, y con ellas, las organizaciones (Del Castillo A. , 2000, pág. 315). En ese sentido entendemos que el proceso para la adopción de las *nuevas reglas del juego* por parte de los actores involucrados no es inmediato sino gradual y complejo, por lo que se observó la necesidad de reconocer de qué manera, desde la óptica de los actores clave, este proceso ha ocurrido.

Finalmente el último conjunto de aspectos que nos interesó indagar fue acerca de la participación de los sujetos en la reforma, es decir, ¿qué reacciones hubo?, ¿se involucraron con entusiasmo a las convocatorias hechas por la autoridad o, por el contrario, se aislaron o formaron nuevos grupos para enfrentar el proceso? En ese mismo tenor ¿cuál puede ser el efecto que las reformas tengan sobre los gremios o grupos de trabajadores formalmente instituidos? Y si, en opinión de los informantes, ¿las medidas adoptadas mantienen alguna relación o vínculo con los discursos de gobernanza y Nueva Gerencia Pública?

Con estos asuntos como referentes y guía se procedió a estructurar la estrategia para recabar la información necesaria. Se consideró que para obtener el conjunto de informaciones perfiladas se requería de un esquema que permitiera conseguir informaciones precisas sobre los tópicos antes señalados pero, al mismo tiempo, se pudieran recuperar experiencias, informaciones y puntos de vista relevantes expresados por los actores clave seleccionados. En consideración a lo anterior se decidió trabajar con *entrevistas de fondo* y *semidirigidas* de manera que ello nos permitiera recuperar los conocimientos, experiencias y percepciones de los informantes clave identificados.

Otro asunto a resolver en el diseño del trabajo de campo consistió en definir, específicamente, el perfil y posición de los individuos a quienes se les iba a entrevistar; en ese sentido se consideraron tres grupos de personas con diferentes perfiles: el primero lo

constituyen actores que han participado o participan en los distintos niveles de la cadena de mando en las oficinas centrales del Instituto; en el segundo grupo se incluyó a personas que hubiesen desempeñado, directamente, alguna labor de conexión o enlace entre las autoridades federales y las estatales con relación a la implementación de la reforma educativa; finalmente, en un tercer grupo se contempló incluir algunos individuos con experiencia en el trabajo cercano a las escuelas y, entonces, como posibles testigos o responsables de operar la reforma en el plano escolar.

Para la selección del *primer grupo de personas* se puso especial atención en la estructura organizacional de las oficinas centrales del Instituto (el cual cuenta con cinco niveles jerárquicos) con énfasis particular en las tres posiciones más altas (dirección general, direcciones de área y subdirecciones) debido a que es en esos niveles donde se tiene una perspectiva más global sobre cómo operan los procesos de gestión al interior del Instituto.

Para el *segundo grupo* se procedió a identificar personas que hubieran cumplido la función de *enlace* entre las autoridades educativas responsables de la reforma en el ámbito de la SEP federal y las autoridades educativas en el plano estatal-local. Cabe señalar que, con frecuencia, se seleccionan e invitan a participar a profesores que por alguna razón –en la mayoría de los casos por su perfil y desempeño– las autoridades locales consideran que pueden hacer una adecuada labor de vinculación con la autoridad federal; ello pretende atender las disposiciones de carácter federal y, al mismo tiempo, disminuir la presión y carga de trabajo adicional para los titulares de las posiciones involucradas en la cadena de mando de las oficinas centrales del Instituto, lo que no siempre es posible que ocurra.

Finalmente se decidió entrevistar a *algunos individuos* que han colaborado en la estructura externa a las oficinas centrales pero vinculados estrechamente a la operación cotidiana del Instituto en las zonas escolares de la entidad. Nos interesaban especialmente aquellos que hubieran desempeñado labores de gestión y supervisión en el plano escolar y,

por esa razón, jugado un papel clave al implementar los aspectos de la reforma educativa, enfrentándose, de manera directa, a los procesos asociados a las adecuaciones institucionales y organizaciones, así como a los posibles problemas operativos enfrentados en dicho proceso, ese trabajo corresponde, fundamentalmente a los supervisores de zona y directores de escuela.

Cabe señalar que todo el tiempo hemos considerado el principio *de múltiples interpretaciones* y el *principio de sospecha* (Cepeda, 2006, pág. 64) –presentados en el capítulo IV, tabla 4.1- los cuales sugieren que las *emisiones discursivas* realizadas por los entrevistados pueden presentar diferencias de interpretación entre los participantes respecto de una misma secuencia de hechos que se encuentran bajo estudio (principio de múltiples interpretaciones) y que pueden ocurrir posibles sesgos y distorsiones sistemáticas en las declaraciones de los participantes (principio de sospecha). Lo anterior no implica descalificar –en ningún sentido- las *emisiones discursivas* producidas sino, en todo caso, reconocer que las narrativas construidas son un importante recurso para interpretar los efectos de estas en la acción concreta de los sujetos y, entonces, en la labor de comprender los fenómenos sociales en estudio.

Adicionalmente, se retoma la propuesta de White (2013), vinculado con el tercer principio hermenéutico: la relación entre el significado y la significación. Siguiendo a Hirsh (1976) se sostiene que la única manera de descubrir el *significado* de un texto es mediante la observación de la intención del autor, mientras que la *significación* de ese texto se refiere a lo que implica para otras personas, explica las diferentes interpretaciones, en ese sentido:

Con *significado* se hace referencia a todo el significado verbal del texto, esto es el significado que el autor quería darle, que no cambia con las lecturas en el curso de los años. Con *significación* se refiere al significado textual en un contexto más amplio: otra mente, otra era, una mayor amplitud del tema, una cultura diferente, otro sistema de valores o un conjunto de estándares o criterios. (White, 2013, pág. 189)

Si agregamos que la interpretación del *significado* busca aportar en cuanto al conocimiento, es decir es un esfuerzo por entender lo que los actores querían decir y cual era su intención, de manera que los significados se vuelven estables al apoyarlos en las intenciones del autor (White, 2013, pág. 190). Por otro lado, la crítica de la *significación* apunta a los juicios de valor, así la *significación* está determinada por el juicio crítico, y entonces, al juzgar uno actúa independientemente, bajo su propia autoridad, como un juez. Así es posible explicar el *significado* estable al concentrarnos en la interpretación de la intención del autor y se pueden explicar las diferentes lecturas al mostrar la forma en que un texto puede significar cosas diferentes para diferentes lectores, y la *significación* es relacional y implica juicios de valor del lector (White, 2013, págs. 190-191).

Finalmente, un elemento más a considerar en el camino a la interpretación es que esta tiene dos fases lógicas y pragmáticas: el *proceso de indagación* y el *proceso de validación*. Para el primer proceso White explica que existen cuatro cánones: el *cánon de autonomía*, implica que se entienda a los autores en sus propios términos y acciones (muy cercano a la idea de Grounded Theory); el *canón de coherencia*, que sugiere entender a los autores en su interacción dentro de su propio contexto; el *cánon de preentendimiento*, apunta a que el intérprete cuente con alguna experiencia preexistente con los actores, y el *canón de validez*, la interpretación debe conformarse con las intenciones de los actores, es decir, lo que los actores dicen y hacen debe entenderse desde su punto de vista (White, 2013, págs. 192-193). Respecto del segundo proceso (validación) se apunta que existen cuatro criterios: *legitimidad*, se refiere si es o no posible o no una interpretación en el contexto de las normas y los valores de un cierto grupo de actores sociales; *correspondencia*, se refiere a si el significado de un texto “corresponde” o no con las experiencias del lector; *adecuación genérica*, implica considerar el género, es decir, si es posible –o adecuado- interpretar la significación de dos objetos pertenecientes a diferentes géneros, en este sentido es análogo a la elección de técnicas de investigación; y el cuarto y último criterio es la *coherencia*, se refiere a si es posible o no una interpretación, en ese sentido se refiere a la conformación de un argumento interpretativo plausible que consideren válida, cercana a una interpretación común, por parte de la comunidad conocedora del tema.

Definido lo anterior y con un guión para las entrevistas<sup>76</sup> con los tópicos antes descritos nos dimos a la tarea de identificar y contactar a los posibles entrevistados. La estrategia fue empezar con las posiciones más altas de la cadena de mando por lo que se identificaron los últimos Directores Generales<sup>77</sup> que ha tenido el IEBEM se buscó contactarlos para proponerles la realización de una entrevista como la que ya se explicó antes. Posteriormente se ubicaron a funcionarios del Instituto –los vigentes y aquellos que ya concluyeron su encargo- para lograr que nos concedieran algunas entrevistas. Cabe señalar que se mostraron muy amables en todos los casos y dispuestos a participar, en especial la oficina de la secretaria particular de la Dirección General quien nos apoyó para realizar una primera entrevista con el titular de una dirección de área.

Posteriormente se realizó una indagación para obtener referencias sobre algunos de los actores que se habían desempeñado como *enlaces*, también se buscaron referencias para identificar directores y supervisores de zona que mantuvieran un perfil académico alto, con un buen número de años colaborando en educación básica, que hubiesen mostrado un alto grado de compromiso, participación y preocupación por los hechos ocurridos en torno a los procesos de reforma y, de preferencia, que en su trayectoria hubieran desempeñado una labor en otros niveles educativos (espacios universitarios o de actualización y formación de profesores en Escuelas Normales, la Universidad Autónoma del estado o en la Universidad Pedagógica de Morelos), la idea básica de este último punto era que la conformación de su perspectiva nos ayudaría a visualizar un panorama general así como cierto grado de especificidad, con miradas construidas dentro del sistema pero también observándolo desde afuera.

---

<sup>76</sup> El lector encontrará el guion de entrevista formulado en la sección de anexos de este trabajo. La entrevista constó de doce ítems que abordaron aspectos relacionados con la experiencia de los entrevistados sobre el proceso de implementación de la reforma y sus efectos en la dinámica del IEBEM.

<sup>77</sup> En este caso se pudo contactar con dos y lograr entrevistar a uno de ellos, el otro se mostró dispuesto a la entrevista pero por diferentes complicaciones con su agenda no fue posible entrevistarlo.



De esta manera el perfil sintético de las personas que fueron seleccionadas para las entrevistas se puede apreciar en la siguiente tabla:

**Tabla 5.20: Actores clave seleccionados para entrevista**

no.	Clave	Nivel en el organigrama del IEBEM	Posición(es) desempeñadas en el Subsistema de Educación Básica	Años de servicio
1	DG1	I	Dirección del IEBEM	Más de 30 años
2	DA1	II	Dirección de Área (Desarrollo Educativo)	20 años
3	DA2	II	Dirección de Área (Educación Media y Normal)	35 años
4	SD1	III	Subdirección (Programación) de la Dirección de Planeación Educativa	35 años
5	CE1 y S1	Función externa a oficinas centrales	Coordinación Estatal y Supervisión Escolar de Zona	45 años
6	CE2 y S2	Función externa a oficinas centrales	Coordinación Estatal y Supervisión Escolar de Zona	32 años
7	S3 y CE3	Función externa a oficinas centrales	Supervisión Escolar de Zona y Coordinación Estatal	29 años
8	D1	Función externa a oficinas centrales	Dirección de escuela	31 años
9	D2	Función externa a oficinas centrales	Dirección de escuela	32 años

**DG** = Director General, **DA** = Directores de área en el IEBEM, **SD** = Subdirector Área Central

**CE** = Coordinación / Enlace Estatal, **S** = Supervisores de Zona, **D** = Directores de Plantel

**Fuente:** Elaboración propia con base en actores clave entrevistados

Cabe apuntar que varios de los enlaces/coordinadores estatales al mismo tiempo se han desempeñado como supervisores, por ello en tres casos aparecen consideradas las dos funciones (supervisión de zona y coordinación/enlace estatal). No obstante en dos casos la labor como enlace es tan relevante que destaca por encima de su labor como supervisor, por esa razón aparece en primer término la categoría de *coordinación/enlace estatal*; en el tercer caso su labor más preponderante ha sido como supervisor, por ello esta función aparece en primer término.

Las entrevistas se realizaron durante los meses de noviembre del 2014 a junio del 2015 en diferentes momentos y espacios, ello ocurrió en función de la agenda, disposición, tiempo y acuerdo sobre el lugar para el encuentro con cada entrevistado. Para el análisis-interpretación de las *emisiones discursivas* contenidas en las entrevistas se procedió en dos vías: la primera consistió en el diseño y elaboración de *matrices de reducción de datos* (Miles & Huberman, 1984), cabe señalar que la *matriz de reducción de datos* es un dispositivo que permite ubicar, de manera sintética, algunos de los rasgos más relevantes de las declaraciones hechas por los *actores clave*; la segunda vía consistió en identificar *emisiones discursivas* textuales relacionadas, específicamente, con los aspectos institucionales y organizacionales asociados con la implementación de la reforma que ya hemos señalado previamente y a partir de ahí se procedió a su interpretación.

Partimos de la idea de que las *emisiones discursivas* pueden ser captadas y organizadas para su análisis e interpretación, también que esas emisiones están vinculadas, a su vez, con ideas, creencias, conocimientos, perspectivas teóricas y percepciones que subyacen en el acervo de los entrevistados y se constituyen como *narrativas* que soportan el desempeño cotidiano de los actores que las emiten, así que la síntesis de sus emisiones discursivas nos ayudaron a perfilar los sentidos implícitos en sus narrativas en relación a los procesos de reforma implementados y sus efectos en la dinámica cotidiana del Instituto.

La primera *matriz de reducción de datos* se diseñó para explorar el nivel de conocimiento, experiencia, tipo de percepción y las respuestas de los individuos seleccionados ante los diferentes tópicos atendidos en las entrevistas. La intención fue perfilar algunos rasgos de la manera en que los entrevistados se enfrentaron al proceso de implementación de la reforma y de las reacciones, tanto en actitudes como de acciones, así como el efecto que dichos sucesos provocaron en su desempeño y actuación personal. Para establecer algún nivel de referencia se ocuparon *niveles de gradación* para caracterizar cada uno de los aspectos antes mencionados, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

**Tabla 5.21: Rasgos de los factores con que los actores clave se enfrentaron al proceso de reforma**

Actores clave		Conocimiento sobre el tema	Experiencia sobre los tópicos abordados	Percepción del entrevistado	Adopción de acciones al respecto	Explicación del investigador
Grupo I	DG1	Define el nivel de elementos y relaciones que los actores identifican con claridad asociados al tópico conversado	Establece el grado de cercanía e intensidad vivenciado en relación a los temas atendidos en la entrevista	Caracteriza el tipo de reacciones provocadas en el entrevistado en relación a la reforma y su proceso de implementación	Perfila el nivel y tipo de respuesta concreta (acciones) que el entrevistado expreso adoptar al valorar los elementos anteriores	Explora diversas interpretaciones sobre las emisiones discursivas y sus efectos en el proceso de implementación y su efecto en la dinámica del IEBEM
	DA2					
	DA1					
	SD1					
Grupo II	CE3					
	CE2					
	CE1					
Grupo III	S3					
	S2					
	S1					
	D1					
	D2					

++ = muy alto / muy positivo

+ = intermedio / medianamente positiva

- = escaso / ligeramente negativa

- - = nulo / totalmente negativa

+ - = indeterminado / ambiguo

Fuente: elaboración propia con base en Miles y Huberman (1984)

Se tomó la decisión de acomodar a los actores en tres grandes grupos como un medio para sintetizar los sentidos expresados por los entrevistados. El primer grupo lo conforman los sujetos participantes en áreas centrales independientemente de su nivel en la estructura; el segundo se constituyó por aquellos que han jugado el rol de coordinadores estatales o enlaces con las autoridades federales y, finalmente, el tercero se integró por individuos que cumplen la función de supervisión de zona y de dirección escolar.

La siguiente matriz fue elaborada siguiendo el guion de los tópicos definidos en el instrumento diseñado para realizar el conjunto de entrevistas, de manera que fuera posible tener una visión panorámica de los aspectos tratados con los entrevistados y, al mismo tiempo, nos permitiera apreciar las tendencias presentes en las percepciones de los *actores clave* involucrados; además se consideró que estos elementos trazan o dibujan los sentidos orientadores de la acción del entrevistado, de nueva cuenta los grupos de actores entrevistados se dividieron en tres segmentos, la matriz tal como se quedó diseñada se aprecia abajo.

**Tabla 5.22: Caracterización de las percepciones y experiencias de los actores clave**

Percepción o experiencia sobre procesos y/o fenómenos que se constituyen como orientadores de la acción	Grupo 3					Grupo 2			Grupo 1			
	D1	D2	S1	S2	S3	CE1	CE2	CE3	SD1	DA1	DA2	DG1
Percepción general sobre la <b>continuidad o ruptura</b> de la Política Educativa (entre los 90's y lo que va del siglo XXI)	Continuidad (C) / Ruptura (R) / Continuidad y Ruptura (C/R) (política educativa)											
Percepción de <b>primer contacto</b> con el IEBEM	Lejanía (L) / Cercanía (C) (percepción de experiencia primer contacto con el IEBEM)											
<b>Experiencia</b> más cercana con el IEBEM (encargado de alguna labor directamente ligada con la implementación de la reforma)	Positiva (P) / Neutral (NL) / Negativa (NE) (experiencia)											
<b>Percepción</b> sobre el <b>sentido u orientación</b> de las reformas	Positiva (P) / Neutral (NL) / Negativa (NE) (Percepción del sentido u orientación)											
Experiencia sobre los <b>ajustes a los procesos organizacionales</b> del IEBEM (estructura, reglamentación, procesos) para implementar la Reforma	Alto nivel (AN) / Mediano nivel (MN) / Bajo nivel (BN) (ajustes a los procesos organizacionales)											
Percepción sobre la <b>recepción del discurso base de la Reforma</b> por parte de los actores locales (entre la comprensión, aceptación y/o resistencia)	Buena (B) / Regular (R) / Mala (M) (recepción del discurso)											
Experiencia sobre posibles <b>ajustes a la Estrategia de implementación federal</b> en el plano local (Isomorfismo y adaptación)	Alto nivel (AN) / Mediano nivel (MN) / Bajo nivel (BN) (ajustes a la estrategia de implementación)											
Percepción de <b>diferencias entre lo señalado en el plano Formal</b> (documentos base) y los <b>procesos concretos de implementación</b>	Alto nivel (AN) / Mediano nivel (MN) / Bajo nivel (BN) (diferencias)											
Percepción sobre si procesos de la reforma fueron <b>negociados en el plano local dando origen a particularidades</b> que valga la pena mencionar	Alto nivel (AN) / Mediano nivel (MN) / Bajo nivel (BN) (negociación)											

Fuente: elaboración propia

Finalmente se delinea otra matriz que considera los momentos (fases) de la reforma (tres) con los rasgos específicos de cada fase y los rasgos que le son propios, así pudimos observar con mayor detalle los segmentos de la implementación de la reforma. El primer segmento se refiere a la reforma en el plano curricular y se incluyen aspectos como la continuidad o ruptura del discurso pedagógico, las particularidades del enfoque constructivista, la autonomía del docente, el aprendizaje y adopción de los rasgos curriculares por parte de los docentes y el aprendizaje de los nuevos contenidos y enfoques pedagógico-didácticos contenidos en los planes y programas.

El segundo segmento se refiere a la reforma administrativa y de gestión. En ella se exploran la percepción de continuidad o ruptura, la adecuación de los factores organizacionales, la presencia y efecto de los rasgos culturales en los procesos de gestión, el avance o eventual consolidación de los procesos de institucionalización de la reforma y las características presentes en las prácticas de gestión pública asociadas a la NGP o a la gobernanza.

El tercer segmento corresponde al aspecto jurídico-laboral de la reforma. Los aspectos de este se refieren a la continuidad o ruptura, a la implementación de mecanismos de regulación, las posibles afectaciones a los profesores y en las prácticas gremiales y en los procesos de profesionalización y evaluación. La matriz tal como quedó estructurada tal como se aprecia en la siguiente tabla.

**Tabla 5.23: Percepción de los actores claves. Segmentos de la reforma**

Segmentos/momentos de la Reforma	Rasgos específicos de cada momento de la Reforma	Grupo 3					Grupo 2			Grupo 1			
		D1	D2	S1	S2	S3	CE1	CE2	CE3	SD1	D2	D1	DG1
Implementación de la reforma curricular	Continuidad/ruptura	Continuidad (C) / Ruptura (R) / Ambas (C/R)											
	Manejo del Enfoque constructivista	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
	Autonomía del docente	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
	Apropiación de los rasgos curriculares	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
	Aprendizaje de los profesores de contenidos y enfoque	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
Implementación de la Reforma Administrativa y de Gestión	Continuidad/ruptura	Continuidad (C) / Ruptura (R) / Ambas (C/R)											
	Cambios Organizacionales	Profundos (P) / superficiales (S)											
	Efectos en la cultura organizacional	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
	Institucionalización de la reforma	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
	Gestión pública (discurso)	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
Implementación de la Reforma Jurídica-Laboral	Continuidad/ruptura	Continuidad (C) / Ruptura (R) / Ambas (C/R)											
	Mecanismos de regulación	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
	Afectación a los profesores	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
	Efecto en las prácticas gremiales	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											
	Evaluación y profesionalización	Fuerte (F) / Regular (R) / Débil (D)											

Fuente: elaboración propia

Con todo lo hasta aquí explicado quedan sentadas las bases para, ahora, proceder a presentar, primero la información ordenada en las matrices presentadas y, luego, el ejercicio de interpretación de las emisiones discursivas (actos de habla) de los actores claves entrevistados.

### 5.3.b Matrices de reducción de datos: panorámica sobre los actores claves entrevistados.

El ejercicio de llenado de las matrices nos permitió tener una visión de conjunto sobre la manera en que cada individuo y grupo de entrevistados reaccionó ante los rasgos y situaciones que generó cada una de las fases de la reforma. También la reducción de datos nos ayudó a clasificar y seleccionar la información relevante para este trabajo, identificando el nivel de profundidad, el manejo de teórico-conceptual y el tipo de percepción y opiniones sobre cada aspecto de la reforma.

Cabe señalar, de nueva cuenta, que la información presentada en las matrices no desestima ni descalifica a ninguno de los actores entrevistados, cada una de sus participaciones corresponde a una percepción definida por la posición particular que le tocó jugar en dicho proceso y tampoco pretende ser una visión exhaustiva de la manera en que el conjunto de actores participantes observaron los diferentes aspectos asociados a la implementación, en realidad se trata de un ejercicio analítico de síntesis para hacer frente al enorme cúmulo de informaciones recabadas. Las gradaciones ocupadas tienen la finalidad de mostrar al lector, en forma sintética, el carácter de los actos de habla recabados en las entrevistas y dará a otros investigadores que realicen un ejercicio similar cotejar las posibles coincidencias con lo aquí reportado, entre otras posibles usos.



Un elemento más que vale la pena explicar se refiere a que existe una marcada diferenciación de los actores entrevistados sobre el tipo de participación que tuvieron en la implementación de la reforma, lo cual determina de manera importante la postura que se tiene al respecto. Como ya hemos advertido con anterioridad no nos interesa cuestionar o increpar lo que podríamos considerar como *la veracidad* o no de sus declaraciones, sino la manera en que la construcción de sus narrativas define su actitud y comportamiento hacia los diferentes aspectos de la reforma.

La primera matriz contiene cuatro tópicos generales, estos fueron analizados al revisar por separado las emisiones discursivas de cada uno de los actores clave después de haber sido transcritas las grabaciones y separada la información por temas. Podemos decir que lo expresado en esta primera matriz es de carácter general y nos permite encuadrar los conocimientos, experiencias, percepción y la adopción de acciones asociadas al proceso de implementación de reforma. Abajo se presenta la matriz con la información correspondiente además de un pequeño comentario por cada grupo de actores clave entrevistado.

**Matriz 5.1. Rasgos de los factores con que los actores clave se enfrentaron al proceso de reforma**

Actores clave		Conocimiento sobre el tema	Experiencia sobre los tópicos abordados	Percepción del entrevistado	Adopción de acciones al respecto	Explicación del investigador
Grupo I	DG1	++	++	+	++	Por su jerarquía este grupo mantuvo un alto nivel de participación y cercanía con cada una de las fases de la reforma
	DA2	++	++	+	++	
	DA1	++	++	+	+	
	SD1	+	+	++	++	
Grupo II	CE3	++	++	+	++	Este grupo fue el enlace directo y conoció de fondo los rasgos de cada fase
	CE2	++	++	++	++	
	CE1	++	++	+ -	+	
Grupo III	S3	++	++	+	++	Por situarse a la base de la pirámide este grupo se encargó de la operación cotidiana de las acciones de reforma y observó las dificultades suscitadas
	S2	++	++	++	++	
	S1	++	++	-	+	
	D1	++	+	-	+ -	
	D2	++	+	--	+ -	

++ = muy alto / muy positivo

+ = intermedio / medianamente positiva

- = escaso / ligeramente negativa

- - = nulo / totalmente negativa

+ - = indeterminado / ambiguo

**Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas**

De manera inicial podemos decir que, en general, todos los actores mostraron un profundo conocimiento de los tópicos relacionados con la reforma, solo alguno (SD1), por la posición que ha jugado al interior de las oficinas centrales mostró un menor conocimiento de los aspectos ligados a la reforma curricular lo cual es comprensible, la totalidad de los entrevistados tienen más de 20 años de experiencia como docentes en el subsistema de educación básica.

Es perceptible además que los actores también detentan una amplia y profunda experiencia. Ello era previsible a partir del esquema de selección definido. La experiencia de quienes han ocupado posiciones en la parte más abajo de la pirámide ha sido constante con cada una de las fases de la reforma pero no tan intensa como los de la parte superior; no obstante la han vivido de manera cotidiana, observando sus complicaciones en la operación diaria, de manera que al valorar su experiencia esta no resulta muy positiva con relación a la implementación de las reformas.

Respecto del tipo de reacciones que la reforma ha provocado en cada uno de los entrevistados, es posible apreciar que predomina una percepción que va de positiva a totalmente negativa. Esto puede entenderse a partir de que los entrevistados tuvieron diferentes participaciones en la implementación de la reforma y su nivel de cercanía con las autoridades locales y federales les permitió posiciones y perspectivas diferenciadas. De nueva cuenta se nota que la postura más crítica corresponde a los que están ubicados en la base de la pirámide.

El cuarto aspecto se refiere al tipo de acciones emprendidas por cada uno de los actores entrevistados respecto de la implementación. Podemos apreciar que prácticamente todos los entrevistados declararon haber asumido un muy alto nivel de respuesta y actitudes positivas al verse involucrados en la implementación de las acciones de reforma. No obstante se percibe también cierta desconfianza respecto de lo que se dispone en los niveles de gobierno involucrados en la implementación.

La segunda matriz está diseñada tomando como referente el guion de entrevista elaborado previamente. La intención fue identificar y hacer una gradación de cada aspecto tocado en la entrevista, de esta manera tenemos la siguiente matriz.

**Matriz 5.2: Caracterización de las percepciones y experiencias de los actores clave**

Percepción o experiencia sobre procesos y/o fenómenos que se constituyen como orientadores de la acción	Grupo 3					Grupo 2			Grupo 1			
	D1	D2	S1	S2	S3	CE1	CE2	CE3	SD1	DA1	DA2	DG1
Percepción general sobre la <b>continuidad o ruptura</b> de la Política Educativa (entre los 90's y lo que va del siglo XXI)	C	C	C	C/R	C/R	C	C/R	C/R	R	C/R	C/R	C/R
Percepción de <b>primer contacto</b> con el IEBEM	L	L	L	L	L	L	L	L	C	L	C	L
<b>Experiencia</b> más cercana con el IEBEM (encargado de alguna labor relevante)	NA	NA	NE	P	NL	NL	P	NL	P	NL	P	P
<b>Percepción</b> sobre el <b>sentido u orientación</b> de las reformas	NE	NL	P	P	P	NL	P	P	P	NL	NL	NL
Experiencia sobre los <b>ajustes a los procesos organizacionales</b> del IEBEM (estructura, reglamentación, procesos) para implementar la Reforma	BN	BN	MN	AN	MN	MN	AN	AN	AN	MN	AN	AN
Percepción sobre la <b>recepción del discurso base de la Reforma</b> por parte de los actores locales (entre la comprensión, aceptación y/o resistencia)	R	M	M	B	R	M	B	R	R	M	R	B
Experiencia sobre posibles <b>ajustes a la Estrategia de implementación federal</b> en el plano local (Isomorfismo y adaptación)	BN	MN	BN	MN	MN	MN	AN	AN	AN	MN	AN	AN
Percepción de <b>diferencias entre lo señalado en el plano Formal</b> (documentos base) y los <b>procesos concretos de implementación</b>	AN	AN	AN	MN	MN	AN	MN	MN	AN	BN	BN	MN
Percepción sobre si procesos de la reforma fueron <b>negociados en el plano local dando origen a particularidades</b> que valga la pena mencionar	MN	BN	BN	MN	MN	MN	BN	BN	BN	BN	MN	MN

**C** = Continuidad, **R** = Ruptura, **C/R** = Continuidad-Ruptura, **L** = Lejanía, **C** = Cercanía, **P** = Positiva, **NL** = Neutral, **NE** = Negativa  
**AN** = Alto Nivel, **MN** = Mediano Nivel, **BN** = Bajo nivel, **B** = Buena, **R** = Regular, **M** = Mala, **NA** = No aplica

Fuente: elaboración propia

De manera general podemos reconocer que las circunstancias sobre cada uno de los aspectos atendidos son muy diversas. No es la intención de este espacio agotar la manera en que cada uno de los entrevistados se refirió a cada tópico ya que en la parte que corresponde al análisis de las entrevistas *in extenso* se muestran las emisiones discursivas de cada actor. Sin embargo si queremos apuntar algunas características generales de lo que nos muestra la matriz 5.2.

En primer lugar destaca el hecho de que identifica continuidad en lo que se refiere a la política educativa de los últimos años con algunas adiciones menores, solo en algún caso se expresó ruptura. Así la mayoría de los entrevistados al hablar de la reforma curricular identificó rasgos de continuidad y también en los mecanismos de gestión (de corte empresarial) adoptados. Donde se establece la mayor diferenciación es respecto a la tercera fase de la reforma (jurídico-laboral) pues aunque algunos consideran que hay una ruptura varios consideran que es parte de la continuidad de un mismo discurso empresarial llevado al extremo.

Por otro lado se observa, de manera general, que el sentido de las reformas es positivo aunque hay importantes observaciones a la manera en que han procedido las autoridades locales y federales al respecto. Lo anterior nos lleva a identificar los ajustes realizados a la estructura y procesos organizacionales ocurridos a partir de la implementación de la reforma pues los entrevistados han señalado que si han ocurrido cambios en un alto grado solo dos expresaron observar un bajo nivel de ajustes a los referidos procesos.

Un último elemento a destacar se refiere a las diferencias existentes en lo expresado en el plano formal normativo (los documentos) y lo que ocurre en el plano de la realidad cotidiana. En varias ocasiones se nos dijo que muchos de los supuestos contenidos en las diversas fases de la reforma no se cumplen de manera que existe una grave discrepancia entre lo que se plantea y lo que finalmente ocurre, incluso se ocupó el término *simulación* aludiendo a que se finge para simular que se cumplió con el cometido.

La tercera matriz fue estructurada considerando cada una de las fases contempladas para el estudio de la reforma de manera que el lector pudiera apreciar los aspectos específicos de cada fase, considerando cada grupo de sujetos entrevistados tal como se aprecia abajo.

**Matriz 5.3: Percepción de los actores claves. Segmentos de la reforma**

Segmentos/momentos de la Reforma	Rasgos específicos de cada momento de la Reforma	Grupo 3					Grupo 2			Grupo 1			
		D1	D2	S1	S2	S3	CE1	CE2	CE3	SD1	D2	D1	DG1
Implementación de la reforma curricular	Continuidad/ruptura	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Manejo del Enfoque constructivista	D	R	R	F	R	R	D	R	R	D	R	R
	Autonomía del docente	D	D	R	R	F	R	R	F	D	R	R	D
	Apropiación de los rasgos curriculares	R	R	F	R	R	F	R	R	R	R	F	R
	Aprendizaje de los profesores de contenidos y enfoque	R	R	F	F	F	F	F	F	R	R	R	R
Implementación de la Reforma Administrativa y de Gestión	Continuidad/ruptura	C	C	C/R	C/R	C/R	C	C/R	C/R	R	C/R	C/R	C/R
	Cambios Organizacionales	D	R	F	F	R	F	F	R	F	R	F	F
	Efectos en la cultura organizacional	F	F	R	F	F	F	F	R	F	F	F	F
	Institucionalización de la reforma	R	R	F	F	R	F	F	R	R	R	R	R
	Gestión pública (discurso)	D	D	D	R	R	R	R	R	R	D	R	R
Implementación de la Reforma Jurídica-Laboral	Continuidad/ruptura	C	C	R	R	C/R	R	R	C/R	R	R	R	R
	Mecanismos de regulación	R	R	F	F	R	F	F	R	F	R	F	F
	Afectación a los profesores	F	F	F	F	R	F	F	R	F	R	F	F
	Efecto en las prácticas gremiales	R	F	F	F	R	F	F	F	F	R	F	F
	Evaluación y profesionalización	D	D	R	F	R	F	F	R	F	R	F	F

C = Continuidad, R = Ruptura, C/R = Ambas; F = Fuerte, R = Regular, D = Débil; P = Profundos, S = Superficiales

Fuente: Elaboración Propia

La última matriz considera cada fase de la reforma y se desdobra en aspectos específicos para cada fase. Así la primera temática (reforma curricular) explora, además de la continuidad o ruptura, la percepción sobre el manejo que los profesores en el estado tienen sobre el enfoque constructivista, la autonomía del docente, la apropiación de rasgos curriculares y el aprendizaje por parte de los profesores de los contenidos y enfoque contenido en la reforma. En relación a ello es posible observar que, a pesar de ser la reforma con más tiempo y que puede ser más cercana a los profesores (más cercana a sus conocimientos que la de gestión y la jurídica-laboral), aún no se percibe como totalmente dominada por los docentes, adicionalmente se considera que hay una mínima autonomía del docente para manejarse en el salón de clase.

Por otro lado, sobre el segundo tópico (gestión) se percibe la existencia de un importante efecto en la estructura y dinámica organizacional (sobre todo con la última fase de la reforma) que repercute de manera relevante en la cultura gremial y organizacional del Instituto; en ese tenor se percibe la posibilidad de cambios progresivos en el comportamiento de los actores en los diversos niveles de la estructura jerárquica. No obstante la institucionalización de la reforma aun es incipiente así como la aplicación y uso corriente de los criterios asociados al discurso de la Nueva Gestión Pública que aún ahora parecen muy distantes para el grueso de los profesores.

Respecto de la última cuestión (el tema jurídico-laboral) se observa una percepción de ruptura respecto de lo que venía ocurriendo con anterioridad pues ante un sindicato fuerte que presumía de un cogobierno en relación al tema educativo ahora el sindicato ha quedado disminuido y, por tanto, los trabajadores de la educación quedan supeditados a los designios de la autoridad en turno. De esta manera se observan fuertes mecanismos de regulación de carácter burocrático que redundan en una severa afectación a los profesores orillándolos, por ejemplo, a tomar decisiones que en condiciones normales no tomarían como por ejemplo la jubilación. Sin embargo esas acciones no redundan en un mayor nivel de profesionalización pero si en incentivos asociados a criterios de mercado que, históricamente, han tendido a pervertirse o desvirtuarse.

Con base al ejercicio hecho ya tenemos un marco general para, ahora, proceder a una revisión puntual de las emisiones discursivas realizadas por los entrevistados.

### 5.3.c Interpretación de las *emisiones discursivas* de los actores clave entrevistados

Como ya dijimos la realización de las entrevistas semiestructuradas nos permitió captar un volumen importante de información mediante la grabación de *actos de habla* (van Dijk, 1983, pág. 17). Cabe enfatizar que toda la información aportada por los informantes es de gran valor y representa una parte de la memoria oral del proceso histórico que ha ocurrido en Morelos, en la voz de actores que jugaron, y aún juegan, un papel destacado en la implementación/operación de la reforma educativa, por lo que es posible que esos testimonios sean considerados para un trabajo posterior, especialmente dedicado a ellos.

En relación con lo anterior, la complicación de espacio para presentar en este trabajo un gran número de citas textuales de lo dicho por los entrevistados nos llevó a delinear una estrategia. La estrategia tomó como base dos criterios. El primer criterio se refiere a los grupos que ya se habían definido para la elaboración de las matrices; el primero aglutina a los entrevistados que ligados a las oficinas centrales del IEBEM, en los tres niveles más altos de la estructura organizacional: Dirección General, Direcciones de Área y Subdirecciones. El segundo grupo se constituye por aquellos que jugaron el papel de *enlace* o *coordinadores estatales*; y el tercer grupo se refiere a los supervisores y directores, que en los hechos, son los directos responsables de la aplicación de las medidas de reforma en el plano escolar. El segundo criterio está definido por los tópicos tratados en las entrevistas y que guiaron el ejercicio de búsqueda y organización de la información.

Así, a continuación, presentaremos las interpretaciones derivadas de las entrevistas por cada uno de los grupos antes definidos en la secuencia conformada por los tópicos tratados en el guion de entrevistas.

#### *Emisiones discursivas del “Grupo I” de actores clave*

El primer grupo está constituido por los actores que han ocupado las posiciones jerárquicamente más altas en la estructura organizacional del Instituto en oficinas centrales. Algunas características concretas de este grupo es que los cuatro, excepto uno, tienen como formación inicial los estudios de Normal Básica –el de la excepción es ingeniero químico-, que cuentan con una larga trayectoria dentro del sistema de educación básica (entre 20 y 35 años de servicio), todos han realizado estudios de posgrado (especialización, maestría y



doctorado) y han manifestado un importante conocimiento tanto de la dinámica propia del Instituto, como de los distintos aspectos (y fases) que contempla la reforma educativa. Por otro lado, también presentan diferencias significativas en relación a sus trayectorias formativas y profesionales posteriores a los estudios iniciales, en las formas y los espacios concretos en los que han colaborado y, entonces, respecto del bagaje teórico-experiencial del que disponen, el cual influye de manera definitiva en la precepción que detentan sobre la implementación de la reforma en la entidad, así como que han jugado -o aun juegan- posiciones claves asociadas al primer contacto con los aspectos de la reforma proveniente del poder federal central.

El orden que seguiremos está basado en tres *temas o asuntos* (van Dijk, 1983, pág. 43): 1. Primer contacto con el Instituto, 2. Percepción general sobre continuidad o ruptura de la política educativa y 3. Proceso general de implementación de la reforma educativa. La intención es observar la manera en que los actores clave entrevistados han ido construyendo una *narrativa local* con sus *significados propios* respecto de la implementación de la reforma educativa y la manera en que eso derivó en un conjunto de prácticas que impactan los procesos organizacionales e institucionales en la entidad. Cabe destacar que se recabaron un importante número de macroactos de habla, significativos y de gran relevancia para los efectos de este trabajo, sin embargo, se hizo una selección (siempre arbitraria) de segmentos para su análisis, la mayoría son de una larga extensión porque se procuró mantener el contexto en el que fueron emitidos.

Sobre el tema del *primer contacto con el Instituto*, es importante señalar que hemos considerado a este aspecto como parte de un proceso que ha vivido cada entrevistado el cual define ciertas particularidades histórico-personales para cada sujeto, ello constituye un importante bagaje de referentes sobre lo que el IEBEM ha representado para la entidad y para él en particular. Dicho aspecto se constituye como parte de la interpretación en relación a lo que el instituto es ahora, construida a partir de lo que hacía, cómo lo hacía y los problemas que presentaba en el momento que tuvo su primer contacto contra los que ahora enfrenta, así como su posible evolución en el tiempo, de esa manera la organización aparece como un dispositivo en movimiento, con contradicciones, pero también como entidad responsable de gestionar en el plano local los asuntos relacionados con la educación básica.

