

Cambios y continuidades en la Subsecretaría de Educación Básica. Semi-profesionalización de los funcionarios de mando medio y superior (1982-2012). El caso mexicano.

Rosalina Romero Gonzaga*

Resumen

A partir de la caracterización de la estructura interna de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en México, se identifican y analizan los rasgos distintivos, el papel y la capacidad institucional que desarrollaron los mandos medios y superiores (MMyS) de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) en distintas coyunturas críticas en que actuaron, a fin de ejecutar las políticas educativas con distintos resultados. Los rasgos a analizar son importantes para sostener que existe una baja institucionalización de la estancia educativa, reflejada en la semi-profesionalización de dichos cuerpos burocráticos.

Son escasas las investigaciones empíricas que centran su atención en el nivel meso o en la conformación y funcionamiento del aparato educativo estatal, donde el diseño y los resultados de las políticas para el nivel básico han sido frágiles, parcelarios y altamente deficientes.

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

Palabras clave: capacidad institucional, Subsecretaría de educación básica, funcionariado, coyunturas de cambio.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, (FCPyS-UNAM). Profesora de la FCPyS-UNAM. e-mail: rgonzaga@comunidad.unam.mx

Changes and continuities in the Subsecretariat of Basic Education. Semi-professionalization of middle and higher level officers (1982-2012). The Mexican case.

Abstract

From the characterization of the internal structure of the Ministry of Public Education (SEP) in Mexico, identifies and analyzes the distinctive features, role, and institutional capacity developed by the middle and upper management (MMyS) of the Undersecretariat of Education Basic (SEB) in different critical junctures in which they acted, in order to execute educational policies with different results. The traits to analyze are important to maintain that there is a low institutionalization of the educational stay, reflected in the semi-professionalization of said bureaucratic bodies.

There is little empirical research that focuses on the meso level or on the shaping and functioning of the state educational apparatus, where the design and results of the basic level policies have been fragile, patchy and highly deficient.

At the junctures of change, the formulation of educational policies at the basic level is carried out between upper and middle level officials, who possess powerful political instruments: before a political decision contrary to their interests, accept their design, then delay or block it in the implementation stage. This is part of interbureaucratic dynamics, where the work of officials is not necessarily related to their profiles, knowledge, value judgments and styles of action.

Keywords: institutional capacity, Subsecretaría de educación básica, civil service, change junctures

Introducción

En México, investigadores en educación y la opinión pública en general, coinciden en sostener que la Educación Básica reporta magros resultados. Pese a ello, es innegable que el subsistema ha experimentado avances respecto al aumento en los años de escolaridad, en la disminución del índice de analfabetismo y en la cobertura de educación primaria. La Secretaría de Educación Pública (SEP)¹ mediante la Subsecretaría de Educación Básica (SEB)², en tanto columna vertebral del sistema educativo, enfrenta problemas acumulados de expansión y decisiones tomadas en el pasado: la centralización e ineficiencia de la administración, el poder y resistencia que ejercen los grupos interburocráticos sobre el aparato de la SEP, a través de los mandos medios y superiores (MMyS).

La Subsecretaría, lejos de ser una instancia consolidada, con capacidad para orientar los cambios y gestionar políticas educativas eficientes, muestra signos desalentadores manifestados en la precaria institucionalización que asume la máxima instancia de la educación básica. Un aspecto evidente de la debilidad se ha manifestado en la semi-profesionalización de los MMyS.

Este artículo³ identifica y analiza los rasgos distintivos, el papel y la capacidad institucional que desarrollaron los MMyS de la SEB en distintas coyunturas críticas en que actuaron, a fin de ejecutar las políticas educativas con distintos resultados.

¹Es la dependencia encargada de normar la educación básica y normal, definir lineamientos, planes y programas, en concurrencia con las autoridades educativas locales; conformar el calendario escolar y elaborar y producir libros de texto gratuitos. También es la responsable del planeamiento y evaluación nacional. La estructura del sistema educativo se organiza por niveles establecidos por la Ley General de Educación: básica, media superior y superior. Los tres niveles de la educación básica son obligatorios.

²Es el órgano administrativo encargado de definir planes y programas para la educación preescolar (niños de 3 a 6 años de edad); primaria (niños de 6 a 12 años de edad) y secundaria (adolescentes de 12 a 15 años de edad); organizar la elaboración de los nuevos libros de texto gratuitos y velar por su actualización permanente, así como también diseñar, realizar, promover y autorizar el uso de material didáctico.

³El presente artículo deriva de mi tesis doctoral. Para mayor información ver Romero Gonzaga (2015).

El interés está centrado en dilucidar qué papel juega esta capa de la burocracia educativa central en el curso de un proceso político, administrativo y educativo de cambio y cómo estos actores impulsan, restringen o generan resistencias al mismo.

En la investigación que dió como resultado mi tesis doctoral, revelo las condiciones en las que se desarrolló la institucionalización del aparato burocrático que intentó normar, con criterios homogéneos, las políticas para el subsistema de educación básica, así como los factores que la han debilitado en etapas de cambio. Para ello, fue preciso desentrañar la estructura y dinámica del órgano, y examinar las coyunturas transformadoras en un período amplio (1982-2012).

Para analizar la dinámica interna de las burocracias del nivel educativo básico, el punto de partida fue recabar información acerca de la composición, el perfil, la especialización o rotación de los MMyS de la SEB y sus unidades administrativas. Así, indagué aspectos sobre las características, la formación profesional, la permanencia, los estilos de administrar, así como aspectos poco visibles derivados de las reglas, prácticas y comportamientos informales que se gestan al interior de cada dirección general. De las vicisitudes y obstáculos que enfrenté para recabar dicha información incluí una bitácora de investigación, anexa a la tesis doctoral (Romero Gonzaga, 2015).

Entrevisté a 31 funcionarios activos en el servicio público o fuera de él: 3 Subsecretarios de Educación Básica; 2 Subsecretarios de Planeación Educativa; 10 Directores Generales; 1 Director General Adjunto; 11 Directores de área; 4 Subdirectores de área. Resultó sumamente difícil determinar el porcentaje de funcionarios entrevistados sobre el total, dado los diversos rangos contractuales existentes, y los plazos que se establecen para el nombramiento, cambios y remoción del personal.

Se recurrió también al análisis de documentos internos oficiales, algunos de los cuales resultaron emblemáticos para entender la dinámica interna gestada por las burocracias del nivel básico.⁴

⁴Ver: Benavides (1983); CONALTE (1985); SEP (1971, 1977, 1987, 1999).

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

Marco teórico

El acercamiento inicial con mi objeto de estudio me permitió detectar ciertas trayectorias y patrones recurrentes que se presentaron de 1982-2012 en la conformación de la SEB. Estas primeras impresiones empíricas fueron refinándose con la búsqueda de aquellas vertientes institucionalistas que se relacionaron con el análisis de la manera y las condiciones en las que se desarrolló su institucionalización, a partir de los cambios político-administrativos introducidos. De esta búsqueda minuciosa, recuperé formulaciones teóricas del institucionalismo histórico (IH) y del institucionalismo sociológico (IS).

