

## BUROCRACIA EDUCATIVA EN COYUNTURAS DE CAMBIO (1982-2012)

### *Educational bureaucracy in conjunctures of change (1982-2012)*

Rosalina Romero Gonzaga

#### Resumen

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

A partir de la caracterización de la estructura interna de la SEP, se identifican y analizan los rasgos distintivos, el papel y la capacidad institucional que desarrollaron los mandos medios y superiores de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) en distintas coyunturas críticas en que actuaron, a fin de ejecutar las políticas educativas con distintos resultados.

*Palabras clave:* institucionalización, capacidad institucional, subsecretaría de educación básica, funcionarios de medio y superior, coyunturas de cambio.

#### Summary

The causes of deterioration and crisis level of basic education have been located and are commonly awarded to micro-institutional level, i.e., training of teachers, teaching practices, materials and educational content, even to link the National Union of Workers Education (SNTE) with SEP. Instead, there are few empirical studies that focus on the meso level or in the establishment and operation of the state educational system where design and policy outcomes for the basic level have been fragile, parcelarios and highly deficient.

From the characterization of the internal structure of the SEP, they are identified and analyzed the distinctive features, role and institutional capacity developed by the middle and upper management of the Secretariat of Basic Education (SEB) at various critical junctures they acted in order to implement educational policies with different results.

*Keywords:* institutionalization, institutional capacity, undersecretary of basic education, middle and top officials, junctures of change.

#### INTRODUCCIÓN

Consistentemente, investigadores en educación y la opinión pública en general, coinciden en sostener que la Educación Básica reporta magros resultados. Pese a ello, es

Fecha de recepción: 21 de agosto de 2017.

Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2018.

innegable que el subsistema ha experimentado avances respecto al aumento en los años de escolaridad, en la disminución del índice de analfabetismo y en la cobertura de educación primaria. La Subsecretaría de Educación Básica (SEB), en tanto que columna vertebral del sistema educativo, enfrenta problemas acumulados de expansión y decisiones tomadas en el pasado: la centralización e ineficiencia de la administración, el poder y resistencia que ejercen los grupos interburocráticos sobre el aparato de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de los mandos medios y superiores de la propia Secretaría. La Subsecretaría, lejos de ser una instancia consolidada, con capacidad para orientar los cambios y gestionar políticas públicas de forma eficiente, muestra signos desalentadores manifestados en la precaria institucionalización que asume la máxima instancia de la educación básica.

Este artículo<sup>1</sup> identifica y analiza los rasgos distintivos, el papel y la capacidad institucional que desarrollaron los mandos medios y superiores de la SEB en distintas coyunturas críticas en que actuaron, a fin de ejecutar las políticas educativas con distintos resultados. El interés está centrado en dilucidar qué papel juega esta capa de la burocracia educativa central en el curso de un proceso político, administrativo y educativo de cambio y cómo estos actores impulsan, restringen o generan resistencias al cambio educativo.

Para el logro de los propósitos expuestos, el trabajo está organizado en tres apartados. En el primero se expone el marco teórico, el cual recupera formulaciones teóricas procedentes del institucionalismo histórico y sociológico, que enfatizan el papel de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores en el diseño y resultados políticos. En el segundo apartado se analiza las características generales de los funcionarios del nivel básico, su papel, funciones y desempeño institucional en distintas coyunturas críticas. En el último apartado, se integra la visión burocrática de los funcionarios sobre el cambio, el diseño, la formulación y continuidad de las políticas de educación básica en programas específicos, al interior del aparato administrativo y los diversos resultados políticos que generaron sus decisiones.

## MARCO TEÓRICO

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

<sup>1</sup> El artículo forma parte de mi tesis doctoral “Diseño político-administrativo y capacidad institucional de la Subsecretaría de Educación Básica, 1978-2012”, sustentada el 30 de agosto de 2015.

(trayectorias dependientes), las coyunturas críticas, el peso de la historia en estructuras débilmente acopladas, así como la cultura y las prácticas institucionales bajo las cuales actúan los sujetos y actores.

Del institucionalismo histórico recupero formulaciones como el de la persistencia de las instituciones, la reproducción de patrones o sendas de desarrollo, el seguimiento de reglas, normas y valores por parte de los actores políticos, y la intervención de la historia tanto en la trayectoria de los procesos políticos, como en la racionalidad de los actores, ya sea manteniendo el *statu quo* o modificando los modos de operar de las instituciones políticas en ciertas coyunturas críticas y estructuras flojamente acopladas.

La persistencia de las instituciones se establece a través de la institucionalización, entendida como la organización de un sistema social definido a partir de los siguientes criterios: la creación y definición de normas reguladoras del comportamiento; la regulación del flujo de recursos entre las unidades; la existencia de sanciones para el mantenimiento de las normas y el mantenimiento de las fronteras institucionales (Eisenstadt, 1964:235-236).

Los conceptos de *path dependence* y *coyunturas críticas* fueron centrales, ya que el primero se refiere al patrón o senda de desarrollo que establece las variaciones en los acontecimientos políticos y administrativos y las decisiones pasadas influyen en la política dominante (Zurbriggen, 2006:71). Las ideas o representaciones sociales son las que crean las instituciones y su persistencia es producto de las iniciativas primigenias.

El segundo concepto se refiere a los momentos formativos y periodos de cambio significativo donde el proceso de cambio que se inauguró deja un derrotero que lleva a los políticos a tomar decisiones sucesivas a lo largo del tiempo, reproducen esa herencia dejando una fuerte impronta en los resultados políticos (Immergut, 2006:407).

De este modo rastreamos las sendas de desarrollo político-administrativo que han configurado a la SEB a través del tiempo por medio de las secuencias en las distintas reformas administrativas.

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

En la conformación y diseño de la SEB confluyen procesos y factores de larga duración. Esto es, en coyunturas críticas se establecen las rutas que se asientan en la Subsecretaría como rigideces que hacen difícil escapar a los actores que intervienen en su formación, los cuales desenvuelven su actuación dentro del Estado, como organización que determina el marco institucional que regula la acción individual y de los grupos y como actor, a través de los colectivos de funcionarios, intenta satisfacer sus intereses individuales y como grupo.

Para entender los procesos de estructuración de las instituciones administrativas es necesario considerar que las decisiones políticas tomadas con anterioridad a la creación

de la Subsecretaría (1992), van a ejercer una influencia prolongada y definida sobre la política educativa que dicta la dependencia educativa.

Dentro del ámbito de la administración pública un plan, programa o proyecto tomarán determinado rumbo como producto de la influencia que han ejercido un conjunto de ideas previas que se mantendrán. Esto es, cada Secretario de Educación retoma en su conjunto lo efectuado previamente por su predecesor para modificarlo en el camino.

Del institucionalismo sociológico rescato los aspectos cognitivos, culturales y simbólicos de las instituciones, es decir, el cómo los miembros de una institución perciben ciertas situaciones y cómo los afectará al recibir los recursos, en función de los cuales deben tomar decisiones.

La percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan, por lo cual no es fácil cambiar las instituciones ni explicar por qué y en qué circunstancias se intenta transformarlas, ya que las normas de conducta son fijas.

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

Si bien la estructura administrativa es racional y moderna, da lugar al desacoplamiento entre las prácticas —cómo se hacen realmente las cosas— y las exigencias de eficiencia técnica. En este sentido, se genera una falta de consistencia entre lo que formalmente es la estructura de gobierno educativo, el funcionamiento real del aparato educativo y los procesos educativos. No siempre existe una coordinación entre las actividades desarrolladas y las capacidades técnicas internas de la burocracia ni se conocen o se evalúan los resultados últimos o el impacto en la implementación de las políticas diseñadas y este universo genera que la institución se entienda como una estructura *ligeramente acoplada* caracterizada, precisamente, por falta de coordinación, ausencia de regulaciones y rendición de cuentas, así como por la discrecionalidad en la toma de decisiones (Meyer y Rowan, 1999:46). La estructura interna de la instancia educativa es *blanda* en la medida que la administración de la educación representa un ámbito de decisión y acción altamente complejo (Ibarra, 2008:96-98).

