



Casa abierta al tiempo

---

---

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO**

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

**LA CORRUPCIÓN COMO LIMITANTE DE LAS CAPACIDADES  
ESTATALES:**

Análisis de la Reforma al Sistema Educativo 2013-2018.

**TRABAJO TERMINAL  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**

**P R E S E N T A:**

Luis Enrique Cárdenas Jiménez

Asesor:

Héctor Manuel Villarreal Beltrán

Ciudad de México

Octubre 2021

## **Agradecimientos**

*A mi familia, tal vez el camino fue más largo de lo esperado, pero al fin lo logramos, en especial a mis padres, gracias por enseñarme el camino correcto, por siempre estar y por hacerme entender la necesidad de tener un lugar en el mundo, por el mundo, éste éxito es suyo;*

*A mis hermanos, Jennifer y Uriel, por enseñarme que a pesar de todo, la familia siempre es y será un refugio lleno de amor y honestidad;*

*A Jorge, Rafael, Gabriel, Tadeo, Iker y Javier (QEPD), mi segunda familia, por demostrarme que el camino de cada individuo es el reflejo de los seres increíbles que lo acompañan, y aunque nada es para siempre, la amistad puede ir más allá de nuestra estancia terrenal o un límite temporal;*

*A Edgar, el hermano que me dio la universidad, tal vez este no era tú camino, pero vivimos este proceso tan unidos que este logro es tan mío como tuyo, siempre podrás contar conmigo;*

*A esa persona especial que estuvo todo el proceso, a ti toda mi admiración, espero algún día llegar a ser todo lo que veo en ti;*

*A mis profesores de la licenciatura, sin duda a ellos todo mi respeto y agradecimiento por forjar un carácter y sobre todo un enfoque social en los estudiantes;*

*A mi segunda casa y alma mater, la UAM Xochimilco, porque aquí encontré mi camino, justo cuando no sabía quién era o a donde iba;*

*A mi asesor, Héctor Villarreal, gracias por ayudarme a encontrar un tema que me apasiona, jamás terminaré de agradecer todo el apoyo de su parte;*

*A Carlos Ornelas, por su tiempo e interés para compartir conmigo sus conocimientos de un tema tan importante para la vida contemporánea de cualquier Estado: su educación;*

*A todas las personas con las que me cruce en los Modelos de Naciones Unidas, no puedo dejar de mencionar a estos eventos como la base de mi interés por ser un agente de cambio;*

*Y por último a todas las personas que caminaron el andar universitario conmigo, a Luisa, Elisa, Betsabé, Diana, Pablo y a todos mis compañeros, espero que lleguen tan lejos como se lo propongan.*

## INDICE

	Pág
Introducción.....	4
Capítulo I: Capacidades Estatales .....	7
1.1. ¿Qué son las capacidades estatales y cuál es su importancia en la creación e implementación de las políticas públicas?.....	7
1.2. Evaluación de las capacidades Estatales .....	12
• Gráfico 1: Niveles de análisis de las Capacidades Estatales .....	15
1.3 Corrupción en México, un camino largo y complicado .....	18
• Cuadro 1: Percepción de la corrupción: Barómetro Global de la Corrupción.....	21
• Gráfico 2: Instituciones contra la corrupción en México .....	23
• Cuadro 3: Víctimas de la corrupción en México 2019.....	29
Capítulo II: Educación en México .....	31
2.1. Antecedentes de la reforma .....	32
2.1.1. Sindicalismo en el sistema educativo .....	41
2.2. Corrupción y educación en México .....	44
• Cuadro 4: Principales formas de corrupción dentro del Sistema Educativo .....	48
• Gráfico 3: ¿Cómo combatir la corrupción? .....	50
2.3 Panorama del sistema educativo previo a la reforma de 2013.....	53
• Cuadro 5: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013: Clasificación económica de la Función de la Educación (Millones de pesos).....	57
2.3.1 Las capacidades del Estado antes de la reforma .....	62
• Cuadro 6: Capacidades Estatales antes de la reforma de 2013.....	64

Capítulo III: La reforma educativa de 2013, logros y fracasos .....	67
3.1 La reforma educativa de 2013.....	68
3.1.1 Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación .....	76
3.2 Las capacidades del Estado Mexicano tras la reforma .....	79
• Cuadro 7: Comparación entre el FAEB y el FONE .....	85
• Cuadro 8: Indicadores del combate a la corrupción en la nómina magisterial.....	88
3.3 ¿Qué nos dejó la reforma?, una mirada hacia la contrarreforma de 2019 ..	93
• Cuadro 9: La reforma del 2013 vs la contrarreforma de 2019 .....	94
• Cuadro 10: Las Capacidades Estatales y sus limitantes posteriores a la reforma de 2013 .....	97
Conclusiones.....	103
Bibliografía .....	108

## INTRODUCCIÓN

En México la corrupción se presenta como una constante a lo largo de la historia, incluso me atrevo a identificarla como una práctica cotidiana que no permite al sistema lograr los principios de eficiencia y eficacia que deberían regirlo. El problema nace y radica en los intereses de unos pocos e incluso individuales, generalizados y desencadenando prácticas que afectan el debido proceso en todas sus presentaciones.

Esta investigación no trata de culpar a algunos por el fracaso del sistema educativo ni de la Reforma del 2012 (a menos que sea necesario), sino busca identificar las áreas donde se debe trabajar y mejorar con la finalidad de poder ofrecer un servicio básico como lo es la educación de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 constitucional.

Para poder lograr lo mencionado en el párrafo anterior se analizará en tres capítulos, el primero donde profundizaré de manera detallada más no exclusiva la necesaria parte teórica e histórica del desarrollo de la corrupción en México así como el andamiaje de la formación institucional en el combate a este fenómeno y de lo que hoy conocemos como el sistema educativo, tomando en cuenta los problemas y acontecimientos como parte esencial para entender el actual contexto.

El verdadero problema de la reforma es a lo que Gloria Del Castillo (2013) llama un “nudo político difícil de desenredar”, el cual reduce la calidad de la educación en México y aunado a que este problema se encuentra en medio de esta relación cercana que existe entre la autoridad educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, nos arroja la necesaria tarea de identificar los puntos clave en el diseño de políticas públicas en torno al Sistema Educativo Mexicano.

En el segundo capítulo explicaré como es que la corrupción se presenta en el Estado mexicano y como la Reforma Constitucional de 2013 en materia educativa se presenta ante un poderoso y casi invencible poder normalizado del Sindicato y demás actores sobre la educación en México.

El panorama previo a la reforma de 2013 es el de un sistema corrompido, de una “atmosfera de corrupción”, de una participación nula por parte de los maestros y padres de familia, de una figura de maestro disminuida ante la sociedad y desprestigiada por el Estado y sobre todo, de una muy marcada y preocupante desigualdad educativa.

Para el tercer capítulo es necesario, tras lo evaluado en los primeros dos capítulos confrontar a la corrupción y la Reforma, bajo la hipótesis que la primera limite las Capacidades Estatales en el cumplimiento de los objetivos de la segunda, para finalmente terminar en una breve revisión de la contrarreforma de 2019.

Preguntarse, ¿dónde nace y dónde termina la corrupción?, es tan complicado como una pérdida de tiempo, en principio porque la historia no nos indica un momento histórico, y en segunda porque la corrupción termina cuando los ciudadanos se comprometen con transparentar su sistema político y social, y esto se complica aún más cuando estos ciudadanos desconocen el problema y los alcances del mismo a menos que esto se convierta en un escándalo.

Me parece que todos los problemas sociales tienen un origen, a veces desconocido, como la corrupción, pero siempre con un fin, el cual nace de acciones tomadas en conjunto y sobre todo bien aplicadas, me refiero a que no sirve de nada promover acciones políticas o sociales para solucionar un problema, si en el camino de esta no existe un compromiso con el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Ahora, hablemos del camino en la puesta en práctica de estas acciones políticas y sociales, el cual es realmente el complicado debido al esfuerzo colectivo que representa y más cuando en el camino está lleno de obstáculos, los cuales, son los mismos miembros de esta comunidad los cuales crean, como lo son la corrupción.

El servicio educativo en México requiere un cambio estructural y administrativo, y no me refiero a un cambio de personal o una reconfiguración institucional de la Secretaría de Educación Pública, sino a un proceso de transparencia en los procesos internos y externos referentes a la distribución e

impartición educativa en México con el objetivo de mejorar el nivel educativo así como su distribución, fomentando la comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, ya que desde hace 20 años antes de la reforma de 2013, cuando se inició el proceso de descentralización educativa, las decisiones unilaterales que han tomado las Entidades Federativas son tan diversas como desconocidas.

La necesidad de que exista transparencia en la educación en México y en la administración pública en general nace de datos muy concretos, para empezar el Estado destina 90% de los impuestos en salarios, cuestión que históricamente está llena de actos de corrupción e influencias administrativas o conflictos de interés, como lo veremos en la presente investigación.

Tomando en cuenta este panorama llevemos el análisis a una reforma trascendental como lo es la educativa, donde la educación debe ser puesta como el punto central del desarrollo de un país, es aquí donde existe la necesidad de tener extremo cuidado y sobre todo responsabilidad sobre las decisiones que se toman al respecto, esta responsabilidad no solo incluye la conciencia social, sino también, la necesidad de tener un claro panorama de que es lo que se va a implementar.

## CAPÍTULO I: CAPACIDADES ESTATALES

*“La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que camine nunca la alcanzaré. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar”*

-Eduardo Galeano

El Estado nace como una concepción necesaria para regular la convivencia social y cubrir las necesidades de este grupo social, cuenta con herramientas que usa para poder lograr los objetivos colectivos y lograr el bien común, de los cuales es exclusivamente encargado de administrar y asignar.

O'Donnell nos menciona que el Estado es un conjunto de relaciones sociales que establecen orden dentro de un territorio determinado, lo cual es respaldado por una garantía coercitiva centralizada (lo cual normalmente es un sistema legal de aceptación generalizada) (O'Donnell, 2015), de donde emergen decisiones que dan sentido a las tareas que este realiza o decisiones que toma.

Este capítulo se dividirá en tres partes, primero explicare el término capacidades estatales con la finalidad de entender su importancia en el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones políticas para posteriormente hablar de cómo se evalúan estas y finalmente aunar en la corrupción en México, buscando tener un primer acercamiento al análisis de esta como un factor inevitable en la vida administrativa del sistema político mexicano.

### *1.1 - ¿Qué son las capacidades estatales y cuál es su importancia en la creación e implementación de las políticas públicas?*

El término *Capacidades Estatales* ha formado parte de un debate interminable entre teóricos y políticos ya que en muchas ocasiones se le atañe al déficit de estas, los problemas de las naciones en especial de la región de América Latina, sin embargo, la definición del término es diversa y compleja para muchos especialistas en el tema. Así como existe una diversidad de definiciones, también existen una cantidad de términos afines como Estado de Derecho, Democracia,

Justicia Distributiva, Gobernabilidad, Gobernanza, eficiencia y eficacia, entre otros, por lo que es necesario realizar un mapeo teórico.

El debate sobre las capacidades estatales se orienta a brindarle una definición precisa para posteriormente entender el cómo medirlo, sin embargo esto último tiene dos principales problemas a los cuales nos enfrentamos en la presente investigación, el primero de ellos que este es un término multidimensional y no existe un consenso o acuerdo teórico que indique de manera clara los factores que abarca el término; en segunda instancia las capacidades varían dependiendo para que se analicen, es decir, no se estudian las capacidades del Estado para combatir el crimen organizado de la misma manera que se hace para cubrir las necesidades en materia educativa de la sociedad.

Guillermo O'Donnell nos presenta en primera instancia a las capacidades estatales como un punto clave para entender el Estado de Derecho, con respecto a la resolución de conflictos, poniendo a la Capacidad estatal como parte estructural del desarrollo del Estado. Las crisis de Estado surgen cuando estas decisiones no son capaces de resolver los problemas sociales. Estas crisis solo tienen como medida de prevención y combate el fortalecimiento de las instituciones sociales y políticas, sin embargo algo que O'Donnell deja claro es que esta es una tarea bastante 'compleja en especial cuando la democracia no viene acompañada del reconocimiento de su institucionalización y su arraigo con la sociedad (O'Donnell, 2015).

Con la finalidad de englobar lo mencionado aquí podemos revisar la definición de diferentes autores para el término capacidades estatales las cuales son reunidas por Guillermo Alonso; para Hilderbrand y Grindle, es la habilidad de desempeñar tareas apropiadas en efectividad, eficiencia y sustentabilidad; Weiss habla de la capacidad transformativa del Estado como la habilidad de enfrentarse en los *shocks*<sup>1</sup> y presiones externas, y por último Migdal, se apega más a las capacidades que tienen los actores o líderes para poder utilizar las

---

<sup>1</sup> Los *shocks* hacen referencia a los momentos de tensión inesperados, por ejemplo la pandemia causada por el COVID-19

herramientas y órganos que tiene el Estado logrando cohesionar lo que hace la sociedad civil (Alonso, 2007)

En conclusión, podemos hacer referencia precisamente a la capacidad o poder de un Estado para resolver con eficacia, eficiencia y sostenibilidad los problemas sociales, mediante la creación de leyes o aplicación de programas públicos y su clasificación es diversa dependiendo el enfoque de cada autor, sin embargo para fines de esta investigación retomaremos a Guillermo V. Alonso quien clasifica estas en dos tipos:

- Las capacidades técnicas o administrativas que son percibidas de manera conceptualmente unificadas; y
- Las capacidades institucionales y políticas (Alonso, 2007)

Este mismo autor nos sugiere que para el análisis de las capacidades estatales se deben considerarse estas dos dimensiones; por un lado las capacidades técnicas y administrativas que permiten la realización de los planes de acción, y por otro lado la dimensión relacional donde se debe poner especial énfasis en el entorno socioeconómico, priorizando un análisis interno al aparato estatal.

Retomando la necesidad de revisar que las políticas públicas sean eficientes, eficaces y sostenibles, Karen Marie Mokate nos da un panorama de la importancia de estos tres elementos;

*La eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad constituyen un conjunto prioritario de criterios para el análisis y evaluación de políticas y programas, por relacionarse con la relevancia e impactos de los mismos y por haber logrado un uso convencional bastante generalizado. Son criterios particularmente relevantes para el análisis de iniciativas apoyadas con recursos públicos (Mokate, 2001)*

Esta autora parte desde el supuesto que “*para ser eficiente, una iniciativa debe ser eficaz*”, esto debido a que la eficiencia depende del grado en el que se van cumpliendo los objetivos de la acción política a menor costo, cuestión elemental para poder evaluar una política pública como lo revisaremos en la segunda parte de este capítulo.

Para fines prácticos de esta investigación entenderemos la diferencia entre eficiencia y eficacia<sup>2</sup> basada en el supuesto que la eficiencia es una relación entre los recursos y los fines, menor costo posible a mayor cumplimiento de los objetivos planteados, y la eficacia más en relación al tiempo y correcta realización de los procedimientos o planes intermedios, es decir, al grado de facultades para poder cumplir una meta.

Para O'Donnell la mayor muestra de eficacia de orden interno de un Estado es el correcto funcionamiento de la ley y la autoridad, donde la ley es universalista y cualquiera la puede invocar en cualquier momento de manera funcional (O'Donnell, 2015).

La equidad hace referencia a la justicia distributiva, la cual es parte fundamental en el análisis de cualquier política pública, como lo menciona Jonh Rawls, las sociedades tienen un concepto común de justicia la cual está dirigida al bienestar de sus miembros, donde es necesario encontrar un punto medio entre la igualdad y el bienestar social (Rawls, 1971), bajo este supuesto es necesario tomar en consideración las necesidades sociales para poder plantear políticas públicas que cumplan con el objetivo de ofertar justicia distributiva para los connacionales.

El análisis de las capacidades estatales permite al aparato administrativo poder conocer el potencial éxito o fracaso de un programa, legislación o en este caso una reforma constitucional, ya que la adecuada cooperación de los actores relevantes y la correcta intervención del Estado fortalecen las condiciones para poder implementar lo acordado, por lo que podemos decir que las relaciones interinstitucionales, así como las negociaciones políticas son parte importante en el análisis de la formulación y ejecución de cualquier acción política.

Esto se puede acercar a la teoría dual del Estado que nos presenta Michael Mann, quien plantea que existen dos tipos de poder, el despótico y el infraestructural, y quien nos menciona que para poder llevar a cabo este análisis

---

<sup>2</sup> Ricardo Uvalle define Eficacia como: *“La eficacia del Estado se relaciona con el modo en que la sociedad desarrolla con regularidad las actividades productivas y de servicio que son fundamentales para impulsar el desempeño de la economía, así como la distribución de los bienes y servicios. Esto significa que todo orden jurídico y político se sustenta no solo en elementos de legalidad, sino también de legitimidad.”* (Uvalle Berrones, 2016)

es preciso conceptualizar al Estado en dos diferentes niveles, el “funcional” y el “institucional”, es decir, diferenciar al Estado entre lo que parece institucionalmente a lo que hace o sus funciones reales (Mann, 1986).

En primera instancia, el poder “despótico” es el perteneciente a las clases élites, es complejo de poder medir e históricamente han sido ilimitados en algunos Estados ya que evita negociaciones y busca consensos entre los actores involucrados, también es conocido como la autonomía del poder. Por otro lado, el poder del Estado o poder infraestructural es la capacidad que tiene el Estado para penetrar en la sociedad civil, con la finalidad de poder poner en práctica las decisiones políticas. (Mann, 1986)

Las capacidades estatales se presentan como mecanismos o herramientas desarrollados a lo largo del tiempo con la finalidad de extraer, intervenir, regular y mediar por parte del Estado, donde las relaciones de poder o los niveles del mismo son parte importante de la formación de estas (Alonso, 2007); por lo que es evidente que son parte de una adaptación histórica al contexto sociopolítico del Estado en cuestión.

Ahora el proceso en el que estas capacidades se desarrollan es diferente para las institucionales y las técnicas, las primeras, tienen como punto clave el desarrollo de incentivos que permitan una estrecha relación con el entorno, reduciendo la incertidumbre y buscando un cambio institucional enfatizando en la relación entre instituciones y organizaciones donde la regulación estatal funcione como punto de mediación.

Las capacidades institucionales son el punto de partida, ya que un análisis de estas nos permite entender los alcances que tiene el Estado desde adentro para cubrir los objetivos planteados en la etapa de implementación.

Diversos autores ubican el término capacidades institucionales como sinónimo de las capacidades estatales, sin embargo partiremos desde el supuesto de que las capacidades institucionales son parte de las estatales, desde una perspectiva administrativa, económica y política.

Por su parte las capacidades técnicas hacen referencia a los medios por los cuales el Estado contiene las necesidades sociales, estas incluyen los

recursos económicos y humanos principalmente, los cuales son esenciales en el diseño de políticas públicas ya que el Estado no puede dar más de lo que tiene y la asignación de recursos se convierte en un punto clave.

El proceso de implementación, al igual que todo en la administración pública ha sido el resultado de una evolución histórica social, donde la dicotomía política-administración se ha mantenido pese a los esfuerzos en diversos pasajes históricos por reducirla, en especial cuando el acto de implementar una acción política puede ser considerado el punto máximo del accionar de la administración pública, ya que es cuando se ven las capacidades de este para reducir un problema social al mínimo.

A partir de la llamada “segunda generación de reformas”, donde se buscaba una democratización en América Latina, se buscaba crear una reestructuración institucional, que enfocará el análisis de las capacidades estatales como punto esencial en el diseño e implementación de acciones políticas en los Estados de la región, por lo que en la actualidad se vuelve indispensable poder tener un planteamiento de este aspecto en la toma de decisiones.

### *1.2 Evaluación de las capacidades Estatales*

Como ya he mencionado la evaluación de las capacidades estatales puede determinar el éxito o fracaso de las decisiones políticas de un gobierno, por lo que una revisión adecuada de estas de manera previa a la formulación de cualquier acción política se convierte en parte vital de la misma.

Para Guillermo Alonso (2007) es muy importante identificar desde un inicio la entidad encargada de llevar a cabo las decisiones políticas ya que en caso de ser una institución, secretaría o dependencia también es muy importante realizar un análisis de las capacidades de esta y su fortaleza institucional, por lo que para realizar un análisis adecuado es necesario realizar una investigación de las medidas tomadas por la Reforma y los actores institucionales involucrados.

Desde este punto es necesario en primera instancia realizar un análisis de los déficits institucionales, como puede ser la corrupción, para posteriormente realizar un análisis de la brecha con el entorno social, así como un mapeo de actores involucrados, tomando en cuenta las ausencias u omisiones institucionales que permiten fugas o fallas.

Lo que se plantea para poder realizar un análisis adecuado de una política o en este caso reforma es poder identificar las brechas que existen entre el Estado y su entorno, basándonos en los objetivos de esta y la estructura de las relaciones entre los actores involucrados así como con la sociedad civil, de manera más específica la población objetivo.

Alonso también nos hace hincapié en la necesidad de realizar un análisis interno de las instituciones desde dos perspectivas, la macro y la micro, donde se tomen en cuenta las relaciones institucionales así como la participación de actores y la organización interna.

Las capacidades administrativas incluyen dentro de sus dimensiones las herramientas legislativas y marcos normativos enfocados al tema en cuestión, a manera de poder desarrollar un análisis de las brechas que existen en torno a los objetivos de la política pública o reforma planteada, de esta manera identificando las redes políticas<sup>3</sup>, observando la expansión, alcances y efectividad del poder infraestructural del Estado (Alonso, 2007).

En este punto es necesario realizar un desglose de cómo se llevará a cabo el análisis en primer punto institucional, para lo que reuniendo la opinión de diversos autores como los mencionados en el párrafo anterior, se tomarán en cuenta en primer plano el panorama institucional encargado de la reforma, los objetivos de la misma y realizar un análisis comparativo para poder determinar las capacidades en este sentido, tomando en cuenta las herramientas de este marco institucional para determinar sus resultados, por ejemplo los incentivos que inducen a ciertas prácticas y comportamientos ya que ni las instituciones ni los actores operan en un vacío.

---

<sup>3</sup> Para definir una red política es necesario identificar los actores que la conforman, las relaciones que los vinculan y los límites dentro y fuera de ellas. Los límites de estas se definen a través de un reconocimiento mutuo fundado en la relevancia o en la inserción de los actores.

En segunda instancia es necesario realizar un análisis de la brecha institucional que existe con el entorno y los diversos factores externos que puedan incidir en el comportamiento y desarrollo de los objetivos de la acción política en cuestión, factores como los financiamientos externos o actores privados involucrados, la articulación de las redes interorganizacionales involucradas en la implementación de la misma además de un necesario análisis del panorama social.

Un punto fundamental para el análisis de este tema será el entendimiento de la brecha o el fallo que existe entre la organización y planeación institucional y las relaciones informales internas, así como las relaciones, distribución de tareas y la planeación jerárquica.

Para poder analizar la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las políticas públicas es necesario entender el ciclo de vida de las mismas, el cual se divide en las siguientes etapas:

- Gestación: donde surgen y se identifican los problemas públicos
- Diseño: donde se analiza el problema, las soluciones y la factibilidad con la finalidad de generar un plan de acción de política pública.
- Implementación: Donde se ejecutan las acciones políticas, se legisla y presupuesta
- Evaluación de impacto: Donde se realiza la evaluación de los efectos de la política pública (Arellano Gault & Blanco, 2013)

En este punto es necesario cambiar la perspectiva teórica para poder hacer un análisis más adecuado de los objetivos que cualquier reforma debe tener con respecto a la necesidad social que debe cubrir, como ya había mencionado al principio de esta investigación hay principios sobre los cuales se debe basar una acción política: la justicia distributiva, la gobernabilidad y la democracia; términos que es necesario revisar para poder analizar la reforma.

Por su parte la justicia distributiva aparece como un punto de partida en la que la repartición equitativa y justa de los bienes del Estado con la sociedad es necesaria, sin duda al hablar de justicia debemos retomar la teoría de Jonh Rawls y los trabajos que desde este han surgido respecto al tema, como el de

Alejandra Zúñiga de la Universidad Diego Portales en Chile quien realizó un análisis partiendo desde este supuesto teórico enfocado en el sistema sanitario Estadounidense para poder explicar las deficiencias del Estado en la materia (Zúñiga-Fajuri, 2011).

