



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

**“El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
(INEE) y la política regulatoria de la actividad docente en
México, 1990-2019.”**

T E S I N A

QUE PRESENTA

SILVIA BELTRÁN CERVANTES

MATRICULA: 2163012335

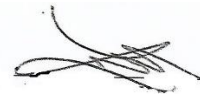
Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA



DR. VÍCTOR MANUEL ALARCÓN OLGUÍN

ASESOR



DR. LUIS EDUARDO MEDINA TORRES

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, noviembre de 2020.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por la alumna **Silvia Beltrán Cervantes**, matrícula 2163012335, con el título de **El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la política regulatoria de la actividad docente en México, 1990-2019**. se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad. Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

Dr. Víctor Manuel Alarcón Olgún

L e c t o r

Dr. Luis Eduardo Medina Torres

Fecha: 2 de noviembre de 2020

Trimestre: 20-Primavera

No. Registro de Tesina: BCS/2020-P

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

Agradecimientos

El presente trabajo es esfuerzo, dedicación y sobre todo aprendizaje porque después de esto comenzará un nuevo camino, en donde me llevaré conmigo toda la experiencia que mi asesor y seres queridos me han brindado.

Agradezco a mi asesor el Dr. Víctor Alarcón Olguín por apoyarme, orientarme y por confiar en mí para esta investigación. El camino no fue fácil, pero a través de sus comentarios, su pacencia y sus atinadas correcciones me demostró que puedo exigirme más de lo que muchas veces no lo hago. Estoy muy orgullosa de que formará parte de mi proceso profesional, porque es una persona con mucha experiencia, es un gran profesor con una excelente calidad académica y sobre todo es un gran ser humano.

Esta investigación involucra a diversos seres queridos que han estado directa o indirectamente apoyando. Por lo que, Dedico esta tesina a mis padres, Gerardo Ortega y Filomena Olivas, por siempre apoyarme en mi educación. Sobre todo, quiero agradecer a dos mujeres que han sido ejemplos a seguir: a mi madre y a mi tía Carmen Olivas. Son dos grandes mujeres que toda su vida me han impulsado a ser mejor persona, que me han enseñado valores y que siempre me han motivado en mi educación. Por ellas me he convertido en lo que soy hoy.

Quiero agradecer a mi amiga Haideé Ramírez por su tiempo y dedicación que me brindó al inicio y hasta el final de esta investigación. A Verónica Álvarez, Gina Munguía y Vianey Montalvo por siempre estar al pendiente y ayudarme cuando era necesario. Por último, a Sergio Álvarez por tenerme pacencia en el transcurso de esta etapa, por entenderme, apoyarme y motivarme todos los días. Gracias a cada uno de ustedes por formar parte de este logro profesional en mi vida.

Índice

Introducción.....	5
Capítulo 1	8
La educación como política pública y su evaluación.	8
1.1 Contexto.	8
1.2 La política educativa a través del paradigma de la evaluación.....	12
1.2 La buena gobernanza y los organismos autónomos.	15
1.4 El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).	22
Capítulo 2	24
La política educativa mexicana y su desarrollo reciente (1988-2018).	24
2.1 La Política Educativa Modernizada.....	24
2.1.1 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).	24
2.1.2 Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).	30
2.2 La transición de la política educativa.....	35
2.2.1 Sexenio Vicente Fox Quesada (2000-2006)	35
2.2.2 Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).	41
2.2.3 Sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018).	46
2.3 A manera de cierre.	56
Capítulo 3	59
El INEE dentro de la política educativa	59
3.1 Diseño Institucional del INEE.....	59
3.2 La Evaluación Docente.	64
3.2.1 La Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE).	65
3.3 La gobernanza del INEE.....	69
Conclusiones Generales	80
Fuentes Consultadas	86

Introducción

A lo largo del tiempo, todos los gobiernos se han caracterizado por aplicar políticas públicas para solucionar un problema ya sea social, económico y político. La implementación de políticas públicas es para desarrollar mejores resultados en un país y funcionan como una transformación del sistema político de cada uno.

Atender los problemas públicos no es fácil, ya que se tiene que realizar un análisis y con base en éste realizar un plan que cada gobierno presenta como estrategia. Asimismo, las decisiones que se tomen son importantes, ya que cada una tiene un peso y por lo tanto una mala decisión podría generar un fracaso. De esta manera, es necesario darle un seguimiento a la política pública aplicada para evaluar si está funcionando y en caso de no hacerlo cambiar de estrategia. Sin embargo, suele pasar que no se les da el seguimiento adecuado y por lo tanto vuelven a fracasar. Muchas de las veces es necesario consultar si el país es candidato para adaptar cualquier política pública, ya que en caso de implementarla de manera incorrecta los resultados serían desastrosos.

En el caso de México diferentes gobiernos han aplicado diversas políticas públicas; sin embargo, un gran problema es que llegan a hacer ineficientes y los problemas se siguen acumulando y por lo tanto la solución puede llegar a ser más compleja.

En el caso de la educación, México no ha logrado resolver los diferentes problemas que se le presentan, tales como la calidad, la infraestructura, el rezago social, las desigualdades educativas, entre otros. No lo ha logrado porque sus políticas educativas han sido mal empleadas y por lo tanto fracasan.

Esta investigación se centrará en la política educativa que se generó con la reforma del año 2013, ya que fue el surgimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (de aquí en adelante, nos referiremos a éste como INEE) como órgano autónomo, el cual pretendía lograr una mejora educativa a través de la evaluación docente, causando muchas revueltas al ser rechazado por los sindicatos magisteriales, al punto de hacerlo desaparecer.

De esta manera, a través de tres capítulos se busca determinar cuáles fueron las casusas que originaron su desaparición y cuál fue el impacto que este órgano autónomo generó en la política educativa. Esta investigación es básicamente documental y el primer capítulo se compone del marco teórico en el cual se desarrollan diversas perspectivas analíticas para el fortalecimiento y entendimiento del tema.

En el segundo capítulo se revisan los antecedentes históricos de las políticas educativas del sistema mexicano, ya que se ha pasado por diversas reformas y la aplicación respectiva de políticas que las lleven a cabo. Algunas más que otras, han sido exitosas para el progreso de la educación. Sin embargo, es necesario analizar los antecedentes históricos para entender la estructura que presenta el sistema educativo en la actualidad.

La investigación transcurre desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta el de Enrique Peña Nieto, ya que son periodos que nos permiten tener un panorama en el que las políticas educativas tuvieron más impacto y conflictos. Asimismo, los sindicatos magisteriales como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) han sido una clave importante en la transformación que ha llevado a cabo México en materia educativa.

Es decir, el poder político dentro de las decisiones educativas ha generado grandes cambios para beneficio del magisterio y para la líder sindical Elba Esther Gordillo. La cual ha logrado mantener una influencia relevante dentro del SNTE, incluso durante su encarcelamiento durante el sexenio de Peña Nieto. Y en el caso de la CNTE, su lucha social ha sido persistente a lo largo de décadas, siendo notable por ello su capacidad para bloquear cada uno de los intentos de reforma emprendidos por el régimen, al punto de lograr, como se revisará aquí, la supresión del INEE y el proyecto de acciones vinculado al mismo.

Por lo tanto, en este capítulo es importante analizar el recorrido de las políticas educativas para entender cómo es que el INEE logra entrar al sistema educativo y plantearnos lo siguiente: ¿El INEE había logrado una mejora educativa hasta el

momento de su cancelación por parte del gobierno de Andrés Manuel López Obrador? ¿Cuáles fueron las motivaciones políticas que llevaron a ello?

De esta manera, el capítulo tercero de la investigación aporta algunas ideas con relación a este punto, asumiendo la hipótesis de que la conservación de las estructuras clientelares de intercambio político entre el magisterio y el gobierno, tanto en sus niveles federal como locales, resulta ser en apariencia menos costoso económicamente, pero el cual condena irremisiblemente la calidad y la atención de los servicios educativos del país, en tanto se toleren las prácticas de improvisación, negociación y presiones que caracterizan al sector educativo en buena parte del país.

En la sección de conclusiones se establecerán algunas ideas que se dirijan a valorar que, por el momento, el desmantelamiento del INEE implica un serio retroceso para lograr políticas de reordenamiento y mejora asociadas con la obtención de un mejor servicio educativo, lo que todavía atrasará más al país en medio de un contexto global actualmente adverso y muy desigual debido justamente a las incapacidades e impreparación acumuladas dentro del magisterio nacional.

Capítulo 1

La educación como política pública y su evaluación.

1.1 Contexto.

En la actualidad, todo país democrático desarrolla programas de políticas públicas, con el objetivo de implementar un mejor desempeño en su gobernanza en materias como seguridad, educación, pobreza, etc. México se caracteriza por ser un país democrático, y ha desarrollado diversos programas de políticas públicas, las cuales usualmente se encuentran contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que los presidentes deben elaborar por mandato constitucional y al, mismo tiempo, implica traducir en programas sectoriales a ejecutarse mientras permanezcan en el cargo y que están sujetos a la evaluación anual del Congreso de la Unión.

De esta manera, se espera que de la mano con la administración pública se lleve a cabo todo un seguimiento de la política pública y cumpla con su función. Prácticas como la corrupción suelen ser uno de los problemas que presenta una política pública para que fracasen. En este caso, la propuesta de Giovanna Valenti y Ulises Flores nos ayuda para esta investigación, al señalar que “las políticas públicas se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicos” (Valenti y Flores, 2009:174).

Asimismo, es necesario hacer una distinción entre lo público y lo privado para entender mejor la definición planteada con anterioridad. Es por lo que hay que entender cómo el gobierno pretende resolver los problemas de la ciudadanía y no los que tengan que ver con los asuntos privados. Luis F. Aguilar Villanueva parte de la idea de que lo “público hace también referencia al carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura” (Aguilar Villanueva, 1995:35).

Es decir que lo público se refiere al acceso que tienen las personas a cualquier servicio y que estos suelen ser gratuitos o con costos simbólicos. Mientras que lo

privado se refiere que un sector específico de la población tiene acceso a ciertos servicios que parten de un costo real.

Es necesario que toda política pública cuente con un buen diseño y que se le dé un monitoreo constante para que al ser implementada no fracase. Es por ello que Giovanna Valenti y Ulises Flores plantean la importancia de tener una buena organización a la hora de realizar el diseño de dichas acciones.