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

Los funcionarios adoptan y generalizan un conjunto de reglas y prácticas rituales que no tiene relación con lo que establece el marco normativo. De ahí que aquello que se define en el nivel directivo de la institución no se aplique en el nivel intermedio y operativo. Ello explica los niveles de discrecionalidad con que actúan los funcionarios respecto al *cómo hacer* o poner en práctica las políticas educativas. De esta manera el cambio en este tipo de estructuras de articulación flexible no es planeado, debido a

que es resultado de la agregación circunstancial de agendas, soluciones, decisiones, actividades y formas organizativas de los diferentes agrupamientos burocráticos con lógicas, intereses y objetivos distintos.

Los enfoques institucionalistas seleccionados permiten conectar los dos niveles de análisis que aborda la investigación: los intereses y las instituciones —agencia y estructura— bajo el supuesto de que las preferencias se desarrollan durante la acción política, la cual estructura el tipo de arreglos institucionales y las estrategias de los actores.

En este sentido la institucionalización opera como el mecanismo de perpetuación de las prácticas, instituciones, normas, procesos, el cual no está exento de pugnas y conflictos políticos, es decir, se concibe en marcos de reglas formales e informales.

Desde los enfoques del institucionalismo histórico e institucionalismo sociológico, el legado institucional, los procesos históricos, las reglas, normas y tradiciones institucionales, así como los sistemas flojamente acoplados, se constituyen en fuertes dispositivos que influyen en el comportamiento de los sujetos, quienes modifican paulatinamente sus prácticas cotidianas por cambios externos. El papel simbólico de la estructura formal sigue siendo el marco a partir del cual los actores políticos (funcionarios educativos) adoptan y justifican prácticas rutinarias y poco reflexivas.

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

La institucionalización depende del Estado y, por ello, los actores adoptan prácticas rutinarias para incorporarse y adaptarse a estructuras y reglas flexibles, con resultados imprevisibles y difíciles de controlar.

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

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

De esta manera, ambas vertientes institucionalistas brindan formulaciones teóricas esenciales, a fin de explicar la institucionalización por la vía de un esquema teórico que basa sus premisas en la estabilidad y permanencia de la estructura y su influencia en los comportamientos y decisiones de los actores en coyunturas específicas, sobre todo tratándose de una instancia atrapada en procesos y prácticas organizacionales obsoletas.

La precaria institucionalización de la SEB se ubica en dos niveles: a nivel de la organización y funcionamiento del órgano administrativo (meso) y a nivel del desempeño de los tomadores de decisiones (micro). En el nivel meso, la capacidad institucional de

la Subsecretaría para procesar y asumir responsabilidades asignadas en un contexto de alta polarización, se ha visto condicionada por un esquema de organización vertical el cual ha complicado las decisiones y acciones de los funcionarios medios y altos.

Esto último se ubica en el nivel micro, es decir, la capacidad de los funcionarios para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos para entender y abordar necesidades educativas de desarrollo en un contexto más amplio.

La capacidad institucional de la Subsecretaría, considera dos componentes: la capacidad administrativa y la política. La primera comprende dos dimensiones, una enfocada al desempeño de los funcionarios medios y superiores y la segunda al aparato administrativo. La capacidad política se refiere a las formas de negociación y las luchas de poder gestadas para impulsar cambios en el aparato educativo.

A continuación, analizo las características generales de los funcionarios del nivel básico, su papel, funciones y desempeño institucional en distintas coyunturas críticas, así como los resultados políticos de las decisiones tomadas por esta capa burocrática en los diferentes regímenes presidenciales.

#### CARACTERIZACIÓN, PAPEL Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS FUNCIONARIOS DE MANDO MEDIO Y SUPERIOR DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN COYUNTURAS DE CAMBIO

##### *La estructura interna de la Secretaría de Educación Pública*

A lo largo de nueve décadas la SEP ha configurado su aparato administrativo. Sus funciones se han diversificado y no sólo proporciona el servicio educativo; a su vez, atiende necesidades de unidades administrativas que lo precisen —como gestión administrativa, procesos jurídicos e innovaciones educativas, entre otras—.

Para la administración de la Educación Básica, existe una estructura orgánica básica y otra no básica conformadas por dependencias, entidades, órganos y unidades administrativas (Pichardo, 1984:20). La estructura básica comprende áreas con nivel jerárquico-organizacional, desde Secretario hasta Director General o su equivalente. La no básica comprende áreas con nivel jerárquico menor, de Director General Adjunto hasta Enlace.

Dado que no existe una estadística oficial confiable y precisa sobre la cantidad de funcionarios de mando superior y medio que laboran en la SEP, sólo pueden referirse datos oficiales registrados hasta 1999 y los datos proporcionados por el Censo Nacional de Gobierno Federal 2017 del INEGI. A partir de estas cifras se pudo verificar que la estructura de la SEP mantuvo un crecimiento constante de incremento en la década de 1980 y decreciente en la de 1990. No obstante, la estructura no básica registró un aumento considerable debido a que en ella se encuentran los funcionarios de mandos medios y operativos. Como punto de comparación tenemos que en 1990, de 2 136 plazas de servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos, 1 204 correspondieron a oficinas centrales, y para 2012 fueron 1 389 plazas radicadas en oficinas centrales que incluían 69 de mandos superiores y medios; 1 193 puestos de mando y enlace y 127 del

Órgano Interno de Control en la SEP. Si a este número le sumamos el personal de base (39 430); personal de confianza (2 903); docentes del modelo de educación básica (7 781); docentes del modelo de educación media superior y superior (79 185); personal eventual (552); prestadores de servicios profesionales por honorarios (1 523) se tuvo un total de 131 080 de personal activo.<sup>2</sup>

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia la dependencia incrementó su estructura orgánica debido a que experimentó modificaciones como la creación del INEE y de nuevas unidades administrativas, lo que aumentó el número de personal contratado con la creación de las direcciones generales adjuntas. Con Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña, continuó la tendencia a aumentar las designaciones por artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional, el cual establece excepciones al ingreso por concurso en casos de “extrema necesidad”. Con Fox hubo 2 290 nombramientos de este tipo; con Calderón 7 000; y con Enrique Peña 6 000 plazas que fueron asignadas bajo esta principio.<sup>3</sup> Incluso, Calderón y Peña presionaron a favor de la renuncia de directores generales y generales adjuntos para colocar en sus puestos a nuevos funcionarios, leales a uno u otro gobierno, omitiendo los procedimientos del servicio profesional de carrera federal (Méndez, 2017:189). Esto no es nuevo, pero si representa un problema para el Estado y el gobierno educativo, dado que no se cuenta con funcionarios profesionales que conozcan, atiendan y continúen las tareas técnicas y educativas.

La estructura jerárquica con cadena de mando que opera de arriba hacia abajo se organiza en tres niveles. En la cúspide se ubica el *nivel directivo* o *mandos superiores* y el *nivel administrativo*. El primero comprende al secretario, subsecretario, asesores, oficiales mayores, directores y subdirectores generales o funcionarios políticos de alto nivel. Los dos primeros reciben nombramiento directo del Ejecutivo y tienen la máxima autoridad, pero suele haber conflictos entre su grupo y los más antiguos de la SEP. Este nivel de servidores se caracteriza porque su movilidad es frecuente, poseen menor seguridad en el puesto y son los encargados de la planificación y diseño de las políticas educativas. Dada la naturaleza de su actividad son reclutados en los cargos de libre asignación y confianza política (Martínez, 2003:100).

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

El *nivel de mandos intermedios* se encuentra formado por trabajadores de base y de

<sup>2</sup> SEP, 2012, *Informe de Rendición de Cuentas, 2006-2012*, p. 457, disponible en: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sept/Resource/2959/2/images/IRC\\_3\\_Etapa.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sept/Resource/2959/2/images/IRC_3_Etapa.pdf), consultado en julio de 2013.

INEGI (2017) *Censo Nacional de Gobierno Federal*, México, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/federal/cngf/2017/>

<sup>3</sup> <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ven-fallas-en-el-Servicio-Profesional-de-Carrera-20170615-0100.html>, consultado el 14 de agosto de 2018.

confianza. Existe movilidad organizacional debido al amplio número de puestos que existen. Este tipo de trabajadores se clasifica en: interinos, por honorarios y por obra. La actividad de los interinos no excede de 6 meses y cubre plazas de base. Por honorarios abarca un periodo no mayor a un año. Por obra determinada (referida a una tarea no permanente) se aplica a funciones que no crean derechos laborales o escalafonarios.

