

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE “REFORMAS ESTRUCTURALES” Y
ENFOQUES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

EL CASO DE LA REFORMA EDUCATIVA

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

ENRIQUE ESPINOZA CRUZ

DIRECTOR DE LA TESINA

DR. MAURICIO IVAN DUSSAUGE LAGUNA

MÉXICO, D.F. JUNIO DE 2015

Dedicatoria

a

*Enrique Espinoza Navarro e
Irma Graciela Cruz Victoria*

Agradecimientos

Agradezco sinceramente a la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (*DAP-CIDE*) por permitirme ser parte de la generación 2013-2015 de la Maestría en Administración y Políticas Públicas. El posgrado dura poco más de dos años, pero las lecciones que recibí son un legado para toda la vida.

Deseo agradecer con respeto y admiración al Dr. Mauricio I. Dussauge Laguna por ayudarme, mediante su asesoría oportuna y crítica, a dar el paso final y concluir este ciclo académico. A la Dra. María del Carmen Pardo López quien con atención y prontitud leyó y comentó esta tesina. Finalmente, sin nombrar a nadie en particular, expreso mi reconocimiento para profesores y compañeros de la *DAP-CIDE*.

Índice	
Tablas y Figuras	
Lista de abreviaturas	
Resumen Ejecutivo	
Introducción	1
Capítulo I. Marco teórico para el análisis de reformas administrativas	6
1.1 ¿Qué son las reformas administrativas?	6
a. El debate académico sobre reformas administrativas	8
b. Reformas administrativas en México	10
1.2 Enfoques de reforma administrativa	11
a. Administración Pública <i>Weberiana</i>	12
b. Nueva Gestión Pública	13
c. Estado regulatorio	14
d. Gobernanza	15
1.3 Marco analítico	16
1.4 Diseño de la investigación	18
a. Precauciones y limitantes metodológicas	19
Capítulo II. Retrospectiva de la reforma educativa	20
2.1 Precedente histórico	20
a. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	21
b. Ley General de Educación	22
c. <i>Federalización Educativa</i>	23
d. Programa Nacional de Educación 2001-2006	24
e. Programa Sectorial de Educación 2007-2012	25
2.2 Etapa previa a la reforma educativa	26
a. Saldos administrativos	28

Capítulo III. Reforma en materia educativa	30
3.1 La agenda reformadora.....	30
3.2 Reforma constitucional en materia educativa.....	32
3.3 Reformas secundarias	33
a. Reformas a la Ley General de Educación	33
b. Ley General del Servicio Profesional Docente.....	34
c. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	35
3.4 Implicaciones administrativas	36
a. Nueva estructura del sistema educativo.....	36
b. Vertientes administrativas de la reforma educativa.....	38
Capítulo IV. Discusión de la reforma educativa	40
4.1 Análisis de la reforma educativa	40
4.2 Convergencias y divergencias	41
a. Enfoque de la Administración Pública <i>Weberiana</i>	41
b. Enfoque de la Nueva Gestión Pública	43
c. Enfoque del Estado regulatorio	44
d. Enfoque de la Gobernanza.....	46
4.4 Reforma educativa: enfoque híbrido	48
4.5 La lógica de la reforma educativa.....	49
a. Incertidumbre: riesgos y oportunidades	51
Conclusiones generales	53
Referencias bibliográficas	57
Documentos oficiales	64
Sitios de internet	65

Tablas y Figuras

Introducción	Tabla 1. Paquete de “reformas estructurales”
Capítulo I	Figura 1. Proceso racional de las reformas administrativas Tabla 2. Marco analítico
Capítulo II	Tabla 3. Trayectoria histórica en las reformas –de corte administrativo– en el sector educativo Figura 2. Estructura del sistema educativo previo a la reforma educativa
Capítulo III	Tabla 4. Cronología del proceso legislativo Figura 3. Estructura del sistema educativo nacional derivado de la reforma educativa
Capítulo IV	Tabla 5. Marco analítico ajustado al enfoque de la <i>AP</i> Tabla 6. Marco analítico ajustado al enfoque de la <i>NGP</i> Tabla 7. Marco analítico ajustado al enfoque del Estado regulatorio Tabla 8. Marco analítico ajustado al enfoque de la Gobernanza Figura 4. La lógica de la reforma educativa

Lista de abreviaturas

<i>ACE</i>	Alianza por la Calidad Educativa
<i>ANMEB</i>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
<i>AP</i>	Administración Pública <i>Weberiana</i>
<i>CPEUM</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>EXCALE</i>	Examen para la calidad y el logro educativo
<i>INEE</i>	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
<i>LGE</i>	Ley General de Educación
<i>LOAPF</i>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
<i>NGP</i>	Nueva Gestión Pública
<i>PISA</i>	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
<i>PROGRESA</i>	Programa de Educación, Salud y Alimentación
<i>PROMAP</i>	Programa de Modernización de la Administración Pública
<i>SEGOB</i>	Secretaría de Gobernación
<i>SEP</i>	Secretaría de Educación Pública
<i>SNEE</i>	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
<i>SNTE</i>	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
<i>SPD</i>	Servicio Profesional Docente

Resumen Ejecutivo

De acuerdo con el discurso oficial, la aprobación del paquete de “reformas estructurales” establece el preámbulo para sentar las bases de un México competitivo. De manera particular, dentro de este paquete, la reforma educativa plantea como principal objetivo incrementar la calidad educativa en el país. Los instrumentos técnico-legales que utiliza, parten de una serie de enmiendas constitucionales, acompañadas de legislación reglamentaria, que en conjunto aspiran a mejorar la prestación de servicios públicos en materia educativa.

Dentro de este contexto, esta investigación presenta reflexiones sobre las implicaciones administrativas que podrían derivar de la reforma educativa. Estas reflexiones están acompañadas por una discusión sobre convergencias y divergencias entre el planteamiento de la reforma educativa en relación con los enfoques que desarrolla la literatura especializada en reformas administrativas. La finalidad del texto es contribuir teórica y empíricamente al debate académico sobre la reforma de la administración pública en México.

El principal hallazgo, en este reporte de investigación, es que el planteamiento de la reforma educativa presenta rasgos principalmente relacionados con los enfoques: clásico *weberiano* y Estado regulatorio. Esta mezcla de elementos conforman un enfoque híbrido que pretende mejorar el desempeño de la educación pública mexicana. No obstante, esta mezcla podría implicar en términos prácticos: obstáculos, limitantes y riesgos que podrían (des)incentivar el éxito en la implementación –y consecución de los objetivos– de la reforma educativa.

Introducción

Durante las últimas décadas, la administración pública mexicana ha experimentado múltiples ajustes en su estructura y funcionamiento. En este período, han coexistido reformas que explícitamente han buscado transformar el *status quo* de la administración pública mexicana, así como reformas que, aunque aluden a diversos objetivos, también han modificado al aparato burocrático nacional.

En el contexto internacional, países de todo el mundo –desarrollados y en vías de desarrollo– han impulsado procesos de reforma, en distintas áreas del sector público, que han incluido una vertiente para modificar la estructura y funcionamiento de sus administraciones públicas. México no ha sido la excepción.

En la actualidad, de acuerdo con el discurso oficial, el país atraviesa por un proceso reformista. Este proceso inició formalmente con el impulso del paquete de “reformas estructurales” compuesto por 11 reformas en distintas materias que, acorde con la retórica presidencial, tienen el objetivo general de sentar las bases para impulsar la competitividad en el país. De manera particular, el paquete tiene los objetivos de 1) elevar la productividad para detonar el crecimiento y desarrollo económico; 2) fortalecer y ampliar los derechos de la ciudadanía y 3) afianzar el régimen democrático y de libertades.

Tabla 1. Paquete de “reformas estructurales”

Las “reformas estructurales” del sexenio de Enrique Peña Nieto	
Objetivo general: impulsar la competitividad en el país	
Materias de reforma	Objetivo particular
- Reforma energética	1) Elevar la productividad para detonar el crecimiento y desarrollo económico
- Reforma en materia de telecomunicaciones	
- Reforma en competencia económica	
- Reforma financiera	
- Reforma hacendaria	
- Reforma laboral	
- Reforma educativa	2) Fortalecer y ampliar los derechos de la ciudadanía
- Código Nacional de Procedimientos Penales	
- Nueva Ley de Amparo	
- Reforma política-electoral	3) Afianzar el régimen democrático y de libertades
- Reforma en materia de transparencia	

Fuente: elaboración propia con base en el portal: <http://reformas.gob.mx/las-reformas>

Si bien dentro de los objetivos del paquete de “reformas estructurales” no está explícitamente el de transformar a la administración pública mexicana; existe una vertiente que modifica la organización burocrática en el país. En otras palabras, existen implicaciones, deseadas o no, en la composición de la administración pública mexicana. El estudio teórico y empírico de las implicaciones administrativas de las “reformas estructurales” motivó la realización de este reporte de investigación.

Debido a los recurrentes cambios y ajustes en el aparato burocrático nacional, el debate sobre la reforma o modernización de la administración pública mexicana sigue abierto entre esferas políticas y académicas. Este reporte de investigación busca contribuir, aunque de manera modesta y discutible, al debate académico en dos sentidos: por un lado, al presentar reflexiones empíricas sobre las implicaciones administrativas que podrían

derivar del paquete de “reformas estructurales” y, por otro lado, al emplear fundamentos teóricos para contrastarlos con los procesos de reforma contemporáneos.

Con el fin de enmarcar el objeto de estudio y los alcances del trabajo de investigación, el análisis sobre el paquete de “reformas estructurales” está centrado en el caso particular de la reforma educativa. Como se detalla en el apartado metodológico, el diseño de investigación seleccionado es un estudio de caso de naturaleza exploratoria que utiliza como herramienta cualitativa la revisión documental. La elección de la reforma educativa se debe a que fue la primera reforma aprobada y además cumple con las formalidades jurídicas para su implementación, ya que cuenta con legislación reglamentaria y fue ratificada por los congresos locales.

Así, el objetivo general que persigue este reporte de investigación es examinar las implicaciones administrativas de la reforma educativa. De manera particular, el trabajo de investigación enfatiza en tres elementos sustantivos:

1. Analizar la trayectoria histórica de la estructura administrativa del sistema educativo. Es decir, qué estructura se pretende reformar.
2. Explorar el planteamiento legal y normativo (deber ser) de la reforma educativa. En otras palabras, qué elementos se transformarán a partir de esta reforma.
3. Discutir la reforma educativa a la luz de las reformas administrativas. Esto es, debatir sobre la aplicación de enfoques de reforma administrativa en México.

Dos vertientes justifican este trabajo de investigación. Por un lado, la justificación empírica mediante la presentación de un ejercicio de contraste entre enfoques de reforma administrativa frente a la evidencia reformista contemporánea. Por otro lado, la justificación teórica mediante la discusión de argumentos académicos respecto de la reforma de la administración pública mexicana.

Además, este trabajo de investigación plantea una alternativa analítica para el estudio del sector educativo mexicano. Debido a que los temas educativos son de trascendencia nacional, dada la gran cantidad de programas, proyectos y políticas públicas en esta materia, este reporte de investigación permite tener una visión amplia sobre el panorama de la configuración organizacional del sistema educativo nacional.

Preguntas de investigación

La pregunta general (doble) que guía este reporte de investigación es: ¿cuáles son las implicaciones administrativas de la reforma educativa y en qué medida dialogan con las discusiones contemporáneas sobre enfoques de reforma administrativa?

Para ofrecer una respuesta sólida, y acorde con el objetivo general de la investigación, se abordan tres preguntas específicas:

1. ¿Cuál ha sido la trayectoria histórica –de corte administrativo– en la estructura del sector educativo durante los últimos años?
2. Dado el planteamiento de la reforma educativa: ¿qué elementos se están transformando dentro de la administración pública?
3. ¿En qué difiere o se asemeja la dimensión administrativa de la reforma educativa respecto de los enfoques sobre reforma administrativa?

Para cumplir con el objetivo general y responder a las preguntas de investigación, este documento está dividido en cuatro capítulos. El primer capítulo desarrolla el marco teórico y propone un marco analítico para estudiar reformas en la administración pública mexicana. Además, se presentan las consideraciones metodológicas y del diseño de la investigación.

El segundo capítulo expone una breve retrospectiva sobre la trayectoria histórica –de corte administrativo– en el sector educativo. Este repaso histórico inicia con el impulso de la descentralización administrativa en la década de los ochenta y culmina con la etapa inmediata anterior a la presentación de la reforma educativa.

El tercer capítulo analiza el planteamiento de la reforma educativa. En esta sección se explora la transformación de la administración pública del sector educativo. Además, se presenta un análisis sobre las posibles implicaciones administrativas que podrían derivar de esta reforma.

El cuarto capítulo plantea una discusión de la reforma educativa a la luz de las reformas administrativas. Esta discusión está nutrida principalmente por reflexiones sobre diferencias o semejanzas entre la propuesta de reforma educativa y el marco analítico propuesto.

Finalmente, se presenta un apartado en el que se desarrollan las conclusiones generales del trabajo de investigación. Asimismo, se esbozan futuras líneas de investigación que podrían contribuir de manera detallada y extensa en el análisis de las implicaciones administrativas del paquete de “reformas estructurales”.