Rawls desmenuza el término justicia partiendo desde una perspectiva de utilidad, es decir actuar de manera racional respecto al principio de que el individuo ve por su bien personal sin afectar a otras personas, maximizando el bien, organizando a una sociedad a manera que sea justa, donde las instituciones sean el resultado de una suma de satisfacciones. Sin embargo este principio se encuentra limitado a explicar las libertades de igualdad ciudadana.

Para poder tomar en cuenta todo lo que implican las capacidades estatales hasta este punto es necesario saber cómo se realiza un correcto análisis de estas al momento de llevarlo a una dimensión específica como lo es el sector educativo, en este sentido véase Gráfico 1 para poder tener una estructura de los niveles de análisis, tomando en cuenta los factores internos y externos del Estado.

### GRÁFICO 1

Niveles de análisis de las Capacidades Estatales



Fuente: Elaboración propia

Weaver y Rockman establecen diez capacidades que debe tener todo Estado para resolver conflictos sociales de manera adecuada:

- Establecer y mantener prioridades
- Focalizar el uso de los recursos de manera eficiente
- Innovar ante el fallo de una decisión previa o política actual
- Coordinar los objetivos conflictivos en un todo coherentes
- Imponer pérdidas a los grupos elite o de poder
- Representar los intereses difusos y no organizados
- Asegurar la efectiva implementación de las políticas públicas
- Hacer y mantener compromisos internacionales, y;
- Manejar las divisiones políticas para evitar conflictos civiles (Tsebelis, 1998)

Hay algo que es necesario precisar, el análisis de las capacidades no es homogéneo para todos los sectores y mucho menos para países diferentes, si bien existen similitudes expuestas por índices o evaluaciones, es muy importante partir desde el hecho de que todos los sectores se desarrollan de diferente manera, para este caso es evidente que el desarrollo educativo en México no es el mismo que en Estados Unidos o Latinoamérica, ni tampoco es igual que el desarrollo en salud.

Ante lo planteado en el párrafo anterior es necesario saber que una evaluación de capacidades estatales, es decir institucionales y técnicas, debe ser específico para la política pública, instancia o sector en cuestión.

Posteriormente al análisis previo a la formulación de cualquier acción política es necesario realizar también uno de la puesta en práctica, lo cual Oscar Oszlak llama “procesos de implementación”, para lo que es necesario realizar un análisis sobre la dinámica burocrática tomando en cuenta modelos vigentes y las acciones emprendidas a partir de la acción política, programa público o legislación en cuestión (Oszlak, 2015)

La evaluación<sup>4</sup> de acciones políticas es parte esencial de la vida de cualquier instancia gubernamental, lo cual permite que los miembros conozcan los resultados de sus decisiones y acciones, así como identificar los puntos clave para poder modificar y realizar de una manera más adecuada la toma de futuras decisiones.

La forma de medir la efectividad de un gobierno ha ido cambiando a lo largo del tiempo, se llegó a medir en torno a la cantidad de infraestructura creada, sin embargo en épocas de escasez fue necesario medir las acciones políticas, en donde los actores políticos son parte de este engranaje institucional que tiene como objetivo ofrecer servicios de calidad.

Evaluar significa apreciar los efectos de dicha acción política en materia política, económica y social en un área y tiempo determinado donde el evaluador elige un procedimiento, método de observación y forma de razonar específicos. Para poder realizar una evaluación hay que tomar en cuenta puntos de partida esenciales:

- En primer plano los objetivos generales de la política pública, con la finalidad de conocer las metas de esta y su cumplimiento al momento de evaluar.
- En segundo lugar es necesario analizar los criterios, las cuales son como las llama Juan Pablo Guerrero, "*las reglas para conocer la verdad*" y se hacen tangibles por medio de métodos de observación y análisis.
- Los valores remiten a la importancia, la calidad, cantidad, utilidad, la eficacia, entre otros de la política pública.
- Por último las normas, que son los preceptos de las conductas que inducen a analizar el actuar de un ente gubernamental. (Guerrero Amparán, 1995)

Una evaluación se apoya de herramientas de diferentes índoles, desde estadísticas, análisis de relaciones políticas y discursos, entre otras, en el caso de esta investigación no realizaremos un análisis de diseño o impacto de la

---

<sup>4</sup> Se pueden realizar evaluaciones internas por parte de la instancia a cargo de la política pública en cuestión o externa, que es realizada por un evaluador no integrado a la organización de la institución en cuestión

política pública, sin embargo me parece importante reconocer los conceptos anteriores para poder partir del impacto de la Reforma Educativa.

### *1.3 Corrupción en México, un camino largo y complicado.*

Como ya hemos podido ver, existen diversos factores que vuelven al Estado incapaz de cumplir sus funciones, para efectos de este haremos un especial énfasis en la corrupción y sus variantes con la finalidad de poder explicar las deficiencias institucionales y sus consecuencias respecto a los objetivos de la reforma constitucional del 2013.

En la historia moderna de la Administración Pública mexicana el Estado se ha enfrentado a múltiples escándalos referentes a casos de corrupción, desde designaciones públicas de manera nepotista<sup>5</sup>, hasta cuentas bancarias de funcionarios públicos con una explicación básicamente irracional.

Para realizar un análisis sistémico de la corrupción en México es necesario partir desde las interrogantes, ¿qué acciones ha tomado el gobierno mexicano para erradicar la corrupción?, ¿cómo afecta la corrupción a los procesos político-administrativos?, ¿cómo conocer y explicar la realidad mexicana en torno a la corrupción tras la transición política?, por lo que en este apartado haremos un recuento teórico e histórico para poder entender el fenómeno y sus repercusiones.

Antes de comenzar a adentrarnos en el tema es importante mencionar algo a lo que Dussauge ya hizo referencia, es muy complicado e incluso casi imposible ofrecer juicios precisos sobre la persistencia, disminución o incremento de los niveles de corrupción o índices afines ya que los métodos de medición<sup>6</sup> o evaluación de políticas públicas o procesos administrativos son diversos y su conocimiento aún es limitado, además que comparar los procesos de evaluación

---

<sup>5</sup> El Nepotismo es la forma en la que se le conoce a la asignación de plazas públicas por parte de funcionarios para sus familiares/conocidos sin ningún tipo de mérito. Una época marcada por esto sin duda fue el sexenio de López Portillo.

<sup>6</sup> Desde 1995 se publica el Índice de percepción de corrupción (IPC) de Transparency International, siendo uno de los principales en la materia, sin embargo también tiene limitaciones y mide principalmente “percepciones”.

de hace 20 años con los que hay ahora es prácticamente inútil, por lo que el análisis requiere un entendimiento del contexto sociopolítico y metodológico de la época a estudiar.

Existen múltiples definiciones alrededor del término corrupción, los cuales son muy cercanos, sin embargo, comenzaremos el análisis partiendo de lo que menciona Mauricio Merino al plantear a la corrupción como una de las causas de la ineficiencia gubernamental y que pese a los esfuerzos institucionales, prevalece debido a que el sistema de capturas de puestos públicos es un tema sin solución aún y siendo la principal causa de las prácticas de corrupción dentro del sistema (Merino, 2013), este autor plantea este fenómeno como el ofrecimiento de argumentos valiosos para los grupos políticos buscando poner a sus familiares y amigos en los diversos puestos públicos.

Por su parte la rendición de cuentas la entenderemos como el desarrollo y uso de mecanismos institucionales que están orientados a obligar a los funcionarios públicos a explicar y justificar sus acciones así como sancionar (parte legal) el uso indebido de los recursos públicos (Dussauge, 2010)

Merino también nos plantea dos formas de poder comprender la corrupción, desde el ámbito burocrático y desde el ámbito institucional, el primero refiriéndose a las prácticas generalizadas dentro del sistema y el segundo referente a lo hecho de manera individual por un funcionario aprovechando los recursos que el Estado tiene para su beneficio.

Como termino referencial para este trabajo tomaremos lo que menciona Transparencia Internacional, quién define corrupción como:

El abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca (Transparency International, 2009).

De igual forma esta organización nos presenta una definición de corrupción política como;

Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio (Transparency International, 2009)

De estos planteamientos podemos concretar que la corrupción lleva sus bases en los individuos y sus decisiones aprovechándose de los recursos públicos y su “poder”.

Este tema ha sido tan relevante en la formación de agenda pública y gobernanza que en la convención de Praga de 2011 se determinó que la corrupción en todos los niveles de gobierno es parte fundamental de la crisis de gobernanza que se vive en el mundo además que impide el desarrollo económico, político y social, tomando como punto de partida las prácticas que parecen legales, tales como relaciones financieras ocultas, contribuciones a campañas políticas; o prácticas que son reconocidas como ilegales que pero que cada vez son más comunes como las llamadas “mordidas”, o enfocado más al tema de esta investigación, la venta, compra y renta de plazas o puestos públicos dentro del sistema educativo, solo como un ejemplo.

Esta convención es reconocida, como lo menciona Merino, por ser la primera que resalta el nivel de peligro que representa la corrupción para los sistemas políticos, no solo como una anomalía, sino como la causa de muchos otros problemas.

En México la transformación de la cultura de la corrupción ha sido complicada, en especial cuando la historia nos atañe un sistema de partido monopólico por 71 años que posteriormente se convirtió en uno de lucha política caracterizada por prácticas ilegales y exceso de violencia, donde si bien, el combate contra la corrupción ha sido una bandera, los resultados son bastante controversiales.

El origen de la corrupción en el país remonta de la época colonial donde la estructuración del sistema jurídico y administrativo heredo prácticas que

persisten en la actualidad, como el patrimonialismo<sup>7</sup>, prácticas facilitadas por la centralización del poder. Por lo que el arraigo cultural es una carga que el sistema no ha podido eliminar, que es a lo que varios autores llaman la “tradicón administrativa latinoamericana”, a lo que se incluyen prácticas como el ya hablado nepotismo, el compadrazgo y el amiguismo posrevolucionario. (Dussauge, 2010)

Las consecuencias de éstas practicas no son para nada desconocidas, ya que la asignación de plazas públicas evidentemente produce que el sistema se guíe bajo una marcada tendencia de lealtad<sup>8</sup> hacia ciertos funcionarios con mayor poder; incluso los recursos públicos han llegado a ser vistos como un bien grupal.

Para 2019 según el barómetro que pública Transparencia Internacional, 9 de cada 10 personas creen que la corrupción es un problema grave en el país, 44% cree que la corrupción aumento y al menos el 34% admitió que ha participado en actos de corrupción como sobornos o mordidas en ese año

## CUADRO 1

### Percepción de la corrupción: Barómetro Global de la Corrupción

<b>Variable</b>	<b>BGC 2017</b>	<b>BGC 2019</b>
<b>Encuestados que perciben que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses.</b>	61%	44%
<b>Encuestados que perciben que la corrupción disminuyó en los últimos 12 meses.</b>	6%	21%
<b>Porcentajes de encuestados que reportan haber sido víctimas de corrupción en algún trámite o servicio</b>	51%	34%
<b>Porcentaje de los encuestados que considera que el gobierno en funciones</b>	24%	61%

<sup>7</sup> El patrimonialismo refiere al uso discrecional, privado de recursos del Estado por parte de funcionarios públicos o gobernantes en turno.

<sup>8</sup> Incluso como lo menciona Dussauge la formación de equipos o “camarillas” alrededor de un funcionario siguen siendo prácticas comunes en la administración pública mexicana en cualquier nivel

<b>está manejando bien o muy bien la lucha contra la corrupción</b>		
---	--	--

Fuente: Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional (2017). Barómetro Global de la Corrupción 2017, en: <https://www.tm.org.mx/barómetro-al-2017>, Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional (2019). Barómetro Global de la Corrupción 2019, en: <https://www.tm.org.mx/barómetro-al-2019>

Los datos anteriores no son excepcionales, en México se ha tenido este problema como bandera a lo largo de la historia, y si bien en diferentes sexenios se ha “luchado” contra la corrupción fue hasta los 80’s cuando se comenzó a estructurar un programa institucional para este combate.

Como toda reforma o política las políticas anti-corrupción en México han sido el resultado de un progreso histórico en la materia, donde se han visto involucrados factores como transiciones políticas, la competencia política, y la influencia internacional<sup>9</sup> así como la de organizaciones sociales, medios de comunicación y la sociedad en general.

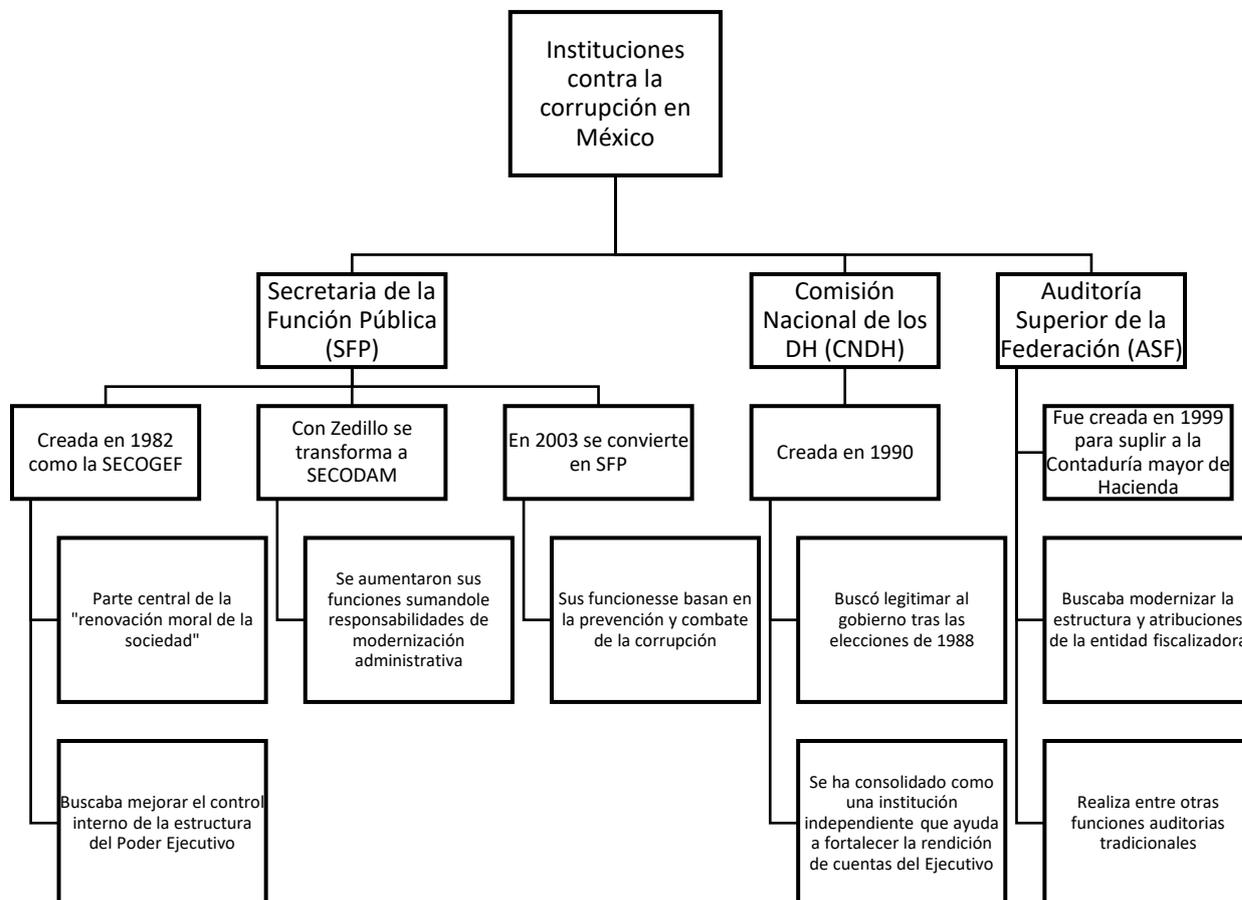
El punto máximo en el proceso de combate a la corrupción fue la creación de instituciones como la Secretaría de la Función Pública (SFP desde ahora) en 1982, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH desde ahora) en 1990 y la Auditoría Superior de la Federación (ASF desde ahora) en 1999, así como en 2015 tras el debate en el Congreso se aprobó el paquete anticorrupción que da paso a la creación del Sistema Nacional Anti-Corrupción, sin embargo hagamos un repaso histórico de lo que México ha realizado en contra de la corrupción desde la creación de la SFP.

---

<sup>9</sup> México ha tomado como marco referencial en diferentes rubros las acciones tomadas por otros países, así como las participaciones en foros internacionales.

## GRÁFICO 2

### Instituciones contra la corrupción en México



Fuente: Elaboración propia con base en Dussauge, M. I. (2010). COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: AVANCES, LIMITACIONES, PENDIENTES Y RETROCESOS. En J. L. Mendez, *Los grandes problemas de México XIII: Políticas Públicas* (págs. 209-247). Ciudad de México: Colegio de México.

Hablemos en retrospectiva de estas acciones (véase Gráfico 2), en 1982 fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), la cual buscaba combatir la desconfianza que existía por parte de la sociedad para con el gobierno encabezado por Miguel De La Madrid. Esta se transformó en la a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) con Zedillo, incrementando las tareas que esta tenía, buscando el simplificar los trámites, hasta 2003 que se transformó en la Secretaría de la Función Pública (Dussauge, 2010).

La Secretaria de la Función pública, al igual que el resto de las Secretarías de la Administración Pública Federal es dependiente del Poder Ejecutivo Federal, sus funciones prácticamente se basan en que los funcionarios públicos se apeguen a las leyes y normas; así como sus homologas, esta se fundamenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus facultades están descritas en el Artículo 37 de dicha ley, de las cuales destacan el cumplimiento de la fiscalización federal y procesos de control y auditoría, así mismo audita sobre gastos federales, determina política de compras de la Federación y dirige el Sistema Profesional de Carrera<sup>10</sup> (SPC desde ahora) (LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1976).

Ahora si bien esta instancia en sus inicios era comparada con otras instituciones de diversos países encargadas del combate a la corrupción es necesario mencionar que en nuestro caso tiene algunas deficiencias, encabezadas por esta falta de autonomía, si bien administrativamente esta ofrece un fortalecimiento institucional a la prevención y a la rendición de cuentas, no persigue delitos.

La segunda institución creada con la finalidad de brindar un apoyo al combate de la corrupción es la CNDH en 1990 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, esta institución al igual que la SFP buscaba limpiar la imagen institucional y mostrar a nivel interno y externo una imagen legítima del Estado mexicano frente a la corrupción y defensor de los derechos humanos.

Al igual que la SFP, la CNDH ha apoyado al Estado a fortalecer la vía institucional para obligar a mejores y más detalladas explicaciones de las acciones que toman los diferentes actores públicos. Sin embargo su principal debilidad sin duda es la falta de seriedad en sus resoluciones debido a que al no ser vinculantes no emiten sanciones directas, por lo que no siempre llegan a una correcta ejecución.

Por último la Auditoría Superior de la Federación fue creada en 1999 ante la necesidad de una modernización administrativa en el gobierno de Ernesto

---

<sup>10</sup> El SPC es una herramienta que tiene como fundamento el mejoramiento así como la profesionalización del servicio público mediante su cuerpo burocrático, buscando la eficiencia y eficacia de la gestión pública mediante el pleno desarrollo de este sector.

Zedillo, además de que el Poder Legislativo buscaba tener un mayor control sobre el Ejecutivo.

La ASF realiza auditorías tradicionales, de desempeño y evaluaciones de resultados, además de promover las responsabilidades de los servidores públicos, este goza de autonomía técnica y de gestión, por lo que decide su organización interna y de acuerdo a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación el ejercicio de la fiscalización se realiza bajo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Con la finalidad de clarificar el trabajo de la ASF, se le otorga al Poder Legislativo la injerencia sobre la Comisión de Vigilancia, la cual tiene la finalidad de evaluar el desempeño del gobierno así como la correcta fiscalización de los ingresos y egresos federales, revisando el correcto uso de los recursos públicos

Todos estos caminos nos han llevado a una meta en común, lograr la transparencia y legitimidad de las acciones por parte del gobierno mexicano, con el objetivo de reconocer el derecho al acceso a la información pública, el cual permite que los ciudadanos conozcan, accedan y puedan evaluar la información que parte del sector público.

La transparencia es parte de la lucha en el combate a la corrupción, y al igual que las instituciones anteriores, esta ha tenido un proceso formativo, donde la misma historia nos demanda la necesidad de que este derecho se convierta en fundamental en la vida pública, y al igual que cualquier acto de corrupción este tiene inmiscuidos actores, tiempo, organismos, instituciones y la necesidad de cumplimiento de un objetivo, hacer el poder más público y orientado a los ciudadanos.

Evidentemente nace el cuestionamiento de ¿cómo podemos hacer más transparente al Estado?, y si bien existen múltiples teorías sobre transparencia, la respuesta siempre está orientada a tener instituciones de mayor calidad y un respaldo normativo adecuado al contexto sociopolítico, viendo a la transparencia como un motor de cambio con un papel importante por parte de los ciudadanos como vigilantes y supervisores.

Existen secretos que no afectan el desarrollo de las democracias modernas<sup>11</sup>, pero en este sentido la publicidad y el Espacio público son parte fundamental para un desarrollo pleno y acorde al derecho fundamental de la transparencia. Lo público se presenta como una interacción que incluye una diversidad de actores, organizaciones, instituciones que hacen el quehacer colectivo (Uvalle Berrones, 2016).

La importancia de la transparencia en la vida pública radica en la necesidad de crear un vínculo de confianza entre las instituciones y la sociedad, y claro favorece al acercamiento a la evaluación de las acciones políticas, empoderando los mecanismos de rendición de cuentas. Uvalle nos presenta a la transparencia desde una perspectiva en tres dimensiones:

- Una dimensión técnica: esta dimensión es sobre los procesos del gobierno para diseñar y ejecutar las acciones en pro de promover la transparencia.
- Una dimensión política: es el punto donde existe el dialogo entre los gobernados y sus gobernantes.
- Una dimensión institucional: es la instancia donde se están las reglas del juego, bajo las cuales se rige el marco en el cual se mueven los actores (Uvalle Berrones, 2016).

La materialización institucional en materia de transparencia es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información Pública y protección de datos personales (INAI desde ahora), es un órgano que se encarga de promover la transparencia y el derecho al acceso a la información pública. Este órgano cuenta con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión. Su función se resume en cumplir y hacer cumplir la Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública.

El INAI nace en 2002 bajo el nombre del IFAI (Instituto Federal de acceso a la Información Pública fundamentado en la Ley Fe Ley General de Transparencia

---

<sup>11</sup> Secretos en materia de seguridad pública como información nuclear, información del ejército, estrategias de combate contra el crimen organizado, entre otros. <sup>11</sup> El artículo 113 de la ley de transparencia y acceso a la información pública indica la información que puede reservar el Estado con la finalidad de salvaguardar la seguridad nacional

y acceso a la Información Pública para orientar al servicio público a un correcto uso de los recursos así como una correcta rendición de cuentas.

En 2015 tras a nueva Ley de transparencia el IFAI se transformó en el INAI, modificando su visión, misión y objetivos, incrementando su alcance más allá de la federación, es decir, a los Estados y Municipios. Tras la reestructuración hubo una mejora a la Plataforma Nacional de Transparencia, dando apertura a casos e investigaciones relacionadas con corrupción como la Casa Blanca, las empresas fantasmas de Duarte y casos de investigación como la carpeta de investigación del caso de Luis Donald Colosio o el caso Ayotzinapa<sup>12</sup>

La información que emite el gobierno al dominio público debe tener ciertas características como ser clara, relevante, oportuna, confiable y de fácil acceso para la comunidad.

Como ya lo mencione, desde los ochentas se promovió el accionar institucional en la materia, acompañados de herramientas jurídicas, las cuales son desde leyes hasta reformas constitucionales con la finalidad de combatir los diversos actos relacionados con corrupción, podemos ver una compilación de las principales de 1982 a 2010 (véase cuadro 2).