El proceso de una política pública debe de abarcar tres niveles que nos permitirán realizar la organización y su entendimiento, para que ésta presente un buen diseño. Y con ello definir el uso de la racionalidad de las personas que lo realicen; y además sea capaz de centrar contextos que los ayuden a implementarlas. Y finalmente permita cómo resolver los problemas que se presenten en su desarrollo. Los siguientes tres niveles son los que los autores mencionan en su propuesta teórica:

- Contexto histórico-político
- Contexto organizacional
- Procesos de las políticas (Valenti y Flores, 2009:175)

El objetivo de una política pública son los problemas públicos, ya que lo que se intenta es darle una solución para que estos puedan controlarse. Se pretende que, con estos tres niveles ya mencionados, una política pública pueda desarrollarse a través de un buen diseño, implementación y un resultado. De igual manera, hay que entender que los problemas públicos también pasan por filtros para darles prioridad a los que merecen ser atendidos y puedan obtener un mejor resultado. Los problemas pueden variar desde el más importante al menos y esto depende de cada gobierno y sus necesidades.

Asimismo, los autores definen tres conceptos que son sumamente importantes para el entendimiento del proceso total de una política pública:

- *Las políticas.* Se refieren a las estrategias de acción racionales y sistemáticas, dispuestas por un agente (organizaciones gubernamentales o no gubernamentales), que implican intervención, atención o solución a problemas de

interés público en áreas como: bienestar, salud, educación, seguridad, cultura, etcétera.

- *Problema público.* Se refiere a un estado de cosas en la vida social que es considerado indeseable por un grupo de ciudadanos, por la “opinión pública” o por la autoridad, con base en una argumentación centrada en el interés público.
- *Problema de política.* Es un problema de decisión, esto es, una situación en la que el actor de la política (por ejemplo, el gobierno) ya sabe que hay un problema y que se puede solucionar, pero no sabe aún qué hacer. Para saberlo, requiere del análisis de políticas. (Valenti y Flores, 2009:177).

Es necesario tener estas definiciones muy presentes porque son la clave para el entendimiento de una política pública y del por qué existe una confusión al intentar solucionar un problema político o un problema concreto de política aplicada. Cada uno son dos casos diferentes y por lo tanto son dos soluciones distintas. Por ello, es posible que al momento de llevar a cabo el proceso de la política pública no se tenga bien definido cuál es el problema, cuál es la solución que se tiene que dar y quiénes deben de tomar esas acciones.

También es importante contar con un gobierno eficaz que tenga la capacidad de llevar a cabo las políticas públicas y sobre todo poder darles solución. Por lo tanto, si el gobierno es capaz tener un buen diseño, una implementación y seguimiento, también requiere de poseer una evaluación correcta para su aplicación, con lo que tendrá mejores resultados. Es por lo que el autor Luis F. Aguilar Villanueva recomienda que toda política pública debe:

“construir y elegir políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y minimizadoras de costos para el conjunto; corresponsabilizar a la ciudadanía en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de demandas; introducir procedimientos de evaluación, crítica, responsabilización, corrección.” (Aguilar Villanueva, 1995:73)

Lo que el autor menciona es que, para tratar de identificar los problemas existentes dentro del Estado para la formación de la agenda pública, se cuente con un financiamiento suficiente y sobre todo el seguimiento con su respectiva evaluación

de cada programa. Si bien uno de los problemas que ya se había mencionado es la corrupción, hay que tomar en cuenta que pueden ser varios factores los que hagan fracasar a las políticas públicas, entre los cuales considero los siguientes:

1. El contexto histórico¹ debe de adaptarse al problema que se plantee tratar. Es claro que los problemas de los años 80's no son lo mismo que lo que se presentan en el año 2020. Es por lo que, si uno de los problemas a tratar no logró solucionarse, ni siquiera frenarse, es lógico esperar que conforme pasa el tiempo y siga sin ser atendido, éste vaya mutando hasta caer en consecuencias negativas como el incremento no atendido de la población. Es decir que se plantea un problema más complejo.

2. La corrupción es uno de los problemas principales que se presenta a la hora de arrancar una política y la administración pública es la que se ve involucrada, ya que normalmente existe un excesivo proceso burocrático. Asimismo, impactan los nombramientos que se le otorgan a diferentes personas, los que en la mayoría de los casos se encuentran ahí por acuerdos políticos y/o influencias personales, mas no por capacidades o idoneidad en los cargos.

Ello ocasiona que a la hora de implementar un programa público pase por muchas manos y abre la posibilidad de que exista un desvío de recursos, o de que no exista un control y por lo tanto origina que dicho programa o política fracase.

3. La falta de coordinación del gobierno con otras instituciones, así como la falta de comunicación para que el proceso de la política pública sea eficaz es otro problema recurrente.

Por lo tanto, las consecuencias que se presentan para las políticas públicas y sus fallas tienen que ver con todos estos problemas que se le presentan al gobierno y sobre las decisiones que se toman al respecto. Es necesario que se tengan políticas públicas más pertinentes y adecuadas para implementarlas conforme a la necesidad de cada problema, y que sean eficaces para obtener mejores resultados. “Estos énfasis contemplan el proceso de inclusión de los problemas públicos a la

¹ Que es uno de los niveles que ya se habían mencionado para el proceso de las políticas públicas.

agenda política, lo que integra el análisis de los actores involucrados, la identificación de la(s) historia(s) causales del problema a resolver, los procesos de legitimación que abordan tanto recursos, reglas e instituciones involucrados como las estrategias que orientan la política pública.” (Valenti y Flores, 2009:80).

Marcelo Moriconi menciona en su teoría de la gobernanza, ideas sobre que las instituciones son clave importante para el proceso de una buena gobernanza y conlleva realizar políticas públicas eficaces (Moriconi, 2011:75), que es lo que interesa obtener para esta investigación. De igual manera, los organismos autónomos son instituciones que llevan a cabo sus propios procesos de programas públicos y tratan de garantizar la eficiencia de estos.

Además, este autor se centra en plantear ejemplos de organismos autónomos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), lo cual en esta investigación puede verse mediante ejemplos asociados con México como el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entre otras. Sin embargo, vamos a retomar más a fondo el caso del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual es nuestro objeto de estudio para esta investigación que más adelante se explicará.

1.2 La política educativa a través del paradigma de la evaluación.

“La educación es el activo más valioso con que cuenta México. Es una actividad determinante para el desarrollo de las personas y motor para el progreso de la sociedad” (INEE, 2018:17). Esta investigación se centra en la política educativa, ya que es uno de los temas más relevantes en el país y uno de los que más complicaciones tiene en la materia de aplicación de las políticas públicas.

Se mencionó con anterioridad sobre los procesos que debe de llevar a cabo una política pública para que tenga un buen resultado. Con la política educativa sucede lo mismo. Es por lo que “la política educativa debe de contribuir de manera decidida, a resolver los grandes problemas de la nación, como son la violencia, la corrupción, la ilegalidad, la precariedad de nuestra cultura democrática, la pobreza, la

desconfianza en las instituciones, el conformismo individualista, el desempleo y la baja productividad, entre otros.” (INEE, 2018, p:18).

Es muy importante aplicar una política educativa de acuerdo con los problemas que México presenta y para enfrentar los retos que posee la educación pública en específico. De esta manera, se plantean objetivos para que se lleve con una buena eficacia, los cuales son:

- “Cobertura.
- Calidad.
- Permanencia.
- Fortalecimiento de la escuela.
- Equidad e inclusión.
- Docentes profesionales.
- Valoración social de la profesión docente.
- Gobernanza eficaz.
- Prioridad a la política educativa.
- Evaluación.” (INEE, 2018:25-27).

Una característica importante y que aquí lo retoma la política educativa es la evaluación. Ésta se vuelve un concepto importante desde el cual se tiene que partir para entender mejor el proceso de gestión y éxito de una política pública. Si bien la evaluación dentro de una política pública es fundamental para garantizar un buen desempeño y seguimiento en todos sus procesos, se deben considerar sus especificidades, como las que se presentan en el ámbito educativo.

No sólo se entiende a la evaluación como “un proceso que permite juzgar cualquier actividad humana con fines determinados” (INEE, 2018:22), sino que también ésta determina que dentro de la educación “las prácticas de evaluación son inherentes a la búsqueda de la calidad educativa y son imprescindibles para promover la mejora

progresiva de los aprendizajes; es decir, la evaluación permite identificar deficiencias, que deben ser corregidas, y reconocer fortalezas, que deben ser afianzadas” [...] “La evaluación es, además, un proceso fundamental para el desarrollo de los sistemas educativos. Por ejemplo, como la medición periódica del logro de los aprendizajes clave permite conocer en qué aspectos el sistema educativo está cumpliendo con los propósitos que la Constitución establece”. (INEE, 2018:23).

De esta manera, la evaluación dentro de una política educativa es una base para la renovación del sistema educativo y un avance para la misma. También se busca que a través de la evaluación educativa se logre un mejor desempeño y que sea el motor de cambio para lograr una mejora educativa.

“La evaluación de diversos componentes, procesos y resultados del sistema abre una vía para la renovación progresiva y sistemática del esfuerzo que México realiza en materia de educación.” (INEE, 2018:23). También, al emplear la evaluación, ésta interviene como medio de aplicación para el desarrollo de la calidad educativa en sus diferentes ámbitos.

En el capítulo 2 se explicará cómo es que la evaluación educativa es desarrollada dentro del sistema educativo a través de un examen para el sector docente y para el sector de las y los estudiantes (la prueba PISA patrocinada por la OCDE), en el cual se espera que sus resultados sean positivos. También se pretende analizar cómo el INEE se constituyó en un medio de aplicación para esta evaluación educativa.

1.2 La buena gobernanza y los organismos autónomos.

Una característica importante que debe tener un gobierno para que sus políticas públicas sean eficaces es la comunicación e involucramiento que éstas tengan con las instituciones; es decir, es necesario que el gobierno sea cooperativo con las instituciones y su forma de relacionarse. Por ello, la gobernanza será una clave importante para el desempeño de una política pública.

Según la Real Academia Española, “gobernanza es el arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. (Diccionario de la RAE, 2019).

Marcelo Moriconi define a la gobernanza como “el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, este proceso puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; finalmente el proceso está afectado tanto por instituciones formales como informales”. (Moriconi, 2011:56).

Considero que estas dos definiciones son las adecuadas para entender a la gobernanza dentro de una administración pública y para el uso de una eficiente política pública. Asimismo, hay que entender que la gobernanza se utiliza como una estrategia de los gobiernos para desarrollar políticas públicas eficientes y así obtener resultados positivos o en su caso un mejoramiento en estos.

También, en el caso de los organismos autónomos es “necesario promover la gobernanza en todos los aspectos, forjar un Estado de derecho, mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas del sector público, combatir la corrupción, hacer más transparentes las decisiones sobre política económica, y luchar contra la financiación al terrorismo” (Moriconi, 2011:62). Es necesario que todo gobierno tome las decisiones adecuadas porque de eso dependerá que toda política pública sea un éxito o fracaso. Una buena gobernanza genera tomar decisiones no siempre correctas, pero sí adecuadas.