Capítulo I. Marco teórico para el análisis de reformas administrativas

Este capítulo presenta los fundamentos teóricos y metodológicos que serán el sustento del reporte de investigación. Para ello, el capítulo comprende la revisión bibliográfica de la literatura académica sobre enfoques de reforma administrativa así como una propuesta de marco analítico. Además, se establecen las consideraciones metodológicas y del diseño de la investigación. De tal forma que el marco teórico para el análisis de reformas administrativas será utilizado como la base analítica para explorar el planteamiento de la reforma educativa.

1.1 ¿Qué son las reformas administrativas?

Reformar proviene de la palabra latina *reformāre* que significa volver a formar. En la actualidad, la acción de reformar está acompañada por la noción de mejorar, pues antecede de una situación problemática. María Amparo Casar (2014) clasifica la acción de reformar en el sector público de acuerdo con sus objetivos: en la vertiente económica, las reformas estructurales buscan impulsar la competitividad en un país; las reformas políticas aspiran a modificar la conformación del sistema político; mientras que las reformas administrativas pretenden transformar el desempeño del aparato burocrático. No obstante de la disparidad entre objetivos, recurrentemente cualquier tipo de reforma al sector público modifica la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas. Aspecto central en este trabajo de investigación.

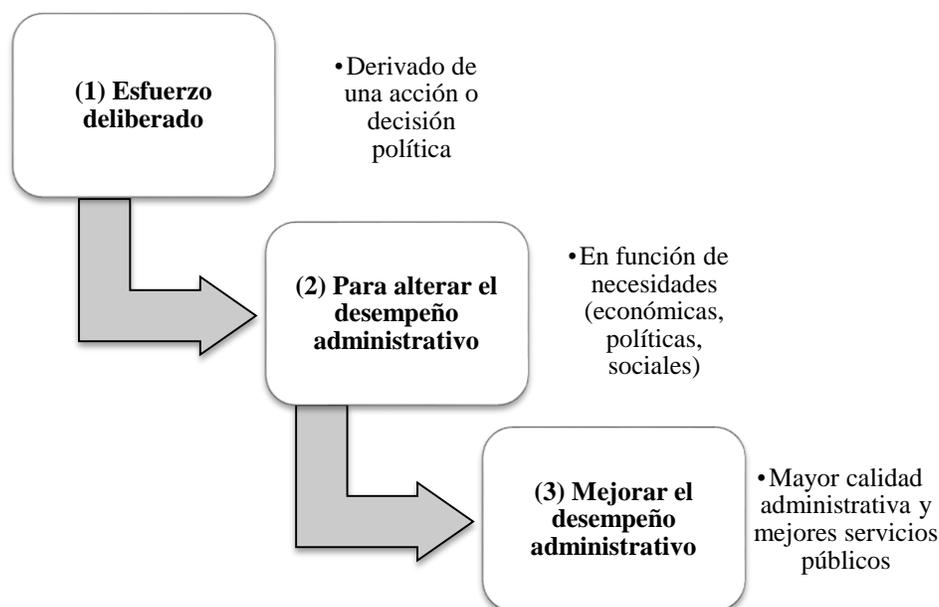
De acuerdo con Christopher Pollitt y Geert Bouckaert (2000), las reformas administrativas son el conjunto de esfuerzos deliberados por parte de los gobiernos para realizar ajustes y modificaciones a sus aparatos burocráticos y con ello mejorar su desempeño. A esta definición se añade que la reforma de los cuerpos administrativos

comprende las acciones y decisiones relacionadas con la (re)estructuración de las organizaciones públicas; la introducción de prácticas administrativas para la prestación de servicios públicos y la regulación gubernamental en diversos ámbitos públicos (Hood, 1991; Wright, 1994; Toonen, 2003; Dussauge, 2009a, 2010).

Esta definición, aunque amplia, permite identificar que una reforma administrativa no se trata sólo de una intervención que se limita a modificar aspectos estrictamente técnicos; sino que está constituida a partir de intereses y decisiones de carácter político que tienen repercusiones en distintos ámbitos de la arena pública de un país. Como resultado deseado, se espera mejorar el desempeño administrativo y la provisión de servicios públicos.

Desde una postura racional, la secuencia de una reforma administrativa sugiere que (1) mediante un esfuerzo deliberado, (2) es posible alterar el desempeño administrativo y, con ello, (3) obtener mayor calidad administrativa y mejorar la prestación de servicios públicos. Esta secuencia lógica está esquematizada en la siguiente figura:

Figura 1. Proceso racional de las reformas administrativas



Fuente: elaboración propia con base en Hood, 1991; Wright, 1994; Pollitt y Bouckaert, 2000; Toonen, 2003 y Dussauge, 2009a.

El supuesto básico, detrás de este esquema, sostiene que es posible materializar transformaciones en las administraciones públicas de forma intencionada mediante un proceso racional. De manera que, las reformas administrativas son concebidas como una aspiración para modificar el *status quo* de las administraciones públicas de modo planificado y con resultados previsibles hacia un desempeño ideal (Brunsson y Olsen, 2007; Dussauge, 2010).

a. El debate académico sobre reformas administrativas

La pertinencia de impulsar reformas a la administración pública ha sido fuente de importantes discusiones entre esferas políticas y académicas. El interés en este tema está presente en diversas publicaciones científicas y gubernamentales que, entre otros objetivos, se han planteado analizar la efectividad y necesidad de aplicación de reformas; valorar su impacto en la dinámica organizacional; evaluar sus resultados; comparar saldos y examinar sus efectos (deseados o no) en diversos ámbitos del sector público.

La valoración del impacto en la mejora del desempeño administrativo ha estado en el centro de esta discusión. Además, cuestiones de racionalidad, eficiencia, legitimidad y la visión instrumental del aparato burocrático son temas que nutren esta discusión académica. En ese sentido, durante los últimos años se ha generado una alta producción intelectual que discierne sobre los límites y alcances de las reformas administrativas en diversos contextos, incluido el mexicano (Dussauge, 2009a, 2010).

Debe reconocerse –sin embargo– que esta producción académica, aunque sistemática y constante, no ha logrado construir teorías sólidas ni explicaciones definitivas. El debate académico se enfrenta a diversos desafíos para analistas e investigadores. Esto se debe, entre otras razones, a que definir con precisión etapas de cambio en, sistemas complejos

como, la administración pública ha resultado una tarea difícil al distinguir entre innovaciones transitorias de aquellas de carácter permanente (Dunleavy *et. al.*, 2006).

Reformistas, analistas e investigadores han tratado de establecer nuevos *paradigmas* de reforma administrativa, sin embargo, el común denominador ha sido la falta de solidez, fortaleza y validez para generalizarlos (Lynn, 2001). A pesar de ello, se discute la posibilidad de que un enfoque sea considerado predominante sobre otro y con ello desplace a modelos anteriores (Dunleavy *et. al.*, 2006; Lodge y Gill, 2011). Este trabajo de investigación retoma esta discusión para explorar si, el caso mexicano con la dimensión administrativa de las “reformas estructurales”, predomina un enfoque sobre otro o si se podría hablar de un nuevo enfoque de reforma administrativa.

En este reporte de investigación, el reto consiste en utilizar parte del debate académico como una herramienta analítica; sin soslayar sus limitaciones, para examinar procesos contemporáneos en la aplicación de enfoques de reforma a la administración pública mexicana. Para profundizar sobre el debate y la literatura académica especializada en la materia debe conocerse el contexto de su ascenso e importancia. A continuación se presenta, de manera breve, un recorrido para comprender el por qué del valor de esta discusión intelectual.

Para comenzar, debe señalarse que en el ámbito internacional, la tendencia a realizar reformas administrativas se originó como respuesta ante las crisis fiscales, políticas y económicas de la década de los setentas. Pasó de ser un asunto estrictamente nacional a convertirse en una tendencia internacional.

En la escuela norteamericana los trabajos de William Niskanen (1971) y Vicent Ostrom (1973) plantearon la necesidad de realizar profundas modificaciones en el funcionamiento y en la manera de concebir a la administración pública (Arellano, 2004).

Mientras que en países europeos se impulsó la idea de modificar radicalmente a la administración pública debido al agotamiento del consenso político socialdemócrata que antecedió a las crisis de los años setenta (Prats, 2005).

Las reformas administrativas además estuvieron acompañadas por modificaciones gubernamentales de corte económico circunscritas en la denominada *lógica de la disciplina* que planteaba despolitizar la política fiscal y monetaria dentro de los países (Roberts, 2010); así como por reformas políticas para la democratización de los países (Aguilar, 2010). Esta tendencia internacional se presentó durante las décadas finales del siglo XX y los primeros años del siglo XXI lo que dio pie a considerarla como la *era de las reformas administrativas* (Wright, 1994).

La idea de una revolución global, sin embargo, no ha estado libre de críticas, pues para una parte de la comunidad académica, ha sido utilizada como una exposición sencilla y recurrente para tratar de justificar y comprender el cambio en las administraciones públicas de (casi) cualquier país durante los últimos años (Kettl, 2005; Cejudo, 2007). Se trata de una discusión no resuelta, pues la publicación de artículos especializados en reformas administrativas y propuestas de enfoques ha continuado sin llegar a consensos ni a teorías generalizadoras.

b. Reformas administrativas en México

En términos de esta discusión, resulta pertinente cuestionarse si las reformas administrativas responden a una tendencia internacional o si son resultado de factores internos de cada país o región (Cheung, 1997). En el caso mexicano, Guillermo Cejudo (2007, 2008) argumenta que la reforma administrativa es producto de factores domésticos y no de la convergencia hacia una agenda internacional. No obstante, durante las últimas

décadas se han presentado etapas de reforma que, en alguna medida, dialogan con esta tendencia internacional.

De manera particular, en la década de los ochenta durante la presidencia de Miguel de la Madrid, México experimentó una tanda de reforma administrativa bajo la premisa de la *renovación moral* y la descentralización administrativa (Sánchez, 1998, 2004, 2008; Pardo, 2009). Posteriormente, durante el sexenio de Ernesto Zedillo se impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública (en adelante *PROMAP*) (Cejudo, 2003, 2008; Sánchez, 2004, 2008, Pardo, 2010b). Asimismo, la administración de Vicente Fox encabezó la *agenda de buen gobierno* cobijada bajo una retórica gerencial (Muñoz, 2004; Cejudo, 2008; Dussauge, 2008, 2012; Pardo, 2009, 2010b).

Estos proyectos presidenciales tienen en común que buscaron transformar el funcionamiento del sector público y, de manera particular, de la administración pública mexicana en el ámbito federal. En la actualidad, el caso del paquete de “reformas estructurales” aunque no tiene el objetivo explícito de reformar a la administración pública tiene implicaciones, deseadas o no, en su configuración y funcionamiento. A partir de lo anterior, este trabajo de investigación sostiene que los componentes de la literatura académica sobre reformas administrativas representan una alternativa analítica relevante para estudiar la dimensión administrativa del paquete de “reformas estructurales”.

1.2 Enfoques de reforma administrativa

Esta sección presenta la revisión de cuatro enfoques de reforma administrativa. Enfoques que fueron seleccionados debido a la recurrencia con la que se presentan en el debate académico y por el hecho de que existen investigaciones que discuten su presencia en el

contexto mexicano (Arellano, 1999, 2004; Cejudo, 2008; Pardo, 2005, 2010a, 2010b; Sánchez, 2004, 2008).

En cada apartado se exponen de manera breve sus principales características, sin embargo, debe aclararse que los enfoques no deben ser considerados como modelos ideales; sino como herramientas analíticas que brindan elementos para comprender el cambio en las administraciones públicas. Asimismo, es importante señalar que este trabajo de investigación no presenta una revisión bibliográfica exhaustiva; sino una labor de recopilación y síntesis de información para la construcción y propuesta de un marco analítico.

a. Administración Pública *Weberiana*

Este enfoque fue considerado como la expresión más adecuada para garantizar el cumplimiento de los cometidos legales basados en el derecho administrativo y relacionada profundamente con la escuela *cameralista* (Hood, 2005; Prats, 2005). Se toma como supuesto que la Administración Pública *Weberiana* (en adelante *AP*) (Hood, 1994; Arellano, 2004) estuvo presente, en distintos países, durante los años previos a las crisis de los setentas; aunque con matices y rasgos distintivos.

En la escuela norteamericana, la *AP* tuvo sus orígenes con el texto *The Study of the Administration* de Woodrow Wilson (1887/1981), en el que sugirió que la administración pública en Estados Unidos debía aprender de países con una tradición administrativa como la francesa y alemana (Painter y Peters, 2010). El enfoque de la *AP* debe su nombre al modelo ideal racional-legal planteado en el texto *Economía y Sociedad* de Max Weber (1922/1983) que además fue complementado por las *ciencias de la administración* o estudio científico de la administración.

Los rasgos administrativos principales son el estricto apego al cumplimiento de los procesos y procedimientos normativos; jerarquías organizacionales basadas en una estructura piramidal; rigidez en el ascenso, basado en una carrera administrativa de largo aliento, y una alta centralización en la toma de decisiones. Además, se caracteriza por ser un enfoque de alta intervención estatal en prácticamente todas las áreas de la arena pública. Finalmente, promueve la separación del aparato burocrático respecto del poder político.

b. Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública (en adelante *NGP*) es, sin duda, el enfoque que ha generado el mayor número de reflexiones en el claustro académico nacional e internacional. Christopher Hood (1991) planteó la idea del *New Public Management* con la que explicó las transformaciones y reformas en diversos países anglosajones que introdujeron herramientas del sector privado dentro del ámbito público. El supuesto que se toma es que la *NGP* surge como respuesta ante la incapacidad y agotamiento del esquema burocrático tradicional (Hood, 1991; Lynn, 2001; Barzelay, 1992, 2001).