## CUADRO 2

### Algunas legislaciones contra la corrupción en México

<b>Ley</b>	<b>Tipos de corrupción que pretenden eliminar las normas</b>
<b>Ley de responsabilidad de los servidores públicos/ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</b>	Uso indebido de los recursos públicos Enriquecimiento ilícito Abusos de autoridad Conflictos de interés
<b>Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público / Ley de obras públicas y Servicios Relacionados con las Mismas</b>	Favoritismos Sobornos

<sup>12</sup> Información recuperada de: Maza, A. (22 de Enero de 2021). Del IFAI al INAI: La lucha por el derecho a saber. El Sol de México, págs. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/del-ifai-al-inai-la-lucha-por-el-derecho-a-saber-6274532.html>.

<b>Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la Administración Pública Federal</b>	“Amiguismo” y “Compadrazgo” Politización de la gestión de personal
<b>Ley Federal y Acceso a la Información Pública Gubernamental / Reforma al art. 6 constitucional</b>	Secrecía / Asimetrías de información Destrucción de Información pública Uso político de recursos públicos
<b>Convenciones Internacionales</b>	Cohecho <sup>13</sup> en transacciones comerciales internacionales Bloqueo de dinero
<b>Reforma constitucional en contabilidad, gasto público y fiscalización</b>	Uso discrecional o político electoral de recursos públicos Asimetrías de información / Ausencia de rendición de cuentas
<b>Código de ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*</b>	Combate a todo tipo de corrupción realizada por servidores públicos mediante el fomento de los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público

Fuente: Dussauge, M. I. (2010). COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: AVANCES, LIMITACIONES, PENDIENTES Y RETROCESOS. En J. L. Mendez, *Los grandes problemas de México XIII: Políticas Públicas* (págs. 209-247). Ciudad de México: Colegio de México.

\*Anexo propio, no perteneciente al cuadro original

Ahora que hemos dado un breve repaso a lo que es la corrupción y las capacidades estatales es necesario que entendamos algo fundamental para continuar con esta investigación y es el cómo podemos observar este fenómeno para poder realizar un correcto análisis de sus efectos en el sistema político y administrativo mexicano.

Para esto tomaré como referencia lo dicho por el experto en el tema Luis Daniel Vázquez, quien nos recomienda un análisis de la corrupción desde dos niveles de análisis: el objetivo y el subjetivo. A continuación desglosaré cada uno de ellos.

En primera instancia el nivel subjetivo es de lo que ya hemos hablado al inicio de este capítulo, los índices que miden percepciones como puede ser el de Transparency International (TI). Por su parte, los objetivos son los que miden hechos específicos como cantidad de lavado de dinero o sobornos

<sup>13</sup> El cohecho es el acto de soborno a un funcionario público activo o aceptación del soborno

contabilizados. Es evidente que los últimos son el resultado de una investigación en la materia, por lo que su obtención es complicada de facto.

A nivel nacional también contamos con mecanismos que reúnen datos en materia de percepción de corrupción, por su parte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI desde ahora) realiza su propia Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Pública (ENVIPE desde ahora).

La ENVIPE hace encuestas sobre percepción de corrupción en víctimas directas, es decir, que tanto se ven afectados los ciudadanos y los hogares con este fenómeno, dentro de las categorías que evalúa, incluye delitos como robos de vehículos, asaltos a mano armada, robo a casa habitación, entre otros, además de crímenes como narcotráfico, extorsiones y fraude, delincuencia organizada y trata de personas, la cual en el 2020 emitió los siguientes resultados:

### CUADRO 3

#### Víctimas de la corrupción en México 2019

<b>Variable</b>	<b>Resultados con base en la percepción</b>
<b>Victimas de 18 años o más</b>	22.3 millones
<b>Porcentaje de víctimas que no realiza una denuncia debido a que tiene desconfianza en la autoridad</b>	15%
<b>Porcentaje de víctimas que no realiza una denuncia debido a que lo considera una pérdida de tiempo</b>	36.3%
<b>Porcentaje de delitos no denunciados</b>	92.4%
<b>Percepción de inseguridad</b>	78.6%

Fuente: Elaboración Propia con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Pública (ENVIPE) 2020, Diciembre 2020, INEGI.

La percepción como lo hemos revisado con anterioridad es una limitante como tal a la teoría debido a que no nos permite contemplar de manera exacta la profundidad del problema, sin embargo, lo que si nos permite es tener un

acercamiento de lo que ocurre con respecto a lo que el actor más importante (la sociedad) obtiene como impacto.

Lo interesante de estos datos es que si bien son una encuesta orientada a la seguridad pública, podemos comenzar a ver la brecha entre la sociedad mexicana y sus instituciones, lo cual analizaremos en capítulo dos. Para poder seguir profundizando en el punto de choque entre las variables de capacidades estatales y corrupción en el siguiente capítulo abordaremos ambas ya enfocadas al sector educativo.

## CAPITULO II: EDUCACIÓN EN MÉXICO

*“El conocimiento es sólo una de las representaciones de la existencia.”*

-José Vasconcelos

La educación es la herramienta que tienen los Estados para poder asegurar el desarrollo a corto, mediano y largo plazo, por lo que la calidad de esta es esencial en la construcción de una sociedad autosustentable y sobre todo capaz de crecer económica, política y socialmente.

A lo largo de la historia de México la educación ha sufrido altas y bajas debido a diversos factores internos y externos del sistema los cuales analizaremos en este capítulo, así como las herramientas de las cuales dispone el Estado para asegurar el derecho fundamental de la educación bajo lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde el artículo 3 estipula que la educación debe ser universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

Este capítulo se dividirá en tres partes, primero hare una revisión histórica de lo acontecido alrededor de la formación de un sistema educativo en México, posteriormente hablaré de sus debilidades y los principales actos de corrupción para finalmente plantear un análisis sistémico de México frente a la reforma del 2013.

La importancia de este capítulo radica en la necesidad de tener un contexto histórico a la reforma, además de poder entender cómo es que el Estado y en especial el Sistema Educativo Mexicano ha formado sus capacidades para poder reducir sus limitantes, en especial, la corrupción (la cual analizaremos en el segundo apartado) y finalmente como es que se llega a la reforma con esto.

Para finalizar este capítulo haré un recuento de las capacidades que tenía el Estado antes de la reforma para poder evaluar el accionar que tuvo esta posterior al 2013.

## *2.1 Antecedentes de la reforma.*

México es en muchos aspectos referencia para el resto de América Latina, sin embargo, la cuestión educacional es un tema aparte en el que se requiere entender el contexto histórico para poder emitir una opinión al respecto ya que es la principal causa del avance o rezago del país en muchos aspectos actualmente.

El Siglo XX representó para el país una transformación total, pasando de ser un país en su mayoría analfabeta a un país en el que al final del siglo este problema solo afectaba a no más del 10% de la sociedad, sin embargo, los problemas para la distribución educativa fueron muy marcados: no existía una equidad de oportunidades, la calidad de la educación<sup>14</sup> no era la óptima y la gestión del Sistema Educativo siempre estuvo marcada por altibajos.

Antes de esta reforma en México han existido al menos 7 reformas educativas “globales” como las llama Guevara Niebla, se remonta a 1917 con las primeras campañas de alfabetización en las escuelas rurales, posteriormente nace el proyecto de educación socialista que buscaba una sociedad igualitaria (Guevara N., 2016).

El planteamiento de 1917 responde a la victoria de los radicales antirreligiosos le brindo un enfoque jacobino a la educación en México desde el planteamiento constitucional, este enfoque es crucial debido a que sobre este se basan las reformas que se han dado alrededor de la historia, con la finalidad de poder tener un análisis comparativo al final es necesario conocer cómo se planteó el artículo en esta constitución.

Como bien lo menciona Carlos Ornelas, el planteamiento de 1917 se vio sesgado debido a la contienda entre liberales y conservadores por la laicidad educativa, la facción carrancista defendía la “libertad de enseñanza” de la constitución de 1857, y la otra facción se preocupaba más por la cuestión económica, además que la comisión revisora del artículo 3 estaba constituido

---

<sup>14</sup> En el Siglo XX la educación en México y sobre todo la gestión por parte de la SEP se basó en el crecimiento en cantidad más no en calidad.

principalmente por radicales (Ornelas, 1995), por lo que el artículo quedó de esta manera:

*La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.*

*En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria<sup>15</sup>*

Para este punto ya se había creado la Secretaría de Educación Pública (SEP desde ahora), en 1921 por el decreto del entonces presidente Álvaro Obregón y del entonces Rector de la Universidad Nacional, José Vasconcelos, la SEP se planteó como una herramienta que elevaría la cultura en los mexicanos y sobre todo empoderaría a los sectores más atrasados: los indígenas y campesinos.

La única solución que existía en ese momento coyuntural era la centralización de la educación, para fomentar un trabajo desde las bases en la distribución de un derecho fundamental como lo es la educación, si bien en 1917 se le dio la responsabilidad al Municipio, estos no lograban brindar educación de calidad y mucho menos responder a las exigencias que la educación representó para el país y los Estados no cubrían a toda la población.

La centralización o el inicio de la federalización de la educación en México no obtuvieron los resultados deseados, el robustecimiento de la burocracia dentro de la SEP emitió de manera directa un problema de reducción en la eficiencia y eficacia de la misma, perdiendo la participación de los grupos vulnerables, y prácticamente desapareciendo la participación del nivel municipal, por lo que

---

<sup>15</sup> Información obtenida del artículo en la página de la Cámara de Diputados titulado: “evolución jurídica del artículo 3 constitucional en relación a la gratuidad de la educación superior”, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/evolucion.htm>

como bien lo menciona Carlos Ornelas (1994), el sistema requería un cambio, el cual se dio.

En 1934 se establece la educación primaria como obligatoria así como el carácter socialista de la educación, el cual sería suprimido en 1946 en la reforma. En 1945 se impulsa el proyecto de educación tecnológica, en 1952 el de unidad nacional y en 1958 el de 11 años para entender la explosión demográfica, donde también nace el libro de texto gratuito.

La reforma de 1946 a diferencia de sus antecesoras tuvo una vida más larga, fue hasta 1980 que se modificó y únicamente se le agregó una clausula<sup>16</sup>, pese a que en estos años se vivieron movimientos estudiantiles, encabezados por el de 1968, el cual fue un detonante para futuras modificaciones hasta la modificación

A partir de 1970 se crean unidades regionales descentralizadas para brindar servicios en algunas entidades las cuales para el final de la década ya existían en cada Estado, buscando agilizar los trámites burocráticos, además de mejorar la calidad de la educación y usar de manera eficiente los recursos materiales y humanos (Reyes, 2011).

En 1976, 1979 y 1982 la descentralización educativa da apertura a la creación del plan nacional, además que la crisis económica de 1982 afectó los programas educativos. (Núñez, 2017) .

Desde 1992 se comenzó un proceso de federalización de la educación, entenderemos el federalizar como el fomento a la participación de todos los niveles de gobierno, el cual si bien comenzó desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, no se llevó a la práctica de manera sustancial debido a lo mencionado en párrafos anteriores.

En 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB desde ahora) el cual tenía 3 líneas de políticas públicas en materia de educación:

---

<sup>16</sup> En 1980 se reforma de nuevo el artículo 3 constitucional, donde se incluye la autonomía de las universidades.

- La reorganización del sistema educativo
- Reformular los contenidos y materiales educativos
- Revalorar la función magisterial (Núñez, 2017)

El ANMEB significaba un avance en la federalización educativa, ya que posterior a esto el siguiente año se ejecutaría la reforma al artículo 3 constitucional, promulgando la Ley General de Educación, facultando a la Federación a poder determinar los planes de estudio a nivel básico y medio superior, además de redistribuyendo las tareas de la Federación a los Estados. Para 1993 se establece por primera vez la secundaria como educación obligatoria, además se agrega que todo individuo tiene derecho a recibir educación.

La SEP buscaba brindar una distribución adecuada y mejorar la calidad de la educación mientras le restaba poder al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE desde ahora); en este punto es importante resaltar el poder que dicho Sindicato tenía, con espacios reservados en el Congreso además del respaldo del gobierno en turno.

El programa de Desarrollo Educativo de 1995-2000 buscaba impulsar las oportunidades de explotar la riqueza del país mediante la equidad y la calidad y pertinencia de la educación, reafirmando su carácter nacionalista y solidario ante los nuevos retos que el contexto mundial significaba; tuvo como objetivos;

- Ampliar las oportunidades de educación
- Educar a la población adulta
- Mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia (SEP, 1995)

En 1993 se promulga en el Diario Oficial de la Federación (DOF desde ahora) la Ley general de Educación que suple a la Ley Federal de Educación de 1973 como consecuencia de la reforma de 1992, esta Ley representa el cuerpo del proyecto educativo del gobierno de Salinas de Gortari buscando el consenso social, la legitimidad del Estado Mexicano (Ornelas, 1995).

Podemos decir sin duda que la reforma fue una consecuencia de una crisis educativa que se vivió en más de 60 años en el país, donde como algunos

autores mencionan se vino de más a menos en el nivel y calidad de la educación en México. El problema central es que se ha dejado de lado el análisis cualitativo de la educación en México impulsando más el cuantitativo.

Los principales problemas del deterioro educativo durante muchos años fueron ocultos como lo son el abandono escolar, la precariedad de las escuelas rurales, la nula o ineficiente formación de los maestros, el descuido de la formación ética y cívica de los estudiantes, los planes de estudio anticuados y obsoletos, la rigidez de las estructuras administrativas de las escuelas, la infraestructura vieja y deteriorada, la falta de equipo para optimizar la educación y el control que ejerce el sindicato sobre la educación del país (Guevara N., 2016).

Con la transición política del 2000 encabezada por el titular del Ejecutivo federal Vicente Fox Quesada, vinieron una serie de reformas que buscaban legitimar un proyecto de nación diferente al que se vivió con el partido hegemónico, buscando encontrar las fallas de administraciones anteriores y plasmarlas en estas. En el caso de la educación se presenta el Programa Nacional de Educación 2001-2006, el cual reclamaba hacer cambios profundos dentro del sistema, sin embargo la falta de fuerza política se vio reflejada al igual que en el resto de reformas.

El Programa contenía una estrategia integral para lograr el cambio que la sociedad necesitaba, desde un planteamiento enfocado a metas u objetivos, una evaluación interna y una perspectiva evolutiva a corto, mediano y largo plazo, pero sobre todo y lo que me interesa poner sobre la mesa es que existía una intención de un cambio sobre la gestión de la educación en México, poniéndola como punto de partida en la creación e implementación de políticas públicas.

El Programa Nacional de Educación era un conjunto de políticas públicas que buscaba empoderar la educación en México, planteando un mediano plazo en 2006 (término del sexenio de Fox) y largo plazo en el 2025. Un punto importante dentro del mismo planteamiento es que el Programa planteaba la participación ciudadana como un punto central en el desarrollo de este, así como la participación de las Entidades de la Federación mediante una consulta

ciudadana con apoyo del INEGI y análisis por parte de la SEP, donde se identificaron 11 aspectos que resaltaba la sociedad:

- Becas para estudiantes de educación básica
- Capacitación para profesores
- Educación para adultos
- Educación técnica y media superior
- Fomento de valores ciudadanos
- Actividad física y deporte
- Construcción y mantenimiento de escuelas
- Cultura popular
- Espacios y actividades culturales
- Investigación científica y desarrollo tecnológico
- Universidades (Secretaría de Educación Pública, 2001)

El panorama previo a este Programa se basaba en cuatro variables, primero la demográfica donde es evidente que al fin del siglo anterior existió un aumento poblacional acelerado a nivel mundial, lo que en México significó muchas consecuencias pero una esencial en el análisis educativo, un incremento de las zonas marginadas, lo que representa una necesidad de replanteamiento de estrategias para poder otorgar igualdad de oportunidades entre la población.

La segunda variable era la transición social, existía un cambio organizacional muy diferente en el que se vivió en los 80's o los 90's, con espacios más plurales y una mayor participación ciudadana, todo a consecuencia de la transición política y la globalización<sup>17</sup>.

Ante esto hay dos sectores que son necesarios de analizar, primero el papel de la mujer ante la sociedad, ya que es evidente que existe un cambio sustancial en la forma en la que el país maquina tras el empoderamiento del sector femenino, además de su evidente papel social dentro del desarrollo de la familia. Únicamente de 1970 al 2000 el nivel de empleabilidad femenina se duplicó, lo

---

<sup>17</sup> La globalización simbolizó un mayor número de canales de comunicación y medios informativos, por lo que se impulsa la participación ciudadana y sobre todo la distribución de la información y transparencia, además de la distribución de nuevas ideologías debido al alcance de los medios.

cual muestra el crecimiento de la figura fémica dentro de la sociedad Mexicana (Secretaría de Educación Pública, 2001).

Por último el papel de la juventud, vista en el claro papel central del desarrollo, partiendo desde la perspectiva de que la juventud es el futuro del país, por lo que su educación es parte esencial del crecimiento del mismo.

La tercera variable es la transición económica, tras lo dejado por las políticas económicas de administraciones anteriores, los estragos del neoliberalismo y la globalización económica la perspectiva social con respecto a esto cambio y la necesidad de adaptarse por parte de la educación estaba presente, tomando en cuenta que los modos en los que el conocimiento llega a los mexicanos se modificó.

La última variable es algo de lo que ya he hablado, la transición política y todo lo que esto incluye, ya que justo es esta variable la que se presentó como un obstáculo para el programa. No es para nadie extraño que al hablar del régimen de partido hegemónico venga a la mente una cultura normalizada de desinformación poblacional, por lo que el cambio de paradigma sería complicado, además de ser necesario el tomar en cuenta las relaciones interinstitucionales y políticas entre actores involucrados en la toma de decisiones y más cuando la educación es el motor de la democracia.

Algo que se planteó en el primer capítulo de esta investigación y que se retomó en el planteamiento del Programa Nacional de Educación 2001-2006 es la necesidad de tomar la justicia distributiva como parte crucial del planteamiento de una reforma educativa, buscando que esta sea la causa de mitigar la desigualdad social, planteando la participación del Gobierno Federal en esta mediante una adecuada asignación de recursos y fortaleciendo la identidad nacional.

El programa se presentó ante una serie de complicaciones, además de las ya mencionadas a nivel político, también existía una escasez de especialistas para evaluar y fortalecer los mecanismos de revisión sobre el sistema educativo, además de que aunque existían ya investigaciones por parte del sector

educativo, no existía ningún mecanismo para que éstos formarían parte en la toma de decisiones.

Se planteó en el Programa que para 2025 los resultados serían los siguientes:

*En 2025, el Sistema Educativo Nacional, organizado en función de los valores de equidad y calidad, ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, que constituirá el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de México. (Secretaría de Educación Pública, 2001)*

En este momento evidentemente podemos hacer un análisis de los alcances del programa, los principales logros de la gestión de Fox fue un incremento en el presupuesto otorgado al sector educativo, se intentó impulsar el federalismo educativo y sin duda los planteamientos sobre los que el programa se estableció: equidad, justicia y participación fueron los correctos.

Posteriormente al sexenio de Fox, el gobierno encabezado por Felipe Calderón a manera simbólica para muchos era la continuidad al proyecto Panista en muchos aspectos, sin embargo, no se puede dejar de lado que la manera en la que logró la presidencia fue cuestionada por muchos, por lo que las decisiones políticas carecían de legitimidad por lo que esta era una barrera bastante angosta para el nuevo gobierno

Antes del ANMEB existía una participación mucho más marcada por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), concretamente, del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) tenían una participación en la elaboración e implementación de políticas públicas y reformas educativas, ya que se buscaba que el Magisterio no se opusiera, sin embargo con el nacimiento de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE desde ahora) significó un repudio por parte de las elites dentro de las organizaciones académicas y sindicales educativas

La ACE, anunciada por Calderón, se abanderó por impulsar una “transformación en la calidad educativa”, en teoría esta se formó entre el gobierno federal y la SNTE, pero la verdadera involucrada en la formación de esta fue Elba Esther Gordillo.

Los ejes sobre los cuales se basó la Alianza son los siguientes:

- Modernización de los centros escolares
- Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas
- Bienestar y desarrollo integral de los alumnos
- Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo
- Evaluar para mejorar

Como podemos observar la ACE no presenta ningún cambio sustancial a lo planteado en el Programa del 2001 al 2006, no se ofertó una transformación educativa como se planteaba al principio ni se amplió la cobertura educativa a zonas marginales. Al igual que el Programa de Fox, la ACE se basó en una consulta popular, o al menos esta es la información oficial, sin embargo, siendo críticos podemos observar que fue una decisión tomada desde las cúpulas políticas y fue acompañada de una serie de legislaciones y reglamentaciones secundarias como la ampliación al calendario escolar, una reforma curricular en la educación primaria, entre otras.

En 2002 se hace una reforma más, donde se le agrega al artículo 3 la educación preescolar como obligatoria y se anexo el mandato para el Estado de promover y atender todos los tipos de modalidades educativos, incluyendo el nivel superior, con la finalidad de apoyar y fomentar la investigación científica y la difusión cultural (González Pérez & Fonseca Corona, S/F)

Ahora, ¿cuál es la importancia de una consulta popular en la elaboración de un programa público o reforma constitucional?, la respuesta es sencilla, el poder empoderar las necesidades sociales en torno al contexto que se vive, si bien es importante el poder tomar en cuenta las evaluaciones de reformas anteriores, es necesario tener claro que la reforma es requerida ante nuevas necesidades sociales.

El dilema del federalismo en la educación ha sido hasta cierto punto confuso en muchos aspectos, por un lado está el sector que ha pugnado por una centralización de labores en torno a la educación debido a que los alcances de los otros niveles de gobierno no logran cumplir las expectativas y mucho menos

cumplir las necesidades sociales; y por otro lado está esta constante lucha por darle más participación a los Estados y Municipios.

Varios autores han hecho un análisis al respecto, sin embargo una hipótesis planteada por Carlos Ornelas me parece ideal en este punto, este nos menciona que la descentralización de la educación en México ha significado una redistribución de tareas administrativas únicamente, no a brindarle soberanía a las entidades federativas y mucho menos a redistribuir el poder, y podemos partir desde esta idea para un análisis más detallado en el tercer capítulo (Ornelas, 2008).

### 2.1.1 Sindicalismo educativo en México

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) nace ante la necesidad de unificar las organizaciones magisteriales del país, sin embargo, desde su formación tuvo un problema fundamental para entender su desempeño histórico: no fue un ente autónomo, sino dependiente del partido en el poder, por lo que su labor fue durante muchos años únicamente en el área laboral, viéndose más como un órgano de trabajadores, dejando de lado su labor para con la educación en México.

El SNTE ha estado manchado por su incapacidad de erradicar los síntomas de corrupción internos, además de estar caracterizado por sus numerosos escándalos y poca democracia. De hecho algo que me parece muy interesante es retomar dos ideas de Guevara Niebla, quien llama a esto una “atmosfera generalizada de corrupción”, debido a sus tan recurrentes casos de sobornos, prebendas y concesiones extraordinarias con la finalidad de someter a sus agremiados. (Guevara N., 2016)

El tema de la democratización del SNTE ha sido un problema manifestado con violencia y poca o nula transparencia, el mismo Gilberto menciona que el SNTE hasta antes de la Reforma estuvo bajo un sistema de “caciques”, con solo tres presidentes, Jesús Robles Martínez (1949 a 1972), Carlos Jonguitud Barrios

(1979 a 1989)<sup>18</sup> y la polémica Elba Esther Gordillo (desde 1989 hasta la reforma ella seguía en el cargo).

Es evidente que los mandatos de cada uno de estos personajes son cuestionables, comenzando desde los años en los que existía una marcada pugna por democratizar el Sindicato, los escándalos de Elba Esther<sup>19</sup>, y el marcado yugo que ejerce sobre los maestros, de hecho hablando de esto en el 2006 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE desde ahora), declaro que el SNTE es un lastre para la educación en México debido a que los maestros hacen más caso a lo que este les indica pese a ser trabajadores al servicio del Estado (Santibáñez, 2008).