Del IH recupero la persistencia de las instituciones, el “path dependence” o sendas de desarrollo, la intervención de la historia tanto en la trayectoria de los procesos políticos, como en la racionalidad de los actores, ya sea manteniendo el “statu quo” o modificando los modos de operar de las instituciones políticas en ciertas coyunturas críticas.

La persistencia se establece con la creación, desarrollo y evolución de la SEP, quien logró consolidar normas reguladoras del comportamiento; regular el flujo de recursos entre las unidades; sostener sanciones para el mantenimiento de las normas y mantener las fronteras institucionales (Eisenstadt, 1964). Estos criterios

que sirvieron de sustento para la creación de las instituciones políticas del Estado no se cumplieron para la SEB, por tratarse de una estructura ligeramente acoplada a la SEP.

Se genera una separación entre la estructura de gobierno educativo, el funcionamiento real del aparato y los procesos educativos, caracterizada, por la falta de coordinación, ausencia de regulaciones y rendición de cuentas, así como por la discrecionalidad en la toma de decisiones (Meyer y Rowan, 1999).

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

El concepto de path dependence refiere a la senda de desarrollo que “establece las variaciones en los acontecimientos políticos y administrativos y cómo las decisiones pasadas influyen en la política dominante” (Zurbriggen, 2006, p. 71). A través de las coyunturas críticas “el proceso de cambio que se inauguró deja un derrotero que lleva a a tomar decisiones sucesivas a lo largo del tiempo, reproducen esa herencia dejando una fuerte impronta en los resultados políticos” (Immergut, 2006, p. 407).

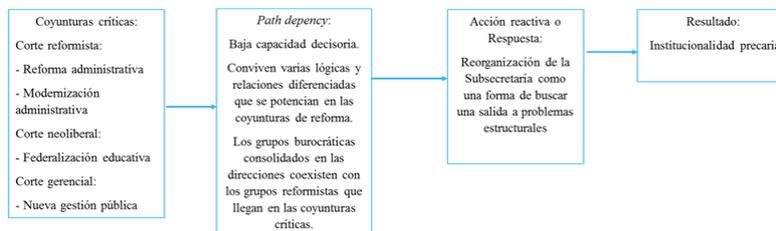
Esta explicación se emplea para analizar la trayectoria que siguió la Subsecretaría, desde su creación hasta 2012. El período de la reforma administrativa de 1970 fue una coyuntura crítica por la que optaron la élite gobernante y los grupos reformistas, la cual estableció relaciones de path dependence, que acabaron siendo un camino cerrado o un path único que condenó a los actores a ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaleciente.

Los beneficios derivados de seguir el path dominante, hizo que el funcionariado de la Subsecretaría adaptara su actividad a tal pauta y, además, que las expectativas de los beneficios acumulados acabaran siendo una realidad reforzando la pauta establecida y esto derivó en su debilitamiento institucional. La reforma administrativa representó una coyuntura crítica en el desarrollo intrínseco de la reforma del Estado mexicano, y ésta puede ayudar a explicar los orígenes de la baja institucionalización en la SEB.

Para entender cómo se ha dado este proceso, incluyo algunas

herramientas del IH basado en la perspectiva del path dependence. El esquema 1 proporciona una guía para la explicación que sigue.

Esquema 1 Explicación de path dependence de la institucionalización que asume la SEB



Fuente: Elaboración propia.

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

La creación de la SEB, con baja capacidad decisoria, estableció su rumbo ulterior. Las inercias y resistencias subsecuentes por parte de los MMyS representaron fuertes obstáculos para transformar a la subsecretaría en instancia normativa. La estabilidad y la continuidad estuvieron ancladas en arreglos políticos que persistieron en el tiempo, los cuales reforzaron la ruta elegida originalmente.

En la conformación y diseño de la SEB confluyeron procesos y factores de larga duración, como el hecho de convertir la institución en un órgano con escasa capacidad de decisión en materia de educación básica y precarizar, en determinadas coyunturas críticas, la institucionalización por la falta de profesionalización de sus cuadros burocráticos, entre otros aspectos. Las decisiones

políticas tomadas cuando se creó la Subsecretaría, ejercieron una influencia prolongada y definida sobre la política educativa que dicta la SEP.

Del IS rescato los aspectos cognitivos, culturales y simbólicos de las instituciones, es decir, el cómo los MMyS perciben ciertas situaciones, en función de las cuales deben tomar decisiones.

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

En el contexto del caso que analizo, los MMyS no sólo responden a principios de eficiencia o normas de racionalidad, también incorporan valores, mitos, reglas, símbolos y rutinas de comportamiento que sirven de fundamento para responder a las demandas de legitimidad que le plantea la sociedad. Sus decisiones más que estar basadas en evaluaciones técnicas están orientadas por inclinaciones particulares, incluso, desconocimiento del sector educativo.

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

La estabilidad y permanencia institucional, componentes de la institucionalización, se entrecruzan con los conflictos de interés, intercambios, juegos de poder y alianzas que establecen los grupos políticos para reforzar la precaria institucionalidad por la que atraviesa la SEB. En este sentido, la institucionalización operó en contra de la Subsecretaría al refuncionalizarse las pugnas y conflictos internos.

La precaria institucionalidad se ubica en dos niveles: en la organización y funcionamiento del órgano administrativo (meso) y en el desempeño de los tomadores de decisiones (micro). En el nivel meso, la capacidad institucional de la Subsecretaría para procesar y asumir responsabilidades asignadas en un contexto polarizado,

estuvo condicionada por la organización departamental, la cual dificultó las decisiones y acciones de los MMyS.

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

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

Caracterización, papel y capacidad institucional de los MMyS de la SEB

La estructura interna de la SEP

A lo largo de nueve décadas la SEP ha reconfigurado su aparato administrativo. Sus funciones se han diversificado de manera que, en la actualidad, no sólo proporciona el servicio educativo, sino también atiende necesidades específicas como gestión administrativa, procesos jurídicos, innovaciones educativas, entre otras.

Para la administración de la Educación Básica, existe una “estructura orgánica básica y no básica conformada por dependencias, entidades, órganos y unidades administrativas” (Pichardo, 1984, p. 20). La estructura básica comprende desde el Secretario, hasta Director General o su equivalente. La no básica considera desde el Director General Adjunto hasta los Enlaces.

Dado que no existe una estadística oficial precisa sobre la cantidad de funcionarios de MMyS que existen en la SEP, sólo pueden referirse datos oficiales registrados hasta 1999. A partir de estas cifras, se pudo observar que la estructura de la SEP en Educación Básica mantuvo un crecimiento constante, de mayor incremento en los años ochenta y decreciente en los noventa (SEP, 1990). No obstante, la estructura no básica registró un aumento considerable debido a que en ella se encuentran los funcionarios de MMyS. En

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

Con la federalización, la estructura orgánica básica y no básica se redujo sensiblemente y aumentó en los años posteriores. En el 2002, la dependencia incrementó su estructura orgánica, debido a la creación de nuevas unidades administrativas, en respuesta a algunos de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Educación 2001-2006.