La buena gobernanza también menciona que para una institución es importante el tema de la autonomía, la cual cabe relacionarse con los llamados órganos autónomos, que “son instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal” (Ackerman, 2007:17). Sin embargo, debemos de clasificar a los organismos autónomos en dos categorías: los de tipo constitucional y en los que competen a la administración pública, ya que cada uno tiene diferentes funciones y características. Otras definiciones que nos ayudan para entenderlos son:

- “Los organismos autónomos son entidades que, sometidas al derecho administrativo y en dependencia de un Ministerio, realizan actividades fundamentalmente administrativas en régimen de descentralización funcional.
- Los organismos autónomos son organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración que se rigen por el derecho administrativo.
- Los organismos autónomos son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, como actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta”. (Palomar Alberto, 2020).

Por otra parte, a los Organismos Constitucionales Autónomos se les puede definir como:

- “Aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional”. (Calderón Valentín, 2010).

- “Los órganos constitucionales autónomos forman parte de la estructura del Estado, quien actúa a través de ellos. Desde el punto de vista jurídico, su naturaleza autónoma deviene del propio texto constitucional, que los convierte en poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales”. (Ruiz Fabian, 2017).

Asimismo, poseer autonomía y estar descentralizados son características importantes para determinar con qué tipo de organismo autónomo estamos tratando; por ejemplo, existen distintos tipos de autonomía que son:

- “Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.
- Orgánica o administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad.
- Financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines.
- Normativa: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
- De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.
- Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa”. (Calderón Valentín, 2010)

Por ello, son importantes tomarlas en cuenta para identificar el grado de autonomía que posee un organismo ya que dependiendo de esto se conformaran sus funciones y desempeño de una manera diferente. Teniendo en cuenta esto se puede tener una diferencia más clara sobre que los órganos autónomos constitucionales son los

que están establecidos en el texto de la Constitución, mientras que los órganos autónomos están establecidos por una ley o decretos del Congreso de la Unión. (Calderón Valentín, 2010).

De esta manera, comprendemos que los órganos constitucionales autónomos son esenciales dentro de un sistema democrático al igual que la buena gobernanza. Para la gobernanza es importante la comunicación del gobierno con las instituciones; y también hay que explicar el peso que genera una institución autónoma contra una institución emanada del propio gobierno, y a las que puede llamarse instituciones independientes e instituciones dependientes.

Un organismo constitucional autónomo representa una forma de democratización en el sistema político, y también evidencia los esfuerzos de garantizar una mejor gobernanza, una rendición de cuentas y sobre todo fungir como un ente de vigilancia. En cambio, con una institución dependiente del gobierno, no se tiene certeza en el resultado puesto que éstos suelen ser poco confiables. La razón es que eso se debe a los intereses políticos individuales como a los intereses políticos colectivos que se hallan presentes en procesos como las elecciones, los derechos humanos, la educación o las decisiones jurídico-legislativas, entre otros casos.

Gracias a eso, el sistema político mexicano se caracterizó por un gobierno altamente institucionalizado. México es un país democrático y ha tratado de crear confianza hacia sus instituciones autónomas y John M. Ackerman destaca a México “como uno de los países ubicados a la vanguardia en la tendencia mundial contemporánea hacia la reestructuración de la división de poderes mediante la creación de organismos autónomos”. (Ackerman, 2007:32)

En el periodo de 1990 se crearon los primeros órganos autónomos como el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Banco de México (BM) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Entre los años 2000 al 2010 se fundaron el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Instituto Federal de Acceso a la información Pública (IFAI) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Por último, se crearon el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de

Competencia (Cofece), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Fiscalía General de la República.

También, algunos de estos órganos han pasado por reformas como son:

- El Instituto Federal Electoral con la reforma constitucional del año 2014 pasó a ser el Instituto Nacional Electoral (INE), (INE, 2020).
- El Instituto Federal de Acceso a la información Pública (IFAI) que fue sustituido y renombrado en el año 2014 y 2015 por el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), (INAI, 2020).
- En el caso del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue eliminado con la nueva reforma educativa del 2019 (INEE, 2019).

Estos órganos autónomos deben de asegurarse de ser fuertes y eficaces para cumplir con su debido funcionamiento, generar confianza y lograr que toda política pública se implemente de manera correcta. Cabe mencionar que los órganos autónomos también tienen fallas a la hora de implementar un programa público, ya que, si bien son considerados como un ente de vigilancia, pasan por los mismos problemas de corrupción, contrato excesivo del personal burocrático y los ya mencionados antes cuando se habló de los problemas de una política pública. Lo que propone al respecto Marcelo Moriconi es que “la gobernanza requiere que sea a) políticamente responsable y b) capaz de formular y llevar a cabo valiosas políticas públicas”. (Moriconi, 2011:72).

De esta manera, siguiendo esta línea argumentativa, con la importancia que tiene la buena gobernanza para las instituciones, cabe relacionar el diseño institucional de un organismo autónomo con la buena gobernanza a efecto de generar eficacia en sus políticas públicas. Es por lo que el autor John M. Ackerman menciona: para que un organismo autónomo tenga un buen desempeño institucional debe presentar cuatro dimensiones, las cuales son:

- “Tener una solidez de la estructura del organismo.
- Fortalezas institucionales.

- Productos identificables.
- El impacto que puede tener o no en el mundo exterior.” (Ackerman, 2007:27)

Lo anterior podemos complementarlo con que se le agregue una buena gobernanza, porque si bien se puede cumplir con estas dimensiones que presenta el autor, los organismos autónomos pueden fallar al no disponer de una estructura interna eficaz, por lo que su desempeño cae y su confiabilidad se va perdiendo. Sin embargo, al tener una buena gobernanza se puede tener una toma de decisiones adecuada para evitar que un organismo autónomo caiga en los problemas que presenta toda institución y política pública.

Asimismo, John M. Ackerman considera que “los organismos autónomos tienen un mejor desempeño cuando son dirigidos por servidores públicos altamente capacitados que se encuentran aislados de las influencias externas” (Ackerman, 2007:37). Por su parte, esto lo considera Marcelo Moriconi como un tema más cultural en la toma de las decisiones y que tienen que ver con el tema de quiénes son y quién los pone al frente de una institución. Esto se puede relacionar con los valores y la moral en un sentido weberiano al tomar decisiones, ya sea internas de una institución o que el gobierno se involucre de una manera negativa. Para continuar con este argumento, el autor señala que “la crítica recurrente apunta a la poca cultura democrática interna de los organismos, debido a que las recomendaciones que realizan muchas veces no se tienen en cuenta para el gobierno y estructuración de estas mismas instituciones”. (Moriconi, 2011:75-76).

De esta manera, también se necesita saber: ¿qué tan eficiente es un órgano autónomo? Porque de esto depende que una política pública obtenga un seguimiento y un proceso adecuado. John M. Ackerman menciona cuatro dimensiones y también explica unos requisitos para que todo organismo autónomo cumpla con un buen desempeño:

- “Autonomía: se refiere al estatus legal del organismo (autonomía política, financiera, técnica, de gestión); reglas para el nombramiento y la destitución de los

titulares del organismo; tipo y nivel de influencia del órgano supervisor o de vigilancia.

- Capacidad: se refiere al alcance de la autoridad delegada; capacidades de investigación; capacidades de sanción; presencia o ausencia de áreas “reservadas” en las que el organismo carece de competencia legal.
- Estructura: se refiere al presupuesto y a otros recursos; profesionalización del personal (servicio civil de carrera); estructura administrativa optimizada y racional; libertad para aprovechar fuentes externas de apoyo y trabajar con la sociedad civil.” (Ackerman, 2007:41).

Asimismo, hay que tomar en cuenta que, si todo organismo autónomo posee estas características, se estaría hablando que tendría un buen desempeño. Sin embargo, esto no garantiza que sea totalmente eficiente ya que, muchas veces están subordinados al gobierno y/o las personas que están al frente de cualquier institución no permiten su desarrollo por completo.

Así que entre más pasan los años para un organismo autónomo se puede afirmar que cada vez puede volverse más eficaz y fuerte, si posee los procesos adecuados de diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Un ejemplo es el Instituto Nacional Electoral (INE) que está a cargo de la organización de las elecciones, el cual se constituyó en 1990² y a través de los años ha pasado por varias reformas para que sea más confiable y mejore su desempeño. El INE que comenzaba en los años de 1990 no es el mismo instituto que ahora, por lo cual entre más pasan los años existe más la probabilidad de que incremente su eficiencia y eficacia debido a sus niveles crecientes de profesionalización y mayor autonomía.

El incluir una buena gobernanza dentro de la estructura de todo organismo autónomo daría un panorama diferente para que su eficacia y eficiencia se den de manera correcta. Por lo tanto, es necesario entender la importancia que tiene una institución independiente y más cuando es autónomo, porque son “como un medio

² En 1990 se fundó como el Instituto Federal Electoral (IFE) y se ha estado reformando conforme pasa el tiempo y actualmente es el Instituto Nacional Electoral (INE).

superficial para aumentar su legitimidad sin transformar su comportamiento de fondo”. (Ackerman, 2007:32).

1.4 El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

El INEE fue creado el 8 de agosto de 2002 por decreto del entonces presidente Vicente Fox y este organismo tenía como objetivo inicial “evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; y así garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares” (INEE, 2019). Al principio no contaba con una autonomía plena y solamente era parte de la Secretaría de Educación Pública.

Es necesario contar con más definiciones sobre el INEE para entender mejor sobre esta institución. El INEE era un “organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya tarea principal es realizar diagnósticos precisos, puros, objetivos y explicativos, que orienten la realidad de la educación en México y sus niveles de calidad”. (INEE, 2019).

Este organismo autónomo desapareció con la reforma educativa del 2019 y ello será explicado más adelante en los capítulos II y III, en donde se abarcará todo el diseño y funcionamiento institucional de dicha institución.

El INEE es nuestro caso para analizar, ya que siguiendo la línea de la gobernanza dentro de los organismos constitucionales autónomos es necesario contar con una buena relación del gobierno para que tenga resultados favorables. Si bien esto no garantiza siempre resultados positivos, una buena aplicación y seguimiento sí garantiza mayor eficacia porque se toman en cuenta las recomendaciones para una buena política pública y en este caso para una buena política educativa.

Asimismo, los organismos constitucionales autónomos son una forma de democratización del sistema político, ya que también representan los esfuerzos para garantizar una mejor gobernabilidad, rendición de cuentas y sobre todo fungir como ente de control y vigilancia. A través de que fungen como entidad vigilante

demuestran una mayor eficiencia y mejores resultados a la hora de aplicar las políticas públicas ya sea en materia de educación, elecciones, seguridad, derechos humanos, entre otros temas.