En relación con lo anterior podemos decir que las entrevistas arrojaron información sobre las diversas vías mediante las que arribaron los actores claves al IEBEM. En el primer caso dos de ellos ya se encontraban laborando en la entonces *Delegación Estatal* de la SEP -al interior de las oficinas centrales de lo que sería el nuevo Instituto-, cuando se publicó el ANMEB y el *Decreto de Creación*. De esta forma uno de ellos refiere que, desde su perspectiva los cambios, no fueron mayores.

**DA2.** A ver, en ese momento yo era Subjefe Técnico Pedagógico del Departamento de Secundarias Generales y *me tocó implementar el digamos “cambio”, porque administrativamente casi no pasó nada*, ojo, lo único que se notó fue que ahora el que era delegado de la SEP pasó a ser Director General y cuando antes el jefe de él era el Secretario de Educación ahora era el Gobernador del Estado. El primer Director General de Educación Básica fue Francisco Argüelles Vargas. [...] Las partes administrativas *no alcanzamos a percibir un cambio mayor* y, en todo caso, lo que alcanzamos a percibir los profesores era cuando [en los cheques] decía Secretaría de Educación Pública y antes podía ir uno a cualquier banco o a cualquier tienda a cambiar su cheque porque decía: Tesorería de la Federación; ahora decía: Gobierno del Estado de Morelos. *La otra percepción que tuvimos, por lo menos los que vivimos esa parte, es que nadie en ese momento nos informó si había un cambio en nuestra situación laboral*, porque estaba muy claro cuando éramos parte de la Secretaría de Educación Pública que estábamos en el 123 y en el apartado “B”, con este movimiento en las leyes pasamos, automáticamente, a ser del apartado “A” aunque nos dijeron que para los derechos que teníamos, íbamos a conservar, los derechos que teníamos en el apartado “B” y nos iban a aplicar los del apartado “A”. [...] *En la práctica siguió todo igual, las mismas oficinas nada más se cambió la papelería, no hubo otra cosa.*

Destacan la escasa o nula percepción de un cambio de fondo. El referido cambio se vio reflejado sólo en aspectos formales como la papelería corriente de la dependencia; la decisión unilateral del gobierno federal que no incluyó la consulta a los actores en el sistema y, con ello, la falta de comunicación sobre los efectos de este hecho en lo más importante para los trabajadores: las condiciones generales de trabajo. Ello pudo generar cierta sensación de incertidumbre, desconfianza y preocupación para los trabajadores de la educación en el estado en ese momento; sin embargo, al parecer había confianza en que, como solía suceder a la vieja usanza mexicana y como reza un conocido dicho, *todo cambia para seguir igual*, en relación con ello se dice.

**SD1.** Más que incertidumbre o preocupación yo recuerdo que había unos cuadernitos, así, de una y media carta, en tono gris donde aparecía ahí el manual general de organización, las políticas y los procedimientos. *Por una parte yo diría que a nivel*

*central se tuvo el cuidado realizar ese proceso de descentralización en forma más o menos ordenada. Los cheques y el procesamiento de la información, la problemática todo era centralizada, cuando ocurre el proceso de descentralización se nos dotó de una Subdirección de Informática, del equipo de cómputo y de las personas idóneas para ello, se realizó un proceso de interacción con la dependencia central hasta que, finalmente, el proceso se pudo realizar y se generó la independencia y la autonomía.*

Es posible observar que los cambios ocurridos durante la última década del siglo XX no solo fueron en la organización y distribución del poder entre la federación y las entidades, sino se incluyó la aparición de la tecnología para el espacio de las oficinas, que va a resultar muy importante para definir otros aspectos de la dinámica organizacional. Por otro lado, se reconoce la relevancia y la necesidad de que se les permitiera a los actores locales participar en las definiciones, que la mayoría de las veces, se tomaban desde el centro, así se afirma.

**SD1.** Mi percepción es que las decisiones a nivel central eran de carácter general y había la necesidad de ubicarlas en el contexto estatal. Le diría que hay casos, por ejemplo, de la secundaria técnica que está allá en Tlalquiltenango en una comunidad rural que al momento no recuerdo su nombre... ¡Valle de Vázquez!; ahí hay una secundaria técnica, yo diría que no debió haber sido nunca una secundaria técnica, debió haber sido una telesecundaria, ese es un ejemplo donde justifico el proceso de descentralización: había que llevar las decisiones al contexto real, esa es una condición de descontexto, porque no tiene una razón de ser, no estaba adecuado a las necesidades de la localidad y, entonces, de ahí justifico la necesidad de un proceso de descentralización.

Es evidente que, en diferentes países, la pretensión de evitar la concentración del poder en una sola persona originó diversas formas de gobierno entre las que se encuentra el sistema federalista consignado en la Constitución Federal de México. Ello implica una manera de delegar poder y, con ello, la capacidad de toma de decisiones de un gobierno central a otros subniveles, produciendo la existencia de una estructura que da origen a lo que ahora denominamos *relaciones intergubernamentales* (Ortiz Medina, 2015)<sup>78</sup>. En México

---

<sup>78</sup> Para Ortiz Medina (2015) el aparato administrativo es “la columna vertebral de la implementación” e incluye desde el aparato central hasta los niveles mínimos de la administración pública, de manera que a esta vertebración entre los diferentes niveles de la administración pública es lo que se denomina *Relaciones Intergubernamentales*. Un trabajo clásico sobre Intergovernmental Relations (IGR por sus siglas en inglés) lo constituye el libro de Deil Wright (*Understanding Intergovernmental Relations, 1988*), quien fue profesor visitante de The School of Public Administration (SPA) de The University of New Mexico. Durante mi estancia de investigación en la referida SPA tuve la oportunidad de consultar un documento interno gracias a la generosidad del Dr. Mario Rivera quien, además, me hizo saber del relevante aporte de Wright al hacer un cambio de enfoque del enfoque formal de la IGR hacia considerar las *Redes Interpersonales* dentro de las *communities of practice*, transitando así a un ámbito donde se pone de relieve el aspecto informal de estas interacciones entre los diversos niveles de gobierno, cuestión que es sumamente importante para este trabajo.

ese esquema, como ya dijimos, se encuentra presente en el plano formal, consignado en las leyes; sin embargo, en el plano local ha operado un apabullante centralismo que incluía, en algunos casos, cuestiones como las que explica SD1, en donde la fundación de una simple escuela secundaria estaba definida por las facultades prácticas del gobierno central.

Un elemento más que resulta relevante presentar es la labor de interacción con la autoridad central, aspectos tales como ¿Quién es el que puede hacer el enlace con las autoridades centrales?, ¿Quién sabe más sobre los aspectos técnicos de tal o cual cosa? De tal manera que fuera posible no “quedar mal con la autoridad central” en los compromisos adquiridos por el gobierno del estado porque, en parte, se representaba a la entidad pero, sobre todo, al gobierno del estado, ello se reflejaba en cierta carga de trabajo técnico para algunas áreas operativas como se asevera a continuación.

**SD1.** Fue de mucho trabajo, de mucha coordinación a nivel central y, además, la interacción para poder llegar a buenos términos *era una condición prioritaria*, consultar a nivel central porque hasta eso nosotros solamente aplicábamos las directrices centrales y los programas de cómputo había que ajustarlos a la entidad y, en ese ajuste a la entidad, surgían muchas preguntas, muchos detalles operativos, y ahí hubo la necesidad de interactuar con las personas a nivel central

El proceso de desconcentración de los servicios educativos del año 1992 pretendía, entonces, dotar de mayor poder de decisión a las autoridades locales, tal como se argumenta en diversos documentos, mediante un proceso gradual que comenzaba por una parte de la gestión, conservando aspectos medulares del mismo, tal como ya lo habíamos visto, esa cuestión es percibida por los actores involucrados con los consecuentes problemas derivados.

**DA2.** *Toda la normatividad la conservó el centro, planes y programas de estudio, los procesos evaluativos, todo lo normativo lo conservó el centro. A ver ¿en la práctica que sucedió? Le transfirieron a los Estados la operación pero no el espíritu de la educación, ni el rumbo, ni el enfoque, ni los planes y programas de estudio, ni la visión educativa del país. Eso no lo transfirieron y el problema, en algunos casos, -yo diría que en la gran mayoría- fue que el problema que estaba concentrado nacionalmente después se desconcentró en tantos, como tantos estados hubo. ¿Por qué? Porque ningún Secretario de Educación o Director General, con algunas excepciones, tenían la visión para hacerlo, entonces esa fue una gran limitante.*

Se hace énfasis en lo que el proceso de desconcentración produjo: los problemas que estaban concentrados en el gobierno federal se descompusieron en muchas versiones locales

asumiendo, de facto, características particulares. En ese contexto tenemos otros dos actores entrevistados que se incorporaron al Instituto después de su fundación. Lo anterior agrega elementos sobre los aspectos que se encontraron al realizar un primer contacto con la organización bajo estudio, así se le atribuyen *prácticas típicas* que definen la dinámica de la organización en estudio.

**DA1.** Es interesante la pregunta porque se consideraba en ese momento como *una estructura muy vertical*, que no ha cambiado mucho en ese sentido. Pero *las prácticas eran muy verticales*, la autoridad en algunos momentos sí *ejercía un liderazgo autoritario*. En aquella época yo me dilaté en entrar al instituto, yo egresé en 1984 de Normal Básica entré hasta 1995, estamos hablando aproximadamente de 11 años tarde mi entrada al Instituto. *En aquella época las únicas formas para entrar al sistema eran o comprando tu plaza, teniendo relaciones políticas, teniendo algún apadrinamiento o que alguien te heredará su plaza*, entonces logré entrar por presión política más que por otras condiciones. [...] entonces al entrar, como hasta la fecha se ha venido haciendo, las reglas no son claras, no te dicen a ver estos son tus derechos, son tus obligaciones tú vas aprendiendo en el camino y, hasta la fecha, sigue siendo igual; pero en aquella época te decían: aquí están tus órdenes entonces te vas a presentar, como la estructura era vertical, te vas a presentar con el supervisor, el director y pasas por el mismo caminito para llegar hasta acá.

Hemos hablado antes de la existencia prácticas ocurridas en el contexto de la educación básica que se confirman con lo dicho por el entrevistado. Además destaca de nuevo la dificultad para comunicar y mantener claridad sobre los criterios ocupados en el plano administrativo-laboral en una maraña de disposiciones normativas que incluían documentos del gobierno federal, del gobierno local y diversas disposiciones y circulares emitidos por los diferentes niveles de la estructura jerárquica, lo cual muchas veces resultaba en una gran dificultad para tener la panorámica global de todos los documentos normativos existentes así como el uso poco claro, discrecional y a conveniencia de las autoridades en turno, con un esquema estrictamente vertical que en ocasiones se flexibilizaba para quienes contaban con la cercanía a las referidas autoridades.

Lo anterior hace las bases para la existencia de una entidad sumamente compleja y con muchas aristas. Otro actor clave entrevistado que se incorpora al IEBEM en los últimos años de la década de los noventa -aunque lo precedía una larga trayectoria en otras entidades del país- nos explica cómo percibe al Instituto en ese momento previo a la llegada del PAN

a la gubernatura de la entidad. A la pregunta explícita sobre cómo encontró al IEBEM a su llegada nos dice:

**DG1.** Con muchas dificultades, con *muchas tareas no realizadas*, con *muchos rezagos*. Porque, en principio, *el Instituto de la Educación Básica, ya para ese entonces, no tenía razón de ser*. Los Institutos fueron creados para recibir los servicios educativos cuando el *acuerdo para la modernización educativa* decidió transferir los servicios de la educación básica de formación de docentes a los gobiernos de los estados, entonces, se crean los Institutos en todos los estados, *pero como una instancia temporal de transición* en tanto el gobierno de los estados creaban la Secretaría de Educación, en algunos ya había Secretaría de Educación porque había educación estatal, pero en muchos no, como es el caso de Morelos.

Estas aseveraciones hacen sentido con lo expuesto en capítulos anteriores en torno al tiempo que tardó el gobierno local en crear a la Secretaría de Educación Estatal (rezagos), a las prácticas de carácter corporativo y clientelar existente en el sistema político mexicano (dificultades), así como la ausencia de entidades –la *Secretaría de Educación Pública* estatal- que en la práctica significaba una importante falta a la normatividad empezando por el *Decreto de Creación*. Se concibe a una instancia que fue creada “*por mientras*” en lo que se ajustaban las cosas en cada entidad de la república. En ese mismo orden de cosas había diversas percepciones –incluso metáforas- asociadas a la naturaleza y condición del instituto.

**DG1.** *El instituto*, todo mundo decía, *es un monstruo*, y yo digo *es un gigante, un gigante generoso*, porque da educación a cerca de 400 mil niños y da trabajo a cerca de 20 mil morelenses entre profesores y trabajadores administrativos. Es un *gigante generoso* que *si tiene una dificultad: su gestión*. Porque los maestros de Morelos traen cierta tradición, de lucha, de postura contestataria y demás, entonces, no asumen las políticas por que lo dice la autoridad, procuran discutir y procuran contestar, procuran ver hasta dónde se puede llegar en una política pública.

Resalta el uso de las metáforas, como un recurso del lenguaje por parte de este actor y otros, para referirse al IEBEM. Al ser un monstruo se alude, nos parece, a un ser extraño, enorme y, evidentemente, no agradable pero si imponente. Por otro lado la connotación de *gigante*, adosada con el adjetivo de *generoso*, nos evoca a un ente enorme pero con bonhomía, ello indudablemente reivindica un carácter positivo al tiempo que reconoce las complicaciones inherentes o propias de su existencia: su dedicación a una actividad social fundamental –la educación- que implica la interacción con un grupo que puede resultar muy reactivo –ya lo dijimos antes al aludir al *avispero*- lo cual hace extraordinariamente

complicada su gestión porque encima cuenta con una estructura organizacional que, en un principio, era provisional y que llegó para quedarse.

Con lo hasta aquí dicho consideramos quedan presentados, de manera general, los principales aspectos asociados al primer contacto con el Instituto. Nos parece que contribuyen a definir los sentidos y orientaciones iniciales de las acciones emprendidas para ajustar sus acciones en la búsqueda de adecuación del IEBEM a las acciones de política pública emergentes y la manera en que a su vez los cambios en la política, en la normatividad y en los procesos de gestión han contribuido a modificar la dinámica del Instituto. Revisemos ahora lo que nos dijeron respecto del asunto sobre la *continuidad y ruptura de la política educativa*.

Desde nuestra óptica, a contracorriente de un conjunto de estudiosos y autores que escriben sobre política educativa, nosotros sostenemos que es posible apreciar líneas de continuidad general en lo que se refiere a la política educativa de la última década del siglo veinte y lo que va del siglo XXI. Sin embargo, en este caso nos interesa saber si los informantes pueden reconocer, en el contexto general de la implementación de la reforma, la existencia de continuidades o rupturas, así como qué aspectos en específico y los efectos que esto puede provocar en la dinámica del Instituto, incluyendo la reacción general de quienes se ven involucrados en su gestión.

Al parecer los entrevistados perciben, de igual manera, una cierta continuidad asociada a diversos asuntos y por distintas razones. Lo que sí les parece representar una ruptura fuerte es lo que se refiere a la última parte de la reforma: el aspecto jurídico-laboral, en ese sentido se afirma.

**DA2.** *Hasta el 2013 que llega la Ley del Servicio Profesional Docente se da una continuidad y no veo que haya habido grandes rupturas ¿porque? Porque de entrada todos los gobiernos, del color que fuera, lo que lo que querían mantener era la tranquilidad y el *estatus quo* del monstruo administrativo que habían creado. [...] Porque en este país sin leyes es muy complicado que funcionen las cosas, pero en todos los anteriores movimientos no veía ruptura con la implementación de lo que quería hacer el centro, porque el centro pasó la operación y cambió los recursos pero en el fondo, en el fondo, mantuvo el control político del Instituto desde allá, con los recursos que mandaba. Yo creo que hasta la ley si hay un corte claro.*

Destacan un par de cuestiones. En primer lugar la percepción de que no importa el partido político que gobierne, no hubo ruptura, lo importante era mantener el estado de cosas existente y con ello la tranquilidad para no inquietar al *monstruo* –nótese de nuevo esta metáfora- creado. En segundo lugar una estrategia de mantener el control político, a pesar de la descentralización, por parte de las autoridad central federal a través del manejo de los recursos estratégicos. Lo que después asevera resulta central respecto de lo que hemos venido señalando a lo largo de este trabajo.

**DA2.** Pero más bien hubo continuidad en todo este tiempo, yo no veo que se hayan hecho grandes cosas, ¿qué fue un síntoma, por ejemplo, de que hubo continuidad?: la asignación de plazas. La asignación de plazas siguió siendo a discreción cómo era antes del 92. Siguió siendo desde 92 hasta el 2013 que nos cayó la Ley General del Servicio Profesional Docente. ¿Quién asignaba las plazas? *La autoridad o el sindicato y, en este estado, más el sindicato que la autoridad. Uno de los últimos Directores Generales no asignaba nada, el que asignaba era el delegado del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación en este Estado, ese era el que asignaba todo. Así estaban las cosas.*

Hemos referido con anterioridad que uno de los mecanismos más importantes de control del sindicato fue su capacidad para intervenir en la definición de asuntos tan importantes como la asignación de plazas, decimos *fue* porque efectivamente con los concursos de oposición eso, por lo menos en la ley, ya no es posible en adelante todo depende de sí las autoridades (federales y locales) permiten que alguna práctica irregular ocurra. Ese fenómeno era el inicio de una cadena informal, soterrada y negada por actores en los diversos niveles de gobierno pero existente, de modos de operar que formaban parte del esquema clientelar-corporativo; así si alguien resultaba beneficiado por el otorgamiento de una plaza mantenía una deuda permanente con su benefactor que, evidentemente, estaba colocado en una posición privilegiada en la estructura del sistema o del sindicato. Eso se combinaba con un *sistema de botín* y reparto de las posiciones de poder en las que la negociación de todas las posiciones incluía un complejo sistema de pago de cuotas que repercutía hasta la base de la pirámide.

Adicionalmente a la idea de que la continuidad es un medio para no provocar disrupciones a la estabilidad política y social, también se asocian algunas otras razones a la



continuidad en materia de política educativa, es el caso de las tendencias y compromisos que, en el plano internacional, México ha contraído con diversas instancias.

**DA1.** *Yo creo que hubo continuidad.* Esa continuidad se debió, efectivamente, a partir de que nuestro país se adhirió al Tratado de Libre Comercio e hizo acuerdos con diferentes organismos internacionales. Todos sabemos que las políticas educativas no son construidas o generadas por un ámbito local, sino que hay lineamientos internacionales que México, al estar adherido a estos organismos internacionales, tiene que ir adecuando lo local con lo internacional. Entonces, este Acuerdo Nacional que se menciona pues es un Acuerdo que efectivamente tuvo que atender situaciones internacionales y *esas situaciones internacionales han generado una continuidad* y, al revés, han exigido que se cumplan algunos de esos acuerdos, como por ejemplo los procesos de capacitación y actualización para los maestros, era una situación que exigían los organismos como la OCDE, vía los estudios del PREALC, la UNESCO y algunos otros que se implementarán en el país a partir de los resultados y, bueno, la ANMEB contemplaba toda esta situación. *Entonces hubo una continuidad de intentos para capacitar, actualizar y darle una situación al diseño curricular.*

Finalmente, en este mismo tema hay quien considera que esa continuidad se fue adaptando a cada espacio local –esto se conecta con nuestro siguiente tema- de manera que, para algunos, ha ocurrido una cierta *evolución* en el devenir de la política pública en materia educativa.

**SD1.** *¿Yo qué observo?, tengo la impresión de que la política central federal ha sido adaptada al contexto.* Cuando yo ingrese al servicio educativo la política fue, dada la necesidad del contexto, cubrir la demanda, ampliar la cobertura, no todo mundo iba para la educación básica hoy ¿qué podemos decir? Los planteles cubren la totalidad del Estado de Morelos. Hoy podemos decir que contamos con la planta docente y la infraestructura necesaria para ofrecer el servicio educativo en todas las comunidades, pero hoy nuestro gran reto es la calidad. Calidad comparada contra los mejores de este planeta tierra y ¿Qué entiendo?: La política educativa ha sido poco a poco adaptada a ese contexto, *ha evolucionado con el contexto.*

Nos parece relevante el hecho de que, por lo menos en este nivel de la estructura jerárquica del IEBEM, se perciba de manera general una continuidad de políticas, son el grupo con una perspectiva más amplia y global del proceso. Cabe destacar que para alguno de esos actores el proceso ha sufrido una *evolución* lo cual puede significar un trayecto positivo, de menos a más, de negativo a positivo, sin embargo en este contexto la evolución parece estar asociada más a un proceso adaptativo e n función de las situaciones emergentes de la realidad social contemporánea. El caso es que no necesariamente coinciden en las

razones que utilizan para explicar el punto, ello nos parece un dato relevante, porque a partir de ese hecho se detona la posibilidad de adoptar cierta postura al respecto con sus consecuentes definiciones y efectos en la dinámica de la organización.

Hasta ahora tenemos un panorama general que incluye percepciones sobre el carácter del Instituto producidas, en parte, por la experiencia de su primer contacto con el mismo. Además, tenemos un conjunto de aseveraciones sobre la posible continuidad o ruptura de la política educativa. Podríamos decir que ambas cuestiones conforman parte de la visión que los actores locales se forjaron sobre la organización en estudio en un inicio y sobre el elemento que pretende, de manera formal, redefinir las reglas del juego, constituyéndose como el elemento instituyente mediante un ajuste a los mecanismos de regulación presentes en las diversas medidas de política educativa emitidas por la autoridad central. Toca ahora revisar las emisiones discursivas recuperadas en relación a la manera en que ellos vivieron y perciben, de manera general, el tema de *los procesos de reforma diseñados en el ámbito central y su implementación en el plano local*.

En el contexto de un proceso de desconcentración de la educación básica -que ya llevaba ocho años- llegan a la presidencia de la república Vicente Fox y a la gubernatura del estado Sergio Estrada Cajigal como ya explicamos con cierta amplitud. Ambos panistas arriban con una gran expectativa de cambio y una agenda de reformas a realizar en todos los ámbitos de la actividad pública, entre ellas las correspondientes al tema educativo que, como ya observamos, parece mantener rasgos de continuidad. La situación general sobre la implementación de las reformas en la entidad se vivió y, entonces, se percibió de formas diversas relacionadas con el trayecto de vida, experiencia personal y bagaje teórico-conceptual de los actores involucrados.

Podemos decir que, en primer lugar, se encuentra la presencia de un *nuevo lenguaje* que se va a ir asentando en el ambiente y que no pasa desapercibido para los actores involucrados en su operación, así nos encontramos con la siguiente aseveración.

**DG1.** Sí, *la rectoría académica de educación básica se la reserva del estado mexicano, entonces la rectoría académica es federal, no es estatal*. Nosotros a nivel de los estados simplemente recibimos los programas tal cual los deciden los del centro y eso es lo que se aplica ¿no? Sin embargo en 2004 [...] viene la primera reforma que es la de preescolar; es la primera reforma que concluye con la RIEB en 2011, con los nuevos

programas de estudios y con los nuevos Acuerdos. Entonces, en 2004 *se inicia una reforma en preescolar ya se habla de competencias, los lenguajes van cambiando, se habla de proyectos, se habla mucho de calidad.*

Uno de los primeros aspectos que saltan al hablar de la reforma es el *cambio en el lenguaje* que se ocupa, presentando rasgos que no se perciben hayan sido usados en el ámbito educativo con anterioridad. El primer momento está asociado a los cambios curriculares que van agregando conceptos como los mencionados por DG1: competencias, proyectos y calidad. Los dos primeros forman parte de un nuevo giro a la propuesta pedagógica –que como ya sabemos son retomados de otros campos disciplinares- destaca el uso del término *proyecto* el cual implica un agregado relevante al hacer educativo en un contexto donde el docente (de manera general) se ajustaba a hacer lo que le marcaba el libro de texto y ahora debe acudir a su inventiva e imaginación para crear proyectos *ad hoc* a los contenidos curriculares que se aborden. Sobre el tercer concepto –calidad- se ocupa de manera continua en prácticamente todos los espacios, incluido el pedagógico-didáctico y el de gestión. Este cambio no pasa desapercibido por los actores que tienen reacciones diferentes a ese nuevo lenguaje, en primer lugar, la opinión de DG1 es:

**DG1.** Sin embargo aquí un paréntesis. Hasta ahora no sabemos bien a bien a que se refieren las autoridades cuando hablan de *calidad educativa*. Yo me he metido, incluso, a la nueva Ley del Servicio Profesional Docente, a la Ley de Educación y no hay una definición propia de lo que es calidad y bueno sin duda son muchas cuestiones ¿no? Si hablamos de plata, de bronce, de arcilla hay una concepción unívoca, una definición unívoca, sabemos todos a qué nos referimos cuando hablamos de arcilla, de oro y del bronce precisamente. Entonces, si hablamos de justicia hay diferencias, si hablamos de amor hay diferencias, si hablamos de calidad pues hay diferencias; entonces, ¿qué quieren decir ellos cuando hablan de calidad? Con ellos me refiero a las autoridades, ¿qué quieren decir los diputados cuando ponen ahí en la ley la calidad?, ¿a qué se refieren?, ¿Qué se busca cuando se habla de calidad? *un concepto que es más propio de la empresa privada trasladado a la educación pues ya hay ahí una cuestión no muy propia, desde mi punto de vista*; entonces ¿a qué nos referimos con calidad en la educación? Eso había que definirlo más que nada naturalmente; no es el caso de las competencias, competencias si sabemos muy claramente que es movilizar los recursos cognitivos, los recursos afectivos para resolver un problema de la vida cotidiana; entonces, eso así, muy simple y muy claro, no queda.

Esta emisión hace énfasis en la posibilidad de que algunos conceptos sean más claros y consistentes que otros en la lengua de uso corriente. Así, al hablar de ciertos objetos materiales su definición está asociada a sus propiedades físicas (la plata –un metal-, el bronce

–aleación de cobre y estaño- y la arcilla –mezcla de tierra y agua-), mientras que existen otros los cuales requieren una interpretación sobre lo que significan y que no necesariamente adoptan un solo sentido (la justicia, el amor y la calidad). La falta de claridad sobre un concepto central en el discurso gubernamental, asociado a un ámbito empresarial, hace considerar que existe un terreno donde se presentan indefiniciones o ambigüedades que, a su vez, producen suspicacias y dificultades para realizar la implementación de los cambios, sobre todo en lo que se refiere a la primera línea de encargados en transmitir el sentido de la reforma e implementar los cambios que esta implica.

Otro conjunto de elementos conceptuales que asoman en el discurso general de la reforma es el que se refiere a incluir de manera abundante la idea de gestión, así como ya dijimos para apoyar el programa *Escuelas de Calidad* (del 2001) se agrega el *Modelo de Gestión Educativa Estratégica* (2009); pero, desde un principio, se reivindica el concepto de gestión de una manera muy peculiar, tal como se reconoce a continuación.

**DA2.** El punto clave es, primero, hay que hablar de *autonomía de gestión*, no de *autonomía de la escuela*. De lo que la ley y el *Acuerdo 717* hablan es de *autonomía de gestión* y lo limita: *autonomía de gestión* para que los alumnos aprendan mejor, porque tienes un *sistema básico de mejora*, porque *tienes cuatro prioridades* y le tienes que tirar a mejorar el aprendizaje ese es un punto. En la práctica lo que no se dice es que el *qué* lo conserva el centro. En la práctica el docente no puede justificar el plan y programas de estudio, el docente tiene eso y lo ha tenido desde siempre *la prerrogativa del cómo* pero los contenidos no y ¿por qué? Pues porque van a pasar por las evaluaciones y entonces ¿cómo voy a modificar el plan y los programas de estudio si yo sé que me van a evaluar los aprendizajes esperados? [...] En el fondo *hay maestros que, aunque no estén seguros de que esta sea la visión del centro o la visión estatal*, lo están leyendo con *la autonomía de gestión* es que ellos resuelvan la problemática local, aunque ellos no puedan. Yo afirmo que los maestros deben resolver la problemática local que les corresponde: que es la parte pedagógica, esa sí la deben que resolver, pero los maestros no tienen por qué resolver las partes materiales de la escuela.

Esta aseveración destaca la importancia y dificultades de la adopción del *nuevo lenguaje* por parte de los sujetos involucrados. En primera instancia identifica una posible confusión entre la *autonomía de gestión* y la *autonomía de la escuela*, cuestiones muy distantes una de la otra; pero además la afirmación se matiza con una clara idea de que la gestión se circunscribe al “cómo” –el método o camino para hacer las cosas- asunto para el que se dispone de cierto margen de maniobra no así en el “qué” -la sustancia, los contenidos

curriculares-, ese se lo ha reservado la autoridad central y no hay posibilidad de maniobra porque el profesor está sujeto a un sistema que lo obliga a evaluarse bajo estándares basados en aprendizajes esperados con una gran inclinación a esquemas isomorfos.

Para algunos, parte de esa confusión se asocia al escaso o nulo conocimiento que existe sobre ciertos tópicos –como es la administración- y a la carencia de esquemas de formación oficial por parte de las autoridades sobre esos temas desconocidos para los docentes, lo cual hace que se realice la siguiente emisión discursiva.

**DA2.** *Los maestros estamos, en general, lejos de la administración. Una de las cosas que menos sabemos es de la administración. Si usted va a ver los planes y programas de estudios en la formación inicial de los docentes se va a asombrar, porque no hay donde se administre, o sea, no hay semestres donde se lleve administración escolar. Claro ¿cómo es que aprenden los directivos? Pues en la práctica. Cualquier director lo primero que quiere pues es tener a su escuela en paz, trabajando. El cómo es el siguiente nivel, a ver, cualquier director quiere tener a su escuela en paz y quiere tener protegidos a sus niños porque de eso él es responsable. El siguiente nivel es que estén trabajando todos los maestros y el siguiente nivel es que estén aprendiendo todos los alumnos, así es en la práctica, así lo manejamos todos los directores. Ahora, sí tenemos acceso a la planeación estratégica, los conceptos de calidad, lo que tiene que ver con una implantación, algo así como una visión empresarial de la escuela, eso está lejos.*

De esta manera se pone de manifiesto una importante ausencia de esfuerzos para desarrollar habilidades de gestión y directivas –ceranos, por lo menos al enfoque dominante del management anglosajón-, podríamos decir que se promueve el uso de conceptos como liderazgo efectivo, gestión por resultados, evaluación del desempeño, procesos de calidad, entre otros, sin ningún ejercicio sistemático para acrecentar las habilidades de los responsables de la gestión en todos los niveles del sistema.

Adicionalmente, se dice, la confusión se acentúa porque se asocia a la autonomía de gestión a la posibilidad de que los actores locales se encarguen de todo aquello que se tenga que resolver en el espacio escolar, incluyendo las necesidades materiales. Ello no es gratuito en un sistema donde los recursos materiales y económicos se escatiman, llegan tarde e inadecuados o simplemente no llegan, es decir, hay razones históricas para pensar eso. Si agregamos a lo anterior que el instituto ha tenido serias dificultades para *traducir* y *comunicar* la reforma en el plano local a los actores en la base de la pirámide, el problema se vuelve mayor, en cuanto a la traducción se dice:

**DA2.** Lo que está claro es que en el *Acuerdo 592*, la articulación de la educación y los planes y programas de estudio de preescolar, primaria y secundaria, por lo menos en los documentos están articulados, en la práctica no. En la práctica primaria y secundaria cada quien sigue trabajando por su lado. Yo, en esas partes, *no alcanzó a ver que el Instituto, como entidad abstracta decimos, haya logrado traducir para sus docentes la reforma. Traducir para mí significa decir: “a ver la Reforma, quiere que se haga esto y esto, y esto, y esto”*. Para empezar es una lectura, o sea, no ha traducido la lectura de la reforma y la otra, las entidades formadoras de maestros están atrás de la Reforma, tienen entre cuatro, cinco o seis años atrás.

Por otro lado, se considera que si se logra informar y comunicar lo que implican los procesos de reforma de manera veraz y oportuna se pueden evitar muchas inconformidades y que, además, comunicar adecuadamente no significa poner los documentos en los sitios web, sino realizar una estrategia más amplia y profunda.

**DA1.** [...] pudimos haber evitado incertidumbres y angustias de los maestros, si les informamos en tiempo y forma lo que va a suceder y bien, que no anden adivinando, eso nos faltó en todo este proceso. Tanto el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, como la Secretaría de Educación Pública, como la Coordinación del Servicio Profesional Docente, como los responsables de la educación en los Estados, están pensando que con poner los documentos en las páginas de las respectivas entidades con eso los maestros las van a leer, las van a entender y las van a digerir. Yo creo que no. Yo creo que lo que necesitamos es escucharlos, y necesitamos informarles bien y necesitamos quitarles la angustia de un nuevo proceso que van a vivir, porque a nadie le conviene que tengan incertidumbre y angustias gratuitas, creo que bien informados pudimos haber evitado todo eso y, ojalá, que en un futuro lo hagamos. *A los maestros les tenemos que decir claramente que va a pasar y que no va a pasar, sin engañarlos, no podemos dar por hecho lo que no nos consta, tenemos que ir a verificar y tenemos que ir a platicar con ellos*, mis compañeros son de carne y hueso, sienten y entienden y si bien es cierto que hay resistencias, en la gran mayoría de los casos hay resistencias porque no están bien informados. Creo que es parte del proceso de la Reforma, haber informado bien,

Sin embargo, también hay presencia de actores clave más familiarizados con el lenguaje que implica la NGP y lo adoptan de manera total e irrestricta, considerando que esa es la mejor manera de producir el cambio deseado, evidentemente no representan una mayoría pero si tienen presencia y algunos en espacios relevantes.

**SD1.** Cada plantel educativo debe funcionar bajo una *estructura ocupacional autorizada*, ¿Qué significa eso? Tenemos que darle a la escuela pública los elementos necesarios, mínimos operativos, para que con esos elementos realice su función, en términos de *eficacia y eficiencia*. [...] Todas las personas que laboremos en un *sistema de gestión de la calidad* debemos de tener la educación, la formación, las habilidades y

la experiencia necesarias para *realizar un trabajo de calidad*. La política actual yo veo que lleva a esa condicionante, si le sumamos educación, formación, habilidades y experiencia el término que engloba estos aspectos se llama *competencia*. ¿Qué busca la política educativa actual?: que los compañeros maestros que realizan una función directamente frente a un grupo tengan la competencia necesaria para ofrecer *buenos resultados*. ¿Qué veo? Por primera vez en la historia surge este compromiso implícito de llevarlo a la práctica. ¿Qué observo, entonces, en los maestros? Como que nos agarraron mal parados, como que no estamos entendiendo el rumbo, la visión, *en el momento en que entendamos existe una perspectiva maravillosa, impresionante*.

Como sabemos parte del lenguaje ligado al discurso de la calidad proviene del enfoque dominante del management anglosajón de origen ingenieril, mediante el que se pretende atender los procesos de producción ocupando esquemas de carácter homogeneizante, con supuesta existencia y validez universal para alcanzar los resultados con calidad mediante principios de eficiencia y eficacia. Este discurso no es recibido de la misma forma en todos los espacios de gobierno, ello depende del contexto específico y del perfil de quienes lo van a adoptar e implementar, de esta manera los espacios con actores que cuentan con un perfil más técnico o ingenieril lo reciben con muy buena actitud mientras que en los espacios en donde se presentan perfiles más cargados a las disciplinas sociales, artes y humanidades pueden mantener una actitud más distante, de cierto escepticismo, desconfianza o hasta rechazo a la promoción de ese discurso.

En relación a lo anterior algunos de los actores entrevistados identifican el origen de los rasgos contenidos en el discurso gubernamental sobre la reforma así como algunas de las razones del rechazo que este provocó por parte de los docentes en la entidad.

**DA1.** *Yo creo que el problema es epistemológico, ¿por qué? porque no se sabe. A ver, el modelo conductista tenía que ver con economía y producción: el modelo fordista de producción y, entonces, ese mismo modelo efectivamente se plantea, en ese modelo conductista, donde la producción es en serie, donde nada más estás concentrado en hacer esta parte, por eso es muy vertical, también la parte de la educación y la forma de gestión. Entonces hay un proceso nuevo con el modelo de producción post-fordista, planteado desde el modelo Toyota en donde se rompe el especialista y todos son importantes, pero nadie es indispensable, todos son necesarios en su momento pero nadie es indispensable porque todos van a aprender hacer de todo, ese lo común en el modelo Toyota. Efectivamente se intenta plantear en todos los países parte occidental y se adhieren a los organismos internacionales, estamos inmersos en eso. [...] Algunos de los docentes que han planteado resistencia, que hacen la *crítica del modelo empresarial* finalmente, lo que no han comprendido, es que también defienden parte de *un modelo antiguo**

*empresarial* que era el modelo fordista de producción, de contratación de fuerza de trabajo por paquete, los contratos de trabajo atemporales, definitivos y todas esas cosas.

Se reconoce en esta emisión la idea de que existe una transición de un modelo empresarial de producción con esquemas verticales y rígidos de gestión -modelo Fordista- a otro que promueve esquemas más horizontales y flexibles de organización –Toyotismo- donde se invita a participar a los sujetos involucrados en el proceso productivo para que lo mejoren. Sin embargo, para ello deben ser educados de otra manera, porque eventualmente “todos harán de todo”. Asimismo, se dice, la actual reforma entraña otro modelo de producción que es rechazada por quienes defienden el anterior que, paradójicamente, era también un modelo empresarial de producción.

Por otro lado se sostiene que la resistencia a las medidas contenidas en la reforma no ocurrió en cada uno de los momentos de la misma sino que sucedió particularmente en el último tramo (la reforma jurídico-laboral) porque los profesores vieron en riesgo la posibilidad de heredar o transferir sus plazas en un contexto donde esa facultad de apreciaba como un *patrimonio adquirido* y cuidado para ser legado o negociado al momento de la jubilación.

**DG1.** Sí, la resistencia se dio cuando vieron amenazada su tradición de ir heredando plazas a sus hijos o, entre comillas, vendiéndolas; entonces, a *partir de entonces*, se genera la resistencia, antes no hubo resistencia.

Es más, se llega a aseverar que en lo que se refiere al Movimiento Magisterial de Base del 2008-2009 la oposición no fue contra las autoridades del IEBEM, sino contra la *Alianza para la Calidad de la Educación*, las medidas ahí contenidas y contra el sindicato que había impulsado y firmado tal Alianza que contenía, entre otras cosas, la idea de obtener plaza mediante examen.

**DG1.** *Iban contra el sindicato, no iban contra otra nosotros.* A mí me dicen: “Maestro es que ustedes se metieron, ¿a poco le tomamos el Instituto?, tomamos el SNTE no tomamos el Instituto y pues después tomamos el Instituto porque ustedes empezaron a descontarnos y demás”; pero bueno, no podíamos ser omisos porque tenemos la responsabilidad de que las escuelas estuvieran abiertas y funcionando y pues teníamos que actuar de alguna manera.

Adicionalmente se refiere la existencia de *un doble discurso* con una doble moral que molesta y hace que las posibles inconformidades sobre el último tramo de la reforma sean



mayores porque no es posible ocultar tal cuestión, además de que los profesores con mayor antigüedad no tienen la intención de someterse a los mecanismos de control y regulación que se definen en las leyes.