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

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

Desde el punto de vista de la administración de los recursos humanos, la SEP cuenta con una diversidad de personal clasificado (Cuadro 1): trabajadores de base y de confianza; mandos iniciales, intermedios y funcionarios de alto nivel o superiores; trabajadores con plaza base, interinos, por honorarios y por obra determinada; personal administrativo, técnico, docente, profesional y operativo (Pichardo, 1984; SEP, 1990).

La administración del personal de la Secretaría tiene características particulares que lo distinguen de otras estructuras de dependencias federales, principalmente porque cuenta con cinco modelos de administración de recursos humanos⁵ para atender la función educativa en el país.

Cuadro 1. Clasificación de los funcionarios de la SEP

Tipo de personal	Puesto o Categoría	Grupo	Tipo de nombramiento	Modelos de Administración de RH
MANDOS SUPERIORES (ESTRUCTURA BÁSICA)	Secretario, Subsecretario y homólogos	Mando de Alta Dirección	Alta en Confianza	Modelo de Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos Superiores, y Homólogos
	Jefe de Unidad y homólogos	Mando de Dirección	Alta en Confianza	
	Director General y Coordinador General	Mando de Alta Gerencia	Alta en Confianza	
	Director General Adjunto y homólogos	Mando Gerencial	Alta en Confianza	
MANDOS MEDIOS (ESTRUCTURA NO BÁSICA)	Director de área y homólogos	Mando de Supervisión	Alta en Confianza o Base	
	Subdirector y homólogos	Mando de Coordinación	Alta en Confianza o Base	
	Jefe de Departamento y homólogos	Mando Ejecutivo	Alta en Confianza o Base	

Fuentes: Elaboración propia basado en SHCP (2000) y SEP (2002).

⁵Modelo de Educación Básica, Modelo de Educación Media Superior y Superior, aplicable para Personal Docente y Directivo, así como Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación de los Subsistemas de Educación Media Superior y Superior; Modelo del Catálogo Institucional de Puestos Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación; y Modelo de Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos Superiores, y Homólogos a ambos para Servidores Públicos de Mando (SEP, n.d.).

Características y atribuciones de los funcionarios medios y superiores

El personal de MMyS de la SEP, forma parte de la estructura básica y no básica y se rige tanto por el Modelo de Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos Superiores y Homólogos como por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el Reglamento y la Normatividad del Servicio Profesional de Carrera. Para el personal de base, su relación laboral con la dependencia se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los mandos superiores de la SEB forman parte de la burocracia educativa central, quienes se articulan en forma ascendente con el Secretario de Educación Pública y el Presidente de la República y en forma descendente con el cuerpo de asesores, funcionarios profesionales o de carrera con capacidad de decisión. Los mandos medios, compuestos por directores de área, subdirectores y jefes de departamento, son los que preparan las políticas educativas para su implementación.

Su composición es heterogénea, ya que se han establecido siete grupos jerárquicos para clasificar a este tipo de personal. Cada "grado tiene siete niveles salariales, con el objeto de que el servidor público pueda obtener un ascenso de nivel salarial anualmente, de acuerdo con su evaluación de desempeño" (SHCP, 2000, p. 24).

La composición numérica de los MMyS de la Secretaría es incierta e imprecisa, dado que no existe una estadística confiable que permita determinar el número exacto de los funcionarios que forman este grupo burocrático. Los datos que se presentan fueron obtenidos de fuentes diversas, las cuales no siempre coincidieron.⁶La Subsecretaría es un cuerpo burocrático que ejerce las siguientes funciones: 1-Político-legales: aquellas en las que el subsecretario interviene para someter a aprobación del secretario estudios y proyectos, formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes. 2-Técnico-pedagógicas: aquellas

⁶Ver: SEP (1990, 1994a, 1994b, 1994c, 1995, 2000).

relacionadas con los procesos, métodos, normas y contenidos pedagógicos. 3- Administración general: las referidas a la administración de los recursos humanos y financieros. 4- Relaciones públicas: relacionadas con la coordinación de labores entre unidades, auxilian al secretario en el ejercicio de sus atribuciones, proporcionan información y cooperación técnica a otras unidades y dependencias (Benavides, 1983).

Desde su creación, la SEB fue perdiendo algunas de las funciones políticas, de administración general y financieras en la medida en que el órgano fue recuperado por el sindicato magisterial, sobre todo en la época del dominio priista. (Cuadro 2).

Cuadro 2. Comparación de las funciones que asume la Subsecretaría de Educación Básica, 1973-2013

TIPO DE FUNCIÓN	RISEP, 30-agosto-1973	RISEP, 27-febrero-1978 a RISEP al 17-marzo-1989	RISEP, 26-marzo-1994 al 24-enero-2013	
	Subsecretaría de Educación Primaria y Normal	Subsecretaría de Educación Básica / Subsecretaría de Educación Elemental	Subsecretaría de Educación Básica y Normal	Subsecretaría de Educación Básica
POLÍTICO-LEGALES	No existía la función	Someter a la aprobación del secretario estudios y proyectos	se suprime	
	No existía la función	Formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y edictos	Proponer al Secretario los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, edictos y demás disposiciones	
	No existía la función	No existía la función	Proponer al Secretario los anteproyectos de tratados, acuerdos internacionales, de acuerdos y bases de coordinación con las entidades federativas y municipales y convenios	
RELACIONES PÚBLICAS	Auxiliar al Secretario	Auxiliar al Secretario		
	Dar cuenta, oportunamente, al titular del Ramo, de los asuntos que así lo requieran;		se suprime	
	Coordinarse con otros organismos que impartan los mismos tipos de educación; con el Instituto Nacional de Investigación Educativa y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos		se suprime	
	No existía la función	Coordinar las labores de su unidad con otras.	Coordinarse con los demás Subsecretarios, Oficial Mayor y demás Subsecretarios, Oficial Titular de las demás unidades administrativas (Vigente del 26 de marzo de 1994 al 20 de diciembre del 20 de enero del 2005)	Establecer la coordinación con los Subsecretarios, Oficial Mayor, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Titular de la Unidad de Coordinación Ejecutiva, así como con las demás unidades administrativas (A partir del 21-enero-2005)
	No existía la función	Proporcionar información a otras unidades y dependencias.	Proporcionar información a dependencias.	
	No existía la función	Desempeñar las comisiones que le encomiende el secretario.	Desempeñar las comisiones que le encomiende el secretario y representar a la Secretaría en los actos que su titular determine.	
	No existía la función	No existía la función	Representar a la Secretaría en las comisiones, consejos, órganos de gobierno, instituciones y entidades parastatales (Vigente del 26 de marzo de 1994 al 11 de octubre de 2012)	
ADMINISTRACIÓN GENERAL	Organizar, dirigir, controlar y desarrollar el sistema federal de educación preescolar, primaria de niños sordos, la educación normal, el mejoramiento profesional del magisterio en servicio.	Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas.	Planear, programar, organizar, dirigir y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas.	
	No existía la función	Acordar con el secretario el despacho de asuntos de la unidad		
	No existía la función	Informar al secretario acerca de la unidad.	se suprime	
	No existía la función	Vigilar el cumplimiento de disposiciones legales.		
	No existía la función	Formular proyectos de programa y presupuesto	Formular los anteproyectos de programas y de presupuesto y así verificar su correcta y oportuna ejecución por parte de las unidades administrativas que se le adscriban	
ADMINISTRACIÓN GENERAL	No existía la función	Proponer medidas de mejoramiento administrativo de las unidades a su cargo, así como plantear su reorganización.		
	No existía la función	Suscribir documentación		
	No existía la función	Expedir copias certificadas de las constancias y documentos.	Expedir copias certificadas de las constancias y documentos, excepto cuando deban ser exhibidas en procedimientos judiciales o contencioso-administrativos y, en general, para cualquier proceso o averiguación	
	No existía la función	No existía la función	Proponer al Secretario la delegación o las autorizaciones para ejercer facultades en favor de servidores subalternos	
	No existía la función	No existía la función	Proponer lineamientos y normas para el mejor funcionamiento de los órganos desconcentrados de la Secretaría	
No existía la función	No existía la función	Acordar con los titulares de las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría		