El enfoque de la *NGP* ha sido etiquetado como un paradigma dominante, a pesar de que ha sido objeto de fuertes críticas al considerado como un enfoque *exánime* (Dunleavy *et. al.*, 2006); inoperante en países no anglosajones (Arellano, 1999, 2004) o de conceptualización difusa y carente de universalidad (Hood, 1991; Pollitt, 2000). A pesar de las críticas, la *NGP* sigue estando presente en publicaciones, seminarios y debates académicos. Al respecto, existe un consenso que la liga con dos entradas teóricas: el Nuevo *Gerencialismo* y el Nuevo Institucionalismo Económico. Además, mezcla postulados de la *Rational Choice* en su vertiente sobre *fallas de gobierno*; la idea de *reinventar al gobierno* (Osborne y Gaebler, 1992) y un conjunto de principios administrativos compilados en las denominadas *buenas prácticas* (Ramírez y Ramírez, 2002).

Los rasgos administrativos característicos se pueden agrupar en temas de flexibilización de la estructura de control; introducción de una lógica de mercado en el sector público; y establecimiento de estímulos para mejorar el desempeño de la administración pública. Además, la *NGP* postula la creación de agencias reguladoras descentralizadas así como el hecho de ceder control a los gerentes públicos en la toma de decisiones.

c. Estado regulatorio

Este enfoque crea o fortalece agencias reguladoras autónomas en áreas consideradas estratégicas dentro del sector público. Es decir, establece una herramienta para regular la provisión de servicios públicos (Majone, 1994, 1997; Thatcher, 2002a; Lodge, 2008; Pardo, 2004, 2010). La idea principal en este enfoque es que la administración pública debe desligarse de la provisión de servicios públicos, ya sea con el tránsito hacia la incorporación de privados o con la creación de órganos no-mayoritarios, asegurándose que tengan un correcto funcionamiento. Los órganos no-mayoritarios son agencias públicas con especialización técnica que no están encabezadas por políticos electos o por designación directa de estos (Thatcher y Stone, 2002).

A diferencia de la *NGP*, las agencias reguladoras autónomas no dependen de decisiones del poder ejecutivo en la toma de decisiones (Roberts, 2010). El supuesto del que se parte es que con la autonomía es posible reducir la posibilidad de que intereses políticos influyan en sus decisiones técnicas para establecer y cumplir compromisos creíbles y de largo alcance (Majone, 1999). No obstante, se ha discutido la posibilidad de que las agencias reguladoras autónomas puedan ser capturadas (Baldwin *et. al.*, 2010; Carpenter y Moss, 2014).

El rasgo administrativo característico de este enfoque está en la función arbitral de las agencias reguladoras autónomas en áreas estratégicas. La idea central es que la prestación de servicios públicos y la toma de decisiones esté alejada de intereses políticos. Además, promueve la descentralización administrativa que consiste en que los gobiernos centrales se desligan de funciones hacia una participación más activa de los gobiernos locales (Thatcher y Stone, 2002; Thatcher, 2002b; Pardo, 2010).

d. Gobernanza

Este enfoque postula primordialmente dos ideas. Por una parte, un gobierno en el que se presente una relación abierta, incluyente y recíproca entre el Estado y actores no-gubernamentales –sociedad civil y grupos de interés– (Pierre; 2000; De Vries y Nemeč, 2013). Por otro lado, plantea la idea de establecer mecanismos de interacción entre organizaciones mixtas público-privadas (Pardo, 2005; Aguilar, 2006; Dussauge, 2009a).

La Gobernanza promueve el establecimiento de una forma de gobernar en el que actores no-gubernamentales estén involucrados en los procesos de acción y decisión pública. De acuerdo con Aguilar (2010), los gobiernos transitaron del problema de legitimidad en el acceso al ejercicio del poder público hacia una problemática sobre la legitimidad de su capacidad administrativa. En ese sentido, actores no-gubernamentales deben incidir en los procesos y resultados de la administración pública. Para la Gobernanza es tan importante el resultado como el proceso.

Los rasgos administrativos son el establecimiento de prácticas para flexibilizar la jerarquía organizacional y el control burocrático en la toma de decisiones. Así, como mecanismos de participación ciudadana que permitan estimular canales de comunicación entre agencias gubernamentales y diversos actores sociales. Finalmente, postula que el

poder político en la toma de decisiones debe estar compartido entre agencias gubernamentales y actores no-gubernamentales.

1.3 Marco analítico

La revisión de los cuatro enfoques seleccionados permite identificar *grosso modo* sus principales características. Empero, no deben entenderse como modelos de aplicación *pura* ni de secuencia cronológica. Se trata de herramientas analíticas para aproximarse teórica y empíricamente a procesos de reforma contemporáneos. Los seis criterios para la construcción del marco analítico son:

- ✓ **Conformación del sector público:** se refiere al grado de centralización o fragmentación en la organización de la administración pública.
- ✓ **Estructura:** relativo al grado entre la rigidez y la flexibilidad organizacional dentro del aparato burocrático.
- ✓ **Estilo de gobierno:** es la manera de gobernar apegado a un principio normativo (deber ser).
- ✓ **Objetivo:** se refiere a la finalidad o aspiración hacia una situación ideal que persigue cada enfoque.
- ✓ **Intervención estatal:** relativo al grado de regulación estatal en diversos ámbitos de la arena pública.
- ✓ **Relación política y aparato burocrático:** representa la correspondencia que existe entre la política y la toma de decisiones administrativas.

El marco analítico está compuesto por los siguientes componentes: dentro de cada columna se desarrollan las características por enfoque de reforma administrativa. Mientras que las filas contienen los criterios estipulados para este trabajo de investigación.

Tabla 2. Marco analítico

Propuesta de marco analítico para el estudio de reformas administrativas				
<i>Enfoques de reforma administrativa</i>				
Criterios	Administración Pública <i>Weberiana</i>	Nueva Gestión Pública	Estado regulatorio	Gobernanza
Conformación del sector público	Uniforme/Centralizado	Fragmentado/Desagregado	Función arbitral/Descentralizado	Corresponsabilidad/Flexibilidad
Estructura administrativa	Rigidez organizacional	Flexibilidad organizacional	Rigidez organizacional (en áreas estratégicas)	Flexibilidad organizacional
Estilo de gobierno	Legalista: apego a leyes y normas	Gerencial: inclusión de herramientas del sector privado	Regulatorio: en áreas especializadas	Legitimidad: inclusión de actores no-gubernamentales
Objetivo	Cumplimiento de procesos y rutinas	Orientación al desempeño y resultados	Compromisos creíbles de largo plazo	Complementariedad en la acción gubernamental
Intervención estatal	Intervención (casi) total	Lógica de mercado	Rectoría en áreas estratégicas	Basada en la colaboración entre gobierno y actores no-gubernamentales
Relación política y aparato burocrático	Separación de la política y la toma de decisiones	Ceder poder político a gerentes públicos en la toma de decisiones	Decisiones estratégicas alejadas del poder político	Inclusión de actores no-gubernamentales en la toma de decisiones

Fuente: elaboración propia con base en Hood, 1991; Dussauge, 2009a; y Lodge y Gill, 2011.

La utilidad del marco analítico reside en establecer metódicamente un ejercicio de contraste y aproximación teórica-empírica. Es decir, valorar si un estudio de caso responde a los criterios que caracterizan a cada enfoque. En este reporte de investigación se aborda el caso de la reforma educativa. A continuación se establecen ciertas consideraciones y precauciones de carácter metodológico.

1.4 Diseño de la investigación

En esta sección se presenta el diseño de la investigación y la metodología utilizada; además se establecen los alcances y límites del trabajo de investigación. Para comenzar, este documento utiliza un estudio de caso de naturaleza exploratoria (Yin, 1994; Gerring, 2007; Creswell, 2013). La justificación reside en que permite enfocar la investigación hacia una vertiente poco estudiada: sobre posibles implicaciones administrativas que podrían derivar de la propuesta de reforma educativa. Asimismo, hacia una vertiente nunca abordada de esta manera: discutir en qué medida estas implicaciones administrativas dialogan con la literatura especializada en enfoques de reforma administrativa.

La elección de la reforma educativa se debe a que fue la primera del paquete de “reformas estructurales” en ser aprobada. Además, cuenta con legislación secundaria y fue ratificada por los congresos locales. La herramienta cualitativa seleccionada para la recolección de datos es la revisión documental (Creswell, 2013). Esta herramienta es utilizada para analizar al sistema educativo previo a la propuesta de reforma así como para explorar el planteamiento de reforma. Las fuentes de información son publicaciones académicas; el marco jurídico previo a la propuesta de reforma; el marco jurídico reformado; la iniciativa de reforma; decretos de reforma; documentos y discursos oficiales.

La propuesta metodológica consiste en la siguiente secuencia: una vez propuesto el marco analítico el siguiente paso es comprender qué y cómo se pretende reformar al sector educativo. Posteriormente, se utiliza el marco analítico para contrastar la información recolectada. Lo que dé paso a una discusión teórica y empírica que pretende contribuir, aunque de manera limitada, en el debate académico sobre la reforma de la administración pública en México.

a. Precauciones y limitantes metodológicas

Este diseño de investigación y propuesta metodológica excluyen deliberadamente el análisis de los procesos de implementación; los efectos en la dinámica organizacional (rutinas y procedimientos) y la posible contraposición o influencia por parte de grupos de interés. Es decir, el alcance para abarcar todas las dimensiones resulta limitado.

Por otro lado, la metodología propuesta reconoce que no permite presentar explicaciones causales. No se establecen hipótesis que se pongan a prueba y tampoco se formulan mecanismos lógico-causales que respondan a preguntas del tipo: por qué. De ahí, optar por un estudio de carácter exploratorio.

Finalmente, en términos de su aportación al campo del conocimiento, como en cualquier estudio de caso, los resultados no se pueden generalizar ni extrapolar respecto al resto del paquete de “reformas estructurales”. No obstante, se espera establecer un punto de partida para realizar un análisis detallado y extenso sobre las implicaciones administrativas del paquete de “reformas estructurales”. En el siguiente capítulo se presenta un breve recorrido sobre la trayectoria histórica en la conformación de la estructura burocrática del sistema educativo.

Capítulo II. Retrospectiva de la reforma educativa

Este capítulo presenta un breve repaso histórico sobre los ajustes y modificaciones –de corte administrativo– en la estructura y funcionamiento del sistema educativo durante las últimas décadas. Para ello, el punto de partida se sitúa en la promoción de la descentralización de los servicios educativos durante la década de los ochenta y finaliza con la revisión de la etapa inmediata anterior al planteamiento de la reforma educativa. De forma que esta exposición permita ubicar el contexto y características que antecedieron a la reforma educativa.

2.1 Precedente histórico

Durante la década de los ochenta, México atravesó por un proceso amplio de reforma en la estructura y funcionamiento de la administración pública en el ámbito federal. Es posible ubicar a la reforma del sector educativo como parte del proceso de modernización administrativa promovido durante el sexenio de Miguel de la Madrid y que continuó durante las siguientes décadas (Zorrilla, 2002; Pardo, 2009; Bernal, 2010).

La reforma al sistema educativo consistió esencialmente en la descentralización administrativa en la prestación de servicios educativos, es decir, en la transferencia de facultades y responsabilidades del gobierno federal hacia las entidades federativas. La situación problemática identificada fue que el sistema educativo creció de forma altamente centralizada (generando un sistema vasto y complejo) lo que provocó ineficiencia en la elaboración de planes, programas y procesos educativos de carácter regional (Pardo, 2009; Arnaut, 2010).

En 1983, el presidente Miguel de la Madrid propuso el *Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988* que buscó modificar la estructura de la administración pública en diversos sectores (Sánchez, 2008). El sector educativo se enmarcó dentro del *Programa Nacional de Educación, Recreación, Cultura y Deporte*

cuyo objetivo primordial fue mejorar la calidad educativa mediante la descentralización administrativa bajo el eslogan *revolución educativa* (Bernal, 2010).

El primer paso para lograr la descentralización del sector educativo, se presentó el ocho de agosto de 1983 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que el ejecutivo federal, por conducto de la SEP, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la descentralización educativa”. Este documento estableció las bases para formular recomendaciones para la transferencia de responsabilidades en materia educativa hacia las entidades federativas.

Más adelante, el 20 de marzo de 1984 se publicó el “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal”. Documento en el que se emitieron las disposiciones reglamentarias para la descentralización de los servicios educativos y el desarrollo paralelo de servicios educativos federales (Pardo, 2009). En conjunto, estos documentos oficiales marcaron una tendencia hacia la modificación de las prácticas administrativas en el sector educativo.

En suma, en esta primera etapa, se pretendió transitar de un modelo unitario hacia uno descentralizado en función de las particularidades de cada entidad federativa. Lo que implicaba la transformación y flexibilización en la estructura, altamente centralizada, del sistema educativo.

a. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

El proceso promovido durante la década de los ochenta fue formalizado durante el sexenio de Carlos Salinas con el *Programa para la Modernización Educativa 1988-1994* (Arnaut, 2010; Bernal, 2010). Fue así que el 19 de mayo de 1992 se publicó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (en adelante *ANMEB*).