**DA1.** *Pero sí se maneja el doble discurso. [...] Yo creo que hay resistencia y hay un malestar. La resistencia es porque sí se están rompiendo paradigmas y el status quo sí se rompe definitivamente. El año pasado ya hubo un alto índice de jubilados y en este ciclo escolar va haber más porque muchos que ya están para jubilarse no van a querer evaluarse y se van: no quieren participar en las nuevas reglas del juego. La otra, el malestar no es tanto por los que sí estamos impulsando la Reforma, sino con las autoridades estatales y nacionales, principalmente nacionales, porque la crítica es de que no hay congruencia, por eso cuando dicen: ¡que se evalúe también Peña!, ¡que se evalúe también Pacheco!, ¡que se evalúen también las autoridades!; Chuayffet digamos, porque finalmente en el imaginario [...] la mayoría de los servidores y funcionarios de alto nivel se han servido del servicio público para generar riqueza. En otras palabras, hay altos niveles de corrupción. [...] En ese entrampe que se tiene el docente está enojado, porque además el docente es un ciudadano. Además está enojado porque tú me vas a aplicar la evaluación y ¿tú qué? Tú tienes una Casa Blanca en la que se te acaba de “cachar”, sabemos cómo vives y sabemos cómo llegaste al poder, sabemos los sueldos que tienes y ¿me estás aplicando una ley?, que bueno... ¡Está bien!, ya sabemos qué me tengo que aplicar en el trabajo y sabemos que la tenemos que hacer. Creo que por ahí es la molestia. Yo creo que es reflejo de lo nacional, ¿no?,*

En ese mismo sentido otro actor alude a que en el proceso de implementación, sobre todo de la reforma curricular, se puede vislumbrar un tipo de resistencia implícita o pasiva, asociada al espacio peculiar en el que se mueve el docente y que hasta la fecha sigue siendo muy opaco y donde él decide, casi sin posibilidad de opciones, cómo va a hacer las cosas.

**DA2.** *Yo no alcanzo a ver resistencias que yo les llamaría “exhibidoras o explícitas”, Yo creo que el maestro también ha aprendido a sobrevivir. A ver, el lugar menos visitado es el salón de clases, de toda la escuela, por todos los actores. De lo que menos sabemos es de lo que sucede en el salón de clase, sobre todo si el maestro cierra la puerta, esa parte no la tenemos bien estudiada de ningún nivel. [...] Ahora fíjate lo complicado: el maestro no necesita hacer procesos de resistencia visibles, si tú le das el plan y programas de estudio del 2011, y le dices que tiene que cumplir con 11 aspectos del perfil de egreso, que se van a evaluar en tercero de secundaria, tienen que cumplir con 5 competencias para la vida -y la primera es el aprendizaje permanente-, tiene que cumplir con las competencias de la asignatura -todas tienen competencias-, tiene que cumplir con los aprendizajes esperados que están enunciados ahí, tiene que cumplir con los estándares curriculares, tiene que cumplir con los objetivos o propósitos -si es que lo tiene la asignatura no todas lo tienen-, tiene que cumplir con los proyectos planteados en la asignatura, tiene que cumplir con las investigaciones planteadas en las asignaturas y*

todo eso lo tiene que hacer a través de los contenidos disciplinares, porque al último él tiene que trabajar con estos. *Pues un maestro ¿para que se resiste tanto? nomás agarra el libro de texto.* Cuando voy a visitar la clase la planeación está por un lado y lo que hizo fue seguir el libro de texto, con lectura comentada por los alumnos y esa fue su clase de español, el proyecto y todo lo demás murió. Yo diría que esa es una *forma de resistencia pasiva* y que, por ahí la reforma no pasó.

La resistencia, entonces, se juega al no comprometerse más con lo que marca la reforma, ello implica tomar una actitud despreocupada, cómoda o de franca simulación (no sé matemáticas pero simulo que enseño esa disciplina) de que se está haciendo lo solicitado sin realmente hacerlo. En esta aseveración nos parece se puede reconocer un ejemplo de la concepción de Castro (1997) sobre el *sistema de engaños mutuos* (citado el apartado 5.2d) fenómeno que consiste en simular que el conquistador (posición dominante) ha cumplido con su objetivo de someter al indígena (posición dominada) cuando en realidad no ha sucedido tal cosa; no obstante, ambos simulan que ya se cumplió el cometido en un juego de valores mutuamente entendidos, pues es mejor presentar una resistencia pasiva que confrontativa, evitando la represión directa y, posiblemente, brutal por parte del sujeto dominante.

También se emite una percepción más sencilla, pero no por ello simple. Se trata de aseverar que la oposición ocurre siempre por parte de los mismos actores y sin motivos muy claros o incluso lógicos y carentes de fundamentos.

**SD1.** Sí hay expresiones en contra *pero las expresiones en contra que yo identifico son los actores de siempre.* Cuando yo digo que son los actores de siempre, me refiero a ¿dónde está su análisis entre una cosa y otra?, no lo ubico, porque son los mismos de siempre. Inclusive, he estado tentado, hay un director que siempre ha manifestado su oposición, he tenido la intención de platicar con él para hacerle esta pregunta: *oiga profe ¿usted porqué agarra parejo?, ¿o disiente?, o ¿cómo le hace? porque no alcanzo a comprender, es la realidad.* Yo veo que usted agarra parejo profe, porque no me queda muy clara su oposición, yo lo que quisiera es saber la razón de ser para poder entender, porque posiblemente mi visión no sea la adecuada y, entonces, necesito tomar en cuenta la oposición pues para decir: ah, no pues sí está bien o no está bien, pero cuando agarra parejo, pues como que no le ubicó dónde está la diferencia, su criterio.

Como ya dijimos es una posición más sencilla pero no simple. Es decir, hay opositores que encontraron en esa conducta un *modus vivendi* para conseguir sus fines en ese complejo sistema, ello consiste en manifestar con todo y para todo una actitud contraria y/o de oposición para mantenerse vigente y buscando -mediante la presión-, posiciones y beneficios

de todo tipo para mantenerse callado o en calma; ese es otro tipo de prácticas que han conducido a ocupar frases coloquiales como “*hay que empujar y estirar la mano*” o “*el que no llora, no mama*”, en alusión a hacer uso de mecanismos de presión para conseguir beneficios del sistema.

En línea con lo anterior nos parece que la Reforma ha generado procesos de tensión que se han visto minimizados, en buena medida, por la historia reciente en la entidad. Nos referimos específicamente a la represión del Movimiento Magisterial de Base del 2008-2009, que produjo una sensación de que la reforma es inminente y que, en lugar de resistirse, *hay que aprender a vivir con ella*, aun cuando no se esté de acuerdo en todas sus implicaciones. Esto al mismo tiempo pone de manifiesto *el espacio de poder* en el que se mueven los docentes, el cual les permite decidir, a pesar de lo que el mecanismo instituyente formal defina, la manera en que asume las nuevas reglas y la posibilidad que tienen de actuar –o dejar de hacerlo- en la línea que marca la reforma.

No obstante, al parecer no todo se vivió como oposición y resistencia, también se ha observado, en varios momentos de la implementación, entusiasmo y actitud proactiva respecto a la implementación de ciertos rasgos de la reforma, particularmente en la reforma curricular.

**DG1.** *Proactivos si fuimos.* En preescolar con las compañeras de preescolar, los compañeros de secundaria participamos en ello, nosotros desde el IEBEM a nivel autoridad y mandos medios, acudimos a varias reuniones a la Ciudad de México. No acudían todos los estados; sin embargo, nosotros si acudíamos, siempre estuvimos ahí, pendientes de la continuación de la política, de la forma que se va a implementar, de la forma en había que socializarla en las escuelas, hacerla llegar a las escuelas, esta es una cuestión que a veces se dificulta para la secretaría de educación: hacer llegar a la escuela el espíritu, por decir de alguna forma, de la política, muchas veces llega tergiversado el asunto y no se socializa con la prontitud que es necesaria.

Es importante destacar que, debido a la dinámica que produjo la alternancia política del año 2000, se generaron vacíos, espacios que en la transición de un grupo político a otro quedaron desiertos y, entonces, abiertos a la posibilidad de participación de actores que no habían sido incluidos anteriormente. Esta situación coincidió con el discurso de inclusión y apertura (gobernanza) de los gobiernos del cambio que, sin embargo, una vez que se vieron inmersos en la dinámica de gobierno optaron por mantener muchas de las prácticas ocupadas

por el priísmo y, en muchos casos, las llevaron al extremo de conceder cada vez más poder a ciertos grupos para ganar elecciones y mantener la estabilidad, tal es el caso de la relación que el gobierno de Fox y Calderón mantuvieron con la dirigencia nacional del sindicato que tuvo un efecto contundente en el plano local. Ello lo reconocen los actores entrevistados de diferentes maneras, he aquí una de ellas.

**D21.** Cuando yo fui Jefe de Departamento de Secundarias, nada más te lo digo para que tengas una idea, mi Director de Área -que era el Director de Educación Media y Normal- respondía a las indicaciones del *Secretario General* más que a las indicaciones de la *Dirección General*. ¿Porque? Porque el Secretario lo había puesto ahí; entonces, a mí me daba mucho trabajo porque yo tenía que equilibrar en todo momento las órdenes que yo tenía de la Dirección General [...] y del director del área y él me decía ya claramente “es que espérate, déjame que vea las indicaciones que yo tengo del Sindicato”. El Sindicato tenía en ese momento, fácil, dos posiciones de dirección en el Instituto más todo lo que tenía, era complicadísimo.

Esta emisión muestra el carácter que adoptó el sindicato en la definición de las actividades del Instituto durante el periodo de alternancia política y el reflejo, determinante, de la situación que se vivía en el plano nacional. Por otro lado, nos preguntamos si el Instituto debió hacer adecuaciones para enfrentar el proceso de la reforma, en ese sentido las respuestas fueron diversas; en primer lugar se explica que no fue necesario crear nuevas instancias sino ocupar las ya existentes para enfrentar los compromisos que implicaba la reforma.

**DG1.** *Sí, más que crear nuevos organismos fue utilizarlos al máximo, es decir, ya existían los organismos pero no estaban funcionando como deberían estarlo haciendo.* Mucho se decía que en el instituto había muchas personas, y había ochocientas personas, y que cuatrocientas podían sacar el trabajo holgadamente y que cuatrocientas sobrarían. No es exactamente así, pero no fue necesario que contratara nuevas personas, no fue necesario mayores recursos humanos, materiales sí y financieros también, pero los recursos humanos con los que contábamos eran suficientes, nada más había que ejercer liderazgo y comprometerlo, afortunadamente lo pudimos hacer.

De esta forma se reconoce que la estructura con la que contaba el instituto era suficiente para operar la Reforma; no obstante, como parte de la última fase se procedió a ajustar al IEBEM a la *estructura ocupacional autorizada*, lo cual provocó una importante reestructura tanto en áreas centrales como en la estructura escolar operativa, tal como se indica por dos de los directores de área entrevistados.

**DA2.** La Ley General al Servicio Profesional Docente en realidad los limitó, la Dirección General y yo no hubiéramos podido ubicar a tantos maestros que estaban fuera de lo suyo, con tantas claves docentes si no hubiésemos tenido el empujoncito de la ley. Nada más en el Instituto de la Educación Básica, en el nivel de secundarias adentro en las oficinas debió haber fácilmente 200 personas con claves docentes cumpliendo funciones administrativas, para ubicarlos a ellos en lo suyo fue un trabajo endemoniado y el sindicato tenía comisionados a discreción que, sabrá Dios qué harían, pero cobraban en la nómina del Sindicato. Me parece que ese fue un avance fuerte porque puso a las dos partes en su lugar y antes hubiera sido muy difícil, esa parte hay que agradecerse a la ley.

**DA1.** No tuvimos problema por empezar a implementar la reforma en cuestión de la estructura ocupacional y de ordenar puestos que no estaban contemplados en el catálogo de puestos de la *estructura ocupacional* que se daban a nivel nacional. Entonces, por ejemplo, nosotros tuvimos que ordenar y quitar *Jefes de Sector*, de secundarias técnicas porque los maestros decían: "no, pues que los pongan a trabajar, ¡ya basta que no estén ahí trabajando!". *Entonces se les quitó la comisión de Jefes de Sector y se les mandó a supervisión. No tuvimos un problema fuerte como estamos teniendo ahorita en la implementación de la evaluación. Tampoco tuvimos problemas para ordenar a los de educación física, tampoco tuvimos problemas para ordenar a los Jefes de Enseñanza y, lo más importante, en el caso de secundaria que era algo muy sensible, no tuvimos problemas en cómo otorgar recursos, sin considerar ya herencias, ni compra de plazas, no tuvimos problemas porque hasta el mismo sindicato se ordenó.*

Nos parece que la escasa oposición se debió, en parte, a la represión y remisión del *Movimiento Magisterial de Base* lo cual mostró a los trabajadores de la educación en el estado que la reforma iba a ser implementada "*contra viento y marea*". Aunado a lo anterior, como ya dijimos, parte de los ajustes hechos a las diversas estructuras del gobierno estatal en 2015 se debieron al plan de austeridad del gobierno de Graco Ramírez, en línea con ello se emitió el nuevo *Estatuto Orgánico del IEBEM*, reseñado con anterioridad en este mismo capítulo, el cual significó un recorte al número de plazas en las oficinas centrales del IEBEM.

**SD1.** [...] hoy este instituto cuenta con un nuevo *Estatuto Orgánico* [...]. Y luego entonces estos cambios federales, entiéndase Reforma Educativa, para poderlos aplicar en el contexto estatal, nos llevó a *la necesidad de construir un nuevo Estatuto Orgánico*. Actualmente nos encontramos construyendo nuestros manuales de organización, de políticas y procedimientos *con el encargo de aplicar el enfoque de procesos, ya no procedimientos y, bueno, hacia allá vamos. Existe una gran diferencia entre un procedimiento y un proceso, en el contexto de ISO 9001-2008 ya está fabricado en el contexto de procesos y está plasmado en nuestro Estatuto Orgánico.*

Se nos informó que la *Dirección de Planeación Educativa* –donde labora SD1- participó en la elaboración del referido *Estatuto*, por lo que resulta significativa la declaración de que el enfoque adoptado para la redefinición de la estructura organizacional del IEBEM sea uno derivado del esquema ISO ello, como sabemos, implica la adopción de esquemas de estandarización para asegurar el cumplimiento de los procesos previamente declarados como garantía de calidad. Otras dos cuestiones más a observar se refieren a la aparición de rasgos particulares en la entidad como resultado de la implementación de la reforma en la constitución de espacios de negociación locales y, por otro lado, los efectos que la Reforma ha producido en la dinámica del gremio magisterial. Respecto del primer aspecto nos contaron lo siguiente.

**DG1.** [...] había la posibilidad de hacer materias con contenidos regionales, con contenidos propios del estado. *No en todos los estados las trabajaron, nosotros si las podríamos trabajar, es decir, aquí nosotros hicimos un programa con sus respectivos materiales, una asignatura que nosotros la llamamos “Morelos: Nuestra Riqueza Patrimonial” que era principalmente historia y también [contenía] lo que tiene que ver con geografía, con desarrollo económico y con desarrollo humano. Tratamos de hacer un texto y un programa más o menos rico, nos lo pidieron de otros estados aunque Jalisco no tiene nada que ver con Morelos pero bueno, se lo llevaron y otro que sí podría ser a nivel nacional que nosotros hicimos sobre “educación ciudadana” también para niños de secundaria y ese también se fue a otros estados, también aquí nos pidieron el programa y el texto. Hicimos un tercero, que se me va el nombre, pero también tiene que ver con cuestiones de nuestra entidad.*

Ello ocurrió en el marco de un margen de maniobra acotado por las autoridades federales. Es posible considerar que por el hecho de que en el estado de Morelos se concentra un importante número de personas con altos grados de formación académica, por su cercanía a la Ciudad de México, su agradable clima y el ambiente cultural que se vive en la entidad ha sido motivo para atraer a personas de alto perfil académico conformando una comunidad destacada de artistas e intelectuales que se dedican a hacer investigación y contribuir a este tipo de actividades de producción académica y productiva, lo cual hace posible la conformación de un conjunto de rasgos específicos que se reflejan en los perfiles y capacidad de los actores locales que constituyen una particularidad de la entidad.

Sobre los *procesos gremiales* hemos dicho que, en la práctica, el último tramo de la Reforma le quita al sindicato varias de las facultades que le permitían mantener control sobre

el gremio pero, además, se generaron las condiciones para desestructurar algunos de los rasgos identitarios y de noción de grupo a partir de esquemas de individualización como se refiere abajo.

**DA1.** *Yo creo que sí se tiende a polemizar y a atomizar. ¿Por qué lo digo? Si llevan al docente, en este caso en la reforma en 2013, en la Ley General del Servicio Profesional Docente, si tiende más a individualizar, o sea, preocúpate maestro por hacer bien tu trabajo, porque la evaluación es individual, la prueba está en las etapas que están ahora en la evaluación al desempeño; la primera etapa es que el director va a asumir las responsabilidades docentes, y lo va a hacer a partir de la individualidad del docente, o sea, le están pidiendo, lista ordinarias de las escuelas, le están pidiendo la participación docente en los Consejos Técnicos, le están pidiendo [que diga] cómo está participando con los padres de familia, pero es una cuestión individual, no le están pidiendo al directivo absolutamente nada en forma grupal. Después el docente tiene que subir dos evidencias en la segunda etapa, y también lo tiene que hacer de manera individual, lo único colectivo que se está planteando es el examen, que esa es la tercera etapa, y la cuarta etapa es subir una planificación argumentada. Pero todo es de forma individual casi, por supuesto que tú te vas a preocupar de manera individual por lo que es, y por lo que es tuyo. ¿Cuál es el contexto donde hay una ubicación como gremio? Ya no tanto como agrupación sindical sino como una atomización grupal.*

Es relevante este asunto porque al verse trastocados algunos de los referentes base para la construcción de la identidad grupal, en adelante, habrá que observar la manera en que se constituyen las nuevas identidades gremiales. Este aspecto –la identidad- había sido definido, en parte, por una cierta *mística* en torno al papel del docente, en ese tenor destaca que varios de los actores entrevistados declararon que, de todos los títulos y grados que detentan, el de profesor es el que más les agrada reivindicar, este hecho se puede apreciar en este elocuente acto de habla.

**DA2.** *Quiero ver un salón de clases con un ambiente de aprendizaje, quiero ver que el maestro esté a gusto y se sienta a gusto, que los alumnos se sientan a gusto con su maestro, si eso no sucede, todo lo demás vale un carajo. El proceso educativo no se puede llevar a cabo, en un ambiente hostil para uno, o para otros, o para todos, o en un ambiente de infelicidad o de franco sufrimiento, eso no puede ser. El lugar en esta sociedad más sagrado tiene que ser, es, la escuela, más que la iglesia y más que el hospital, más que la cabina de policía y la fregada, el teatro, la escuela. Si los chicos que van a la escuela y no son felices, nos está llevando la fregada. Pero el agente más importante para eso es el maestro, y si yo no logro que todos los maestros de mis escuelas lleguen felices a trabajar, porque es un trabajo, lo demás nos va a complicar más las cosas.*

Con esto se completan algunas ideas expresadas por los actores entrevistados del primer grupo en torno a los asuntos a atender. Cabe señalar que no se agota aquí la amplia gama de *actos de habla* que pudimos recuperar en las entrevistas –ello posiblemente sea parte de otro trabajo- solo se muestran algunas de las más significativas para esta ocasión. En el siguiente párrafo analizaremos las emisiones discursivas realizadas por los actores del segundo grupo.

#### *Emisiones discursivas del “Grupo II” de actores clave*

El segundo grupo está integrado por profesores que fungieron como coordinadores o integrantes de los equipos conformados para la aplicación de los diversos momentos de la reforma, específicamente para la reforma curricular (primaria y secundaria) y algunos programas asociados a la reforma de la gestión (*Escuelas de Calidad* y *Escuelas de Tiempo Completo*) y programas especiales como el *Programa Nacional de Lectura* o el *Programa para la Reforma Educativa*.

De manera parecida al anterior este grupo presenta similitudes respecto al tipo de formación inicial (profesores egresados de Normal Básica) así como una amplia trayectoria en el sistema educativo estatal. Además, los integrantes cuentan con estudios de posgrado relacionados con educación o ciencias sociales, han participado en equipos especiales formados en la entidad para atender diversos aspectos asociados a la reforma y, por esta razón, cuentan con un amplio conocimiento sobre la manera en que se desarrollaron las acciones específicas para implementar las políticas públicas en materia educativa en la entidad.

Por otro lado presentan destacadas trayectorias de vida personal y profesional, así como participaciones clave en aspectos de gestión, procesos curriculares y programas especiales ligados a la Reforma. Así mismo han sostenido contacto con diversos con autoridades del gobierno federal y del gobierno estatal así como diferencias en los niveles de responsabilidad asumidos en las estructuras creadas ex profeso para atender la implementación de las acciones de reforma en el estado. Cabe destacar que, al igual que los demás entrevistados, mostraron una gran disposición para aportar elementos mediante una



amplia y abierta interacción comunicativa, siempre con la intención de manifestar sus experiencias, perspectivas y posición respecto del gran tema abordado.

Para este grupo se consideró explorar cuatro grandes temas: 1) Primer contacto con el Instituto, 2) ruptura o continuidad en las políticas, 3) proceso mediante el que se integró al equipo de enlace o coordinación estatal y 4) su experiencia personal (que incluye perspectiva y posición) sobre el proceso de implementación del segmento de la reforma en el que cada uno de los entrevistados participó. Cabe destacar que también en este grupo se recabaron un importante número de macroactos de habla significativos, relevantes para los efectos de este trabajo, sin embargo, como ocurrió con el Grupo I, se hizo una selección de segmentos para su análisis, de igual forma se procuró mantener el contexto en el que fueron emitidos.

Sobre el tema del primer contacto con el Instituto los entrevistados (quienes se incorporaron en momentos diferentes al IEBEM) manifestaron una visión positiva a la medida de la desconcentración de los servicios educativos ocurrida en 1992 y la creación del IEBEM porque, entre otras razones, ello permitió reducir algunas de las complicaciones de la gestión centralizada, además de la posibilidad de ahora tener actores locales conocidos con los cuales se modificó el trato distante y extraño que solía ocurrir al acudir a la oficinas centrales ubicadas en el Distrito Federal; todo ello no sucedió sin el caos observado en un inicio.

**CE1.** *La mayoría lo vimos muy bien. Ya no era posible que hasta para pagar el mínimo trámite se tenía que ir a la Ciudad de México y aun siendo una entidad muy cercana al Distrito Federal; ejemplo para ser más precisos: nosotros nos retiramos por un escalafón para poder ascender, nos daban periodos para entregar los documentos entonces ir a México, pero íbamos todo el país, entonces era llegar desde muy temprano formarse para que nos recibieran los documentos, etcétera y poder tener nuestro escalafón al corriente. Ese es un ejemplo y bueno hay muchos más pero considero que todos vimos de manera muy positiva el hecho de la descentralización y que ya la entidad fuera la responsable. ¿Qué observé? que al inicio hubo mucho caos, faltó como organización, [hubo] mucha desorganización. Como todo lo que se inicia. [...] Y facilitó el hecho de que entraron a dirigir los destinos de la educación personas conocidas que también ayudó, personas que conocíamos, algunos muy destacados, otros no tanto; pero eso permitió un diálogo más franco, un acercamiento sobre todo la distancia se acotaba, el hecho de conocer a las personas nos ayudaba a llegar con mayor seguridad que cuando íbamos a México y que desconocíamos quién eran los jefes, con temor y tenía que esperar mucho para que lo recibieran a uno. Entonces yo todo eso lo vi muy positivo en la descentralización que se hizo en 1992 con el acuerdo de la Modernización.*

Se puede observar, además, una disculpa del caos y el desorden inicial atribuyéndolo a que es una característica inherente a todo aquello que comienza o es nuevo, nos parece relevante ese hecho pues se constituye como una postura tolerante ante una gran y complicada labor que estaba iniciando, esta postura ha sido observada en muchos casos especialmente donde se ponen en cuestión los límites del estado central para cumplir con las acciones definidas. Como puede reconocerse esta aseveración no advierte la relevante presencia de la estructura jerárquica vertical de la que ya habían dado cuenta los miembros del primer grupo de entrevistados, sin embargo, esta cuestión si se hace presente en las siguientes emisiones.

**CE2.** En un primer momento, *el único acercamiento que teníamos con el IEBEM era a partir de nuestros directores y supervisores, entonces hay mucho respeto a la línea de mando y a la jerarquía, los maestros difícilmente accedían al IEBEM salvo por alguna necesidad o de algún trámite burocrático.* Generalmente los trámites se hacen a través de la línea de mando, es decir, si yo necesito hacer un trámite le doy los documentos a mi director y éste a su vez al supervisor y el supervisor a mi jefe de sector y esa es la dinámica lo que el acercamiento *al inicio no fue directo al principio fue a través de esta línea de mando.*

**CE3.** *Había un poder absoluto que solamente se regía por la dirección general o el secretario, él era el que manejaba todo.* Se daban las indicaciones, había muy buenos programas, los programas han sido bondadosos, se distorsionaban en el camino en la ejecución, se planeaban.

Es relevante el señalamiento de CE3 quien nos pone al tanto de lo que hasta ahora continua donde la mayor parte del contacto que los profesores mantienen con el IEBEM es a partir de dos figuras claves en el operación escolar: el director de la escuela y el supervisor de zona; por esta razón en esta investigación se consideró a estas últimas dos posiciones en el conjunto de actores clave sujetos a entrevistas. Otro asunto que se observa es la de una organización con un aparato de gestión centralizado que es lejano, una jerarquía apabullante y con rasgos típicos asignados por el aparato burocrático priísta.

Sobre el segundo tema (*ruptura o continuidad* en el sentido de las políticas) se observa, también, una percepción de continuidad de las políticas públicas en materia educativa, aunque se aducen decisiones arbitrarias o hasta caprichos de los gobiernos.

**CE3.** *A nivel federal la tendencia es la misma.* Globalmente sabemos que no son casos aislados, ahorita vemos el caso de Grecia, vemos la globalización, vemos el trabajo, de

15 años atrás *hemos visto caprichos de gobiernos* porque efectivamente esto de la Reforma ya se hablaba en el Programa de Escuelas de Calidad.

Alguna de las explicaciones más recurrentes sobre el motivo de las reformas y su continuidad se atribuye a los contextos internacionales y al proceso de globalización del que México es parte. Adicionalmente se nos dijo que varias de las características de la reforma curricular actual ya estaban presentes desde la reforma de los 90's, por lo que también se percibe continuidad en el plano del enfoque curricular de la reforma del 2011.

**CE1.** Yo sí considero que hubo *no rupturas fuertes, pero sí sesgos*. Ejemplo: con el Acuerdo de la Modernización Educativa y como hace rato le comentaba, incrementan cargas en español y matemáticas, la reducen en otras asignaturas sobre todo en tecnología, pues se hacen movimientos sin ningún apoyo financiero, sin atender tanto el perfil de los maestros. [...] Sí hubo un gran movimiento, y *el otro fue el cambio curricular* que yo le decía que me pareció muy importante porque se empieza a manejar en lo curricular, *se empieza a manejar lo que es el enfoque de cada asignatura que prevalece hasta la fecha. Entonces el enfoque de cada asignatura que nace en 1992 prevalece hasta la fecha*, con algunos cambios, y en ese entonces nace el trabajo con constructivismo, es decir, se trata de disminuir el conductismo -porque esas corrientes no desaparecen-, pero en las cuestiones pedagógicas no podemos decir aquí termina, siempre las hemos utilizado; pero se le está dando más peso a la construcción de los saberes que se pone muy de moda Vigotsky, Piaget, todos estos autores y siento que *ese enfoque comunicativo es el que desde entonces se le empieza a dar en español. El enfoque de la resolución de problemas en matemáticas etcétera, me pareció muy bueno*.

Cabe señalar que CE1 fungió como responsable de la coordinación del equipo estatal para la Reforma en Educación Secundaria que, a partir de 2011 con el Acuerdo 592, se convirtió en la RIEB y entonces se amplió el espectro para los tres niveles del nivel básico lo que nos hace pensar en la continuidad del enfoque señalado a lo largo de todo el trayecto formativo de básica y que tendremos una mayor oportunidad de observar en el tema cinco de este apartado.

Por otro lado, el asunto de la *conformación de los equipos de trabajo* para realizar las tareas de enlace y vinculación con las autoridades del gobierno federal se constituye como un asunto estratégico en el proceso de implementación, ello se debe a que estos sujetos son los depositarios de la información precisa y específica, que no está presente en los documentos que se difunden mediante impresos y sitios web. Además los responsables del proceso, autoridades del centro y participantes en los equipos reconocen en ellos a los

individuos más capaces de los que disponen los gobiernos estatales para esa importante labor así como los que están preparados para largas jornadas laborales y que van a permanecer disponibles por el periodo que sean requeridos -a veces pueden ser años-, como lo pudimos apreciar mediante la experiencia de los entrevistados que fungieron como coordinadores o enlaces estatales.

La conformación de los equipos de trabajo con carácter estatal daba la posibilidad de vincularse directamente con el trabajo de las áreas centrales del instituto, ello ocurre desde antes del proceso de alternancia política en el gobierno federal. Fue necesario implementar tales figuras, sobre todo a partir del ANMEB en el año 92, tal como no los hace saber uno de los entrevistados.

**CE2.** [...] estuve en *Escuelas de Tiempo Completo* como *Coordinador en el Área técnico-pedagógica a nivel Estado*, en el *Consejo Técnico Pedagógico Estatal de Escuelas de Tiempo Completo* durante dos años, hace como tres años más o menos. También fui pionero en *Escuelas de Calidad en las 35 escuelas del Estado*, que va a nacer *hace 23 años en el noventa y tantos*, al principio de los 90 *con programas de Escuelas de Calidad fuimos parte de las 35 escuelas de calidad*.

Es importante hacer notar que tal participación, para algunos, les daba la oportunidad de seguir siendo invitados para participar en otros equipos o momentos de la implementación de las diferentes fases de la reforma educativa, tal como observaremos más adelante. Para el caso de CE1, quien fungió como Coordinadora Estatal, el proceso de incorporación al equipo ocurrió bajo la modalidad de invitación, aunque con alto grado de incertidumbre respecto al trabajo que este podría significar y ya en el periodo de la alternancia política en el gobierno federal.

**CE1.** [...] es precisamente en el período de Vicente Fox cuando se inician estos cambios y entonces México, la Subsecretaría de Educación Básica, *incita a cada entidad del país, a formar un equipo técnico, que estuviera integrado por un coordinador, un subcoordinador* que representara secundarias generales y otro a técnicas y un especialista de cada asignatura. Entonces, *bueno la autoridad los seleccionó y me mandaron llamar para ver si yo podría ser coordinadora*, al principio íbamos con muchas expectativas a la primera reunión nacional que citaron en México *No sabíamos realmente a que íbamos*.

Por otro lado, CE2 también reconoce que es la invitación directa por parte del Director General del Instituto el mecanismo bajo el cual se integró a uno de los equipos en el que

participó, se trataba de apoyar la implementación de los aspectos relativos al tema de la reforma en el ámbito de la gestión.

**CE2.** He tenido la oportunidad de ser directivo de escuela y de pertenecer a equipos académicos estatales. Pertenezco al equipo de Margarita Gómez Palacios Muñoz con la propuesta de IPALE, PALEM, PALEM/PRONALEES. Después cuando se implementó gestión escolar en el estado, en el lapso en que fue presidente de la República Vicente Fox fui invitada a formar parte del *Equipo de Educación Estatal*, siendo director general del IEBEM el maestro Oscar Montealegre Castillo, él me invita para integrarme al *Equipo Estatal de Gestión Escolar* que después se convirtió en PEC y que pretendía trabajar la Planeación Estratégica en la escuela en los orígenes de este proceso.

Sin embargo, otra forma de arribo al trabajo de coordinación/enlace estatal fue mediante la implementación de *formas alternas de selección* que incluyeron la realización de iniciativas que contemplaron la aplicación de *exámenes de oposición* para ocupar espacios de coordinación en los *Centros de Maestros* los cuales, entre otras funciones, se constituyen como una instancia que realiza procesos de capacitación y formación continua para los maestros en servicio.

**CE2.** [...] tiempo después llega al IEBEM, a la *Dirección de Desarrollo Educativo*, la licenciada María Capdeville e intenta hacer una reformulación de *Centros de Maestros*. Lanza una convocatoria para *un examen de oposición*, para acceder a coordinaciones generales, académicas y de gestión en *Centros de Maestros*. *Participé en este proceso accedí a una Coordinación Académica para Centro de Maestros*. Esta Coordinación Académica me dio la posibilidad de integrarme directamente al *Equipo Nacional para la Reforma Integral para la Educación Básica*.

Estas son algunas de las formas bajo las cuales se da la posibilidad de integrarse a dichos equipos estatales. No obstante, también se nos dijo que al realizar las convocatorias para integrar dichos equipos de trabajo hubo ocasiones en que los invitados se negaron a participar, lo que obligó a las autoridades a buscar otros sujetos que si estuvieran dispuestos a llevar a cabo la labor encomendada lo que, seguramente, desdibujó en varias ocasiones el equipo original que se había formado, con las consecuencias respectivas.

**CE2.** Al inicio tuvo *algunos tropiezos por la gente que invitaron a colaborar como parte del equipo estatal*. Hubo una reunión en Cuernavaca y después de recibir los materiales mucha gente dijo: *"Es que yo no quiero hacer el trabajo"* entonces, *hubo que abocarse la estructura; se tuvo que buscar en ese momento compañeros que estuvieran dispuestos a trabajar esta reforma de manera muy rápida y muy organizada*. Se tuvo que definir cómo se iba a trabajar y, al final de cuentas, el trabajo se sacó adelante.

Aunado a lo anterior se afirma que la decisión de invitar a algún sujeto a participar en ese tipo de grupos de trabajo incluye la opinión de los mandos medios (supervisores y jefes de sector) debido a su conocimiento sobre los perfiles de los profesores que en determinado momento podría enfrentar esa compleja labor.

**CE2.** Si, de hecho, para ese tipo de decisiones *se toma muy en cuenta la experiencia de Supervisores y Jefes de Sector* porque somos quienes estamos más cerca de la gente entonces sabemos quién, en un momento determinado, puede apoyarnos y quien tiene además las condiciones, las competencias para hacer un trabajo de esta naturaleza. Y en un primer momento en ese equipo conformado ¡Se tuvo que cambiar! [...] Algunos compañeros no estaban dispuestos a hacer el trabajo y simplemente dijeron “no” *en ese sentido en el estado no se decide obligar a la gente a participar porque se considera que, más que nada, se debe tener la disposición al trabajo* para que éste fluya de la mejor manera es concientizar, invitar y no obligar.

Destaca, en esta última emisión, el hecho de que en un sistema con un alto grado de verticalidad se optara por no obligar a los sujetos a participar, esto podría deberse a la necesidad de contar con personas que tuvieran la *voluntad e intención* de transmitir los más mínimos detalles de lo que se planteaba en las reuniones celebradas con las autoridades del centro y evitar complicaciones que podría provocar alguien al sentirse obligado a hacer algo contra su voluntad.

Este conjunto de actos ilocutivos nos permite observar las circunstancias en las que los entrevistados se hicieron parte de los equipos de trabajo estatales, además de las complicaciones ocurridas en torno a la conformación de los equipos de trabajo que, en un sistema vertical, podría pensarse que no habría mayor problema al respecto. Destaca el hecho de que los tres entrevistados mantienen un alto perfil, tanto en su trayectoria laboral-profesional como en su formación académica, lo que nos permite suponer que es uno de los rasgos que se cuidaron para estas posiciones y no solo el aspecto de carácter político que predomina en la definición de otros grupos de trabajo.

El último asunto o tema a observar para este Grupo II corresponde a *la experiencia de los entrevistados* en su papel de participantes en los equipos estatales *para implementar diversas fases de la reforma*. Las informaciones recabadas son abundantes por lo que por cuestiones de espacio se decidió seleccionar las emisiones más significativas para efectos de este trabajo en tres grandes apartados: 1) Aspectos relacionados con las condiciones locales

para atender los procesos de implementación 2) Etapas y mecanismos desarrollados en los procesos de implementación y 3) Problemas encontrados y continuidad en los procesos de implementación.

Sobre el primer tópico de este tema destaca lo que ya en algún momento habíamos señalado en relación a que las autoridades federales han considerado varios estados, entre ellos Morelos, para la aplicación piloto de diversas medidas de política pública.

**CE3.** *Morelos ha sido en laboratorio para todos los programas, los programas pilotos, siempre en Morelos, se aplican casi por inercia.* En Morelos se hace de esa manera. No podemos compararnos con Oaxaca. Oaxaca es otro contexto, no le echo leña al fuego porque Oaxaca tiene otras condiciones totalmente diferentes. He tenido la suerte de escuchar a los maestros, el desplazamiento cómo lo hacen, no tienen prestaciones, no tienen esto. Morelos es totalmente diferente, *así como viene la Reforma, así como viene la política, Morelos es el laboratorio a nivel Federal.* Porque es Morelos, Puebla, Tlaxcala, Jalisco, Colima ¡Boom!, son los que siempre utilizan y donde siempre se aplican todos los programas.

Se observa, partir de la evaluación contenida en esta emisión, que la entidad ha funcionado como un espacio de prueba (laboratorio) de las acciones de política educativa diseñadas en el plano federal, sobre todo por las características geográficas, sociales y hasta climatológicas que el estado presenta, por ello se asevera.

**CE3.** Aquí Morelos lo atravesamos en un día, para llegar al Instituto una hora, máximo dos horas de Axochiapan, pero la gente en otras entidades, es otra cosa; entonces, en relación a ello, veía algunas diferencias. *Nosotros tenemos prestaciones, somos un lugar donde no tenemos problemas, hasta climatológicos, no tenemos devastaciones, no tenemos lluvia, los riesgos son menores, Morelos así está y económicamente igual, estamos muy bien, entonces es un estado idóneo para poder aplicar los proyectos y políticas.*

Como apuntamos desde un principio el aspecto local-regional (en el plano geográfico y social-político) ha sido fundamental para definir el rol de la entidad morelense en la implementación de las políticas públicas en materia educativa. Ese hecho se acompaña con la circunstancia de un importante apoyo otorgado por las autoridades locales a los procesos de implementación, como parte de esa lógica para atender diligentemente las disposiciones formuladas desde el centro. Consideramos que debido a lo anterior los entrevistados, quienes fungieron como coordinadores/enlaces miembros de los equipos estatales, manifiestan un importante apoyo a esa labor.

**CE1.** Bueno, yo le quiero decir que como *Coordinadora de la Reforma cuando nace el plan 2006 y con los equipos técnicos*, si nos enfocamos mucho a capacitar a los docentes, *quiero decir que sí tuve mucho apoyo de las autoridades*, que sí nos permitían un día en cada bimestre -porque se divide por bimestres, por momentos, son cinco- antes de iniciar un bimestre, nos permitían un día reunirnos el especialista de español con todos los maestros de español de un Sector, para trabajar la planeación didáctica y así dentro de cada una de las asignaturas, para que el maestro llegara a trabajar y llevara una planeación didáctica y así en el siguiente bimestre etcétera; para que todos los maestros tuvieran sus herramientas, respetando los enfoques, los contenidos todo lo que señala el plan de estudios.

No obstante también se manifestó que, en ocasiones, había desatención de los funcionarios estatales a las convocatorias realizadas por la autoridad federal, nos parece que ello ocurría sobre todo en el caso de que las autoridades estatales estuvieran muy ocupadas en otros problemas ocurridos en el plano local o, simplemente, no estuvieran ya interesados en darle seguimiento a los planteamientos del centro, por los tiempos políticos de la federación (fin de sexenio) o en el mismo estado (elecciones, recambio de equipos u otras causas). Ello se aprecia en la siguiente alocución.

**CE1.** Bueno si le voy a decir que *a veces no hubo mucha respuesta*, desde la asistencia. *A veces era triste que los citaban a México y no llegaban, decían: “queremos que estén los Directores de Área”, entonces no llegaban y luego me hablaban y me decían: “tú díles que no vamos a ir y tú ahí toma nota”*. Bueno, yo tenía que ir, decían “sí vamos”, pero a la mera hora no llegaban. Usted sabe que se reúnen mensualmente y la CONAEDU que es Comisión de Secretarios y Autoridades Educativas. Nada más una sola vez tuve la oportunidad de ir a una de esas reuniones, nos pidieron porque iban a trabajar algo de la Reforma, y *nos dimos cuenta que desconocían y yo creo que esa es una debilidad, que las autoridades desconozcan y las entiendo*, porque ya estuve ahí y *la dinámica del trabajo, los problemas de operación cotidiana lo absorben, porque además estoy hablando de un momento ¡que bueno! ahorita ya no se está dando tanto, en que las escuelas estaban muy conflictuadas* y que el peso del sindicato -que era tan fuerte- aún la escuela la tomaban o la paraban hasta por qué volara una mosca, porque algo no les parecía decían: “la escuela está tomada por los maestros, está cerrada hasta que no saquen al director”.