Cambios y continuidades en la Subsecretaría de Educación Básica

	No existía la función	No existía la función	No existía la función
	Las demás que especifiquen otras disposiciones legales o que le sean encomendadas por el Secretario	Las demás que le confieran las disposiciones legales y el titular de la Secretaría, así como las que les correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban.	Las demás que le confieran las disposiciones legales y el titular de la Secretaría, así como las que les correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban, excepto en los casos en que por disposición legal deban ser ejercidas por los titulares de ellas directamente
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	No existía la función	Expedir nombramientos del personal aprobados por el secretario; decidir movimientos y suscribir todos los documentos correspondientes (Vigencia del 4 de febrero de 1980 al 17 de marzo de 1989) Atribución ejercida por la Oficialía Mayor	Se suprime
	No existía la función	Atender los asuntos relacionados con el trámite, registro y control de la admisión, baja y demás movimientos del personal y suscribir todos los documentos correspondientes (Vigencia del 4 de febrero de 1980 al 17 de marzo de 1989)	se suprime
	No existía la función	Realizar la liquidación de pago de cualquier remuneración al personal (Vigencia del 23 de febrero del 1982 al 17 de marzo de 1989. Atribución ejercida por la Dirección General de Personal)	se suprime
	No existía la función	No existía la función	Adscribir al personal de las unidades administrativas de su responsabilidad y decidir sobre sus movimientos dentro de tales unidades;
FINANCIERAS	No existía la función	Proporcionar a la Dirección General de Recursos Financieros información del ejercicio presupuestal de servicios personales (Vigencia del 23 de febrero del 1982 al 17 de marzo de 1989)	se suprime

Fuente: Elaboración propia con base en Reglamentos Interiores de la Secretaría de Educación Pública: 10 de agosto de 1973; 27 de febrero y 11 de septiembre de 1978; 4 de febrero de 1980; 20 de enero de 1981; 23 de febrero de 1982; 17 de marzo de 1989; 26 de marzo de 1994; 23 de junio de 1999; 20 de diciembre de 2002; 21 de enero de 2005; 11 de octubre de 2012 (Reforma al Reglamento); 24 de enero de 2013).

Capacidad institucional de los funcionarios de mando superior y medio

Las atribuciones que han ejercido o eludido los MMyS de la SEB en coyunturas de reforma político-administrativa, representan un aspecto importante para rastrear la baja o precaria institucionalidad de ese momento, a la vez que, las funciones que establece la reglamentación, forman parte de la creación y definición de normas destinadas a regular al órgano administrativo definiendo el proceso de institucionalización.

Por institucionalización me refiero al proceso mediante el cual una institución, órgano, entidad o subsistema se establece, desarrolla, permanece y se consolida a lo largo del tiempo, no sólo en términos técnico-administrativos, sino también en términos políticos (reglas, normas y costumbres que se establecen entre los actores). La institucionalización resulta un proceso político-administrativo que cuenta con las siguientes características: 1- Creación o redefinición de una normatividad educativa mínima y flexible que sea cumplida por los funcionarios. 2- Evaluación de programas educativos federales con base en el desempeño de los funcionarios responsables. 3- Existencia de mecanismos o frenos institucionales que limiten intereses particulares, de sanciones para el mantenimiento de las normas y rendición de cuentas. 4- Permanencia y estabilidad de las unidades administrativas. Este perfil garantizaría que el subsistema contase con atribuciones deseables y complementarias entre sí: continuidad, coherencia e interacción.

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

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

Resultados político-administrativos de los funcionarios medios y altos en distintas coyunturas Una subsecretaría en constante crisis educativa (1982-1988)

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado⁷ implementó la modernización administrativa. Este período da continuidad a la ruta establecida en los sexenios anteriores, vinculado con el ascenso del nuevo modelo económico neoliberal, fincado en la trayectoria de sus predecesores en cuanto se refiere a reorganizar el aparato administrativo a los intereses del grupo reformista. Paradójicamente, la modernización se promovió a través de estrategias reformistas como la descentralización, la desconcentración y la federalización educativa. En el sector educativo, el gobierno tomó decisiones por motivos políticos y terminó por implementar una menguada desconcentración. Miguel González Avelar⁸ encabezó

⁷Presidente mexicano de extracción priísta que gobernó del 1 de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988. Durante su mandato se aplicaron políticas económicas de corte neoliberal. Su gabinete fue conformado por una nueva clase de políticos formados en universidades extranjeras, denominados tecnócratas.

⁸Secretario de Educación Pública de marzo de 1985 a noviembre de 1988. Cercano al Presidente, con escasa experiencia educativa, pero con amplia experiencia política e intelectual y una notable coincidencia ideológica.

esta nueva etapa que rectificó y canceló el proyecto radical de descentralización con el propósito de conseguir el apoyo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Para ello, el grupo tecnocrático instalado en la SEP optó por continuar con la senda trazada por su predecesor: a- implementó un tímido programa de desconcentración administrativa, con el apoyo incondicional del sindicato magisterial, en medio de una severa crisis económica; b- sustituyó la estrategia de la planeación social por la disciplina, el control y vigilancia del gasto educativo, lo cual se tradujo en la reducción del aparato educativo.

Contrariamente a los cambios profundos que experimentó la economía mexicana, en Educación Básica las modificaciones fueron escasas, si no es que nulas, ya que la descentralización se distinguió por su inmovilidad y escaso compromiso con el proyecto de cambio. Las preferencias e intereses del grupo político, formado en sexenios previos, se orientaron a mantener una estructura administrativa con cambios menores. Sus valores fueron ambiguos dado el contraste de un discurso de racionalización, frente a su permisiva alianza con la Vanguardia Revolucionaria (VR).⁹ El aparato educativo estatal fue el terreno de conciliación de los intereses de la élite gobernante, el grupo reformista y el SNTE. Las reglas del juego fueron establecidas por el grupo tecnocrático, apoyadas por el sindicato y los MMyS de la SEB. De este modo, las inercias recurrentes abonaron al mantenimiento de prácticas y relaciones viciadas de poder, a través de la alianza SEP-SNTE, donde el grupo tecnocrático jugó un papel crucial. Las decisiones tomadas por los MMyS de la Subsecretaría reforzaron las inercias, ya que los cambios en el aparato educativo refuncionalizaron los mecanismos de dominación, vía regulación burocrática de los procesos.