Este documento estuvo suscrito por los tres actores más importantes del sector educativo: el gobierno federal mediante la Secretaría de Educación Pública (en adelante *SEP*), las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (en adelante *SNTE*).

El *ANMEB* retomó el diagnóstico sobre la problemática planteada previamente: debido a la alta centralización (con ello, la acumulación de grandes cargas burocráticas en una sola unidad) se debilitó el desempeño del sistema educativo. El objetivo de este documento fue presentar una respuesta al establecer las bases para descentralizar los servicios educativos a las entidades federativas sin que el sistema educativo perdiera su carácter nacional (Fierro *et. al.*, 2009).

Este proceso de transformación estuvo enmarcado por los objetivos de extender la cobertura e incrementar la calidad educativa (Zorrilla, 2002). Para ello, se establecieron tres puntos críticos: 1) la organización del federalismo educativo; 2) la reformulación de contenidos y materiales educativos, y 3) la profesionalización de la carrera magisterial.

Desde una perspectiva formal, a partir del ciclo escolar 1992-1993, el gobierno federal transfirió la responsabilidad de la prestación de servicios educativos, la gestión de la carrera magisterial y la administración del personal administrativo en la educación básica a las entidades federativas (Pardo, 2009). Se trató de un proceso de descentralización *hacia fuera*, en el que, el gobierno federal por iniciativa propia trasladó la provisión de servicios públicos en materia educativa a los gobiernos locales (Bracho, 2010).

b. Ley General de Educación

En el marco del *Programa de Modernización de la Educación 1989-1994*, el cinco de marzo de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se reformaron los artículos tercero y treintauno de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos (en adelante *CPEUM*). Con esta enmienda se elevó a rango constitucional la obligación del Estado mexicano de garantizar el acceso a la educación.

Dentro de ese contexto, el 13 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Educación (en adelante *LGE*) ordenamiento legal que derogó a la Ley Federal de Educación publicada en 1973. El objetivo de esta ley fue establecer las bases legales para la prestación de servicios educativos entre la federación (mediante la *SEP*) y los gobiernos locales (mediante secretarías educativas estatales).

La *LGE* definió las responsabilidades en materia educativa entre los actores del sistema educativo (Arnaut, 2010) bajo un modelo de autoridad traslapada, es decir, con materias exclusivas y concurrentes (Bracho, 2010). De manera particular, la *LGE* estableció el papel de la *SEP* en la toma de decisiones y dirección del sistema educativo nacional; mientras que las entidades federativas realizarían tareas de operación regional.

Sin embargo, aunque la publicación de la *LGE* estuvo antecedida por un proceso descentralizador; en términos prácticos no distribuyó atribuciones a las entidades federativas. La dirección y control sustantivo sobre el sistema educativo quedó bajo el poder de la *SEP* mientras que los gobiernos locales solo tuvieron un carácter operativo (Fierro *et. al.*, 2009). En otras palabras, el proceso descentralizador se concentró en mayor medida en adecuaciones de corte administrativo más que en una efectiva transferencia de responsabilidades. Hecho que fue denominado como *federalización educativa* (Gómez, 2005; Pardo, 2009).

c. Federalización Educativa

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la tensión entre el control nacional y la flexibilidad local en la organización del federalismo educativo continuó (Bernal, 2009; Bracho, 2010). En este sexenio se promovieron dos programas que influyeron en la estructura del sector educativo: por un lado, el *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)* que incluyó una vertiente educativa y, por otro lado, el

PROMAP que buscó consolidar el proceso descentralizador en diversos sectores públicos, entre ellos, el sector educativo (Pardo, 2009).

Además, en diciembre de 1997, se publicó un decreto de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que adicionó el capítulo V referente a las aportaciones federales (Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación). Con esta reforma, se sistematizó la transferencia de recursos en diversas materias, entre ellas, la educativa del gobierno federal hacia las entidades federativas (SEGOB, 2012).

En este contexto, la *LGE* estableció las disposiciones para la transferencia de recursos del gobierno federal a las entidades federativas. Para cumplir con las disposiciones jurídicas, el Ramo 33 está compuesto por dos fondos destinados al federalismo educativo: 1) el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y 2) el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. Marco legal con el que se buscó dotar de mayor responsabilidad y capacidad operativa a las entidades federativas.

d. Programa Nacional de Educación 2001-2006

Vicente Fox formuló el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* en el que planteó una serie de propuestas para hacer frente a los rezagos en materia educativa. Para ello, de acuerdo con el discurso oficial, se debían atender tres grandes retos: 1) cobertura en el acceso a la educación; 2) calidad educativa y 3) gestión institucional del sistema educativo (Bernal, 2009).

Con este panorama, las principales autoridades en materia educativa firmaron el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* con el que se establecieron una serie de acuerdos que tenían la intención de elevar la calidad educativa. En cuanto al impacto en la estructura burocrática del sistema educativo nacional, el cambio de mayor trascendencia fue la conformación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (en adelante *INEE*) en 2002.

El *INEE* en principio funcionó como un órgano descentralizado sectorizado al sector educativo, que tuvo por objeto evaluar el funcionamiento del sistema educativo mexicano. El instrumento para realizar sus evaluaciones fue el *Examen para la calidad y el logro educativo* (en adelante *EXCALE*) que mide el logro escolar del alumnado en la educación básica.

e. Programa Sectorial de Educación 2007-2012

Durante el mandato de Felipe Calderón se llevó a cabo la *Alianza por la Calidad de la Educación* (en adelante *ACE*). Este acuerdo estuvo firmado por integrantes del gobierno federal (representados por la *SEP*) así como representantes del *SNTE*. La alianza tuvo por objeto transformar al sector educativo.

El contenido del acuerdo político y del programa sexenal se puede agrupar en cinco ejes rectores (Amador, 2009; Loyo, 2010): 1) la modernización de centros escolares; 2) la profesionalización docente y de personal administrativo; 3) el desarrollo del alumnado; 4) la formación del alumno para el trabajo; y 5) la evaluación educativa.

De acuerdo con Aurora Loyo (2010), estos documentos fueron importantes por la promoción de sus objetivos y contenido, sin embargo, incompletos. En esencia, la *ACE* se trató sólo de un pacto político de carácter transitorio entre los líderes del gobierno federal y el *SNTE* que no repercutió en la estructura del sistema educativo. En este período destaca que el *INEE* pasó a ser un órgano descentralizado no sectorizado.

2.2 Etapa previa a la reforma educativa

La siguiente tabla sintetiza los elementos de mayor trascendencia dentro de este breve recorrido histórico. La tabla está conformada por el diagnóstico del problema; los puntos críticos; los programas gubernamentales; la legislación, y los acuerdos políticos entre actores en materia educativa. En conjunto, estos elementos conformaron la estructura del sistema educativo previo a la reforma educativa.

Tabla 3. Trayectoria histórica en las reformas –de corte administrativo– en el sector educativo

	Miguel de la Madrid	Carlos Salinas	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón
<i>Período</i>	1982-1988	1988-1994	1994-2000	2000-2006	2006-2012
Diagnóstico	- Centralización del sistema educativo	- Centralización del sistema educativo (alta carga burocrática)	- Centralización del sistema educativo (ineficiencia administrativa)	- Rezagos en el acceso a servicios y calidad educativa	- Rezagos en la calidad educativa
Puntos críticos	- Distribución de responsabilidades entre gobierno federal y entidades federativas	- La organización del federalismo educativo - La profesionalización de la carrera magisterial	- La organización del federalismo educativo - Dotar de capacidades administrativas	- Cobertura y calidad educativa - Gestión institucional del sistema educativo	- La profesionalización docente y de personal administrativo - La evaluación educativa
Programas	- Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988 - Programa Nacional de Educación, Recreación, Cultura y Deporte	- Programa de Modernización Educativa 1989-1994 (Descentralización administrativa, Carrera Magisterial y reforma de planes de estudio)	- <i>PROGRESA</i> - <i>PROMAP</i>	- Programa Nacional de Educación 2001-2006	- Programa Sectorial de Educación 2007-2012
Legislación	- Decreto para la celebración de acuerdos de coordinación - Decreto para las acciones de descentralización de los servicios educativos	- Una reforma al artículo tercero (1 de 5)* y dos reformas al artículo treintauno (2 de 4) de la <i>CPEUM</i> - Ley General de Educación	- Una reforma la Ley General de Educación (1 de 24)	- Una reforma al artículo tercero (1 de 5) y una reforma al artículo treintauno (1 de 4) de la <i>CPEUM</i> - Nueve reformas a la <i>LGE</i> (9 de 24)	- Dos reformas al artículo tercero (2 de 5) y una reforma al artículo treintauno (1 de 4) de la <i>CPEUM</i> - Catorce reformas a la <i>LGE</i> (14 de 24)
Acuerdos políticos	n.a.	- ANMEB	n.a.	- Compromiso Social por la Calidad de la Educación	- <i>ACE</i>
Actores en los acuerdos políticos	n.a.	- <i>SEP</i> - Entidades federativas - <i>SNTE</i>	n.a.	- <i>SEP</i> - <i>SNTE</i>	- <i>SEP</i> - <i>SNTE</i>

Fuente: elaboración propia con base en Bernal, 2009; Pardo, 2009; Arnaut, 2010 y la página oficial de la H. Cámara de Diputados.

* Durante el período comprendido entre las presidencias de Miguel de la Madrid y Felipe Calderón, se tiene registro de cinco reformas al artículo tercero y cuatro reformas al artículo treintauno de la *CPEUM*. Por su parte, la *LGE* fue reformada en 24 ocasiones.

n.a.: no aplica

La tabla muestra los elementos que conformaron al sistema educativo previo a la reforma educativa. Durante este período existieron diversas reformas al sector educativo, que tuvieron distintos objetivos, pero que de manera deliberada (o no) influyeron en la configuración del aparato burocrático en materia educativa.

En particular, el cuadro muestra que el marco jurídico fue reformado de manera constante durante este trayecto. Es decir, hubo una permanente búsqueda de soluciones a problemáticas de corte legal y administrativo en el sector educativo. Además, la conformación de la estructura del sistema educativo estuvo permanentemente acompañada de tensiones político-administrativas.

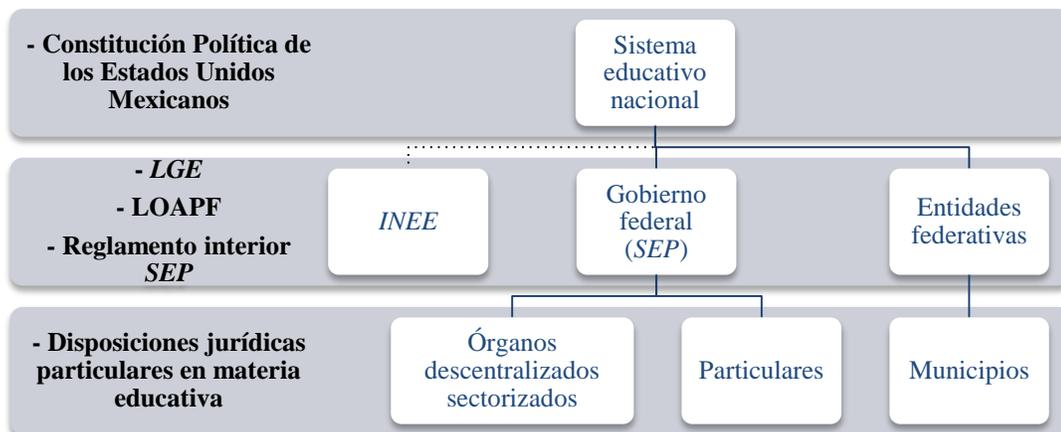
a. Saldos administrativos

Desde una perspectiva jurídico-normativa, la integración de la estructura del sistema educativo al final de este trayecto histórico quedó de la siguiente manera:

1. El artículo tercero y treintauno de la *CPEUM* establecen el derecho a la educación y la obligatoriedad de la educación básica, respectivamente.
2. La *LGE* establece y regula la prestación de servicios educativos entre la federación y entidades federativas. Incluye a órganos descentralizados, en su caso municipios y particulares.
3. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante *LOAPF*) establece las obligaciones de la *SEP*.
4. El reglamento interior de la *SEP* estipula las atribuciones de sus unidades administrativas y órganos desconcentrados en el sistema educativo nacional. Incluía al *INEE* en su etapa como órgano descentralizado sectorizado al sistema educativo.
5. Cada entidad federativa debe contar con disposiciones jurídicas para la prestación de servicios públicos en materia educativa.

La siguiente figura muestra la estructura administrativa del sistema educativo:

Figura 2. Estructura del sistema educativo previo a la reforma educativa



Fuente: elaboración propia con base en el marco jurídico del sistema educativo previo a la reforma educativa.

La máxima autoridad del sistema educativo es la *SEP* que actúa en coordinación con las entidades federativas. La *SEP* además dirige a los órganos descentralizados sectorizados y a particulares que mediante convenio se añadan a los programas de estudio. Por su parte, las entidades federativas actúan en el marco de sus disposiciones jurídicas particulares acorde con el sistema educativo nacional. Mientras que el *INEE* evalúa la calidad de la educación pública mexicana, en su conjunto.