De la lucha que existió entre los sesenta y los setenta por la democratización del SNTE nacen movimientos dentro del mismo como el Movimiento Revolucionario de Magisterios (MRM), Coordinadora Sindical Democrática (COSID), la Organización Democrática del Magisterio (ODM), entre otras, las cuales estaban en contra del grupo Vanguardia Revolucionaria comandada por Jonguitud, desencadenando en 1979 la creación de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE desde ahora) (Guevara N., 2016).

En 1982 se vive una crisis económica, sin embargo, se sigue operando, y en 1989 tras ya varios conflictos la resistencia crecía y la figura de Jonguitud se diluía, por lo que con un acuerdo directo con el presidente Salinas de Gortari y el Jefe de Gobierno del DF se colocó a Elba Esther Gordillo como dirigente del SNTE y este se conformó como un ente fuerte y con bastante gente, por lo que su papel en las decisiones políticas crecía, incluso el CNTE ya se veía bajo las

---

<sup>18</sup> Su llegada a la presidencia del SNTE se da mediante un golpe de Estado apoyado por el entonces presidente Luis Echeverría.

<sup>19</sup> Hablaremos del papel de Elba Esther Gordillo como actor fundamental en la Reforma en el tercer capítulo, sin embargo podemos mencionar un ejemplo de estos escándalos cuando en 2006 nombran a su yerno subsecretario de educación de manera bastante cuestionable, acto que se atañe a su relación con el entonces presidente Felipe Calderón. (Información tomada de: Redacción AN. (28 de 02 de 2013). Fernando González: yerno, operador político y financiero de Gordillo. Aristegui Noticias, págs. <https://aristeguinoticias.com/2802/mexico/fernando-gonzalez-el-yerno-de-gordillo-que-le-hacia-sus-compras/>)

ordenes de Gordillo, lo cual desencadenó todos los actos de corrupción ya conocidos a nivel nacional.

Ahora es necesario evaluar el papel del SNTE en la educación en México, porque pese a como ya lo mencioné, este al enfocarse mayormente en las cuestiones laborales como salarios y prestaciones, también ha estado presente en la formación de agenda pública, diseño de políticas públicas y reformas en torno a la educación, y tiene todo el sentido, ya que este es el único vínculo que existe entre los maestros, padres de familia y escuelas con la SEP y el poder legislativo, por lo que su labor es fundamental, sin embargo también es necesario realizar una evaluación de su actuar, lo cual extenderé en el tercer capítulo.

Guevara Niebla dice de manera crítica, pero me parece acertada para poder hacer una conclusión parcial:

*“La relación viciosa autoridad-SNTE sobrevivió durante setenta años. No fue sino hasta 2012 que el gobierno federal tomó la iniciativa de romper esta inercia histórica y sentar las bases para una reestructuración profunda, pedagógica y administrativa, del sistema educativo. Asumir esa decisión fue un acto de valor político y ético que ha abierto nuevos horizontes a la educación nacional... Las nuevas condiciones que la ley impone, demandan una transformación de las organizaciones sindicales que fueron diseñadas para servir dentro del sistema educativo que ya cambio y dentro de un país que también se transformó.”* (Guevara N., 2016)

Lo que podemos decir con seguridad es que el SNTE tiene un papel clave en el desarrollo educativo y sobre todo en la erradicación de la corrupción educativa así como en asegurar la justicia distributiva, sin embargo, la facilidad con la que se ha manipulado para llenar las arcas de unos pocos, no ha permitido que este logre sus objetivos.

Pablo Latapí menciona que el papel de un sindicato magisterial es indispensable para la organización de los trabajadores, sin embargo, en México esta realidad ya fue superada por cuestiones ilegítimas, un control gremialista y

corporativista lleno de corrupción, en donde existe un “cogobierno” por parte del SNTE y la SEP de la educación en México (Latapí, 2004).

Ahora, el SNTE se puede ver desde dos perspectivas, primero como un actor dentro del SEM y por otro lado como la oposición, debido a que como lo hemos visto, en la historia de la educación en México, el SNTE siempre ha tenido que ver en la implementación y diseño de políticas públicas en materia educativa.

El problema del SNTE es el control que ejerce sobre sus agremiados, y lo tienen debido al poder que se le ha otorgado para poder asignar plazas, promover maestros, pensionar u otorgar becas, y su *modus operandi* ha sido marcado por castigar críticos y premiar la lealtad, aunado a que el número de sus agremiados es bastante significativo.

Ahora, acercándonos al análisis base de esta investigación nace un cuestionamiento más, ¿cómo es que el sindicato reduce las capacidades del Estado para combatir la corrupción?, la respuesta es tan sencilla como ilegítima: porque el SNTE ha tenido como bandera la defensa de maestros corruptos y delincuentes debido a que son agremiados leales, como bien lo menciona Latapí, han existido casos de violaciones o redes criminales de profesores defendidos por el sindicato (Latapí, 2004).

Cuando el ANMEB estuvo en práctica, el sindicato estuvo en contra de la participación de la población, padres de familia y “agentes externos”, argumentando que serían un obstáculo para el desarrollo educativo y el funcionamiento adecuado de las escuelas, sin embargo, esto únicamente era una negativa a fomentar la vigilancia de los padres de familia y sociedad en general al trabajo del sindicato, poniéndole el pie a la formación de mecanismos de rendición de cuentas (Latapí, 2004).

## *2.2 Educación y corrupción*

Existen diversas prácticas que han vuelto al sistema inoperante en varios aspectos y al hablar de esto dentro del sistema educativo sin duda es hablar de prácticas que se presentan como oponentes al desarrollo del país, en especial

cuando al pensar en un país desarrollado se debe pensar en un país donde su educación es de calidad.

La corrupción tiene orígenes y destinos sumamente variados, por lo que los enfoques de análisis también lo son, existen teóricos que la atañen a la desigualdad económica, otra a conflictos de interés, es decir, de índole político y otros a una consecuencia sociocultural, sin embargo, todas desembocan en una dinámica muy clara de falta de información por parte de los ciudadanos para poder evaluar las acciones de los tomadores de decisiones.

Para comenzar esta sección podemos plantear una hipótesis muy relacionada con la inicial de esta investigación: los intereses individuales han perdurado dentro del sistema, lo cual permite que este viva un ambiente cíclico sin fin, donde los beneficiados de los recursos públicos son unos pocos, teniendo como consecuencia una ineficiencia caracterizada y evidenciada por la corrupción.

Sin duda hay una gran variedad de acciones que propician corrupción, sin embargo en este nivel de análisis es importante voltear hacia la corrupción institucional y estructural la cual tiene síntomas muy evidentes en prácticas comunes de las cuales hablaremos en este apartado.

El conflicto de intereses en palabras de la Dra. Irma Sandoval es:

*Emergen cuando los gobernantes, representantes y servidores públicos de alto nivel se encuentran sometidos a pleitesías y compromisos económicos, financieros, familiares o políticos que afectan negativamente el desempeño de sus encargos públicos... Este tipo de fenómenos pueden involucrar vínculos financieros, económicos, conyugales, de consanguinidad, de ideología o de pertenencia a grupos y partidos políticos. (Sandoval, 2011)*

Los conflictos de interés hacen referencia a prácticas de las cuales hablamos en el primer capítulo, ya que el sentimiento de lealtad generalizado dentro del sistema provoca una evidente orientación para que las decisiones sean tomadas con una influencia individualista. La mejor forma de evidenciar estas prácticas es evaluando el nivel de nepotismo dentro del sistema, donde

amigos, cónyuges y demás familiares de servidores públicos terminan ocupando ciertos cargos en la administración o teniendo licitaciones para obras públicas, solo por mencionar un ejemplo. Las consecuencias de estas prácticas son una ausencia pronunciada de legitimidad y confianza por parte de la sociedad con las instituciones.

La solución a este problema es complicado y se ha visto desde diversas perspectivas, existen especialistas que lo atañen a un problema de carácter administrativo, otros desde el penal al ser un delito, sin embargo la solución es cultural y de reeducación cívica desde las aulas, buscando minimizar los efectos (Sandoval, 2011).

El Estado mexicano ha impulsado acciones para combatir el conflicto de interés, creando la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés en 2015, la cual es dependiente de la SFP. Incluso algunos teóricos al respecto han enumerado ocho situaciones que representan los conflictos de interés, los cuales reúne la Dra. Sandoval:

1. Soborno
2. Tráfico de influencias
3. Tráfico de información
4. Abuso de autoridad
5. Recepción de regalos y obsequios
6. Búsqueda de empleos altamente remunerados en el sector privado
7. Ingreso como alto funcionario al sector privado al abandonar el cargo público
8. Vínculos conyugales o familiares (Sandoval, 2011).

Podríamos hacer un análisis profundo de la manifestación de estas acciones dentro del sistema educativo mexicano, incluso un repositorio para poder dejar más claro que prácticas son las que más se frecuentan dentro del sistema educativo, sin embargo para fines de esta investigación revisaremos situaciones generales y solo casos específicos.

En una entrevista a Muriel Poisson, especialista en el tema, este plantea que es necesario considerar de manera específica la corrupción en el sistema

educativo debido a que este sector es el más importante del ámbito público desde una perspectiva financiera debido a la cantidad de personas que involucra, esto puede ocasionar que estas prácticas se extiendan y afectar a todo el sector público (Poisson, 2018)

La descripción del problema se puede ver como lo menciona Guevara Niebla, en las limitantes que estas prácticas significan para el pleno desarrollo de México, podemos observarlo de manera específica en la famosa compra y venta de plazas dentro del sistema educativo, donde el comprador, no necesariamente es alguien preparado o con experiencia para ocupar la plaza; incluso como lo menciona este autor se rentan estas plazas, es decir, se le permite a otro trabajarla a cambio de una parte de su salario (Guevara N., 2016)

En este sentido podemos determinar que el Estado se ve reducido a cumplir sus objetivos de brindar educación de calidad debido a que los maestros, al ser el primer contacto con los estudiantes, como lo menciona Poisson en la entrevista ya mencionada, los hábitos que el profesor refleja ante sus alumnos, incluyen directamente en el desarrollo de estos.

Poisson también nos presenta una tipificación de las prácticas de corrupción dentro del sistema educativo:

- El financiamiento de las escuelas, universidades o instituciones vocacionales.
- La contratación pública, es decir, las obras públicas como construcción de escuelas y remodelación de las mismas, además de la compra de materiales didácticos y demás de utilidad para las escuelas.
- La contratación de personal, referente al ejemplo que mencioné en los párrafos anteriores, incluyendo prácticas nepotistas y de favoritismo.
- El control de calidad y la acreditación (Poisson, 2018).

El impacto de estas acciones es costoso para el sistema educativo no únicamente a nivel monetario, sino que impide la distribución de educación de calidad, incluyendo prácticas desde micro (como pago de sobornos para poder

entrar a una escuela, peculado<sup>20</sup>, entre otros), hasta macro (abuso de funciones<sup>21</sup>, contratación indebida).

La corrupción educativa<sup>22</sup> significa para el desarrollo del país no solo una pérdida económica, sino también de talento ya que infiere en los procesos de selección, restando legitimidad a los procesos burocráticos establecidos por las instituciones promoviendo la “cultura de la corrupción” a las generaciones nuevas. Ahora, ¿cuáles son las prácticas más comunes dentro del sistema educativo?, (véase Cuadro 4):

#### CUADRO 4

##### Principales formas de corrupción dentro del Sistema Educativo

Tipo de Corrupción	Malversación	Soborno	Fraude	Extorsión	Favoritismo
<b>Definición</b>	Robo de recursos públicos cometido por funcionarios público	Pago (en moneda o en especie) dado o tomado en relación corrupta	Delito económico que implica algún tipo de trampa, estafa o engaño	Dinero y otros recursos obtenidos mediante coerción, violencia o amenazas	Mecanismo de abuso de poder que supone la “privatización” y la distribución arbitraria de recursos estatales
<b>Concepto relacionado</b>	Apropiación indebida, distracción, desviación, captación de fondos	Comisiones, propinas, gratificaciones, cohecho, pagos para agilizar o facilitar decisiones	Falsificación, contrabando, contrahechura	Cartas de extorsión, impuestos no oficiales	Nepotismo, amiguismo, clientelismo, influencias
<b>Ejemplo en el sector educativo</b>	Fondos educativos empleados en campañas políticas  Fondos para la escuela	Pago de sobornos para ser contratado como profesor	Docentes fantasma  Fábrica de documentaciones y diplomas	Honorarios ilegales exigidos para la admisión en la escuela	Contratación de personal administrativo basada en su afiliación a un partido político

<sup>20</sup> El peculado se refiere a el uso o apropiación de recursos públicos para beneficio propio o de un tercero (familiar o amigo cercano)

<sup>21</sup> Utilizar la posición jerárquica para obtener beneficios o ejercer influencia sobre otro servidor público afectando el correcto cumplimiento de su labor.

<sup>22</sup> Me referiré a partir de este momento como corrupción educativa al conjunto de actos ilícitos mediante los cuales se aprovechan los recursos públicos del sector educativo para cumplir deseos e intereses individuales o colectivos mas no para el bien común.

	distraídos en interés privado	Pago de sobornos para ser admitido en la universidad		Acoso sexual para ser promovido	Buenos resultados gracias al favoritismo
--	-------------------------------	--	--	---------------------------------	--

Fuente: Hallak J., Poisson M. (2010). Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿qué hacer? París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. (P 60)

Los factores que incurren en que estos actos se sigan suscitando son tanto internos como externos al sistema, primero hablare de los internos, los cuales son referentes a los procesos de toma de decisiones donde los actores principales son los administradores de los sectores del gobierno que están inmiscuidos en el diseño y la puesta en práctica de los programas sociales y políticas públicas en torno al sector educativo.

Del trabajo de estos dependen la transparencia y eficacia de las acciones políticas en cuestión, dentro de los factores internos encontramos los siguientes:

- Falta de normatividad y reglamentación clara y concisa
- Opacidad en los procedimientos
- Monopolio y poder discrecional
- Falta de normas profesionales
- Bajos salarios y un sistema con incentivos prácticamente nulos<sup>23</sup>
- Poca capacidad de gestión
- Poca información pública (Poisson & Hallak, 2010)

Por su parte los factores externos son igual de importantes para explicar el fenómeno que estamos estudiando:

- Falta de voluntad política
- Las estructuras políticas, económicas y/o sociales vigentes
- El declive de los valores éticos
- Los bajos salarios<sup>24</sup>
- La fungibilidad de los flujos financieros
- Falta de auditoria externa combinada con la escasa eficiencia judicial
- Falta de derecho a la información

<sup>23</sup> Desde el primer capítulo he planteado que los incentivos son parte esencial dentro del análisis de las capacidades estatales.

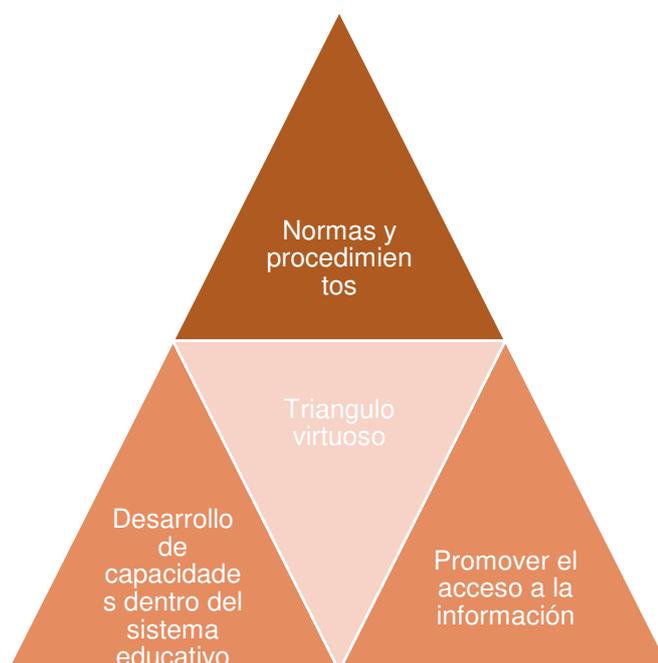
<sup>24</sup> Haciendo referencia a los salarios de los funcionarios públicos.

- Fuerte competencia en el mercado laboral (Poisson & Hallak, 2010)

Ante este planteamiento nace otro cuestionamiento más, ¿cómo combatir la educación en el sistema educativo?, pero como Hallak y Poisson lo mencionan esto no es cuestión de una sola reforma o medida unilateral, es un trabajo en conjunto que requiere acciones integrales, lo que proponen estos autores es lo siguiente:

### GRÁFICO 3

¿Cómo combatir la corrupción?



Fuente: Elaboración propia con base en: Hallak J., Poisson M. (2010). Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿qué hacer? París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

En primera instancia están las normas y procedimientos que incluyen la asignación de recursos, contratación de personal, reglas de conducta de los docentes e instituciones académicas, las cuales deben ser claras y concisas, además de ser de conocimiento público apegados a los principios de transparencia nombrados en el primer capítulo.

El segundo punto es el desarrollo de capacidades dentro del sistema educativo, como habilidades administrativas, de responsabilidad financiera y contable, así como correctas auditorías tanto internas como externas, donde la flexibilidad y participación de los actores relevantes se convierte en esencial.

El tercer eje se refiere a la promoción del acceso a la información, lo cual ya he tocado con anterioridad como la participación ciudadana en medidas de control (Poisson & Hallak, 2010).

Los alcances de la corrupción educativa son hasta ciertos puntos inciertos, esto debido a que la falta de participación ciudadana permite que se lleven a cabo prácticas que probablemente como sociedad no consideremos, por ejemplo:

- Fraude en la selección de autores para la redacción de libros de texto gratuitos (Favoritismo, nepotismo, sobornos)
- Incumplimiento con el derecho de propiedad intelectual
- Venta a alumnos de manera forzosa de obras realizadas por ciertos autores
- Manipulación de datos
- Pago de cuotas inexistentes por parte de los padres de familia
- Sobornos para obtener mejores calificaciones por parte de alumnos
- Fraude en exámenes tanto de alumnos como de docentes
- Plagio
- Fraude en procesos de acreditación (sobornos)

Este listado únicamente es un panorama superficial de lo que ocurre en la educación en México prácticas hasta cierto punto “pequeñas”, por llamarlas de alguna forma, pero consistentes y sobre todo dañinas para el desarrollo de los estudiantes y del sistema en general.

Para explicar lo anterior planteamos una situación hipotética en la que un alumno de primaria recibe libros de texto de calidad cuestionable para poder tomar sus clases con un profesor que rento su plaza sin tener la preparación adecuada. Es claro que esto no representa los principios de calidad que la constitución estipula para la educación básica, y únicamente estamos planteando algunas prácticas de todo lo que ocurre dentro del sistema.

Una de las etapas donde se puede prevenir y combatir la corrupción es en la de planeación y gestión educativa, el problema radica en que justo en estas etapas es donde más se presenta el desarrollo de la corrupción ya que es donde

se encuentra la distribución de recursos, según el Banco Mundial (BM) en el mundo hay una desviación del 10% de los salarios de los profesores a nivel primaria y la evasión de fondos no salariales se estima entre el 20 y el 87% del gasto total (Poisson & Hallak, 2010)

Los datos presentados en este apartado nos permiten comenzar un análisis dual del cual trabajaremos en el tercer capítulo: diferenciar la corrupción de los individuos de la institucional, sin embargo, hay que tener claro que todo tipo de corrupción se presenta debido a la falta de transparencia normativa, de la opacidad de los mecanismos de rendición de cuentas, de incentivos insuficientes o inexistentes y de las prácticas heredadas a lo largo del tiempo.

La principal barrera del combate a la corrupción es la subjetividad, en el primer capítulo lo mencionamos y me parece el momento de retomarlo, las mediciones de niveles de corrupción son inciertas entre sí, y peor aún, miden en su mayoría, solo percepciones, aunque sirven para tomar decisiones, es necesario tener presente que no son mediciones exactas y que el verdadero trabajo de los tomadores de decisiones es pasar de lo subjetivo a lo objetivo.

Para poder combatir la corrupción primero se debe hacer una focalización adecuada de la población objetivo o víctima de esta, sin embargo la educación es un fenómeno que engloba a la sociedad en general, por lo que las medidas deben ser pertinentes a su alcance.

Otro punto a resaltar en este momento es que como lo vimos en el apartado anterior existe una centralización administrativa, lo cual significa también una centralización en la toma de decisiones referentes a la distribución de recursos, y si bien existen otros medios de financiamiento por parte de las escuelas<sup>25</sup>, la mayor parte de su capital depende de la distribución.

Ahora, ¿cuál es el problema en este tipo de organización?, sencillo, que permiten que el fraude ocurra, ¿por qué?, también es sencillo de explicar, porque existe poca comunicación y conocimiento por parte de la federación de muchos

---

<sup>25</sup> Aportación de los padres de familia, donativos, eventos de recaudación, autoridades locales, etcétera.

sectores marginales, nombrare algunas prácticas de las más comunes en este sentido:

- Tomando en cuenta que la distribución de recursos se da en torno al número de estudiantes de una institución, esta recurrentemente infla la matrícula.
- Los costos de los servicios que requiere una escuela pocas veces son los reales.
- La asignación de becas inadecuada
- Poca transparencia en el uso de los recursos por parte de las escuelas.

En este punto ya estamos observando prácticas de corrupción institucional, presentes en escuelas públicas, las cuales son las que mayor captación de estudiantes tienen en México, y al igual que lo analizado con anterioridad es consecuencia de reglamentos financieros poco claros, los cuales revisaremos en el tercer capítulo.

### *2.3 Panorama del sistema educativo previo a la reforma de 2013*

La reforma educativa se presenta como una alternativa para poder agilizar al sistema educativo mexicano y ahora tras ya más de 7 años de su incursión es posible analizar las variables que se vieron inmiscuidas para que esta viera la luz, y si bien en el siguiente capítulo revisaremos las vertientes que se conectaron y sus fallas dentro de este proceso, en este apartado profundizaremos en responder la pregunta, ¿cuál era el estado del sistema educativo en México previo a la reforma del 2013?

La respuesta tiene una multitud de variables las cuales tocamos para poder entender la necesidad de la reforma y como debía abordarse de manera adecuada dejando de lado los intereses políticos y las relaciones interinstitucionales que revisaré en el siguiente capítulo.

El Sistema Educativo Mexicano (SEM desde ahora) está compuesto por muchas personas que tienen o deben tener un objetivo en común: el desarrollo educativo mexicano, formando ciudadanos preparados para adentrarse en la

vida democrática del país. El SEM ha sufrido múltiples transiciones a lo largo de su historia en los últimos 90 años, como lo pudimos ver al principio de este capítulo, lleno de logros y fracasos, sin embargo, existe una clara paradoja entre lo planteado y la práctica en las aulas.

Para comenzar este apartado me parece importante poder presentar algunos supuestos con los que me he encontrado en esta investigación y se resumen a la respuesta a una pregunta simple pero compleja a la vez, ¿Por qué el sistema educativo necesita una reforma?

La respuesta parecería en un principio simple, o al menos así la planteo cuando inicie esta investigación: porque la sociedad evoluciona de manera paralela al fenómeno de la globalización y requiere que la educación responda de manera equitativa; sin embargo después de ver algunos documentales, leer algunos textos e indagar más al respecto me doy cuenta que el sistema si ha cambiado, sin embargo, los cambios han sido mínimos para lo que el contexto requiere y aún no responden a la premisa elemental de la educación, que esta es la herramienta principal que tienen los Estados para poder desarrollarse.

Si buscamos una respuesta a las causas de la reforma podemos hacer un retroceso histórico increíble, podemos decir que el neoliberalismo modifico la dinámica económica y social, que la globalización cambio la forma en la que la sociedad se educa, que la cultura política es totalmente diferente desde la transición política del 2000, entre muchas otras debido a que la educación es parte nuclear de la historia de cualquier país desarrollado, por lo que cualquier cambio de paradigma económico, político o social afecta o beneficia su desempeño.