A este tipo de funcionarios se les agrupa de acuerdo a tres criterios: 1) si ocupan un puesto de estructura; 2) si ocupan un puesto homólogo por norma; 3) si ocupan un puesto homólogo de autorización específica. Para ello, existen distintos grupos, grados y niveles.

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

Desde el punto de vista de la administración de los recursos humanos la SEP cuenta con una diversidad de personal clasificado: a) trabajadores de base y de confianza (jurídico); b) mandos iniciales, intermedios y funcionarios de alto nivel o superior (ubicación); c) trabajadores con plaza base, interinos, por honorarios y por obra determinada (contratación); y d) personal administrativo, técnico, docente, profesional y operativo (capacitación) (Pichardo, 1984:186; SEP:27).

A todo este personal se le ubica por categoría, código, grado, grupo y nivel, que se le asigna al funcionario una vez que ingresa al servicio público. La administración del personal de la Secretaría tiene características particulares que lo distinguen de otras estructuras de dependencias federales, principalmente porque cuenta con cinco modelos de administración de recursos humanos<sup>4</sup> para atender la función educativa en el país.

#### *Características y atribuciones de los funcionarios medios y superiores*

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

Los funcionarios superiores y medios de la Subsecretaría de Educación Básica forman parte de la burocracia educativa central, y se articulan en forma ascendente con el Secretario de Educación Pública y el Presidente de la República; en forma descendente lo hace con el cuerpo de asesores, funcionarios profesionales o de carrera con capacidad de decisión y los servidores de mandos medios, compuesto por directores de

<sup>4</sup> Modelo de Educación Básica; Modelo de Educación Media Superior y Superior, aplicable para Personal Docente y Directivo, así como Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación de los Subsistemas de Educación Media Superior y Superior; Modelo del Catálogo Institucional de Puestos Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación; y Modelo de Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos Superiores, y Homólogos a ambos para Servidores Públicos de Mando. SEP, "Lineamientos Generales que Regulan el Sistema de Administración de Personal", Oficialía Mayor, Dirección General de Personal, s/f.

área, subdirectores, y jefes de departamento, quienes preparan las políticas educativas públicas para su implementación.

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

La composición numérica de los servidores públicos de mando superior y medios de la Secretaría es incierta e imprecisa, dado que no existe una estadística confiable que permita determinar el número exacto de los funcionarios que forman este grupo burocrático. Los datos que se presentan fueron obtenidos de fuentes diversas, las cuales no siempre coincidieron.<sup>5</sup>

El número de funcionarios de mando superior y medio ha variado considerablemente. Entre 1987 y 1991 se redujo a la mitad, para incrementarse a partir de 1992, año en el que se suscribió el ANMEB.

La SEP ha diseñado su propio sistema de administración de personal y normatividad en materia de las percepciones a que tienen derecho los trabajadores, según el modelo de administración de personal al que pertenece.

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

Además, el personal sujeto al Servicio Profesional de Carrera (mandos medios) se rige por lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el Reglamento y la Normatividad del Servicio Profesional de Carrera que emitan las instancias correspondientes. Para el personal de base, su relación laboral con la dependencia se encuentra regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Subsecretaría es un cuerpo burocrático que ejerce las siguientes funciones (Benavides, 1983:28):

---

<sup>5</sup> 1) SEP, *Prontuarios Estadísticos, Culturales y Presupuestarios de 1988 a 1999*; 2) SEP, 1990, "Cuadro comparativo de unidades administrativas y puestos homólogos entre estructura orgánica y Presupuesto de Egresos de la Federación, México, Documento interno; 3) SEP, 1993 y 1999, "Dictamen a la Propuesta de Reestructuración Organizacional Básica de la SEP, México, Documento interno; 4) SEP, 1994, "Evolución de la Estructura Orgánica de la SEP y sus órganos desconcentrados", México, Documento interno; 5) SEP, 1994, "Dictamen a la Propuesta de Reestructuración Organizacional No Básica de la SEP, México, Documento interno; 6) SEP, 1994, "Comparativo de la Evolución en la Estructura Orgánica Vigente y propuesta para la SEP", México, Documento interno.

1. Político-legales: son aquellas en las que el subsecretario interviene para someter a aprobación del secretario estudios y proyectos, formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes.
2. Técnico-pedagógicas: son aquellas relacionadas con los procesos, métodos, normas y contenidos pedagógicos.
3. Administración general: son las referidas a la administración de los recursos humanos y financieros.
4. Relaciones públicas: relacionadas con la coordinación de labores entre unidades, auxilian al secretario en el ejercicio de sus atribuciones, proporcionan información y cooperación técnica a otras unidades y dependencias.

### *Capacidad institucional de los funcionarios de mando superior y medio*

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

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

La institucionalización refiere un proceso político-administrativo con las siguientes características:

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

Este perfil garantizaría que el subsistema contase con atribuciones deseables y complementarias entre sí: continuidad, coherencia e interacción. Cada una de estas características, a mi juicio, representa el contexto que permite explicar en alguna medida, el nivel de institucionalización del órgano administrativo. Por tanto, la institucionalización que asume la Subsecretaría tiene efectos visibles, no sólo en el ejercicio de las funciones por parte de la burocracia —que garantiza capacidad técnica y organizacional para influir en las decisiones educativas— sino en el desarrollo de las capacidades

políticas para orientar el cambio y co-gobernar las políticas educativas de manera efectiva a través de la coordinación de esfuerzos.

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

#### RESULTADOS POLITICO-ADMINISTRATIVOS DE LOS FUNCIONARIOS MEDIOS Y ALTOS EN DISTINTAS COYUNTURAS.

##### *Una subsecretaría en constante crisis educativa (1982-1988)*

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado mantuvo una alianza incómoda y onerosa con el grupo hegemónico que se fortaleció tras la muerte del secretario Jesús Reyes Heróles a principios de 1985 y con la llegada de Miguel González Avelar, con quien se aceleraron las negociaciones para concluir la fase de la descentralización; se cedieron a Vanguardia Revolucionaria (VR) importantes cuotas de poder y espacios dentro de la burocracia, desde los más altos rangos de la planeación y la presupuestación,<sup>6</sup> hasta espacios preponderantes en las filas del PRI (Pacheco y Reyes, 1987:56)

La SEP y el SNTE experimentaron una descentralización de sus actividades que no violentó la estructura centralizada del sindicato ni la desconcentrada de la Secretaría (Arnaut, 1994:253). El proceso descentralizador se revirtió, se exacerbó el centralismo y con el poder sindicalista acumulado sobrevino una ineficiente desconcentración con la sobreposición de otra estructura administrativa a la anterior, lo cual no disminuyó el centralismo, ni el abuso sindical, ni el burocratismo. La resistencia de la dirección sindical y la decisión gubernamental de evitar choques, obligaron a la SEP a replegarse en su intento descentralizador. Al suavizarse las tensiones, prevaleció el jonguitudismo sobre las decisiones del secretario de Educación Pública (Meneses, 1997:471).

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

Tanto la SEE como la Subsecretaría de Educación Media (SEM) estuvieron envueltas en una atmósfera de franco declive e inmovilidad institucional y organizacional. Existieron deficiencias de coordinación para lograr una administración educativa eficaz:

<sup>6</sup> En 1980, bajo el dominio de VR, el SNTE recupera la Oficialía Mayor, así como la Subsecretaría de Educación Básica, la cual se divide en dos Subsecretarías: de Educación Elemental y Educación Media.

en la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria persistió el descuido para sistematizar y articular estos niveles (Meneses, 1997:245). El personal técnico y los funcionarios de la secretaría continuaron sin la debida capacitación en áreas de planeación y administración educativa. La inmensa mayoría (85%) no contaba con las habilidades en dichas áreas y los cursos que recibieron fueron de un mes o menos de duración —sólo 15% fue de aproximadamente un año (SEP, 1987:5)—.