Como se puede suponer los sujetos que ocupaban posiciones ejecutivas, que eran convocados y no asistían, perdían muchos elementos sobre el sentido que debían imprimirle en el plano local a las medidas de Reforma de manera que, en un sistema educativo con una estructura jerárquica fuertemente vertical, la ausencia de las autoridades locales encargadas de ejecutar las ordenes representaba problemas severos para la implementación, ello se veía



reflejado en un profundo desconocimiento de los rasgos de cada una de las fases de la Reforma Educativa lo que, eventualmente, podía resultar en sesgos o importantes omisiones. Además en algunas ocasiones se argüía falta de tiempo para enterarse de los aspectos relativos a la Reforma.

**CE1.** Cuando hacíamos las presentaciones a las autoridades, lo curricular, si algo nos decían era: “que sea muy breve, muy ejecutiva, muy ejecutiva; ¿cómo cuánto? Que no vaya a ser más de una hora”. Entonces, teníamos que hacerlo de veras muy ejecutivo, veo que a la autoridad le hace falta involucrarse en lo académico.

Por otro lado, el hecho de participar en el equipo estatal para la implementación de una política -que tenía la intención de ser aplicada a nivel nacional- les otorgó a los participantes una *posición privilegiada* al tener contacto y noción de la manera en que procede la autoridad central en esos menesteres, además de entrar en contacto directamente con los especialistas involucrados en el diseño de cada aspecto de la reforma desarrollando, así, un alto nivel de *expertise* lo que constituyó, en los hechos, la formación de un equipo altamente especializado en las diversas etapas que constituyen la Reforma.

**CE1.** *Tuvimos la oportunidad de dialogar con todos los diseñadores de los programas, muy buenos. Tuvimos la oportunidad de estar, ya desde aquel entonces, de colaborar con la maestra Sylvia Schmelkes que trabajó todo lo que fue la cultura indígena, los programas interculturales; con la maestra Annete de los Santos una investigadora que, además, un tiempo fue nuestra maestra coordinadora para nosotros los coordinadores de cada entidad; con la maestra Margarita Zorrilla, con todas ellas que fueron unas autoridades; con la maestra Rebeca Reynoso; con el maestro Subsecretario de Educación Básica, Gómez Morín. Sí, sentimos que íbamos muy bien, era un trabajo muy pesado porque era empezar los trabajos de 8 a 8. Por eso decían, por eso los encerramos, porque era un trabajo de 8 de la mañana a 8 de la noche, era nada más desayunar y a las aulas, comida una hora de descanso y a seguir trabajando.*

Respecto del segundo aspecto a tratar (etapas y mecanismos del proceso de implementación), regularmente cada fase de la reforma establecía un proceso de implementación por etapas que, como ya se dijo, incluyen una etapa de pilotaje en el caso de los planes y programas de estudio de secundaria, tal como se aprecia en la siguiente aseveración.

**CE1.** [...] entonces en el 2004, cuando ya nos citan, tenemos la reunión con el Subsecretario de Educación Básica y ahí se nos dice que se va a cambiar el currículum del 92 al 2006 y *que se va a hacer un pilotaje en todo el país*, que fue la famosa PEI

(Primera Etapa de la Implementación de la Reforma). *Entonces nosotros fuimos los primeros en conocer los programas para irnos a pilotear a cada entidad; nos solicitaron que de preferencia fueran nada más 4 escuelas, dos generales y dos técnicas, no se consideró a la Telesecundaria por sus mismas especificaciones que tiene Telesecundaria. Y entonces nos presentaron los programas a la coordinadora y la subcoordinadora, estábamos en otro grupo porque se tenían que monitorear y dar un seguimiento puntual de cómo se estaba implementando.*

El referido proceso de implementación de la reforma curricular se realizó de manera gradual, lo que nos da una idea de la forma en que el asunto era atendido por las autoridades federales, tal como se relata a continuación.

**CE1.** [...] el trabajo se hizo muy bien en Morelos y así se implementó la Reforma 2006, primero se llamó *la PEI*, después *la generalización*, es decir, la generalización para los tres grados, después se llamó *la consolidación de la Reforma* que es hasta donde llegamos.

En relación al equipo encargado del nivel primaria, como ya dijimos, la reforma curricular se aplicó primero a los grados extremos (1° y 6°) en el ciclo 2009-2010, para luego ir incluyendo en dos ciclos más el resto de los grados, así 2° y 5° se agregaron para el ciclo 2010-2011 y el último momento fue durante el ciclo 2011-2012, con la inclusión de los grados 3° y 4° lo cual, a pesar de lo gradual, implicó un proceso muy demandante y de mucho trabajo para la capacitación de los términos de la reforma.

**CE2.** En ese sentido cuando la reforma inició implementándose en primer y sexto [grados], hubo un equipo a cargo de la *capacitación de los equipos nacionales*, de hecho, hubo integrada gente de la Universidad Pedagógica en ese equipo nacional. Se dieron varias situaciones con el número de productos que se requería para los maestros después de tomar el diplomado [que impartió la UNAM] a quien accedieron a tomar de 1° y 6°, era excesivo el número de productos, hubo quejas. [...] Sí, como usted dice, arrancábamos con un taller una Magna Conferencia Magistral con algún experto a nivel internacional y después de esta conferencia nos íbamos a los talleres, a las mesas de trabajo, buscaban mucho la interrelación entre las gentes que asistíamos esto es, no estábamos por estados, estábamos mezclados y compartiendo con situaciones que tenían y otros estados de la república mexicana. Quienes asistimos a esas reuniones éramos los *Coordinadores Generales, académicos de Centros de Maestros, éramos los responsables en el estado de después bajar esta capacitación.*

Esta *emisión* nos permite vincular la manera en que se desarrollaban los trabajos de los equipos convocados a las reuniones nacionales reunidos en estados del centro o en la misma capital del país. Para la mayor parte de los casos se observa un trabajo de muchas

horas, exigente y demandante el cual incluía interacciones con los equipos de diseñadores, por lo menos eso ocurrió para el caso del currículo en educación primaria.

**CE2.** Sí, efectivamente, aquí la dinámica era que *México mandaba la invitación a los estados y nos reuníamos*, una reunión la tuvimos en Puebla, Toluca y otras fueron en el Distrito Federal. *Nos congregábamos, como éramos gente de toda la república, en dos o tres hoteles y trabajamos todo el día con esas reformas.* Las capacitaciones estaban muy bien organizadas, no sólo en su logística sino en sus contenidos, muy bien pensadas tuvimos, por ejemplo, el gusto de escuchar varias veces a Federico Malpica que es muy claro y muy preciso por ejemplo en decir hacia dónde quiere que vaya el rumbo y, bueno, la gente de la UNAM era quien trabajaba con nosotros las temáticas que después en los estados, bueno al menos en el estado de Morelos, *regresando de la reunión nacional la Coordinadora Académica Estatal nos reunía para desmenuzar y precisar cómo se iba a trabajar en el estado de Morelos.*

Otro programa relevante en el plano de la gestión escolar es el que se refiere a *Escuelas de Tiempo Completo*, su implementación obligó a la adaptación de los Planes y Programas de Estudio de primaria para una jornada escolar que se incrementó en tiempo de estancia de los niños en la escuela, lo cual significó un reto para los directivos y docentes.

**CE3.** En *Escuelas de Tiempo Completo*, yo estuve como Coordinador en el área Técnico Pedagógica y se tuvo un avance muy grande, porque se capacitaron, *porque se buscaron especialistas en las diferentes líneas de trabajo y el gobierno invirtió mucho*; se les daba a los niños, vamos hacer un lado la alimentación, pero se invirtió en instrumentos, en recursos para llevar a cabo ese programa, muy bueno, ¡muy bueno!

De igual forma se aprecia un importante despliegue de recursos materiales, económicos y humanos que, además, se caracterizó por las decisiones tomadas por el centro y con escasas o nulas consideraciones a los señalamientos hechos por los equipos de los estados, lo que nos puede hacer pensar que, en la mayoría de los casos, una vez tomada la decisión por los equipos responsables esta se mantenía, a pesar de la manifestación de inconformidades o propuestas alternas.

**CE1.** En cada ciclo escolar *yo creo que asistíamos a México como unas 8 veces.* Íbamos constantemente todo el equipo, teníamos que ir para irnos apropiando poco a poco pero, además, servía como monitoreo para cambios que se hacían en cada uno de los programas, por ejemplo, un programa que tuvo muchos cambios fue el de historia. *De pronto los maestros lo sintieron muy pesado, siempre hubo la propuesta, aunque no lo quitaron, no le hicieron mucho caso.*

Respecto los *mecanismos* definidos por las autoridad federal para el trabajo de los equipos y de la implementación de la reforma, los participantes, además de ser los depositarios de las informaciones directas de la autoridad central, en la mayoría de los casos, se encargaban de hacer trabajo de campo de diversa índole, por ejemplo, para el programa de gestión escolar se nos dijo.

**CE2.** Sí, valdría la pena señalar *que la forma en la que estaba organizada la operación del programa permitía salir al campo y regresar a oficinas centrales y realimentar* eso era. Todos los días lunes era obligada a una reunión académica del *Equipo Estatal* en la que se socializaba lo que había sucedido de martes a viernes, [nos referimos a] el *Programa de Gestión Escolar* que estaba que estaba posteriormente se convirtió en *Escuelas de Calidad* [el PEC]. Efectivamente, y que inicialmente comenzó a operar con una atención a las escuela prácticamente personalizada, porque los asesores atendían 2 o 3 escuelas, cada asesor.

Es importante señalar que los coordinadores locales de las reformas, sobre todo las curriculares, tuvieron que ingeniárselas para realizar los procesos de capacitación en escuelas sin afectar la operación corriente, sin embargo, particularmente en secundarias, siempre se presentaron dificultades debido a la misma dinámica presente en las escuelas en ese nivel educativo.

**CE1.** *Porque primero le hacíamos así: que hoy vamos a atender a los de español, para que no se suspendieron clases, pero en escuelas grandes sacar a 8 maestros de español, decían los directores: “de todas maneras me dan en la torre, estas sacando 8 maestros de español, y ahora mañana sacamos a lo de matemáticas”.* Le buscamos de muchas maneras y luego por ahí nos dijeron háganlo en sábados, y empezamos hacer en sábados e iba muy poca gente, y si nos decían “Aurora son mis dos días de descanso, son los días en que voy a ver a mi familia”, y me decían: “yo prefiero no ir” y *pues como no eran obligatorios, entonces casi no iban y pues le buscamos hasta que si nos autorizaron un día por bimestre y aunque yo les decía: miren un día no es perdido, vamos a estar reunidos los docentes y el mismo director no se va a sentir angustiado* y reunimos a los directores con el Jefe de Departamento de Secundarias.

En otros casos el trabajo del equipo de coordinación/enlace estatal además de conocer y difundir los rasgos de la reforma mediante procesos de capacitación se les encargaba recabar, mediante diversos dispositivos, informaciones provenientes de los espacios escolares para documentar el proceso de implementación, ello implicó capacitar a los miembros de los equipos en técnicas de investigación de campo.

**CE1.** Poco se ha ocupado porque realmente fueron estudios profundos, a pesar de que no somos especialistas de investigaciones *pero nos enfocamos mucho a observar las reuniones académicas*. Nos mandaba México una guía, para observar desde cómo llegaban los docentes, cómo los convocaba el director, cómo se sentaban, cuáles eran los temas que trataba el director, toda una guía, pero guías muy precisas, todas las mandaba México, de qué era lo que se hacía. Claro uno no tenía que opinar. Nos enseñaron a observar, siempre pidiendo permiso, tomar fotos, hacer grabaciones, porque también fuimos un poquito luego rechazadas por algunos que les molestaba que los entrevistáramos.

Un elemento que se incluyó en el proceso de operación de la reforma se refiere a la adjudicación de recursos financieros para los gastos derivados de la operación; ello implicó la asignación de un presupuesto proveniente de la federación para atender la operación en cada entidad lo cual, incluso, permitió la adquisición de bienes como computadoras. Destaca el hecho de que se trata de una entidad pequeña y que todo este proceso de implementación permitió justificar un flujo mayor de dinero federal a la entidad que, como más adelante veremos, se generaron más programas con una mayor cantidad de dinero.

**CE1.** México a partir del 2008 mandó un recurso, se le llamó el Programa de la Reforma de Educación Básica, porque mandaba el recurso para preescolar, primaria y secundaria. Era un recurso no fuerte, le estoy hablando un máximo de un millón, pero mandaba sus reglas de operación y con eso nos permitió que, posteriormente ya nos pagarán gasolina para poder visitar todas las escuelas de la entidad, nos permitió comprar cañones, computadoras, para darlas, porque utilizábamos las nuestras, adquirir papelería porque en las capacitaciones que dábamos a los docentes pues la verdad muchas veces utilizábamos dinero nuestro, dar los materiales, las presentaciones, etcétera. *Entonces eso nos permitía adquirir papelería pues las reglas de operación lo permitían, eso nos apoyó en ese programa, así de manera económica, estuvo hasta el 2013, lo implementaron a partir del 2008 al 2013.*

Es evidente que en esta aseveración el recurso financiero en cuestión sigue la lógica de una asignación pública regular; sin embargo, qué sucede con las iniciativas que reciben dinero mediante el establecimiento de *mecanismos de mercado* por los que hay que competir con otros actores, recurso el cual además hay que administrarlo. Un ejemplo de este tipo de Programas lo constituye *Escuelas de Calidad*, el cual forma parte a la reforma de los procesos de gestión en los que se buscó incluir incentivos económicos para promover la mejora de la actividad educativa. En torno a este tipo de medidas las percepciones son muy diversas, no obstante, destacan una actitud positiva en un primer momento, tal como se aprecia en la siguiente emisión discursiva.

**CE3.** [Hubo un gran avance] Totalmente, ¿por qué? porque *en un principio las Escuelas de Calidad que aparecieron se tuvo un despegue así ¡pum!*, un despegue en lo pedagógico, no buscando primeros lugares, no en participaciones, sino en la gestión; *empezaron a mejorar escuelas porque con un recurso ¿qué no se hizo?, te estoy hablando de que en algunas escuelas se les daban hasta 300 mil pesos, ¿Y qué hacías? Techumbres, bibliotecas, te daba la oportunidad para comprar acervo bibliográfico, infraestructura y lo hacías, o sea crecieron; pero yo le doy el mayor peso a lo pedagógico, se dispara rotundamente y empieza a haber un movimiento*, no le llamo revolución, un movimiento hacia arriba, que mueve, se habla de ese tipo de trabajo.

No obstante también se expresaron opiniones críticas a la aplicación de tales medidas, estas opiniones incluyen la idea de que la provisión de recursos monetarios -mediante esos criterios de mercado- desvía o reorienta el sentido de las acciones provocando que se cambie el orden de prioridades y que, entonces, se perturbe el sentido original de la medida: mejorar las condiciones y los procesos educativos en las escuelas.

**CE3.** [...] en este momento recuerdo uno de ellos de Escuelas de Calidad, muy bueno, cuando se entendió todo lo pedagógico, *la gente era más feliz cuando era pobre que cuando entra el dinero*, porque en su momento se empezó a trabajar con escuela de calidad en el terreno pedagógico solamente, entonces, *hubo unos frutos*. [...] Escuelas de Calidad debió haber funcionado de alguna manera *donde no era por decreto ni por obligación, sino era por el gusto*. Yo te comento que la escuela comenzó a trabajar muy bien y se obtuvieron buenos resultados. Esas 35 escuelas, fue un programa piloto, por decirlo así, que después se fue extendiendo, *se pierde cuando hay recurso*. [Se generó una] Distorsión. Yo lo veo desde el punto de vista de que se enfocó a lo académico y todas las atenciones y todo se centraba a lo académico, al trabajo, a las estrategias, las modalidades, formas de trabajo, en el Consejo Técnico que siempre ha existido pero que era muy importante. Entonces ese trabajo era muy rico no te distraían tanto, *pero cuando llega el recurso, llega el dinero, dicen: “ahora puedes comprar”*. *Como que la gente no estábamos tan preparados para ello, porque todos estábamos enfocados y se pierde la dirección hacia dónde íbamos*.

La observación crítica pone sobre la mesa el posible efecto de la entrada del dinero a los procesos de gestión, asimismo expone el hecho de que los actores no habían sido preparados para enfrentar un proceso como ese, lo que en un nuevo contexto que incluye el manejo del dinero que aparece un elemento que contribuye a generar conflicto en la marcha regular de las escuelas. Este proceso se combinó con la intención de incluir otros actores sociales a juego de conseguir apoyos económicos.

**CE2.** Consideró que sí. Por ejemplo, a partir de algunos programas, como *el Programa de Escuelas de Calidad*, se tiene que articular esfuerzo con Consejos de Participación Social, se tiene que articular esfuerzo con *Ayuntamientos Municipales*, entonces los Equipos Estatales tienen reuniones con los integrantes de los ayuntamientos en los que se exponen objetivos del programa, metas, en fin; para poder, entonces, favorecer a que los ayuntamientos apoyen también a las escuelas y las escuelas a su vez puedan recuperar algo que se llama “contrapartida” esto es: *por cada peso que la escuela logré obtener de ONG’s de ayuntamientos, particulares el programa te da un peso más*, entonces bueno son de los esfuerzos que se comparten con otras instancias

Aquí es posible apreciar la intención de que se involucrarán entidades de diferentes niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas mediante la oferta de incentivos adicionales de tipo monetario (contrapartida). Este esquema se pudiera considerar cercano a los esquemas de gobernanza de los que ya hemos hablado antes. Otro asunto relacionado con el presupuesto fue se refiere a la proliferación de programas que en un momento pareció abrumador

**CE1.** Con la Alianza para la Calidad de la Educación, *surgieron de programas era una cosa exageradísima, en una reunión que estuve aquí un día nos presentaron cerca de 85 programas todos con una carga económica que yo me fui para atrás*. Porque yo dije entonces mi programita que poquito dinero recibe -como 800 mil pesos- *algunos otros como 30 millones*, que de pronto surgieron programas, casi promovidos por la Alianza que la verdad era una sacadera de directores, de supervisores que ya era el caos. Porque ahora el programa de PEC, ahora se cita a los directores al Programa de Escuela Segura y que ahora necesitamos a los directores para el Programa de la Reforma a la Educación Secundaria, ahora los citamos al programa Promajoven, ahora al Programa de los Desvalidos, ahora al Programa de Salud, entonces, era una de programas y programas que sí hubo una protesta y sí recuerdo que en una reunión dijeron: *¿y cómo hacemos para empatar los programas y que cuando se tenga que citar a directores y supervisores, pues se trate a los que van a coincidir para no estar sacando y sacando? Ahí sí hubo una derrama tremenda de dinero, yo no sé de dónde sacaron tanto dinero y lo peor que casi todos estos programas el dinero lo mandaban como por septiembre para gastarlo al 31 de diciembre*.

De estos señalamientos destacan dos cuestiones: la cantidad de programas y dinero que fueron promovidos y, en segundo lugar, el problema de coordinación que significó la operación de cada uno de ellos y la posibilidad de rendir informes de cada uno de ellos para alimentar un sistema de datos que, finalmente, no se aprecia con claridad los criterios definidos para la asignación de recursos a cada programa, algunos con montos importantes,

mientras que otros –como el que manejaba CE1– rondaban los 800 mil pesos, siendo uno de los más importantes.

Otro rasgo importante en el proceso de implementación es que desde el punto de vista de los actores que jugaron el papel de enlace se refiere a si hubo algún margen de maniobra respecto para realizar adecuaciones de las políticas definidas en el centro en el plano local, a pregunta expresa sobre si había existido algún ejercicio de adaptación en la entidad se nos dijo.

**CE1.** Fíjese que muy poco, *yo como que observó a las autoridades así muy de: “así dice México, así lo tenemos que hacer”* y lo estamos viendo ahorita en los Consejos Técnicos. Los Consejos Técnicos la guía dice que es flexible, *porque se tiene que enfocar a las necesidades de la escuela, y en las reuniones que vamos como que nos dicen tienen que apearse a la guía y respetarla, etcétera.* Y como muchos Directores me dicen: “Es que yo la problemática tengo es la impuntualidad de los maestros, me tengo que enfocar a que todos lleguemos puntuales, o que se comprometan”.

La solicitud de apego irrestricto a los lineamientos normativos en cada caso de las fases o etapas de la reforma emitidos por la autoridad central permitía a la autoridad local descargarse, en cierta medida, de la responsabilidad de cometer errores –al menos en el conjunto de argumentaciones locales producidas– aunque, eventualmente, hubiese un mínimo margen de maniobra para usarlo. Lo anterior produjo esquemas rígidos en varias de las fases del proceso de implementación.

Finalmente para cerrar los señalamientos hechos por los actores de este grupo respecto de los problemas para la implementación que fueron de muy diversa índole, desde problemas específicos con algunas asignaturas, para implementar ciertos esquemas de trabajo, el retiro de las capacitaciones, la transición de un gobierno a otro que significó el cambio en los equipos de trabajo. Respecto de las asignaturas específicas destaca el caso del idioma inglés.

**CE1.** Ya cuando aparece el acuerdo 592, en el 2011, donde ya hablan del inglés obligatorio a partir de tercero de preescolar, se le da más peso a cómo atender en inglés *porque hay que contratar gente, sobre todo para preescolar y primaria, en secundaria se van a quedar los mismos docentes pero tienen que ser certificados.* Se viene un gran problema porque en inglés [...] *Bueno si nos damos cuenta de que muchos maestros de inglés no hablan inglés, vemos una gran debilidad y entonces se empiezan a certificar.* Ese trabajo se lo dejan, al menos aquí en Morelos, al Consejo Técnico Escolar. Entonces



yo como que ahí me pierdo un poquito porque yo nada más asistía a las reuniones de los profesores de inglés a explicarles que se tienen que certificar de acuerdo a la CENI y al marco común Europeo, para esos estándares, *que los que tengan ciertas debilidades se tendrán que ir a cursos, pagados todavía por la SEP, posteriormente quién sabe.*

Vale la pena señalar que durante muchos años la propia dinámica de las escuelas, particularmente en secundarias, provocó que se contrataran maestros con escasos y algunas veces nulos conocimientos del idioma que luego hubo que asumir sus debilidades y ofrecer esquemas de capacitación para cumplir con los requerimientos, el punto es que en muchas ocasiones eso también ocurre en otras asignaturas de la currícula de secundaria y se acude a la simulación, cuestión de la que ya hemos hablado antes, para aparentar que se está cumpliendo lo consignado en los lineamientos establecidos.

Otra situación expresada es la que se refiere a dificultades para la aceptación de ciertos actores en adoptar las *nuevas reglas del juego*. Ello se observa en la necesidad de adoptar algunos rasgos del modelo de gestión promovido como parte de la reforma, que incluye asumir esquemas horizontales para la toma de decisiones, a pregunta expresa sobre si hay reticencias o francas resistencias a la implementación se explicó.

**CE1.** *Les está costando trabajo.* Como que *estábamos muy acostumbrados a la forma vertical.* Tú recibes órdenes, las transmites, las ejecutas y en estos momentos se habla mucho de lo horizontal, trabajo horizontal. Le voy a decir que desde la Reforma Curricular, qué es lo que más trabaje, ya se hablaba mucho sobre esto y horizontalidad y de una asesoría nosotros éramos Asesores Técnicos Pedagógicos, de ser horizontales, leímos varios libros como el de Segovia, Serafín Antúnez que nos ayudó mucho, Anrrubio que habla mucho acerca de esa asesoría y de ese acercamiento cordial, afectuoso y de que no hay jerarquías.

La provisión de libros y materiales de apoyo representaron un importante medio para la difusión del discurso de la reforma. Estos materiales no coincidían, generalmente, con las prácticas cotidianas desarrolladas en los espacios escolares ello provocaba que, de manera continua, hubiera discordancia entre lo que se decía y lo que en la cotidianidad sucedía. Por otro lado también se manifestó, por parte de un importante número de actores, un significativo rechazo a ciertos rasgos de la reforma que al ser recibidos se les consideraba asociados a esquemas privatizadores provocando un franco rechazo.

**CE3.** *Se hablaba de la privatización. En un primer momento hubo resistencia por parte de los participantes, en el primer año del Programa de Escuela de Calidad decíamos: “Ahí está su programa, no lo queremos, por la tendencia hacia dónde va”. Aquí sí ha faltado darle esa seriedad, esa continuidad de una forma sistemática, porque tendríamos todos los programas, todos los programas son muy buenos, son muy bondadosos; pero aquí se quiere ver la mano, el protagonismo de las autoridades que están gobernando en su momento.*

La última oración de esta aseveración nos conduce a abordar la parte final de nuestro trabajo con este grupo de actores entrevistados: el papel de los procesos de rotación de personas y equipos que dirigían la implementación de las distintas fases de la reforma, particularmente, la continuidad o ruptura de los trabajos que se llevaban a cabo. Es evidente que tanto los procesos como los tiempos políticos en cada uno de los niveles de gobierno repercutieron de manera relevante en la conformación de los equipos de trabajo y ello a su vez se veía reflejado la marcha de las actividades.

**CE2.** *Si, en ese sentido debo decirle que cuando se implementó la Reforma en primero y sexto había un Jefe de Departamento de Actualización Magisterial en el Estado de Morelos. Cuando empieza la reforma para segundo y quinto fue cuando se da el cambio del Jefe de Departamento de Actualización Magisterial y la gente que entró intentó dar continuidad, sin embargo, desde México hubo también un quiebre o una ruptura porque el equipo que inició la capacitación para los maestros de primero y sexto fue cambiada en su totalidad por el doctor Arnaut [...] él era quien estaba por la UNAM, tengo entendido como responsable de la Reforma Integral de la Educación Básica, entonces, todo el equipo que inició con la reforma de 1º y 6º no fue el que continuó con segundo y quinto y tercero y cuarto. Si se conserva el segundo equipo de segundo y quinto tercero y cuarto. Consideró que la medida fue adecuada porque se hicieron algunos ajustes a como se venía bajando la Reforma en los Estados y con la base, pienso que fue una medida excelente, necesaria.*

Para este caso –sobre la reforma curricular de educación primaria- la percepción es que los relevos en ambos planos (local y federal) fueron acertados. Sin embargo, para otros momentos y ámbitos la percepción no es la misma y, más bien, se encuentran severas complicaciones en el tránsito del sexenio de Fox a Calderón se observa un importante cambio, en el relevo se cambia sensiblemente el perfil de los responsables de la reforma curricular.

**CE1.** *Le quiero decir que las reuniones estaban muy bien y vimos que decayó un poquito cuando entra Calderón y se nombra como Subsecretario a Fernando González. Cuando entra el maestro Fernando González desde su presentación fue muy fuerte. O sea, cuando*

él se presenta con todos los equipos de todo el país en el *Fiesta Americana*, lo tengo muy grabado, su discurso fue muy político desde luego, nosotros acostumbrados al maestro *Francisco Miranda* que quedó después como *Director con de Desarrollo Curricular*, que hoy se encuentra en FLACSO. Con él tratamos mucho, una excelente persona, lo quiero y lo estimo mucho; él nos acostumbró a hacer un trabajo muy especial, las directrices, esto y esto y a trabajar. De pronto entra el maestro González y su discurso completamente político y, entonces, sí es muy agredido porque dentro de los coordinadores había también gente muy fuerte. *Y desde luego al momento de entrar el maestro Fernando González casi todos los diseñadores que estaban en Desarrollo Curricular se cambian.*

Este primer relevo sexenal del periodo en estudio nos permite tener una idea de la manera en que se realizaron los ajustes de los equipos responsables. El subsecretario de educación básica de Felipe Calderón fue el yerno de la profesora Elba Esther Gordillo que, para ese sexenio, alcanzó la cúspide de su capacidad para incidir en el ámbito educativo del país. El perfil del nuevo subsecretario contrasta con el del anterior y el perfil académico del responsable de ese segmento de la reforma (Francisco Miranda) con el del nuevo, las prioridades eran otras y afectaron, sin duda, la implementación de la reforma.

**CE1.** Entra como *Director de Desarrollo Curricular* el maestro Rodríguez, se apellida *Rodríguez*, que venía del sindicato de toda esa acción sindicalista y, entonces, todos los maestros con los que nosotros habíamos trabajado los quitan, bueno los cambian y ahí fue un reclamo muy fuerte de estos cambios, que nosotros ya estábamos acostumbrados y si notamos como que bajó el trabajo, siguieron las reuniones; sin embargo, ya no tan fuertes como eran, tan bien organizadas, si notamos cierto sesgo pero, sin embargo, seguimos trabajando; ya entonces nos citaban menos a México, trabajando *La Generalización* y posteriormente en *La Consolidación*.

Esta circunstancia de cambios y vaivenes no ocurre solo con el tránsito de Fox a Calderón sino también se observa en el arribo del gobierno de Enrique Peña Nieto, de hecho se asoman muchas dudas respecto de la posible continuidad en las líneas generales de lo que se venía haciendo hasta ese momento.

**CE1.** Ya las reuniones a México poco a poco se fueron disminuyendo y, bueno, al entrar el PRI, Enrique Peña Nieto, totalmente se corta. ¿Por qué? *Porque ellos definitivamente ya entran con otra política, entonces ya se empieza con otro trabajo con la maestra Alba Martínez Oliver como Subsecretaría de Educación Básica y nombran como Director de Desarrollo Curricular al maestro Hugo Balbuena que a todos ellos los conocíamos porque el diseño matemáticas, inclusive, el maestro Hugo venía mucho a Cuernavaca, entonces ya se cambia totalmente.*

Cabe observar que la dinámica se modificó e incluso ya con el gobierno de Peña Nieto se propuso una revisión, mediante consulta, del modelo educativo. A la fecha no se tiene una idea clara de lo que se haría con los resultados de esa consulta porque, si bien es cierto que hubo un brinco, la reforma curricular del 2011 sigue operando normalmente a la fecha, sin embargo, sí se suspendieron muchos de los programas que estaban soportando su funcionamiento uno de ellos el referido a la capacitación de los docentes

**CE1.** [...] entonces sí ha sido una tarea difícil y en estos momentos que ya realmente *este programa de la Reforma de Secundaria ya lo quitaron. Tiene 2 años que ya no hemos dado capacitaciones los maestros*, lo han solicitado, pero con los Consejos Técnicos y sobre todo con la *normalidad mínima*, que es uno de los rasgos, pues ya no permiten que saquemos a los maestros de sus clases, entonces, se han suspendido. Considero que ahora se sienten más angustiados, que les hace faltan esas reuniones colegiales que teníamos de cada asignatura y con el especialista para solventar sus dudas que ellos tenían en la aplicación del programa.

Estos procesos de alternancia y ajuste a los equipos de trabajo hace parecer que las acciones relacionadas a la reforma educativa irán por otro camino. No obstante, nos parece que se sigue sosteniendo la idea de continuidad de la estrategia general adoptada en materia de política educativa. Esta sensación hace que se pueda aseverar lo siguiente.

**CE1.** Cuando empezó esta Reforma 2006 y dijeron que era de *largo aliento* tengo muy grabadas esas palabras de Maestro Gómez Morín que entonces era Subsecretario de Educación Básica, " Es una Reforma de largo aliento", *es decir, aunque cambie el color va a continuar porque es un enfoque por competencias está basado en enfoques internacionales*. Entonces pues vemos que no, que cambió mucho, y la gente está muy decepcionada, está muy estresada, por la desinformación y consideró que es lo que más ha faltado aquí, aunque sea a manera de cascada, que aunque dicen que no es muy buena.

Esta emisión nos hace considerar la manera en que ha cambiado, en esencia, el sentido de la política y la posibilidad de que estemos ante lo que dijo en su momento Gómez Morin una postura sólida en lo que a la educación en México se refiere, a los sentidos más profundos que se le quiere imprimir al hecho educativo en México a lo que podríamos llamar: una política de estado en materia educativa.

Hasta aquí tenemos las principales emisiones discursivas o actos de habla constituidos en macrotextos que fueron recuperados de las transcripciones de las entrevistas del Grupo II. Toca ahora completar el cuadro con la selección hecha para el tercer grupo de actores clave.

### *Emisiones discursivas del “Grupo III” de actores clave*

Para este último grupo de actores clave se consideró realizar entrevistas a personas que cumplieran funciones de supervisión y dirección en la base de la pirámide del Instituto. La intención que soportó esta decisión fue establecer comparaciones y contrastes entre los señalamientos hechos por los dos grupos anteriores con aquellos individuos a los que su posición en el IEBEM les permitió, en la base de la estructura vertical, observar, recibir y operar cada una de las disposiciones formuladas por la autoridad central federal y recibidas e implementadas por las autoridades educativas estatales.

De nueva cuenta se seleccionó a profesores que tuvieran una amplia trayectoria en el sistema educativo estatal, con un perfil académico alto y que hubiese cumplido funciones de supervisión o dirección durante alguna de las fases de implementación de la reforma educativa. En ese sentido recuperamos las emisiones discursivas de tres supervisores y dos directores los cuales todo el tiempo se mostraron dispuestos a compartirnos sus experiencias, perspectivas y valoraciones respecto de los temas abordados en la entrevista.

De nueva cuenta, en obvio de espacio, se tuvo que decidir una selección de las aportaciones orales que nos hicieron los entrevistados de este grupo. El criterio asumido para tal cuestión incluyó tres grandes temas: 1) Percepción sobre el instituto (su estructura, dinámica y desempeño), 2) Apreciación sobre el proceso la reforma, 3) Resistencias y problemas y 4) Señalamientos y advertencias asociados a la manera en que se está implementando la reforma.

Respecto de la percepción que los entrevistados tienen sobre el IEBEM (en un primer contacto y ahora) uno de los actores a cargo de dirección de centro escolar coincide en la idea de que el la relación con el Instituto era distante, derivada de su estructura vertical, mediada con una no muy larga pero sí contundente cadena de mando.

**D1.** Bueno yo recuerdo que, incluso antes de eso [...] existió en ese mismo edificio donde ahora está el IEBEM funcionó lo que se llamaba “la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar” y después ya aparece el Instituto de Educación Básica. *Y, bueno, lo que percibimos lo que pude ver, pues en ese tiempo yo me desempeñaba en primarias solo como docente, entonces yo no tenía mucho contacto con las actividades, por ejemplo, de un director que lo sí lo llevan a tener contacto con la supervisión y a*

*veces directamente con el Instituto. Pero lo que yo percibí, se convirtió básicamente en una instancia para tener un control sobre el funcionamiento de la Educación Básica, principalmente a través de la Jefaturas de Sector que también yo recuerdo que cuando yo llegué a trabajar aquí a Morelos no existían las Jefaturas de Sector solamente había supervisores y los supervisores hacia la gestión directa con la autoridad estatal en turno. Entonces era de las escuelas a la supervisión y la supervisión directamente a las instancias estatales.*

En ese mismo tenor, se ofrecieron diversas razones para explicar la transferencia de los servicios educativos a los gobiernos locales; una de ellas es mejorar el control de la actividad educativa debido a la incapacidad de la SEP federal para mantener la complicada tarea de gestión en cada una de las entidades del país. Esta aseveración conduce a identificar alguna explicación en el ámbito de la Administración Pública y de los procesos de control ejercidos por la autoridad federal.

**D2.** *Yo creo que es una cuestión de Administración Pública. Considerando que la masa a educar o a instruir en este país ligado a la exposición demográfica en las últimas tres, cuatro o cinco décadas, ha sido muy fuerte; entonces, la cuestión de la administración de la educación implicó la necesidad de diversificar la tareas creando nuevas instituciones. La SEP por sí misma con las instituciones que tenía en aquella época que era delegaciones de la educación, -las delegaciones de la SEP se llamaban Delegaciones Estatales-, se vieron como instrumentos incapaces de mantener la Administración Educativa en las unidades estatales. Yo creo que fue entonces una necesidad de Administración Pública lo que lo que llevó a crear la nueva figura estatal considerada Instituto de la Educación en cada estado. Pero independientemente de que se vislumbre la posibilidad de una aparente independencia en esos institutos, en la realidad eso no existe, porque los Institutos se sujetan a las directrices de lo que emite la Secretaría de Educación Pública a nivel Federal; entonces, no es posible escaparse a las políticas públicas que mandan del estado porque no hay independencia de los Institutos a nivel local. En realidad son receptores de las políticas públicas y como tal las ejecuta. Es una cuestión de administración y hacer más eficiente la administración educativa, y en última instancia también de control, de control social.*

Es sumamente importante pues dentro de las entrevistas es la primera ocasión en que se alude a que la creación del IEBEM se debe a una cuestión de eficiencia y de administración pública de manera explícita. Efectivamente, existe una discusión sobre el tamaño del aparato estatal federal y su capacidad para atender de manera ágil y adecuada las necesidades locales, algo de ello ya se vislumbraba por CEI –en el apartado anterior- cuando decía que había que ir hasta la Ciudad de México a arreglar casi cualquier asunto antes de la desconcentración de los servicios educativos y que, además, se enfrentaban muchas veces a un trato distante,

burocrático y hasta hostil por parte de los empleados de las oficinas centrales en el Distrito Federal, además del tiempo y recursos que se ocupaban para trasladarse.

Entonces aquí, a contracorriente, se alude al discurso político de la desconcentración como una manera para *mejorar el control del centro* y no para dotar de autonomía a los actores locales, podríamos hablar de un contrasentido implícito, se remata afirmando que eso se percibe en el momento que los actores locales asumen (implementan y ejecutan) de manera irrestricta las políticas públicas provenientes del gobierno central (cuestión que ya se había mencionado por otros actores en los apartados anteriores). Ello resulta, entonces, en una entidad, el Instituto, que además padece las añejas prácticas asociadas a esquemas de compadrazgo, amiguismo o nepotismo que, en la mayoría de los casos deja de lado la capacidad, perfil y formación de quienes ocupan alguna posición en la estructura del Instituto.

**D2.** Yo creo que se desaprovecha la oportunidad, porque el arribismo está presente, por lo menos en Morelos y en las demás delegaciones que conocemos como institutos de la educación. La gente que integra *la planta trabajadora en su mayoría ha arribado ahí por favores y otros mecanismos menos por capacidades*. Entonces esto demerita realmente completamente el empleo de trabajo en esos organismos, amén de que la política que siguen definitivamente no es la de mejorar la educación en la identidad sino que administrarla y administrarla bajo un enfoque derivado de la visión del Gobierno Federal. [...] Yo insisto que se desaprovecha la oportunidad porque de los recursos que le son asignados y la planta de trabajadores que posee pudieran eficientar a tal grado el trabajo como para contar con un grupo de sujetos que se diera a la tarea anualmente de revisar las condiciones materiales de cada escuela como *para poder hacer planificar a futuro qué escuela tienen ciertas necesidades para resolverlas, entonces, en realidad lo que hacen es una tarea de administración, de “administración de estadísticas” y se desaprovecha esa gran oportunidad*. Pudiesen hacer muchísimo pero no lo hacen en realidad.

Es posible apreciar que no se abandona la idea de que la desconcentración de la educación básica puede ser una buena idea, sin embargo, la manera en que ocurre conduce a perder la oportunidad de hacer más y mejor con ese hecho quedando solo en la “administración de estadísticas”, es decir, como una entidad que solo aplica y recoge datos sin mayor posibilidad a dar un paso más hacia la autonomía en las decisiones. Esta percepción es también compartida por algunos supervisores que consideran que se replica de manera simple lo que mandan las autoridades federales.