Como ya pudimos ver en el apartado 2.2 la corrupción es un detonante dentro del sistema educativo, por lo que esto hizo que me planteará una segunda pregunta que me parece también muy simple, pero a su vez muy compleja al análisis: ¿Por qué el Estado no ha logrado erradicar la corrupción si afecta tanto al sistema?.

Esta pregunta la voy a ver desde dos niveles de análisis, el primero y el más evidente de manera hasta banal bajo la metáfora de que es un cáncer que

consume al sistema por dentro y que para poder “sanar” este requiere una limpieza profunda lo cual es complicado más no imposible, eso sí, lleva tiempo y esfuerzo en conjunto, lo cual era evidente ante la llamada “crisis educativa”.

Para el segundo nivel de análisis, o más bien, para la segunda perspectiva voy a tomar la idea del ya citado varias veces en esta investigación debido a su especialidad en el tema Mauricio Merino, quien plantea que el Estado tiene las herramientas para combatir a la corrupción y que pese a lo que muchos creen, esta no es una tarea compleja, es cuestión de valer y hacer valer las leyes ya existentes y tener un claro sistema de rendición de cuentas<sup>26</sup>.

A la conclusión parcial que podemos llegar es que el Estado debe utilizar sus herramientas para poder salvaguardar al mismo sistema y que como también Merino lo ha planteado en varias conferencias, son los mismos actores políticos los cuales evitan que esto ocurra ya que se ven beneficiados al ser parte de prácticas como las mencionadas con anterioridad, el claro ejemplo es el fracaso del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual buscaba fortalecer al aparato federal y replicarlo a nivel Estatal, aunque siendo sinceros, el federalismo mexicano nunca ha sido ejemplar en este tipo de cuestiones.

Y claro que esto no es solo culpa de los actores políticos, varios autores han planteado que la corrupción es un tema que solo se combate desde lo más profundo del problema, la cultura democrática, donde se fomente la participación ciudadana en la denuncia y el control del uso de los recursos públicos.

La reforma fue una respuesta a un ya muy marcado problema de calidad educacional que se gestó desde 1940 hasta el 2000, en especial a comparación de lo exitoso que fue el sistema entre 1920 y 1940 cuando los maestros tenían prestigio, y partamos de esta idea como una de las causas de la reforma, ya que uno de los actores fundamentales, son precisamente, los maestros.

Una de las variables estudiadas por diversos antropólogos al respecto de los sistemas educativos en América Latina es el prestigio de los maestros a nivel social, más allá del salario los maestros en la región no son reconocidos

---

<sup>26</sup> Esta idea es tomada de varios textos y entrevistas a Mauricio Merino, investigador y profesor del CIDE, experto en el tema anti-corrupción, si bien no hay una cita en la bibliografía y referencias adicionales agregaré el material revisado

socialmente por su labor tan importante, además que el trabajo de maestro es visto actualmente (específicamente a nivel básico y medio) como un refugio de profesionistas que no lograron sus metas personales a nivel laboral (Klaric, 2017).

El papel de los maestros en el panorama de la reforma, porque el contacto con los estudiantes no solo incluye la transmisión de conocimientos, sino también de valores, existe una frase muy utilizada por los padres de familia: “los tiempos de antes eran diferentes”, lo cual es correcto, y en el cómo educar a los infantes aplica de manera perfecta, por lo que los maestros deben ser este vínculo que conecte los valores que se le inculcan en los hogares a los estudiantes, con los que la sociedad globalizada moderna demanda, valores como honestidad, ya que cada estructura familiar maneja esto de manera diferente y complicada de analizar.

Es normal que a partir de esto nos cuestionemos, ¿qué fue lo que desprestigió el trabajo de los docentes?, y los factores son varios podemos comenzar por hablar que para 2013 el Censo de Escuelas, Maestros, y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE desde ahora) del INEGI estimaba 300 mil plazas de docentes con cuestiones turbias de por medio, sino estaban llenas de aviadores<sup>27</sup>, “empleados fantasma”, o existían miles de salarios abultados, además de muertos que seguían cobrando sus honorarios.

A estos fenómenos hay que agregarle un punto importante, antes de la reforma no existía un mecanismo jurídico o institucional para la promoción o reconocimiento de los docentes de manera estructurada, por lo que ante la falta de reconocimiento social, los bajos salarios, la poca legitimidad que en algunas regiones tienen y la incertidumbre laboral, los maestros han sido un actor dentro del sistema educativo al que se le había descuidado, siendo el primer contacto con los infantes que estudian.

Ahora, ¿cuál fue el contexto de los maestros previo a la reforma?, se sabe del impacto que esta tuvo posterior a su implementación, sin embargo, ¿qué fue lo que llevó a esta reacción?, las variables son muchas, sin embargo podemos

---

<sup>27</sup> Son personas que dicen tener un puesto en alguna escuela, sin embargo, solo cobran su sueldo sin laborar.

hablar de la situación laboral de estos, del estrato social inexistente, del papel del SNTE, entre otras.

En datos podemos ver que en 2008 solo se destinaba el 0.6% del gasto público en educación básica a la a la promoción y formación continua de los docentes, lo cual para 2013 ya sólo significaba el 0.2%; tomando en cuenta que en este año el gasto en educación pública significaba el 14.4% del presupuesto federal (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 2016).

La forma de Evaluar a los maestros es mediante una evaluación de los alumnos, la tan conocida prueba ENLACE, la cual para los que cursamos la educación básica y formamos parte de estas evaluaciones sabemos que estaba llena de mitos para los alumnos, donde se nos decía que esta afectaría nuestra primer evaluación del siguiente curso, o que los alumnos con más bajos resultados tendrían diferentes tipos de sanciones, lo único que es cierto es que nunca se veía ninguno de estos supuestos, por lo que a mi parecer, había muchos estudiantes que no tomaban la prueba ENLACE con seriedad.

Ahora veamos a la ENLACE desde la perspectiva institucional, donde esta servía para visualizar el desempeño de los docentes, sin embargo, en materia de diseño y presupuesto hasta antes de la reforma existían varias lagunas que no permitían conocer la realidad de esta, por lo que se requería una institucionalización de las evaluaciones a docentes.

Ahora hablemos del financiamiento de la educación, donde después de la creación del ANMEB se crea el Ramo 25, el cual para el 2013 en el Presupuesto De Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal se aprobó 598,563.2 millones de pesos, lo cual es 2.2% más que el año anterior y la distribución del gasto se dio de la siguiente manera:

**CUADRO 5**  
**Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013**  
**Clasificación económica de la Función de la Educación**  
*(Millones de pesos)*

Concepto	2012			2013			Variación real (%)	
	Ejercido	%	Aprobado	%	Ejercido	%	CP 2013/	CP 2013/

							CP 2012	PEF 2013
<i>Gasto Corriente</i>	553,847.2	96.5	544,102.3	96.8	575,276.5	96.1	1.8%	5.7%
Servicios Personales	378,124.9	68.3	388,162.2	71.3	393,452.6	68.4	2%	1.4%
Gasto de Operación	19,112.1	3.5	15,792	2.9	16,192.9	2.8	-17%	2.5%
Subsidios	137,324.6	24.8	121,949	22.4	145,533.1	25.3	3.8%	19.3%
Otros de corriente	19,285.5	3.5	18,199.1	3.3	20,097.9	3.5	2.1%	10.4%
<i>Gastos de Inversión</i>	20,083.7	3.5	17,807.6	3.2	23,286.7	3.9	13.6%	30.8%
Inversión Física	15,619.9	77.8	14,420.8	81	16,070.5	69	0.8%	11.4%
Subsidios	4,463.8	22.2	3,386.8	19	7,216.3	31	58.4%	113.1%
<b>Total</b>	<b>573,931</b>	<b>100</b>	<b>561,909.9</b>	<b>100</b>	<b>598,563.2</b>	<b>100</b>	<b>2.2%</b>	<b>6.5%</b>

Fuente: Elaboración de Gómez López, Antonio, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., disponible en: <https://ciep.mx/0jfX>

Este presupuesto fue destinado a la realización de al menos 27 programas públicos enfocados en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y/o el Programa Sectorial de Educación, de los cuales resaltan los siguientes debido al incremento en su presupuesto:

- Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales. (24.4 MDP)
- Programa de Formación de Recursos Humanos Basados en Competencias (PROFORHCOM) (252 MDP)
- Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
- Registro Nacional de Profesionistas.
- Proyectos de Infraestructura Social en Educación. (2,300.6 MDP)
- Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica. (Incremento del 102.8%)
- Fortalecimiento de la calidad de las Escuelas Normales. (24.9 MDP) (Gómez López, 2013)

La distribución del presupuesto se divide en seis subfunciones, quien dividen el presupuesto total, las cuales son:

1. Educación básica (que es la que ocupa el mayor porcentaje del presupuesto, para 2012 era el 61.3%)

2. Educación Superior (16.8%)
3. Educación media superior (12.3%)
4. Otros servicios educativos y actividades inherentes (7.4%)
5. Educación para adultos (1.4%)
6. Posgrado (0.8%) (Gómez López, 2013)

La distribución del presupuesto es un reflejo de los esfuerzos que se han dado para poder plantear el desarrollo educativo en los diversos niveles, además de considerar factores como la matrícula de estudiantes en cada grado educativo, los costos de especialización o el financiamiento que tienen algunas instituciones de educación superior, considerando su autonomía.

Pese a los esfuerzos por tener una mejor distribución presupuestal, es necesario llevar el análisis a la equidad o justicia distributiva con la que este se aprovechó, y para esto debemos comenzar con el análisis de ¿cuál es la población vulnerable?, la respuesta es amplia, sin embargo la tipificación que el gobierno utiliza es la siguiente:

- Niños, niñas y adolescentes indígenas
- Niños, niñas y adolescentes migrantes
- Madres jóvenes
- Población rural

Para el 2013 existían siete Programas Sujetos a Reglas de Operación que se enfocaban en estos sectores, los cuales eran:

- Acciones compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica.
- Escuela siempre abierta a la comunidad.
- Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena.
- Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural (PAED)
- Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)
- Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven)

- Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena.

Dentro de estos programas se concentraba el 1.2% del gasto en educación público, sin embargo el mejor articulado y con mayor distribución era el PAED, seguido por Promajoven y PRONIM (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 2016).

Los programas diseñados y sus reglas de operación fueron enfocados a su población objetivo, sin embargo no siempre existió claridad en los porcentajes que abarcarían en cuestión presupuestal, ni cada tipo de apoyo a cada sector.

Lo que siempre se supo es que estos programas requerían ampliar su cobertura y sus capacidades para poder llegar a más sectores, y de nuevo, retomamos la idea de Merino cuando dice que si existen los mecanismos y medios para cubrir las necesidades sociales y acabar con la corrupción, es cuestión de fortalecerlos y transparentarlos.

Ya pudimos hablar de la cuestión de los maestros, la cuestión presupuestal y del contexto social, ahora es momento de entender el contexto internacional a la reforma, ya que el papel de la OCDE fue importante en la creación e implementación de esta.

El contexto en torno a la Reforma se vio envuelta en un mito, como lo ha sido en muchas decisiones políticas a lo largo de la historia<sup>28</sup>, que existía un ente externo que estaba influyendo en el diseño de la reforma, la realidad es que así como en muchos temas, existen muchas organizaciones alineadas a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organismos regionales y organizaciones no gubernamentales (ONG's) que emiten recomendaciones para el planteamiento de nuevas estrategias de los diversos países.

En este caso la OCDE es un organismo internacional que emite recomendaciones a partir de estudios enfocados en diversos temas, previo a la

---

<sup>28</sup> Este tipo de cuestiones son las que deslegitiman las acciones políticas emprendidas por el gobierno federal, ya que el estigma de la sociedad mexicana hacia sus representantes políticos y tomadores de decisiones en general es que son *títeres* o *marionetas* que basan sus decisiones en torno a intereses de grupos o elites de poder dentro y fuera del país

reforma de 2013 esta organización planteó referente a México y el sector educativo los siguientes diagnósticos.

- Solamente en México, Portugal y Turquía menos del 20% de la población había alcanzado como máximo la educación secundaria superior.
- México es el país con tasa más baja en graduación de educación secundaria superior, siendo el país con menos del 50%<sup>29</sup>
- Junto a Chile, México es el país con menos graduados en educación nivel terciaria.
- La tasa de empleabilidad en México supera los 15 puntos porcentuales en diferencia de empleos para hombres y para mujeres, marcando un serio problema de equidad laboral.
- México era el país de la OCDE con menor gasto por estudiante en servicios básicos, y servicios auxiliares<sup>30</sup>.
- La distribución del presupuesto enfocado en la educación no es el óptimo para poder asegurar el desarrollo educativo en México, tomando en cuenta que este es el país que mayor gasto público total en educación<sup>31</sup> tiene (a manera porcentual)
- El gasto en educación en México supone el 3.1% del PIB únicamente.
- La participación del sector privado en educación es muy alto, significando más del 9%, llegando a superar el 19% del gasto.
- México tiene un déficit en el desarrollo de sus sistemas de ayuda a los estudiantes
- México era de los países con menos participación de adultos en la educación, con menos del 15%
- La media de edad de mujeres al tener su primer hijo en México era a los 21 años, la más baja en todos los países de la OCDE
- Solo uno de cada 100 estudiantes ingresa a programas de educación avanzada en México, a diferencia de países como Alemania, donde lo hace uno de cada 20.

---

<sup>29</sup> Sin embargo, México es el país que mayor crecimiento entre el 2000 y el 2011 con 4%

<sup>30</sup> Los servicios auxiliares se refieren a transporte, comidas, alojamiento proporcionado por las instituciones.

<sup>31</sup> El gasto público en educación, tomando en cuenta lo que estipula la OCDE es el gasto directo en instituciones educativas por parte de los gobiernos, así como ayudas para estudiantes de servicios auxiliares.

- En México hay casi 17 alumnos más por profesor en los centros públicos que en los privados. Como media en los países de la OCDE, hay como mucho un alumno más por clase en los centros públicos que en los privados en educación primaria y secundaria inferior. (OCDE, 2013)

Hay muchas conclusiones que podemos sacar de la recopilación de resultados del Panorama de la educación 2013 emitido por la OCDE, sin embargo es necesario decir, primero, que los resultados en materia educativa dejan muy mal parado a México ante los países desarrollados, ya que los principales problemas que podemos ver son de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, desigualdad social, inadecuado uso del recurso público y índices sumamente altos de deserción escolar, por lo que un replanteamiento era necesario.

### *2.3.1 Las capacidades del Estado antes de la reforma*

En un sistema educativo en el cuál se planteó establecer un mecanismo de evaluación docente es necesario tener capacidades tanto administrativas como financieras adecuadas, agregando que el magisterio y el SNTE se oponían a esto, por lo que el reto era poder imponer la reforma ante un sistema “cogobernado” por la SEP y el SNTE, además que posterior al ANMEB, los Estados eran responsables de implementar las decisiones del gobierno federal, y si confrontamos esto con que uno de los principales problemas de la educación en México es la desigualdad que existe en un país tan grande tanto territorialmente como en densidad poblacional, sin duda podemos deducir fácilmente que esto es un problema para el cual es Estado debía estar preparado.

Normalmente de manera errónea se asocia eficacia y eficiencia con cantidad, lo cual además de ser incorrecto, tiende a ser bastante contraproducente para cualquier análisis, y el SEM no es la excepción, ya que la basta cantidad de burócratas que trabajan en la educación en México no facilitaba la adecuada practica de esta, al contrario, hace los procesos aún más lentos y complicados.

Las capacidades estatales, como lo vimos en el primer capítulo, se van formando a lo largo del tiempo, mediante la implementación de políticas públicas, mecanismos, reformas constitucionales, participación de la sociedad civil y circunstancias externas, por lo que todas las reformas que revisamos en el apartado 2.1 solo son el camino para poder llegar a un análisis más adecuado de ¿cómo se encontraba el Estado para afrontar los retos que hemos postulado a lo largo de este capítulo?

Para comenzar es necesario indicar que sí existían legislaciones alrededor del SEM que existían para poder regir el comportamiento de los actores dentro del SNTE, CNTE y del Magisterio, como la Ley Federal del Trabajo, el Convenio General de Condiciones de Trabajo SEP-SNTE, el Estatuto, el reglamento de la carrera magisterial, entre otros, sin embargo, existía lo que Guevara Niebla llama “legalidad elástica” (Guevara N., 2016), donde los principales puestos de supervisión y plazas docentes eran otorgadas por los líderes sindicales, lo conocido comúnmente como “palancas”, o las vendían, generando transacciones monetarias que evidentemente no eran declaradas y que el gobierno hasta cierto punto<sup>32</sup> desconocía.

Ahora veamos las capacidades desde el ámbito institucional, la reforma (la cual analizare en el siguiente capítulo) planteo el incremento burocrático y el dotar de mayores capacidades a los gobiernos Estatales, sin embargo para esto el gobierno debía negociar con los grupos de resistencia, por lo que era necesario replantear los incentivos que se ofrecerían, sin embargo ante la cantidad de maestros que se quería evaluar, una negociación lucía complicada.

Una crítica que varios autores realizan al SEM es que este ha basado sus labores en la homogenización de las tareas, es decir, buscando realizar de igual manera cualquier práctica educativa, sin embargo esto deja de lado el individualismo y el desarrollo de cada estudiante. La misma constitución plantea que el derecho fundamental de la educación no solo consta de hacer que los

---

<sup>32</sup> Se dice que hasta cierto punto debido a que este tipo de prácticas se volvieron tan comunes como las autoridades lo permitieron ya que la atmosfera generalizada de corrupción también incluía a autoridades tanto en el sector educativo como alrededor de este. Se puede decir que son prácticas que todos conocían y en la actualidad de conocen, pero se dejan pasar por diferentes conflictos de interés.

ciudadanos reproduzcan el conocimiento adquirido, sino formar ciudadanos cultos y capaces de introducirse en la sociedad.

Para hacer mucho más didáctico el análisis al lector de las capacidades que había desarrollado el Estado antes de la reforma y después de la reforma en este punto véase Cuadro 6, donde se toma como base los niveles de análisis que propuse previamente (véase Gráfico 1)

### CUADRO 6

#### Capacidades Estatales antes de la reforma de 2013

Nivel de análisis	Capacidades previas a la reforma	Fortalezas	Debilidades
<p><b>Capacidades Institucionales y técnicas del gobierno federal (Capacidades técnicas y Capacidades administrativas)</b></p>	<p>Capacidad del SEM para llevar la reforma a buen puerto, legislaciones y mecanismos de apoyo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley General de educación</li> <li>- INEE</li> <li>- CNTE</li> <li>- SNTE</li> </ul> <p>Capacidad de la Secretaría de Educación Pública para salvaguardar la educación pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsecretarías de la SEP</li> <li>- Concejos técnicos consultivos.</li> </ul> <p>Mecanismos anticorrupción, así como apoyo de la academia:</p>	<p>Un Marco normativo basto para el cumplimiento de los objetivos de la reforma actual, así como las reformas anteriores.</p> <p>El SNTE es uno de los sindicatos más fuertes en toda Latinoamérica</p> <p>La SEP tiene una organización clara respecto a sus procesos internos.</p> <p>Consejos técnicos consultivos que fomentan la participación</p> <p>Existe un fomento a la profesionalización del servicio público</p> <p>Los mecanismos anticorrupción ya se encuentran en una etapa de madurez, lo</p>	<p>El INEE no era autónomo, por lo que las evaluaciones no eran las óptimas.</p> <p>El SNTE tiene una participación política marcada lo cual no permitió su desempeño óptimo respecto al cumplimiento de objetivos educativos de los maestros.</p> <p>La negociación con la CNTE no es tan sencilla como los dirigentes del SNTE, además de existir una disputa de territorios (Ornelas, 2021)</p> <p>Los Consejos técnicos consultivos no</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio Profesional de Carrera</li> <li>- Secretaría de la Función Pública</li> <li>- CNDH</li> <li>- INAI</li> </ul>	<p>cual debería permitirle su correcto funcionamiento en el combate a la corrupción.</p>	<p>incluían la participación de los maestros y padres de familia de manera integral</p> <p>Las causas de la corrupción ya las hemos revisado, sin embargo, podemos decir que uno de los principales conflictos es la falta de conocimiento de estos mecanismos por parte de la sociedad.</p> <p>El SPC solo acaparaba puestos no base, por lo que los puestos de mayor “poder” no se eligen por competencia.</p>
<p><b>Capacidades de otros niveles de gobierno involucrados en la acción política</b></p>	<p>Capacidades de las entidades federativas y municipios, apoyados por las legislaciones correspondientes</p> <p>Capacidad administrativa y burocrática de los sistemas educativos estatales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación de actores estatales como los Subsecretarios de Educación Básica estatales</li> </ul>	<p>Los Estados tienen sus propias tareas en el sector educativo, establecido en las diversas legislaciones.</p> <p>Organización de consejos técnicos</p>	<p>Inexistencia de una coordinación entre estados con la finalidad de fortalecer mecanismos locales educativos.</p>
<p><b>Contexto sociopolítico e internacional</b></p>	<p>Firma de acuerdos internacionales e influencia de decisiones de otros gobiernos:</p>	<p>Un panorama internacional respecto a la situación económica, social y política respecto a la</p>	<p>La toma de recomendaciones de organismos internacionales ocasiono en</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación de la OCDE mediante recomendaciones.</li> <li>- Participación de México en la UNESCO</li> </ul>	educación en otros países	México rumores e incertidumbre sobre participaciones externas.
--	--	---------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación realizada hasta este punto.

Las capacidades que tenía el Estado previo a la reforma se conforman de las legislaciones que afectan al sistema educativo en todos los aspectos, así como programas sociales, acciones emprendidas de manera autónoma por la SEP, las subsecretarías estatales de educación y la participación de recomendaciones por parte de los organismos internacionales, aunado a las capacidades administrativas derivadas de la organización interna de todas las instituciones mencionadas.

Para concluir este capítulo me gustaría retomar la idea que plantea Carlos Ornelas, la reforma tiene, además de sus conflictos internos, unos externos muy marcados y sobre todo muy problemáticos para su implementación, en primera instancia, tuvo enemigos muy marcados, como lo pueden ser los mismos maestros y el magisterio, y por otro lado la volatilidad política que existió posterior a la reforma, coyunturas políticas y conflictos de interés.

### **CAPÍTULO III: LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013, LOGROS Y FRACASOS.**

*“La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo.”*

-Nelson Mandela

Con la elaboración de un marco conceptual previo a esta investigación me di cuenta que es muy complicado ser certero en un análisis a la reforma y al sistema educativo como tal, en especial porque la revisión de diversos autores muestra posturas muy diferentes y sobre todo muy radicales al respecto, sin embargo, la perspectiva previa a este capítulo me gustaría dejarla como un punto neutro en el análisis de la reforma que únicamente tomará en cuenta los datos analizados en este y los anteriores capítulos, así como las corrientes teóricas y definiciones previstas.

Como bien lo menciona Manuel Gil, la reforma se da debido a la carencia de validez y coherencia que yace en el ámbito educativo y en sus relaciones, buscando simplificar el proceso educativo, así como emplear un mecanismo que funja como control al sector laboral educativo y tomando en cuenta que el trabajo de profesor en México ha sido precario, aunado a que el Estado ya había perdido en gran medida el control sobre la educación, sin embargo, esta dejó de lado una muy necesaria transformación educativa (Cantón, 2018).

Este capítulo también se dividirá en tres secciones, primero haré una revisión imparcial de la reforma, incluyendo la creación del primer mecanismo de evaluación: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE desde ahora), analizaré el costoso diseño de la reforma, con spots, múltiples recursos publicitarios, donde el enfoque fue para poder legitimar dicha reforma ante la sociedad, sabiendo que dentro del sistema habría repercusiones negativas.

En este primer apartado desmenuzaré la reforma y cada uno de los elementos que se incluyeron en el artículo 3, así como las medidas implementadas y la apertura que se dio a posteriores decisiones políticas dentro del SEM.