Las políticas del grupo tecnocrático en la modernización se dirigieron a realizar modificaciones menores al sistema educativo; se centraron en recuperar el control del gasto educativo por la vía de

⁹Fue la corriente hegemónica que dominó y encabezó el profesor Carlos Jonguitud Barrios al interior del SNTE, desde 1972 a 1989, año en el que fue defenestrado. En 1980, bajo el dominio de VR, el SNTE recupera la Oficialía Mayor, así como la Subsecretaría, la cual se divide en dos: Educación Elemental y Educación Media.

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

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

De este modo, la Subsecretaría fue sometida a presiones sindicales y recortes presupuestales que truncaron proyectos en educación inicial, preescolar, secundaria, producto de la severa crisis económica que limitó las posibilidades para institucionalizar a la instancia educativa.

Adicionalmente, la descentralización se implementó en una estructura técnico-administrativa obsoleta, con cuadros directivos inhabilitados para ejercer sus funciones y con serias carencias de especialización. El personal técnico y los funcionarios carecían de capacitación en áreas de planeación y administración educativa. El 85% no contaba con las habilidades en dichas áreas y los cursos que recibieron fueron de un mes de duración o menos; sólo 15% fue de aproximadamente un año (SEP, 1987). La normatividad establecida se aplicaba con criterios discrecionales: prevalecía la interpretación personal y arbitraria. Como parte de las severas políticas de ajuste emprendidas por el gobierno, se obligó al sector a cancelar proyectos y a eliminar unidades administrativas, lo cual evidenció el grave deterioro técnico-administrativo y académico al que fue sometido.

La Subsecretaría siguió operando con finanzas precarias para contratar personal calificado en tareas de producción de materiales didácticos, investigación educativa, planes y programas de estudios; con falta de información, datos específicos y con resistencias

a la especialización. Los MMyS respondieron a los intereses del gremio sindical y no a las necesidades del subsistema. La persistencia de vicios como la duplicidad de funciones, la atomización, la interpretación arbitraria y personal de la normatividad, condujo a un proceso de desgaste.

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

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

En la primera mitad de sexenio de Carlos Salinas¹⁰, el proyecto modernizador introdujo cambios en el aparato educativo que demandaba el modelo económico de apertura: en los conocimientos y las habilidades, la universalidad de la educación primaria, por medio de proyectos de educación primaria e inicial.

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

La Subsecretaría tuvo mayores recursos y baja incidencia de los grupos corporativos en la reorganización del subsistema educativo,

¹⁰Presidente mexicano de filiación priísta que gobernó del 1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994. Durante su mandato se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se privatizaron empresas estatales, incluida la banca; se implementó el Programa Nacional de Solidaridad, se reformaron los artículos 3, 27, 28, 73 y 130 de la Constitución y se aprobó la reforma constitucional que dio autonomía al Banco de México.

lo cual fue capitalizado por Ernesto Zedillo como Secretario de Educación Pública, al impulsar el proyecto descentralizador convertido en federalización y concretado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica (ANMEB), un pacto político gestado en un encuentro discreto entre el SNTE y la SEP.

El ANMEB planteó, como uno de sus ejes estratégicos, la reorganización del sistema educativo mexicano, lo cual implicó la separación de las funciones normativas de las operativas. Se propuso la implantación de un esquema de organización por proyectos. Así, la Subsecretaría de Educación Elemental y la Subsecretaría de Educación Media transitaron hacia un nuevo modelo de organización administrativa.

La creación de una nueva SEB, trajo consigo que las direcciones generales pasaron a ser órganos normativos, los cuales centralizaron ámbitos organizacionales de desarrollo curricular, diseño de materiales y métodos educativos, de formación y actualización del magisterio, fomento de la investigación, entre otros. La reorganización intentó romper el esquema centralizador que había prevalecido por más de nueve décadas. Con base en el ANMEB y el nuevo marco jurídico, se estableció el órgano responsable de éste nivel, cuyas atribuciones se ajustaron a la estructura de responsabilidades asumida por la SEP, sus órganos y unidades internas. Sin embargo, esto se alcanzó parcialmente.

A pesar de los esfuerzos de federalización, la SEP y el SNTE optaron por establecer un órgano normativo y direcciones generales mínimas mediante un modelo de organización rígido y fragmentado. Las nuevas direcciones generales organizadas por funciones y especialización, ya no tendrían a su cargo escuelas, su tarea sería la regulación y dirección técnica de la Educación Básica y Normal del país.

El rediseño de la Subsecretaría y sus direcciones contempló dos reformas paralelas: político-administrativa y educativa, que incluyó una reforma curricular y la puesta en marcha de programas que buscaron mejorar la calidad y la equidad educativas. La ejecución simultánea de los dos procesos trajo consigo cambios importantes en la gestión educativa, con miras a romper el

anquilosado dominio burocrático de las jerarquías que el sistema había recreado.

La reforma educativa fue el catalizador para emprender la reforma político-administrativa, la cual exigió establecer una estructura administrativa distinta para promover un cambio pedagógico significativo (objetivos, organización, funciones y prácticas). Nuevamente, razones políticas dispusieron relacionar la federalización con la reforma educativa. En el ANMEB, “una decisión de gobierno, quizá orientada al sentido de oportunidad, sancionó la imbricación de esos dos proyectos” (Ezpeleta, 1999, p. 126).

Bajo la administración del secretario Zedillo, la reforma político-administrativa y educativa fue llevada a cabo con la anuencia del SNTE y el apoyo de los subsecretarios de educación básica: Gilberto Guevara Niebla (1992-1993) y Olac Fuentes Molinar (1993-2000).

En medio de un panorama difícil, la SEB enfrentó la compleja tarea de consolidar los cambios en medio de una debilidad organizativa, producto de un diseño organizacional inconcluso. Los funcionarios reprodujeron con vigor la trayectoria reformista por la vía de proyectos centrados en temas negociados con el SNTE, dejando de lado los aspectos organizativos de las escuelas, en un ambiente de profesionalización y actualización de los cuadros técnico-pedagógicos y administrativos limitados.

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

El proceso de modernización iniciado en 1992 avanzó y se consolidó en el sexenio de Ernesto Zedillo¹¹ debido a la conjugación de razones políticas e intereses sindicales. La estrategia de promover la federalización como proyecto educativo contó con el

¹¹Presidente mexicano identificado como miembro del grupo de jóvenes tecnócratas que tuvo enfrentamientos con los dirigentes más viejos del PRI. Gobernó del 1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000. Durante su mandato, tuvo lugar una crisis financiera que culminó en la aplicación del Fobapora para absorber las deudas ante los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores.

apoyo de su grupo técnico: Esteban Moctezuma, Carlos Mance-
ra Corcuera y Pascual García de Alba, “quienes impulsaron las
negociaciones políticas y laborales con el sindicato” (G. Guevara
Niebla, comunicación personal, 17 de Octubre de 2013).