Por ende, al obtener su autonomía el INEE obtuvo mucho apoyo para tener la facultad de gobernarse, tomar decisiones, decidir sobre su materia de responsabilidad, pero también para rendir cuentas y tener ese compromiso con la mejora educativa. De esta manera, se esperaba que la aplicación y/o seguimiento de la política educativa, de Enrique Peña Nieto, sí diera resultados. Sin embargo, al desaparecer, dio mucho de qué hablar y por tanto podemos concluir que no tenía una buena eficiencia y que no estaba dando resultados positivos para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. A continuación, se analizarán los antecedentes de la política educativa para entender cómo surge el INEE y el motivo por el cuál desapareció.

Capítulo 2

La política educativa mexicana y su desarrollo reciente (1988-2018).

2.1 La Política Educativa Modernizada.

En este apartado se analizan los antecedentes históricos de la política educativa a través de los diferentes sexenios los cuales se dividen en dos periodos importantes, el primero la política educativa modernizada desde el periodo del expresidente Carlos Salinas (1988), hasta la administración del expresidente Ernesto Zedillo (2000). El segundo es la transición que la política educativa atraviesa en la administración del expresidente Vicente Fox (2000), hasta el periodo del expresidente Enrique Peña Nieto (2018). Estos necesarios para explicar el origen de relación en la estructura clientelar que representa el magisterio. Asimismo, el surgimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México como política educativa y al mismo tiempo, analizar las motivaciones para su desaparición.

2.1.1 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

En este periodo se enmarca una serie de políticas neoliberales que tienen como característica importante la privatización en diversos sectores de empresas estatales y el manejo de una economía de libre mercado. El 17 de diciembre de 1992, México, Estados Unidos y Canadá firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual entró en vigor el 1 de enero de 1994, razón por la que se abren las puertas a la modernización del país a través de la entrada al mundo global y con innovaciones tecnológicas.

Uno de sus objetivos principales era modernizar a México y, por lo tanto, al sector educativo. En su Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el gobierno de Salinas plantea que la calidad educativa era la base para obtener una modernización favorable. Partía de tres objetivos generales:

- “Mejorar la calidad de la educación en congruencia con los propósitos del desarrollo profesional, elevar la escolaridad de la población;
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad;
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo” (Poder Ejecutivo Federal, 1989).

Con esos objetivos se intentan dos cosas: modernizar y mejorar la calidad educativa. Si bien, la SEP siempre ha tenido como propósito mejorarla, en esta ocasión se implementa el concepto de “modernizar” como un factor innovador. Además, se realiza una reforma al artículo 3° de la Constitución Política en donde se hace énfasis mediante decreto hacer obligatorio el derecho y el acceso a la educación pública, no sólo a nivel primaria sino también la de secundaria. La siguiente modificación al artículo fue recuperada del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación por el expresidente Carlos Salinas:

“Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias” (Reformas Constitucionales, 1993).

Con el Programa de Modernización Educativa 1989-1994, la SEP aceptó seguir este modelo y sobre todo se menciona que México siempre ha pasado por diferentes situaciones que no han permitido obtener una mejora educativa tan favorable, ya que “durante varios años y hasta antes del inicio de la actual administración, las condiciones financieras del país causaron una prolongada escasez de recursos que limitó el quehacer educativo y erosiona los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio nacional”. (Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica, 1992:6).

Cabe mencionar que cuando Carlos Salinas llegó al poder, no tuvo un escenario político tan favorable debido al fraude electoral³ ocurrido en las elecciones. Por lo tanto, los sindicatos no estaban muy contentos con la administración presidencial previa y se encontraban en un momento de debilitamiento del corporativismo y con la entrada de políticas neoliberales que tuvieron un gran impacto negativo hacia ellos. Ello ocasionó movilizaciones y marchas de sindicatos y organizaciones como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), sindicatos petroleros, organizaciones universitarias, de doctores y enfermeros, el surgimiento de la guerrilla zapatista en Chiapas; pero sobre todo movilizaciones magisteriales del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), quienes no estaban conformes por el bajo salario y las condiciones de vida que tenían.

El magisterio estaba pasando por una serie de conflictos que se incrementaron gracias a la lucha por la democratización y derechos laborales del sindicato. Un acontecimiento importante en 1989 fue la caída del cacique magisterial Carlos Jonguitud Barrios y el ascenso de Elba Esther Gordillo.

A principios de dicho año de 1989, la crisis magisterial llegó a su culminación como resultado del divorcio entre la dirigencia sindical y sus bases, debido al autoritarismo de los líderes del SNTE, su represión sistemática sobre los disidentes, la reducción de los sueldos de los maestros por la crisis económica, la penetración de la opositora Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en varios estados y la capital del país, así como por el ambiente general de rechazo al PRI mostrado en las cuestionadas elecciones de 1988. Además, Jonguitud había sido acusado de promover la candidatura presidencial de Cárdenas en esas elecciones. (Carmona, 2020).

En un reportaje de la revista *Proceso* se demuestra mejor cómo es que este suceso fue uno de los principales motivos para que la SNTE y, sobre todo, la designación

³ En 1988 a la hora del conteo de votos se afirma que Carlos Salinas tenía un nivel muy bajo de sufragios en comparación de sus contrincantes, como lo eran Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, representante de la coalición Frente Democrático Nacional (FDN) y Manuel J. Clouthier, representante del Partido Acción Nacional (PAN).

de Elba Esther Gordillo⁴ logrará tener más influencia. Además, Carlos Salinas comenzaba a darle más peso en el poder, logró empoderarla y hasta tuvo más importancia que el propio Secretario de Educación Pública:

“Minutos después, entró Elba Esther Gordillo y se inició el XVI Consejo Nacional Extraordinario. En breve discurso, la maestra pidió unidad para trabajar. Afirmó que no se sanciona a nadie, que se entraba en una nueva etapa de la vida sindical; les pidió institucionalidad y dijo que habría firmeza para mantener la autonomía y la soberanía sindical. Ante la ausencia de aplausos, en un ambiente tenso, fría, Elba Esther Gordillo terminó: ‘sé que es una situación difícil, yo comprendo su silencio’. Eran las seis de la mañana del lunes 24 de abril. Una hora después, posó ante las cámaras de Televisa, en una primera entrevista de la media docena en el curso del día. Sonriente, feliz, porque ‘he cumplido uno de mis sueños’, la nueva lideresa magisterio esquivó hablar sobre Vanguardia Revolucionaria, corriente que creó su antecesor, Jonguitud Barrios, y a la que ella misma perteneció. ‘Ya no está (Vanguardia). Retomamos el origen del sindicato de maestros y somos ahora un amplio frente, donde caben todas las corrientes’. E invitó a los mentores disidentes a dialogar, porque ‘las puertas del sindicato están abiertas’”.⁵ (Campa, 2013).

Así que, con el apoyo de Elba Esther Gordillo en el sector educativo, Carlos Salinas logró que sus políticas se llevarán a cabo. Pero lo más importante es que una de sus propuestas fue la descentralización de la educación. Esto consistió en que “a partir de ahora corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con que la SEP ha venido prestando, en cada estado y bajo las modalidades y tipo, los servicios de educación preescolar,

⁴ Nacida en Chiapas en 1944, ha trabajado en San Cristóbal de las Casas, Larráinzar y Ciudad Nezahualcóyotl; en la década de los setenta se incorporó al grupo de Jonguitud, quien la promovió como secretaria de Finanzas del SNTE; como militante del PRI fue diputada federal en 1979, (acusada del asesinato de Misael Núñez Acosta, cometido el 30 de enero de 1981 en Tulpetlac) senadora suplente en 1982, diputada federal en 1985 y delegada política en el gobierno del Distrito Federal encabezado por Manuel Camacho (Carmona, 2020).

⁵ Véase completo en el reportaje de la revista Proceso: “Abril de 1989, cuando Salinas empoderó a Elba Esther”.

<https://www.proceso.com.mx/334746/abril-de-1989-cuando-salinas-empodero-a-gordillo-esther>

primaria, secundaria y para la formación de maestros incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial". (Domínguez, s.f.).

De esta manera, se le permitió a cada Estado estar encargado de su nómina magisterial local. También ocasionó que el magisterio tuviera más control de sus recursos económicos y, por consecuencia, ha habido desde entonces un mal manejo de estos y un incremento en las prácticas de corrupción, situación que se explicará más adelante y con mayor detalle.

Ahora bien, en lo que se refiere a la función del docente, ésta se expresará en el Acuerdo Nacional de la SEP, en donde "el maestro debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y la nueva participación social en la educación. La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo". (Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica,1992:12).

Por lo anterior, podemos entender que el maestro fue un pilar importante para el proceso de la modernización educativa. Carlos Salinas logró trabajar de manera tranquila frente el magisterio, sin ninguna movilización necesaria porque accedió a darles los beneficios que solicitaba el SNTE como el aumento salarial, mejores condiciones de vivienda y la creación de la carrera magisterial. Una de las razones por las que accedió a aceptar todo lo que solicitaba el magisterio fue porque sabía que era útil para las elecciones presidenciales.

Una de las partes más importantes era la carrera magisterial, ya que "su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial". (Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica,1992:13).

Esto tenía la finalidad de promover el cumplimiento de capacitaciones educativas, es decir, aquel que estuviera mejor preparado se le otorgarían los beneficios

mencionados con anterioridad (véase cuadro I). Así que con la entrada de este programa se pretendió evaluar al magisterio para originar estímulos económicos que se otorgarían conforme al puntaje obtenido. Por ejemplo, “uno de los componentes del programa para tener acceso a este estímulo económico consistía en la presentación del examen para acreditar el Factor Preparación Profesional (FPP), el cual se aplicó a más de 400 000 docentes inscritos en la carrera magisterial”. (Guevara Niebla, 2015: 46).

Cuadro I. Componentes del Programa Nacional de Carrera Magisterial

<i>Factores de evaluación</i>	<i>1993</i>	<i>1998</i>	<i>2011</i>
<i>Aprovechamiento escolar</i>	7	20	50
Logro de los alumnos reflejado en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) o en los instrumentos estandarizados y/o en las estrategias que correspondan			Promedio por grupo (docentes frente a grupo)
<i>Cursos de actualización</i>			
Formación continua	15	17	20
Grado académico	15	15	5
<i>Desempeño profesional</i>			
Preparación profesional	25	28	5
Evaluación para maestros basada con contenidos de planes y programas de estudio			
<i>Evaluación entre pares</i>	28	10	
<i>Antigüedad</i>	10	10	5
<i>Actividades cocurriculares</i>			20
			De la escuela
Se refiere a las actividades extraclase que realizará el docente para promover, en el interior de la escuela, un ambiente que facilite la formación de los alumnos e iniciada en la calidad educativa; estas actividades serán desarrolladas a partir del plan anual de trabajo de la escuela, que conocerá y acompañará el Consejo Escolar de Participación Social, y que serán evaluadas por el Consejo Técnico Escolar y comunicadas al Consejo Escolar referido			
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Esta era la forma en que se evaluaba al docente para conocer si estaban realmente preparados. Además, el examen estaba “orientado a conocer el nivel de dominio que tienen los docentes respecto al contenido y los enfoques del currículo de la educación básica”. (Guevara Niebla, 2015:47).