El desbalance en la integración de la Educación Básica, así como del desarrollo técnico-administrativo y pedagógico por nivel, conformaba el marco crítico de la Subsecretaría. A la sazón, la definición de los cambios organizativos y curriculares en Educación Básica y Normal recayeron en el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conalte); el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos; el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal; y la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos, dependiente de la Dirección General de Planeación (de la Subsecretaría de Planeación Educativa).<sup>7</sup>

Además de los problemas de estructuración interna, la Subsecretaría siguió maniatada por Vanguardia Revolucionaria del SNTE con el apoyo del poder político (Loyo, 1990, 1992, 1997; Noriega, 2000). El sindicato fortaleció su enorme poder ante sus agremiados gestionando prestaciones, promociones y plazas de un modo clientelar. Este poder, mezclado con el de la burocracia de la SEP, continuó permeando en los puestos de confianza (subsecretario, directores y subdirectores generales), quienes permanecieron leales al sindicato (Muñoz, 2008:390; Street, 1984:6)

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

La convulsión política y la intensificación de la crisis económica tuvieron un impacto negativo en la Subsecretaría. Con Miguel González Avelar —más interesado en sus aspiraciones presidenciales— las direcciones generales del órgano administrativo siguieron trabajando sin suficiente coordinación entre sí y con problemas de carácter operativo y funcional, generados por las políticas de racionalización administrativa que sufrió la SEP durante la segunda parte de ese sexenio.

Así lo demostró el funcionamiento de dos órganos que controlaban la educación básica: la Subsecretaría de Educación Elemental y la Subsecretaría de Educación Media, estructurados con distinto grado de desarrollo organizacional, donde las funciones normativas sólo quedaron en los reglamentos y los manuales de procedimientos. La limitada coordinación se evidenció en la persistencia de los feudos constituidos en las subsecretarías, direcciones generales y jefaturas de departamento (Prawda, 1987:244).

<sup>7</sup> De los siete Consejos que existieron en la administración del secretario Fernando Solana, sólo permanecieron 5 de ellos en las gestiones de Jesús Reyes Heróles y Miguel González Avelar: desaparecieron el Consejo de Programas Culturales, y el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior.

La Subsecretaría de Educación Elemental no modificó la relación de dependencia asimétrica y jerárquica con las unidades administrativas. Por el contrario, se produjo el inmovilismo y politización de todos los actos burocráticos, la persistencia de los “hábitos administrativos viciosos” (Loyo y Luna, 1996:24) producto no sólo del dominio ejercido por el grupo hegemónico sindical, sino por las decisiones erráticas de funcionarios políticos poco dispuestos a frenar el crecimiento desmesurado del aparato burocrático.

#### *La reinstitucionalización del aparato de Educación Básica (1988-1994)*

En la primera mitad de sexenio de Carlos Salinas el proyecto modernizador introdujo los cambios en el aparato educativo que el modelo económico de apertura demandaba: en los conocimientos y las habilidades; la universalidad de la Educación Primaria; las acciones compensatorias, vía proyectos de primaria y educación inicial; o la descentralización.

En ese momento la Subsecretaría encargada de la Educación Básica (denominada de Educación Elemental) fue escenario de una estrategia tendiente a establecer un nuevo modelo de educación fincado en innovar los procedimientos, articular los ciclos y las opciones e imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento. Para ello se propuso descentralizar el sistema educativo.

La Subsecretaría tuvo mayores recursos y la incidencia de los grupos corporativos en la reorganización del subsistema educativo disminuyó, lo cual fue capitalizado en la segunda mitad del sexenio salinista con Ernesto Zedillo como Secretario de Educación Pública, quien impulsó el proyecto descentralizador, convertido en federalización, y concretado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica (ANMEB) —un pacto político gestado en un encuentro discreto entre el SNTE y la SEP—. El Acuerdo planteó como uno de sus ejes estratégicos la reorganización del sistema educativo mexicano, lo cual implicó la separación de las funciones normativas de aquellas que tienen un carácter eminentemente operativo. Se propuso la implantación de un esquema de organización por proyectos. Así, la Subsecretaría de Educación Elemental y la Subsecretaría de Educación Media transitaron hacia un nuevo modelo de organización administrativa (SEP, Acuerdo Secretarial 152).

Bajo la administración del secretario Zedillo, la reforma político-administrativa y educativa fue llevada a cabo con la anuencia del SNTE y el apoyo de los subsecretarios de educación básica: Gilberto Guevara y Olac Fuentes.

La creación de una nueva Secretaría de Educación Básica trajo consigo que las direcciones generales pasaron a ser órganos normativos. La federalización educativa tuvo implicaciones profundas en las direcciones generales para dar orientación e impulso al nivel de Educación Básica, pues significó centralizar ámbitos organizacionales de desarrollo curricular, diseño de materiales y métodos educativos, de formación y actualización del magisterio.

Con la expedición de un nuevo reglamento interior, la Subsecretaría conservó la mayor parte de sus funciones político-legales, de relaciones públicas y de administración general que venía asumiendo desde la década de 1980. La reorganización intentó romper el esquema centralizador que había prevalecido por más de nueve décadas en

el que la SEP llegó a ser responsable de financiar y administrar la Educación Básica y Normal. Con base en el Acuerdo y el nuevo marco jurídico se estableció el órgano responsable de éste nivel, cuyas atribuciones se ajustaron a la estructura de responsabilidades asumida por la SEP, sus órganos y sus unidades internas. Sin embargo, esto sólo se logró parcialmente.

A pesar de los esfuerzos de federalización, la SEP y el SNTE optaron por establecer un órgano normativo y direcciones generales mínimas encargadas de coordinar la educación Básica y Normal —a través de la formulación de planes y programas desde Preescolar hasta Normal; de la autorización en el uso de material educativo; la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos; la evaluación del sistema educativo nacional; el establecimiento de las políticas y programas de formación; y la actualización del magisterio y el fomento de la investigación— mediante un modelo de organización jerárquico, vertical y fragmentado.

Las nuevas direcciones generales, organizadas por funciones y especialización, ya no tendrían a su cargo escuelas; su tarea sería la regulación y dirección técnica de la Educación Básica y Normal del país.

El rediseño de la Subsecretaría y sus direcciones contempló dos reformas paralelas: político-administrativa y educativa, que incluyó una reforma curricular y la puesta en marcha de programas que buscaron mejorar la calidad y la equidad educativas. La ejecución simultánea de los dos procesos trajo consigo cambios importantes en la gestión educativa, con miras a romper el anquilosado dominio burocrático de las jerarquías que el sistema había recreado. La gestión se concibió como función articuladora entre las instancias más altas, hasta el plantel escolar (Fuentes, 2000:87).

La reforma educativa fue el catalizador para emprender la reforma político-administrativa, la cual exigió establecer una estructura administrativa distinta para promover un cambio pedagógico significativo (objetivos, organización, funciones y prácticas). Nuevamente, razones políticas dispusieron relacionar la federalización con la reforma educativa. En el Acuerdo de 1992, una decisión de gobierno, quizá orientada al sentido de oportunidad, sancionó la imbricación de esos dos proyectos (Ezpeleta, 2010 126).

La operación simultánea de ambos procesos por parte de la SEP fue posible debido a las negociaciones previas con el SNTE en temas de actualización y profesionalización, ligadas al programa de Carrera Magisterial. Las gestiones de Fernando Solana (30 de noviembre de 1993 al 11 de mayo de 1994) y de José Ángel Pescador (11 de mayo de 1994 al 30 de noviembre de 1994) se concretaron a expedir el Reglamento Interior, el cual estableció las nuevas atribuciones de cada una de las direcciones generales de la SEB y Normal.

En medio del difícil panorama, la Subsecretaría de Educación Básica enfrentó la compleja tarea de consolidar los cambios en medio de una debilidad organizativa producto de un diseño organizacional inconcluso. Así se abrió paso el proyecto salinista de *modernización educativa*, caracterizado por el control político vertical de las decisiones, bajo la lógica de la eficiencia institucional y administrativa.

*La fragilidad de la reinstitucionalización del aparato de Educación Básica (1994-2000)*

El proceso de modernización iniciado en 1992 avanzó y se consolidó en el sexenio de Ernesto Zedillo debido a la conjugación de razones políticas e intereses sindicales. La estrategia del entonces secretario Zedillo fue promover el proyecto de federalización como proyecto educativo y no como un proyecto político-laboral. Esto le permitió ampliar la negociación con el sindicato hacia temas como la renovación curricular, la elaboración de nuevos libros de texto, la revaloración del magisterio y la participación social (Latapí, 2004:56).

Como secretario de educación, Zedillo contó con el apoyo de su grupo técnico: Esteban Moctezuma, Carlos Mancera Corcuera y Pascual García de Alba, quienes impulsaron las negociaciones políticas y laborales con el sindicato (Guevara, 2013).