La justificación oficial para promover la reforma educativa señala que este diseño del sistema educativo –acompañado por la falta de evaluación y profesionalización del cuerpo docente– originó un rezago educativo reflejado en distintos indicadores nacionales e internacionales como el *EXCALE* y el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (*PISA* por sus siglas en inglés); el objetivo de la reforma es revertir esta tendencia. En el siguiente capítulo se presenta el contexto del impulso del paquete de “reformas estructurales” así como la revisión documental de la reforma educativa.

Capítulo III. Reforma en materia educativa

Este capítulo examina el planteamiento de la reforma educativa. Para ello, se presenta el contexto del paquete de “reformas estructurales”; así como la revisión documental de las enmiendas constitucionales y la legislación reglamentaria de la reforma educativa. Esta revisión está acompañada por el análisis de las posibles implicaciones administrativas que podrían derivar de esta reforma. De manera que sea posible comprender cómo se espera transformar al sector educativo nacional.

3.1 La agenda reformadora

El dos de diciembre del 2012, un día después de asumir la presidencia de la república, Enrique Peña Nieto anunció la firma del *Pacto por México*. Se trató de un acuerdo político firmado por las tres principales fuerzas políticas del país. En este documento estableció su plataforma política mediante la “agenda reformadora” distribuida en cinco acuerdos y 95 compromisos. Al documento original fueron agregados dos acuerdos y 11 compromisos.

El *Pacto por México* marcó el precedente a la propuesta del paquete de “reformas estructurales”, pues estaba compuesto por acuerdos políticos para impulsar modificaciones legales que serían discutidas en el congreso mexicano. En total, el paquete está compuesto por 11 reformas en distintas materias que, acorde con la retórica presidencial, tienen el objetivo general de establecer las bases para un México competitivo. De manera particular, el paquete tiene los objetivos de 1) elevar la productividad para el crecimiento económico; 2) fortalecer y ampliar los derechos de la ciudadanía y 3) afianzar el régimen democrático y de libertades. La reforma educativa está incluida dentro del segundo objetivo particular.

De acuerdo con el *Pacto por México*, durante los últimos años, México avanzó en la cobertura educativa, sin embargo, los retos contemporáneos se transformaron en culminar

con la expansión de la cobertura e incrementar la calidad educativa. Así, la propuesta de reforma en materia educativa se basó en tres objetivos: 1) aumentar la cobertura en la educación básica; 2) aumentar la calidad en la educación básica; y 3) recuperar la rectoría del sistema educativo nacional.

La reforma educativa fue la primera de las 11, que componen el paquete de “reformas estructurales”, en ser discutida y aprobada por el congreso mexicano. El 10 de diciembre de 2012, el ejecutivo federal envió la iniciativa de reforma constitucional en materia educativa a la H. Cámara de Diputados, el Senado la aprobó con modificaciones y la retornó a la cámara de origen para su publicación. La siguiente tabla muestra la cronología del proceso legislativo.

Tabla 4. Cronología del proceso legislativo

Proceso legislativo de la reforma educativa	
Fecha	Estatus
10 de diciembre de 2012	- Ejecutivo federal envía iniciativa de reforma
11 de diciembre de 2012	- Iniciativa presentada en la cámara de origen (diputados)
13 de diciembre de 2012	- Aprobado en comisiones de origen (diputados) - Dictamen presentado en pleno de origen (diputados)
19 de diciembre 2012	- Aprobado en pleno de origen (diputados)
20 de diciembre de 2012	- Turnado a cámara revisora (senadores) - Aprobado con modificaciones en comisiones de revisora (senadores) - Devuelto a cámara de origen (diputados)
21 de diciembre de 2012	- Modificaciones aprobadas en cámara de origen (diputados) - Turnado a congresos locales
6 de febrero de 2013	- Aprobado en congresos locales
7 de febrero de 2013	- Aprobado en congresos locales - Turnado al ejecutivo federal
26 de febrero de 2013	- Publicación en el Diario Oficial de la Federación

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa: SEGOB.

Después de cumplir con el proceso legislativo correspondiente, el 26 de febrero de 2013, se publicó la reforma constitucional en materia educativa en el Diario Oficial de la Federación. En la siguiente sección se explora el planteamiento de la reforma constitucional en materia educativa.

3.2 Reforma constitucional en materia educativa

Desde 1993, en México, el acceso a la educación es un derecho constitucional que el Estado debe garantizar. La reforma constitucional en materia educativa consiste en modificaciones y adiciones a los artículos tercero y septuagésimo tercero de la *CPEUM* para asegurar el ejercicio de este derecho añadiendo el adjetivo de *calidad*. De acuerdo con el discurso oficial, el objetivo de la reforma educativa es garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos mediante la prestación de servicios educativos de calidad.

Los instrumentos técnico-legales para lograr este objetivo parten de una serie de enmiendas constitucionales. En particular, el artículo tercero fue reformado para establecer jurídicamente que el Estado debe garantizar el acceso a educación de calidad. Mientras que el artículo septuagésimo tercero fue reformado respecto de las atribuciones del congreso mexicano para legislar en materia de las relaciones laborales con el cuerpo magisterial.

Estas modificaciones constitucionales están complementadas por legislación reglamentaria, que en conjunto buscan mejorar la prestación de servicios públicos en materia educativa. De esta manera, se trata de una reforma al marco jurídico que contempla la (re)organización del sistema educativo para mejorar la prestación de servicios educativos. Los ajustes y modificaciones al sector educativo se pueden agrupar en tres vertientes:

1. La nueva distribución de competencias y responsabilidades entre órdenes de gobierno derivados de la reforma a la *LGE*;
2. La instauración del Servicio Profesional Docente (en adelante *SPD*) como instrumento de gestión y profesionalización del personal magisterial.
3. El fortalecimiento del *INEE* como órgano constitucionalmente autónomo para garantizar independencia técnica y de gestión en la evaluación de la calidad educativa.

Estas tres vertientes son reglamentadas mediante la legislación secundaria que fue publicada siete meses después de la publicación de la reforma constitucional. En los siguientes apartados se explora cada legislación.

3.3 Reformas secundarias

La legislación reglamentaria fue publicada, de manera conjunta, el 11 de septiembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. Está compuesta por tres disposiciones jurídicas. En primer lugar, la reforma a la *LGE* que pretende alinear las modificaciones y adiciones constitucionales a la nueva distribución de competencias en el sector educativo. Como segundo punto, la publicación de la Ley General del *SPD* que establece las bases para el funcionamiento del sistema de profesionalización del cuerpo magisterial. Finalmente, la publicación de la Ley del *INEE* que presenta el diseño organizacional y operacional del órgano constitucional autónomo encargado de evaluar la calidad del sistema educativo.

a. Reformas a la Ley General de Educación

La *LGE* establece las bases para la organización en la prestación de servicios públicos en materia educativa entre la federación, entidades federativas y municipios así como para los

organismos descentralizados o particulares que presten servicios educativos. Las modificaciones a la *LGE* consisten, de manera sucinta, en los siguientes puntos:

1) Garantizar la obligatoriedad del Estado mexicano en la prestación de servicios educativos de calidad. El término *calidad* debe entenderse como la congruencia entre los objetivos y procesos del sistema educativo. 2) La creación del *SPD* que tiene como objetivo profesionalizar el cuerpo docente. Contempla la gestión del sistema de carrera magisterial con base en el mérito profesional. 3) El fortalecimiento del *INEE* que será el encargado de evaluar la calidad del sistema educativo con autonomía constitucional. Además tendrá la tarea de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (en adelante *SNEE*).

Sumado a estas modificaciones y ajustes, la *LGE* contempla que en cada entidad federativa deberá funcionar un Consejo Estatal de Participación Social en educación. Se trata de un órgano de consulta que busca integrar a diversos actores no-gubernamentales en acciones y decisiones en materia educativa. Asimismo, contempla la conformación de un Consejo Nacional de Participación Social en la educación.

b. Ley General del Servicio Profesional Docente

Esta legislación establece las bases jurídicas para la profesionalización del cuerpo docente. Estipula la instauración de un sistema técnico de gestión de recursos humanos para asegurar que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia estén basados en méritos profesionales en la función magisterial. Es decir, crear un cuerpo administrativo de carrera especializado en la docencia en la educación básica.

Esta legislación establece los términos y condiciones para la promoción, el reconocimiento y la permanencia el servicio de carrera magisterial. El *SPD* cuenta con tres elementos que serán gestionados por la Coordinación Nacional del *SPD* que pertenece a la *SEP*: 1) el criterio de permanencia, sujeto a una evaluación del desempeño cada cuatro años

con tres oportunidades de aprobación. 2) Un mecanismo de mejora de la práctica profesional mediante un sistema de capacitación y evaluación interna. Y por último, 3) un sistema de formación, actualización y desarrollo profesional.

Además, se establecen los perfiles, parámetros e indicadores que determinan los criterios que deben cumplir los maestros para pertenecer al cuerpo docente. Finalmente, el *SPD* es de aplicación general, es decir, será utilizado para gestionar el cuerpo docente entre los diversos órdenes de gobierno.

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

Esta legislación establece las bases jurídicas sobre la actuación y estructura del *INEE* en dos sentidos. Por un lado, determinar su diseño institucional y organizacional como órgano constitucional autónomo. Mientras que, por otro lado, establecer los lineamientos para su tarea evaluativa y de coordinación del *SNEE*.

Sobre el primer punto, con esta reforma, el *INEE* pasó de ser un organismo descentralizado no sectorizado a convertirse en un organismo constitucionalmente autónomo. Con ello se busca garantizar que las tareas de evaluación se realicen con imparcialidad y especialización técnica. El *INEE* está conformado por una Junta de Gobierno que se integra por cinco consejeros que serán nombrados de forma escalonada. De manera que las decisiones sean tomadas de forma colegiada y con base en criterios técnicos alejados de coyunturas políticas.

Mientras que, por la segunda vertiente, el *INEE* tendrá bajo su cargo la coordinación del *SNEE* que alude al conjunto de instituciones, procesos e instrumentos que deben contribuir al cumplimiento de la evaluación educativa. De esta manera, la principal tarea del *INEE* es evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo nacional. Para ello, tendrá la facultad para diseñar y realizar cambios al sistema educativo en función

de los resultados de sus evaluaciones. Finalmente, el *INEE* contará con atribuciones para participar en el diseño, operación y evaluación del *SPD*.

3.4 Implicaciones administrativas

Una vez que se exploró el planteamiento de la reforma educativa. En este apartado se analiza la transformación en el sistema educativo nacional. Además, se esbozan posibles implicaciones administrativas que podrían derivar de la reforma educativa.

a. Nueva estructura del sistema educativo

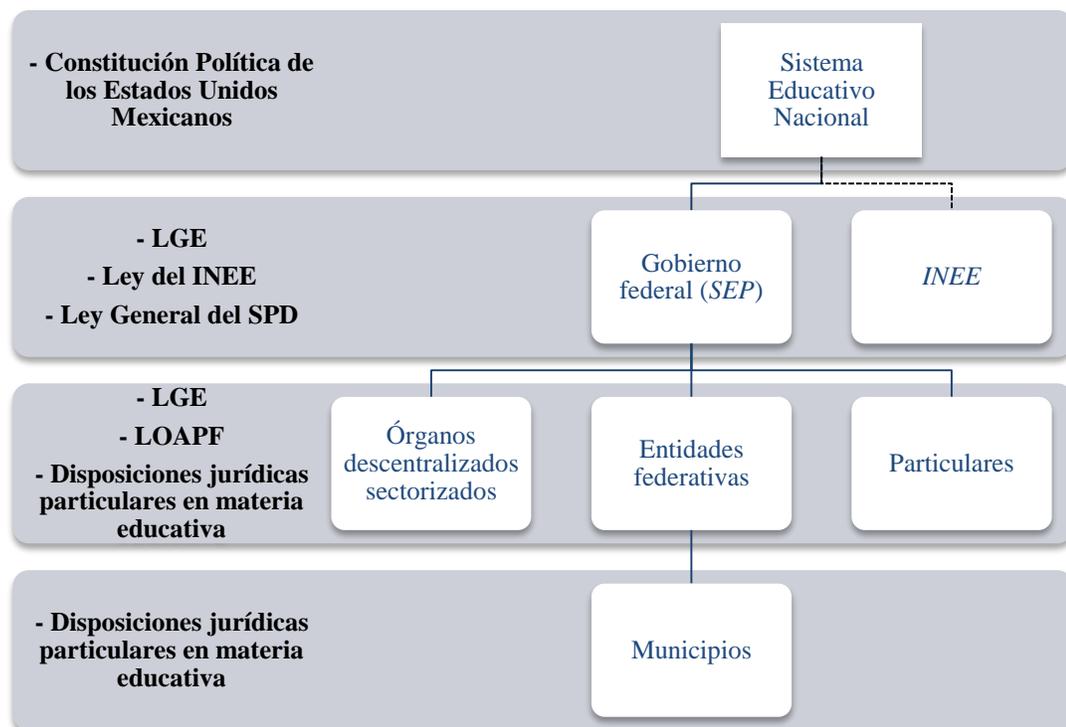
Desde una perspectiva legal, la (re)integración de la estructura educativa de acuerdo con lo estipulado por la reforma educativa queda de la siguiente manera:

- ✓ El artículo tercero de la *CPEUM* establece el derecho al acceso a educación de calidad. Además, establece las bases para el funcionamiento del *SPD* y la conformación del *INEE*. Mientras que el artículo septuagésimo tercero constitucional establece las facultades del congreso de la unión para legislar sobre las relaciones laborales y la gestión del *SPD*.
- ✓ La *LGE* establece y regula la prestación de servicios educativos entre los órdenes de gobierno. Regula la actuación de órganos descentralizados, particulares y, en su caso, municipios. Además, establece las atribuciones y facultades del *INEE*. Reconoce la participación de actores no-gubernamentales con los Consejos de Participación Ciudadana en educación.
- ✓ La *LOAPF* y el reglamento interior regulan las atribuciones de la *SEP* y órganos descentralizados en el sistema educativo nacional.
- ✓ La Ley del *SPD* marca la pauta para el ingreso, desarrollo y permanencia del personal docente.