**S1.** Entonces es algo que hemos insistido mucho que en la gestión de la escuela, que tanto están hablando, es precisamente eso, irnos a las necesidades que cada escuela tiene. *Y en eso si veo como que la autoridad, como que se ha enfocado a transmitir y decir: esto es lo que mandata México y se va a hacer porque así no lo está dictando la Ley General del Servicio profesional Docente y punto, como que siento que ha faltado esa socialización, ese acercamiento, esa inventiva y para precisamente evitar la mala información.*

Aunado a lo anterior se observa, por uno de los entrevistados, que la estructura organizacional del Instituto está asociada a las típicas prácticas presentes en el sistema político mexicano de crear posiciones para ciertos grupos de poder que ejercen presión social a cambio de concesiones o de la participación del gremio a favor de alguna causa.

**D1.** Personalmente considero que las *Jefaturas de Sector* fueron más bien una negociación con el Sindicato para crear otro puesto, para premiar a ciertas personas y, sobre todo, para tener un aparato de control más fuerte; *porque yo, hasta la fecha, no he entendido cuál era la función de la Jefatura de Sector, puesto que pareciera que en la práctica su única función era recibir documentos de la supervisiones y llevarlos a entregar a Cuernavaca y luego en algunos casos ni siquiera eso* porque se siguió manteniendo, en ciertos aspectos, la obligación de la supervisión de llevar documentos, o cierta información directamente a Primarias.

Lo anterior coincide con la petición de un enfoque “más práctico” y de eliminar prácticas asociadas a la simulación pasando de una gestión lejana y ajena a los procesos que ocurren en la base a una mayor cercanía y conocimiento de lo que ocurre en la operación cotidiana y no dirigir solo desde “atrás de un escritorio”.

**S3.** Tendrían que ser más prácticos, yo no le veo mucha ciencia, *tendrían que ser más prácticos quitando un poquito el mundo de las simulaciones y apariencias* donde creo que son muchos todavía, es mucha gente; por otro lado, quién mejor que el maestro debe hacerlo. Porque hay gente que nunca ha estado en ese devenir, el conocer una escuela, cómo funciona, cómo camina dirigen los programas dirigen las direcciones atrás de un escritorio y no va por ahí, tienen que ser más prácticos, tener ese acercamiento, perdón, más “baños de pueblo”.

Sin embargo, con la formalización del último tramo de reformas (reforma jurídico-laboral) ha contribuido a modificar, un tanto, la dinámica en las oficinas centrales del IEBEM porque se hicieron ajustes reintegrando a sus funciones regulares a un buen número de personal que se encontraba comisionada a otras labores en las oficinas centrales del Instituto.



**S1.** Bueno, mire, hasta antes de la reforma 2013, se metió en 2013 la ley general, si estaba sobredimensionada, *había mucho personal que realmente no hacía nada, sobre todo personal docente y muchos, sobre todo que les dieron horas sin tener perfil, simplemente estuvieron trabajando en el instituto, y les fueron dando horas y tenían otro perfil e inclusive con la ley general que ahora mandato y que en el instituto nada más habría gente en lo administrativo.* Entonces estos docentes reubicados a sus escuela, algunos los vi llorar, decían yo nunca estado en mi escuela le daba miedo porque siempre su formación fue contable. Era contable y luego llegar al IEBEM, como contadora, pero que tiene sus 42 horas docentes de pronto “vete a una escuela” pues obvio que sí se sentían incompetentes.

En este mismo tema y derivado de las prácticas típicas en el sistema de abrir espacios para mejorar su posición haciendo crecer las estructuras de las organizaciones públicas que, en muchas ocasiones, se encuentran sobredimensionadas con exceso de personas, de manera que al preguntar explícitamente sobre como aprecian la estructura y tamaño del IEBEM nos dijeron.

**S3.** *Excesiva, sobredimensionada, se ha hablado mucho de la simplificación administrativa cuando hay mucho burocratismo, cuando algo puedes hacer canales abiertos directos, lo arreglamos, centralizan mucho el poder y no es de ahorita esta administración es de otra. Buscan mucho el protocolo, ¿no? cuando esto tiene mucho que hacerlo más operativo y funcional. [...] No, yo no considero que sea tanto, simplemente que cada quien realice su trabajo, tomo el papel que se maneja mucho en el campo: “que cada quién cuida su parcela”, y que desarrolle su trabajo y no hay la necesidad de implementar, no hay necesidad de buscar nuevas formas que sean rimbombantes, simplemente que sean más cercanos a la gente y no es política, ni en campaña que se pueda decir, simplemente ser cercano a la gente, ser más empáticos, que se pongan en los zapatos de uno para poder desarrollar el trabajo, para poder hacerlo, para poder trabajar, porque no es necesario formar nuevos departamentos, simplemente bajar las líneas en las estructuras que se tienen, porque ahorita lo que nos han dado mucho a pie es que el supervisor es el encargado de las escuelas de calidad, de escuelas de tiempo completo, para que realmente desarrolles su trabajo. Esto es una cadenita, si el maestro desarrolla su trabajo, el supervisor, el director, el jefe de sector, esto nos va a permitir llegar a muchas cosas. Entonces yo ya no le veo más movimientos, simplemente que baje por las estructuras donde debe ser, los conductos adecuados y se desarrolla para poder llegar hacia todos los niveles.*

La metáfora del campo que trae a colación la idea de “que cada quien cuide su parcela” nos empuja a la necesidad de que cada quien haga su mejor esfuerzo en el espacio en el que se encuentre para que de esta manera las cosas funcionen de la mejor manera posible.

Sobre el segundo tema (proceso de reforma) las percepciones expresadas por cada uno de los actores atienden diversos temas y problemáticas en las que las visiones expresadas algunas veces coinciden y otras no. Así sobre la reforma curricular nos encontramos que, para algunos actores, los rasgos de esta fase de la reforma no difieren mucho de otras ocurridas en el pasado.

**D2.** Esencialmente la reforma en los planes de estudio, hablamos de la reforma del 2009. Bueno, *haciendo una revisión de los libros de texto, que obviamente están sustentados en los programas de estudio, no le encontramos muchos cambios honestamente en cuanto a la temática, se asemeja porque guardamos muy bien en la memoria los programas de antes de la reforma que fungíamos como docentes, la temática en contenido es semejante en un 90%*. Digamos que el énfasis que ahora sí, se ponen en esta Reforma, *es tratar de que el alumno más que aprenda o el aprendizaje esté centrado en la memoria, es que esté centrado en el razonamiento, lo cual nos parece adecuado, sin embargo, no es nada nuevo* porque, revisando los planes de estudio y los trabajos y experiencias de maestros de la época, insisto de la escuela Rural Mexicana, bueno eso ya se trabajaba quizás el énfasis es el que ha cambiado últimamente, pero básicamente es la adecuación de los libros de texto a los planes de estudio en el supuesto que pertenecen a un contexto de que es globalizador.

En ese mismo sentido en el nivel de supervisión uno de los entrevistados nos comenta que, en su opinión, los planes y programas no han cambiado mucho y siempre existe una diferencia entre la teoría y la práctica que el profesor debe calibrar mediante sus conocimientos y experiencia del espacio donde se mueve.

**S3.** *Planes y programas no ha cambiado mucho.* Perdón me regreso un poquito a los 40 a los 30; vengo de familia de maestros, hemos analizado planes y programas, al final de cuentas estamos trabajando con proyectos. La realidad y la teoría es una cosa, tu realidad es cuando estás frente a tu grupo, porque bueno te hablan de teorías, te hablan de proyectos, al final de cuentas los maestros cuentan con los elementos y herramientas para enfrentarse, para hacerlo. Es cierto yo te decía la reforma es necesaria, era necesaria, ¿por qué?, porque cambia día con día, los niños no son los mismos de hace 40 años, tienes que competir ante esa diversidad que tenemos ya, ahora todos manejamos las tic's, redes y demás, entonces tienes que actualizarte, prepararte y manejarlo, el niño va a ser niño toda la vida, con sus inquietudes, con sus necesidades, con su forma de trabajar, lo que yo veo es que el maestro toda la vida lo ha tenido.

Estas aseveraciones nos hacen preguntarnos sobre la apreciación del carácter general de la reforma diferenciándola del momento previo agregando una visión empresarial al

carácter de la reforma actual y poniendo en cuestión el fundamento humanístico de la formación contemplada en planes y programas.

**D2.** Definitivamente retomando esto *a partir de Echeverría, más o menos, es donde se empieza a hacer de manifiesto esta cuestión de romper con el hilo conductor de la política educativa* que, insisto, a juicio de unos muy buenos trabajos de investigación se considera que dio muy buenos resultados, en el ámbito educativo se puede hablar de calidad; pero de Echeverría hacia acá especialmente *en los últimos 3 sexenios vemos nosotros el eslogan de mejorar la calidad educativa tiende hacer un comparativo con la visión empresarial* en donde las escuelas tienden a ser comparadas como instrumentos para la formación de sujetos que tienen que tener ciertas características y ahí nosotros *observamos que se deja de lado, absolutamente, la parte humanística en la formación de fuerza de trabajo.*

Esta circunstancia conduce a definir el nivel de influencia que algunos grupos del ámbito empresarial podrían tener sobre la definición de asuntos en el tema educativo, explícitamente Mexicanos Primero. En ese tenor se alude a la influencia del poder económico y la posibilidad, incluso, de que los empresarios hagan negocio con diversos asuntos asociados a la reforma.

**S3.** *Desgraciadamente siempre estamos sujeto a ello.* El poder económico siempre tiene un peso importante, para poderlo hacer. Ahorita iríamos con la Reforma en las cuestiones editoriales, estamos hablando de planeación argumentada de planes y programas y ellos ya lo traen entonces ¡imagínate! Eso tiende a “valores entendidos”. *Yo te pongo el ejemplo de las editoriales. Ya te viene por lección cuando el libro de texto aún no llega con nosotros. El libro de texto, en esta situación se maneja. Entonces no me queda, ni me cabe duda, que efectivamente se tienen que hacer acuerdos.* Yo recuerdo ahorita con lo de los dulces, empezaron: al rato el empresario dice: “si tiene tanto tantas kilocalorías, entonces te lo hago de menos, entonces te lo manejo” son situaciones que entre ellos se manejan, sabemos ahorita como México Empresarial fue el que se opuso, pero son gentes de escuelas privadas, "Mexicanos primero", sabemos por dónde viene eso, entonces, sí hay valores entendidos, pesa más los económico que otra cosa ante la Reforma.

**D1.** Creo yo que estamos viviendo *un momento en el cual las empresas tienen un posicionamiento de más fuerza para negociar con la autoridad* y no así el gremio de docentes, porque incluso creo yo, bueno esa es mi opinión personal, creo en este momento las posibilidades de negociación se reducen a cero, puesto que la respuesta que da la autoridad cada vez que uno quiere cuestionar algo es que [la reforma] “ya tiene Rango Constitucional” con eso lo que nos están diciendo es que podemos decir todo lo que se nos ocurra, podemos argumentar o podemos gritar, pero eso no va a cambiar porque ya tiene un “Rango Constitucional” y ahora ya es obligatorio hacerlo no está

sujeto a discusión y mucho menos a negociación Entonces yo ahí no veo una posibilidad de una negociación.

La idea de “valores entendidos” implica que se juega un tipo de prácticas bajo las que se procede a realizar acciones que no se inscriben necesariamente en el marco legal vigente e, incluso, pueden faltar a los principios más básicos de ética en los negocios (por ejemplo sacar provecho de una posición o información privilegiada para hacer negocio con ello) y entonces ocupando cierta permisividad del régimen para conseguir sus fines personales o de grupo.

No obstante la posición respecto de la existencia de *rasgos de corte empresarial* en la reforma no es considerada por todos los actores como algo necesariamente negativo, al contrario; lo que se discute es la manera en que esto ocurre al ser aplicada por personas con escasos conocimientos de ese discurso.

**D1.** Yo tengo una postura digamos moderada o intermedia en relación a ello, digamos *yo no estoy en contra de que se utilicen se transfieran al campo educativo algunos conceptos, categorías que se usan en la empresa.* Pero a mí me parece que se está cometiendo el error de hacerlo de manera arbitraria y que muchos de los que ostentan cargos como de Jefatura de Sector o Supervisión sinceramente no tienen una comprensión de lo que implicaría usar o transferir esa terminología, esas categorías, al ámbito educativo y entonces como que lo toman literal, como que lo quieren transferir tal cual como se usa en una empresa, en una fábrica, lo quieren transferir así al funcionamiento de una escuela.

Este mismo actor nos da un ejemplo de la manera en que este manejo del discurso puede reflejarse en la operación cotidiana a partir de una interpretación tergiversada o errónea del sentido que adopta la idea de *gestión de calidad*.

**D1.** Por ejemplo, en el caso de mi supervisor él me dice: a ver, si tú aquí me estás reportando que tienes 5 niños en situación de rezago para dentro de dos meses tú me tienes que reportar que ya solamente tienes dos porque si no, entonces, quiere decir que tú no estás trabajando y, entonces, quiere decir que vas contra metas. *Te están obligando a que uno se plantea metas que son inalcanzables porque el contexto y la realidad no permiten que eso se aplique como sí se puede aplicar en una fábrica en que trabajas con materiales, que incluso que incluso la gestión de la calidad empieza desde la selección de los materiales de los insumos, o sea, tu seleccionas tus insumos, seleccionas a tu personal, el equipamiento que necesitas para eso.* Y entonces puede llevar a cabo un proceso que te de un producto de calidad, y si tus insumos eran de alta calidad, entonces no se entiende que tu resultado o tu producto no sea de alta calidad; *pero si eso lo*

*transfieres a una escuela donde tú no seleccionas insumos, donde tienes que recibir alumno -como es el caso de esta escuela donde recibimos alumnos con necesidades educativas especiales, con niños con déficit intelectual-. Ah pero a mí me piden que esos niños que tienen déficit intelectual, los haga que se ponga al parejo con niños que te están en condiciones digamos regulares, que no tienen esas necesidades educativas especiales, como si eso se pudiera hacer, nada más por voluntad; entonces, las autoridades no entienden que esos niños que yo tengo, en esas condiciones por más empeño que el maestro tenga y por más trabajo que se haga dentro de la escuela, no los podemos nivelar porque incluso, clínicamente, está comprobado que esos niños no van a poder nivelarse ni en los 6 años de primaria.*

Por otro lado, en relación a *las resistencias y problemas* –tercer tema- los hay de muy diversa índole y carácter desde la perspectiva de los actores entrevistados. Para ilustrar solo algunas de estas podemos decir que se han presentado múltiples complicaciones y el rechazo explícito ha sido, sobre todo, a la última fase de la reforma.

**D2.** *En el ámbito curricular yo creo que no estamos en desacuerdo, consideramos incluso que la reforma a nivel curricular es buena. O sea, no hay oposición en torno a eso, insisto: el énfasis de la oposición está en torno a lo que el estado llama reforma educativa, en realidad está afectando los derechos laborales y eso es más que evidente.*

De esta manera se observa una percepción positiva respecto de la reforma curricular pero, al mismo, tiempo una dificultad para dejar de lado los viejos y anquilosados patrones de operación adoptados por los sujetos que ya tienen más años en el sistema y en la cadena de mando e impidiendo así la posibilidad de asumir de manera cabal la reforma.

**S1.** *Al maestro siento que le cuesta trabajo lograr esa autonomía. El maestro en su currículum oculto, en las observaciones que he hecho al aula siento que no ha olvidado sus prácticas conductistas, el enseñar y en este momento no le estamos dando peso al enseñar sino al aprender; ahorita se centra en el aprendizaje de los alumnos a pesar de las bondades del programa, porque estos programas -desde mi punto de vista- están muy bien diseñados, le viene las competencias que tiene que alcanzar, le viene los contenidos, las actividades, las estrategias que debe utilizar el maestro, los estándares, los productos le viene todo ya diseñado pero aparte, a la mitad del programa, viene una guía del maestro. En esa guía del maestro le viene qué estrategias tiene que utilizar, vienen muchas páginas digitales adonde puede consultar y todo eso, pero como que no hemos logrado que el maestro utilice todo esto que se nos está señalando y sigue en su proceso de enseñar, sobre todo de manera verbal, sin utilizar ninguna herramienta, sin llevar a los chicos a que ellos construyan, a que ellos investigan, a que ellos deduzcan, entonces, considero que ahí sí estamos un poco estancados, aunque no todos, hay excelentes maestros que poco a poco ahí van avanzando.*

Adicionalmente se habló de una labor, por parte de los sujetos en este nivel de la cadena de mando, en la que se hicieron amplios esfuerzos por subsanar los problemas encontrados. Un ejemplo es el que se refiere a las dificultades derivadas de la falta de capacitación en la que los supervisores, muchas veces presionados o coordinados con los directores, buscaron la manera para resolver dichas necesidades.

**S2.** Sí, sí creo que aquí tenía mucho que ver con la iniciativa de algunos *jefes de sector y supervisores posterior a la reforma al detectar que había lagunas porque, por ejemplo, hubo maestros que no tuvieron la posibilidad de acceder a la capacitación de la Reforma por cuestiones diversas*, entonces, jefes de sector y supervisores buscaron la manera de que estos maestros fueran actualizados, acercados a los procesos de reforma y, entonces, asegurar que el trabajo en las escuelas se diera con esa línea. Quien ha trabajado mucho el trabajo por competencias por ejemplo, es Laura Frade, entonces, en la zona escolar de la región Cuautla en la zona 66 después de una reunión de Consejo con Directores *detectando a través de la debilidad de algunos maestros para la capacitación de la reforma se tomó la decisión de buscar a la doctora Laura Frade y buscar, ya en lo particular, con recursos propios de esa supervisión escolar traer a la doctora para hacer un taller con maestros*. Creo que esto no es privativo de esa zona escolar, hay esfuerzos enormes, justamente en esta zona escolar hace unos meses tuvimos la presencia de la doctora Sylvia Schmelkes que me acompañó porque había muchas dudas en torno a esto que viene.

Un asunto que se agrega a la larga lista de problemas expresados por los entrevistados se refiere a la manera en que las autoridades realizan la labor para comunicar la manera en que se llevarán a cabo las acciones y la existencia de inadecuaciones importantes que se manifiestan entre los supuestos usados y la realidad que se encuentra al momento de la implementación.

**S1.** Yo siento que por eso surgen los problemas porque no estamos informados; por ejemplo, a nivel de supervisión es para que nos reunieran y nos explicarían bien los procesos. *Y pues sí lo conocemos porque nos metemos a la página del INEE. Es que ahorita se está dando mucho mandarlo por correo electrónico nada más nos dicen acuse de recibido*. Y dan por hecho como que ya lo recibimos y lo empezamos a leer y a entonces nos damos cuenta que no es posible no se cumple el supuesto, si siento que les falta hacer lo suyo en ese aspecto y le voy a decir que en Morelos está como latente, y ahorita hubo un levantamiento como por el 2008 porque sí hay mucha inconformidad ahorita aquí en Morelos.

Por otro lado en los procesos los actores a nivel dirección observan acciones que los hacen dudar sobre la seriedad con la que se emprenden las acciones por parte de los

responsables, sobre todo en los momentos en que las autoridades y los coordinadores quedaban expuestos respecto de la manera en que se buscaban arreglar las dificultades en la operación.

**D1.** *Pues realmente lo que yo observé es algo que ha sido una constante la improvisación, las marchas forzadas y el hecho simplemente de que se debe registrar que se estaba realizando el trabajo, que se estaba cumpliendo y lo digo porque lo recuerdo muy bien pues en ese año yo llego como director. Entonces nos mandan a todos los directores a tomar ese primer diplomado de la UNAM, recuerdo muy bien que nos citan en una escuela, llegamos y en el grupo en el que yo iba a estar éramos como 70, entonces ni siquiera cabíamos, no había un salón en donde cumpliéramos los 70 y pues, obviamente, había un solo asesor, un solo conductor que iba a atendernos, pero no había en dónde, ningún salón tenía una capacidad para atender a 70 maestros, se necesitaba un auditorio; entonces resulta que ahí, a la mera hora, hacen unas llamadas y una hora después nos informan que el grupo se divide en dos, nos mandan a la mitad a otro grupo y el que se va a hacer cargo de dar el módulo, era un compañero que inicialmente iba a tomarlo, y entonces todos dijimos ¿cómo? [...] Y entonces nosotros le preguntamos, ¿pero que tú no venías a tomarlo? Y nos contesta: “sí, pero ahorita me acaban de llamar y me dicen que si no les echaba la mano”. Era un compañero que era conocido de muchos porque en otras ocasiones él había impartido cursos breves de carrera magisterial y entonces como que lo vieron y dijeron: “a ver llamen de allí a alguien”, y lo llaman a él y entonces le dicen: “oye que te parece si tú te haces cargo”, entonces él dijo sí y ya. Ahí vemos la improvisación, entonces, en eso me baso para decir que es una cuestión muy improvisada, un desconocimiento total.*

Con estas situaciones y otras las autoridades perdían credibilidad ante los sujetos involucrados, además de que la falta de información, los giros y cambios en las instrucciones mermaban aún más la confianza en ellos y, de paso, las autoridades al nivel de dirección y supervisión encargadas de difundir y aplicar las medidas de la reforma abriendo el espacio para que otros actores, como los miembros de la delegación sindical local, opinaran desestimando los señalamientos hechos por la autoridad.

**S1.** [...] en la séptima reunión del Consejo Técnico me enfoqué personalmente, como supervisora, a explicarles el proceso para la permanencia tomado de un documento que la maestra Silvia Shmelkes dio en una conferencia en Guadalajara como parte del INEE, como presidenta. [...] al término, bueno en determinado momento, les digo regálenme 20 minutos, les explico al colectivo llegó al último a la escuela que es más problemática se las presento y como llego al último espero a que cierre el Consejo y se los doy y se para una maestra y dice: “maestra ¿para que se desgasta? esto ni se va a dar, nuestro sindicato...” yo les digo: “miren esto es Ley es una ley desde 2013, pues ya no es de que si queremos o no queremos estamos en el 2015”. Pero entonces salgo de la

escuela y enciendo el radio y dicen: “se suspende la evaluación hasta nuevo aviso”. Y yo de repente me siento mal porque acabo de dar la información, entonces ese día se dice: “se suspende la evaluación hasta nuevo aviso”. Entonces dije: “creo que tenía razón la maestra, yo aquí desgastándome y esto ni se va a hacer y yo explicando esto es una ley ahora sí nos guste o no nos guste se va acatar”.

Esta última parte es fundamental porque nos permite reconocer que este proceso encuentra complicaciones ligadas a la falta de credibilidad y, entonces, a un esquema en el que los actores ven disminuida su capacidad de acción al quedar expuestos ante sus subordinados en lo que parece falta de acuerdo, desconocimiento o, en todo caso, una situación donde todas las decisiones quedan subordinadas no solo a la dinámica política local sino a la de carácter internacional.

**D2.** Muy conocido es que a partir de esta etapa mundial conocida como globalización los organismos mundiales, interesados en definir las políticas públicas en el mundo, han buscado la manera de trazar los caminos a seguir tanto en el rumbo económico y educativo. Habría que revisar lo que le llaman *Consenso de Washington*, entre otros aspectos, para más o menos saber las políticas públicas o educativas en torno a América Latina. En realidad aquí vuelvo a retomar el concepto de *caja de resonancia*, porque sabemos que ese tipo de políticas en esta nueva etapa de desarrollo del capitalismo no derivan precisamente de una visión de estado local, sino son consecuencia de una serie de visiones a nivel macro en donde los gobiernos locales, en este caso, por ciertos condicionamientos, por ciertas presiones, por lo que se quiera, aceptan ese tipo de directrices, entonces, *hablamos incluso de que no son políticas o visiones legítimas sino son visiones de alguna manera impuestas y muy ajenas a la realidad que se vive en este país*. Y eso sí es grave porque entonces las soluciones que se proponen no responden a una realidad mexicana, en definitiva.

La idea de la *caja de resonancia* hace referencia, de nueva cuenta, a la práctica de replicar las políticas del centro sin ningún tipo de adecuación a las condiciones locales, lo cual pone en cuestión la legitimidad y el carácter adecuado de las políticas en el plano local. Estos vaivenes en la implementación de las reformas y su

**S2.** *Lo percibo como que existe mucho miedo en los maestros*. Hace falta mucho el ejercicio de tutelaje y de seguimiento por parte de los directivos, de repente nos absorbe la tarea y la carga administrativa, nos aleja lo urgente de lo importante y pienso que esto es algo que tenemos que resolver: el seguimiento. Considero que un maestro que se siente fortalecido y acompañado en sus procesos y con esta idea de corresponsabilidad, deja de tener miedo. *Lo que pasa es que considero que los maestros se sienten solos y dicen: “mejor hago lo que sé hacer bien” y no me arriesgo si luego me equivoco la carga de responsabilidad va a ser solo para mí*; entonces hace falta vernos en esta idea



de totalidad, de no soy un ente aislado, soy parte de un colectivo, de aprovechar justamente los consejos técnicos y llevar a la mesa nuestros miedos, nuestras debilidades, ¡que cuesta mucho llevarlas a la mesa! y no es sencillo decir: ¿Cómo trato este tema con el enfoque que me está proponiendo el plan y programa?

La incertidumbre sobre la manera en que avanza el proceso de implementación, la falta de claridad en algunas ocasiones, el manejo inadecuado de los procesos de información los cambios de opinión y la prevalencia de los criterios políticos sobre los aspectos académicos conducen a un ambiente de incertidumbre y hasta de zozobra que afectan el sensiblemente el desempeño docente de diversas manera, una de ellas es el que los profesores ante señales de indeterminación o falta de claridad, e incluso con ella, decidan asumir una postura pasiva y mantengan las prácticas en las que se sienten más seguros.

Estas últimas emisiones ponen sobre la mesa algunos de los problemas que se han desencadenado especialmente con el último tramo de la reforma. Ya hemos visto que respecto de la reforma curricular, de manera general, no hay oposición más bien al contrario, hay percepción de que es necesaria; en relación a la reforma de gestión con tintes de planeación estratégica y nueva gestión pública si bien no hay oposición hay observaciones a la transferencia mecánica de lo empresarial a lo educativo y al desconocimiento de diversos niveles de la cadena de mando sobre lo que ello implica y, aún con todo ello, se percibe una necesidad de hacer adecuaciones a los mecanismos de gestión tradicionales.

Los problemas derivan en percepciones sobre lo que se cree podría ocurrir en adelante respecto de la manera en que se ha implementado cada una de las fases de la reforma educativa, cuarto y último tema a abordar. Las alusiones sobre los *posibles efectos que la reforma puede ocasionar* en el futuro nos parecen muy relevantes, sobre todo para el caso del Grupo III pues son precisamente quienes viven la implementación de manera cercana. Así las advertencias realizadas por los entrevistados en este grupo son de muy diversa índole en primer lugar se nos dijo que la aplicación de la última fase de la reforma está precipitando decisiones que de otra manera los docentes no tomarían.

**D1.** Bueno yo creo que se están dando dos fenómenos al mismo tiempo. *Porque la Reforma uno de sus efectos colaterales es la jubilación masiva de mucha gente o sea hay gente que lo ha manifestado claramente, que se jubila por la Reforma, por todos los cambios entre información y rumores.* Todo lo que ha llegado, en cuanto a esta Reforma,

ha obligado a mucha gente, que de otra manera no se habría retirado del servicio, a tomar la decisión de optar por la jubilación y eso ha traído, en contrapartida, el ingreso de nuevos docentes, entonces hablar de la identidad en este momento está complicado porque tenemos un gran grupo de docentes de nuevo ingreso que no tienen la identidad del magisterio que permaneció en el servicio por 30 ó 35 años de servicio y que ahora se está yendo de manera masiva, entonces, creo que allí sería algo interesante para revisar ¿cuál es la concepción de estos nuevos docentes? incluso ¿cuál es su identidad si es que la tienen?, ¿cómo se ven? y ¿cómo se identifican ellos?

De ocurrir esta situación lo que tendríamos sería un importante recambio generacional que transformaría la faz de la plantilla docente incrementando, de manera importante, el número de docentes nuevos. Con anterioridad los incentivos para retirarse del servicio eran escasos o nulos en virtud de que los profesores veían reducido sus ingresos drásticamente y eso provocaba que retrasaran su jubilación por varios años, aun cuando algunos ya hubiesen visto mermadas sus facultades físicas y laborales.

Otro asunto que se pronostica es que los procesos de corrupción no se van a eliminar sino que solo se va a desplazar al sindicato, además se anticipa que habrá problemas respecto de cumplir con los perfiles requeridos. Este último tema es sumamente importante porque durante mucho tiempo se sufrió de serios problemas al respecto.

**D2.** Es curioso, comparando las dos etapas, el cómo se accedía al magisterio anteriormente y como se accede en la actualidad. *La historia nos va a dar la razón y ya nos las está dando con primeros resultados porque en aquella época cuando se hablaba de la herencia de plazas, por lo menos lo que se cuidaba en la familia era que sí mi hijo estudiaba para maestro efectivamente cubría el perfil y, entonces, estaba garantizado que el perfil de ingreso de ese nuevo elemento que ingresaba al magisterio, al cual su mamá o su papá heredaban la plaza, pues iba a desempeñar de manera efectiva las funciones de maestro, o sea estaba garantizado. Hay que contemplar que en esa época la venta de plazas era un negocio muy lucrativo y en el incurrieron o participaban, el aparato sindical, el aparato burocrático del Instituto de la Educación que siempre se ha sabido, a partir de la Reforma donde se elimina la participación, bueno esta modalidad de dar las plazas y que ahora el eslogan dice que “es por concurso de oposición”, y que solamente ingresan los mejores, pues la realidad nos remite a que lo único que se hizo fue eliminar, en buena medida, al aparato sindical de ese negocio y pues el Instituto de la Educación Básica es quien se quedó con ello. Porque con testigos presenciales sabemos que hay gente que, en muchas ocasiones, lo único que hace es asistir a ese proceso de selección para legalizar lo que de hecho ya tiene. La compra de horas en secundarias o una plaza de educación básica y eso es más que evidente.*

Es evidente una postura totalmente escéptica derivada de la historia personal que se ha construido durante muchos años de ser sujeto y parte del sistema educativo en la entidad. Es posible que esta postura sea compartida por un buen número de docentes, sobre todo a partir de que no sea clara la manera en que se evalúa a los docentes y que se especule con la posible comercialización –ilegal- de los exámenes de oposición para lograr obtener una plaza.

Por otro lado se percibe un importante desgaste de la figura del docente que deviene en un creciente desprestigio y se le agrega un debilitamiento del sindicato que produce una sensación de indefensión y de pérdida de capacidad para defender los derechos de los profesores por un proceso de atomización.

*S1. A mí me duele mucho, pero muchísimo, el hecho de que en estos momentos la imagen del maestro esta tan desvalorizada y a veces me duele más cuando nos comparan con delincuentes. Hay veces que cuando voy a reuniones con personas que no son docentes y que hacen comentarios de lo que ven en la televisión, maestros de Oaxaca de Guerrero. Pues la verdad sí me duele, porque pienso ¿qué es lo que es ser maestro?; nos costó mucho trabajo ganarnos esa representación social que se tuvo por muchos años y yo ya hablo en pasado porque pienso que actualmente no tanto [...]. Sin embargo, los movimientos que han surgido en México, desgraciadamente, no han sido favorables para nosotros y algunas acciones que el sindicato también ha hecho y la corrupción, también hay que decirlo, la corrupción en la que caímos, porque es verdad, todo eso es lo que nos ha llevado a situación en la que hoy vivimos. En que siento que la caída de la maestra Esther Gordillo, con el debilitamiento que ha tenido el sindicato, porque lo ha tenido aunque no lo quieran reconocer, se ha debilitado totalmente, ahora como que no sentimos o bueno, al menos así yo me siento, sin un gremio que me proteja y que cada quien está trabajando de manera individual o en grupo pero sin poder, grupos más que nada de estudio o de apoyarnos, pero ya no con ese poder que antes se tenía desde el aspecto sindical.*

En relación con lo anterior y a pesar de que la reforma tiende a fraccionar y atomizar la organización gremial de los profesores existe una tendencia a la unificación impulsada por el contexto problemático en el que se desenvuelven los docentes, no obstante esa unificación no es total sino que se observan divergencias en un gremio que es enorme, ello podría resultar en fracturas o, simplemente, en condiciones poco propicias para buscar una transformación real a la entidad sindical.

*S2. Sí, considero que sí, triste y lamentablemente, esta unificación es en el sentido de rechazo, por el desconocimiento de todas las bondades que trae la reforma y además, desconocimiento de que esto no es un mandato local, esto ya viene por cuestiones*

*internacionales, es una necesidad. Ha habido mucha crítica también a esos cambios que usted aludía en una parte de su participación y que de la Reforma de 2009 a 2011 hemos tenido pequeñísimos cambios dentro de la currícula, precisiones y dicen: “bueno ¿por qué los cambios?” estamos en tiempos donde los cambios son vertiginosos y tenemos que estar con esta idea de la incertidumbre, el riesgo, el cambio porque es el mundo que nos está tocando vivir. Entonces considero que si hay unificación, hay unificación y esa unificación va en el sentido de: “la reforma es algo que nos va a dañar, la reforma es algo que nos va a perjudicar” y no estamos viendo las bondades de que, como en todos trabajos, tenemos que actualizarnos y si el sistema, a partir de un diagnóstico, puede identificar nuestras debilidades y generar las instancias que fortalezcan o favorezcan el que nosotros resolvamos esas debilidades, pues esto es son dos visiones distintas de percibir y acá la idea sería comenzar a ver un poco más las bondades que tenemos con la posibilidad de tener este bendito trabajo, el saber y tener la seguridad de llegar la quincena llega el sueldo y no tengo que preocuparme por el día de mañana y pues aprovechar las oportunidades.*

Finalmente podemos decir que en el trabajo del instituto el gremio docente es central y podemos observar que, para muchos de ellos, es evidente la necesidad de transformar lo que ocurre cotidianamente pero cuidando aspectos como los sistemas de incentivos, la recuperación del conocimiento acumulado, la generación de situaciones excesivas de stress, reivindicando socialmente la profesión docente y generando ambientes propicios para el desarrollo del trabajo de los docentes.

**S3.** *Toda la vida hemos tenido libertad y autonomía, es cierto, tendremos que prepararnos, tendremos que capacitarnos, tendremos que actualizarnos, pero no tenemos que meternos a esa dinámica de psicosis, en el sentido de ¿qué va a suceder maestro? A mí me tocó vivir varias generaciones, tres generaciones maestros con Normal Básica, maestros con licenciatura y maestros con maestría. ¿Con cuál crees que me quedo? con profesores de Normal Básica, porque la gente estaba comprometida, preparada y lo hacía. La gente ya se está yendo, no hay formaciones, no hay cuadros, entonces ¿qué va a suceder?, necesitamos que nos den la importancia que se tenía a nivel social, porque ahorita estamos muy bombardeados: ¿Que van a hacer el examen ahorita y el que no sirve se va! ¿Qué va a suceder? Va a pasar lo mismo que en Carrera Magisterial el maestro se va a poner a estudiar y a trabajar para él y me va a dejar a los niños; va a estar más preocupado en estar estudiando que en preparar su clase, y es cierto, se están cambiando las reglas, hay diferentes formas, hay incentivos, pero al final de cuentas el maestro que se compromete. Se habla de que tú tienes que construir tu ambiente sano, cordial, donde el ambiente sea propicio para desarrollar tu práctica. Sí al maestro se le da la libertad, se le da el seguimiento, lo dotas de materiales, le haces un examen -porque los tiene que hacer-, pero estos exámenes que sean más reales, más acorde a lo que tendría que hacer. ¿Por qué?, porque el maestro puede. Pero ¿qué va a suceder? que los cuadros ya se están yendo maestro ¿quién va a quedar? Maestros que*

ya no son de Normal Básica y la tendencia ahorita es desaparecer las Normales, porque están dando apertura, nos están satanizando, que los maestros no servimos, ¡No!, si hay maestros muy capaces, muy buenos, pero esta evaluación es necesaria, porque hubo abuso, pero también no podemos rasar a todos iguales, crear ese ambiente cordial para poder desarrollar este trabajo.

Esta última emisión discursiva expone la idea de que la autonomía del docente es algo que siempre ha estado presente de manera que el docente no se ve –de manera simple- como un ente pasivo y débil sino como un sujeto que en su espacio de acción es capaz de decidir ejerciendo su poder de manera que se puede oponer de maneras diversas a los procesos de cambio institucional definidos mediante las políticas públicas. Una de las posibles razones por las que este conjunto de individuos se puede oponer -de manera pasiva- a las medidas implementadas se refiere al establecimiento de un ambiente inadecuado –de estrés- que sea percibido como de acoso laboral por lo que se sugiere evitar que eso ocurra.

Se advierte, además, de los riesgos de usar incentivos de mercado para estimular el desempeño de los docentes quienes han aprendido a pasar exámenes, o saltar obstáculos, para alcanzar los premios pero sin, necesariamente, mejorar su desempeño como docente. Ello no significa que, de manera general, los docentes no se comprometan sino que la autoridad permitió excesos que ahora se deben corregir y que el docente bajo condiciones propicias no se va a oponer sino que se va a ajustar.

Con esto concluimos la presentación de algunas de las emisiones discursivas realizadas por los actores clave seleccionados para ser entrevistados. Podemos decir, una vez más, que la información obtenida fue abundante y hubo que seleccionar lo más relevante para este trabajo. Consideramos que a partir de ellas es posible reconocer la manera en que han sido implementadas las diversas fases de la reforma y la manera en que el Instituto operó el proceso así como los cambios que este sufrió y el tipo de dinámicas que adoptó para tal fin.

Toca ahora presentar en el siguiente apartado algunas conclusiones que nos permitan cerrar el círculo vinculando cada uno de los aspectos abordados en los anteriores capítulos y, además, la información recabada y la teoría presentada.

## Conclusiones

Desde un inicio –en el planteamiento del problema- se explicó que nuestro interés ha estado centrado en estudiar los efectos que el proceso de implementación de la reforma educativa (considerada como política pública) ha producido, y aun ahora produce, en la estructura y dinámica de las organizaciones públicas encargadas de dicho proceso. Para ello era necesario, desde nuestra perspectiva, averiguar y describir la manera en que se originó cada uno de los momentos de la reforma así como la forma en que los diversos sujetos y organizaciones (públicas y privadas) participaron en su concepción, formulación y difusión en el ámbito federal, así como la manera en que se adecuaron las condiciones y organizaciones en el plano local.

Cabe señalar que, al mismo tiempo, se asumieron algunos supuestos base. En primer lugar el que observamos una cierta continuidad en la definición de política educativa en México. Además, propusimos que el último tramo de la reforma (jurídico-laboral) sí debe ser considerado como educativo, ello frente a un buen número de autores quienes sostienen que tales medidas no son de carácter educativo. Sostenemos lo antes dicho porque tales medidas impactan, de manera sustancial y profunda, a uno de los actores centrales en el hacer educativo nacional: los docentes. También establecimos que no ha sido nuestra intención realizar generalizaciones válidas para todos los casos y organizaciones estatales que han manejado el proceso de implementación sino, más bien, explorar las posibles particularidades de un hecho histórico que asume como dispositivo principal una política pública que contiene un conjunto de medidas de carácter isomórfico, las cuales se enfrentan a una realidad local-regional caracterizada por la participación de actores concretos que producen narrativas locales, definiendo de esa manera, su postura y acciones (individuales y colectivas) ante el fenómeno de implementación.

En línea con los criterios de los criterios de investigación cualitativa no se formuló hipótesis alguna porque no estaba contemplada la realización de un estudio de corte positivista y su consecuente interés por comprobar las hipótesis formuladas; por ello se procedió, en razón a lo anterior, a formular algunas preguntas y objetivos que consideramos pertinente recobrar ahora para completar este ejercicio conclusivo. Las preguntas fueron formuladas en tres grandes niveles y grupos: macro, meso y micro. Respecto del primer gran

grupo (macronivel) las preguntas se elaboraron, en primer lugar, en torno a la manera en que se formularon y aprobaron las medidas asociadas a la reforma educativa; en segundo lugar, nos preguntamos sobre si en dicha reforma están presentes criterios o elementos discursivos asociados a los enfoques de *gobernanza* y *nueva gestión pública* y, en tercer lugar, nos preguntamos sobre la posibilidad de identificar la participación de ciertos actores relevantes en la hechura de las medidas de reforma.