Al Oficial Mayor le correspondió atender las negociaciones la-
borales con el SNTE y los asuntos presupuestales, al subsecretario
Olac Fuentes Molinar se le encargó continuar la reforma curri-
cular e impulsar los nuevos enfoques educativos.

La imbricación de los intereses políticos y educativos permitió
la continuidad de las políticas educativas para el nivel básico en
la gestión del subsecretario Fuentes Molinar. El grupo de intelectu-
ales en el que se apoyó provino de la academia y la investi-
gación.¹² Las personas que ocuparon los puestos cumplieron, al
menos, dos condiciones: 1) no establecieron vínculos personales
estrechos con la clase política; 2) no fueron reclutados de la clase
política dominante ni del grupo de Ernesto Zedillo. Esto le permitió
la operación de un “conjunto de políticas y programas que fueron
desarrollándose de manera azarosa y negociada” (O. Fuentes Mo-
linar, comunicación personal, 1 de octubre de 2013).

Esta situación fue reforzada por el aislamiento de la gestión de
Olac Fuentes Molinar, de las presiones laborales y sindicales, el
monopolio del conocimiento pedagógico por parte de los directo-
res generales y su fuerte integración vertical, la falta de mecanis-
mos de vigilancia, sanción, equilibrio o contrapesos (contraloría
técnico-académica) a los funcionarios. En un contexto donde el
diseño político-administrativo de la Subsecretaría fue previamente
negociado entre el secretario Zedillo y su grupo político, el subse-
cretario tuvo un margen considerable de autonomía para integrar
hábilmente las diferentes unidades administrativas.

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

¹²Rodolfo Ramírez Raymundo, Elisa Bonilla Rius, Alba Martínez Olivé procedían del DIE-CINVESTAV y trabajaron con el maestro Olac en la Fundación SNTE y en la rectoría de la UPN. Francisco Deceano Osorio, Lino Contreras, Aurora Saavedra Solá y otros, procedían de la Facultad de Economía de la UNAM del grupo Corriente de la Reforma Universitaria (CRU), quienes coincidieron con el maestro Olac.

bajo un modelo de gestión dual: por proyectos, con direcciones generales de reciente creación: Normatividad (DGN), Investigación Educativa (DGIE), Materiales y Métodos Educativos (DGMME), Actualización del Maestro (DGFCMS), en conjunción con un esquema tradicional, representado por las direcciones generales de Educación Normal e Indígena.¹³

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

La reorganización contempló tareas normativas de alcance nacional como el currículum, los materiales y métodos educativos, la formación inicial y continua de los maestros y la gestión escolar. Sin embargo, no tuvieron espacio dentro de la estructura organizacional la educación inicial, la especial ni telesecundaria, así como también los procesos organizativos e institucionales de las escuelas relacionados con la normatividad, funciones directivas, supervisoras y de evaluación, tales como los consejos técnicos, la emisión de normas de participación social, la formación de supervisores y directivos.¹⁴

El diseño organizacional respondió a un esquema departamental, dividido en direcciones generales que si bien ya no operaban en escuelas, mantuvieron su estructura funcional, heredada del patrón organizacional de las décadas pasadas. Por "necesidades del sistema", la estructura se fue adaptando a los proyectos y programas que cada funcionario administró.

Lo que pasa es que no nos metimos a ver cuáles son las tareas formales, esas quedan olvidadas, como no hay a quién dar cuentas, no hay una contraloría interna, académica o de funcionamiento... por ejemplo, se supone que yo era Subdirector de Proyectos y que tendría que coordinar

¹³ El subsecretario no tuvo control sobre ambas direcciones. Se entiende entonces que fueron parte de las concesiones que el gobierno de Zedillo le otorgó al SNTE.

¹⁴ Este aspecto se derivó de la conversación establecida con el Maestro Rodolfo Ramírez Raymundo, Director General de Investigación Educativa en el periodo 1997-2002.

Rosalina Romero Gonzaga

varios proyectos, pero no me preocupé ni mi director, de ver cuáles eran mis proyectos, yo era solo el coordinador del programa multigrado nada más y digamos no se daban cuenta de si lo que decía el cargo de alguien se estaba haciendo. En los diez años que estuve no se hizo [sic] propiamente investigaciones que alimentaran a las otras direcciones generales ni a la Subsecretaría, más bien cada uno se concentró en su proyecto. (C. Popoca Ochoa, comunicación personal, 21 de octubre de 2013)

Mientras la dimensión del aparato educativo fue mínima, la Subsecretaría construía competencias técnico-administrativas de corte endogámico, con simultaneidad de acciones y diversos actores implicados con intereses disímboles. Aunque se desarrolló un trabajo serio, intenso y complejo de discusión de las políticas y programas entre el subsecretario y los directores generales, se perdió de vista que la continuidad de las políticas dependía de fortalecer la capacidad institucional del órgano administrativo. Los directores generales se rigieron más por las reglas del juego político, que por las normas, en un contexto donde la articulación de las acciones normativas y los procesos organizativos de las escuelas fue por demás necesaria.

Sin saberlo, o sin asumirlo plenamente, el tiempo que permaneció Olac Fuentes Molinar al frente de la Subsecretaría fue un elemento de peso que jugó en contra del órgano: los nuevos cuadros técnicos y profesionales impulsaron iniciativas apoyándose en instancias y unidades obsoletas, así como en prácticas y esquemas de trabajo atomizado, los cuales bloquearon la capacidad institucional de la instancia. Si bien las pugnas y competencias fueron neutralizadas con la disciplina que impuso el subsecretario, los funcionarios descartaron establecer mecanismos y normas basadas en el consenso que orientaran y dieran certeza a la SEB. Con ello, se gestaron las condiciones que abrieron la puerta hacia el resquebrajamiento o desinstitucionalización del órgano administrativo.

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

Los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón formaron parte

del largo proceso de transición que posibilitó el ascenso de una nueva élite dispuesta a modificar las reglas del proceso político (Crespo, 2000).

El gobierno de Vicente Fox,¹⁵ reforzó la tendencia establecida bajo el régimen salinista: renovación del pacto político con la suscripción del Compromiso Social por la Calidad de la Educación y el Pacto por la Calidad de la Educación, como mecanismos institucionales de cooperación, pero cambiando formas y parámetros de negociar políticas educativas.

En el ámbito educativo, los cambios introducidos en el aparato administrativo no sólo pretendieron establecer una nueva relación de poder, sino que se caracterizaron por el debilitamiento del andamiaje jurídico y político y la naturaleza pública de la educación.

La gestión del Subsecretario Gómez Morín (2001-2006) se caracterizó por el crecimiento y magnitud abrupta de las políticas, programas y proyectos educativos. En una circunstancia donde ni las escuelas ni los profesores ni el subsistema estaban en condiciones de asumir los compromisos del Ejecutivo, aquél, confiado, trataba de acelerar los proyectos del sexenio.

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

A diferencia de antaño, a partir del 2001 fue un hecho la separación tajante entre las decisiones del Secretario de Educación Pública¹⁶ y las acciones del subsecretario. Los desacuerdos y diferencias infranqueables, repercutieron en el desarrollo ulterior de la Subsecretaría al operar la reestructuración de la SEP, recomendada

¹⁵ Político y empresario mexicano, militante del Partido Acción Nacional (PAN) que se desempeñó como Presidente de la República desde el 1 de diciembre del 2000 al 31 de noviembre de 2006. Se le conoció como el primer presidente de la alternancia.