- ✓ La Ley del *INEE* detalla las facultades y atribuciones en la coordinación del sistema educativo nacional así como en su evaluación y coordinación del *SNEE*. Además de su injerencia en la gestión del *SPD*.
- ✓ Finalmente, cada entidad federativa debe contar con disposiciones jurídicas para la prestación de servicios educativos y administrativos en la materia.

La siguiente figura busca plasmar de forma esquemática las posibles implicaciones en la renovación de la conformación y estructura del sistema educativo a raíz de la reforma educativa.

Figura 4. Estructura del sistema educativo nacional derivado de la reforma educativa



Fuente: elaboración propia

Se observa una modificación en la estructura del sistema educativo. En el cual la *SEP* queda a la cabeza mediante la centralización en la toma de decisión. No obstante, el *INEE* tendrá un papel fundamental pues participará no sólo en la evaluación de la calidad, sino también

en la gestión del *SPD*. Es decir, el (re)diseño del sector educativo es centralizado, aunque considera la figura de un órgano constitucional autónomo para evaluar su funcionamiento.

b. Vertientes administrativas de la reforma educativa

De acuerdo con este análisis, cada vertiente de la reforma educativa representa un área crítica en la (re)organización del sistema educativo. En primer lugar, la distribución de competencias y responsabilidades entre órdenes de gobierno derivados de la reforma a la *LGE*. Segundo, la instauración del *SPD* como instrumento de gestión y profesionalización del personal magisterial. Y por último, el fortalecimiento del *INEE*. Lo que implica que esta reforma está orientada a transformar administrativamente al sector educativo mexicano más que en modificar el modelo pedagógico.

Sobre el primer punto, la reforma educativa plantea reorganizar el federalismo educativo paradójicamente mediante la centralización de decisiones en el sector educativo. Además, se establece la concentración por parte del gobierno federal en el manejo presupuestal de los fondos destinados al pago de la nómina magisterial. Sobre la centralización existe una tensión respecto a la dirección del sistema educativo, pues si bien la *SEP* continúa como la autoridad federal en materia educativa; el fortalecimiento en las funciones del *INEE* podría generar una disputa en el control del sistema educativo. Ya que a su tarea evaluativa se adhiere que realizará cambios al sistema educativo en función de los resultados de sus evaluaciones. Además, el *INEE* tendrá injerencia en la gestión del *SPD*. Es decir, una de las limitantes es que aunque hay una distribución de competencias por parte de la *LGE*, existe traslape en ciertas actividades administrativas entre la *SEP* y el *INEE*.

Sobre el segundo punto, la instauración del *SPD* se basa en la idea de que el magisterio debe ser el responsable de la educación. Por tanto, se debe contar con profesionales para realizar las tareas de docencia y con ello generar calidad en la prestación

de servicios educativos. Se trata de una aspiración basada en la idea de que la competencia con base en el mérito y las capacidades profesionales genera mayor calidad en la impartición de clases. No obstante, el modelo pedagógico queda intacto. Es decir, la carrera docente está al centro de la reforma educativa, pero existen diversas dimensiones que influyen en la calidad educativa y que no son consideradas en la conformación del *SPD*.

En cuanto al fortalecimiento del *INEE*, éste ha presentado diversas figuras jurídicas dentro del sistema educativo. Comenzó como órgano descentralizado sectorizado a la educación con Vicente Fox, fue modificado y dotado de más autonomía con Felipe Calderón al ser un órgano descentralizado no sectorizado. Con la reforma educativa, pasó a ser un órgano constitucionalmente autónomo. No obstante, la autonomía en su gestión y las funciones que le son encomendadas presentan ciertos traslapes con la máxima autoridad educativa: la *SEP*. Lo que podría generar obstáculos para cumplir con sus funciones. Además, no es del todo claro cómo se articulan las evaluaciones que realiza con una mejora efectiva del sistema educativo. Es decir, evaluar es valioso en sí mismo, pero no hay explicación sobre cómo se vincula la evaluación con la mejora en el desempeño del sistema educativo.

La reforma educativa potencialmente podría tener múltiples implicaciones administrativas. Sin embargo, su formulación inicial muestra a estas tres grandes vertientes como las áreas que concentran la discusión previa a su implementación. En esencia, se puede señalar que la reforma educativa se trata de una modificación de forma y no de fondo. Ya que lo que se está transformando es el diseño organizacional del sector educativo mexicano y no el corazón de la educación, es decir, el modelo pedagógico. El siguiente capítulo discute la reforma educativa a luz del marco analítico propuesto.

Capítulo IV. Discusión de la reforma educativa

Este capítulo presenta una discusión sobre la reforma educativa basada en la propuesta de marco analítico. De esta manera, el capítulo está compuesto por un ejercicio de contraste que analiza cómo la propuesta de reforma educativa *dialoga* con elementos que conforman los enfoques de reforma administrativa. A partir de ello, se discute si la reforma educativa representa rasgos de un enfoque, una mezcla o si incluso podría significar una nueva manera de reformar a la administración pública mexicana.

4.1 Análisis de la reforma educativa

De la revisión documental se desprende que el sector educativo ha sido reformado en diversas ocasiones durante los últimos años, lo que ha tenido diversas implicaciones. En particular, la propuesta de reforma educativa está centrada en tres implicaciones administrativas: la nueva distribución de competencias por la reforma a la *LGE*; la instauración del *SPD* y el fortalecimiento del *INEE*.

La revisión documental sirvió para explorar la nueva configuración del sistema educativo. A partir de los datos recolectados es posible señalar que la reforma educativa presenta principalmente modificaciones de corte administrativo. Este reporte de investigación cuestiona si se trata de una reforma educativa o si en todo caso sería correcto decir que se trata de una reforma administrativa en materia educativa. De acuerdo con Alberto Arnaut (2014: 31) “las reformas se anunciaron como una ‘reforma educativa’, aunque en estricto sentido es una reforma principalmente administrativa”. A partir de ello, el marco analítico será utilizado para guiar esta discusión.

4.2 Convergencias y divergencias

En este reporte de investigación se sostiene que la literatura especializada en enfoques de reformas administrativas ofrece herramientas analíticas para estudiar las modificaciones contemporáneas en la administración pública. En esta discusión se retoma el marco analítico para contrastar el caso de la reforma educativa con cada enfoque de reforma administrativa seleccionado.

a. Enfoque de la Administración Pública Weberiana

En primer lugar, se retoma parte del marco analítico propuesto en el primer capítulo referente al enfoque clásico *weberiano*:

Tabla 5. Marco analítico ajustado al enfoque de la AP

Crterios	Administración Pública Weberiana
Conformación del sector público	Uniforme/Centralizado
Estructura administrativa	Rigidez organizacional
Estilo de gobierno	Legalista: apego a leyes y normas
Objetivo	Cumplimiento de procesos y rutinas
Intervención estatal	Intervención (casi) total
Relación política y aparato burocrático	Separación de la política y la toma de decisiones

Fuente: elaboración propia

Sobre las elementos que conforman al enfoque de la AP, la reforma educativa refleja los siguientes:

1. **Conformación del sector público:** la reforma educativa responde a una visión centralizada ya que estipula que el Estado recupera la rectoría del sistema educativo. Es decir, centraliza el control y la toma de decisiones, anteriormente cedidos parcialmente a las entidades federativas.

2. **Estructura:** responde al establecimiento a un alto grado de jerarquía ya que la *LGE* establece que la *SEP* será la máxima autoridad federal en materia educativa, subordinando a los gobiernos locales y otros actores del sistema educativo.
3. **Estilo de gobierno:** es legalista, ya que busca el apego al marco normativo. El gobierno federal establece un marco legal de aplicación general que debe ser retomado por los diversos actores que conforman el sistema educativo.
4. **Objetivo:** aunque el objetivo es incrementar la calidad educativa. En esencia, se busca que los actores se apeguen al cumplimiento de la normatividad de aplicación general y de los procesos y rutinas.
5. **Intervención estatal:** el Estado, mediante la *SEP*, como rector del sistema educativo tiene un alto grado de intervención y regulación en esta materia.
6. **Relación política y aparato burocrático:** busca separar la política respecto del ejercicio administrativo en educación. De acuerdo con el discurso oficial, se busca despolitizar al sector educativo.

Al realizar el ejercicio de contraste con el enfoque de la *AP*, se observa que la vertiente sobre la distribución de competencias estipuladas en la *LGE* y la vertiente sobre la instauración del *SPD* manifiestan ciertos criterios del marco analítico. En particular, existe centralización de las decisiones; estructura jerárquica al ser encabezado por la *SEP*; un estilo de gobierno legalista mediante el apego al cumplimiento de normas de aplicación general; una fuerte intervención estatal en materia educativa. Y la idea de que cuestiones de carácter político no influyan en el desempeño del aparato burocrático en materia educativa.

En suma, el enfoque de la *AP* se ve ampliamente reflejado en la vertiente sobre la recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa. En ese sentido, la vertiente del *SPD* se refleja pues se trata de un sistema de profesionalización centralizado y de aplicación

para todas las entidades federativas que será dirigido por el gobierno federal de forma central.

b. Enfoque de la Nueva Gestión Pública

El siguiente enfoque por explorar es el de la *NGP*. Nuevamente, se retoman los seis criterios que componen el marco analítico:

Tabla 6. Marco analítico ajustado al enfoque de la *NGP*

Criterios	Nueva Gestión Pública
Conformación del sector público	Fragmentado/Desagregado
Estructura administrativa	Flexibilidad organizacional
Estilo de gobierno	Gerencial: inclusión de herramientas del sector privado
Objetivo	Orientación al desempeño y resultados
Intervención estatal	Lógica de mercado
Relación política y aparato burocrático	Ceder poder político a gerentes públicos en la toma de decisiones

Fuente: elaboración propia

Sobre las elementos que conforman el enfoque de la *NGP*, la reforma educativa refleja los siguientes criterios:

1. **Conformación del sector público:** no responde a una lógica de fragmentación y desagregación. Por el contrario, busca centralizar la prestación de servicios educativos.
2. **Estructura:** no establece la horizontalidad organizacional. Ya que subordina a las entidades federativas y otros actores con exclusión del *INEE*.
3. **Estilo de gobierno:** la reforma educativa es medianamente de carácter gerencial. Ya que justifica el cambio en el sistema educativo mediante indicadores y evaluaciones para medir el desempeño.

4. **Objetivo:** aunque la reforma educativa plantea como situación deseada incrementar la calidad educativa, no ofrece garantía para lograrlo mediante discrecionalidad a gerentes.
5. **Intervención estatal:** no hay una lógica de mercado. Es decir, la educación no es privatizada ni se abre a la competencia económica. Sin embargo, el sistema educativo nacional reconoce la participación de privados en la materia.
6. **Relación política y aparato burocrático:** no establece que se ceda poder en la toma de decisiones a los gerentes públicos.

Al realizar el ejercicio de contraste con el enfoque de la *NGP*, se observa que la reforma educativa presenta ligeramente algunos criterios. Entre ellos, el objetivo hacia la orientación a resultados así como el uso de indicadores en el estilo de gobierno para justificar la reforma y valorar su desempeño. Además, reconoce la participación de privados. No obstante, no establece una lógica de mercado en el sector educativo, pues el Estado mexicano debe ser garante de la prestación de servicios públicos en materia educativa.

De manera particular, sobre las tres vertientes de la reforma educativa, en cuanto a la vertiente de distribución de competencias no responde a la fragmentación por el contrario a centralización. En cuanto a la instauración del *SPD* no introduce ideas gerenciales. Mientras que en cuanto al fortalecimiento del *INEE* utiliza ciertos criterios gerenciales en sus evaluaciones. En suma, la reforma educativa presenta relativamente pocos rasgos relacionados con el enfoque de la *NGP*.

c. Enfoque del Estado regulatorio

El tercer enfoque por explorar es el del Estado regulatorio. Para ello, se retoman los seis criterios que componen el marco analítico para este enfoque:

Tabla 7. Marco analítico ajustado al enfoque del Estado regulatorio

Criterios	Estado regulatorio
Conformación del sector público	Función arbitral/Descentralizado
Estructura administrativa	Rigidez organizacional (en áreas estratégicas)
Estilo de gobierno	Regulatorio: en áreas especializadas
Objetivo	Compromisos de largo plazo
Intervención estatal	Rectoría en áreas estratégicas
Relación política y aparato burocrático	Decisiones estratégicas alejadas del poder político

Fuente: elaboración propia

Sobre los elementos que conforman el enfoque del Estado regulatorio, la reforma educativa refleja los siguientes criterios:

1. **Conformación del sector público:** la vertiente de la reforma educativa sobre el *INEE* responde a una función arbitral. Funge como regulador en la coordinación de la evaluación del sistema educativo.
2. **Estructura:** establece cierto grado de rigidez técnica mediante las agencias no mayoritarias. En ese sentido, el *INEE* como órgano constitucional autónomo debe realizar sus tareas con especialización técnica e imparcialidad. Jerárquicamente es el único que realiza evaluaciones nacionales de carácter gubernamental.
3. **Estilo de gobierno:** en la vertiente del fortalecimiento del *INEE* cuenta con un estilo de gobierno regulatorio ya que establece una función regulatoria en materia de evaluación educativa como área estratégica para el desarrollo del país.
4. **Objetivo:** la autonomía del *INEE* busca establecer compromisos creíbles de largo plazo en materia educativa. Es decir, que la calidad en la educación sea efectivamente evaluada a partir de criterios y rigor técnico.