Este factor se reconoce dentro del sexenio de Carlos Salinas y tuvo un gran impacto de cambio en la materia educativa. La influencia del SNTE continua con más presencia en los sexenios posteriores, escalando dentro de las decisiones en la materia educativa ya que estos sucesos sólo fueron su apertura.

2.1.2 Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

Este periodo es caracterizado por el inicio de una crisis económica, por el seguimiento de políticas neoliberales y por la continuación de las políticas de ajuste y modernización. También fue el último sexenio del régimen autoritario de los 71 años en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuvo en el poder presidencial.

A través de políticas económicas rígidas y préstamos financieros Ernesto Zedillo trató de estabilizar al país y al final lo consiguió. Sin embargo, la desigualdad que ya venía desde años atrás originó una crisis y sobre todo un descontento de la ciudadanía. Asimismo, los presupuestos destinados a cada secretaría de gobierno se veían expuestos y por lo tanto hubo una disminución financiera en algunos sectores.

Este sexenio se caracterizó, también, por seguir la línea de la modernización en la política educativa. A partir de la creación de diversos programas educativos y sobre todo por la inclusión de la equidad y por la implementación de la formación cívica y ética en los programas y planes educativos. A través del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se plantean los lineamientos a seguir en esta política educativa expedidos en la Ley General de Educación y en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe mencionar que el

artículo 3° no presentó ninguna reforma, por lo que continuó lo establecido por el expresidente Carlos Salinas.

Los propósitos del Programa eran “la equidad, la calidad y la pertinencia. Equidad para generar las oportunidades a que todos tienen derecho, especialmente los más pobres. Calidad para que cada niño y cada joven, cada hombre y cada mujer puedan desplegar sus capacidades y su creatividad en beneficio de ellos, de su familia y de su comunidad. Pertinencia para que lo que se aprende sea genuinamente útil al individuo. Lo aliente a aprender más y mejor, y a aplicar provechosamente cada nuevo conocimiento, cada nueva habilidad perfeccionada”. (Revista de la Educación Superior, 1996).

Los siguientes programas fueron los propuestos durante el sexenio:

- “1995 - Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de la Educación Básica en Servicio (PRONAP).
- 1997 - Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales.
- 1997 - Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)⁶” (Educación 2.0, 2019)⁷.

Además, se plantearon estrategias a seguir para el desarrollo educativo y, por tanto, se da importancia “a la investigación científica, humanística y tecnológica, para que sean soportes de una información integral y humanista, y para que fomenten el aprovechamiento oportuno y eficiente en el conocimiento y su aplicación”. (Revista de la Educación Superior, 1996). Asimismo, la política educativa tuvo un proceso de federalización con el propósito de dar mayor participación a los estados y a la sociedad en la educación. Ello abrió paso a la creación del libro de texto gratuito para las y los niños y jóvenes del país.

⁶ Este programa se destacó mucho porque en una sola política educativa se integraron salud, alimentación, educación y lucha contra la pobreza para las y los niños. “Programa que también contribuyó a la construcción y el equipamiento de nuevos espacios educativos y a la entrega de libros de texto gratuitos” (Políticas Educativas, 2014).

⁷ Véase en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=jikUVBAt0oc&t=1s>

Por otra parte, la relación del magisterio con Ernesto Zedillo pintaba de manera tranquila, ya que se respetaron los acuerdos⁸ que se tenían en el sexenio de Carlos Salinas con la SEP y sobre todo porque los maestros seguían teniendo bonos a través de la carrera magisterial que se siguió promoviendo (Véase cuadro I). De igual manera, se impulsaron diversos programas para el docente, ya que se buscaba modernizar la actividad y la formación del docente con los siguientes programas:

- “Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), que fue creado en 1995.
- Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales, creado en 1997”. (Políticas Educativas, 2014).

Sin embargo, llama la atención que en este periodo el SNTE estuviera contribuyendo con la SEP de manera positiva. El motivo fue porque Elba Esther Gordillo abandonó su puesto como dirigente sindical, ya que Ernesto Zedillo se impuso para que Elba Esther Gordillo no regresará a las filas del sindicato y respetara los estatutos de manera democrática. Esto con el fin de que no se repitiera el caso de Carlos Jonguitud. Para 1997 Elba Esther Gordillo se da cuenta que el magisterio no estaba marchando bien y por lo tanto intenta regresar como un motivo de lucha hacia el presidente, puesto que no se quedaría con los brazos cruzados. Es por lo que, para 1998 se gana los votos de todo el magisterio y consiguió volver a gobernar hasta el año 2001⁹. Así que, “con este episodio, las angustias de la profesora pacificaron su cauce. Había logrado sobrevivir durante los años más gélidos del desamor zedillista”. (Raphael De la Madrid, 2007:178).

⁸ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

⁹ Gordillo viajó por todo el país para poner a los maestros en contra del secretario general del magisterio Dávila Esquivel (era el preferido por Ernesto Zedillo), por lo que “durante los trabajos del Consejo Ordinario de 1998, la profesora logró su propósito: el nuevo secretario general, Tomás Vázquez Vigil, recibió 1,926 votos, mientras que la planilla de los davilistas no alcanzó ni la tercera parte de esa cantidad”. (Raphael De la Madrid, 2007:177).

Para el año 1998 sorprenden con una evaluación a los estudiantes por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁰. Se trataba de un programa internacional mejor conocido como PISA (Programme for International Student Assessment) para posicionar a los países conforme a sus resultados. También se trata de un “estudio llevado a cabo por la OCDE a nivel mundial que mide el rendimiento académico de los alumnos en matemáticas, ciencia y lectura. Su objetivo es proporcionar datos comparables que posibiliten a los países mejorar sus políticas de educación y sus resultados, ya que este análisis no se evalúa al alumno, sino al sistema en el que está siendo educado”. (OCDE, s.f).

La aplicación de la prueba dio a conocer un reporte publicado en el año 2000, en el que los alumnos mexicanos resultaron estar en el último lugar, a propósito de sus conocimientos y habilidades escolares. Un extraño resultado para un país cuya economía ocupaba la plaza número trece en la jerarquía del mundo. Para la elaboración de este reporte se evaluaron cerca de 30 mil niños y niñas, en edad escolar, menores de quince años. De entre los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo¹¹, México recibió la última de las calificaciones por parte del informe PISA. En matemáticas, el 97 por ciento de los estudiantes valorados obtuvieron una nota inferior a 6.6 sobre 10. En competencia para la lectura, sólo un niño de cada cien obtuvo una calificación superior a 8. (Raphael De la Madrid, 2007:178-179).

Es impresionante que durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo no se obtuviera algún avance educativo. La única preocupación era atender al magisterio en cuestiones políticas y no educativas. Los resultados anteriores son claro ejemplo del desinterés por la educación del país. A los docentes se les estaba otorgando todo para que la educación en realidad tuviera un proceso modernizador; sin embargo, el gobierno sólo estaba accediendo a las demandas del magisterio.

¹⁰ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor. “Nuestro objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. Nos avalan casi 60 años de experiencia y conocimientos para preparar mejor el mundo de mañana”. (OCDE, s.f).

¹¹ El 18 de mayo de 1994 México se integra a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Asimismo, se presentaba el problema del presupuesto que se le otorgaba a la educación en estos sexenios, mismo que se suponía que era el necesario para originar un cambio educativo, pero al parecer fue el necesario para financiar otro tipo de demandas más importantes que la educación.

También el informe PISA dio a conocer sobre el gasto educativo con relación a lo siguiente: “el gasto por alumno no correspondía con el bajo nivel de la calidad en la educación mexicana. Con inversiones muy menores, estudiantes de otros países habían obtenido mejores resultados. Lo que no dijo el reporte en cuestión, porque no estaba dentro de su campo de estudio, es que buena parte del gasto educativo del Estado mexicano -financiado por las contribuciones de todos los ciudadanos- se desperdiciaban en México en una burocracia magisterial anquilosada e irremovible. Lo que no advirtió este informe, porque no podía hacerlo, es que buena parte de los recursos económicos no llegan a los planteles, ni mucho menos benefician directamente a los alumnos del sistema educativo mexicano. Se quedan en otras partes. Sirven para financiar aspiraciones políticas desmesuradas, campañas electorales, negocios turbios e irresponsabilidades políticas injustificables”. (Raphael De la Madrid, 2007:179).

Estos acontecimientos originaron que en este sexenio existieran descontentos que provocaron el fin del régimen autoritario. El país seguía en una crisis financiera, lo cual provocó que en 1999 la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) presentará una disminución en su presupuesto. Gracias a eso el rector (en ese entonces, Francisco Barnés de Castro) decidiera incrementar las cuotas, lo que da pie al inicio de la huelga en contra de dicha alza. Es por lo que “la política educativa del gobierno de Ernesto Zedillo contribuyó poderosamente a la crisis de la Universidad Nacional (UNAM) y con ello al conjunto del sistema de universidades financiadas por el Estado”. (Torres, 2000). Cabe mencionar que Ernesto Zedillo fue Secretario de Educación Pública en el gobierno de Carlos Salinas y desde ese entonces había procurado tener un presupuesto adecuado para la educación básica y media superior. Pero para las Universidades Públicas se siguió presentando una reducción de presupuesto, por lo que esta acción no era motivo de sorpresa.

Se entendería la reducción de presupuesto universitario si el gasto educativo hubiera tenido un gran impacto y una mejora educativa. Sin embargo, los resultados que se obtuvieron marcaban lo contrario. Esto demuestra que se estaba administrando de manera incorrecta el gasto educativo, lo cual generó que la situación de educación universitaria empeorase más.

Por otra parte, las elecciones estaban cada vez más cerca y Ernesto Zedillo optó por la línea estratégica de mantener, ahora sí, una buena relación con Elba Esther Gordillo para tener todo su apoyo hacia el partido. Esta estrategia esperaba tener como resultado la victoria de las elecciones. Sin embargo, todos estos acontecimientos que se vinieron presentando fueron las consecuencias para que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sufriera una derrota en las elecciones del 2000. A continuación, se presenta un análisis que permitirá valorar si ese cambio trascendente llegaba también a la política educativa.