¹⁶ Reyes Tamez, fue secretario de Educación Pública del 2000 al 2006. Durante su gestión se le vinculó con la profesora Elba Esther Gordillo, siendo Coordinador Parlamentario del Partido Nueva Alianza en la Cámara de Diputados del 2009 al 2012.

desde el sexenio anterior por un organismo internacional, que fue el comienzo del proceso de desinstitucionalización.

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

... pero en mi caso, si alguien protegió a la Subsecretaría fue el presidente Fox. Tenía instrucciones precisas de no negociar ni Enciclomedia ni Escuelas de Calidad ni el Programa de Lectura ni la reforma de preescolar ni nada con el sindicato. Yo le decía, oiga el Secretario me pide cosas... no, no, tú no le hagas caso al secretario y si te da lata Elba Esther, mándamela y yo me encargo de ella...y así saqué esos programas, porque el Presidente me respaldaba, en contra de lo que muchas veces Reyes Tamez quería, traía ese discurso que la maestra sostenía de democrático, de avanzada. (L. Gómez Morín, comunicación personal, 24 de septiembre de 2013)

En un intento por impulsar el proyecto educativo presidencial, se privilegió la reestructuración organizativa, pero “poco se avanzó en la agenda de política educativa, la cual siguió definiéndose por proyectos fragmentados y sólo se posicionaron temas técnicos, institucionales y sindicales” (F. Miranda López, comunicación personal, 23 de septiembre de 2013).

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

La reorganización de la SEB abrió espacios de transformación, los cuales fueron ocupados por el reducido equipo de Gómez Morín bajo la bandera denominada La Nueva Escuela Pública Mexicana, específicamente en las Direcciones Generales de Desarrollo Curricular y Materiales Educativos, unidades que, a decir del Director de Desarrollo Curricular: “se convierten en el caparazón de cobertura técnica del proceso de reforma en Secundaria, ahí se estaban construyendo los enfoques, contenidos, programas de

estudio, ajustes y modificaciones que dependieron de la negociación política entre la Subsecretaría y el sindicato” (F. Miranda López, comunicación personal, 23 de septiembre de 2013).

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

A veces había un conflicto de Felipe Bracho con Alba Martínez Olivé en cómo se iba a capacitar a los maestros... a veces yo tenía que entrar con Felipe y decirle: ‘sabes que la decisión de cómo se va a hacer la estrategia de formación es de Alba no tuya, ella es la responsable de la formación de maestros, tú dile que es lo que requieres, qué es lo que el maestro requiere y ella lo diseña, lo ejecuta y se hace responsable de esa formación, no compitas con ella, tú sabes de software, dedícate a eso y la capacitación déjasela a ella’; y eso era tiro por viaje y lo mismo con Materiales Educativos y con Diseño Curricular. (L. Gómez Morín, comunicación personal, 24 de septiembre de 2013).

Había una coordinación de forma, pero una descoordinación de facto... para tratar de articular el trabajo de las direcciones generales convoqué a reuniones para generar un trabajo articulado tipo matriz para caminar en conjunto... pero había una especie de Subsecretaría esquizofrénica, una que era de la gran misión de la escuela pública mexicana, pero a la mera hora cada quien jalaba pa’ su santo [sic], porque la dirección de gestión tenía su agenda, currículum tenía otra, formación docente otra, lo máximo que logramos hacer fue tratar de que trabajaran por pares... todo esto propiciado por la estructura burocrática y porque había una idea feudal. (F. Miranda López, comunicación personal, 23 de septiembre de 2013)

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

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

...no es lo mismo que yo sea de Currículum o que tú seas de Materiales Educativos, pero tampoco es lo mismo que yo dentro de Currículum tenga la reforma de Secundaria y tú tengas la de Preescolar, no es lo mismo... en el área que me tocó vivir, yo fui el director adjunto del coordinador general del PEC, que era el director de Investigación, no es lo mismo... los dos estábamos en la misma dirección, si pero nada más que él tenía el PEC y yo tenía toda la retacería: niños migrantes, en situación de calle, necesidades especiales, fondos de investigación... lo mismo pasaba en las otras direcciones generales. (F. Miranda López, comunicación personal, 23 de septiembre de 2013)

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

El gobierno de Felipe Calderón¹⁷ suscribió la Alianza por la Calidad Educativa, un pacto político con el sindicato, con representantes de diversos sectores del país y con gobiernos estatales y la sociedad civil, en aras de fortalecer la figura presidencial. El gobierno utilizó un discurso de desarrollo de capacidades gerenciales de los funcionarios, para gestionar las demandas educativas y, así, garantizar la calidad y la equidad.

Con la decisión de entregar la Subsecretaría al sindicato magisterial, se reprodujo el legado institucional del régimen autoritario, al convertirla en botín político. La desviación de los intereses educativos por los políticos, la orientó hacia la desinstitucionalización de sus procesos; atada a intereses político-sindicales y con la pérdida de unidades que dejaron al descubierto su precario marco normativo, con el fin de dar certeza a las decisiones de los funcionarios.

Las decisiones, prácticas y valores anquilosados reiteraron un retraso en el desarrollo institucional de la Subsecretaría, a quien se le negó nuevamente la posibilidad de ser una instancia que gestione la diversidad a través de modelos educativos diferenciados y flexibles para cada nivel educativo: Preescolar, Primaria y Secundaria.

Las prácticas y estructuras enquistadas se institucionalizaron como vicios frente a la incertidumbre. La negociación entre funcionarios en torno a ciertos objetivos operativos eventuales, abono en contra de un subsistema altamente complejo y fragmentado. Los

¹⁷ Abogado y político mexicano, miembro del Partido Acción Nacional. Fue presidente de México desde el 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012.

Cambios y continuidades en la Subsecretaría de Educación Básica

conflictos, presiones y competencia interna, siguen siendo prácticas sostenidas que mantienen a la Subsecretaría como un reducto de intereses.