Al Oficial Mayor le correspondió atender las negociaciones laborales con el SNTE y los asuntos presupuestales, al subsecretario Olac Fuentes se le encargó continuar la reforma curricular e impulsar los nuevos enfoques educativos. Al sindicato magisterial se le permitió intervenir en la elaboración del plan sectorial 1989-1994, mas no en la reforma curricular (López, 2009:66).

El trabajo coordinado que desarrollaron los equipos técnico y académico dentro de la Secretaría fue un aspecto clave para impulsar la reforma educativa.

La imbricación de los intereses políticos y educativos permitió la continuidad de las políticas educativas para el nivel básico en la gestión del subsecretario Fuentes Molinar. El grupo académico en que se apoyó provino de la academia y la investigación.<sup>8</sup> Las personas que ocuparon los puestos cumplieron, al menos, dos condiciones: 1) no establecieron vínculos personales estrechos con la clase política; 2) no fueron reclutados en la clase política dominante ni en el grupo de Ernesto Zedillo. Esto le permitió al subsecretario la operación de un conjunto de políticas y programas que fueron desarrollándose de manera azarosa y negociada (Fuentes, 2013).

Esta situación fue reforzada por el aislamiento de la gestión de Fuentes Molinar de las presiones laborales y sindicales; el monopolio del conocimiento pedagógico por parte de los directores generales y su fuerte integración vertical, la falta de sistemas o mecanismos de vigilancia, sanción, equilibrio o contrapesos (contraloría técnico-académica) a los agentes burocráticos que no cumplen ni son considerados como mecanismos para evitar el oportunismo y la defección. En un contexto donde el diseño político-administrativo de la Subsecretaría fue previamente negociado entre el secretario Zedillo y su grupo político, el subsecretario Fuentes Molinar tuvo un margen considerable de autonomía para integrar hábilmente las diferentes unidades administrativas.

Con una unidad de mando centralizada, un perfil político bajo y una dirección pedagógica firme, se constituyó la Subsecretaría bajo un modelo de gestión dual: una

<sup>8</sup> Rodolfo Ramírez Raymundo, Elisa Bonilla Rius y Alba Martínez Olivé procedían del DIE-Cinvestav y trabajaron con el maestro Olac Fuentes en la Fundación SNTE y en la rectoría de la UPN. Francisco Deceano Osorio, Lino Contreras, Aurora Saavedra Solá y otros, procedían del grupo Corriente de la Reforma Universitaria (CRU) de la Facultad de Economía de la UNAM, quienes coincidieron con Olac Fuentes.

gestión por proyectos, con direcciones generales de reciente creación (Normatividad, Investigación Educativa, Materiales y Métodos Educativos, Actualización del Maestro), en conjunción con una burocrática tradicional, representada por la Dirección General de Educación Normal y la Dirección General de Educación Indígena (DGEI).

El subsecretario no tuvo control sobre ninguna de estas direcciones. Se entiende entonces que fueron parte de las concesiones que el gobierno de Zedillo otorgó al SNTE. A la DGEI —creada desde la década de 1970 por el régimen para legitimarse ante los grupos marginados— se le mantuvo dentro de la estructura “por ser una decisión de gobierno, por ser un asunto nacional”<sup>9</sup> que necesitaba ciertos instrumentos pedagógicos de política educativa comunes pero que en la práctica no asumió. La lógica de funcionamiento de la DGEI, prendida en conflictos político-sindicales, fue y ha sido mantenerse separada “de facto” del resto de las direcciones general de la Subsecretaría, siendo un claro ejemplo de la inercia gubernamental de mantener bajo control un sector tradicionalmente renuente a los cambios, la cual ha visto duplicadas sus funciones con otras instancias gubernamentales: el Instituto Nacional Indigenista (INI, hasta 2003); la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, 2003); y la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB).

La Dirección General de Educación Normal fue una instancia sobre la que el subsecretario no tuvo control pero que se mantuvo como instancia hasta operar la descentralización. Creada en la década de 1940, la dirección ha sido controlada por el sindicato nacional bajo el dominio de una coalición heterogénea: normalistas, politécnicos y maestros multinivel.

Aunque el diseño organizacional basado en el modelo por proyectos planteó establecer direcciones mínimas encargadas de la regulación, la supervisión, el seguimiento y el funcionamiento del subsistema básico, no se establecieron mecanismos o frenos institucionales para dar certidumbre legal y presupuestaria mínimas a aquellos servicios educativos desatendidos históricamente por el subsistema.

La reorganización contempló tareas normativas de alcance nacional —como el currículo, los materiales y métodos educativos, la formación inicial y continua de los maestros y la gestión escolar—, mas no tuvieron espacio dentro de la estructura organizacional la educación inicial, la especial, ni la telesecundaria, así como aspectos organizativos de las escuelas relacionados con la normatividad, funciones supervisoras y de evaluación —tales como consejos técnicos, funciones directivas, emisión de normas de participación social, y formación de supervisores y directivos—. <sup>10</sup>

El diseño organizacional de la Subsecretaría respondió a un esquema departamental, dividido en direcciones generales y, aunque ya no operaba escuelas, se mantuvo la estructura funcional, heredada del patrón organizacional de las décadas pasadas. Por

<sup>9</sup> Comunicación personal, entrevista con Olac Fuentes, 1 de octubre de 2013.

<sup>10</sup> Estos ámbitos se derivaron de la conversación establecida con el maestro Rodolfo Ramírez Raymundo, Director General de Investigación Educativa en el periodo 1997-2002.

“necesidades del sistema”, la estructura se fue adaptando a los intereses (proyectos y programas) que cada funcionario administró.

[...] una cosa es lo establecido normativamente y otra la práctica social ... yo si recuerdo haber revisado el reglamento interior y ver específicamente las funciones que le tocaban a la dirección pero eso nunca orientó mi trabajo y yo creo que de muchos más, no era un tema fundamental. El proyecto principal se llamaba proyecto de Gestión Escolar... pero también teníamos en proyecto de seguimiento de reforma a las Normales, (...) el proyecto que diagnosticó la situación de las escuelas multigrado, también organizábamos los concursos para los proyectos de investigación... esa línea cumplía con parte de sus funciones de investigación, pero las actividades eran enormes, por eso se desbordaban, no había fronteras, cuando se inicia la reforma a Normales, involucra a toda la Subsecretaría... yo no viví eso de: esto nos toca y eso hago, no, la organización era una red, no un organigrama rígido” (Alberto Sánchez, 2014).

Más que una organización en red, se trató de un tipo de organización peculiar: un especialista centraliza las decisiones a través de direcciones fuertemente jerarquizadas. La organización se asimiló mucho más a equipos especializados que a una estructura burocrática. Los equipos fueron entidades poderosas y dinámicas.

La Subsecretaría preservó el esquema departamental, fragmentándolo en direcciones generales independientes presupuestalmente, pero con escasa o nula responsabilidad en la eficiencia, por cuanto se refiere a la implementación de esas políticas educativas. El diseño fue un dispositivo eficaz de contención de intereses particulares, plagado de vacíos institucionales que dieron incertidumbre al rumbo de los proyectos y programas diseñados.

Durante el sexenio se configuraron las distintas direcciones generales, cada una con una historia organizativa diferente. Así por ejemplo, la Dirección General de Normatividad (DGN) se abocó a incorporar —para el diseño de planes y programas de estudio— la opinión de los distintos actores del sistema educativo; entretanto, la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos (DGMME) se dedicó a formular los cambios al currículum. La primera instancia tuvo un carácter político y la segunda fue el brazo académico.

Sin preocuparse demasiado por las fallas organizacionales, el subsecretario puso más atención a las reglas del juego político que a dichos aspectos. La DGN fue la instancia donde se manifestaron nítidamente las inconsistencias organizacionales. La unidad se creó en sustitución de la Dirección General de Educación Inicial y Preescolar y la Dirección General de Educación Primaria, para asumir las funciones de varias instancias encargadas de regular, normar y autorizar la Educación Básica y Normal. Esta indefinición derivó de un aspecto mayor: aunque fue la instancia facultada para establecer las normas a nivel nacional en la elaboración y verificación de planes, programas y materiales educativos de educación Inicial, Especial y Básica (omitió la Educación Indígena), en los hechos se concentró el esfuerzo en la reforma a las Normales.