Sobre el segundo gran grupo (mesonivel) está situado en el ámbito de los procesos locales al nivel de las *autoridades locales* articularon (a manera de *bisagra*) la relación con la federación y el grueso de los actores obligados a la implementación –los supervisores, los directores y profesores-. Cabe destacar que estas autoridades locales incluye a los gobernadores, directores generales del Instituto, directores y subdirectores de área y a aquellos que jugaron el rol de enlace o coordinadores estatales. En ese sentido las preguntas formuladas se refieren a preguntarnos sobre las modificaciones que el proceso de reforma provocó en la arquitectura institucional y organizacional de las entidades encargadas de su implementación, además de qué manera el discurso presente en la reforma ha sido asumido por parte de los actores en ese nivel de toma de decisiones y, finalmente, perfilar los efectos que las diversas medidas asociadas a la reforma han provocado en la dinámica organizacional de las instancias estatales encargadas de su implementación y operación.

Finalmente el tercer gran grupo de cuestionamientos (micronivel) se dedicó a indagar sobre la manera en que los actores en la base de la pirámide de la organización se involucraron los supervisores, directivos y profesores en el proceso de implementación; la manera en que los profesores y directivos en la base identifican los rasgos discursivos contenidos en la reforma así como los efectos que perciben esta tendrá en los docentes y en sus alumnos así como la manera en que los esquemas implícitos en su conducta propician o limitan la apropiación conceptual y discursiva de cada uno de los tramos de la reforma.

Así mismo, para completar el esquema metodológico que nos permitiera guiar el trabajo de investigación, nos planteamos un conjunto de objetivos –uno general y cuatro específicos-. El objetivo general se ligó al estudio de los efectos de la implementación de la reforma en la dinámica del IEBEM (bajo un enfoque de estudio de caso) mediante el estudio de las narrativas locales formuladas por actores clave. Por su parte los objetivos particulares

incluían la intención de reconstruir la manera en que fue formulada la reforma educativa y los elementos discursivos contemplados en la misma, el identificar los mecanismos delineados para adecuar la dinámica organizacional a la reforma, valorar la participación de los actores estratégicos o relevantes para la implementación en estado de Morelos y, finalmente, analizar la forma en que han sido difundidos y adoptados los aspectos centrales de la reforma por los actores locales y la manera en que estos los han llevado a la práctica.

En línea con lo anterior se ofrecieron algunos referentes teóricos con la intención de apoyar la lectura de los hechos estudiados durante la realización de la investigación. La intención no ha sido conformar a la teoría como una camisa de fuerza para ajustar la realidad a ella sino ponderar su capacidad para servir como referente en el estudio de los fenómenos organizacionales producidos al implementar políticas públicas. En ese sentido se recurrió a la indagación histórica y el estudio de las emisiones discursivas constituidas como narrativas locales para responder los cuestionamientos hechos y cumplir con los objetivos prefigurados.

Adicionalmente, en línea con la idea de que existe una codeterminación entre lo organizacional y las políticas públicas (Contreras y de la Rosa, 2013) nos enfocamos en considerar a las organizaciones y a las políticas públicas como elementos constitutivos de la sociedad que mantienen relaciones funcionales; ello implica que al identificar las relaciones la política pública pierde su carácter de contexto general y puede ser integrada como un aspecto que ordena el conocimiento de los fenómenos de carácter organizacional.

Todo lo antedicho es base fundamental para iniciar con la presentación de hallazgos vinculados a las preguntas realizadas y los objetivos planteados. Lo que haremos será, en primer lugar, formular algunas respuestas argumentadas a las preguntas formuladas para cada nivel considerado y, después, haremos un balance sobre el alcance que se pudo lograr respecto de los objetivos formulados.

### **Hallazgos relacionados con el macronivel en estudio**

El primer gran nivel en el que se trabajó se refiere a la manera en que fueron formuladas las distintas medidas de política pública en materia educativa. La pregunta concreta formulada en un inicio es ¿cómo fue el proceso que se dio para la formulación y aprobación de la reforma educativa actual las modificaciones Constitucionales del 2012 y la



promulgación de las leyes secundarias en materia educativa? Respecto a ello, y con base a lo que hemos estudiado hasta aquí, podemos decir que ha sido un proceso gradual que mantiene continuidad del sentido orientador que se le ha impreso a la educación en las últimas dos décadas y media. Cabe apuntar que desde nuestra percepción dicho sentido no ha cambiado sustancialmente, ese sentido gira en torno a imprimirle un carácter relativista (Aristóteles y Montesquieu) y funcionalista (Pineda Guadarrama, 2002) en sus rasgos generales, orientando sus esfuerzos a la pretensión de ajustar la dinámica del estado, y su gobierno, para promover el mejor funcionamiento del mercado como objetivo principal, pues se considera que este es el mejor horizonte (y para algunos el único) posible para la realización contemporánea del ser humano.

Esta orientación, que ha implicado la supeditación del acto educativo al sistema productivo y entonces a las nuevas necesidades del mercado de trabajo, no es nueva empezó a vislumbrarse con renovados tintes a partir de la reforma educativa formulada en los años noventa del siglo pasado de una manera tenue y hasta, diríamos, tímida. Sin embargo, este proceso se fue intensificando y se vio enmarcado en la dinámica de los cambios políticos vividos durante los últimos regímenes del PRI y con la llegada de la alternancia política del PAN a la presidencia de la república. Durante la investigación nos fue posible documentar la manera en que los últimos sexenios del siglo pasado integraron propuestas asociadas a la inclusión de medidas de política pública con el sentido ya descrito, conjugándose con las prácticas tradicionales del régimen priísta y con las medidas asumidas ante la crisis de legitimidad y de credibilidad que enfrentaron dichos gobiernos, lo cual les obligó a negociar alguna parte del poder absoluto que detentaban, así como la necesidad de mostrar una mayor apertura y actitud democrática hacia el exterior, manteniendo vigente el sistema de botín y patrimonialismo instituido en el régimen político mexicano.

En consecuencia, podemos decir que en los dos primeros tramos de la reforma no se observó una oposición explícita (si la hubo más bien se trató de una resistencia pasiva) como sí ocurrió con la tercera fase. Debido a ello esa parte de la reforma se postergó hasta finales del año 2012 y se consolidó en el 2013 con la aprobación y publicación de las leyes secundarias a la reforma constitucional. Ese proceso fue más veloz que los anteriores, como ya lo hemos documentado, y no estuvo exento de complicaciones, resistencia y oposición,

nos parece que esa es una de las razones de su retraso pero, al mismo tiempo de la prisa por aprobarla en el marco del *Pacto por México*.

La última fase de la reforma se acompañó de una amplia campaña en diversos medios de comunicación (en la que participaron organizaciones públicas y privadas) lo cual contribuyó a la preparación de un ambiente de animadversión hacia la causa de los docentes, se les expuso como incapaces, beligerantes (revoltosos) y contrarios a cualquier idea de ser evaluados situación que, a través de la investigación, hemos podido constatar que no corresponde completamente a la realidad, pues ni en todos los casos, ni en todas las entidades de la república se ha manifestado tal oposición; más aún, existen docentes interesados legítimamente en mejorar el trabajo que realizan en sus espacios escolares, el reclamo, por lo regular, se centra en las incongruencias y simulaciones que ellos observan pues muchos de ellos no perciben cambios reales que beneficien el aprendizaje de los niños.

La siguiente pregunta formulada en este gran nivel se refiere a si es posible considerar que se adoptaron algunos rasgos discursivos provenientes de los enfoques de *nueva gestión pública* y gobernanza en los diferentes momentos y dispositivos asociados a la reforma educativa. A este respecto podemos decir que conforme fue avanzando el tiempo se formularon, cada vez con mayor claridad, medidas ligadas a la dinámica de mercado, con tinte empresarial que en México se sintetizan en la perspectiva contenida en el discurso de la *nueva gerencia pública*, ejemplos de ello se observan en cada una de las fases de la reforma donde podemos encontrar claros ejemplos de ello.

En los procesos de diseño curricular se observa que la orientación de los planes y programas se dirige a la formación de competencias para la solución de problemas de la realidad concreta con una visión pragmatista y orientada a la evaluación mediante el cumplimiento de objetivos y metas predefinidas, así mismo se observa la aplicación de pruebas estandarizadas con una orientación cuantitativa que entra en contradicción con el modelo cualitativo expresado en los planes de estudio y el uso de recursos técnicos que contemplan el argumento de eficientar los procesos de aprendizaje de los alumnos en el ámbito del aula.

En lo que respecta a los procesos de gestión el referido carácter relativista y funcionalista se puede reconocer en la emisión de mecanismos como la Normalidad Mínima, el Modelo de Gestión Educativa Estratégica, el Programa Escuelas de Calidad y los esquemas de incentivos o estímulos para los profesores mediante sistemas que ocupan criterios de mercado, la participación de agentes –organizaciones- externos a la SEP (a la manera de ONG’s algunas veces o como empresas de consultoría otras) para apoyar el diseño y formulación de diversas acciones tal como pudimos reconocer en la participación de Pablo Latapí y, más recientemente, la de Mexicanos Primero y otras entidades -como el IMCO-, acciones que son acordes a la idea de ocupar los servicios de organizaciones externas de expertos para establecer una manera de gestión más abierta respecto a la toma de decisiones.

Por otro lado en el gobierno de la escuela se ha buscado promover mecanismos en línea con la perspectiva de la gobernanza pues se ha buscado ampliar en margen de participación a través de los Consejos Técnicos Escolares con la inclusión de los padres de familia y otros actores cercanos a la entidad escolar así como mecanismos de consulta y vigilancia externa aunque en la práctica poco funcionen.

Respecto del último tramo de la reforma, promovida por el gobierno de Peña Nieto, podemos decir que las medidas no presentan modificaciones en relación al referido sentido relativista y funcional, más bien se fortalecen con esquemas tendientes a profesionalizar a los profesores y los mandos medios del sistema mediante la evaluación del desempeño y el mérito como criterios fundamentales a considerar para asignar plazas y definir promociones en la pirámide de la organización; además, se establecen medidas de control que combinan esquemas flexibles y de carácter burocrático, se definen, al mismo tiempo, procesos de evaluación del desempeño a través de instancias externas y de carácter independiente (el INEE adquirió autonomía constitucional) entre otras medidas que nos remiten a una coherencia con los discursos de gestión pública antes referidos.

Finalmente la última pregunta se refiere a la posibilidad de reconocer la participación de actores claves en la formulación de las reformas mediante el estudio del discurso contenido en los diferentes documentos emitidos al respecto. Como pudimos observar en el transcurso de la investigación, la formulación de política pública en materia educativa en México ha estado definida por la participación de diferentes actores como lo fue, en

diferentes momentos y bajo diversas modalidades, la participación de Pablo Latapí. Como observamos en el capítulo II –apartados 2.4.b- Latapí colaboró de manera destacada en la definición del ANMEB en 1992 hasta el arribo del gobierno de la alternancia con Vicente Fox –capítulo III, apartado 3.1.c-, él reconoce en sus memorias que prácticamente todas las innovaciones fueron concebidas y formuladas por el Equipo de Transición del Área de Educación (ETRE) comandado por Rafael Rangel Sostmann y un equipo importante de distinguidos investigadores fueron aplicadas durante ese sexenio y los siguientes.

Es importante señalar que buena parte de ese equipo sigue participando de manera relevante en los órganos de gobierno de la actividad educativa en el plano federal (el caso más destacado es el de Sylvia Schmelkes al frente del INEE). Sin embargo, la influencia de Latapí –aunque no del equipo que él formó- se vio disminuida y, después, interrumpida por su deceso en el año de 2009. Sin embargo, nos parece que su labor abrió la posibilidad de participación de otros actores quienes mantuvieron el sentido de la reforma y, además, le agregaron nuevos tintes más cargados hacia los criterios de mercado y de gestión empresarial, tal es el caso de la fuerte influencia de *Mexicanos Primero* que asumió la figura de un especializado *Think Tank* y ha mostrado capacidad para incidir en las decisiones y formulación de política pública del gobierno federal así como otras organizaciones ya listadas en el capítulo III –apartado 3.3- de esta tesis.

Con lo hasta aquí señalado podemos decir que la investigación realizada nos ha permitido formular respuestas a los cuestionamientos hechos en un inicio para este macronivel. Además a partir de la revisión de la literatura podemos afirmar que este trabajo contribuye a realizar un estudio amplio del proceso de reforma de una manera como no se había hecho antes, en ese sentido se pudo encontrar que, aun cuando hay una literatura abundante, la mayoría trata la reforma de manera parcial o desarticulada en sus fases y no como un proceso continuo que está conectado y tiene sentido en su conjunto. También pudimos reconocer que la reforma es un fenómeno inteligible a la luz de un ejercicio histórico-analítico que nos permite reconocer la manera en que se entrelazan diversos aspectos de orden social, político y económico para formular y poner en marcha un dispositivo de carácter nacional que busca orientar la acción educativa en cada una de las

entidades de la república con un marcado carácter isomórfico y con la participación de actores estratégicos identificables al interior de organizaciones creadas para realizar esa tarea.

Consideramos que con lo anterior quedan atendidas las preguntas realizadas en relación al macro nivel. Sin embargo aún tenemos varios cuestionamientos a los cuales responder de manera explícita, por lo que ahora pasamos a atender los correspondientes al segundo gran grupo: los del nivel meso o intermedio.

### **Hallazgos relacionados con el mesonivel en estudio**

Este nivel es sumamente relevante para los efectos del presente trabajo pues tiene que ver con lo ocurrido en el espacio de intermediación del proceso de implementación. Recordemos que uno de los objetivos principales de este trabajo se refiere a estudiar el caso del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos en tanto organización que ha sido asignada como responsable de la actividad educativa en la entidad morelense. A partir de la revisión de la literatura corroboramos que hay pocos estudios con una perspectiva local sobre implementación de políticas educativas y no encontramos alguno que explore, específicamente, el plano organizacional con un enfoque de políticas públicas. Cabe señalar que en el último tramo de la investigación pudimos ubicar dos trabajos de tesis doctoral que atienden, desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, los procesos de descentralización y el cambio institucional en las administraciones subnacionales (Olin Balderas, 2015 y Ortiz Medina, 2015) los enfoques desarrollados son diferentes pero pretenden cubrir el tema relativo a la definición de políticas federales y su efecto en el plano local.

Al igual que en el anterior nivel se formularon tres preguntas para orientar la investigación. La primera de ellas se refiere a identificar si hubo modificaciones a la *arquitectura institucional* y en la *estructura organizacional* del instituto a partir de la puesta en marcha y difusión de las reformas. Sobre la *arquitectura institucional* podemos decir que en el plano formal, sobre todo en el último tramo de reformas pero no solo, se han agregado diversas disposiciones –principalmente desde el ámbito de la autoridad federal- que pretenden construir una *nueva institucionalidad* modificando, de manera sustancial, las reglas del juego existentes hasta antes de la reforma mediante dispositivos que incluyen

mecanismos de control de carácter coercitivo y burocrático, combinados con criterios de mercado con esquemas flexibles y dinámicos.

De esta manera la emisión de diversos ordenamientos, particularmente en el ámbito federal, ha tenido la intención de conformar una *nueva institucionalidad* en el plano local que ha ido sufriendo adaptaciones, así lo demuestra los cambios a la Ley Estatal de Educación, al Reglamento de la Secretaría de Educación local y a diversos documentos –como los Planes Estatales de Desarrollo- que adecuan los ordenamientos locales para ajustarlos a las líneas marcadas desde el gobierno federal tal y como quedó documentado en el capítulo V, específicamente, en el apartado 5.2.c.

Por otro lado, el fenómeno de institucionalización no solo incluye los ordenamientos formalmente instituyentes sino que, en el plano informal, se agregan la adopción de un conjunto de rutinas, procedimientos, estrategias, convenciones, formas organizacionales, roles, uso tecnologías, creencias, paradigmas, códigos, rasgos culturales y conocimientos en torno a los que gira la dinámica (March y Olsen, 1984 y 1989). En ese ámbito se encontró la existencia de fenómenos asociados al proceso de implementación, los cuales han impactado de manera relevante las rutinas, procedimientos y convenciones que se han adoptado en el *Instituto* a partir de la implementación de las diversas fases de la reforma, tal como quedó documentado en el capítulo V –apartado 5.3-. Así mismo se pudo observar la manera en que se han mantenido, adecuado y trastocado el conjunto de creencias, códigos de conducta, esquemas culturales y gremiales así como los conocimientos que se ocupan para la operación de las diferentes fases de la reforma, ello pudo apreciarse de manera amplia en el segmento dedicado al análisis de las *narrativas locales* en el mismo apartado 5.3 del quinto capítulo.

Al mismo tiempo y, en concordancia con Del Castillo (2000), podemos decir que las acciones de los individuos participantes en la organización en estudio (el IEBEM) se han basado fundamentalmente en identificar la conducta normativa adecuada, es decir, su actuar ha sido definido con base en las reglas de adecuación y no con base al cálculo racional de las consecuencias de riesgo posibles al no asumir los rasgos impuestos por la reforma; ello ha implicado que al instituir nuevas rutinas se haga posible evitar conflictos debido a que estas proveen códigos de significado que facilitan la interpretación de posibilidades ambiguas, restringiendo los ámbitos de negociación dentro de márgenes manejables y asegurando así la

aplicabilidad de los acuerdos; ello ayudado a mitigar los eventos impredecibles creados por estructuras abiertas (que actúan, en buena medida, con base a las disposiciones del gobierno federal) y dar certeza a los procesos decisorios en condiciones de incertidumbre.

Por otro lado, en línea con Brunsson y Olsen (2007), podemos decir que las organizaciones están institucionalizadas en la medida en que su comportamiento está determinado por las reglas culturalmente condicionadas, las cuales se manifiestan en ciertas *rutinas de acción* y le dan significado a esas acciones; reflejan valores, intereses, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables. Este proceso ocurre de manera continua, y lo podemos caracterizar al retomar la idea de Berger y Luckman (1968) sobre el grado de *acciones habitadas* por los actores (en los niveles de habituación, objetivación y sedimentación) podemos decir que las diversas medidas de la reforma se encuentran entre la habituación –el último tramo de reformas- y la objetivación –la reforma curricular y la de gestión- de manera que se han ido asentando de manera gradual los rasgos generales de la reforma.

Por otro lado, respecto de la *estructura organizacional*, después de haber revisado de manera amplia las diversas decisiones tomadas al interior de la entidad, pudimos reconocer que los cambios a la estructura organizacional no fueron mayores a pesar de la emisión del nuevo Estatuto Orgánico que le da sustento legal a la referida organización. En ese sentido logramos identificar que las modificaciones ocurridas en los últimos tiempos no son resultado únicamente de los procesos de reforma sino que forman parte de un conjunto de medidas (de austeridad) implementadas por el actual gobierno del perredista Graco Ramírez. Así el IEBEM mantiene la estructura básica de una dirección general, supeditada a una junta de gobierno, y ocho direcciones de área. Lo que sí sucedió, sobre todo con el último tramo de la reforma, fue que se reubicaron a aquellas personas que tenían plaza docente pero que estaban comisionados en las oficinas centrales del instituto, así como la desaparición de la figura de los *Jefes de Sector* que fue promovida desde las autoridades federales pero, como pudimos documentar, la causa de los ajustes se debe, principalmente, a otras causas y no a la reforma.

Es un hecho que a partir del año 2000 con el arribo de la alternancia política a la entidad se cubrieron los vacíos presentes dejados por las últimas administraciones priístas quienes fueron omisos para dotar al Instituto de los elementos normativos suficientes para

facilitar su trabajo y operación. De esta forma además del *Decreto de Creación* se formuló el *Reglamento Interno del IEBEM* y se realizaron ajustes en repetidas ocasiones al *Manual de Organización* del Instituto.

También se observaron cambios en la conducción ejercida por los diferentes directores generales. En ese sentido se pudo observar amplios esfuerzos ligados a la intención de ajustarse a las medidas promovidas por las autoridades centrales la intención de conciliarlas con los intereses locales, en particular, con las directrices establecidas por los diferentes gobernadores del estado. De esta forma encontramos coincidencias con la perspectiva de Friedberg respecto a que la resolución de problemas materiales induce u obliga a los individuos a cooperar entre sí a efecto encontrar una solución, ya que los problemas se tienen que resolver en común, de manera que el control diferencial define el campo de acción y las relaciones de intercambio de los participantes (Friedberg, 1997, p. 259); así se observó la necesidad de establecer esquemas de gestión que incluyeron sistemas de control diferencial, estableciendo esquemas de mediación en las relaciones de intercambio entre los participantes –es en parte el papel jugado por la figura de *Enlaces* o *Coordinadores Estatales*– además, como ya dijimos, un aspecto que se agrega es el hecho de que todos los problemas ocurren en un contexto de desigualdad e incertidumbre.

Respecto de la primera cuestión –la desigualdad–, esta se origina porque las relaciones de los actores ocurren bajo la existencia de un campo de desigualdad estructurado por las relaciones de poder y dependencia –sobre todo en un organización vertical como es el caso del IEBEM–, donde dominan aquellos actores que han sido capaces de imponer una cierta definición de los problemas a resolver: el sindicato, las organizaciones no gubernamentales, las empresas de consultoría o los grupos pertenecientes la alta burocracia gubernamental. Por otro lado, la incertidumbre se constituye el principal recurso en las negociaciones de unos con otros puesto que, al haberla, los actores son capaces de controlarla parcialmente, pudiendo sacar ventaja e imponerse frente a aquello de lo que dependen (Friedberg, 1997). Estos dos elementos son de especial relevancia en la caracterización de los procesos de relación de los actores ante la implementación de las políticas públicas provenientes del centro. El control diferencial se puede vislumbrar a partir de la complicada labor del plano meso –intermedio– que obligó a las autoridad local a fungir como intermediario y al mismo



tiempo como autoridad ejecutante por lo que se vio en la necesidad de establecer medidas de control diferencial ante las distintos actores involucrados e instituyendo figuras que actuaron como articuladoras (bisagra) entre las disposiciones de la autoridad central y los actores en el plano local.

Lo anterior es, sin duda, una de las cuestiones más complicadas respecto del ejercicio de la gestión educativa en las entidades, el problema de la coordinación equilibrada de las distintas fuerzas e intereses en torno al hecho educativo que, por otro lado, se encuentra fuertemente politizado y con grupos de interés muy fuertes (como el sindicato o las organizaciones no gubernamentales vigilantes) en el que las relaciones se basan en un juego de poder que obliga a la existencia constante de procesos de negociación, ello ante un diseño de políticas públicas que establece estructuras normativas restrictivas las cuales pretenden instituir nuevas reglas del juego, donde las necesidades e intereses de los grupos no necesariamente son convergentes y menos ante la aplicación de medidas que los actores pueden percibir como contrarias a sus fines. Estos se encuentra enfrentados, además, en un sistema donde abundan prácticas, interacciones y relaciones no previstas oficialmente e incluso clandestinas y ocultas constituyéndose una realidad paralela (Friedberg, 1993), todos estos rasgos pudieron apreciarse en las *emisiones discursivas* captadas mediante entrevistas constituidas como *narrativas locales* que hemos presentado en el capítulo V de esta tesis.

La segunda pregunta está referida a *la manera en que el discurso presente en la reforma ha sido asumido por parte de los actores en este nivel de toma de decisiones*. A este respecto podemos decir que la recepción del discurso contenido en la reforma ha sido muy disímil. Por ejemplo, para el caso de la reforma curricular la recepción tiene un amplio abanico de maneras de asumir el discurso contenido en planes y programas. Para algunos – nos referimos fundamentalmente a las autoridades educativas locales- es similar a lo que ya se venía haciendo con anterioridad, solo encuentran un ligero cambio de lenguaje y por tanto les parece irrelevante y, entonces, explican que los profesores buscan continuar con las prácticas que siempre han realizado –seguir el libro de texto al pie de la letra- de no existir algún mecanismo de regulación (Friedberg, 1993) que los obligue a cambiar sensiblemente sus prácticas cotidianas. Para otros, la instauración del *enfoque de competencias*, la *metodología de proyectos*, los *estándares curriculares* y la manera en que se va construyendo

el *perfil de egreso de la educación básica* contemplado en los planes y programas constituyen un cambio de fondo a la manera en que ahora deben hacerse las cosas en el espacio áulico y entre estas dos posturas –quienes ven una innovación profunda y los que perciben solo pequeños cambios- hay una gran variedad de posiciones al respecto.

Lo que si podemos identificar con mucha claridad es que entre exista una mayor participación e involucramiento en el estudio y conocimiento de los nuevos planes y programas se conforma, al mismo tiempo, una visión que hace a los actores más analíticos y críticos, pues se obliga a reconocer la coherencia interna del discurso contenido en el diseño curricular vigente y un buen número de medidas de carácter burocrático implementadas, tal es el caso de las propuestas de orden cualitativo contenidas en los planes y programas y los esquemas de evaluación del desempeño que, al final, adquieren un carácter inefablemente cuantitativo.

Por otro lado la recepción del discurso sobre la reforma a los procesos de gestión, al parecer es aún muy lejana a la mayoría de los docentes y directores. Así lo pudimos constatar al conversar en las entrevistas con los actores seleccionados, alguno de ellos nos dijo que los docentes de lo que menos pueden saber es de administración y gestión. Sin embargo pudimos reconocer que de igual manera la recepción va del rechazo completo a la aceptación total de los principios de gestión propuestos, pasando por el escepticismo y la descalificación simple de las acciones tomadas en este ámbito.

De esta manera también pudimos observar que se conoce poco acerca del Modelo de Gestión Educativa Estratégica y que en varios casos se considera que la adopción de criterios empresariales para la gestión educativa y escolar puede ser un medio para mejorar las cosas que ocurren en el plano educativo, siempre y cuando sean reales y no se acuda a la simulación y al doble discurso. Cabe destacar que esta *postura moderada* no es la que predomina, sino que se observa una mayor *actitud crítica* que discute la posibilidad de hablar de *gestión de la calidad* de la misma manera que ocurre en el plano empresarial, por lo que se adopta una postura contraria al uso de esa terminología como quedo registrado en las emisiones discursivas recuperadas mediante las entrevistas.

En ese mismo tenor la mayor aceptación de ese discurso se observa en el caso de los grupos que, trabajando en áreas centrales, detentan una formación ingenieril o técnica, es ahí donde la recepción de estos argumentos es mejor e, incluso, desata el entusiasmo de algunos ante la posibilidad de los cambios que un discurso así entraña y se adopta una actitud a favor con el firme convicción que ese discurso entraña la solución a los problemas que se enfrentan en el plano educativo.

Por otro lado, los rasgos contenidos en el último tramo de la reforma –jurídico-laboral- presentan un amplio rechazo que ha sido también documentado en esta investigación. No obstante lo anterior también se observaron ejercicios de autocrítica, en especial de alguno de los entrevistados del nivel de Coordinación/Enlace Estatal, quien explicó que se cometieron muchos excesos y que, debido a ello, se vio la necesidad de ordenar a quienes estaban cometiendo acciones indebidas (por ejemplo el sindicato y las personas cercanas a este) tales como no trabajar y cobrar, beneficiarse de los estímulos en Carrera Magisterial, estar asignado a comisiones y detentar varias plazas docentes sin devengar el salario recibido, entre otras cuestiones por lo que, de manera un tanto ambigua, se ve perciben rasgos positivos en ese último tramo de la reforma y se explica que quienes siempre han trabajado y hacen su labor lo mejor que pueden no van a tener ningún tipo de problemas, solo se trata de informarles e involucrar adecuadamente a los profesores para la aplicación de estas medidas.

Cabe señalar que es en este nivel donde se lleva a cabo con claridad la gestión de las *relaciones intergubernamentales*, pues como ya dijimos, el aparato administrativo es la columna vertebral del proceso de implementación. En relación a ello pudimos reconocer que a pesar del que el proceso de desconcentración de los servicios educativos del año 1992 –con el ANMEB- cuenta ya con más de dos décadas de haber sido implementado, en la práctica se mantuvieron elementos esenciales de la gestión de la educación básica bajo el control de la autoridad federal y las referidas relaciones dejaron en un papel de operador a las organizaciones estatales sin otorgarles una autonomía real. Ello se reflejó en la búsqueda de apegarse a lo que las autoridades federales dispusieron, sin considerar el menor margen de maniobra en el plano local.

Finalmente, la tercera pregunta se refiere a ¿cuáles son los efectos que provocó la reforma en la dinámica organizacional de las instancias estatales encargadas de

implementarlas y que actualmente la operan? Como hemos podido documentar la dinámica de la organización se ha ido modificando de manera gradual en función de los requerimientos que la autoridad central ha ido exigiendo a las autoridades locales y a los cambios políticos que han ocurrido en la entidad. En primera instancia se han ensayado esquemas para la definición del director general basándose, en algunos casos, en la selección apoyada en pruebas de aptitud y evaluación curricular según el testimonio de algunos de los entrevistados –el caso de DG1 y de CE2 quienes declararon haber llegado a esa posición mediante evaluaciones como las señaladas-. Sin embargo, también es claro que no se han instituido mecanismos transparentes para la designación del titular de la dirección general y menos de las demás posiciones de la estructura organizacional del Instituto, manteniendo así una definición discrecional de esas posiciones y la mayor parte de las veces atendiendo a criterios de carácter político.

Por otro lado, sobre todo con la última fase de la reforma, se ha generado una sensación de incertidumbre e indefensión pues es evidente para muchos, tal como lo declaró CE1, que el sindicato ha perdido fuerza y capacidad para defender a sus agremiados. Aunque para algunos el que el sindicato no tenga la fuerza que antes tenía es una buena señal, para otros ello ha significado el fin del cogobierno enarbolado antaño por la lideresa nacional del SNTE como un logro y una muestra del poder adquirido ante las autoridades federales. No debemos olvidar que todos los empleados del sistema educativo siguen siendo parte del sindicato como lo señala aun el *Contrato Colectivo de Trabajo*, no obstante, un sindicato mermado y disminuido modifica la correlación de fuerza y, definitivamente, deja al gremio supeditado a las definiciones de la autoridad federal y estatal.

Podemos decir que la dinámica del Instituto está entrando a una fase *construcción de nuevos equilibrios* ante los cambios promovidos con la instauración de la política educativa actual, esta dinámica no es simple sino compleja y está en proceso de definición. Desde nuestra óptica a ella se agrega la redefinición de la manera en que la plantilla del magisterio local se reconfigura mediante la entrada de profesores por concurso de oposición y sin recurrir a las prácticas corporativas que antaño eran favorables para el sindicato y la clase política en el gobierno. Suponemos que este cambio va a representar la reconfiguración de la identidad de los docentes de manera que al llegar por mérito propio y ser promovido con base

en exámenes y concursos de oposición -si es que los concursos de oposición y los exámenes de promoción no se pervierten-, los docentes no tendrán que mantener una lealtad hacia aquellas figuras que anteriormente les favorecían de múltiples maneras, lo que contribuiría a disminuir el compadrazgo, el amiguismo y el nepotismo; es importante decir que esto no es automático ni garantizado, sino solo la posibilidad de que ocurra una tendencia hacia allá si se conjugan los elementos favorables para ello.

Por otro lado, la participación de académicos en la entidad y la conformación de una clase política local se encuentran también en proceso de construcción lo que hace pensar la posibilidad de que otros actores podrían incorporarse a la definición de la política educativa estatal en el futuro cercano. Cabe resaltar que ya ha habido una experiencia interesante al respecto, nos referimos a la elaboración del Programa Estatal de Educación en el año 2000 y las subsecuentes consultas que, aunque para algunos de los entrevistados has sido parte de una simulación, en la realidad abonan a construir una memoria colectiva sobre la capacidad que se tiene para incidir en esos y otros temas en la entidad.

### **Hallazgos relacionados con el micronivel en estudio**

El trazo realizado en el diseño de la investigación nos llevó a considerar el estudio de lo que ha ocurrido en un nivel micro, en el espacio cotidiano, del día a día en las aulas, que es donde en se percibe con mayor claridad el impacto de las políticas públicas diseñadas en la cúpula. En ese ámbito tampoco se pretende hacer generalizaciones sino solo identificar y estudiar pequeñas muestras, al modo como lo hace un recopilador de historias, sobre la manera particular en que ha ocurrido la implementación de la reforma en una de las entidades del país.

En continuidad con lo que hemos venido presentando las preguntas realizadas para el nivel micro fueron igualmente tres. La primera se refiere a *cómo se involucraron los profesores, directivos y supervisores que operan la reforma en el proceso de implementación*. A este respecto pudimos observar que las maneras de involucrarse fueron diversas, hay quienes de plano no quisieron saber más especialmente sobre el último tramo de la reforma –avaluarse para la permanencia con la posibilidad de perder su estabilidad laboral- y terminaron acudiendo al retiro y a la jubilación.

En razón a lo anterior hemos señalado que las características de la organización –en cuanto a la estructura formal e informal- están estrechamente relacionadas con las prácticas de los participantes (desde directores hasta ejecutantes), prácticas que remiten a las aptitudes de organización, es decir, en su capacidad cognoscitiva y de relación para participar en el juego de la cooperación y el conflicto que tiene lugar en la organización (Friedberg, 1993). En ese plano se juega la autonomía de los actores para ejercer su poder y decidir cómo asumen las directrices marcadas de manera formal por lo que, sobre todo en los dos primeros planos de la reforma, se han observado prácticas que muestran la capacidad de los actores para tomar decisiones inclusive si tienden a ser distantes a lo dispuesto en los ordenamientos formales.

Es evidente que, dependiendo del aspecto de la reforma al que nos refiramos, se han adoptado diversas formas de involucrarse en ella, así en el caso de la reforma curricular hay quienes se han mantenido distantes, poco preocupados por adentrarse con mayor profundidad en los vericuetos teóricos y prácticos del discurso contenido en los planes y programas, mientras que otros se han involucrado de manera profunda generando verdaderos expertos en el ámbito pedagógico didáctico, desafortunadamente no es esta condición lo que predomina. Como refiere Friedberg (1993) la estructura formal definida, no es la simple expresión de una lógica de eficacia; como instrumento de gobierno y regulación de la organización, esa estructura es producto de negociación entre los participantes, es también la expresión -cristalizada y codificada- de una relación de fuerza así como de un convenio entre los participantes, su función es intentar fijar ese convenio aunque la mayor parte de las veces hay una gran distancia entre lo establecido de manera formal y lo que ocurre en lo cotidiano.

Por otro lado, en el plano de la gestión el aparato teórico-conceptual y su aplicación práctica los actores claves no se han involucrado de manera consistente. En muchos casos la formulación de los planes estratégicos elaborados por las autoridades escolares han sido realizados siguiendo patrones estandarizados, con escasos elementos de creatividad y, en muchos casos, se tiene noticia de que son resultado de una copia textual de otros planes para cumplir con el requisito burocrático, lo cual implica que se ha recurrido a la simulación para cubrir el requisito.

En ese sentido cabe la advertencia hecha por Friedberg sobre que la estructura y las reglas formales de la organización, por relevantes que sean, constituyen una descripción muy aproximativa del trabajo cotidiano de una organización: el trabajo real se aleja del prescrito, las líneas jerárquicas, por lo general se sortean y evitan, los procesos de decisión siguen de manera parcial los esquemas teóricos y el conjunto de medidas reales para solucionar los problemas asumen formas inesperadas y, a veces, sorprendentes que no respetan los límites formales de la organización ni la asignación de las prerrogativas establecidas por el organigrama y los manuales de lo que se puede considerar un adecuado trabajo de gestión (Friedberg, 1993, Pág. 287).

La segunda pregunta formulada gira en torno a *si los profesores identifican los rasgos del discurso presente en la reforma y de qué manera perciben sus efectos en ellos como docentes y en sus alumnos*. A partir de las entrevistas realizadas a cada uno tres grupos pudimos observar que los profesores identifican de manera general los rasgos del discurso contenidos en las diversas medidas de reforma y que el grado de profundidad sobre cada tema varía de manera importante siendo lo más cercano al docente lo que se refiere a la reforma curricular, mientras que lo que se refiere a la reforma de gestión se sabe más de las implicaciones operativas –la organización de las reuniones del *Consejo Técnico Escolar* o sobre la manera en que opera el *Programa Escuelas de Calidad* y la elaboración del *Plan Estratégico de Transformación Escolar*-, y de manera aun distante las implicaciones jurídicas y administrativas del último tramo de la reforma.

Sobre el efecto que observan de la reforma sobre los docentes podemos decir que se han visto obligados a trabajar, a estudiar más, a documentarse y, entonces, se han visto con una mayor carga de trabajo, lo que no necesariamente se verá reflejada en mejores condiciones de aprendizaje para sus alumnos. Se nos dijo que, en muchos casos, los profesores han adoptado una condición de sobrevivencia porque están más preocupados en obtener una buena evaluación del desempeño que en mejorar los aprendizajes reales de sus alumnos. Es importante señalar que esa ha sido una práctica vista durante la operación del Programa Carrera Magisterial, de esta manera se refiere que los programas de estímulos ligados a criterios de mercado encuentran fuertes limitaciones para contribuir a la mejora de los aprendizajes de los alumnos.

No obstante para otros actores las medidas contenidas en el último tramo de la reforma representan una manera de acoso laboral en la medida de que se encuentran sujetos a una serie de medidas de supervisión y evaluación constante que, incluso, pone en riesgo su condición laboral.

También es cierto que existe lo que podríamos llamar una *mística del trabajo docente*. Con lo anterior nos referimos a que existen docentes con la firme convicción de que su deber está consagrado a los niños que atienden; esta consideración está por encima, incluso, de sus derechos laborales y de profesores, así se nos dijo por parte de algunos de los entrevistados:

**S1.** Solo diría que si queremos lograr una verdadera educación de calidad tenemos que dejar de lado la simulación y cada actor debemos hacer lo que nos toca hacer, y recuperar el principio pedagógico número uno que viene en el Plan de Estudios: El alumno en el centro de todo el hecho educativo.

**DA2.** *El lugar en esta sociedad más sagrado tiene que ser es la escuela, más que la iglesia y más que el hospital, más que la cabina de policía y la fregada, el teatro, la escuela. Si los chicos que van a la escuela no son felices, nos está llevando la fregada.*

Nos parece que, afortunadamente, en un buen número de docentes mantiene una posición muy cercana a la aquí presentada y se encuentran profundamente preocupados por lo que sucederá con sus alumnos a partir de las medidas de política educativa implementadas. Otro de los efectos que se percibe es la presencia de una inseguridad sobre la estabilidad laboral de la que serán presa los docentes, lo que eventualmente conduciría a que los profesores se vean en la posibilidad de brincar de un trabajo a otro “como chapulines” en búsqueda de mejorar su ingreso además de que se podría producir un proceso de atomización por el corte individualista que tiene impreso el último tramo de la reforma.

Y por último nos preguntamos ¿de qué forma los esquemas implícitos en su conducta, favorecen o limitan la apropiación conceptual y discursiva para la operación de la reforma? A este respecto podemos decir que este punto se refiere a lo que podríamos llamar los rasgos culturales impresos en el gremio de los docentes. Según pudimos observar en las declaraciones hechas durante las entrevistas los mayores problemas ligados a la cultura del magisterio es desaparecer el escalafón y la antigüedad como elemento base de la promoción y de los incentivos.



La otra gran resistencia se refiere (según DA2) a pensar que el nombramiento de docente era de por lo menos 30 años o de por vida y que ahora está sujeto a revisión cada cuatro años y a que esa antigüedad fuera la base para el reparto de grupos y materias en educación básica, ahora alguien con menor antigüedad puede ser director o supervisor si cumple con lo establecido en la convocatoria lo que en la práctica puede representar un severo cuestionamiento hacia la capacidad y experiencia de los profesores más jóvenes que, eventualmente, accedan a esas posiciones y finalmente se dice: “El otro gran obstáculo mental que tenemos los profesores es comprender que están primero los alumnos y luego nosotros. Las escuelas estaban organizadas [...] en función de los intereses de los maestros y lo que tiene que privilegiarse es el interés de los alumnos” (DA2).