2.2 La transición de la política educativa

2.2.1 Sexenio Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Esta nueva etapa es conocida como la transición a la democracia porque después de 71 años del poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido opositor Acción Nacional ganó las elecciones del año 2000 con índices de aprobación muy altos. Este sexenio continuó con los avances tecnológicos y con el modelo neoliberal, por lo que se esperaban grandes cambios. Es importante recordar dos aspectos que fueron motivos de dificultad: no se tenía una mayoría en las cámaras aunado a los enfrentamientos con el PRI por la disputa del poder político. Esto ocasionó que los grandes cambios prometidos no se llevaran a cabo. Incluso, en el sector económico tampoco se logró tener un gran impacto. Se mantuvo entonces un estancamiento general en el país.

Sin embargo, la creación de instituciones y organismos autónomos fue parte fundamental de esta transición democrática, lo que abrió las puertas a una mayor credibilidad con los resultados que el gobierno emitía. En el caso del Instituto

Nacional Electoral (INE), antes IFE, aumentó su nivel de confianza en ese sexenio a comparación de las elecciones anteriores. Esta fue la razón por la que se apostó a las instituciones autónomas para marcar un paso hacia la nueva democracia.

Por otra parte, cabe mencionar que Vicente Fox tuvo un perfil político distinto a los demás expresidentes ya que no era de índole tradicional, sino más bien un empresario que enfocaría su visión de gobernar hacia la reorganización administrativa y financiera, y con dichos criterios más de corte corporativo, todas las secretarías pudieran dar resultados positivos.

En materia educativa la transformación fue un elemento básico y verdaderamente importante para el gobierno foxista, ya que consideró a “la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo”. (SEGOB, 2001).

De esta manera, la política educativa en dicho sexenio presentó grandes diferencias a comparación de los dos últimos. Aunque hay que recalcar el seguimiento que adopta de la anterior administración en el tema de la equidad y la implementación de la ciencia y tecnología. Vicente Fox puso en marcha el Programa Nacional de Educación 2001-2006 que estaría determinado por cuatro ejes en “el ámbito demográfico, el social, el económico y el político” (Programa Nacional de Educación, 2001), teniendo como objetivos principales:

- “Ampliación del sistema educativo privilegiando la equidad.
- Proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos.
- Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional, la integración y la participación social en la educación”. (CESOP, 2006).

En dicho documento se propuso reorganizar la administración del gasto educativo como consecuencia de la prueba PISA realizada por el expresidente Ernesto Zedillo, ya que los resultados fueron fatales y el gasto educativo tuvo otro fin que no era el

que le correspondía. Asimismo, eran los retos que la educación presentó en ese momento y que se tenían que combatir, por lo que el gobierno se comprometió “con la reforma necesaria para alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas y en las cuales los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje; una educación nacional, en suma, que llegue a todos, sea de calidad y ofrezca una preparación de vanguardia”. (SEGOB, 2001).

Así que, a través de esta reforma se desarrolló una estrategia para combatir el gasto educativo de una manera eficiente y eficaz. Estos dos elementos por primera vez eran tomados en cuenta para una política educativa y constituirán la base fundamental que debemos de tener presente para considerar una política pública. Además, se relaciona con la teoría de políticas públicas que se discutió en el capítulo 1. Es por lo que la política educativa de Vicente Fox se distingue en la manera de implementar o por lo menos enfocarse en estos dos elementos. Es importante determinar que, por un lado, la eficiencia en términos generales es “hacer bien las cosas” y, por otro lado, la eficacia es “hacer las cosas correctas”.

Estos términos comienzan a plantearse en el sistema educativo y trae con ello la creación el 8 de agosto de 2002 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que tuvo “como tarea primordial ofrecer a las autoridades educativas herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos, en lo que se refiere a educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, con el objetivo de mejorar el proceso de toma de decisiones sobre las estrategias para fortalecer la calidad de programas y escuelas”. (CESOP, 2006). Es importante mencionar su propósito porque, más adelante, el INEE será clave importante para entender mejor los términos de eficacia y eficiencia. Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Autoridades Educativas como “sustento al desarrollo de los programas destinados a incrementar la calidad de la educación, al fungir como un órgano colegiado que determinará los principales lineamientos para la implementación de las políticas educativas nacionales”. (CESOP, 2006).

Esto será la base institucional y estratégica para garantizar una evaluación educativa y dar seguimiento a los programas educativos, los cuales fueron:

- “Programa de Enciclomedia.
- Acciones de la Secretaría en Materia de Educación.
- Educación basada en Competencias PMET y CII.
- Programa Escuelas de Calidad.
- Programa Binacional de Educación Migrante.
- Programa de Fomento a la investigación Educativa.
- Programa de Innovación y Calidad”. (CESOP, 2006).

Para el 12 de noviembre de ese mismo año, en materia constitucional, el artículo 3° fue por sexta vez reformado en la historia del país. La última vez que había sido modificado lo fue en la administración de Salinas de Gortari. A continuación, se muestra el decreto al artículo tomado de un documento del archivo del Diario Oficial del Poder Ejecutivo del expresidente Vicente Fox:

“Artículo 3°. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación. Estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria”. (Reformas Constitucionales, 2002).

Esto funcionaba bien por el lado educativo de las y los alumnos, pero por el lado de los docentes siguieron beneficiados ya que no había ningún cambio con el modelo de la carrera magisterial. (Véase cuadro I). Lo único que se modificó fue uno que otro porcentaje, pero en realidad se continuó con los mismos beneficios. Situación que no resulta impresionante, ya que la ambición de Elba Esther Gordillo siguió caracterizándose en todas sus negociaciones con este gobierno. Además, ocasionó enfrentamientos con el PRI al estar apoyando las iniciativas de Vicente Fox. Por tanto, comenzó a ser un pilar importante para cualquier partido político que necesitará llegar a la presidencia, ya que Elba Esther Gordillo era más relevante que el propio Secretario de Educación y, a su vez, los temas educativos y de los docentes significaban negociaciones directas entre el presidente y ella.

La SEP trabajaba de manera en que el SNTE estuviera satisfecho para no causar ningún problema. Sin embargo, al incorporar al INEE al sistema educativo hubo unas pautas a seguir antes de ponerlo en marcha. En este contexto, Elba Esther Gordillo logró hacer que el INEE se dedicara únicamente a evaluar a las y los alumnos. Cabe mencionar que el proyecto sobre un instituto que se dedicará a evaluar el sistema educativo fue pensado en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, quienes por diversas razones no lo concretaron, pero Vicente Fox sí logró ponerlo en marcha. Sin embargo, uno de los problemas que presentaba es que era un órgano dependiente del gobierno y, cuando se discutieron sus facultades, varios legisladores de ese momento optaron por una institución con autonomía. Al no lograrlo, el legislador perredista Miguel Bortolini Castillo dijo que “en lugar de un organismo autónomo [...] ahora tendremos un organismo controlado por el gobierno en turno” (Raphael De la Madrid, 2007:210), lo cual ponía en duda la eficacia y eficiencia que pretendía tener el INEE.

Por ello, Vicente Fox sólo le dio facultades para que el organismo se enfocara en evaluar el aprendizaje de las y los alumnos, cuando en realidad lo que se necesitaba en materia educativa era “calificar la práctica docente, a la escuela, a los programas, y sólo después a los alumnos”. (Raphael De la Madrid, 2007:210). Así que dejaría fuera la evaluación docente para mostrarle lealtad a Elba Esther Gordillo y continuar con el apoyo del magisterio. Además, se firmó una alianza con el gobierno federal y con el SNTE para mejorar la calidad educativa puesto que, para elevarla, tenían que enfrentarse con los siguientes compromisos:

- “Enfoques concentrados en la enseñanza que pasan por alto las necesidades de aprendizaje del alumno.
- Desiguales niveles de pertinencia y relevancia de los contenidos de los programas respecto a las expectativas de las familias, así como de los sectores productores de bienes y servicios.
- Existencia de profesores con perfiles inapropiados para el adecuado desempeño de su función.
- Débil motivación de la comunidad educativa hacia la innovación.

- Falta de instrumentos de evaluación integral y, en general, un avance insuficiente en la cultura de rendición de cuentas.
- Formas de administración predominantemente burocráticas y verticales.
- Estructuras de gestión de lenta capacidad de respuesta en las oficinas centrales y en los planteles escolares.
- Infraestructura insuficiente para el buen desarrollo de la tarea educativa.
- Insuficiencia de recursos económicos públicos y privados destinados a la educación.
- Poco interés y escasa participación social en actividades de apoyo a la educación, la investigación y la cultura”. (Raphael De la Madrid, 2007:212).

Con este listado de compromisos la SEP, el SNTE, los docentes y padres de familia tenían que contribuir para mejorar la calidad educativa. Esto debió haber logrado una transformación en el sistema educativo, el cual años después presentaba resultados negativos y reprobatorios representando un fracaso para el gobierno foxista.

Por otro lado, para el año 2003 se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera que marcaría el debilitamiento del SNTE, ya que tuvo como objetivo “evitar que los cargos en la burocracia federal siguieran siendo utilizadas como botín político para el beneficio electoral” (Raphael De la Madrid, 2007:213), pero esta ley fue limitada cuando se dejaron excluidos a los docentes. La decisión fue por parte de Vicente Fox y la bancada del PRI. Si hubiera sido aprobada en completo conjunto, el debilitamiento del SNTE y la manipulación hacia el gobierno se hubiera terminado. Pero al parecer, a Vicente Fox ni el PAN les convenía hacerlo para las siguientes elecciones.

De esta manera, este sexenio tuvo grandes intenciones de transformar el sistema educativo. No obstante, fue más importante la relación política con el SNTE que la mejora educativa. Además, es impresionante como Elba Esther Gordillo siguió formando parte de cada negociación educativa. El poder que ha conseguido (y mantenido hasta el presente) sin duda es útil para cualquier partido político y para seguir llevando al magisterio nacional por donde más le convenga.

2.2.2 Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

El PAN volvió a ganar las elecciones y por lo tanto la transición seguía en pie, así como el ejercicio de participación de las personas era respetado. Sin embargo, un acontecimiento que caracterizó el comienzo de este sexenio fue que se cree que hubo fraude electoral contra el excandidato Andrés Manuel López Obrador, aunque no se ha confirmado porque no se cuenta con un sustento de evidencias y, por lo tanto, no se sabe si es cierto o no.

Por otra parte, se siguió teniendo un modelo económico neoliberal, por lo que la deuda nacional aumentó en dicho sexenio. Otro acontecimiento muy importante que caracterizó a este gobierno fue la guerra contra el narcotráfico, lo que ocasionó que los homicidios y la violencia aumentaran de una manera rápida. Con esta medida de seguridad se creía que militarizando al país se podría dar respuesta a la problemática.