Posteriormente me dispongo a hacer una revisión a los principales actores en la gestión de esta, así como el papel de los maestros y el Sindicato en la implementación de la reforma, revisando las coyunturas entre estos y la reforma, tomando en consideración la hipótesis central de esta investigación con respecto a la relación entre la corrupción y las capacidades que tenía el Estado antes de la reforma y las que desarrollo durante la misma.

Al final de este capítulo haré una sencilla revisión sobre la postura del gobierno actual y la contrarreforma de 2019, el objetivo no es enfocar el análisis en una cuestión política, sino en brindar un panorama respecto a lo que nos deja la contrarreforma respecto a la reforma de 2013 y poder culminar con un cuadro comparativo entre las reformas, únicamente como base para futuras investigaciones.

El objetivo de este último apartado es ver los alcances de la reforma de 2013, sus limitantes, así como el panorama político y social que dejó al contexto educativo actual.

### *3.1 La reforma educativa de 2013*

El destino de una reforma depende de muchas variantes, como lo menciona Carlos Ornelas en su última obra, una reforma siempre contiene en sí el contexto político cambiante, las relaciones sociales segmentadas, el contexto histórico y las condiciones sociales, factores que determinan el destino de la reforma en cuestión, aunado a las prácticas cotidianas que se dan dentro de cada Sistema Educativo y la participación ciudadana alrededor de este (Ornelas, 2019).

La reforma educativa presentada en el gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto busco cambiar el paradigma del sistema educativo combatiendo la desigualdad y eliminando las prácticas corruptas que han caracterizado a este sector en México históricamente, este cambio se buscó mediante la reforma de los artículos 3 y 73 de la CPEUM, al artículo 3 se le adiciona el siguiente párrafo:

*El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.*

Este párrafo plantea que el Estado tiene la obligación de garantizar educación de calidad al igual que los medios, infraestructura y herramientas necesarias para poder lograr dicho objetivo, con lo que se buscó instrumentar al Estado de la capacidad para poder cubrir la necesidad educativa.

En segunda instancia se le agregó a la fracción II el siguiente inciso.

*d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.*

Donde se describe que una de las vías para lograr el mejoramiento del sistema educativo sería la mejora constante del SEM, al igual que los educandos deberán tener el máximo logro académico, dando entrada a la posibilidad de crear medios y herramientas para poder asegurar este mejoramiento.

En la fracción III se adicionó el siguiente párrafo:

*Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el estado, se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.*

*Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo. (Congreso de la Unión, 2013)*

En este punto hay una clara intención de impulsar la obligatoriedad de concursos para el ingreso al servicio docente así como la promoción de cargos

públicos de dirección y supervisión en la Educación Pública; además de que la ley complementaria fijará funciones y criterios para dicho proceso de acuerdo a la CPEUM.

De las fracciones IV a las VIII no hubo cambios, por lo que la educación sigue siendo laica y gratuita, se sigue reconociendo la autonomía de las universidades y se mantienen las facultades de los congresos para expedir leyes necesarias para la correcta distribución social de la educación en todos los niveles de gobierno, cuestiones que han sido anexadas en las reformas anteriores.

La fracción IX si se modificó donde se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como Organismo Público Autónomo, siendo el instrumento de revisión de calidad, desempeño y resultados del sistema educativo básico y medio superior, de este órgano hablaremos más adelante.

Por su parte el artículo 73 también tuvo modificaciones, donde la fracción XXV se le anexo lo siguiente;

*Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución, establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.*

*Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma. (Congreso de la Unión, 2013)*

Con esto se le brinda al Congreso la capacidad jurídica de efectuar la reforma y establecer el Servicio profesional docente de acuerdo al artículo 3 constitucional, promoviendo la evaluación docente y centralizando la nómina.

Esta reforma, como toda acción política es el resultado de un proceso social, político e histórico mediante el cual se busca un punto básico; que los estudiantes aprendan lo que deben aprender, donde se gradúen perfiles profesionales en cada nivel educativo.

Para lograr sus objetivos las acciones fueron multilaterales, sin embargo es momento de evaluar, ¿cuáles eran los objetivos de la reforma?, en el resumen ejecutivo que emitió el gobierno sobre la reforma se enlistaron los siguientes objetivos:

- Responder a una exigencia social para fortalecer a la educación pública, laica y gratuita.
- Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad.
- Fortalecer las capacidades de gestión de la escuela.
- Establecer un servicio profesional docente con reglas que respetan los derechos laborales<sup>33</sup> de los maestros.
- Propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos.
- Sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente (Congreso de la Unión, 2013).

Como podemos observar, los objetivos se basaban en mejorar el SEM ocupándose de las deficiencias que el mismo sistema tenía, tomando como punto de partida lo que la CPEUM estipula. Lo que me ocupa no es solo

---

<sup>33</sup> En la entrevista que tuve con Carlos Ornelas, este me comentaba que en realidad nunca se negó que la reforma tuviera tintes de reforma laboral debido a las deficiencias que el sistema de gestión magisterial tenía y el aprovechamiento que tanto los maestros como el sindicato tenían de esto (Ornelas, 2021).

presentar los objetivos, los cuales son públicos, sino poder emitir una opinión basada en el análisis que esta misma investigación me permite para responder la pregunta, ¿qué objetivos dejó de lado la reforma desde su diseño?

Antes de responder esa pregunta, me gustaría aclarar que no pretendo emitir una opinión basada en juicios de valor sino en los resultados que el análisis del capítulo 2 nos arroja, primero, los objetivos no son precisamente un reflejo del resultado de la reforma, sino un planteamiento inicial, sin embargo, desde el inicio era necesario atacar dos de los que considero los principales problemas, la inequidad o falta de justicia distributiva y el empoderamiento de la figura del maestro, lo cual sí se planteó.

Por otro lado, creo que se dejó a la deriva la posibilidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los presupuestos otorgados al SEM, si bien, se visualizó la posibilidad de transparentar los concursos de acceso a plazas y promoción laboral, se deja de lado la posibilidad de fortalecer o establecer mecanismos que revisen las cuentas públicas menores<sup>34</sup>.

Por otro lado, como ya lo he comentado, en México la educación ha confundido la eficiencia y eficacia con la cantidad, por lo que para asegurar la educación en México se requería más allá de incrementar el presupuesto o la infraestructura, la revisión de los planes de estudio, la formulación de estrategias a corto, mediano y largo plazo, como lo que se intentó hacer en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, teniendo en cuenta que la evaluación no será garante de la mejora educativa de manera unilateral.

Queda claro que un punto base en este trabajo es que la justicia distributiva debe ser un eje rector en la formulación de cualquier política pública y en especial las que son de carácter social, lo que creo que sí se diluyó completamente de la reforma fue la posibilidad de sectorizar la educación, cuestión de la que hablamos en el segundo capítulo, al contrario, se tuvo una visión homogénea.

---

<sup>34</sup> Entenderemos cuentas públicas menores a las transacciones económicas que incluyan pocos o mínimos costos, en este caso específico consideraremos dentro de este rubro las formas de enriquecimiento o financiamiento de las escuelas públicas, el uso de los recursos públicos y la asignación de presupuestos en el nivel municipal.

Por último, y es algo que veremos en el análisis del resto de este capítulo, es que la reforma debía preocuparse como eje rector de la participación ciudadana, recordando que de esta depende el éxito o fracaso de la misma, además del ya mencionado anteriormente, fundamental papel de la sociedad civil como parte esencial en la rendición de cuentas y revisión del cumplimiento de los objetivos.

Las reformas constitucionales no sólo abarcan una modificación a artículos de la carta magna, sino también de leyes que de esta emanan, en este caso como la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley General del Instituto para la Evaluación de la Educación y las modificaciones correspondientes a la Ley General de Educación.

En primera instancia, la Ley General del Servicio Profesional Docente (SPD desde ahora) se promulga en 2013, la cual tiene por objeto:

- I. Regular el servicio profesional docente en la educación básica y media superior;
- II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del servicio profesional docente;
- III. Regular los derechos y obligaciones derivados del servicio profesional docente, y
- IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el servicio profesional docente<sup>35</sup>.

El SPD nace tras la reforma de 2013 ante las necesidades ya mencionadas de evaluar el desempeño docente y las capacidades del SEM para poder tener en su plantilla maestros que puedan brindar educación de calidad a los estudiantes. Se podría decir que este fue el punto más criticado<sup>36</sup> y relevante de la reforma, ya que intentaba modificar la dinámica magisterial, incluso difundiendo ideas radicales como que “el Estado era el enemigo de los maestros”, o que “era una imposición del Estado que destruiría la educación en México”.

---

<sup>35</sup> Artículo 2 de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

<sup>36</sup> Incluso la abolición de esto fue la bandera de la contrarreforma de 2019.

Muchas de estas críticas emanaron de la idea central de que los maestros no habían sido tomados en cuenta en la elaboración de la reforma y mucho menos en el desarrollo del SPD; autores cercanos a esta idea como Guevara Niebla (2016), mencionan que el haber realizado una consulta magisterial hubiese sido un problema complicado de solucionar, aunque existen muchas opiniones al respecto, lo único que es cierto es que en este punto existían argumentos suficientes para poder hasta cierto punto tener una postura en contra de la reforma por parte de los maestros.

Ahora, por otro lado, el papel del SNTE como representante de los maestros pudo haber sido tomado en cuenta en este proceso, sin embargo, como lo he mencionado, este no es el Sindicato con mayor orden y transparencia, además que las decisiones que resaltan en su historia han estado llenas de conflictos de interés. Aunado, claro, que uno de los objetivos de la reforma era reducir el poder del sindicato, entonces consultarlo podría ser contraproducente.

El contexto histórico no nos propone que existiera algo diferente, en las reformas del Siglo XX, donde no se consultó a nadie, por su parte, en las de 2001 y 2008 existió una participación del SNTE, donde los conflictos de interés internos no permitían una certeza por lo que los resultados empujaban a seguirle dando la capacidad al sindicato para intervenir en la toma de decisiones.

Entramos en la paradoja que reúne varios factores que hemos tocado en la investigación, la consulta a maestros hubiera estado llena de atrasos a la reforma, y tomando en cuenta que esta reforma sería parte estructural del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), los intereses políticos evidentemente se traducían en la necesidad de sacar esta reforma lo antes posible. Por otro lado, el papel del maestro ante el sindicato nunca fue claro, a diferencia de otros países, en México no existían prácticamente estas academias de profesores donde se organizan, la representatividad del SNTE podría considerarse hasta monopólica. Se podría decir que el hecho de que la reforma nazca de una decisión política y no de un acuerdo con el sindicato, es la identidad de esta reforma.

El SPD fundamenta su propósito en el segundo título de su Ley General, donde se establece el marco sobre el cual se regirá la evaluación, buscando

transparentar este proceso, fomentando la comunicación interinstitucional y la idoneidad de los profesionales en educación del país. De manera general el SPD consta de ciertos puntos clave, según su propia Ley General (2013):

- Los concursos serán públicos.
- Las convocatorias deben emitirse con base a información derivada del Sistema de Información y Gestión Informativa, incluyendo los requisitos, fechas, etapas y aspectos de la misma, así como

A manera de conclusión parcial de este apartado puedo decir que la evaluación era necesaria, el cómo y quién la realizaría es lo que queda dentro de las arcas del debate y el papel de la LGSPD es vital en el desarrollo de esta. La misma LGSPD establece la necesidad de crear un parámetro que determine lo que es la calidad educativa y como homogeneizar esta idea con la finalidad de tener objetivos en común en todos los sectores y actores involucrados en el SEM.

La ley del SPD respalda en su artículo 5 hace referencia a los principios de transparencia sobre los cuales se debe regir, además que en el artículo 6 reitera su compromiso con el mejoramiento educativo, que es de lo que habla la reforma del artículo 3 en su fracción II para lo cual se apoya de las demás herramientas que el Estado le otorga.

Lo interesante es que la LGSPD no solo tiene una perspectiva enfocada a la creación de un sistema evaluativo, sino que también tiene una visión de mejoramiento constante de la educación en México, buscando crear estructuras de liderazgo definidas en las diferentes instancias del SEM, apoyado del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE, desde ahora)<sup>37</sup>, el cual fue definido en el Diario Oficial de la Federación (DOF), como *"conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al personal docente y personal con funciones de dirección para mejorar la práctica profesional docente y el funcionamiento de la escuela"*, y según el artículo 18 de la LGSPD sería brindado por personal con funciones de asesor técnico pedagógico asignados por las autoridades

---

<sup>37</sup> El SATE posteriormente fue hasta cierto punto abandonado, se retomaría en el 2017 por la SEP mediante la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, emitiendo los "Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica" (LSATE).

educativas (LGSPD, 2013, art 18). Para 2015 ya se habían realizado todas las evaluaciones que el SPD planteó.

Dentro de la LGSPD también se le da orientación y se le delegan responsabilidades al INEE, del cual, creo conveniente hablar en un apartado individual.

### *3.1.1 Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación*

El Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación (INEE) nace en 1990, sin embargo, tiene un papel importante en la reforma del 2013 debido a que se le dan cambios estructurales con la finalidad de transparentar las evaluaciones y legitimar al SEM decretando la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2013.

El INEE nace como la respuesta a la necesidad de transparencia en materia educativa que existía en el país, existieron múltiples casos de opacidad que conllevaron al Estado a tener que tener un mecanismo que clarificara el estatus de la educación, el detonante fue en 1995 cuando las autoridades se niegan a publicar los resultados del Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias de la IEA (TIMSS).

El Instituto vivió la transición política del 2000, con un Vicente Fox que se veía como un promotor de la transparencia educativa, y fue hasta el 2002 que se promulga el decreto presidencial con el cual entra en actividades tras años de debates técnicos.

Para el SNTE el INEE no se presentaba como una amenaza, por lo que este se mantuvo neutral respecto a su postura, sin embargo, la CNTE sí se opuso ya que no quería que existiera una evaluación que ordenara las escuelas por rangos académicos o similares, además, que existía aun el debate con los legisladores del Honorable Congreso de la Unión (HCU, desde ahora), quienes se sintieron relegados en la promulgación de este y junto con diversos actores públicos y privados consideraban que la autonomía del INEE a corto plazo era poco viable.

Para 2006 se hizo una evaluación de los primeros años de trabajo del Instituto, donde se resaltaron ciertas cuestiones positivas inesperadas, el INEE

le otorgo al SEM cierto grado de legitimidad, además que promovió debates en torno a transparencia y rendición de cuentas dentro del SEM, además que se fortaleció teniendo cierta independencia.

Claramente no todo fue positivo, el INEE estaba entrando en esta dinámica en la que se le consideraba la solución definitiva a los problemas de calidad educativa, era necesario para poder diferenciar entre la evaluación en términos de calidad y de transparencia, ya que el papel del Instituto se estaba confundiendo.

La Fundación Mexicanos Primero realizó un estudio de caso publicado por el Centro de Estudios en Políticas Públicas, donde ponen al INEE como un órgano de institucionalidad mixta, es decir, un órgano que siendo parte del Estado, incluía actores no gubernamentales en su conducción, lo que nos resulta un Instituto con autonomía incompleta (Fundación Mexicanos Primero, 2007).

El INEE se creó como un órgano descentralizado, con una junta directiva presidida por el titular de la SEP, y el nombramiento del director general quedó en manos del mismo, lo cual fue considerado un mecanismo proteccionista. La junta quedó conformada por 15 miembros, de los cuales 8 eran funcionarios públicos, buscando la participación de todos los sectores.

La evaluación no solo debe ser un indicador que nos transmita los errores o aciertos del SEM, debe ser un punto de partida para la toma de decisiones con la finalidad de mejorar la educación en México. Para la reforma de 2013 se anexo a la fracción IX del artículo 3 de la CPEUM lo siguiente;

*“Para garantizar la prestación de servicios de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria y secundaria y media superior. Para ello deberá:*

a) *Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;*

b) *Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y*

c) *Generar y difundir información, y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social” (Congreso de la Unión, 2013).*

El trabajo del INEE posterior a la reforma se basó en dos líneas de acción, los criterios técnicos, que buscaban marcar el camino para la evaluación correcta, incluía los instrumentos y los procedimientos de calificación así como los de interpretación de resultados. Por otro lado los lineamientos, los cuales eran los aspectos organizativos, logísticos y demás utilizados en los procesos, con la finalidad de ser transparentes.

A partir de la reforma se impulsaron diversas estrategias para poder tener evaluaciones certeras, de las cuales destacan el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA, desde ahora) y el diagnóstico de los centros escolares con la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA, desde ahora).

PLANEA estaba enfocado a los conocimientos dominados por los estudiantes, por lo que se realizaban exámenes a alumnos de grados específicos dentro de la educación obligatoria, los resultados de esta para 2015 fueron impactantes, ya que al menos el 49.5% de los alumnos de sexto de primaria no podían realizar tareas de logro académico, como comprensión de textos académicos y el 60% de los alumnos de tercero de primaria no podían resolver problemas matemáticos adecuados a su nivel académico (López, 2016)

Por su parte, el ECEA se dedica a evaluar la capacidad que tienen las instituciones académicas para poder ofrecer educación de calidad respecto a contar con condiciones básicas para su funcionamiento y operatividad, en 2014 la prueba se realizó de manera aleatoria en todo el país.

Otro instrumento el cual fue un logro del INEE fue el Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE, desde ahora) el cual buscaba integrar elementos del SEM, desde lo micro (los alumnos, las aulas, los maestros y su papel dentro del aula), hasta lo macro (las políticas públicas en materia educativa, las relaciones interinstitucionales, el papel del SNTE), mediante la difusión y fácil acceso a la educación.

La reforma le dio atribuciones al Instituto que no tenía desde su creación e implementación, lo que básicamente se resumía en darle capacidades para poder ser parte de la base estratégica para la mejora educativa.

El objetivo que tenía o que al menos debía tener el INEE era crear una cultura de evaluación docente con miras a una profesionalización tanto de los maestros como de la misma educación.

Como podemos observar de manera sencilla, la reforma en el aspecto institucional, busco instrumentar al SEM para poder tener este “mejoramiento constante” que el mismo artículo 3 plantea, sin embargo, al final de este capítulo analizaremos si realmente se fortalecieron las capacidades estatales o ¿qué fue lo que no lo permitió?

### *3.2 Las capacidades del Estado Mexicano tras la reforma*

La reforma es un parteaguas en la historia educativa en México, y hasta cierto punto, en el combate contra la corrupción educativa, sin embargo, con lo analizado en el apartado anterior partiré desde un punto clave, ¿cuáles fueron los ejes rectores de la reforma?

- Primero, así como lo he mencionado en reiteradas ocasiones, era el recuperar la rectoría del SEM, la cual estaba diluida debido a la participación de diversos actores como el CNTE y el SNTE.
- Segundo, el empoderamiento del INEE, brindándole capacidades de organismo público y autónomo, así como otorgándole el papel de garante en materia de mejoramiento educativo.

- En tercer plano, la promoción del SPD regulado por el INEE con la finalidad de buscar la profesionalización de la educación en México mediante el fomento de la evaluación docente y transparentando los procesos de asignación de plazas así como promoción dentro del SEM.

Comenzaremos por enfocarnos en el primer punto, ya que este es el que abarcó las principales críticas y problemas para la reforma, ya que para poder retomar las riendas del SEM el Estado tenía que comenzar por restarle autoridad a quienes la tenían, como el SNTE y el magisterio en general.

En su última entrevista antes de ser arrestada, la entonces presidente del SNTE, Elba Esther Gordillo, habló libremente de esta relación que existía con fines electorales entre los gobiernos panistas y priistas y el sindicato, así como la ruptura que se dio tanto en el gobierno de Felipe Calderón como el del presidente en turno, Enrique Peña Nieto.

Ahora, como lo planteó al inicio de esta investigación, el papel de la corrupción se vuelve determinante en el desarrollo de la educación en México, confrontemos dos variables vistas en capítulos anteriores; por un lado tenemos el papel del SNTE en el desarrollo e implementación de políticas públicas, el cual es realmente importante si tomamos en cuenta lo grande tanto en tamaño como en poder político que es el Sindicato y por otro lado tenemos los conflictos de interés que existen dentro de la directriz del SNTE.

Para hablar de los conflictos de interés que existen dentro del SNTE existen muchos ejemplos de casos de corrupción en todas sus presentaciones, sin embargo, hablemos por ejemplo del poder adquisitivo que tenía Elba Esther Gordillo, el cual contaba con múltiples propiedades tanto dentro como fuera del país, adquiridas mediante empresas fantasma como la Comercializadora TTS de México S.A. de CV, quienes desde 2009 fundaron ocho empresas en Florida y la cual tras la investigación de la Procuraduría General de la República (PGR) siempre estuvo vinculada a la familia de Gordillo<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Información obtenida de: Redacción AN (2013), *Las 8 empresas 'fantasma' de Gordillo*, Aristegui Noticias, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0403/mexico/las-8-empresas-fantasma-de-gordillo/>

Precisamente este tipo de acciones fueron las que hicieron ir tras las rejas a Elba Esther, quien, aprovecho los recursos del SNTE para beneficios propios, además de ser acusada de lavado de dinero y demás cargos referentes a fraude fiscal, pero claro, esto no es el único detonante que tuvo en Sindicato para regir sus acciones, ya que si llevamos el análisis a un plano político podemos sin problema orientar la discusión al papel del SNTE en materia electoral, varios periodistas llamaban al Sindicato un “ejército electoral”, incluso se llegó a decir que Elba Esther podría ser la candidata presidencial de 2012 por el Partido Político Nueva Alianza, debido a la cercana relación entre Gordillo y Álvaro Quintana<sup>39</sup>.

Sin duda una herramienta que tienen las capacidades estatales es la legitimidad de las instituciones y organizaciones alrededor de problemas públicos y necesidades básicas como lo son la educación en México y si recordamos la importancia que tiene la participación ciudadana en la transparencia gubernamental en todos los niveles podemos deducir de manera hasta obvia que este tipo de acciones no fomentan el acercamiento social hacia las instituciones y sin duda, el SNTE al menos hasta la reforma de 2013 nunca tuvo la confianza de los ciudadanos mexicanos.

La reforma buscaba erradicar todos los privilegios de los cuales el SNTE gozaba, porque si bien, Elba Esther fue la cara de la corrupción del Sindicato, no era la única que se benefició de este, ya hablamos de números en cuestión de aviadores y plazas cobradas sin ocuparse, ante esto nace una pregunta, ¿cómo vivieron la reforma todos los actores que vieron vulnerados sus privilegios?

La respuesta a esto la encontramos en un estudio muy oportuno que hizo en 2019 México Evalúa donde nos dice que entre enero de 2015 y diciembre de 2018 hay al menos 2 mil 529 millones de pesos anuales en irregularidades respecto al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), si bien, se rejudo de los 141 mil 654 millones de pesos de la nómina educativa federalizada entre 2008 y 2014 que estaban en irregularidad, aún no

---

<sup>39</sup> Álvaro Quintana fue representante legal de la Comercializadora TTS de México tras la muerte de la mamá de Elba Esther Gordillo.

se cumple con la labor principal de erradicar este tipo de problemas (México Evalúa, 2019).

Este estudio nos presenta otros datos sumamente alarmantes referentes a la corrupción dentro del SEM, en números, pese a la reforma. Al menos dos mil 529 millones de pesos destinados a la educación presentan irregularidades año con año en México, por lo que la creación del FONE se dio con la finalidad de transparentar los sueldos a los maestros mediante la centralización de la nómina, sin embargo, como el estudio de México Evalúa nos indica que para 2019 se seguía sin poder recuperar tres de cada 10 pesos usados de manera irregular con cargo a este fondo (México Evalúa, 2019).

La centralización de la nómina que se planteó en 2013 sí redujo las fugas de capital, y para el cumplimiento del FONE se crearon varios sistemas de información como el Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE), donde se concentra la información de todas las personas que reciben su nómina mediante el FONE y el Sistema de Información de Gestión Educativa (SIGED), el cual reúne información con la finalidad de reducir la carga de las escuelas.

Varios especialistas en el tema destacan que la centralización de la nómina sí presenta una alternativa mucho más transparente en el manejo del recuso público y en las transacciones monetarias que realiza el gobierno para sus trabajadores, al menos en el sector educativo, por ejemplo, había muchos casos de maestros que no contaban con seguro social porque sus gobiernos no pagaban este derecho, además con esto se tendría un mejor control de las plazas federales así como la posibilidad de tener un mejor análisis respecto a lo que la ley indica.