En tanto, las múltiples funciones que adquirió la DGMME llegaron al grado de absorber aquellas que le correspondían a la de Normatividad, lo que provocó que se convirtiera en una enorme instancia, tanto por el presupuesto asignado como por el tramo de control que asumió.

La política de formación inicial (asumida entonces por la DGN) corrió de manera separada de la formación continua, reflejándose en la estructura formal a través de la creación de la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros, Unydac, dado el carácter emergente de los programas de actualización del magisterio (1992-1993). Ésta se creó para centralizar la política de formación continua, la cual anteriormente desarrollaron instituciones que atendieron la formación, capacitación y actualización en el país, incluso bajo una misma dependencia administrativa.<sup>11</sup>

En tanto la unidad definía su marco normativo, agregando o excluyendo facultades, se presentó duplicidad de funciones con la Dirección General de Normatividad. Para muestra, un caso: la Unydac tuvo la facultad de proponer las normas que regulan el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, pero dicha atribución fue asumida también por la DGN.

El trabajar por proyectos o programas propició que ciertas áreas quedaran descubiertas, como la educación Inicial, la Especial, las Telesecundarias, así como los procesos organizativos e institucionales relacionados con la escuela: cuestiones organizacionales, consejos técnicos, función directiva, supervisores, directores, su formación o normas de participación social. Esto derivó en que el diseño y vocación de las direcciones generales quedara indefinidas, como fue el caso de la Dirección General de Investigación Educativa (DGIE).

Tenía una vocación versátil, de innovación, de renovación. Era una instancia flexible a diferencia de estructuras duras y perdurables (Dirección General de Materiales y Métodos, Dirección General de Desarrollo Curricular, Dirección General de Formación Continua). Tiene una debilidad porque buena parte de los proyectos de innovación se hacen en los márgenes, se hacen a retazos de lo que deja la estructura dura, se hace con cuestiones toleradas de innovación y experimentación. El mayor reto es cómo entrar al centro de operación del sistema. Poco valía que estuviera en la oficina del secretario estatal si no se colocaba como responsable del nivel educativo, un proyecto de innovación que corra como comando hecho para atención a sectores en edad extraescolar, eso no hay. Tienes que convencer y negociar con la estructura dura, presentarte con el responsable de Primaria y que baje con los supervisores y toda la estructura. No tiene una instancia de ejecución directa (Juan Martín Martínez, 2013).

---

<sup>11</sup> Fue el caso de la Dirección General de Educación Normal (DGEN) que a partir de 1989 se fusiona con la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio para dar paso a una nueva institución, la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM).

Pero también fue el caso de las indefiniciones organizacionales de la DGN y la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS); incluso de las debilidades y contradicciones administrativas de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), a la cual, con su posición marginal, se le considera como una Subsecretaría dentro de la SEP —cuyas direcciones generales han sido posiciones dadas al SNTE—, aspectos que retrasaron su incorporación a la reforma educativa.

El diseño y desarrollo organizacional desigual de las cinco direcciones generales, bajo un modelo basado en programas, impidió sentar las bases de institucionalización de la Subsecretaría de Educación Básica que articulara políticas educativas, en un contexto donde prevaleció una frágil estabilidad política y moderado crecimiento económico.

A pesar de estar definida la normatividad, las reglas de comportamiento se orientaron en otro sentido.

[...] Lo que pasa es que no nos metimos a ver cuáles son las tareas formales, esas quedan olvidadas, como no hay a quién dar cuentas, no hay una contraloría interna, académica o de funcionamiento... por ejemplo, se supone que yo era Subdirector de Proyectos y que tendría que coordinar varios proyectos, pero no me preocupé ni mi director, de ver cuáles eran mis proyectos, yo era solo el coordinador del programa multigrado nada más y digamos no se daban cuenta de si lo que decía el cargo de alguien se estaba haciendo. En los diez años que estuve no se hizo [sic] propiamente investigaciones que alimentaran a las otras direcciones generales ni a la Subsecretaría, más bien cada uno se concentró en su proyecto (Cenobio Popoca, 2013).

Mientras la dimensión del aparato educativo fue reducido, se desarrolló un trabajo orientado por las directrices del Subsecretario, el cual presentó un alto grado de endogamia y homogeneidad de los procesos educativos. Aunque la normatividad estableció como eje la coordinación entre las Direcciones Generales, en los hechos cada unidad realizaba su trabajo. La organización vertical, jerárquica y centralizada del sistema educativo lo fomentaba. Además, no existieron los mecanismos o frenos institucionales que les permitiera desarrollar trabajo conjunto, por el contrario, cada director ha sido y es responsable de “su área”.

Además, la falta de coordinación se relacionó con los diferentes estilos de decisión y racionalidad política, administrativa y técnica de los funcionarios (políticos, académicos, especialistas).

Ante la falta de dispositivos institucionales que limitaran ambiciones e intereses particulares, se utilizaron dispositivos obsoletos como el control jerárquico y la fragmentación en unidades administrativas autónomas.

La yuxtaposición o duplicidad de funciones derivó del hecho de una tendencia endémica de sobrerregular cada uno de los aspectos del funcionamiento del subsistema educativo, lo que originó dificultades para gestionar cada componente.

Aunque se desarrolló un trabajo serio, intenso y complejo de discusión de las políticas y programas de Educación Básica y Normal entre el subsecretario y los directores generales, se perdió de vista que la continuidad de las políticas dependía de fortalecer la capacidad institucional del órgano administrativo. Los directores generales se rigieron más por las reglas del juego político que por las normas en un contexto donde la articulación de las acciones en materia curricular, elaboración de contenidos, materiales y métodos, diseño y producción de materiales educativos, gestión escolar y formación docente fue, por demás, necesaria. En su lugar, privó la separación de funciones; la unificación fue sólo ficticia.

Sin saberlo, o sin asumirlo plenamente, el tiempo que permaneció Olac Fuentes al frente de la Subsecretaría fue un elemento de peso que jugó en contra del órgano: se institucionalizó la estrategia de federalización a nivel nacional, a costa de su fortalecimiento institucional. Los directores generales actuaron conforme a un conjunto de prioridades marcadas por el Acuerdo, adoptando estrategias fragmentadas que poco a poco se alejaban del proyecto pedagógico reformador. Con ello, se gestaron las condiciones que abrieron la puerta hacia el resquebrajamiento o desinstitucionalización del órgano administrativo.

#### *El camino hacia la desinstitucionalización del aparato de Educación Básica (2000-2012)*

Bajo un contexto de presiones de orden económico y de abierta participación de los actores en el diseño y formulación de la política de Educación Básica, los gobiernos emanados del PAN decidieron negociar directamente con el SNTE. En el ámbito educativo, ambos gobiernos optaron por aplicar un modelo de gestión y evaluación basados en principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), que intentó promover un enfoque gerencial de la administración pública para hacerla más eficiente.

En medio de negociaciones y acuerdos políticos<sup>12</sup> el rumbo y naturaleza de la Subsecretaría cambiaron. El rasgo distintivo de la gestión del subsecretario Lorenzo Gómez Morín fue el crecimiento y magnitud abrupta que tuvieron las políticas, programas y proyectos educativos. En una circunstancia donde ni las escuelas ni los profesores ni el subsistema estuvieron en condiciones de asumir los compromisos del Ejecutivo, aquél, confiado, trataba de acelerar los proyectos del sexenio.

... en alguna ocasión le estábamos presentando una propuesta de política sobre escuelas multigrado, estaban los funcionarios de alto nivel muy entusiasmados y comentó el subsecretario “y a cada escuela le vamos a poner una computadora” y Cenobio le comentó que esas escuelas todavía no tenían electricidad, a lo que el subsecretario respondió: “les compramos una planta... (Alberto Sánchez, 2014).

<sup>12</sup>Compromiso Social por la Calidad de la Educación, en agosto de 2002, y Alianza por la Calidad de la Educación, en mayo de 2008.

A diferencia de antaño, a partir del 2001 se observó la separación tajante entre las decisiones del Secretario de Educación Pública y las acciones del subsecretario. Esto determinaría el rumbo del foxismo.