En el tema de la política educativa continuó con la visión que tuvo Vicente Fox al querer transformar la calidad educativa; sin embargo, algo particular de este sexenio fue que no había como tal una ruta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, sino que más bien se hizo una Alianza por la Calidad de la Educación con la SEP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social en México (SEDESOL)¹², la Secretaría de Salud (SALUD) y el SNTE. Esta alianza era más que nada un simple programa sectorial que tuvo como objetivo “propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional”. (Alianza por la Calidad de la Educación, 2008).

De esta manera, este programa se enfocó en la infraestructura educativa, es decir al mejoramiento de aulas y espacios escolares. Asimismo, en este sexenio se implementó el proceso de aplicación del examen para la obtención de plazas para

¹² Actualmente cambió de nombre a Secretaría de Bienestar.

los docentes, ya que otro de los objetivos del programa era la evaluación docente porque se quería “garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan a nuestros hijos sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes”. (Alianza por la Calidad de la Educación, 2008).

Conviene recordar que, en los anteriores sexenios, los docentes no presentaban ningún examen de carácter oficial u obligatorio para la obtención de las plazas, porque se contaba con el seguimiento del Programa Nacional de Carrera Magisterial (véase cuadro I), mismo que se creía era más que suficiente. Sin embargo, un problema fue la “evaluación entre pares” que se utilizó para evaluar el desempeño docente, pero los resultados de esta evaluación no estaban dando resultados porque “se observó que había extremos en la evaluación entre pares: o todos se ponían 10, o todos salían reprobados, o bien reprobaban uno o dos”. (Guevara Niebla, 2015:49). Cabe mencionar que para el año 2011 esta evaluación fue eliminada y en ese mismo año el primer examen de evaluación fue modificado.

Gracias a esto, Felipe Calderón se percató que realmente las evaluaciones a docentes no estaban siendo eficientes, así que optó por crear una evaluación en donde sólo ingresaran las y los mejores docentes. De esta manera, se crearon los criterios a tomar en cuenta para la evaluación docente (véase cuadro II).

Cuadro II. Resumen de los principales cambios realizados a la Estructura del Examen Nacional CNPD

<i>Aspectos</i>	<i>Estructura 2009,2010 y 2011</i>
Cantidad de pruebas	2009 = 17 instrumentos 2010 = 17 rediseñados más de 6 nuevas pruebas 2011 = 23 instrumentos más 1 prueba
Áreas por evaluar	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dominio de contenidos curriculares ✓ Competencias didácticas ✓ Habilidades intelectuales específicas

✓ Normatividad, gestión y ética docente

Referentes	Aspectos esenciales en los aspirantes a ingresar al servicio docente, tomando como un referente importante el perfil de egreso de las escuelas normales
Reactivos	80 válidos y 30 piloto = 110
Taxonomía	3 niveles (Básico, intermedio y avanzado)
Nombre del examen	Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes
Bibliografía	Bibliografía oficial y título de autores y especialistas
Tiempo de resolución	Tres horas

Fuente: INEE, La Evaluación Docente en México, (Guevara, 2015)

Esta fue la estructura con la que se iniciaron las evaluaciones a docentes y que más adelante veremos que se fueron reestructurando algunos criterios conforme los resultados demostraban si iban funcionando o no. También se acompañó de los siguientes programas para mejorar la calidad educativa:

- “Programa Especial para educación abierta y a distancia para nivel Universitarios.
- Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a madres trabajadoras.
- Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros”. (Alianza por la Calidad de la Educación, 2008).

Por otra parte, el 7 de julio de 2007 hubo una sesión privada del Consejo del SNTE en donde se aprueba nombrar a Elba Esther Gordillo como presidenta por un periodo indefinido, lo que ocasionaba que tuviera permanencia y poder en el cargo sin fecha límite. Todo esto también le costó a Elba Esther Gordillo la ruptura con el PRI, ya que le mostró su apoyo en las elecciones a Felipe Calderón porque le ofreció “500 mil votos” (Raphael De la Madrid, 2007:257), y por lo que ya habían negociado con toda la base del magisterio. Esto originó enfrentamientos entre el Sindicato

Nacional y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), ya que con este pacto entre Felipe Calderón y Elba Esther Gordillo la CNTE afirmaba que era un acto que perjudicaba a la educación y no sumó su apoyo a dicho gobierno.

Sin embargo, Elba Esther Gordillo siguió posicionándose frente al magisterio y, sobre todo, ante la cuestión educativa, con lo que cumplía su propósito. Además, estuvo a favor de la evaluación docente, lo cual sorprende porque hablamos de una parte importante del poder ejercido por el SNTE: el manejo de plazas. Esta vez serían dadas a través de un examen. La realidad que tenía Elba Esther Gordillo en mente era que confiaba en que las y los docentes pasarían el examen. Sin embargo, pasaba que la SEP había dado a conocer los resultados verdaderos, los cuales Felipe Calderón presumió que todo fue un éxito, pero no contó con que todo fue, al contrario, porque “el 70% de los más de 110 mil aspirantes obtuvo una calificación reprobatoria”. (Político, 2012). Es decir que ni la mitad pasó el examen, lo cual fue un problema porque la mayoría de las y los docentes no contaban (hasta la fecha) con un conocimiento básico. El problema fue que “los resultados de esta evaluación se han utilizado básicamente para otorgarle un puntaje al docente, pero no han sido considerados para orientar los procesos de formación continua”. (Guevara Niebla, 2015: 47).

Por tanto, no servía sólo tener los resultados negativos para no tomar acciones. Sino que se hubiera preferido plantear una estrategia que otorgara mejorar tanto a los docentes que pretendían ingresar, y evitar conseguir la plaza de otra manera que no fuera por evaluación. La cuestión es que esta política educativa carecía de una metodología y de un diagnóstico, porque sólo se trataba de un programa a través de una alianza con diferentes instituciones y no de un plan como debió de ser.

Dicha evaluación la realizaba el Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), el cual fue creado en el 2009 y éste era integrado por especialistas de la SEP y del SNTE de las 32 entidades,¹³ los cuales eran

¹³ Cabe recordar que a través de la descentralización en el SNTE existen diferentes secciones en todo el país.

“encargados del diseño de los instrumentos, el método de calificación y las evaluaciones adicionales, entre otros aspectos técnicos”. (Guevara Niebla, 2015:41).

Asimismo, Felipe Calderón continuó con el desarrollo del INEE. Sin embargo, no originó ningún cambio ya que éste sólo se mantuvo trabajando en colaboración con el Sistema Educativo Nacional (SEN) a través de la SEP como órgano dependiente del gobierno y no se le dieron más atribuciones, ya que Elba Esther Gordillo criticaba las formas de evaluar por parte del Instituto y también desacredita a la propia SEP porque no sabían nada de la educación, así que propuso un nuevo convenio con este gobierno en donde le pidió que se decreta la creación de una Comisión Nacional de Coordinación y Concertación para la Mejora Educativa Permanente que, con recursos fiscales, se encargara de diseñar la transformación de un sistema de grados escolares (calificado a partir de cursos, asistencias y exámenes) a otro de niveles por competencias.

Además, se definirían los nuevos valores, contenidos y el perfil del modelo educativo, ligándolo a un proyecto de nación para un nuevo régimen. El SNTE se permitiría dictar a los miembros de esa comisión cuáles eran los valores, actitudes, capacidades y habilidades que deberán definir (Ornelas, 2008), por lo que el sistema educativo y sobre todo las evaluaciones carecían de credibilidad a la hora de medir la educación; y todo esto continuaba así con la finalidad de seguir contando con el apoyo político de Elba Esther Gordillo.

Por último, en el año 2011 se reforma el artículo 3º, recordando que la última modificación fue con Vicente Fox, y esto lo realizó ya en sus últimos años al establecer que el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) y el nivel medio superior serán obligatorios.

- Reforma 2011: “Artículo 3o. [...] La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. (Reformas Constitucionales, 2011).

- Reforma 2012: “Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”. (Reformas Constitucionales, 2012).

Las intenciones de Felipe Calderón al incluir por primera vez una evaluación para otorgar las plazas a las y los docentes fue buena. Sin embargo, existieron dos problemas: el primero fue someter todo a consideración del SNTE, lo que ocasionaba únicamente beneficios hacia ellos. Sólo estaban viendo por los intereses personales al igual que el gobierno. Y a pesar de que la CNTE fue un bloque opositor para este gobierno, se tiene que recalcar que el SNTE ya tenía un monopolio impresionante y el cual era considerado como el sindicato nacional oficial que veía por las y los docentes de todo el país. porque los gobiernos mexicanos le han otorgado muchos beneficios y con ello un gran poder político. El segundo problema fue que el programa de la política educativa de este sexenio no estaba bien planeado, lo que ocasionó que la calidad educativa no creciera. Por lo que continuó con el mismo nivel reprobatorio.

De esta manera, este sexenio no triunfó en transformar el sistema educativo, pero sí terminó por empoderar a Elba Esther Gordillo y darle la presidencia del sindicato nacional sin acordar ninguna fecha de terminación. Por tanto, en el siguiente sexenio se presentan varios conflictos con el gobierno y continuaremos viendo al SNTE con una fuerza política en las negociaciones y da pie a un INEE que va haciéndose con más atribuciones en el sistema educativo.

2.2.3 Sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

El regreso del PRI al gobierno cuando gana las elecciones del 2012 hacía pensar que muchos estaban contentos con este regreso. Sin embargo, el sexenio comenzaba enfrentado con jóvenes universitarios de diferentes escuelas, tanto privadas como públicas, que descontentos durante la campaña electoral formaron

un movimiento que se llamó #YoSoy132 en señal de protesta contra el sistema político. Asimismo, este gobierno continuó con la línea de un modelo económico neoliberal y se firmó el “Pacto por México” el 2 de diciembre de 2012, que “se trata de un documento que contiene importantes acuerdos sobre cinco grandes temas para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social de nuestro país: 1) Sociedad de Derechos y Libertades; 2) crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) Seguridad y Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5) Gobernabilidad Democrática”. (Pacto por México, 2012).

Los partidos PAN y PRD fueron colaboradores de la firma de este pacto, en el cual se reflejaba una cooperación inédita en la política mexicana al estar incluidos formalmente un partido de izquierda y de derecha. De esta manera, se llevó a cabo la privatización energética, la reforma educativa y con el seguimiento de las estrategias de seguridad del expresidente Felipe Calderón, el manejo de derechos y libertades sociales, el combate contra la corrupción, entre otras reformas y necesidades básicas. Así que se esperaban resultados favorables ya que había una intención inicial para cogobernar con ambos partidos opositores en los problemas principales que México presentaba.