Estos son solo algunos de los ejemplos que documentamos con las entrevistas realizadas sobre los rasgos culturales que detenta el magisterio y que nos parecen ilustrativas de la manera en que esos rasgos son un elemento presente en el proceso de construcción de una nueva institucionalidad organizacional. Lo que nos resta ahora es identificar algunos puntos relacionados con el alcance de los objetivos propuestos para este trabajo lo que haremos a continuación.

### **Alcance de los objetivos de investigación planteados**

El objetivo general se refirió a estudiar los efectos que ha tenido la implementación de la actual Reforma a la Educación Básica, en la dinámica organizacional del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos durante el periodo 2002-2015, con base en un enfoque de estudio de las narrativas locales, para ampliar nuestra comprensión sobre la operación de la Reforma.

A este respecto consideramos que el trabajo realizado nos permitió estudiar de manera amplia y profunda los efectos que, en el plano organizacional, ha tenido la implementación de la reforma y que el estudio de las narrativas locales nos permitió acudir a una estrategia diferente a los estudios de impacto o de un carácter positivista simple. De manera que pudimos profundizar sobre la manera en que los actores locales se articularon con las autoridades federales y los cambios ocurridos en la institucionalidad y la estructura organizacional de las entidades estatales.

Por otro lado podemos decir que la investigación no estuvo exenta de dificultades. Algunas de ellas tuvieron que ver con la posibilidad de tener a más actores relevantes entrevistados y a que debido a sus ocupaciones algunos de los que se iban a entrevistar en inicio al final no pudieron brindarnos la entrevista, sin embargo se logró sustituirlos con personas que de manera similar nos permitieron profundizar en sus experiencias y conocimientos. Por otro lado se tuvo que codificar y analizar una gran cantidad de información grabada –más de 16 horas de grabación- que representó un gran reto por la selección que debió hacerse dejando fuera mucha información valiosa que, esperamos, pueda ser presentada en otro momento y espacio.

Respecto de los objetivos específicos (que fueron cuatro), el primero consideró la idea de reconstruir históricamente la manera en que fue diseñada la reforma educativa y los elementos discursivos contemplados, así como los mecanismos definidos para su implementación. Sobre este punto nos parece que se pudo hacer un amplio ejercicio de reconstrucción y, además, se propuso la idea de que la reforma está constituida por fases, identificadas con precisión, y que además existe un hilo conductor que hace posible su entendimiento más amplio: el sentido más general que se le ha impreso a la reforma.

El segundo objetivo giró en torno a identificar los mecanismos que han sido delineados para adecuar la dinámica organizacional a la Reforma de la Educación Básica. En relación a este asunto podemos decir que nos fue posible identificar los mecanismos delineados los cuales, en el plano local, están asociados a las definiciones de carácter político asumidas por el gobierno en turno y las complicaciones inherentes a la presencia de grupos y organizaciones con capacidad para incidir en las acciones tomadas y en el plano federal corrieron por la lógica de establecer, sobre todo en la última fase de la reforma, mecanismos coercitivos considerados en la ley para lograr su cumplimiento.

Por otro lado, el tercer objetivo consideró valorar la participación de *actores estratégicos o relevantes*<sup>79</sup> en la implementación de la Reforma para el caso del Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos. Respecto de este aspecto consideramos que a partir de la

---

<sup>79</sup> Estos son aquellos que cuentan con recursos (de poder) suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coopedge, 1996, citado por Prats, 2003)

selección que se hizo de los *actores clave* fue posible recuperar mediante actos de habla, constituidos como narrativas locales, los testimonios, experiencias y conocimientos de un grupo de actores relevantes que incluyó tres niveles de participación en la implementación de las diferentes fases de la reforma y a partir del esto se dio la posibilidad de realizar una valoración de su participación, de manera que pudimos ampliar nuestro conocimiento sobre el proceso de implementación de la reforma educativa en la entidad morelense.

En el cuarto objetivo nos propusimos analizar la manera en que han sido difundidos y adoptados los aspectos centrales de la reforma entre los actores (profesores, directores y supervisores) y la manera en que estos los llevan a la práctica. A ese respecto pudimos constatar que, a pesar de los diversos esfuerzos realizados por los diversos niveles y ámbitos de gobierno, la difusión de aspectos relacionados con las diferentes fases de la reforma aún no ha sido suficiente para garantizar el manejo y conocimiento pleno por parte de los actores involucrados en su operación, aunque vale la pena señalar que este asunto es diferenciado porque la reforma curricular, ha sido ampliamente difundida al igual que los aspectos de gestión, sin embargo para el caso de la tercera fase de la reforma se aprecia aun una baja difusión que ha permitido el que se ignoren aspectos relevantes de la misma que podrían redundar en omisiones graves y, entonces, una eventual afectación a los sujetos de la misma.

Finalmente podemos decir que el desarrollo de la investigación nos permitió formular algunas respuestas a las preguntas formuladas y cumplir de manera muy cercana a los objetivos propuestos en un inicio. Nos parece que este trabajo contribuye a cubrir un vacío de estudios que aborden desde una perspectiva local los procesos de implementación de políticas públicas en materia educativa considerando la experiencia y trayectoria de actores estratégicos.

# Anexos

*Anexo 1. Universidades y países de autores participantes en el Handbook de Organizational Institutionalism (edición 2008)*

Países	Estado	Ciudad	Universidad	Número de autores
Estados Unidos	Michigan	Michigan	University of Michigan	4
Estados Unidos	California	Palo Alto	Stanford University	5
Estados Unidos	California	Sacramento	University of California Davis	4
Estados Unidos	Illinois	Campaign	University of Illinois at Campaign-Urbana	2
Estados Unidos	Texas	Lubbock	Texas Tech University	2
Dinamarca	Copenhague	Copenhague	Copenhague Business School	1
Estados Unidos	Texas	Austin	University of Texas at Austin	2
Estados Unidos	Illinois	Evanston	Northwestern University	3
Canada	Alberta	Edmonton	University of Alberta	7
Suecia	Gotenburgo	Göteborg	Göteborg University	1
Canada	Ontario	Kingston	Queen's University	2
Canada	Quebec	Montreal	McGill University	2
Francia	Paris	Cergy	ESSEC Business School	1
Gales UK	Gales	Cardiff	Cardiff University	2
Estados Unidos	Rhode Island	Providence	Brown University	2
Estados Unidos	California	Los Angeles	University of Southern California	1
Estados Unidos	Massachusetts	Chesnut Hill	Boston College	1
Australia	Victoria	Melbourne	University of Melbourne	1
Suiza	Lucerna	Lucerne	University of Lucerne	1
Estados Unidos	California	Berkeley	University of California Berkeley	1
Suecia	Uppsala	Uppsala	Uppsala University	3
Alemania	Speyer	Speyer	German University of Administrative Sciences in Speyer	1
Canada	Vancouver	Vancouver	Simon Fraser University	1
Estados Unidos	Iowa	Iowa	University of Iowa	1
Inglaterra UK	Londres	Londres	Imperial College	2
Austria	Wien	Wien	Wirtschaftsuniversität Wien	1
Canada	Ontario	Toronto	York University	1
Alemania	Colonia	Colonia	Max Planck Institute for the Study of Societies	1
Estados Unidos	Georgia	Atlanta	Emory University	1
Estados Unidos	Oregon	Portland	Reed College	1
Estados Unidos	North Carolina	Durham	Duke University	1
Estados Unidos	New York	New York	Cornell University	1
Estados Unidos	Massachusetts	Amherst	University of Massachusetts	1
Israel	Jerusalem	Jerusalem	Hebrew University of Jerusalem	1
<b>TOTAL</b>				<b>62</b>

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 2. Síntesis de países e investigadores participantes en el Handbook de Organizational Institutionalism (Edición 2008)*

De los 64 autores participantes considerando su adscripción a universidades y la distribución por región-país es como se aprecia en la siguiente tabla:

Origen	Norteamérica	Europa	Medio oriente	Oceanía	Total
Países	2	8	1	1	12
Universidades	22	10	1	1	34

De los investigadores adscritos a universidades norteamericanas la distribución considerando país-universidad y estado es como sigue:

País	Total de investigadores	Total de Universidades	Estados	Estado más influyente
Estados Unidos	33	17	11	California (11 autores)
Canadá	12	5	4	Alberta (7 autores)

Fuente: Elaboración propia

*Anexo 3. Artículos publicados por la Revista Mexicana de Investigación Educativa (del COMIE) desde 2008*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
1	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	La influencia de la evaluación externa en los programas gubernamentales para la educación básica, 2002-2012	Gabriela Pérez Yarahuán	Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana	Estudio teórico (revisión hemerográfica y bibliográfica) y estudio empírico sobre la influencia de la evaluación de programas	Este artículo presenta los resultados de una investigación sobre el uso efectivo de las evaluaciones realizadas a programas de educación básica en el periodo 2002 a 2012. Entre los hallazgos principales están que el tipo de evaluación realizada y los procesos de comunicación de los resultados pueden ser factores determinantes en el uso de la evaluación.	Número 66, Volumen XX, JULIO-SEPTIEMBRE de 2015
2	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	Evaluación, validez y relevancia: un comentario crítico a “Corrupción de la medida” e inflación de los resultados de ENLACE”, de Eduardo Backhoff y Sofía Contreras Roldán	David Calderón	Mexicanos primero	Discusión/debate argumentada con un artículo publicado previamente	En este artículo se comenta críticamente el trabajo de Backhoff y Contreras, publicado en el número 63 de la Revista Mexicana de Investigación Educativa, sobre la inflación de resultados de la prueba de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (enlace).	Número 64, Volumen XX. ENERO-MARZO de 2015
3	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	“Corrupción de la medida” e inflación de los resultados de ENLACE	Eduardo Backhoff, Sofía Contreras Roldán	INEE	Estudio analítico-comparativo de estadísticas entre diversas pruebas EXCALE /PISA / ENLACE	Los propósitos de este trabajo son dos: a) explicar cómo se corrompen las mediciones educativas y aparece el fenómeno de inflación de resultados en las evaluaciones estandarizadas y b) mostrar evidencias de la inflación de resultados de la prueba de la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (enlace) (básica y media superior).	Número 63, Volumen XIX. OCTUBRE-DICIEMBRE de 2014
4	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	La distancia entre el discurso de la participación y las prácticas participativas en los centros de educación secundaria	David Manuel Arzola Franco	Fondo Mixto Conacyt-Gobierno del estado de Chihuahua / Centro de Investigación y Docencia de los Servicios Educativos del estado de Chihuahua	Observación etnográfica y entrevistas a profundidad	El presente artículo analiza el trabajo colegiado en las escuelas secundarias, a partir de las dinámicas que se generan en las academias y en los órganos diseñados para la participación social en la educación. Las evidencias recabadas señalan que la participación adquiere tintes peculiares cuando es adaptada a las condiciones culturales y organizativas de las escuelas, por lo general, estas prácticas desembocan en rutinas burocráticas o procesos administrativos carentes de significado para los profesores.	Número 61, Volumen XIX. ABRIL-JUNIO de 2014
5	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Del currículum al aula. Orientaciones y sugerencias para aplicar la RIEB, coordinado por Jesús Carlos Guzmán	Frida Díaz-Barriga Arceo	Facultad de Psicología / UNAM	Comentario de Libro	He aquí una obra cuyo cometido principal es arrojar luz a la tarea docente de enseñar las competencias que propone la Reforma Integral de la Educación Básica (rieb) en México. El complejo entramado del tema de la educación basada en competencias acaparó la cuarta parte de la producción en el tema de innovaciones curriculares en la década pasada en México, según se reporta en el reciente estado de conocimiento de la investigación curricular auspiciado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa	Número 61, Volumen XIX. ABRIL-JUNIO de 2014

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 3. Artículos publicados por la Revista Mexicana de Investigación Educativa (del COMIE) desde 2008 (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
6	Estudios globales sobre la reforma	Por qué las reformas educativas necesitan de la investigación	Pedro Flores-Crespo	RMIE / Dirección	Editorial	Comentarios editoriales sobre los artículos que integran este número de la RMIE (COMIE)	Número 59, Volumen XVIII. OCTUBRE-DICIEMBRE de 2013
7	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Representaciones visuales del cuerpo humano: análisis de los nuevos libros de primaria de ciencias naturales en la reforma educativa mexicana	Yolanda Postigo, Asunción López-Manjón	Universidad Autónoma de Madrid / Facultad de Psicología	Estudio documental-analítico / cualitativo	En este trabajo analizamos las concepciones sobre la naturaleza de las representaciones visuales sobre el cuerpo humano que dirigen su selección, diseño y tratamiento didáctico en los nuevos libros de primaria de ciencias naturales (3° a 6° grados) de la Reforma Integral de la Educación Básica en México. Se describen dos tipos de concepciones: una intuitiva, que asume una simplicidad y facilidad en el uso de las imágenes junto con una naturaleza realista de las mismas, y una más compleja, de naturaleza constructivista	Número 53, Volumen XVII. ABRIL-JUNIO de 2012
8	Estudios globales sobre la reforma	Innovaciones en el gobierno y gestión de los centros escolares, de María Teresa González et al.	María Rosel Bolívar Ruano	Becaria del Programa de Formación de Personal Investigador (fpi) del Ministerio de Ciencia e Innovación, España.	Reseña de libro	A pesar de tantas reformas y cambios escolares en las últimas décadas, la organización de los centros –al menos en España– ha permanecido, básicamente invariable, como parte de la “gramática básica”, que no se debe tocar si no queremos que se derrumbe el edificio. Así, la organización parcelada del currículum, los tiempos escolares, las condiciones del trabajo docente, el papel del alumnado, la autonomía organizativa de los centros, el liderazgo pedagógico, etcétera, son nuestras invariantes pedagógicas.	Número 52, Volumen XVII. ENERO-MARZO de 2012
9	Análisis y evaluación de la Política educativa	Evaluación analítica de políticas educativas compensatorias en México: el caso de los programas de lucha contra la pobreza, 1988-2011	Jorge Arzate Salgado	Universidad Autónoma del Estado de México / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	Evaluación analítica y crítica sobre el diseño de política pública en Materia Educativa	Este artículo hace una evaluación analítica de los componentes educativos de los programas compensatorios dirigidos contra la pobreza en México, entre los años 1988- 2011: Programa Nacional de Solidaridad y sub programas “Niños en Solidaridad” y “Escuela Digna” (1988-1994), y Programa de Educación, Salud y Alimentación, hoy denominado como de Desarrollo Humano Oportunidades, y su componente educativo (1997-2011).	Número 51, Volumen XVI. OCTUBRE-DICIEMBRE de 2011
10	Análisis y evaluación de la Política educativa	Relevancia y complejidades del análisis de políticas públicas en educación	Rocío Grediaga Kuri	Directora de la RMIE	Comentario editorial	Dos aspectos llevan a que el análisis de las políticas públicas, tema central de este número, constituya un eje fundamental en la discusión dentro del campo de la investigación educativa: primero busca transformar en cierta dirección considerada “deseable”, las características de los actores, sus acciones o resultados en el ámbito que intenta resolver, en el país en general o dentro de la población a la que se dirige o plantea como objetivo. Segundo, porque en los resultados de lo educativo se entretienen una multiplicidad de factores, no sólo vinculados con cuestiones económicas o de posición dentro de la estructura social y laboral de un país, sino que intervienen también factores familiares y culturales (Bourdieu, 1987).	Número 50, Volumen XVI. JULIO-SEPTIEMBRE de 2011 (NÚMERO ESPECIAL SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA)
11	Análisis y evaluación de la Política educativa	Análisis de política educativa. Un nuevo impulso	Pedro Flores-Crespo	IIDE-UIA Ciudad de México	Presentación de la sección temática del número 50 de la RMIE	Explica la manera en que ha sido atendido el tema de política educativa, haciendo un balance de los abordajes y los vacíos en esa temática para luego enfatizar la relevancia del tema	Número 50, Volumen XVI. JULIO-SEPTIEMBRE de 2011

**Fuente: Elaboración propia**



*Anexo 3. Artículos publicados por la Revista Mexicana de Investigación Educativa (del COMIE) desde 2008 (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
12	Estudios globales sobre la reforma	El uso de la investigación en la Reforma de la Educación Preescolar en México: un caso de evidencia basada en la política	Jaime Moreles Vázquez	Universidad de Colima / Facultad de pedagogía	Análisis teórico discursivo y con un estudio empírico documental	El propósito de este trabajo es explicar el papel de la investigación en la Reforma de la Educación Preescolar en México. Pretende demostrar que aunque su influencia fue muy escasa, el uso que se le dio fue selectivo y podría enmarcarse en el modelo político propuesto por Weiss	Número 50, Volumen XVI. JULIO-SEPTIEMBRE de 2011
13	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	Gobernanza y participación social en la escuela pública	Claudia Santizo Rodall	UAM-Cuajimalpa / Departamento de Estudios Institucionales	Estudio de caso sobre la política de participación social en México / estudio de caso	En el presente artículo se analiza este cambio con el enfoque de gobernanza; se mencionan los asuntos pendientes en el diseño institucional de la política de participación social que deben ser resueltos por la Red de Política que incluye a todo el sector educativo. Una conclusión es que el compromiso de los padres de familia en el gobierno de las escuelas se puede construir a partir de una planeación escolar que considere la situación individual de los alumnos	Número 50, Volumen XVI. JULIO-SEPTIEMBRE de 2011
14	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México	Miguel Ángel Olivo, Claudia Alaníz Hernández, Luis Reyes García	UPN Unidad 096 DF	Ensayo crítico-analítico teórico	El presente artículo sostiene que los supuestos en que se basan los Consejos Escolares de Participación Social, provenientes de los enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza, no son suficientes para conocer con profundidad "lo que sucede" con su implementación en las escuelas, especialmente si tienden o no a empoderar a los actores escolares. En consecuencia, el trabajo argumenta sobre la necesidad de dotar a dichos enfoques de una mayor profundidad teórica, a través de la recuperación de las peculiaridades históricas y culturales de los contextos en que son aplicados	Número 50, Volumen XVI. JULIO-SEPTIEMBRE de 2011
15	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	Escuelas de doble turno en México: una estimación de diferencias asociadas con su implementación	Sergio Cárdenas Denham	CIDE /División de Administración Pública	Ensayo teórico analítico con estudio de caso (México)	La escolarización en una modalidad de doble turno ha sido implementada en diversos países, entre los que se encuentra México desde finales de los años cincuenta, cuando fue adoptada como una estrategia que ayudaría a lograr el acceso universal a la educación básica. Este estudio provee evidencia sobre la existencia de desigualdades en características de los estudiantes y resultados escolares que se asocian con la operación de escuelas de doble turno. El análisis realizado demuestra que, en promedio, una escuela vespertina tiene una mayor concentración de estudiantes pobres, menores puntajes en evaluaciones académicas, así como mayores tasas de deserción, reprobación y de alumnos en rezago, cuando se compara con la escuela matutina que opera en el mismo plantel.	Número 50, Volumen XVI. JULIO-SEPTIEMBRE de 2011
16	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	El papel de los valores en la evaluación de políticas para sistemas educativos complejos	Teresa Bracho	FLACSO México	Revisión teórica y propuesta práctica de evaluación	El presente artículo propone desarrollar una perspectiva valoral de la evaluación para mejorar los juicios sobre los resultados de la acción pública en contextos de alta complejidad de implementación gubernamental. La discusión se centra en los alcances y dificultades del uso de la Metodología de Marco Lógico y las matrices de indicadores mediante la revisión de 40 evaluaciones de programas educativos federales.	Número 50, Volumen XVI. JULIO-SEPTIEMBRE de 2011

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 3. Artículos publicados por la Revista Mexicana de Investigación Educativa (del COMIE) desde 2008 (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
17	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	El libro de texto gratuito en la actualidad: logros y retos de un programa cincuentenario	Tonatiuh Anzures	CONALITEG	Análisis histórico	El propósito de este artículo es identificar sus fortalezas y contribuciones a la política educativa así como observar los retos evidentes, a través del análisis histórico de factores sociales y económicos y su contraste con las tendencias actuales del enfoque de las políticas públicas.	Número 49, Volumen XVI. ABRIL-JUNIO de 2011
18	Estudios globales sobre la reforma	La problemática de la investigación sobre cambio educativo	Eduardo Flores K., Miguel de la Torre Gamboa	ITESM / UANL	Presentación de la sección temática del número 47 de la RMIE	Habrá quien considere, y no sin motivo, que no podemos pensar en la investigación sobre este proceso como un "campo" propiamente dicho. Puede verse como una temática, una problemática, una preocupación o incluso un mero interés que se ubica en varios campos. El hecho es que muchas voces importantes se han expresado ya sobre el problema de lo que cabe esperar del cambio educativo y lo que puede exigirse de los procesos de cambio.	Número 47, Volumen XV. OCTUBRE-DICIEMBRE de 2010
19	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Las prácticas de evaluación de competencias en la educación preescolar mexicana a partir de la reforma curricular: análisis desde un modelo socioconstructivista y situado	Silvia Eugenia Martínez López, María José Rochera Villach	Universidad de Barcelona	Aplicación de un modelo de evaluación	Este artículo presenta un estudio de las prácticas de evaluación de competencias que implementa el profesorado en las aulas. Desde una perspectiva socioconstructivista y situada, se aplicó un modelo con cuatro dimensiones: enfoque evaluativo, programa de evaluación, situaciones de evaluación y tareas de evaluación, para analizar una secuencia didáctica de una profesora y 15 alumnos de preescolar III.	Número 47, Volumen XV. OCTUBRE-DICIEMBRE de 2010
20	Estudios globales sobre la reforma	¿En qué dirección(es) se orientará la investigación sobre cambio educativo en los próximos diez años? La opinión de los especialistas	Adriana Puiggrós, Michael Fullan, Mar Rodríguez Romero, Juana M. Sancho, Gary L. Anderson, Peter McLaren, Luis Huerta Charles, Christopher Day, Ivor F. Goodson	Argentina, Canadá, España, Estados Unidos y Reino Unido	Ensayos sobre la investigación del Cambio Educativo en 10 años	un grupo de académicos reconocidos internacionalmente en el campo del cambio educativo que respondieran, en dos mil palabras o menos, a la siguiente pregunta: ¿En qué dirección(es) se orientará la investigación sobre cambio educativo en los próximos diez años?	Número 47, Volumen XV. OCTUBRE-DICIEMBRE de 2010
21	Análisis y evaluación de la Política educativa	Un acercamiento a los programas del gobierno federal orientados a mejorar la calidad de la educación básica	Carlos Muñoz Izquierdo, Rolando Magaña Rodríguez	UIA	Análisis estadístico (de Varianza) sobre prueba ENLACE	Se investiga si el acceso de las escuelas a determinados programas gubernamentales (para mejorar la calidad de la educación básica) se relaciona con diferencias significativas en el aprovechamiento escolar. Se construyó una base de datos con los puntajes obtenidos por 6 millones 580 mil 496 estudiantes, en la prueba estandarizada Enlace aplicada en 2006. Las diferencias se detectaron mediante el análisis de varianza	Número 39, Volumen XIII. OCTUBRE-DICIEMBRE de 2008

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 4. Artículos publicados por la revista Perfiles Educativos (IISUE-UNAM) desde el 2010*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
1	Investigaciones sobre la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Profesional Docente	Reforma educativa y evaluación docente: el debate	Mesa de debate Mario Rueda, I. Ordorika, Gil Antón y R. Rodríguez	IISUE-UNAM	DEBATE	En vista de la importancia del tema de la reforma educativa en México, el 19 de junio de 2015 se llevó a cabo en el auditorio "Jose María Vigil" de la UNAM un foro convocado por el Seminario de Educación Superior y el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la UNAM, el cual fue coordinado por el Dr. Mario Rueda, director del IISUE. Participaron, además, los doctores Imanol Ordorika, Manuel Gil y Roberto Rodríguez..	Perfiles Educativos   vol. XXXVIII, núm. 151, 2016
2	Análisis y evaluación de la Política educativa	Ajuste al presupuesto educativo 2015, ¿inevitable?	Editorial	IISUE-UNAM	Opinión editorial	Reflexiona sobre los ajustes al presupuesto a propósito de la situación de caída del ingreso público y del recorte previo hecho a la educación en México	PERFILES EDUCATIVOS, vol. XXXVII, núm. 149, julio-septiembre, 2016
3	Análisis y evaluación de la Política educativa	Debates sobre el gasto educativo en México ¿absolutos o relativos?	Editorial	IISUE-UNAM	Opinión editorial	Este texto aborda algunos de los aspectos que generan debate con respecto al gasto que se destina a la educación en nuestro país, tomando en cuenta que estos debates usualmente se sustentan en la valoración parcial, sea en términos únicamente relativos o absolutos.	Perfiles Educativos   vol. XXXVII, núm. 148, 2015   IISUE-UNAM
4	Estudios globales sobre la reforma	Axiología constitucional y proyecto educativo de México	Bonifacio Barba	Universidad de Autónoma de Aguascalientes	Estudio analítico-crítico	Este trabajo presenta un análisis de la estructura constitucional de la axiología educativa, con el objetivo de mostrar que los elementos del proyecto de nación son la expresión originaria de la política educativa, y al artículo tercero como síntesis de la misma. Se concluye que el artículo 3o de la Constitución establece un ideal ético que adquiere todo su significado sólo en intertextualidad con los otros principios y valores constitucionales que norman la vida social.	Perfiles Educativos   vol. XXXVI, núm. 146, 2014   IISUE-UNAM
5	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	La evaluación educativa. Presentación del número especial de Perfiles Educativos 2013. La evaluación en la educación superior	Mario Rueda Beltrán, Sylvia Schmelkes y Ángel Díaz-Barriga	IISUE-UNAM y INEE	Comentarios a la presentación del número especial sobre evaluación de la revista	Se exponen las versiones transcritas y editadas de las intervenciones de la mesa 1 que contó con la participación del Dr. Mario Rueda, la Mtra. Sylvia Schmelkes y el Dr. Ángel Díaz-Barriga.	Perfiles Educativos   vol. XXXVI, núm. 145, 2014   IISUE-UNAM
6	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	Las pruebas estandarizadas en entredicho	Editorial	IISUE-UNAM	Opinión editorial	Se discute la suspensión de la prueba ENLACE por irregularidades	Perfiles Educativos   vol. XXXVI, núm. 144, 2014   IISUE-UNAM

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 4. Artículos publicados por la revista Perfiles Educativos (IISUE-UNAM) desde el 2010. (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
7	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	La Reforma Integral de la Educación Básica en el discurso docente. Análisis desde el ángulo de la significación	Ernesto Treviño Ronzón y Rodolfo Cruz Vadillo	Universidad Veracruzana	Estudio analítico-crítico contrastación de campo	Se argumenta que la RIEB ha sido altamente efectiva al interpelar al profesorado sobre las posibilidades y beneficios de los cambios propuestos; sin embargo, también señalamos que tal proceso no se ha dado sin contradicciones. El texto parte del supuesto de que estudiar las significaciones docentes es pertinente para comprender las condiciones de implementación de las iniciativas de cambio en los espacios escolares.	Perfiles Educativos   vol. XXXVI, núm. 144, 2014   IISUE-UNAM
8	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Construcción de programas de estudio en la perspectiva del enfoque de desarrollo de competencias	Ángel Díaz-Barriga	IISUE-UNAM	Estudio analítico-crítico y de propuesta	El empleo del enfoque de competencias en educación es muy reciente; se trata de una aplicación un tanto precipitada al trabajo educacional que muestra carencias no solo en su concepción, sino en los instrumentos en los que se apoya. En el caso de los planes y programas de estudio, ha sido la puerta para el retorno de una perspectiva conductual y eficientista de la educación. No hay claridad de cómo construir un programa de estudios; la idea de apoyarse en verbos e indicadores de desempeño priva en varios documentos. En este trabajo se construye una propuesta de elaboración de programas que busca articular un enfoque pedagógico de competencias con la visión didáctica del trabajo docente	Perfiles Educativos   vol. XXXVI, núm. 143, 2014   IISUE-UNAM
9	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Retos de la reforma de la educación básica	Alma Carrasco Altamirano; Martha Daniela García Moreno y Angélica Dueñas Cruz; María Cristina Rueda Cataño y Marianne Wilburn Dieste; María Isabel Sañudo Guerra y Ruth Perales Ponce; Ron W. Wilhelm; Bertha Fortoul Olivier	Diversas instituciones	Compilación de ensayos sobre diversos temas curriculares del plan de estudios	En él se intenta abarcar las áreas de conocimiento más relevantes: ciencias, matemáticas, ética y civismo; competencias comunicativas e inglés como segunda lengua. Además se agrega un artículo que toca un tema de especial relevancia para la consecución de los estándares curriculares: la formación docente.	Perfiles Educativos   vol. XXXVI, núm. 143   IISUE-UNAM Suplemento 2014   Retos de la reforma de la educación básica

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 4. Artículos publicados por la revista Perfiles Educativos (IISUE-UNAM) desde el 2010. (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
10	Investigaciones sobre la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Profesional Docente	Análisis de la reforma constitucional en materia de educación. Entrevista al Dr. Roberto Rodríguez	Entrevista al Dr. Roberto Rodríguez por Gabriela Arevalo Guizar	UNAM	Entrevista sobre la reforma constitucional	Entrevista en la que se abordaron las siguientes cuestiones: -La reforma constitucional aprobada en materia de educación, ¿ayuda a mejorar el sistema educativo? - ¿Usted cree que es factible que esto pueda darse, dada la organización del sistema educativo? - ¿Cree usted que el servicio profesional docente contemplado en la reforma ayudará a mejorar la gestión escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula, que es lo más importante?	Perfiles Educativos   vol. XXXV, núm. 141, 2013   IISUE-UNAM
11	Estudios globales sobre la reforma	Las representaciones sociales y la reforma educativa	Editorial / Juan Manuel Piña Osorio	IISUE-UNAM	Estudios de campo de corte cualitativo	Para Denise Jodelet (1986) las representaciones sociales se construyen en diversos espacios sociales y responden a numerosas inquietudes. Por ejemplo, ante una medida económica decretada por instancias oficiales, la población inmediatamente se divide entre quienes apoyan y quienes rechazan la acción gubernamental. Con éste y con otros casos más la autora señala que las representaciones sociales no son una fotografía de la realidad empírica, sino una elaboración social; es la sustitución de algo, llevada a cabo por alguien, sea un grupo, una comunidad o una sociedad.	Perfiles Educativos   vol. XXXV, núm. 140, 2013   IISUE-UNAM
12	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Presidencia de la República / Enrique Peña Nieto	Presidencia de la República	Iniciativa de Reforma al art. 3° constitucional	La revista publicó a texto completo la reforma al artículo 3o constitucional propuesta por Peña Nieto	Perfiles Educativos   vol. XXXV, núm. 140, 2013   IISUE-UNAM

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 4. Artículos publicados por la revista Perfiles Educativos (IISUE-UNAM) desde el 2010. (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
Número especial sobre el contexto educativo mexicano en la coyuntura de la transición política del gobierno federal Perfiles Educativos   vol. XXXIV, número especial, 2012   IISUE-UNAM							
13	Análisis y evaluación de la Política educativa	Los grandes problemas del sistema educativo mexicano	María de Ibarrola Nicolín	DIE CINVESTAV-IPN	Estudio analítico-crítico	En el texto se reflexiona sobre los problemas de siempre del sistema educativo mexicano: problemas de cobertura, de calidad, de "gestión inadecuada", de recursos insuficientes, que tienen ahora expresiones muy específicas por su evolución en las últimas décadas y la interacción entre problemas identificados, soluciones propuestas y resultados logrados, determinados por la naturaleza de la interacción política entre nuevos y viejos actores ante viejos y nuevos problemas.	Perfiles Educativos   vol. XXXIV, número especial, 2012   IISUE-UNAM
14	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	Consolidar las reformas de la educación básica en México. Una asignatura pendiente	Benilde García Cabrero	Facultad de Filosofía, UNAM	Estudio analítico-crítico	Se analizan tres de los cambios propuestos en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) en México: la adopción del enfoque por competencias; la estrategia adoptada para la validación de las innovaciones educativas incluidas en la RIEB; y la propuesta de incorporar estándares de logro de las competencias propuestas en los planes y programas de estudios. Asimismo, se aborda el análisis de tres problemáticas vinculadas con el diseño e instrumentación de la RIEB: la formación, capacitación y actualización de los docentes; la dificultad para superar las deficiencias en la formación de los alumnos, que dan como resultado la deserción escolar; y la escasa atención prestada a la organización de los espacios físicos, los recursos didácticos y las rutinas de trabajo en las escuelas.	Perfiles Educativos   vol. XXXIV, número especial, 2012   IISUE-UNAM
15	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	Evaluación docente. ¿Prueba superada?	S. Karla Fernández Marín	UAM- Lerma	Estudio histórico-analítico	La evaluación de docentes y directivos de educación básica es observada en el presente documento como parte del proceso de reforma educativa iniciado en 1992. Se resalta el empleo que de ella hizo la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para obtener incentivos políticos, en un escenario de aplicación coincidente con elecciones políticas federales en julio pasado, lo que se evidencia como un curso de acción propio del grupo hegemónico representativo que encabeza al gremio desde, al menos, hace 20 años.	Perfiles Educativos   vol. XXXIV, número especial, 2012   IISUE-UNAM

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 4. Artículos publicados por la revista Perfiles Educativos (IISUE-UNAM) desde el 2010. (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
Número especial sobre el contexto educativo mexicano en la coyuntura de la transición política del gobierno federal Perfiles Educativos   vol. XXXIV, número especial, 2012   IISUE-UNAM							
16	Análisis y evaluación de la Política educativa	El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas	Alejandro Márquez Jiménez	IISUE-UNAM	Estudio histórico, analítico-crítico	Se analizan “.. algunos de los principales problemas relacionados con el financiamiento de la educación en México. Posteriormente, desde el marco de las políticas educativas, se brinda una serie de propuestas que el Estado debería impulsar en el corto plazo para contribuir a su solución.	Perfiles Educativos   vol. XXXIV, número especial, 2012   IISUE-UNAM
17	Análisis y evaluación de la Política educativa	Tres problemas fundamentales del sistema educativo	Carlos Muñoz Izquierdo	INIDIE-UIA	Entrevista	Se comentan las Reformas y programas que se han implementado para mejorar la eficiencia y eficacia de la educación. a) Reformas con efectos relativamente favorables. b) Reformas con efectos desfavorables. Se sugieren 11 medidas,	Perfiles Educativos   vol. XXXIV, número especial, 2012   IISUE-UNAM
18	Análisis y evaluación de la Política educativa	Hacia una reforma educativa desde la perspectiva de las aulas	Manuel Gil Antón	COLMEX-Centro de Estudios Sociológicos	Entrevista	Entrevista en la que se cuestiona: -¿Cuál sería su valoración acerca de los cambios realizados a partir de la implementación de las diversas reformas, y qué aspectos cambiaría al respecto? ¿Cuáles son los tres principales problemas que afectan el desarrollo de la educación básica?	Perfiles Educativos   vol. XXXIV, número especial, 2012   IISUE-UNAM

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 5. Artículos publicados por la Revista Latinoamericana de Estudios Educativos del CEE desde el 2010.*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
1	Investigaciones sobre la implementación de los procesos de gestión	Promover la autonomía escolar: política educativa más allá de los recursos financieros	Editorial	Centro de Estudios Educativos	Posicionamiento editorial sobre la política de autonomía escolar	Hace una reflexión sobre La política de fortalecimiento de la autonomía escolar emprendida en este sexenio muestra algunos riesgos por la forma en que se está llevando a cabo, en particular, en el tema de fijar tanto la política desde el supuesto de "cercanía", como la transferencia de recursos financieros a las escuelas, por lo que es preciso reflexionar sobre su pertinencia y afinar el procedimiento	3er trimestre 2015
2	Análisis y evaluación de la Política educativa	Para una mejora en la autogestión escolar: análisis de los programas de la Reforma Educativa y de Escuelas de Tiempo Completo	Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE)* (15 autores encabezados por Esteban Moctezuma Barragán)	Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE)	Estudio analítico-crítico y de propuesta	Se analizan dos programas clave para el sistema educativo nacional, ya que son los dos programas federales con mayor presupuesto en la presente administración en México: El Programa de la Reforma Educativa y el de Escuelas de Tiempo Completo. Ambos transfieren recursos directamente a las escuelas, en el marco de una política que apuesta por la autonomía de gestión escolar, y están destinados a comunidades de escasos recursos. A partir de distintas fuentes, se presentan los antecedentes y el funcionamiento de cada programa, seguido de un análisis de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), así como recomendaciones para su mejora y para un uso más eficiente y pertinente de los recursos.	3er trimestre 2015
3	Estudios globales sobre la reforma	Dos observaciones acerca del derecho a la "calidad de la educación"	Editorial	Centro de Estudios Educativos	Posicionamiento editorial sobre la Calidad de la educación	En la más reciente reforma a la Constitución Política de México (2013) se elevó a rango de derecho la "educación de calidad", pero no existe en la normativa (ni en la Constitución, ni en las leyes reglamentarias, ni en los acuerdos secretariales) la definición de educación de calidad, y esto plantea un desafío inquietante pues, ¿cómo podremos hacer exigible ese derecho, si no sabemos qué es educación de calidad?, si alguien demanda el incumplimiento de ese derecho, ¿cuál es el parámetro para que la justicia sepa valorar si ha sido violado o no?	2° trimestre 2015
4	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	La formación docente para la Reforma Integral de Educación Básica en el nivel primaria. La pertinencia pedagógica del diplomado para docentes de primero y sexto grado	Ángel Díaz-Barriga, Ana Bertha Luna Miranda y Mariela Sonia Jiménez-Vásquez	IISUE-UNAM Universidad Autónoma de Tlaxcala	Investigación de campo amplia (nacional) sobre percepción de los profesores sobre el diplomado de RIEB	Este artículo se deriva de una investigación al nivel nacional, en la que, por medio de las percepciones de los sujetos, se valora el proceso de formación impartido a docentes de educación primaria de primero y sexto grados, para la RIEB en el ciclo escolar 2009-2010. Los resultados muestran la percepción de los docentes de 30 entidades federativas acerca de la estructura y la pertinencia pedagógica del diplomado de la RIEB impartido por el IISUE-UNAM, durante ese ciclo escolar.	2° trimestre 2015

**Fuente: Elaboración propia**



*Anexo 5. Artículos publicados por la Revista Latinoamericana de Estudios Educativos del CEE desde el 2010. (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
5	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	Profesionalización docente, evaluación y rendición de cuentas. ¿Podemos aprender de la investigación educativa norteamericana?	Editorial	Centro de Estudios Educativos	Posicionamiento editorial sobre evaluación y accountability	Reflexión sobre los esquemas de evaluación y rendición de cuentas (accountability) en México y lo que en este mismo terreno ocurre en EEUU y Canadá	1° trimestre 2015
6	Estudios globales sobre la reforma	La educación como bien público	Editorial	Centro de Estudios Educativos	Posicionamiento editorial sobre la educación como bien público	Reflexión sobre la educación como bien público en México	4° trimestre 2014
7	Investigaciones sobre la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Profesional Docente	Evaluación externa e interna	Editorial	Centro de Estudios Educativos	Posicionamiento editorial sobre la Evaluación interna y Extrema	Uno de los aspectos más relevantes de las recientes reformas al sistema educativo en México tiene que ver con el tema de la evaluación de quienes integran el Servicio Profesional Docente (SPD). La Ley del SPD no define qué se entiende por evaluación externa e interna, lo que no necesariamente es obvio.	3er trimestre 2014
8	Estudios globales sobre la reforma	Aportes a los “foros de consulta” sobre el modelo educativo de educación básica	Editorial	Centro de Estudios Educativos	Posicionamiento editorial sobre los foros de consulta	Se realiza una revisión de los efectos de los foros de consulta en el modelo de educación básica	1er trimestre 2014
9	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	Evaluación formativa con la escuela al centro	Sylvia Schmelkes del Valle	INEE	Comentario sobre la evaluación con motivo del 50 aniversario del CEE	Se trata de la presentación de un trabajo de largo aliento sobre estándares realizado por el CEE y otras dos instituciones: estándares curriculares, estándares de desempeño docente y estándares de gestión escolar, además de una articulación entre estos.	4° trimestre 2013
10	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	Resultados del sistema educativo mexicano en su contexto. ¿Coartada estructural o estructura que coarta?	Fernando Mejía Botero	Centro de Estudios Educativos	Estudio analítico-crítico con herramientas cuantitativas	Trabajo que muestra cómo el bajo desempeño educativo del país, medido por PISA 2012, tiene más relación con condiciones socioeconómicas distintas al tamaño bruto de su economía. Se plantea la hipótesis de que las condiciones socioeconómicas del país no son una coartada estructural (que explica los resultados educativos), sino que ellas, en realidad, coartan el desarrollo educativo. Así, al sistema educativo mexicano le toca remontar dichas condiciones y hay suficiente evidencia de que no lo logra.	4° trimestre 2013