Las posiciones encontradas de ambos funcionarios ahondaron las diferencias entre la SEP y la Subsecretaría, al grado de operarse un sinnúmero de acciones carentes de coordinación y cooperación.

... pero en mi caso, si alguien protegió a la Subsecretaría fue el presidente Fox. Tenía instrucciones precisas de no negociar ni Enciclomedia ni Escuelas de Calidad ni el Programa de Lectura ni la reforma de preescolar ni nada con el sindicato. Yo le decía, oiga el Secretario me pide cosas... no, no, tú no le hagas caso al secretario y si te da lata Elba Esther, mándamela y yo me encargo de ella... y así saqué esos programas, porque el Presidente me respaldaba, en contra de lo que muchas veces Reyes Tamez quería, traía ese discurso que la maestra sostenía de democrático, de avanzada (Lorenzo Gómez, 2013).

En un intento por impulsar el proyecto educativo presidencial, se privilegió la reestructuración organizativa, pero poco se avanzó en la agenda de política educativa, la cual siguió definiéndose por proyectos fragmentados y sólo se posicionaron temas técnicos, institucionales y sindicales (Francisco Miranda, 2014).

Las rupturas llegaron a su punto máximo con tres procesos administrativos y políticos: la reestructuración administrativa de la SEP, iniciada en el 2003; la Reforma de la Educación Preescolar (2004); y la Reforma de la Educación Secundaria (2004-2006). La reorganización del aparato administrativo de la SEP desató así un conjunto de intereses que se pusieron en juego al momento de definir el patrón organizacional de la Subsecretaría.

La reorganización de la Subsecretaría abrió espacios de transformación, los cuales ocupó el reducido equipo de Gómez Morín bajo la bandera denominada la *nueva escuela pública mexicana*, específicamente en la Dirección General de Desarrollo Curricular y en la Dirección General de Materiales Educativos, unidades que, a decir del Director de Desarrollo Curricular “se convierten en el caparazón de cobertura técnica del proceso de reforma en Secundaria, ahí se estaban construyendo los enfoques, contenidos, programas de estudio, ajustes y modificaciones que dependieron de la negociación política entre la Subsecretaría y el sindicato” (Francisco Miranda, 2013).

Las fuertes tensiones y conflictos interburocráticos al interior de la Subsecretaría no terminaron. No fue posible romper con esquemas viciados, prácticas y culturas administrativas de falta de colaboración, cooperación, comunicación, disputas, rencillas internas, duplicación de funciones y rupturas entre las direcciones generales:

A veces había un conflicto de Felipe Bracho con Alba Martínez Olivé en cómo se iba a capacitar a los maestros... a veces yo tenía que entrar con Felipe y decirle: “sabes que la decisión de cómo se va a hacer la estrategia de formación es de Alba, no tuya; ella es la responsable de la formación de maestros, tú dile que es lo que requieres, qué es lo que el maestro requiere

y ella lo diseña, lo ejecuta y se hace responsable de esa formación, no compitas con ella, tú sabes de *software*, dedícate a eso y la capacitación déjasela a ella”; y eso era tiro por viaje y lo mismo con Materiales Educativos y con Diseño Curricular.” (Lorenzo Gómez, 2013).

Había una coordinación de forma, pero una descoordinación de facto... para tratar de articular el trabajo de las direcciones generales convoqué a reuniones para generar un trabajo articulado tipo matriz para caminar en conjunto... pero había una especie de Subsecretaría esquizofrénica, una que era de la gran misión de la escuela pública mexicana, pero a la mera hora cada quien jalaba pa'su santo [sic], porque la Dirección de Gestión tenía su agenda, Currículum tenía otra, Formación Docente otra, lo máximo que logramos hacer fue tratar de que trabajaran por pares... todo esto propiciado por la estructura burocrática y porque había una idea feudal (Francisco Miranda, 2013).

Las disputas internas involucraron a los directores generales, a los de área y a los equipos técnico-pedagógicos, especialistas, para quienes las fricciones fueron *naturales*.

La fuerza e intensidad de lo que se formuló y disputó (reformas en Preescolar o en Secundaria) y el asunto de los presupuestos asignados, intensificó las querellas y la competencia interna, donde los funcionarios fueron quienes promovieron ese juego político y de ese modo se fue acrecentando la fragmentación y una suerte de *feudalización* en el propio subsistema.

...no es lo mismo que yo sea de Currículum o que tú seas de Materiales Educativos, pero tampoco es lo mismo que yo dentro de Currículum tenga la reforma de Secundaria y tú tengas la de Preescolar, no es lo mismo... en el área que me tocó vivir, yo fui el director adjunto del coordinador general del PEC, que era el director de Investigación, no es lo mismo... los dos estábamos en la misma dirección, si pero *nada más que él tenía el PEC y yo tenía toda la retacería*: niños migrantes, en situación de calle, necesidades especiales, fondos de investigación... lo mismo pasaba en las otras direcciones generales (Francisco Miranda, 2013).

Además, la estructura presupuestal impide que la Subsecretaría y unidades trabajen coordinadamente. El órgano interno de fiscalización ata de manos al subsecretario para movilizar recursos, en función del resultado de las políticas educativas.

Las Unidades de Responsabilidad (UR) presupuestalmente son independientes, se coordinan a través de las políticas, pero no del presupuesto, la propia SEP te lleva a trabajar de esa manera insular, como son “UR” cada una tenía su propia meta, su propio presupuesto y no tenía que ver con la otra, incluso ni con la Subsecretaría. Cada director general era una suerte de señor feudal dentro de la Subsecretaría, tenía que seguir sus metas, no le importaba qué estaba haciendo el otro... Al final de cuenta, las sanciones más duras que te van a llegar por parte de la unidad fiscalizadora es por el dinero, no porque no hayas logrado las políticas que te estableciste o porque no estés contribuyendo de manera eficaz a las mismas, sino es a través de la meta presupuestal (Ernesto Castellanos, 2014).

La designación de Fernando González como subsecretario de Educación Básica en el sexenio de Felipe Calderón, marcó el pulso de una gestión plagada de fallas, inconsistencias y deficiencias que determinarían de manera definitiva el desarrollo institucional de la SEB. La integración de los equipos dio señal del uso político del aparato educativo, al favorecer los intereses del SNTE. El subsecretario Fernando González se apoyó fuertemente en la estructura sindical para colocar en las direcciones generales a importantes cuadros gordillistas: Leopoldo Rodríguez Gutiérrez en la Dirección General de Desarrollo Curricular; María Edith Bernáldez Reyes, en la Dirección General de Materiales e Informática Educativa; Leticia Gutiérrez Corona, en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio; Rosalinda Morales, en la Dirección General de Educación Indígena; y Juan Martín Martínez Becerra, en la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa.

#### COROLARIO

La Subsecretaría de Educación Básica sigue siendo una instancia educativa vulnerable. Existe una institucionalidad precaria debido que subyacen burocracias semi-especializadas e hiperpolitizadas, con altos márgenes de libertad pero con capacidad limitada para incidir en las políticas y programas educativos. En primera instancia, los funcionarios obtienen su puesto por razones distintas a su experiencia profesional. Sus cargos dependen de su amistad o compromiso político con el equipo gobernante, y con frecuencia están obligados a realizar actividades completamente distintas de las que les exige formalmente su cargo. La improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de muy altos niveles repercute en el costoso aprendizaje que, a la postre, debe pagar la sociedad y, de manera particular, los niños y niñas mexicanas por las omisiones o errores de los funcionarios.

La dinámica interburocrática se caracteriza por la falta de vínculos formales o de cooperación entre equipos de trabajo. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada oficina formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, de manera que los programas educativos siguen siendo fragmentados, parciales e insuficientes para responder a las principales demandas sociales.

La responsabilidad y la evaluación de los funcionarios están orientadas hacia los políticos a los que responden, diluyéndose los resultados que la sociedad debería esperar de un buen desempeño administrativo. De modo que al final los resultados son poco optimistas: la competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos y oficinas; la sociedad (léase padres, madres de familia, maestros, directores, etc) no participa de la evaluación que podría hacerse al desempeño administrativo y que paga los costos de la improvisación o del aprendizaje por el que transitan casi todos los funcionarios. Hoy en día, la evaluación tendría que ligarse a los resultados obtenidos por el servidor público, a los beneficios que recibe la sociedad por parte de los funcionarios.