5. **Intervención estatal:** el *INEE* se convierte en coordinador de la evaluación del sistema educativo. Aunque cuenta con atribuciones para regular y tomar decisiones en materia educativa con base en sus evaluaciones y la gestión del *SPD*.
6. **Relación política y aparato burocrático:** al conformar un consejo consultivo como cabeza del *INEE*, se busca que las decisiones sean colegiadas y que la coyuntura política no influya en sus evaluaciones a los servicios educativos.

En suma, la vertiente de fortalecimiento del *INEE* presenta diversos criterios del enfoque del Estado regulatorio. En cuanto a la conformación del sector público, se trata de un órgano con función arbitral. Tiene cierta rigidez jerárquica en materia de evaluación educativa y cuenta con un estilo de gobierno regulatorio y basado en la especialización técnica en la evaluación educativa. Además, su diseño institucional busca que la toma de decisiones sea colegiada, especializada y alejada de intereses políticos.

d. Enfoque de la Gobernanza

El enfoque de la Gobernanza es el último que compone el marco analítico. Se retoman sus características de acuerdo con los criterios establecidos:

Tabla 8. Marco analítico ajustado al enfoque de la Gobernanza

Criterios	Gobernanza
Conformación del sector público	Corresponsabilidad/Flexibilidad
Estructura administrativa	Flexibilidad organizacional
Estilo de gobierno	Legitimidad: inclusión de actores no-gubernamentales
Objetivo	Complementariedad en la acción gubernamental
Intervención estatal	Basada en la colaboración entre gobierno y actores no-gubernamentales
Relación política y aparato burocrático	Inclusión de actores no-gubernamentales en la toma de decisiones

Fuente: elaboración propia

Sobre los elementos que conforman el enfoque de Gobernanza, la reforma educativa refleja los siguientes elementos:

1. **Conformación del sector público:** la reforma educativa responde a cierto grado de corresponsabilidad con actores no-gubernamentales. En la vertiente de modificación a la *LGE* contempla la importancia de los Consejos de Participación Social en educación.
2. **Estructura:** bajo la figura los consejos de participación busca flexibilizar el control burocrático mediante el involucramiento de actores no gubernamentales interesados en temas educativos.
3. **Estilo de gobierno:** establece medianamente un estilo de gobierno basado en la legitimidad, ya que contempla la participación de actores no-gubernamentales en temas educativos.
4. **Objetivo:** medianamente existe un objetivo de complementariedad ya que aunque los Consejos de Participación Ciudadana, estatales como nacional, solo tienen funciones de consulta, busca incluirlos en la toma de decisiones.
5. **Intervención estatal:** se busca que la regulación en materia educativa se base en la relación entre actores gubernamentales y no-gubernamentales.
6. **Relación política y aparato burocrático:** busca que la toma de decisiones administrativas incluyan a los actores no-gubernamentales.

En la vertiente de reforma a la *LGE*, se contempla la idea de que la educación al tener una función social debería incluir la participación social. La reforma educativa integra de manera somera algunas características del enfoque de Gobernanza. Sin embargo, en términos prácticos solo estipula a los Consejos de Participación Social quienes únicamente

tienen una función de consulta y apoyo y no cuentan con responsabilidades concretas. De hecho, estas figuras existen desde la publicación original de la *LGE*.

4.4 Reforma educativa: enfoque híbrido

El ejercicio académico de contraste refleja una mezcla de criterios de los enfoques de reforma administrativa. Se trata de la conformación de un enfoque híbrido que incluye principalmente criterios del enfoque clásico *weberiano* y del Estado regulatorio. Además, presenta ligeramente ciertas características de los enfoques de la *NGP* y de la Gobernanza. En particular, el enfoque clásico *weberiano* se refleja en la centralización de competencias en la rectoría del Estado así como en la aplicación del sistema de carrera magisterial: *SPD*. Mientras que el enfoque de Estado regulatorio se observa con el fortalecimiento del *INEE*.

En la vertiente del *SPD*, la aspiración es gestionar una carrera administrativa en el cuerpo docente. Se liga con el enfoque de la *AP* puesto que establece una centralización en la toma de decisiones al concentrar procesos y lineamientos. Además, busca, al menos en el papel, separar el desarrollo profesional de los docentes respecto a coyunturas de carácter político por afiliación sindical al *SNTE* o algún otro gremio. Es decir, que la carrera magisterial responda a criterios técnicos y no de índole política.

Respecto a la vertiente del *INEE*, se observan elementos altamente relacionados con el enfoque del Estado regulatorio o *autonomatización* de agencias. Este enfoque se caracteriza por la conformación de organismos no-mayoritarios (Majone, 2004) en el caso mexicano conocidos como órganos constitucionalmente autónomos. Se trata de agencias independientes al poder ejecutivo y que además deben contar con especialización técnica. De acuerdo con el Estado regulatorio, el poder ejecutivo cede poder político a los

organismos no-mayoritarios para que realicen sus tareas de manera independiente y con especialización técnica.

Ahora bien, en cuanto a la vertiente de la distribución de competencias, la *LGE* establece la conformación de los Consejos Estatales (y Nacional) de Participación Social en educación. Se trata de un elemento que cuenta con características relacionadas con el enfoque Gobernanza: es decir, incluir la participación de actores no-gubernamentales en la toma de decisiones. Esta figura existe desde 1993 con la publicación de la *LGE*, la reforma educativa pretende fortalecer esta figura; no obstante, se trata solo de órgano de consulta que no ha influido directamente en la toma de decisiones.

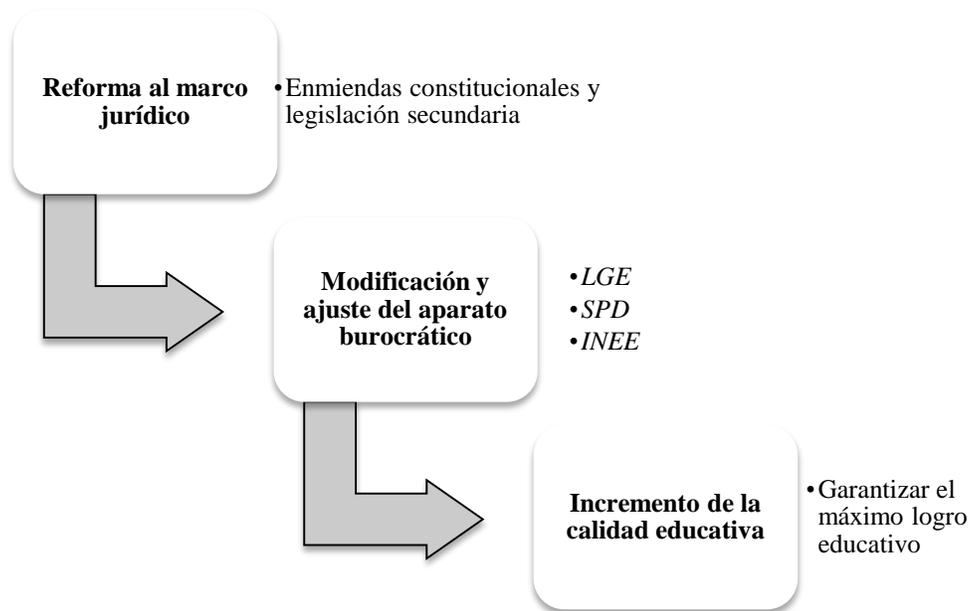
Respecto de la *NGP*, existen ciertos elementos que se observan en el contexto de la reforma educativa. En particular, en el *INEE* sobre el uso de evaluaciones e indicadores para medir el desempeño de la educación. Además, incluye la participación de privados. No obstante, la educación no es privatizada ni se abre a factores de competencia en el mercado.

En suma, a partir del ejercicio de contraste con el marco analítico se identificaron elementos principalmente relacionados con los enfoques: clásico *weberiano* y Estado regulatorio. Aunado a ello, ligeramente, la reforma educativa complementa ciertos elementos con características de la Gobernanza y de la *NGP*.

4.5 La lógica de la reforma educativa

A la luz de la secuencia racional de las reformas administrativas es posible señalar que la reforma educativa también sigue una postura racional. La siguiente figura esquematiza esta secuencia:

Figura 4. La lógica de la reforma educativa



Fuente: elaboración propia

Esta secuencia lógica establece las pautas iniciales para lograr el objetivo de la reforma educativa. Consiste en 1) realizar la reforma al marco jurídico: reforma constitucional y reformas reglamentarias; 2) alterar el desempeño administrativo del sector público en tres vertientes: distribución de competencias; creación del SPD y fortalecimiento del INEE; y 3) a partir de ello, incrementar la calidad educativa en el país.

No obstante de esta lógica secuencial, la reforma educativa no presenta mecanismos causales que garanticen el incremento de la calidad educativa. Es decir, no presenta explicaciones sobre cómo las causas del rezago en la educación están ligadas con los instrumentos técnico-legales que utiliza para incrementar la calidad educativa en el país. Se trata de una aspiración y decisión política, pero que no cuenta con evidencia para sostener la relación entre los instrumentos técnico-legales y el principal objetivo.

a. Incertidumbre: riesgos y oportunidades

Para la reforma educativa llegó el tiempo de su implementación. Quedó atrás el proceso de negociación política y de procesos legislativos. El siguiente paso es convertir la reforma constitucional en una realidad. Las tres vertientes de modificación en el sector educativo marcan el principio de este proceso, sin embargo, no están exentas de fracasar o desviarse de sus objetivos. El siguiente paso es su aplicación por funcionarios de diversos órdenes de gobierno; docentes en distintas partes del país; evaluadores; personal que labora en cada una de las escuelas mexicanas. Lo que representa un riesgo en sí mismo.

Sin duda, la propuesta de reforma educativa es una oportunidad para modificar el *status quo* y lograr diversos objetivos hacia un mejor sistema educativo nacional. Sin embargo, los riesgos parecen ser mayores. La reforma educativa, así como el resto de reformas que conforman el paquete de “reformas estructurales” se enfrentan a contextos dinámicos: en las que encontrarán resistencias al interior de la administración pública y por parte de grupos de interés como un riesgo latente.

Pero el principal riesgo en la reforma educativa está en su propio diseño, ya que el corazón de la educación –el modelo pedagógico– quedó olvidado. La modificación al cuerpo burocrático (y su evaluación) es parte de un proceso amplio para mejorar el logro educativo; sin embargo, parece que la reforma educativa se limita a realizar alteraciones de corte administrativo e ignora la migración hacia un modelo pedagógico distinto.

Otro de los riesgos latentes es el federalismo educativo. En la revisión de la trayectoria histórica del sistema educativo se observa una tensión administrativa recurrente: la distribución de competencias. Aunque la reforma educativa centraliza gran parte de la gestión del sistema educativo, las entidades federativas aún podrían jugar un papel importante, pues forman parte fundamental del federalismo educativo. Además, la

conformación del *INEE* incluye un nuevo actor que queda fuera del sistema federal tradicional.

Respecto a la evaluación. La reforma educativa se promovió principalmente a partir de los resultados de la prueba *PISA*. Sin embargo, aunque se establezca un órgano autónomo encargado de la evaluación de alumnos y profesores con criterios técnicos, los resultados no cambiarán si no se transita del modelo tradicional de educación hacia una educación por competencias. Ya que estas últimas son las que mide *PISA*.

La expectativa de incrementar la calidad educativa que plantea la reforma educativa es ambiciosa. Sin embargo, no presenta mecanismos causales que vinculen las modificaciones administrativas hacia el cumplimiento de su objetivo principal. Incluso, aunque los estableciera, como proceso dinámico y complejo al interior de la administración pública, se enfrentaría a diversas dificultades en su implementación de las cuales no está exenta ninguna reforma, programa gubernamental o política pública.

Conclusiones generales

Los resultados en este reporte de investigación representan un avance modesto para comprender las implicaciones administrativas del paquete de “reformas estructurales”. Se utilizó el estudio de caso de la reforma educativa para explorar cómo su vertiente administrativa *dialoga* con las discusiones contemporáneas sobre los enfoques de reforma administrativa. En esta investigación se propuso un marco analítico para discutir sobre la reforma de la administración pública mexicana en las vertientes teórica y empírica.