Cuadro 3. Cambios y continuidades en la Subsecretaría de Educación Básica (1982-2012)									
	1982-1988	1988-1994	1994-2000	2000-2006	2006-2012				
PRESIDENTE	Miguel de la Madrid Hurtado	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo Ponce de León	Vicente Fox Quesada	Felipe Calderón Fournier				
SECRETARIOS	Jesús Reyes Heróles (1982-1985)	Ernesto Zedillo Ponce de León (1992-1993)	Fausto Alzati Araiza (1994-1997)	Reyes S. Tamez Guerra	Josefina Vázquez Mota (2006-2009)				
	Miguel González Avelar (1985-1988)	Fernando Solana Morales (1993-1994)	Miguel Limón Rojas (1995-2000)		Alonso Lujambio Brizuela (2009-2012)				
		José Ángel Pescador Osuma (1994)			José A. Córdova Villalobos (2012)				
SUBSECRETARIOS	Idolina Moguel Contreras (1982-1988)	Manuel Bartlett Díaz (1988-1992)	Olac Fuentes Molinar	Lorenzo Motín Fuentes (2000-2006)	José Fernando González Sánchez				
	Benjamín Fuentes González (1988)	Gilberto Guevara Niebla (1992-1993)		Francisco Miranda López (2006)	Francisco Ciscomani Freaner (2011-2012)				
	Arquimedes Caballero	Olac Fuentes Molinar (1993-1994)							
SUBSECRETARÍA	Educación Elemental	Educación Media	Educación Elemental	Educación Media	Coord. Gral. E. Básica y Normal	Educación Básica			
DIRECCIONES GENERALES									
Educación Preescolar/Educación Inicial y Preescolar	Eloisa Aguirre del Valle	Eloisa Aguirre del Valle	Eloisa Aguirre del Valle						
Educación Secundaria	Raúl Bolaños Martínez	José Gp. Lescieur Talavera							
Educación Primaria	Idolina Moguel Contreras	José Antonio Hernández Cid	José Antonio Hernández Cid						
Educación Media Superior	Arquimedes Caballero	Arquimedes Caballero	Arquimedes Caballero						
Educación Indígena	Cándido Coheto Martínez	Enrique Ku Herrera	Ludka de Gortari Krauss	Ludka de Gortari Krauss	Alexis López Pérez (enero 1996 a junio de 1998)	Rubén Viveros Álvarez (2000-2006)	Enrique Ku Herrera (2006)	Enrique Ku Herrera (2006-2007)	Ángel Paulino Canul Pacab (2007-2008)
					Rubén Viveros Álvarez (junio 1998 a octubre 2006)				Rosalinda Morales Garza (2008-2012)
Normatividad/Desarrollo Curricular			Fernando Alcocer Astudillo	Francisco Decesano Osorio	Ernesto Ponce	Leopoldo Rodríguez Gutiérrez (2006-2011)	Francisco Miranda López (2012)	Noemí García García (2012)	
Materiales y Métodos Educativos/Materiales Educativos/Materiales e Informática Educativa				Elisa Bonilla Rius				Edith Bernaldez Reyes (2006-2011)	Oscar Ponce Hernández (2012)
Investigación Educativa/Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa			Alberto Navarrete Zumárraga	Ricardo Moreno Botello (1995-1998)	Rodolfo Ramírez Raymundo (2000-2003)	Juan Martín Martínez Becerra			
				Rodolfo Ramírez Raymundo (1998-2003)	Jesús Álvarez Gutiérrez (2003)				
					Ernesto Castellano Pérez (2003-2006)				
DGENyAM/ UNyDAC/ CGArCMS/ DGFCMS					Alba Martínez Olive	Leticia Gutiérrez Corona (2007-2011)	Victor Mario Gamito (2012)		
PROFESIONALIZACIÓN	El 85% no contaba con las habilidades en planeación y administración educativas y los cursos que recibieron fueron de un mes o menos	La profesionalización y actualización de los cuadros técnico-pedagógicos y administrativos fue limitada, debido a que los proyectos fueron temas negociados con el SNTE, dejando de lado aspectos organizativos de las escuelas.	Las competencias técnico-administrativas fueron de corte endogámico, con simultaneidad de acciones y diversos actores implicados con intereses disímiles.	Se presentó la desviación de los intereses educativos por los político-sindicales.					

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

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

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

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

La burocracia educativa carece de una identidad propia, ethos o espíritu de cuerpo dedicado al servicio público. Por el contrario, prevalece la agregación circunstancial de agendas, soluciones, decisiones, actividades y formas organizativas de los diferentes agrupamientos burocráticos con lógicas, intereses y objetivos distintos.

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

Los testimonios ponen de relieve aspectos poco visibles como las prácticas informales, las estructuras tradicionales y las resistencias internas al cambio, gestadas al interior de la Subsecretaría de Educación Básica.

Las declaraciones de los ex funcionarios o funcionarios activos de la instancia educativa, revelan que la precaria institucionalización que asumió la Subsecretaría está relacionada con la implementación de una reforma educativa incompleta y una débil e incierta profesionalización, la cual estuvo más orientada a perseguir objetivos políticos y técnico-financieros que al mejoramiento estructural de la Educación Básica.

Referencias

- Benavides, M. E. (1983). Análisis de la estructura organizativa y operacional de la Secretaría de Educación Pública [Mimeo]. México: SEP.
- CONALTE (1985). Estudio analítico de las funciones de la Secretaría de Educación Pública [Mimeo]. México, SEP.
- Crespo, J. A. (2000). México 2000: la elección de la alternancia. *Revista Estudios*, 62-63, 35-63.
- Eisenstadt, S. (1964). *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Ezpeleta, M. J. (1999). Federalización y reforma educativa. En M. C. Pardo (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México* (pp. 125-133). México: El Colegio de México.
- Immergut, E. (2006). El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. En V. Alarcón Olguín (Coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones* (pp. 387-424). México: UAM, Plaza y Valdés.
- Martínez Puón, R. (2003). *La profesionalización de la administración pública en México. Dilemas y perspectivas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En W. Powell y P. J. Dimaggio (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 79-103). México: CNCP, AP/UAEM/FCE.
- Pichardo, P. I. (1984). *Introducción a la Administración Pública de México*. México, INAP.
- Romero Gonzaga, R. (2015). *Diseño político-administrativo y capacidad institucional de la Subsecretaría de Educación Básica, 1978-2012* (Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México. Recuperado de <http://132.248.9.195/ptd2015/agosto/091336668/Index.html>
- SEP (n.d.). *Lineamientos generales que regulan el sistema de administración de personal*. México: SEP.
- SEP (1971). *Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa. Subcomisión de Administración para la Reforma Educativa*. México: SEP.
- SEP (1977). *Estructura organizacional y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional*. [Mimeo]. México: SEP.
- SEP (1987). *La formación de personal en planeamiento y administración de la educación en México* [Mimeo]. México: SEP.
- SEP (1990). *Cuadro comparativo de unidades administrativas y puestos homólogos entre estructura orgánica y presupuesto de egresos de la federación* [Documento Interno]. México: SEP.

Cambios y continuidades en la Subsecretaría de Educación Básica

SEP (1994a). *Comparativo de la evolución en la estructura orgánica vigente y propuesta para la SEP* [Documento Interno]. México: SEP.

SEP (1994b). *Dictamen a la propuesta de reestructuración organizacional no básica de la SEP*. [Documento Interno]. México: SEP.

SEP (1994c). *Evolución de la estructura orgánica de la SEP y sus órganos desconcentrados*. [Documento Interno]. México: SEP.

SEP (1995). *Dictamen a la propuesta de reestructuración organizacional básica de la SEP, 1993 y 1994* [Documento Interno]. México: SEP.

SEP (1999). *Estructura dictaminada por la SHCP-SECODAM*. México: SEP.

SEP (2000). *Prontuarios Estadísticos, Culturales y Presupuestarios, 1989-1999*. México: SEP.

SEP (2002). *Manual de normas para la administración de recursos humanos en la SEP*. México: SEP.

SHCP (2000). *Manual de sueldos y prestaciones para los servidores públicos de mando de la Administración Pública Federal*. México: SHCP.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004#