La burocracia educativa carece de una identidad propia, ethos o espíritu de cuerpo

dedicado al servicio público. Por el contrario, prevalece la agregación circunstancial de agendas, soluciones, decisiones, actividades y formas organizativas de los diferentes agrupamientos burocráticos con lógicas, intereses y objetivos distintos.

La precaria institucionalización se manifiesta en cuatro aspectos que he mencionado arriba: la falta de una normatividad educativa mínima y flexible que sea cumplida por los funcionarios; la ausencia de evaluación de programas educativos federales con base en el desempeño de los funcionarios; la falta de mecanismos institucionales que limiten intereses particulares; y la falta de permanencia y estabilidad de las unidades administrativas que conforman la Subsecretaría.

El conjunto de testimonios pone de relieve aspectos poco visibles como las prácticas informales, las estructuras tradicionales y las resistencias internas al cambio, gestadas a interior de la Subsecretaría de Educación Básica. Las declaraciones de los ex funcionarios o funcionarios activos de la instancia educativa, revelan que la precaria institucionalización que asumió la Subsecretaría está relacionada con la implantación de una reforma educativa incompleta, la cual estuvo más orientada a perseguir objetivos políticos y técnico-financieros —en particular, la renovación del aparato educativo— que al mejoramiento estructural de la Educación Básica.

#### FUENTES DE CONSULTA E INFORMACIÓN

Arnaut, Alberto, 1994, “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2, pp. 237-274.

Eisenstadt, Shmuel, 1964, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Editorial Tecnos.

El Economista, 2017, “Ven fallas en el servicio profesional de carrera”, <https://www.economista.com.mx/politica/Ven-fallas-en-el-Servicio-Profesional-de-Carrera-20170615-0100.html>, consultado el 14 de agosto de 2018.

Ezpeleta, Justa, 2010, “Federalización y reforma educativa”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.

Fuentes Molinar, Olac, 2000, “Los esfuerzos por la calidad de la educación básica”, en *Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*, SEP, vol. I.

Immergut, Ellen M., 2006, “El núcleo teórico del nuevo institucionalismo”, en Víctor Alarcón Olgún (coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, pp. 387-424.

Latapí, Pablo, 2004, *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentada por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, FCE.

- López Orendain, Ernesto, 2009, La política curricular de la SEP para la educación secundaria. Análisis comparativo de las reformas de 1993 y 2006, tesis para obtener el grado de maestro en Políticas Públicas Comparadas, México, Flacso.
- Loyo Brambila, Aurora, 1990, “Los ámbitos de negociación del magisterio”, en Graciela Bensusán y Samuel León (coords.), *Negociación y conflicto laboral en México*, México, Friedrich Ebert Stiftung-Flacso México.
- \_\_\_\_\_, 1992, “De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coords.), *Relaciones corporativas en un período de transición*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- \_\_\_\_\_, 1997, “La ironías de la modernización: el caso del SNTE”, en Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Plaz y Valdés Editores.
- \_\_\_\_\_ y Matilde Luna, 1996, “El contexto de las políticas educativas y científicas en la década 1982-1992” en Aurora Loyo y Jorge Padua (coords.), *Economía y políticas en la educación*.
- Martínez Puón, Rafael, 2003, *La profesionalización de la administración pública en México. Dilemas y perspectivas*, México, INAP.
- Méndez, José Luis, 2017, *El servicio profesional de carrera en la administración pública federal*, México, Colegio de México.
- Meyer, John W. y Bryan Rowan, 1999, “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”, en W. Powell y P.J. Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México/FCE.
- Noriega, Margarita, 2000, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*, México, UPN-Plaza y Valdés Editores.
- Pacheco Méndez, Guadalupe y Juan Reyes del Campillo, 1987), “La distribución de candidaturas a diputados en el PRI”, *Argumentos*, núm. 2, noviembre.
- Prawda, Juan, 1984, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo.
- Street, Susan, 1984, “Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP”, *Perfiles Educativos*, núm. 7, 28, octubre-diciembre, pp. 14-29.
- Zurbriggen, Cristina, 2006, “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, pp. 67-83, [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So718-090X2006000100004#](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-090X2006000100004#), consultado el 28 de febrero de 2015.

*Publicaciones oficiales*

Acuerdo Secretarial Número 152 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio de 1989.

INEGI, 2017, Censo Nacional de Gobierno Federal 2017. México, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/federal/cngf/2017/>.

SEP-Subsecretaría de Planeación Educativa, 1987, “La formación de personal en planeamiento y administración de la educación en México”, México, Dirección General de Programación, noviembre, mimeo, p. 5.

SEP, 1990, “Estructura dictaminada de la Dirección General de Educación Indígena por la Secretaría de Programación y Presupuesto”, 23 de noviembre.

\_\_\_\_\_, 2002, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre.

\_\_\_\_\_, s/f, “Lineamientos Generales que Regulan el Sistema de Administración de Personal”, Oficialía Mayor, Dirección General de Personal.

\_\_\_\_\_, *Prontuarios Estadísticos, Culturales y Presupuestarios de 1988 a 1999*.

\_\_\_\_\_, 1990, “Cuadro comparativo de unidades administrativas y puestos homólogos entre estructura orgánica y Presupuesto de Egresos de la Federación”, México, documento interno.

\_\_\_\_\_, 1993-1994, “Dictamen a la Propuesta de Reestructuración Organizacional Básica de la SEP”, México, documento interno.

\_\_\_\_\_, 1994, “Evolución de la Estructura Orgánica de la SEP y sus órganos desconcentrados”, México, documento interno.

\_\_\_\_\_, 1994, “Dictamen a la Propuesta de Reestructuración Organizacional No Básica de la SEP”, México, documento interno.

\_\_\_\_\_, 1994, “Comparativo de la Evolución en la Estructura Orgánica Vigente y propuesta para la SEP” México, documento interno.

SHCP-Secodam, 2000, “Dictamen a la propuesta de reestructuración orgánica de las Direcciones Generales de Recursos Materiales y Servicios; de Planeación, Programación y Presupuesto; de Asuntos Jurídicos; de Investigación Educativa; de Evaluación y de Tecnología de la Información; y de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, así como de la Unidad de Telesecundarias de la SEP”, 21 de diciembre.

\_\_\_\_\_, 2012 *Informe de Rendición de Cuentas, 2006-2012*, disponible en: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/2/images/IRC\\_3\\_Etapa.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/2/images/IRC_3_Etapa.pdf), consultado en julio de 2013.

### *Entrevistas*

Gilberto Guevara Niebla, 17 de octubre de 2013, Subsecretario de Educación Básica y Normal, marzo de 1992 al 7 de enero de 1993.

Olac Fuentes Molinar, 1 de octubre de 2013, Subsecretario de Educación Básica, 7 de enero de 1993 al 30 de noviembre de 1994; 1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000.

Lorenzo Gómez Morín, 24 de septiembre de 2013, Subsecretario de Educación Básica, 15 de enero de 2001 al 30 de septiembre de 2006.

Francisco Miranda López, 23 de septiembre de 2013, Director General de Desarrollo Curricular, 1 de agosto de 2005 al 31 de mayo de 2006; Subsecretario de Educación Básica, 1 de octubre de 2006 al 30 de noviembre de 2006.

Ernesto Castellano Pérez, 16 de enero de 2014, Director General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, 2001 a 2006.

Alberto Sánchez Cervantes, 10 de enero de 2014 y 11 de febrero de 2014, Director de Fomento a la Investigación Educativa, 1996 a 2005.

Juan Martín Martínez Becerra, 13 de diciembre de 2013, Director General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, 1 de abril de 2007 al 31 de enero de 2013; Director de Proyectos y Materiales Didácticos para la Educación Normal (DGN), 1993 a 2005)

Cenobio Popoca Ochoa, 21 de octubre de 2013, Equipo de Seguimiento a las Normales, 1998 a 1999; Subdirector de Proyectos, Programa de Escuelas Multigrado, 2001 a 2009.

ROSALINA ROMERO GONZAGA. Becaria posdoctoral adscrita al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, desde marzo de 2018; doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM; maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la misma facultad. Especialidad en Competencias Docentes en Educación Media Superior por la Universidad Pedagógica Nacional, certificada por ANUIES. Profesora de asignatura desde 1997 a la fecha. Correo electrónico: rrgonzaga@comunidad.unam.mx