Los beneficios del FONE son evidentes, de acuerdo con México Evalúa (2019), implicó un incremento de 9% en términos reales de los recursos que la Federación destina para el pago de la nómina educativa federalizada, beneficiando a 22 entidades, sin embargo, aún siguen usándose entre enero de

2015 y diciembre de 2018 más de mil 66 millones de pesos para el pago de 9 mil comisionados sindicales<sup>40</sup>.

Es evidente que los beneficios no se terminaron, hubiese sido imposible erradicarlos sin que los agremiados se opusieran, como lo hicieron los miembros de la CNTE haciendo múltiples marchas en diferentes partes del país, así como frente al Zócalo capitalino.

Ahora, la centralización no represento una solución definitiva al problema, en primera instancia no elimino o redujo la inequidad presupuesta entre Estados, así como que no se fortalecieron o en su defecto crearon los mecanismos que aportaran en la cuestión de sanciones para los que incumplieran la ley en esta materia, lo cual evidentemente es una laguna que permite que la corrupción continúe. Se había planteado que el FONE realizaría informes para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sin embargo, estos no se realizaron.

Podemos decir que uno de los principios de esta investigación no se mejoró sustancialmente con la reforma de 2013 y es la transparencia y el derecho al acceso a la información pública, lo cual de acuerdo con el planteamiento teórico que he propuesto atañe directamente al cumplimiento de la ley en cuestión, la reforma sí representa un gran esfuerzo en el combate a esta, sin embargo, la poca participación positiva de todos los actores inmiscuidos en el problema nos arroja resultados diferentes a los esperados en el planteamiento de esta, los cuales han tratado de tomar medidas sumamente proteccionistas.

Retomando el final del párrafo anterior podemos mencionar que los Estados se sintieron reducidos en sus atribuciones<sup>41</sup> y trataron de evadir la ley, al menos en el pago a sus sindicatos con acciones como reubicarlos en otros centros laborales, de acuerdo con el estudio que hemos citado de México Evalúa

---

<sup>40</sup> El pago a comisionados sindicales es un acto de corrupción evidente, debido a que Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley de Trabajo y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la SEP, señalan que esto se realice sin goce de sueldo, sin embargo, en el FAEB esto estaba normalizado.

<sup>41</sup> Los Estados dejaron de tener influencia en materia de distribución de nómina y demás transacciones económicas, lo que aún tenían era la figura de “patrones” de los trabajadores de la educación en sus territorios.

(2019) 1,833 personas que se reportaron en el FONE en el 2015 como comisionados sindicales, para 2017 ya tenían otros cargos administrativos.

La ASF como responsable de las auditorías al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB, desde ahora) y al FONE determinó un total de 2,121 Pliegos de Observaciones entre el 2000 y el 2017, de los cuales, 209 fueron confirmados con irregularidad, al menos hasta 2019, de los cuales solo 114 (que representan solo el 5.3% de los iniciales), fueron confirmados con irregularidad tras el segundo proceso de investigación, menos de los 207 que determinaron con insuficientes pruebas para poder emitir una sanción (México Evalúa, 2019).

Si hacemos una confrontación de los datos que acabo de mencionar con las legislaciones respectivas (véase cuadro 2), podemos entender que pese al andamiaje jurídico que se planteó con la reforma y el que ya existía previo a esta partiendo desde los Códigos de Conducta y demás normas internas que tiene la SEP, se continuo con esta dinámica de corrupción, que si bien, se transparente hasta cierto punto con el FONE y el trabajo del INEE, existían modificaciones en las conductas de los autores, siempre en la búsqueda de continuar con sus beneficios.

Los argumentos en contra de la centralización de la nómina se basaban en que se trasgredía la federalización educativa en el sentido que se reducía el papel de los Estados, así como que esto no garantizaba la equidad educativa ni fortalecía los mecanismos ya existentes en materia de transparencia, sino que era una medida tajante.

En este punto nos enfrentamos a otra limitante que le presentaba la corrupción a la reforma, y es que en el momento que se centraliza la nómina se vuelve muy complicado transparentar los sueldos de todo el país, tomando en cuenta que cada Estado o al menos la mayoría de estos tenían información diversa y era complicado tener certeza de que esta fuera la información correcta.

Para poder presentar de manera más sencilla lo que el FONE significo como impacto para la transparencia, invito a los lectores a revisar el Cuadro 7:

## CUADRO 7

### Comparación entre el FAEB y el FONE

<b>Anomalías</b>	<b>FAEB</b>	<b>FONE</b>
Desvío de recursos para financiar a comisionados sindicales	Significo el 12.2% del total del dinero usado con irregularidad.	Pese a no eliminar este tipo de prácticas sí se redujo, aunque es necesario retomar la idea que ya se planteó, algunas entidades solo movilizaron sus comisionados sindicales a otros sectores de la administración pública.
Retención de impuestos y seguridad social	Existió una marcada época en la que los gobiernos locales no cubrían los derechos laborales de los trabajadores, omitiendo el pago de servicios como el IMSS o ISSSTE	Se aseguró los servicios sociales para los trabajadores.
Participación de los Estados	Eran los gestores de las nóminas, lo cual propiciaba dobles negociaciones por parte de los sindicatos <sup>42</sup> , además de una serie de diversas irregularidades en la rendición de cuentas, aunado a una nula transparencia.	Con la centralización de la nómina se les resta atribuciones, sin embargo, siguen teniendo el papel de “patrones”.
Irregularidades económicas.	Se estiman 141 mil 645 millones usados irregularmente entre 2008 y 2014.	

<sup>42</sup> Las dobles negociaciones hacen referencia a este papel dual que tenía el Sindicato al negociar con la federación y con las entidades buscando la mejor tajada.

Disparidad entre la participación del gasto federal y estatal en el sistema educativo	Este tema fue central en la distribución del gasto público.	Con la reforma de 2013 se buscó combatir esta anomalía la cual desde 1992 no había sido tomada en cuenta a la hora de legislar.
Disparidades existentes en el gasto educativo	El FAEB acentuó este problema debido a la diferenciación de costos en la provisión educativa en lugares con índices poblacionales dispares, aumentando la brecha de desigualdad social.	Con el FONE se buscó equiparar la distribución ya que el gasto estaba a manos de la Federación.

Fuente: Elaboración propia con base en: México Evalúa. (2019). *LA IMPUNIDAD EN LA NÓMINA MAGISTERIAL*. S/D: Tecnológico de Monterrey.

Con respecto al FONE existieron críticas desde el inicio, en su debate legislativo se planteó el hecho de que este no incluía en sus objetivos el término “calidad educativa”, lo cual, hasta su promulgación en 2013 no incluyó. Los legisladores de partidos de oposición impulsaron su postura de que esto dejaba de lado los principios que el Fondo debía tener, además que trasgredía el federalismo educativo, acrecentando el papel que tiene el Estado sobre los maestros y que no clarificaba los procesos de transparencia.

Es necesario mencionar que la asignación de plazas con base en los lineamientos que indica la LGSPD y el objetivo claro de transparentar el uso de recursos públicos es un punto clave en el combate contra la corrupción, sin embargo, los conflictos de interés que hemos mencionado son las principales limitantes que su puesta en acción tuvo.

Un análisis necesario en esta investigación es el de los actores involucrados en las negociaciones, y la implementación y decreto del FONE fue un punto clave en esto, por un lado los maestros y miembros del magisterio los cuales se veían amenazados, los legisladores que se oponían al Fondo y por último las Entidades que se veían reducidas, por lo que la negociación por parte

de la Federación fue amplia y con diversos actores. Existen Entidades que tuvieron una tajada más positiva para su beneficio, como el caso de Baja California Sur, Estado que se vio beneficiado al ahorrarse 46 millones de pesos al mover a los maestros a la nómina federal, caso contrario a Zacatecas, donde existió una pérdida de 90 millones de pesos (México Evalúa, 2019).

Ahora, la negociación con las múltiples organizaciones magisteriales que se oponían a las evaluaciones planteadas en la reforma, no apoyaban la inclusión de estos al FONE, y esta tendencia se dio con mayor fuerza en el sur del país, debido a la manera en que las Entidades de esta región manejaron su relación con las secciones sindicales.

Pese a los avances en materia de distribución salarial, es evidente que la corrupción sigue sistematizada dentro de los órganos administrativos, en junio de 2016 en Nuevo León se presentó una manifestación de 5 mil maestros quienes solicitaban que el pago de sus beneficios debido a la carrera magisterial se siguiera dando, además de solicitar una modificación en la dinámica de asignación de plazas. Se estima que para este año existían 25 mil profesores federales y otros 25 mil estatales dentro del SNTE, los estatales adscritos y dirigidos por Guadalupe Castillo García, quien había sido denunciado por desvío de 35 millones de pesos al interior del seccional<sup>43</sup>.

El caso de Nuevo León es similar a lo ocurrido en Oaxaca, sin embargo, también es radicalmente diferente si hablamos de violencia, en 2016 se registraron hasta muertos en las marchas de los maestros, aunado a que las organizaciones magisteriales y sindicales de dicho Estado fueron reconocidas como la oposición radical a la reforma, bajo el argumento que esta fomento el despido masivo de trabajadores de la educación.

Uno de los sucesos que más llamó la atención en Oaxaca fue la muerte de 8 personas tras el cierre de una carretera cercana al poblado de Nochixtlán, donde existieron versiones tanto de las autoridades como de representantes de

---

<sup>43</sup> Información obtenida de: Campos Garza, Luciano (2016), *Nuevo León: presionan profesores con marcha*, Periódico Proceso (en línea), disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2016/6/28/nuevo-leon-presionan-profesores-con-marcha-166523.html>

la CNTE, por un lado, se decía que la marcha fue violenta e inflada<sup>44</sup> con más de dos mil personas que no eran parte del cuerpo magisterial, por otro lado, la CNTE culpo a la “represión del Estado”, diciendo que los heridos y muertos eran parte de dicha organización magisterial, sin embargo, es necesario mencionar que unas semanas antes también habían capturado a dos ex líderes de la CNTE por conflictos de interés<sup>45</sup>.

Hablemos de un último ejemplo, porque evidentemente encontraremos cientos de ellos, en Veracruz, Julio Muñoz Díaz jefe del sector 3 de las escuelas secundarias técnicas recibió por comisión sindical un pago por 46 mil pesos en 2016 y posteriormente 466 mil adicionales en el mismo año (México Evalúa, 2019).

El tema de la fuga de capital es impactante y sobre todo preocupante, si bien, con el FONE se complicaba la discrecionalidad con la que estas cantidades se distribuían, el problema es tan grande como complicado de erradicar, lo que México Evalúa (2019) arrojo en su estudio fue la evidencia de que las Entidades encontraron poco a poco la forma de volver a las prácticas corruptas o mejor dicho, de cómo evadir la legislación estipulada tras la reforma, teniendo sueldos en Coahuila que rebasan los 3 millones de pesos, en Colima los 2 y en varias entidades más de un millón, y esto para un solo burócrata, por lo que en datos concretos de esta investigación se nos dice que esto es lo que se pudo haber logrado con los mil 66 millones de pesos destinados a más de 9 mil comisionados sindicales, entre 2015 y 2018

## CUADRO 8

Indicadores del combate a la corrupción en la nómina magisterial

<b>Problemática que se pudo combatir con los recursos desviados</b>	<b>Indicador</b>
---	------------------

<sup>44</sup> Las causas de inflar en número la marcha pueden ser debido a conflictos de interés de grupos políticos, con la finalidad de deslegitimar la reforma.

<sup>45</sup> Información obtenida de: De Llano, Pablo (2016), *La batalla por la educación inflama México*, Periódico El País (en línea), disponible en: [https://elpais.com/internacional/2016/06/20/mexico/1466448544\\_763195.html](https://elpais.com/internacional/2016/06/20/mexico/1466448544_763195.html)

Desigualdad de estudiantes que acuden a escuelas de alta marginación en educación básica	25%
Capacitación de profesores de educación básica	1 millón 215 profesores, lo cual prácticamente significa el 100%
Financiamiento a profesores de inglés para escuelas en zonas marginales.	Financiamiento por 4 años
Mejorar las condiciones de escuelas de alta marginación en el país	4% de las escuelas (se estimaban en 2019 12424 escuelas bajo estas condiciones)
Atención aun mayor número de alumnos de preescolar	+25%
Becas para alumnos de educación media superior en zonas de alta marginación	Aumento en 38% de becas.

Fuente: Elaboración propia con base en: México Evalúa. (2019). *LA IMPUNIDAD EN LA NÓMINA MAGISTERIAL*. S/D: Tecnológico de Monterrey.

Centrémonos en un breve análisis de la información recaudada hasta este momento, existen limitantes que no permiten a la reforma fluir de manera adecuada, sin embargo, también es necesario el merecido análisis sobre que la reforma y específicamente la centralización de la nómina no vino a mejorar el funcionamiento o a eliminar la corrupción de los diversos niveles de gobierno, al contrario, trato de omitir el combate contra este fenómeno dando mayor responsabilidad a la Federación. También es necesario entender que esta no fue una medida completamente dictatorial por parte del gobierno central, sino que se dio debido a un ya muy normalizado fracaso de los aparatos administrativos estatales y la captura de los mismos por parte del SNTE, tal fue así que el FONE no logró tener el 100% de la nómina.

La reforma educativa Peñista, como varios periodistas la llamaron, brinda un panorama al SEM en el cual se trata de transparentar en materia laboral, por

lo que desde este enfoque los problemas que dejó fueron en torno a los conflictos de interés que afectaba, los mismos que afectaron su desarrollo.

Obviamente estos conflictos de interés nacen de los beneficios económicos que los involucrados tenían, por lo que para legitimarse, el gobierno federal busco impulsar la publicidad en torno a la reforma, de 2013 a 2016 la SEP le otorgo al SNTE 650 millones de pesos orientados al programa “Acciones de Difusión sobre los Beneficios y Compromisos de la Reforma Educativa”, con la finalidad de difundir mediante spots y otras medidas publicitarias la reforma, así como para 2016 recibió 500 millones para el programa Fortalecimiento del Programa Nacional de Apoyo a la Reforma Educativa, dándole al sindicato el papel de “promotor” (Alonso Ruiz, 2019).

Se estima que para las negociaciones salariales, entre 2013 y 2016 el SNTE recibió mil 730 millones de pesos por parte de la SEP, lo cual se reflejó debido a que el SNTE debía publicar los recursos públicos tras la nueva ley de transparencia<sup>46</sup>.

Las negociaciones con el SNTE permitieron al gobierno continuar con la implementación de la reforma, sin embargo, evidencian el poder que el SNTE y la CNTE tienen sobre los maestros en México, y esta representación monopólica de la que he hablado y muestran con mayor fuerza lo que Carlos Ornelas nos comenta cuando dice que para poder mejorar el SEM o implantar un nuevo modelo e impulsar la profesionalización de los docentes, era necesario primero retomar la rectoría de la Educación en México (Ornelas, 2021).

Hay que ser conscientes que llego un punto en el que el gobierno había perdido el control del SEM hasta el punto que existían datos diferentes, dependiendo el estudio que se revisara, con respecto a cuantos maestros o cuantas escuelas existían en el país.

---

<sup>46</sup> Información obtenida de: Del Valle, Sonia (2017), *De SEP a SNTE \$1,730 millones*, Reforma (en línea), disponible en: [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1113688&v=3&referer=--7d616165662f3a3a65677a737079747b717c743b767a783a--](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1113688&v=3&referer=--7d616165662f3a3a65677a737079747b717c743b767a783a--)

Dejando de lado el debate político y las necesarias negociaciones que se tuvieron que hacer, el gobierno tenía otra tarea pendiente, y era el poder garantizar la justicia distributiva, si bien, esta no fue el centro de la reforma, era imposible dejarla fuera ante la evidente desigualdad educativa que se vivía y se sigue viviendo en el país.

A partir de la reforma se pusieron en marcha programas sociales y estrategias de implementación como “Escuela al Centro”, el cual buscaba poner el fortalecimiento de la figura de escuela como el centro de la reforma e involucrando a todos los actores alrededor de la educación en aulas en el esfuerzo del mejoramiento constante de las escuelas, buscando una modificación en la forma en la que la educación se practica dentro de las instituciones educativas. Esta estrategia en palabras de Aurelio Nuño, era una de las prioridades que “*buscaba llevar a buen puerto la reforma educativa*” haciendo eficiente el tiempo de enseñanza (Nuno Mayer, 2016).

A través del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), en 2014 la SEP da a conocer los lineamientos operación del Programa Escuelas Dignas 2014, el cual tenía la tarea de mejorar los planteles de las escuelas en zonas de alta marginación<sup>47</sup> mediante un subsidio federal, con el objetivo de lograr una certificación, la cual considera los siguientes aspectos:

- Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento;
- Servicios sanitarios, mobiliario y equipo;
- Accesibilidad;
- Áreas de servicios administrativos;
- Infraestructura para la conectividad; y
- Espacios de usos múltiples<sup>48</sup>.

Según la evaluación de diseño que realizó el CONEVAL en 2014, este programa contaba con una gran cantidad de mecanismos para el seguimiento y la evaluación de las acciones para el mejoramiento de las escuelas que entrarán

---

<sup>47</sup> Las zonas de alta marginación son los municipios considerados en el Anexo A del decreto que establece el "Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre".

<sup>48</sup> Apartado 2 de los lineamientos Generales para la operación, aplicación de recursos, rendición de cuentas y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2013.

en el mismo, sin embargo, un problema al que se enfrentaría sería su carencia de mecanismos para poder tener un conteo claro de la población beneficiada por el programa<sup>49</sup>.

En INIFED también tenía bajo su supervisión el programa “Escuelas al cien”, donde se estima que hasta 2017 se mejoraron más de 33 mil escuelas, beneficiando a más de 6.3 millones de estudiantes de educación básica y media superior (INIFED, 2017).

Sería una contradicción estadística decir que la cobertura educativa en México no ha incrementado, pero retomando lo que planteaba previamente, en México la consigna educativa no radica en la cantidad, sino en la calidad, y lamentablemente los programas sociales que se han dedicado a distribuir recursos, en especial económicos, se han visto dañados por la corrupción del país.

Otra de las consecuencias de la reforma fue la promulgación en 2015 del Código de Conducta para los Servidores Públicos de la Secretaría de Educación Pública en 2015, el cual tenía como finalidad:

*Definir el comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos de esta dependencia en el ejercicio de sus atribuciones, con el propósito de prevenir conflictos de interés y delimitar su actuación en situaciones específicas que pudieran presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la Secretaría (DOF, 2016).*

Este código busco estructurar lo que se venía trabajando desde 2002 con el Código de Ética de Servidores Públicos (véase cuadro 2), la posibilidad de lograr resultados con base en valores y prácticas que respondan a lo que la ciudadanía requiere de sus servidores públicos, haciendo énfasis en que en el sector educativo este tipo de conductas deben verse reflejadas en el actuar diario. Este código toma en cuenta como actores que deben seguir estos principios a los siguientes;

---

<sup>49</sup> Información obtenida de la evaluación de diseño del programa “Escuelas Dignas”, realizada por el CONEVAL en 2014.

- Alumnas y alumnos
- Padres de familia
- Maestras y maestros
- Sociedad
- Escuelas Públicas
- Escuelas Particulares
- Gobierno
- Proveedores
- Sindicatos

### 3.3 ¿Qué nos dejó la reforma? una mirada hacia la contrarreforma de 2019

Antes de terminar esta investigación me gustaría poder hacer las confrontaciones finales de lo que nos deja la reforma de 2013 y si la contrarreforma encabezada por el gobierno del actual presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) de 2019, era una medida necesaria para la pacificación del país o solo un recurso político para retomar la relación con el sindicato ante el ya mencionado “ejército electoral” que este representa. El objetivo no es ampliar el análisis base de la reforma de 2013, sino ver a la contrarreforma como una consecuencia de la misma, aunado a los intereses político-electorales, tomando un enfoque comparativo.

En 2017, en el entonces Secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño informo que el gobierno mediante la auditoria a la nómina magisterial, logro detectar aún 44 mil 76 plazas de aviadores o que eran irregulares, ocupando 5 mil millones de pesos anuales de la distribución de la nómina, para poder lograrlo el Gobierno Federal tuvo que realizar un censo previo con apoyo del INEGI<sup>50</sup>.

Para 2018 llega un cambio de administración en el Poder Ejecutivo federal, el cual no solo representaría el cambio de partido político, sino también de ideología y en cuestión de números, una cantidad bastante pronunciada respecto al poder que este tendría en el HCU.

---

<sup>50</sup> Información obtenida de: Aldaz, Phenélope (2017), *Detecta SEP 44 mil aviadores en nómina*, Periódico El Universal (en línea), disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/07/18/detecta-sep-44-mil-aviadores-en-nomina>

La bandera del nuevo gobierno sería el cambio, un cambio que arrasaría con cualquier decisión política previa que no emparejara con sus ideales, tomando en cuenta que su mayoría en el Congreso lo permitiría, y dentro de esto se encuentra la Reforma Educativa de 2013.

La cancelación de la reforma de 2013 llevo como carta de presentación el incluir a los maestros en la toma de decisiones en torno a la educación en México, incluso la página del gobierno federal presenta la nota bajo el título: “Logro, cancelación de la llamada reforma educativa: presidente AMLO”, a manera de denotar que él no consultar a los maestros fue un error en la reforma anterior.

Si bien, este análisis no se enfoca en la contrarreforma, con la finalidad de poder brindarle al lector un panorama mucho más integral respecto a las diferencias entre la reforma de 2013 y la contrarreforma de 2019 le invito a revisar el Cuadro 9:

#### CUADRO 9

##### La reforma del 2013 vs la contrarreforma de 2019

<b>FACTOR DE ANÁLISIS</b>	<b>REFORMA 2013</b>	<b>CONTRARREFORMA 2019</b>	<b>CONSECUENCIAS</b>
Evaluación Docente	Antes de la reforma existía una poco estructurada evaluación, por lo que se buscó profesionalizar el magisterio mediante evaluaciones transparentes.	Se eliminaron las evaluaciones en la modalidad que había planteado la reforma de 2013.	Actualmente es incierto el papel de las evaluaciones, además que tras la desaparición del Instituto existe poca legitimidad sobre las mismas.
Enfoque regional	La reforma planteo un SEM homogéneo, donde los estudiantes	Se buscó brindar un enfoque más equitativo, buscando lograr enfocar la educación de manera	En este sentido las políticas son completamente

	<p>fueran educados de manera equitativa, sin embargo, se dejaba de lado los problemas de desigualdad que existen en el país.</p>	<p>regional, tomando en cuenta los sectores vulnerables así como las regiones con mayores índices de pobreza.</p>	
<p>INEE</p>	<p>Se crea bajo la complicada tarea de cubrir las deficiencias que tenía el gobierno para con el SEM, transparentar las evaluaciones docentes y brindar una estructura instruccional a estos procesos.</p>	<p>Desaparece el Instituto bajo la premisa que la evaluación era coercitiva, revalorando el magisterio.</p> <p>En 2019 se crea mediante la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM)<sup>51</sup></p>	<p>Se le devuelve el poder que se le había restado al Sindicato, tomando en cuenta que este ha marcado su historia por lo que Guevara Niebla (2015) llama “una atmosfera de corrupción”.</p> <p>En 2013 se institucionalizan los Consejos Magisteriales, donde se buscaba empoderar la figura de los maestros, en la contrarreforma no se suprimen estas figuras, sin embargo, con el papel del SNTE, el objetivo con el que fueron promovidos se ha diluido.</p>

<sup>51</sup> La USICAMM fue en cierto modo, la medida tomada por el gobierno de AMLO en 2019 para suplir al SPD y según lo indica la ley bajo la cual se fundamenta, esta se crea con la finalidad de hacer la entrada al servicio público en el sector educativo equitativo y justo, concibiendo a los maestros como actores de cambio social y fomentando el reconocimiento de la meritocracia. Nace como órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, operativa y de gestión, adscrita a la SEP.