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 5. Artículos publicados por la Revista Latinoamericana de Estudios Educativos del CEE desde el 2010. (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
11	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	Estándares para la educación básica. Experiencia de mejora continua en escuelas mexicanas del nivel básico, con base en estándares curriculares, de desempeño docente y gestión escolar	Centro de Estudios Educativos, Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa Heurística Educativa	Centro de Estudios Educativos, Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa Heurística Educativa	Propuesta sobre estándares	Trabajo que da cuenta de la colaboración de tres organizaciones dedicadas a la investigación educativa (CEE, SIEME, HE) en la formulación de estándares para la educación básica, como estrategia de mejora continua desde las escuelas del sistema educativo mexicano. En el ánimo de poner al aprendizaje en el centro de cada establecimiento educativo, se formularon estándares curriculares para poner de manifiesto los contenidos y desempeños esperados como fruto del proceso de aprendizaje y enseñanza, estándares de desempeño docente en el aula para explicitar las acciones críticas y recurrentes en esta profesión, y estándares de gestión escolar para afrontar los asuntos centrales en la configuración de los centros educativos.	3er trimestre 2013
12	Análisis y evaluación de la Política educativa	Las últimas cinco décadas del sistema educativo mexicano	Adriana Olvera	Centro de Estudios Educativos	Estudio comparativo entre indicadores	Trabajo que establece un estudio comparativo entre los indicadores que dan cuenta de los tres elementos clave del sistema educativo mexicano -alumnos, maestros y escuelas- en dos momentos de la vida educativa del país: la década de los sesenta y el tiempo actual, en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, educación superior y capacitación para el trabajo	3er trimestre 2013
13	Análisis y evaluación de la Política educativa	¿Descuidar el corazón? Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Eje 3: "México con Educación de Calidad"	Editorial	Centro de Estudios Educativos	Posicionamiento editorial sobre el PND	Se realiza un comentario sobre los objetivos educativos del PND 2012-2018	2° trimestre 2013
14	Investigaciones sobre la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Profesional Docente	Argumentos y propuestas programáticas sobre el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en el contexto de la reforma a los artículos 3o. y 73 constitucionales	Fernando Mejía Botero, Francisco Urrutia de la Torre y Adriana Olvera López	Centro de Estudios Educativos	Estudio analítico-crítico y de propuesta	De frente al Decreto de reforma a los artículos 3o. y 73 constitucionales, que alude a la regulación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes en el servicio profesional, los autores argumentan sobre aspectos de esta en los que se plantean modificaciones relevantes para la relación entre el Estado mexicano y los profesionales de la educación, y establecen algunas sugerencias para su concreción con ajustes al actual concurso para la asignación de plazas, un sistema descentralizado de evaluación y certificación como reconocimiento y promoción vertical, así como un sistema válido y confiable para valorar al magisterio en clave de permanencia, mejora continua y desarrollo profesional.	1er trimestre 2013

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 5. Artículos publicados por la Revista Latinoamericana de Estudios Educativos del CEE desde el 2010. (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
15	Estudios globales sobre la reforma	Las reformas al artículo tercero constitucional: hipótesis y procedimientos mejorables, artículos transitorios pertinentes y pendientes centrales.	Fernando Mejía Botero	Centro de Estudios Educativos	Posicionamiento editorial sobre la reforma al Artículo tercero	Se realiza un comentario editorial sobre la reforma al art. 3°	4° trimestre 2012
16	Investigaciones sobre la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Profesional Docente	Seguimiento de los nuevos docentes seleccionados a partir de su participación en el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes	María del Consuelo Sánchez Zúñiga	SIEME	Establece referentes estadísticos sobre la manera en que ocurrió la asignación de plazas	Se da seguimiento de los nuevos docentes seleccionados a partir de su participación en el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, se definió una muestra con maestros de secundaria, primaria y primaria indígena asignados en las ediciones de 2009 y 2010, considerando, en su conjunto, diez entidades. De este ejercicio se destaca que más de 90% de los docentes situados en primarias indígenas aparecen adscritos en la escuela en la que fueron asignados a través del Concurso.	4° trimestre 2012
17	Análisis y evaluación de la Política educativa	Compromisos de campaña y prioridades en la agenda educativa del presidente electo	Centro de Estudios Educativos	Centro de Estudios Educativos	Estudio crítico-analítico	Se analizan los compromisos de campaña y las prioridades del equipo de transición del presidente electo de México y se sugieren algunas soluciones para atender las situaciones problemáticas que enfrentará la próxima administración federal para llevar a cabo su agenda educativa.	3er trimestre 2012

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 5. Artículos publicados por la Revista Latinoamericana de Estudios Educativos del CEE desde el 2010. (Continúa)*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
18	Análisis y evaluación de la Política educativa	Presupuesto federal en educación y su distribución por tipo de gasto, ramo y fondo. Impacto de la fórmula de la distribución del FAEB, 2008-2012	Fernando Mejía Botero	Centro de Estudios Educativos	Estudio crítico-analítico de corte cuantitativo	Trabajo que pretende mostrar el comportamiento general de las finanzas públicas en materia de educación, haciendo énfasis en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (faeb) del Ramo 33. Para ello se irá mostrando la participación de la educación en el presupuesto general y su distribución al interior. El centro del texto es dar cuenta de lo sucedido desde 2008, año en que entró en vigencia el cambio de la fórmula con la cual se distribuye el faeb.	3er trimestre 2012
19	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	La educación basada en competencias. Una evaluación desde la mirada de los docentes educación primaria	María Guadalupe García Casanova y Elvia Marveya Villalobos Torres	CIDHEM- Morelos y Facultad de Filosofía de la Universidad Panamericana	La investigación es mixta: cuantitativa-cualitativa	La intención prioritaria de esta investigación fue identificar qué saben los profesores de educación primaria sobre la educación basada en competencias en el contexto de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) concretada en el Acuerdo 592 y cómo la están aplicando.	1er trimestre 2012
20	Política educativa: evaluación y fenómenos asociados	De la medición a la evaluación	Editorial	Centro de Estudios Educativos	Posicionamiento sobre la evaluación y el INEE	Reflexión sobre la evaluación y el INEE	4° trimestre 2010

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 6. Artículos publicados por otras revistas electrónicas.*

No.	Gran tema	Título	Autores	Entidad donde se realiza la investigación	Tipo de estudio	Reseña	Número / Fecha de publicación
1	Investigaciones sobre la implementación de la reforma curricular	La reforma integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria	Guadalupe Ruiz Cuéllar	Departamento de Educación Universidad Autónoma de Aguascalientes	trabajo historico-analítico y descriptivo	El artículo plantea las principales acciones de formación continua que se desarrollan en México para apoyar la implementación de la Reforma Integral de la Educación Básica en el nivel de educación primaria. Aborda los retos que una reforma curricular como esta supone y da cuenta de la necesidad de investigar el efecto o aporte de las experiencias en curso, y de la necesidad de abordar la formación de los maestros en servicio, como un tema de desarrollo profesional en sentido amplio.	Revista electrónica interuniversitaria de formación del profesorado, ISSN-e 1575-0965, Vol. 15, Nº. 1, 2012
2	Estudios globales sobre la reforma	Los rasgos del concepto formación en el discurso político de la RIEB. En la búsqueda del ser humano	Alicia Isabel Cruz Cedillo	Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México	Estudio analítico cualitativo desde análisis del discurso	El trabajo aborda el discurso de la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) en México, a partir del concepto formación; en el supuesto de que las ideas expresadas por el discurso de la política educativa aporten a los sujetos, referentes y pautas para mirarse, llama la atención su constante enunciación en una atmósfera confusa. Hacer un trabajo sobre los documentos de la RIEB, aportará un panorama de las intenciones explícitas e implícitas y permitirá dar cuenta del tratamiento que ahí se da sobre el concepto formación y los rasgos que ha ido adquiriendo en la concepción del ser humano.	REVISTA ENSAYO Y ERROR, AÑO XXII. Nº 45, 2013, pp. 51-62, Revista de Educación y Ciencias Sociales, Universidad Simón Rodríguez, Caracas, Venezuela
3	Estudios globales sobre la reforma	La configuración discursiva de la Reforma educativa en México y los avances en su concreción. Opiniones de expertos, experiencias de subjetivación de doctorantes y construcción de caminos alternos	Martha Segura Jiménez	Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de San Luis Potosí	Estudio desde el análisis del discurso	El presente escrito emerge de un primer corte de avances de una investigación emprendida en septiembre de 2013 y su conclusión apunta a un par de años más. El estudio que se alude es de carácter aplicado y guarda un triple propósito: 1) Analizar la configuración discursiva de la "Reforma educativa" en México 2) Conocer y adentrarse en el nivel de interpelación que estas disposiciones han logrado o no, en diversos expertos que estudian el campo educativo, en personal de las instancias colocadas como figuras clave y en tres sujetos focales. 3) Construir de manera colectiva con las focales alternativas pedagógicas encaminadas a alimentar la formación docente y, en consecuencia, repercutir para avanzar en la transformación del sector educativo.	Memorias del Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación, Buenos Aires, Argentina, Noviembre 2014, ISBN: 978-84-7666-210-6-Artículo 1427
4	Estudios globales sobre la reforma	La reestructuración administrativa en la reforma educativa mexicana	Ma. Esther Orta Martínez	Centro de Altos Estudios Pedagógicos y Educativos de San Luis Potosí	Estudio teórico sobre el aspecto jurídico	El presente artículo ofrece un análisis, desde el enfoque jurídico administrativo, de un aspecto de la reforma educativa en México, sustentada por la modificación al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que derivó en la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que coadyuvará en la implementación del proceso de mejora de la calidad educativa	Atenas, revista científica y pedagógica, vol. 3, nro. 31, 2015 (julio-septiembre)

**Fuente: Elaboración propia**

*Anexo 7. Guion de entrevista semi-dirigida aplicada a los actores relevantes*

1. Datos generales de formación y trayectoria profesional
2. Arribo al IEBEM y tiempo que ha permanecido durante su último cargo
3. Cuáles son las principales acciones implementadas relacionadas con la reforma durante su colaboración en el IEBEM
4. ¿Cómo llega la reforma al Instituto (el segmento que le ha tocado atender) y cuáles fueron las principales acciones que se realizaron para atender la llegada de las acciones ligadas a la Reforma educativa, hubo algunos ajustes en el plano de la estructura organizacional del Instituto, se desarrollaron nuevos procesos, nuevas reglamentaciones?
5. Desde su óptica, ¿cómo fue recibido el discurso de la reforma por los actores locales, hubo reacciones de resistencia, a qué medidas en particular?
6. ¿Hubo adecuaciones de carácter local a una estrategia de política pública de carácter nacional y homogenizante?
7. ¿Percibe que hay diferencias importantes entre lo que dice el discurso que soporta las medidas de Reforma y lo que se ha podido realizar en el plano operativo?, ¿qué aspectos de la Reforma fueron negociados con los actores locales?, ¿ello implicó la aparición de ciertas peculiaridades de su implementación en el estado que se tenga conocimiento respecto del ejercicio de implementación en otras entidades de la República?
8. Considerando que el discurso es un recurso que entraña poder, ¿podríamos considerar que los principales rasgos de este se adoptaron con facilidad o se enfrentaron muchas dificultades para su institucionalización?
9. Según su apreciación ¿los actores locales han captado y aprendido ya a jugar las “nuevas reglas del juego?”, desde su óptica ¿qué factores definieron esas nuevas reglas del juego?, ¿Considera que las “nuevas reglas del juego” han mejorado el desempeño de la organización?
10. ¿Cómo están participando los actores al interior de esa nueva forma de gobierno, unos se aíslan unos encontraron nuevos espacios o, en otras palabras, cómo considera que se desarrollaron los procesos de gobierno en la organización, es posible hablar de acciones ligados al discurso de la gobernanza?
11. ¿Considera que se han aplicado rasgos (algunos, muchos) de lo que se denomina “la nueva gestión pública” a los procesos ocurridos en la implementación de las reformas?
12. ¿Le parece que se puede considerar que hubo una reacción de carácter colectivo e incluso gremial de parte de los trabajadores de la Educación ante la aplicación de las Reformas?

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2000). *La implementación de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguirre Wences, A. (18 de Marzo de 2015). El Instituto de la Educación Básica y la dinámica de su operación. (L. M. Juncos Quiane, Entrevistador) Cuernavaca, Morelos, México.
- Álvarez Villa, J. (2014). *El botín de la función pública. Una aproximación al clientelismo laboral en la Administración asturiana*. España: Bubrok.
- Alvensson, M., & Karreman, D. (2000). Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations*, 1125-1149.
- Andere, E. (2013). *La escuela rota. Sistema y política del aprendizaje en México*. México: Siglo XXI.
- Arellano Gault, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México D.F. : Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, D., Cabrero, E., & del Castillo, A. (2000). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE- Miguel Angel Porrúa.
- Arzaluz, S. (2005). Utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y sociedad*, XVII(32), 107-144.
- Audet, M. (1986). Le procès des connaissances de l'administration. En M. Audet, J.-L. Malouin, M. Audet, & J.-L. Malouin (Edits.), *La production des connaissances scientifiques de l'Administration* (págs. 23-56). Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Ávila Sánchez, H. (2001). *La agricultura y la industria en la estructuración territorial de Morelos*. Cuernavaca: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Ávila Sánchez, H. (2002). *Aspectos históricos de la formación de las regiones en el estado de Morelos*. Cuernavaca: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Ayala Espino, J. (2002). *Fundamentos institucionales del mercado*. México D.F.: FE-UNAM.
- Barzelay, M. (febrero de 2001). La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). (J. C. Cortazar, Ed.) *Reforma y Democracia*(19), 1-35.

- Blase, J. (2002). Las micropolíticas del cambio educativo. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 1-15.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bracho González, T. (2009). *Innovación en la política educativa. Escuelas de calidad*. Mexico D.F.: FLACSO.
- Brewerton, P., & Lynne, M. (2001). *Organizational Research Methods. A Guide for Students and Researchers*. Londres: Sage.
- Brunsson, N., & Olsen, J. (2007). *La Reforma de las Organizaciones*. México: CIDE.
- Burrell, G., & Morgan, G. (1985). *Sociological Paradigms and organizational Analysis*. New Hampshire: Heinemann.
- Calderón, D. (2010). El desafío de las brechas. En M. Primero, *Brechas. Estado de la Educación en México 2010* (pág. 15). México: Mexicanos Primero.
- Calduch, R. (25 de nov de 2015). *Métodos y técnicas de investigación documental*. Obtenido de Universidad Complutense de Madrid:  
[http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros\\_aula/aula0404.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula0404.pdf)
- Carmona León, A., Lozano Medina, A., & Pedraza Cuellar, D. (2007). *Las Políticas Educativas en México*. México D.F.: UPN-Pomares.
- Castro Monge, E. (2010). El estudio de caso como metodología de la investigación y su importancia en la dirección y la administración de empresas. *Revista Nacional de Administración*, 31-54.
- Cepeda. (2006). La calidad en los métodos de investigación cualitativa: principios de aplicación práctica para estudios de casos. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 57-82.
- Cevallos, D. (30 de Noviembre de 2000). México: Gabinete de Fox pone bálsamo en los mercados. *Inter Press Service. Agencia de noticias*. Obtenido de  
<http://www.ipsnoticias.net/2000/11/mexico-gabinete-de-fox-pone-balsamo-en-los-mercados/>
- Chamboux-Leroux. (2001). Efectos de la apertura comercial en las regiones y la localización industrial de México. *Comercio Exterior*, 600-609.
- CONAPO. (2015). *Índice de marginación por entidad federativa y municipios 2015*. México: CONAPO-SEGOB. Obtenido de  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61594/Principales\\_resultados\\_2015.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61594/Principales_resultados_2015.pdf)



- Conesa, E. (2012). Economía política del sistema de Botín y la decadencia de la República. *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*(8), 48-61. Obtenido de [http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0008A006\\_0005\\_investigacion.pdf](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0008A006_0005_investigacion.pdf)
- Contreras, J. C., & De la Rosa, A. (2013). Organizaciones y políticas públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas. En A. De la Rosa, & J. C. Contreras, *Hacia una perspectiva organizacional de las políticas públicas. Recortes y orientaciones iniciales* (págs. 13-56). México, D.F.: Fontamara.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- Cruz Villalobos, O. (2009). *El Servicio Profesional de Carrera y los Cambios en la Administración Pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- De la Rosa Alburquerque, A., & Contreras, J. (2013). *Hacia la perspectiva Organizacional de la Política Pública. Recortes y orientaciones iniciales*. México : Fontamara/ UAM / REMINEO.
- Deephouse, D., & Suchman, M. (2008). Legitimacy in Organizational Institutionalism. En R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin, *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (págs. 49-78). London: Sage publications.
- Del Castillo, A. (2000). Transformación institucional en organizaciones gubernamentales. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. del Castillo, *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 277-333). México: CIDE.
- Del Castillo, G., & Azuma, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. Mexico, D.F.: FLACSO, México.
- Di Maggio, P., & Powell, W. (2001). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En W. Powell, & P. Di Maggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- Diario La Nación. (4 de agosto de 2000). En busca del Mejor Gabinete. *La Nación*. Obtenido de <http://www.lanacion.com.ar/27500-en-busca-del-mejor-gabinete>
- Diccionario Etimológico. (15 de noviembre de 2015). *Etimologías de Chile*. Obtenido de Etimología : <http://etimologias.dechile.net/>
- Diéguez Lucena, A. (1993). Cientificismo y modernidad: Una discusión sobre el lugar de la ciencia. *El giro posmoderno*, 81-102.
- DiMaggio, P., & Power, W. (2001). Introducción. En W. Power, & P. DiMaggio, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 33-75). México: Siglo XXI.

- Dirección General de Planeación y Estadística Educativa- SEP. (2015). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras*. México: SEP. Obtenido de [http://planeacion.sep.gob.mx/assets/images/principales\\_cifras/PRINCIPALESCIFRAS14\\_15.pdf](http://planeacion.sep.gob.mx/assets/images/principales_cifras/PRINCIPALESCIFRAS14_15.pdf)
- Doval Salgado, L. (Octubre-diciembre de 1979). Acercamiento etimológico al término "Eduicación". *Revista Española de Pedagogía*, 37(164), 115-121.
- El País. (1 de Septiembre de 1990). Vargas Llosa: "México es la dictadura perfecta". *El País*. Obtenido de [http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html)
- El País. (4 de Julio de 2011). Encuesta sobre Felipe Calderón y Elba Esther Gordillo. *El País*. Obtenido de [http://elpais.com/elpais/2011/07/04/media/1309745410\\_720215.html](http://elpais.com/elpais/2011/07/04/media/1309745410_720215.html)
- Escobar Chávez, M. (2007). Financiamiento de la Educación y distribución del Gasto en México. En A. Carmona León, *Las Políticas Educativas en México, Pomares-UPN*. México, . (pág. 172). México D.F.: Pomares-UPN.
- Ezpeleta, J. (1999). Federalización y reforma educativa. En M. d. Pardo, *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Fierro Evans, C., Tapia García, G., & Rojo Pons, F. (2009). *Implementación de políticas educativas: México. Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. Organización para la Coperación y el Desarrollo Económico. México: OCDE. Recuperado el 5 de enero de 2016, de <http://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>
- Flores Crespo, P., & Mendoza, C. (2012). *Implementación de políticas educativas*. México: UIA-Gernika.
- Friedberg, E. (Julio-diciembre de 1993). Las cuatro dimensiones de la acción organizada. *Gestión y Política Pública*, II(2), 283-313.
- Friedberg, E. (1997). *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*. París: Éditions du Seuil.
- Fuentes Amaya, S., & Lozano Medina, A. (2007). *Perspectivas analíticas de las políticas educativas*. México D.F.: UPN.
- Fullan, M. (2002). *Las fuerzas del cambio*. Madrid, España: Ediciones Akal.
- Geertz, C. (1986). El impacto del concepto de cultura en el concepto del hombre. En *La interpretación de las culturas* (págs. 43-59). Barcelona: Gedisa.
- Gimeno Sacristán, J. (2013). *En busca del sentido de la educación*. Madrid: Morata.
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Presidencia de México.

- Gobierno del Estado de Morelos. (1979). *Reglamento del Consejo Estatal Técnico de la Educación*. Cuernavaca : Consejería Jurídica del Estado de Morelos.
- Gobierno del Estado de Morelos. (2003). *Reglamento Interior del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos*. Cuernavaca: Consejería Jurídica del Gobierno del Estado.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. (31 de mayo de 2000). Reglamento Interior del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos. *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, págs. 14-24.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. (23 de Diciembre de 2009). *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*. Obtenido de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2010:  
<http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2009/4762.pdf>
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. (2012). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos*. Cuernavaca: Consejería Jurídica del Estado de Morelos.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. (2014). *Acuerdo por el que se establecen las Bases y Lineamientos para la reestructura de la Administración Pública Estatal*. Cuernavaca: Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Gobierno del Estado Soberano y Libre del Estado de Morelos. (24 de Diciembre de 2014). *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*. Obtenido de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2015:  
[https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu\\_planeacion/transparencia\\_fiscal/marco\\_programatico/Presupuesto\\_de\\_Egresos\\_2015.pdf](https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_programatico/Presupuesto_de_Egresos_2015.pdf)
- Gómez Alvarez, D. (2000). *Educación en el federalismo. La política de la descentralización educativa en México*. Guadalajara, Jalisco México: ITESO, SEP Jalisco, Universidad de Colima y Universidad de Guadalajara.
- Gonzalez Geraldo, J. L. (2010). La influencia de la educación antigua en la educación actual: el ideal de Paidea. (Cefalea, Ed.) *Revista Digital Sociedad de la Información*(23), 1-13. Obtenido de <http://www.sociedadlainformacion.com/23/educacion.pdf>
- González Villareal, R. (2009). La irrupción. Condiciones de emergencia del Movimiento Magisterial de Bases. *El Cotidiano*, 75-84.
- González Villarreal, R. (Marzo-abril de 2009). La irrupción. Condiciones de emergencia del Movimiento Magisterial de Bases. *El Cotidiano*(154), 75-84.
- Goode, W., & Hatt, P. (1976). *Métodos de investigación social*. México : Trillas.
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., & Sahlin, K. (2008). *Organizational Institutionalism*. London: Sage Publications.

- Guerrero, O. (1993). Política, policy pública y administración pública. *Estudios políticos*, 87-106.
- Guttman, A. (2001). *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos. (8 de junio de 1992). Decreto de Creación del IEBEM. *Decreto número 225*. Cuernavaca, Morelos, México: Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- Hayek, F. (2008). *Los Fundamentos de la Libertad*. Unión editorial.
- Hernández Navarro, L. (19 de febrero de 2013). Claudio X. González y la política. *La Jornada*, pág. contraportada. Obtenido de <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/19/politica/021a1pol>
- Hernández Ortiz, C. E. (2013). La política educativa de los gobiernos panistas en el subsistema de educación básica. Principales reformas y tendencias. En M. Á. Vértiz Galván, *Estudios sobre las Reformas Educativas: Visiones en Contrapunto* (págs. 45-70). México: UPN.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Luicio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Hernández, A., & Ramírez, G. (2012). El análisis del discurso: una herramienta para el estudio de las políticas públicas. *Encrucijada. Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Septiembre-Diciembre 2012*(12).
- IEBEM. (2 de marzo de 2015). *Sitio web oficial del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos*. Obtenido de Organigrama del IEBEM: <http://iebem.morelos.gob.mx/contenido/organigrama>
- Illich, I. (1974). *La sociedad desescolarizada*. Barcelona: Barral Editores.
- IMCO. (2015). *Índice de Competitividad Estatal 2014*. México: IMCO.
- INEGI. (2010). *Población emigrante internacional*. México: INEGI.
- INEGI. (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Ecología. SEMARNAT. (abril de 2007). *Instituto Nacional de Ecología*. Obtenido de Mapoteca: [http://www2.inecc.gob.mx/emapas/mor\\_02.html](http://www2.inecc.gob.mx/emapas/mor_02.html)
- Juncos Quiané, L. M. (2009). La racionalidad económica y la gestión de los recursos financieros en el Sistema de Educación Básica de México. En G. Quintanilla Calderón, *Textos para repensar la gestión en la escuela* (págs. 107-138). México: Eón-Sociales.
- Juncos Quiané, L. M. (2013). Los estudios organizacionales como expresión de una diáspora en el discurso organizacional: entre el meztizaje, el sincretismo y la hibridez. *Dimensiones Ocultas de la Naturaleza Organizacional: Perspectivas de Análisis. XI Congreso*

*Internacional de Análisis Organizacional*. (págs. 1472-1491). Medellín, Colombia: Universidad EAFIT.

Juncos Quiané, L. M. (2015). Planeación institucional en la UPN, dinámica de la regionalización urbana en Morelos y su impacto en los procesos organizacionales: Consideraciones desde el perfil de los estudiantes de la subsede Galeana. *20 años de Estudios Organizacionales. Consolidando la perspectiva organizacional en México y en América Latina* (págs. 202-244). México: UAM-REMINEO.

Krugman, P., & Livas Elizondo, R. (1996). Trade Policy and the Third World Metropolis. *Journal of Development Economics*, 49, 137-150.

Lasswell, H. (1957). The normative impact of the behavioral Sciences. *Ethics*, 67(3), 1-42.

Latapí, P. (2010). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de Educación*. México: Fondo de Cultura Económica.

Latapí, P., & Ulloa, M. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: UNAM-Fondo de Cultura Económica.

Lavín, S., & Del Solar, S. (2000). *El proyecto educativo institucional como herramienta de transformación de la vida escolar*. Santiago de Chile: LOM ediciones.

Loyo Brambila, A., & Solórzano, C. (2013). Entrevista con Carlos Muñoz Izquierdo. La influencia de los resultados de investigación en la toma de decisiones de política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 969-987.

Martínez Carazo, P. (julio de 2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y gestión*, 20, 165-193.

Martínez Carballo, N. (5 de febrero de 2014). INEE: suspender ENLACE no es grave. *El Universal*. Obtenido de <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/entrevista-inee-suspender-enlace-no-es-grave-985038.html>

Martínez Vilchis, J. (Septiembre-Diciembre de 2005). Nueva Gerencia Pública: Análisis comparativo de la administración estatal de México. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 12(39), 13-49.

Martínez, F. (2009). *Modernización de la Administración Pública del Siglo XXI: ¿Cambio de Paradigma?*. México, D.F.: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Mexicanos Primero. (16 de 06 de 2014). *Página de internet de Mexicanos Primero*. Obtenido de <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/mexicanos-primero/quienes-somos>

- Miles, M., & Huberman, M. (1984). *Qualitative data analysis. A source of New Methods*. Newbury Park, California: Sage publications.
- Moctezuma Navarro, D. (2004). Tendencias del cambio político en Morelos. En M. Tapia Uribe, M. Quero, & D. Moctezuma Navarro, *Los rituales del cambio. Transformaciones del régimen y cultura política en Morelos* (págs. 59-98). Cuernavaca: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Montaño, L. (2004). El estudio de las organizaciones en México, Una perspectiva social. En L. Montaño Hirose, *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad* (págs. 9-39). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Montaño, L. (2006). Tratado latinoamericano de sociología. En E. De la Garza Toledo, *La Sociología de las Organizaciones: desarrollo, rompimientos y perspectivas*, (págs. 9-39). Barcelona: Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Montaño, L. (2012). La organización universitaria. Disputa y tensiones entre el modelo administrativo y la anarquía organizada. En A. Barba, & O. Lobato, *Instituciones de educación superior, políticas públicas y organización* (págs. 33-58). México, D.F. : UAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Morales Franco, E., Ramírez Faúndez, J., & Santa Ana Escobar, M. (2014). La calidad de la educación o la educación con responsabilidad. Un análisis crítico de la tercera meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En M. D. Gil Montelongo, E. Morales Franco, & G. López Orozco, *Sustentabilidad y responsabilidad social en la organizaciones valorados desde el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (págs. 57-86). México: Hess Grupo Editorial, REMINEO y Universidad Veracruzana.
- Moreno, P. (2007). Crítica de la política gubernamental para la educación básica en el sexenio 200-2006. En A. Carmona León, Á. Lozano Medina, & D. Pedraza Cuéllar, *Las políticas educativas en México* (págs. 135-160). México: Ediciones Pomares-UPN.
- Mosca, G. (1992). *La clase política*. México: Ariel.
- Mundo, F. (2012). *Morelos: zonas metropolitanas 2010*. Cuernavaca: Consejo Estatal de Población.
- Negrete Rosales, T. P. (2011). *La implementación de la obligatoriedad de la educación preescolar en México: una revisión desde la administración educativa*. México: UPN.
- Nieto Echeverry, R. E. (2006). *El cambio y el sentido de lo irracional, incertidumbre, complejidad y caos*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultutra Económica.

- Ordoñez, S. (2002). *La nueva industrialización en Morelos. Evidencia empírica y elementos teórico-metodológicos para el estudio de la industrialización regional*. México: UNAM-UAEM.
- Ornelas, C. (1998). La descentralización de los servicios de educación y salud en México. En E. Di Gropello, & R. Cominetti, *La descentralización de la educación y la salud en América Latina* (págs. 187-207). CEPAL.
- Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. *Revista electrónica de Investigación Educativa*, 5(1). Obtenido de <http://redie.uabc.mx/redie/article/view/73>
- Ortiz Medina, I. (2015). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en México: descentralización de la educación básica en Zacatecas 1992-2006*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- OXFAM. (2014). *Gobernar para la élites*. Oxford, UK: Oxfam GB.
- Pardo, M. d. (1999). Estudio preliminar. En M. d. Pardo, *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Picardo Joao, O., & Escobar Baños, J. C. (2002). *Educación y sociedad del conocimiento. Pensar y enseñar a aprender a partir de la historia*. San José, Costa Rica: CECC.
- Pineda Guadarrama, J. d. (2002). *Enfoques contemporáneos de Administración Pública*. Toluca: Instituto de la Administración Pública del Estado de México.
- Prieto, F., Zornoza, A. M., & Peiró Silla, J. M. (1997). *Nuevas tecnologías de la información en la empresa : una perspectiva psicosocial*. Madrid, España: 1997.
- Quero, M., & González Vázquez, T. (2004). Fin de régimen en Morelos: Crisis de gobierno y salida de Jorge Carrillo Olea. En M. Tapia Uribe, M. Quero, & D. Moctezuma Navarro, *Los rituales del cambio. Transformaciones del régimen y cultura política en Morelos* (págs. 99-144). Cuernavaca: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Raymond, E. (2005). La teorización anclada (Grounded Theory) como método de investigación en Ciencias Sociales: La encucijada de dos paradigmas. *Cinta de Moebío. Revista de epistemología en Ciencias Sociales*, 217-227. Obtenido de <http://www.revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/26082/27387>
- Red por la Rendición de Cuentas. (10 de julio de 2014). *Sitio oficial de la Red por la Rendición de Cuentas*. Obtenido de Red por la Rendición de Cuentas/Somos: <http://rendiciondecuentas.org.mx/somos-2/>
- Redacción del diario La Unión. (7 de abril de 2013). ¿Qué pasó con el original 'gabinetazo' de Fox? *Diario La Unión. Yucatán*.

doi:<http://www.unionyucatan.mx/articulo/2013/04/07/politica/que-paso-con-el-original-gabinetazo-de-fox>

- Reduca. (10 de 07 de 2014). *Sitio Oficial de la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación* . Obtenido de Reduca ¿Quiénes somos?: <http://www.reduca-al.net/institucional.php?lang=es>
- Rendón, M., & Montaña, L. (2004). Las aproximaciones organizacionales. Caracterización, objeto y problemática. *Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México*(213), 101-120.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 652-667.
- Romero Vadillo, J. J. (2001). Estudio introductorio. En W. Powell, & P. DiMaggio, *El Nuevolinstitucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 7-29). México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosagel, S. (26 de Junio de 2014). Graco: La mano que mece los chuchos. *Sin embargo*. Obtenido de <http://www.sinembargo.mx/26-06-2014/1036459>
- Rosagel, S. (29 de enero de 2016). Graco Ramírez pierde apoyo hasta en casa, pero una parte del PRD aún le tiende la cobija. *Sin Embargo*. Obtenido de <http://www.sinembargo.mx/29-01-2016/1609955>
- Roth, A.-N. e. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A.-N. Roth Deubel, *Enfoques para el análisis de las políticas públicas* (págs. 17-65). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Sacristán, J. G. (2013). *En busca del sentido de la educación*. Madrid: Morata.
- SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (2011). *INEGI*. Recuperado el 18 de diciembre de 2015, de México en cifras: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=17>
- Sánchez Contreras, A. (2013). Análisis de las reformas educativas de la educación básica del periodo 2001-2012. En M. Á. Vertiz Galvan, *Estudios sobre las reformas educativas: visiones en contrapunto* (págs. 23-44). México: UPN.
- Sandín, P. (2003). *Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones*. Madrid: McGraw Hill.
- Santizo, C. (2012). *Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México*. México: UAM-Cuajimalpa.



- Secretaría de Educación Pública. (19 de mayo de 1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México: Diario Oficial de la Federación.
- SEP. (Marzo de 2008). *Subsecretaría de Educación Básica*. Obtenido de Acciones para la Articulación Curricular 2007-2012:  
<http://portalsej.jalisco.gob.mx/sites/portalsej.jalisco.gob.mx.programa-escuelas-calidad/files/pdf/rieb.pdf>
- SEP. (19 de Agosto de 2011). *Subsecretaría de Educación Básica*. Obtenido de Acuerdo 592:  
<http://basica.sep.gob.mx/ACUERDO%20592web.pdf>
- SEP. (10 de Enero de 2015). *Subsecretaría de Educación Media Superior*. Obtenido de Sistema Nacional de Bachillerato:  
[http://www.sems.gob.mx/es/sems/sistema\\_nacional\\_bachillerato](http://www.sems.gob.mx/es/sems/sistema_nacional_bachillerato)
- SHCP. (18 de junio de 2015). *Página oficial de la SHCP*. Obtenido de Presupuesto basado en Resultados SHCP:  
[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx)
- Simon, H. (1957). *A Behavioral Model of Rational Choice*. New York: Wiley.
- Solís Vanegas, I. (2012). Del curriiculum de la RIEB a un modelo curricular institucional. En J. C. Guzmán, R. Arreola Rico, J. Martínez Solares, & I. Solís Vanegas, *Del curriculum al aula. Orientaciones para aplicar la RIEB* (págs. 15-50). México: Graó-Colofón.
- Solozabal Echavarría, J. J. (Noviembre-diciembre de 1984). Una nota sobre el concepto de política. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*(42), 137-162. Obtenido de [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26809.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26809.pdf)
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Madrid, España: Antoni Bosch editor.
- Tapia Uribe, M. (2001). *La escuela en Morelos: herramienta para pensar, participar y trabajar*. Cuernavaca: UNAM-CRIM.
- Tapia Uribe, M. (abril-junio de 2004 a). Federalización y getión educativo estatal. El caso Morelos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(21), 361-402. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14002105>
- Tapia Uribe, M. (2004). Los herederos del patrimonio político de Morelos: su clase política. En M. Tapia Uribe, M. Quero, & D. Moctezuma, *Los rituales del cambio. Transformaciones del régimen y cultura política en Morelos* (págs. 27-58). Cuernavaca: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Tapia Uribe, M., & Yurén Camarena, M. T. (2002). Introducción. En M. Tapia Uribe, & M. T. Yurén Camarena, *Los autores educativos regionales y sus escenarios* (págs. 9-46). Cuernavaca: UNAM-CRIM.

- Tapia Uribe, M., Quero, M., & Moctezuma Navarro, D. (2004). Presentación. En M. Tapia Uribe, M. Quero, & D. Moctezuma Navarro, *Los rituales del cambio. Transformaciones del régimen y cultura política en Morelos* (págs. 9-28). Cuernavaca: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Tello, C. (enero-junio de 2012). Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. *Praxis Educativa*, 7(1), 53-68. doi:10.5212/PraxEduc.v.7i1.0003
- Tello, C., & Mainardes, J. (2015). Pluralismos e investigación en Política Educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 763-788.
- Tello, C., & Mairdanes, J. (12 de Marzo de 2012). La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20(9), 1-37. Obtenido de <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/988>
- Tenti Fanfani, E., & Steinberg, C. (2011). *Los docentes mexicanos*. Buenos Aires; Argentina: UNESCO- IPE .
- Uvalle Berrones, R. (2014). Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo. En R. Moreno Espinosa, *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI* (págs. 57-78). México: UAEM-IAPEM.
- Vallés Giménez, J., & Zárate Marco, A. (2006). Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma. *Información Comercial Española* ( N° 829), 205-233.
- van Dijk, T. A. (1983). *Estructuras y funciones del discurso*. Méxco: Siglo XXI.
- Vázquez, J. Z. (1999). Un siglo de descentralización educativa 1821-1917. En M. d. Pardo, *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Vértiz Galván, M. Á. (2007). Una propuesta de análisis de las políticas públicas en educación y su gestión en México. En S. Fuentes Amaya, & A. Lozano Medina, *Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión* (págs. 151-170). México D.F.: UPN.
- Vértiz Galván, M. Á. (julio-diciembre de 2009). Procesos institucionales de cambio y estabilidad en organizaciones educativas. *Revista Electrónica Sinéctica*(33), 1-21.
- Vertiz Galván, M. Á. (2013). *Estudios sobre las reformas educativas*. México: UPN-Ajusco.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Un esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

- Weick, K. (marzo de 1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19.
- White, J. (2013). *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Yacuzzi, E. (10 de octubre de 2015). *EconPapers. Economics at your fingertips*. Obtenido de Pagina web publicaciones de la Universidad del CEMA:  
<https://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks CA: Sage Publications.
- Zapata, O. (2005). *Herramientas para elaborar tesis e investigaciones socioeducativas*. México: Pax.
- Zorrilla Fierro, M. (2009). México en PISA. En INEE, *Comparativo de lectura 2000-2009* (pág. Capítulo 6). México: Dirección General del INEE.
- Zorrilla, M., & Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Revista electrónica Sinéctica*(30), 1-30. Obtenido de  
<http://www.redalyc.org/pdf/998/99819167001.pdf>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00176

Matricula: 2123800306

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA, ESTUDIO DE SUS EFECTOS EN LA DINÁMICA ORGANIZACIONAL: EL CASO DEL INSTITUTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DEL ESTADO DE MORELOS.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 10:00 horas del día 21 del mes de julio del año 2016 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. PEDRO CONSTANTINO SOLIS PEREZ  
DR. VICTOR MANUEL SANTOS LOPEZ  
DR. GERMAN VARGAS LARIOS



LUIS MANUEL JUNCOS QUIANE  
ALUMNO

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: LUIS MANUEL JUNCOS QUIANE

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

*Aprobar*

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH

*Juana Juarez Romero*  
DRA. JUANA JUAREZ ROMERO

PRÉSIDENTE

*Pedro Constantino Solis Perez*  
DR. PEDRO CONSTANTINO SOLIS PEREZ

VOCAL

*Victor Manuel Santos Lopez*  
DR. VICTOR MANUEL SANTOS LOPEZ

SECRETARIO

*German Vargas Larios*  
DR. GERMAN VARGAS LARIOS