A partir del estudio de caso se realizó una revisión documental en la que se identificó que si bien la finalidad de la reforma educativa es garantizar el máximo logro de los educandos; los elementos técnico-legales con los que parte *dialogan* en mayor medida con modificaciones de corte administrativo. Se observa que podría tratarse, en términos prácticos, de una reforma administrativa en materia educativa y no de una reforma educativa –en estricto sentido–.

Mediante el contraste entre el marco analítico y la revisión documental, el principal hallazgo de la investigación es que la integración de la reforma educativa presenta rasgos principalmente relacionados con los enfoques clásico *weberiano* y Estado regulatorio. El enfoque clásico *weberiano* está reflejado en dos vertientes: en la (re)organización del federalismo educativo con la nueva distribución de competencias; así como con la instauración del *SPD* para gestionar la carrera magisterial. Mientras que el enfoque del Estado regulatorio está reflejado en la vertiente sobre el fortalecimiento del *INEE* en su tarea evaluativa bajo criterios técnicos.

Por su parte, los enfoques de la *NGP* y la Gobernanza están ligeramente reflejados en algunos rasgos de la reforma educativa. En cuanto a la *NGP*, la orientación a resultados y el

criterio en el uso de indicadores. Mientras que del enfoque de la Gobernanza, se refleja en los Consejos de Participación Social en educación. Aunque la reforma educativa reconoce su importancia, no se presentan mecanismos que garanticen que estas figuras cumplan con su función. De hecho, fueron considerados desde la publicación original de la *LGE*, sin embargo, han tenido un desempeño limitado.

Ahora bien, en cuanto a las implicaciones administrativas que podrían derivar de la reforma educativa, el principal hallazgo es que se pueden agrupar en tres vertientes: centralización en la distribución de competencias; operación y gestión de la carrera magisterial y evaluación de la calidad educativa. La nueva distribución de competencias en el sector educativo es el elemento que justifica la rectoría del Estado; pero también es el medio por el cual se establecen herramientas para controlar al magisterio. La función arbitral en la evaluación, por su parte, establece el carácter estratégico del sector educativo; pero el fortalecimiento del *INEE* representa riesgos para la dirección del sector educativo. La *SEP* podría dejar de ser en última instancia responsable directo sobre el desempeño del sistema educativo nacional.

Además, en este reporte de investigación se encontró que el planteamiento de la reforma educativa no presenta evidencia para asegurar que las modificaciones propuestas garanticen el incremento de la calidad educativa. No existe una explicación sobre cómo las causas del rezago educativo, y por tanto la aspiración hacia el incremento de la calidad educativa, están vinculadas con la propuesta en la (re)organización burocrática y evaluativa del sistema educativo nacional. La dimensión olvidada es, paradójicamente, el corazón de la educación: el modelo pedagógico.

Por otro lado, se mostró que la trayectoria histórica en materia educativa ofrece una lección insoslayable: no basta con la modificación del marco jurídico. Durante los últimos

treinta años se han establecido reformas de carácter legal que incluyeron diversas propuestas, pero que no reflejaron resultados satisfactorios. El paso pendiente es cumplir de manera efectiva los mandatos legales.

En suma, en este reporte de investigación se encontró que los enfoques de reforma administrativa ofrecen herramientas analíticas para comprender las transformaciones contemporáneas en la administración pública mexicana. El marco analítico mostró su utilidad para examinar la dimensión administrativa de las “reformas estructurales”. Sin embargo, debe reconocerse sus limitaciones, entre ellas, que la propuesta parte de una literatura que no ha podido establecer patrones generalizadores ni teorías consolidadas. Sería una falsa expectativa suponer que con base en el marco analítico se podría analizar de manera definitiva toda la complejidad administrativa de la reforma educativa.

Por último, este reporte de investigación deja abierta dos agendas para futuras investigaciones sobre el análisis de las “reformas estructurales”. En la primera agenda se propone estudiar de manera particular, o en conjunto, el resto de las reformas que componen el paquete. Una propuesta consiste en establecer un análisis comparado entre las implicaciones administrativas de cada una de las reformas. Examinarlas y contrastarlas para reconocer si en ellas se reflejan criterios discutidos en el marco analítico. Preguntarse, si en conjunto ¿las “reformas estructurales” se pueden tratar de un nuevo enfoque de reforma administrativa o si, como en el caso de la reforma educativa, reflejan conformaciones mixtas?

Es posible esbozar las primeras ideas sobre la dimensión administrativa del resto de reformas que conforman el paquete de “reformas estructurales”. Por ejemplo, en los casos de la reforma en materia de telecomunicaciones y en competencia económica, con el fortalecimiento de los órganos no-mayoritarios (el Instituto Federal de Telecomunicaciones

y la Comisión Federal de Competencia Económica, respectivamente) se busca regular áreas consideradas estratégicas tal como lo postula el enfoque del Estado regulatorio. En alguna medida, este enfoque también es utilizado con la reforma energética al establecer órganos reguladores con la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética publicada en agosto de 2014.

Finalmente, la segunda agenda está relacionada con el análisis de los procesos de implementación. Este reporte de investigación presenta un avance, modesto y discutible, para comprender la configuración organizacional contemporánea de la administración pública mexicana; indudablemente el siguiente paso es analizar cómo es el proceso de implementación de las “reformas estructurales” dentro de las organizaciones públicas que son –al final del día– las responsables de ponerlas en acción.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Arellano, David (1999), “Mexican public sector reform: patrimonialist values and governmental organisational culture in Mexico”, *International Review of Public Administration*, 4 (2), 67-77.
- Arellano, David (2004), “Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa”, en Arellano, David. (coord.). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, 13-47.
- Arnaut, Alberto (2010), “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010”, en Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo VII Educación*, México: El Colegio de México.
- _____. (2014), “Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente”, en Del Castillo, Gloria y Valentini, Giovanna (coords.), *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Baldwin, Robert. Cave, Martin & Lodge, Martin (eds.) (2010), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking through bureaucracy*, Berkeley, CA: University of California Press.

- _____. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press.
- Bernal, Jesús (2009), “La educación en México”, en Chávez, Julia del Carmen y Padilla, Margarito (coords.), *Administración pública. Retos y perspectivas en el marco del Bicentenario*, México: Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública.
- Bracho, Teresa (2010), “Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizajes desde el programa Escuelas de Calidad”, en Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo VII Educación*, México: El Colegio de México.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P., (2007), *La reforma de las organizaciones*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Carpenter, Daniel & Moss, David A. (eds.) (2014), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge: Cambridge University Press
- Casar, María Amparo (2014), *La reforma de las instituciones políticas del Estado mexicano*, México: Nostra Ediciones.
- Cejudo, Guillermo M. (2003), “Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000”, *International Public Management Journal*, 6, 309-325.
- _____. (2007), “Cinco ideas equivocadas sobre el cambio en la administración pública mexicana”, *Revista Buen Gobierno*, 3, 8-21.
- _____. (2008), “Explaining Change in the Mexican Public Sector: The Limits of New Public Management”, *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1), 111-127.

- Cheung, Anthony (1997), "Understanding Public Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas", *International Review of Administrative Sciences*, 62. 435-457.
- Creswell, John (2013), *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches*, EUA: SAGE Publications.
- De Vries Michiel & Nemeč Juraj, (2013), "Public sector reform: an overview of recent literature and research alternative paths", *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4-16.
- Del Castillo, Gloria (2014), "El Servicio Profesional Docente: los ejes de discusión y debate" en Del Castillo, Gloria y Valentini, Giovanna (coords.), *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Dunleavy Patrick, Margetts Helen, Bastow Simon & Tinkler Jane (2006), "New Public Management Is Dead. Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494.
- Dussauge, Mauricio (2008), "Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)", *Foro Internacional*, 9 (1), 56-75.
- _____. (2009a), "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades", *Gestión y Política Pública*, XVIII (2), 439-495
- _____. (2009b), "Entre modelos y realidades: Enfoques teóricos para el estudio de las reformas administrativas", *Revista de Administración Pública*, XLIV (3), 75-96.

- _____. (2010), "Paradojas de la administración pública en México", en Pardo, María del Carmen (compiladora), (2010), *Administración pública mexicana del siglo XX*, México: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- _____. (2012), "Transferencia de políticas y modernización administrativa: Historia (y moralejas) de cuando el Programa de Mejoramiento de la Gestión chileno "viajó" a México", *Revista de Gestión Pública*, I (2), 237-272.
- Fierro Cecilia, Tapia Guillermo y Rojo Flavio (2009), *Descentralización Educativa en México. Un Recuento Analítico*, México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-Implementación de política educativas: México.
- Gerring, John (2007), *Case Study Research. Principles and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69, 3-19.
- _____. (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press.
- _____. (2005), "Public Management: The Word, the Movement, the Science", en Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. y Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Kettl, Donald (2005), *The Global Public Management Revolution*, 2a. ed., Washington: The Brookings Institution.
- Lodge, Martin (2008), "Regulation, the Regulatory State and European Politics", *West European Politics*, 31, 280-301.
- Lodge, Martin y Derek Gill (2011), "Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand", *Governance*, 24 (1), 141-166

Lynn, Laurence (1996), *Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

_____. (2001), "The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for", *Public Administration Review*, 61 (2), 144-160.

Majone, Giandomenico (1994), "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17 (3), 77-101.

_____. (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17, (2), 139-167.

_____. (1999), "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics*, 22 (1), 1-24.

_____. (2004), "Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno: cuatro lecciones de la experiencia de la Unión Europea", *Gestión y Política Pública*, 13 (1).

Muñoz, Ramón (2004), *Innovación gubernamental: el paradigma de Buen Gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*, México: Fondo de Cultura Económica.

Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.

Osborne, David & Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley.

Ostrom, Vincent (1973), *The intellectual crisis in American public administration*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Painter Martin & Peters Guy (2010), *Tradition and Public Administration*, Basingstoke: Palgrave.

- Pardo, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México: 1940-2006*, México: El Colegio de México.
- _____. (2010a), “El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?”, en Loaeza, Soledad y Prud’homme, Jean Francois (coords.), *Instituciones y Procesos Políticos*, México: El Colegio de México, 71-120.
- _____. (2010b), La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio, *Foro Internacional*, L (2), 393-421.
- _____. (comp.) (2005), *De la administración pública a la gobernanza*, México: El Colegio de México.
- Pierre, Jon (2000), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher (2000), “Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of the Public Management Reform”, *Public Management*, 2 (1), 181-199.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2000), *Public management reform*, Oxford: Oxford University Press.
- Prats, Joan (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Ramírez, Jesús y Ramírez, Edgar (2002), “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno”, *Documento de Trabajo 106*, División de Administración Pública, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Roberts, Alasdair (2010), “The Rise and Fall of Discipline: Economic Globalization, Administrative Reform, and the Financial Crisis”, *Public Administration Review*, 70 (supplement 1), 56-63
- Sánchez, José Juan (1998), *Administración pública y reforma del Estado en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____. (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (2008), “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, *Gestión y Política Pública*, XVIII (1), 67-105.
- Santizo, Claudia (2014), “La Ley General del Servicio Profesional Docente define el modelo de escuela y el perfil docente” en Del Castillo, Gloria y Valentini, Giovanna (coords.), *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Thatcher, Marck & Alec Stone Sweet (2002), “Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions”, *West European Politics*, 25 (1), 1-22.
- Thatcher, Mark (2002a), “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, *West European Politics*, 25 (1), 125-147.
- _____. (2002b), “Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe”, *Journal of European Public Policy*, 9, 954-972.
- Toonen, Theo (2003), “Administrative Reform: Analytics”, en B. Guy Peters & Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage, 467-477.
- Vogel, David (2012), *The Politics of Precaution. Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*, Princeton: Princeton University Press.

- Weber, Max (1922/1983), *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, Woodrow (1887/1981), The study of administration, en Mosher, F. (Ed.), *Basic literature of American Public Administration, 1787-1950*, New York: Holmes & Meier. 66-81.
- Wright, Vincent (1994), “Reshaping the State: The Implications for Public Administration”, *West European Politics*, 17, 102-137.
- Yin, Robert (1994), *Case study research: Design and methods*, California: Sage.
- Zorrilla, Margarita (2002), “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2). 1-19.

Documentos oficiales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 07-07-2014
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, PROGRAMA de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 1996.
- Secretaría de Educación Pública, Decreto por el que el ejecutivo federal, por conducto de la SEP, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la descentralización educativa, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1983

_____, Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013

_____, Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013

_____, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013

_____, Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1984

_____, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México: SEP.

Secretaría de Gobernación (2012), *Manual de transferencias federales para los municipios*, México: SEGOB.

_____, Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2013.

Sitios de internet

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Página oficial <http://www.inee.edu.mx/>

México (H. Cámara de Diputados), Página oficial, *Reformas a la Ley General de Educación*, Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm>

México (H. Cámara de Diputados), Página oficial, *Reformas al artículo tercero y treintauno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

México (Pacto por México), Página oficial, *Pacto por México*, Disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

México (Presidencia de la República), Página oficial, *Explicación ampliada de la reforma educativa*, Disponible en <http://bit.ly/1AF6mUz>

México (Presidencia de la República), Página oficial, *Reformas en acción*, Disponible en <http://reformas.gob.mx/>

Servicio Profesional Docente. Página oficial <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx>

Sistema de Información Legislativa (Secretaría de Gobernación), Página oficial, Gaceta Parlamentaria, Martes 11 de diciembre de 2012, Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/12/asun_2925210_20121211_1355241079.pdf