Enfoque	La Reforma Educativa de 2013 tenía un enfoque mayoritariamente laboral, desde el Plan Nacional de 2012 se planteó la necesidad de retomar las riendas del sector magisterial, evitando actos de corrupción como la compra venta de plazas	Tomando en cuenta que la reforma había tenido tintes laborales, se buscó que la contrarreforma tuviera un enfoque más orientado a la educación pública y sus necesidades.	Antes de la reforma de 2013 existía un mercado control tanto del magisterio como una monopólica representación de los maestros por parte del SNTE, por lo que en 2013 se buscó reducir su “poder”. Para 2019 la contrarreforma busca dejar de lado esto, devolviendo este “poder” y buscando enfocarse en problemas referentes a la falta de justicia distributiva en materia educativa.
---------	---	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Morlino (1994), nos presenta a la comparación como un método que te brinda la oportunidad de poder lograr objetivos en un análisis, teniendo en cuenta que para lograrlo es necesario tener un conocimiento certero de la situación, recomienda usar la escala de absorción para poder trasladar conceptos, clases e hipótesis más generales a conceptos, clases e hipótesis más particulares.

Lo que podemos emitir para el análisis central de la investigación es que si bien, la reforma de 2013 tenía las bases para fomentar la transparencia que la educación en México requiere, cometió un grave error, y fue el no tomar en cuenta los factores tanto internos como externos que en la administración pública se presentan, así como a los actores inmiscuidos, es decir una radiografía de sus capacidades estatales.

El papel de centrar al Estado como evaluador no fomenta una cultura dictatorial, sino impulsa un gobierno orientado a metas, objetivos y sobre todo a

cubrir y solucionar problemas sociales y el INEE era una herramienta que podía permitirle al Estado empoderarse como un evaluador de la educación, pese a las incomodidades que este ocasionará, ya que a diferencia de otro tipo de evaluaciones, esta minimizaría los juicios de valor e imperarían los datos funcionales en materia evaluativa.

Ahora, ante los planteamientos que he realizado respecto a la reforma de 2013, podría nacer la duda sobre si, ¿realmente fracasó la reforma o fue una estrategia política su desarticulación?, la respuesta a esto puede ser analizada desde diferentes aristas, sin embargo, la contrarreforma viene a tratar de cubrir los sesgos que tenía la reforma de 2013 y sobre todo a tratar de pacificar la relación Estado-Magisterio.

La respuesta a si esto se ha dado de la manera en la que la contrarreforma lo planteo en 2019, es controversial, sin embargo, en mi charla con Carlos Ornelas tuve la oportunidad de hablar al respecto y la perspectiva que este me daba es que la reforma sí estaba fracasando ya, pero no porque su planteamiento estuviera destinado al fracaso, sino porque el papel que fungieron los maestros y en especial los protegidos por la CNTE fue de demasiada presión, además, de que la necesidad de la participación de estos actores para la implementación de la reforma era indispensable.

Por último me gustaría cerrar este trabajo con una comparación de las capacidades que el Estado trato de fortalecer o implementar con la reforma de 2013 y su limitante, en caso de existir.

#### CUADRO 10

Las Capacidades Estatales y sus limitantes posteriores a la reforma de 2013

<b>RUBRO</b>	<b>CAPACIDAD DEL ESTADO</b>	<b>LIMITANTE</b>
Profesionalización burocrática	Desarrollo del SPD	Conflictos de interés por parte del SNTE y la CNTE

	Creación del Código de Conducta de los Servidores Públicos de la SEP	Se buscó que el actuar de los burócratas fuese acorde a los principios que el código propone, sin embargo, los actos de corrupción (véase cuadro 4), no lo permitieron.
Evaluación docente	Autonomía del INEE, así como implementación de programas sociales como PLANEA Y ECEA	El gobierno se vio en la necesidad de negociar con la CNTE y el SNTE para poder fomentar la implementación de la reforma y las leyes que de esta emanaron.
Centralización de la nómina	Sustitución del FAEB por el FONE	<p>No toda la nómina logró apegarse al FONE, además que en su implementación se encontró con el problema de que la información recaudada por el FAEB en conjunto con los gobiernos Estatales y locales era sumamente ilegítima.</p> <p>Otra limitante fue el hecho de que los diferentes niveles de gobierno lograron encontrar la forma de movilizar a sus comisionados sindicales, por lo que los beneficios para estos seguían activos.</p>
Mecanismos anticorrupción	Participación de la Secretaría de la Función Pública	La SFP logró realizar auditorías donde se encontraron las plazas, nóminas y demás

	INEE	<p>irregularidades en la distribución de la nómina magisterial, sin embargo, las resoluciones son largas y se quedan cortas con respecto a los casos encontrados originalmente.</p> <p>La autonomía del INEE transparentó los procesos de asignación de plazas y promoción dentro del SEM, sin embargo, esto fue visto como una imposición, o al menos esa idea fue la que esparcieron las organizaciones magisteriales.</p>
Fortalecimiento de los niveles de gobierno estatal y municipal	La centralización de la nómina. El papel de las Entidades se limitó a una mayoritariamente organizacional.	<p>Se redujeron las labores estatales en cuestión de distribución de la nómina, sin embargo, se llevaron a cabo las negociaciones con los diversos actores (Sindicatos locales, organizaciones magisteriales, Secretarías de Educación estatales), para llegar a acuerdos.</p> <p>Pese a los acuerdos logrados, aún en 2017 se encontraron más de 44 mil plazas de aviadores, y otras casi 20 mil con</p>

		irregularidades, lo cual es una evidente limitante para lograr el objetivo de la reforma: transparentar la nómina magisterial.
Organización magisterial y participación de los padres de familia y escuelas de alta marginación	Consejos técnicos escolares (CTE)	Los consejos técnicos buscan establecer metas y objetivos de las prioridades educativas y definir apoyos técnicos <sup>52</sup> .  La principal limitante de los CTE fue que no todos los maestros tenían la disposición de trabajar, además que el fundamento bajo el cual fueron implementados se perdía en la práctica.

Fuente: Elaboración propia

Una de las preguntas que le hice a Carlos Ornelas (2021) partía de la idea de si ¿Realmente el Estado mexicano estaba preparado o tenía las capacidades que la reforma educativa de 2013 requería?, al inicio de esta investigación tal vez mi respuesta hubiese sido un rotundo no, sin embargo, ahora puedo apegarme a la respuesta de Carlos ideológicamente: sí, sí lo estaba, las herramientas estaban ahí, de hecho como él me comentó, la reforma incluso tardó en llegar, el problema no radica en las Capacidades Estatales con las que ya se contaba, sino en las limitantes a las que se enfrentaron, tanto estas como las nuevas desarrolladas a partir de la reforma.

La corrupción no es el único problema, pero sí podría verse desde una perspectiva como el problema central, ya que esta es la consecuencia de las

<sup>52</sup> Artículo 14 del acuerdo número 15/10/17 por el que se emiten los Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica.

decisiones que unilateralmente toman los diversos actores inmiscuidos en el SEM, no me gustaría dejar una impresión de que todos los burócratas o los participantes activos en la toma de decisiones están corrompidos, sino más bien, transmitir la idea de que el SEM está enfermo y que los conflictos políticos solo agravan más su estado de salud, ya que para combatir el problema central, es necesario tener un análisis adecuado y el trabajo en conjunto de los dos principales actores: el Estado y su ciudadanía.

## CONCLUSIONES

La reforma sí tuvo tintes laborales, lo cual, pese a ser necesario fue el principal impedimento ante los actores que lamentablemente son los más importantes en la educación en México: los miembros del SNTE. Lo cual provocó que el gobierno federal usará los recursos públicos para negociar con este.

Alberto Arnaut dice algo que es muy cierto, y es que la reforma no fue llamada laboral por una sencilla razón, la sociedad ve con mejores ojos a una reforma educativa que a una laboral, y quienes se oponen a una reforma educativa pueden ser tachados de retrogradas (Arnaut S, 2017).

Lo que también es cierto es que esta reforma tenía varios retos desde su planteamiento, y el mayor de ellos era lograr el consenso, cuestión que en varios momentos parecía irrelevante para sus promotores, pero que en el camino, se volvió el núcleo central.

El planteamiento de la reforma fue agresivo, como muchos autores citados en esta investigación lo mencionan, pero era necesaria, sin embargo, la reforma tuvo limitantes en su implementación que no nos permitieron conocer su verdadero potencial, me permitiré enlistar una serie de recomendaciones o consideraciones que creo, la reforma debía tener.

- El INEE no fue toda la reforma, pero sin el INEE la reforma no hubiera sido posible, se le dio un papel sumamente relevante, sin embargo, era necesario tener claro que era una herramienta de apoyo, no el núcleo de la reforma.
  - o La estructura evaluativa que se planteó con la reforma era mucho más completa que lo que existía antes del 2013, el apoyo de programas como PLANEA y ECEA y el mismo FONE aunado a lo que de este derivó, fomentó la unificación de medidas de control, lo cual evitó que se siguiera manejando con tantas anomalías como ocurría anteriormente, sin embargo, era necesario considerar las consecuencias que la centralización de la nómina traería.
- Se debieron plantear medidas a mediano y largo plazo que permitieran el reforzamiento de los niveles estatales y municipales, con la finalidad de

empoderar a estas administraciones en la tutela de los sistemas educativos locales, fomentando un equilibrio de poder, especialmente en las Entidades con un nivel de participación de las organizaciones magisteriales y sindicales más pronunciado.

- Se debió ser más claro con las sanciones que derivaran de irregularidades en la distribución de nóminas, ya que pese a que la reforma transparento mediante el FONE la distribución salarial hasta cierto punto, la fuga de capitales fue un fenómeno constante, incluso impulsando a los actores estatales a buscar como movilizar a su gente y permitirle seguir obteniendo sus beneficios.
- La reforma no consideró lo referente a disminuir la brecha que existe de desigualdad, además que no tuvo un enfoque regional con miras a cubrir la necesidad social, pese a los discursos alrededor de esto.
- Se debía fomentar la autonomía y participación de las escuelas, la cual evitaría que se cayera en esta idea “autoritaria” del gobierno sobre estas.

El papel del SNTE en el desarrollo de la educación en México es crucial, ya que es el único medio de comunicación entre los maestros y los tomadores de decisiones, por lo que transparentar este órgano es una tarea de todos los actores involucrados, no nos encontramos en las épocas en las que la violencia era una herramienta normalizada, por lo que debemos desprendernos de este tipo de acciones y fomentar la democracia y participación.

La fuerza política que tenía el Sindicato era conocida por todos, no era un secreto, ni mucho menos un mito, y algo que siempre se tuvo claro fue que para lograr un cambio sustancial en materia educativa era necesario afrontar al SNTE y sus intereses. Incluso antes de la reforma parecía que existía un temor o miedo por esta organización, cuestión que tras esta investigación entendemos más como un respeto por el poder electoral que tenía.

Ahora, la participación ciudadana en la toma de decisiones y sobre todo en los procesos de transparencia debe ser esencial en un Estado democrático, priorizando el consenso social y la adecuada representación, además de fomentar los mecanismos de revisión ciudadana, los cuales deben ser

normalizados como las medidas principales en el combate a todo tipo de corrupción.

Un punto positivo de la reforma fue la posibilidad de cimbrar las bases para poder darle orden a algo que históricamente no lo tenía: la distribución de la nómina y auditar la misma de manera mucho más sencilla.

Si se educan a los niños a no ser corruptos servirá de poco sino se depuran las instituciones, debe ser un trabajo paralelo. La reforma era un punto de partida para un cambio sustancial en materia educativa ya que se buscaba que mejores maestros y administrativos potenciaron una mejor educación, sin embargo, la corrupción educativa, como me he permitido llamar a lo que ocurre dentro del SEM, logro limitar los alcances de la reforma y sobre todo logro reducir las Capacidades Estatales de un débil Estado Mexicano en materia de combate a esta y no me refiero a débil en cantidad, sino en calidad.

La teoría de las Capacidades Estatales me permitió tener un análisis mucho más integral de lo que ocurre con un aparato gubernamental antes de plantear una acción política, donde es necesario entender que el Estado debe tener la tarea rectora de poder cubrir las necesidades, y dicha tarea debe basarse en poder tener la capacidad de cubrirla.

El Estado tenía las capacidades económicas, jurídicas e institucionales, incluso se tomó al INEE, que era una institución ya existente, como punto de partida para incursionar en la reforma de 2013, lo que el análisis de las Capacidades me permitió fue entender que las limitantes eran internas, así como los conflictos de interés los cuales considero podría dividir en dos tipos:

- Conflictos de interés individuales o de grupo: donde organizaciones magisteriales como el SNTE o la CNTE impusieron sus condiciones, principalmente recibiendo beneficios económicos y de impunidad.
- Conflictos de interés político: los cuales han incluido a lo largo de la historia intereses electorales y de poder, considerando lo que el cuerpo de trabajadores del estado en materia educativa representa.

El análisis también tuvo sus limitaciones, principalmente en que la teoría no considera desde un inicio fenómenos que la administración pública vive, por

ejemplo, la corrupción; por lo que en el desarrollo de esta investigación fue necesario partir desde otras teorías para poder entender el fenómeno y complementar la investigación planteada en un inicio.

No considero que la reforma haya sido “un error” como lo difundió el gobierno actual, sin embargo, la falta de legitimidad y actualmente el inexistente compromiso con la continuidad, no permitieron que esta tuviera su máximo esplendor. El cambio del antiguo FAEB por el FONE significaba la posibilidad de poder sanar un sistema viciado por la corrupción y la nula transparencia, sin embargo, como lo mencioné en la investigación, la corrupción es un cáncer que no se elimina con una sola medida.

Lo que si considero es que la Reforma más que llevar a cabo un cambio fundamental que combatiera la desigualdad educativa en México, fue el resultado de un conflicto político el cual estalló cuando la idea de que Elba Esther Gordillo tuviese su propio partido político (Nueva Alianza) era una amenaza; aunado a la presión que la comunidad internacional ejercía sobre el país mediante los resultados de las evaluaciones que revisamos en el segundo capítulo.

Como lo planteo en el primer capítulo el combate a todo tipo de corrupción política debe ser una tarea integral, ya que esta tarea suele ser complicada de entender, formular, instrumentar y llevar a cabo. Me quedó con lo que Mauricio Merino dice, con respecto a que en México existen las herramientas jurídicas para el combate a la corrupción, lo que ocurre es que son desconocidas y sobre todo ignoradas al momento de implementar cualquier acción política, por lo que el trabajo del Estado Mexicano no es fomentar el engrosamiento del marco jurídico e institucional, sino el valer y hacer valer las leyes.

He tratado mantenerme al margen de plantear alguna opinión respecto a la administración del gobierno en turno, sin embargo, creo que algo evidente es que nos encontramos en un proceso de transición y clave en el futuro del país, donde es necesario tener en consideración que no solo se están modificando decisiones políticas de sexenios anteriores, como lo es la contrarreforma, sino que el cambio es estructural, la desaparición del INEE y ahora, la posible desaparición del INAI son medidas que buscan tener un control más extenso por

parte del gobierno sobre la transparencia, lo cual, como lo mencione en el texto cuando hable del papel del SPD, puede ser una alternativa efectiva para el combate de este fenómeno momentáneamente, sin embargo, nos estamos alejando de lo que debería ser la solución real: la autonomía de los mecanismos de rendición de cuenta y supervisión del sector público, en la búsqueda de auditorías eficientes que permitan el mejoramiento constante de las instituciones públicas.

En esta investigación tuve la oportunidad de plantear un panorama general de cómo deben surgir las acciones políticas como lo son las políticas públicas o, en este caso, las reformas constitucionales, las cuales deben emerger de un análisis integral que puntualice las necesidades sociales y que brinde una estructura correcta de, ¿qué es lo que se está reformando?, por lo que creo que la premisa con la que quiero cerrar este trabajo es dejando una pregunta a los lectores, ¿realmente las reformas educativas en México han articulado un método resolutivo a un problema primordial como lo es el rezago educativo?; la respuesta probablemente nos permita realizar otra investigación totalmente aparte, sin embargo, me parece que es un buen punto de partida para poder comenzar a fomentar una cultura de responsabilidad social, donde el ciudadano mexicano entienda su papel en la búsqueda de la justicia social y la equidad, entendiendo a la educación como el motor del progreso.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Ruiz, R. J. (26 de Mayo de 2019). SNTE y Reforma Educativa 2013: cuenta millonaria. Colima. Obtenido de <https://profelandia.com/snte-y-reforma-educativa-2013-cuenta-millonaria/>
- Alonso, G. V. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. México: Prometeo.
- Arellano Gault, D., & Blanco, F. (2013). ¿Qué es el proceso de las políticas públicas? En *Políticas Públicas y Democracia* (págs. 39-54). Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Arnaut S, A. (2017). Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente. En G. y. Del Castillo A, *Reforma Educativa: ¿Qué estamos transformando?* (págs. 34-49). México: FLACSO.
- Cantón, M. G. (2018). LA REFORMA EDUCATIVA: Fracturas estructurales. *Revista mexicana de investigación educativa*, 23(76), 303-321.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (2016). *Las Reformas Estructurales: Reforma Educativa*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. Obtenido de [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/5.\\_Las\\_Reformas\\_Estructurales.\\_Reforma\\_Educativa.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/5._Las_Reformas_Estructurales._Reforma_Educativa.pdf)
- Chacón Ángel, Policarpo, & Rodríguez Olivero, Nicolaza (2009). La Alianza por la Calidad de la Educación: más de lo mismo. *Educere*, 13(46), 645-654. [Fecha de Consulta 19 de Septiembre de 2021]. ISSN: 1316-4910. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35613218010>
- Congreso de la Unión. (2013). *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 CPEUM*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación (DOF).

- Dussauge, M. I. (2010). COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: AVANCES, LIMITACIONES, PENDIENTES Y RETROCESOS. En J. L. Mendez, *Los grandes problemas de México XIII: Políticas Públicas* (págs. 209-247). Ciudad de México: Colegio de México.
- Fundación Mexicanos Primero. (Abril de 2007). LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA DE MÉXICO. México: Centro de Estudios en Políticas Públicas. Obtenido de <http://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/05/CEPP-La-creaci%C3%B3n-del-inst-nac-de-eval-educ-de-Mex.pdf>
- Gómez López, A. S. (2013). *Gasto en educación: Cuenta Pública 2013*. Obtenido de Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.: <https://ciep.mx/0jfX>
- González Pérez, L. R., & Fonseca Corona, F. J. (S/F). El marco legislativo de la educación. *Plan Educativo Nacional*, 411-424. Obtenido de Plan Educativo Nacional: [http://www.planeducativonacional.unam.mx/PDF/CAP\\_16.pdf](http://www.planeducativonacional.unam.mx/PDF/CAP_16.pdf)
- Guerrero Amparán, J. P. (1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*, IV(1), 47-115. Obtenido de [http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1820/GAJ\\_Vol.4\\_No.I\\_1sem.pdf?sequence=3](http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1820/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf?sequence=3)
- Guevara N., G. (2016). *Poder para el maestro, poder para la escuela*. CDMX: Cal y Arena.
- H. Congreso de la Unión. (1976). *LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*. Distrito Federal. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf)
- INIFED. (2017). *Informe de Actividades INIDEF 2015-2017*. México: SEP.

- Latapí, P. (2004). *LA SEP POR DENTRO: Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: Fondo de Cultura Económica .
- López, F. M. (2016). El INEE, la evaluación y la Reforma educativa en México: Avances, retos y perspectivas. *Revista IBD del Senado*, 190-211.
- Mann, M. (1986). *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados\**. S/D: S/D. Obtenido de [http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1\\_Teorico\\_Mann.pdf](http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Mann.pdf)
- Maza, A. (22 de Enero de 2021). Del IFAI al Inai: La lucha por el derecho a saber. *El Sol de México*, págs. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/del-ifai-al-inai-la-lucha-por-el-derecho-a-saber-6274532.html>.
- Merino, M. (Julio de 2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/43510/39413>
- México Evalúa. (2019). *LA IMPUNIDAD EN LA NÓMINA MAGISTERIAL*. S/D: Tecnológico de Monterrey.
- Mokate, K. M. (Julio de 2001). Resumen Ejecutivo. En K. M. Mokate, *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* (pág. Pg 1). Washington, Estados Unidos de Norte América: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Eficacia-eficiencia-equidad-y-sostenibilidad-%C2%BFQu%C3%A9-queremos-decir.pdf>
- Nuno Mayer, A. (25 de 01 de 2016). La Escuela al Centro. *Milenio*, págs. <https://www.milenio.com/opinion/aurelio-nuno-mayer/columna-aurelio-nuno-mayer/la-escuela-al-centro>.

- Núñez, G. C. (2017). REFORMAS EDUCATIVAS Y DESIGUALDAD SOCIAL EN MÉXICO. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM, XXVII(1)*, 27-48. Obtenido de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/654/65456040004/html/index.html>
- OCDE. (2013). *Panorama de la educación 2013: Indicadores de la OCDE*. España: Santillana. Obtenido de <https://www.oecd.org/education/Panorama%20de%20la%20educacion%202013.pdf>
- O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Zibblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B.... Rockman, B. A. (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.
- O'Donnell, G. (2015). Estado, Democracia y ciudadanía. En M. Chundnovsky, *Capacidades Estatales: Diez textos fundamentales* (págs. 25-58). Argentina: CAF.
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. Distrito Federal: Siglo XXI editores.
- Ornelas, C. (2019). Introducción. En C. Ornelas, *Política educativa en América Latina, Reformas, resistencia y persistencia* (págs. 7-30). México: Siglo veintiuno.
- Oszlak, O. (2015). Políticas Públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En CAF, *Capacidades Estatales: Diez Textos fundamentales* (págs. 155-216). Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina.
- Poisson, M. (Mayo-Junio de 2018). La Corrupción en la Educación. (J. Toro, Entrevistador)

- Poisson, M., & Hallak, J. (2010). *Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿qué hacer?* París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. (M. D. González, Trad.) Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de [https://books.google.com.mx/books/about/Teor%C3%ADa\\_de\\_la\\_justicia.html?id=EcP0kVVhFJkC&printsec=frontcover&source=kp\\_read\\_button&hl=es-419&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books/about/Teor%C3%ADa_de_la_justicia.html?id=EcP0kVVhFJkC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&hl=es-419&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Redacción AN. (28 de 02 de 2013). Fernando González: yerno, operador político y financiero de Gordillo. *Aristegui Noticias*, págs. <https://aristeguinoicias.com/2802/mexico/fernando-gonzalez-el-yerno-de-gordillo-que-le-hacia-sus-compras/>.
- Reyes, C. S. (2011). Federalización educativa en México... ¿y la educación? *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Nuevo León: UANL.
- Sandoval, I. E. (Agosto de 2011). CONFLICTOS DE INTERÉS. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*(1), 55-66.
- Santibáñez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista mexicana de investigación educativa*, 13(37), [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-66662008000200005#nota](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662008000200005#nota).
- Secretaría de Educación Pública. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Distrito Federal: Secretaría de Educación Pública. Obtenido de <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>
- SEP. (1995). Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXV(3), 133-147.
- Transparency International. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Obtenido de <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

Tsebelis, G. (1998). La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En S. M. Tommasi, *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (págs. 2-28). Buenos Aires: Eudeba.

Uvalle Berrones, R. (enero-abril de 2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(226), 199-220.

Zúñiga-Fajuri, A. (2011). Teorías de la justicia distributiva: una fundamentación moral del derecho a la protección de la salud. *CONVERGENCIA*, 191-211.

## **OTRAS FUENTES**

Jürgen, K (2017/11/20) Un crimen llamado educación - Documental completo dirigido por Jürgen Klaric. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=7fERX0OXAIY>

Merino, M. (2018/11/18) Mauricio Merino. Captura y Corrupción. Recuperado de: [youtube.com/watch?v=tPkIHIZTNBk](https://www.youtube.com/watch?v=tPkIHIZTNBk)

Ornelas, C (29/09/21), Comunicación Personal.