A través del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en este gobierno se planteó llevar a cabo el desarrollo y crecimiento como objetivos principales para resolver todos los problemas políticos, sociales y económicos. Se establecieron cinco metas importantes con las cuales se lograría aplicar y cumplir los objetivos anteriores. Las metas son las siguientes:

- “México en Paz.
- México incluyente.
- México con Educación de Calidad.
- México Próspero.
- México con Responsabilidad Global”. (Plan Nacional de Desarrollo, 2013).

A través del Pacto por México y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en materia educativa también se proponía el crecimiento y desarrollo de la calidad

educativa, por lo cual Peña Nieto presentó un nuevo modelo educativo “para tener mejores maestros, mejores escuelas y mejores contenidos educativos, en beneficio de los mexicanos”. (EPN, 2017). De esta manera se establecen cinco pilares para obtener mejores resultados, los cuales son los siguientes:

- “Que los niños aprendan a aprender.
- La escuela en el centro de la transformación educativa.
- Equidad y la inclusión.
- Participación de todos los actores involucrados.
- Fortalece la formación y el desarrollo profesional docente”. (EPN, 2017).

Asimismo, en el documento del Pacto por México se determinaron tres objetivos principales, acompañados de compromisos para lograr una educación de calidad y contar con mexicanos preparados, los cuales fueron:

1. “Aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA.
2. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior.
3. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad”. (Pacto por México, 2012).

De esta manera, se impulsó la reforma educativa del 2013 que dio mucho de qué hablar, tanto argumentos positivos como negativos. Sobre todo, fue motivo de rechazo por las y los docentes al quejarse de que fue más una reforma laboral que educativa. Y es que, por primera vez, se trataba de una reforma que tomaba en cuenta recomendaciones de órganos autónomos como el Banco Mundial, la OCDE y organizaciones civiles como Mexicanos Primero. Gracias a esta razón, esta reforma causó diversas manifestaciones y paros de labores, pero no por estar en contra del mejoramiento educativo, sino por las evaluaciones que se les harían a las y los docentes.

En esta reforma se modifica el artículo 3°, incluyendo a la Ley General de la Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente, al decretarse que:

“Artículo 3°

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”. (Reformas Constitucionales, 2013).

Cabe mencionar que este mismo artículo vuelve a ser reformado para el año 2016, al agregarle que ahora sería obligatorio estudiar hasta el nivel medio superior, quedando de la forma siguiente:

“Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”. (Reformas Constitucionales, 2013).

Adicionalmente se presentó una modificación muy importante, que fue otorgarle autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y así convertirlo en un Órgano Autónomo Constitucional con el fin de consolidar un sistema de evaluación eficiente y adecuado para el país, por lo que se decretó lo siguiente:

“IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos 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, 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”. (Reforma Constitucional, 2013).

El SNTE y la CNTE no estuvieron a favor de la reforma educativa y rechazaron las evaluaciones y eso fue el motivo por lo que ocasionaron diversas manifestaciones. Asimismo, un hecho importante en ese mismo año fue la detención de Elba Esther Gordillo por cometer presuntos delitos de lavado de dinero y delincuencia organizada. Así que esta administración no le resultó favorable, tanto por la razón anterior, como por su rompimiento con el PRI. Sin embargo, el SNTE no se quedaría con los brazos cruzados y haría lo posible por rechazar la reforma educativa.

Por otra parte, la estructura del examen para el ingreso docente tuvo dos modificaciones, una en 2012 y la otra en 2013 (Véase cuadro III). Se trataba de crear una evaluación para que las y los docentes cumplieran con todos los dominios conforme a los estándares de los exámenes. Sin embargo, “se detectó que no todos los docentes alcanzaban un nivel satisfactorio en los conocimientos de sus asignaturas que impartían, por lo que se tuvieron que construir 24 diferentes tipos de exámenes específicos en cada una de las asignaturas”. (Guevara Niebla, 2015:45). Esto originó que surgieran problemas con las estructuras de los exámenes, pero sirvió para reformarlos. Otro problema que se visualizó fue de nuevo una centralización de la educación, porque el manejo y otorgamiento de plazas sólo lo estaba concentrando el INEE y se tenía dificultad con las identidades locales educativas de cada estado para evaluar y ponerse de acuerdo.

Con lo que el SNTE no estaba de acuerdo, era con utilizar a las y los docentes como el problema principal de la educación para sustituir sus funciones en una reforma

laboral disfrazada de reforma educativa. La falta de comunicación se presentó como un problema más para la relación entre el gobierno con las y los docentes. Esto generó falsedades de información sobre la reforma educativa.

La CNTE pensaba que esa reforma quería privatizar la educación, el SNTE se sentía desprotegido porque sus intereses no estaban siendo tomados en cuenta y su líder supremo estaba encarcelada. Por lo tanto, creían que al reprobar el examen perderían sus plazas, cuando en realidad no fue así. También se creía que era un mecanismo para deshacerse de las y los docentes porque la evaluación sería imposible de pasar.

Sin embargo, nada de esto sucedería de ese modo, porque simplemente se buscó “garantizar el derecho de todos los niños y jóvenes del país a recibir una educación de calidad que asegure el máximo logro de aprendizaje posible. Para alcanzar esta meta, la reforma se propuso, entre otros objetivos, contratar a los expertos en educación y fortalecer el ejercicio profesional de los maestros, lo que implicó usar la evaluación docente como mecanismo de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento, de tal manera que en todas las etapas de la profesión se prefieran la capacidad y el esfuerzo de los docentes y se fortalezca una cultura del mérito en el Sistema Educativo Nacional (SEN)”. (Guevara Niebla, 2018:13). Así que la finalidad de esta reforma fue contar con los mejores docentes para que estuvieran bien preparados para dar clases y así poder obtener una educación de calidad.

A través del censo educativo que realizó el INEGI en 2014, asociaciones civiles como Mexicanos Primero, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Alianza Cívica -entre otras asociaciones-, lograron identificar que había 39 mil docentes fantasmas y “otros 138 mil 485 personas tienen tres o más plazas, lo cual podría ser normal si esos puestos son por pocas horas, pues si fueran de tiempo completo señalan que es humanamente imposible que una sola persona pudiera trabajar en un solo día en tres plazas”. (Excélsior, 2014). La SEP tendría que explicar este suceso al igual que el SNTE, ya que ellos eran quienes llevaban el manejo de las plazas. Así que David Calderón, director de Mexicanos Primero, manifestó que:

Cuadro III. Resumen de los principales cambios realizados a la Estructura del Examen Nacional CNPD

Aspectos	Estructura 2012-2013	Estructura 2012-2014
Cantidad de pruebas	24 pruebas rediseñadas, orientadas a la RIEB	24 pruebas con variación en la ponderación
Áreas por evaluar	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Habilidades intelectuales 30% ✓ Conocimiento de educación básica 30% ✓ Competencias docentes 40% 	HI = 35% CEB = 20% CD = 45%
Referentes	Plan y programa de estudio 2011 de educación básica, así como evaluación de habilidades intelectuales básicas	Ídem
Reactivos	100 válidos y 20 piloto = 120	120 válidos y 20 piloto = 140
Taxonomía	5 niveles (Hechos, conceptos, principios o reglas, procedimientos y resolución de problemas)	% Niveles, pero se ajustaron descriptores
Nombre del examen	Examen Nacional de Conocimientos, Habilidades y Competencias Docentes	Ídem ENCHCD
Bibliografía	Sólo bibliografía oficial Plan y programas de estudio 2011 Guía del Maestro y Acuerdo 592	Sólo bibliografía oficial
Tiempo de resolución	Tres horas y media	Tres horas y media

Fuente: INEE, La Evaluación Docente en México, (Guevara, 2015)

“Los datos del censo son una gran vergüenza nacional, porque habla de un sistema sumamente corrupto, de un desorden y de un acaparamiento de plazas injusto, porque hay maestros que sí dan clases y no cuentan con plaza”. (Excélsior, 2014).

Así que este censo presentó la mala forma y la corrupción que existía en el otorgamiento de plazas. Es decir, que las autoridades educativas estaban en lo correcto al otorgarlas a través de una evaluación. Además, fue un punto de partida para la transparencia en la educación. Incluso, hubo un documental llamado “De Panzazo” dirigido por Juan Carlos Rulfo, en donde se destapan temas como el desinterés que las y los niños presentan en el aula, las diferencias entre una escuela pública y una privada, la existencia de un despilfarro de dinero que no se ocupa en la educación y cómo las aulas presentan condiciones pocas favorables para que tomen clases. Además de que muy pocas personas terminan una licenciatura. Esto demostraba los verdaderos retos que la educación mexicana enfrenta, así como la inexistente mejora a este escenario. Es decir, a pesar de las políticas educativas implementadas en varios sexenios, el documental nos advierte sobre lo mal que está el sistema educativo y termina con la recomendación de “Exige a las autoridades, Mejora la escuela y Actúa”. (De la Paz, 2012:58).

Para el año 2014 un acontecimiento que marcó este sexenio fue la desaparición de los 43 estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero. La situación fue que “los normalistas desaparecieron luego de haber secuestrado unos autobuses (una práctica común entre universitarios que siempre terminan regresando las unidades) en la terminal de Iguala, en los que se trasladarían a una manifestación en Ciudad de México, pero fueron atacados por policías municipales, que presuntamente los entregaron al cártel de Guerreros Unidos, que los habría asesinado e incinerado en el basurero de Cocula, unos kilómetros delante de Iguala”. (Infobae, 2018). Hoy en día, no se ha logrado hacer justicia sobre este caso. Las investigaciones se han tornado contradictorias y seguimos con la incertidumbre concreta de lo que sucedió.

Por tanto, el sexenio de Peña Nieto comenzó a presenciar bastantes protestas. Por un lado, se encontraban los padres de los 43 desaparecidos y, por otro lado, el SNTE y la CNTE exigían la cancelación de las evaluaciones. Como resultado de

esto se plantaron en la plancha del Zócalo. De igual manera, hubo enfrentamientos con la policía en Nochixtlán, Oaxaca, en donde “oficialmente se informó que ocho personas murieron y más de 100 resultaron heridas, algunas por disparos de arma de fuego”. (BBC, 2016). Los bloqueos y manifestaciones se tornaban cada vez más violentas porque se pedía una mesa de diálogo con la SEP sobre el tema de la reforma educativa.

Sin embargo, el gobierno no aceptaría ninguna negociación hasta que detuvieran sus plantones. El resultado fue un aumento de marchas que ocasionó el encarcelamiento de varios maestros, bloqueos en el paso del AICM¹⁴ en la Ciudad de México, y en otros estados como Oaxaca, Chiapas, Michoacán bloquearon carreteras y hubo paro de labores. También se les advirtió que habría despido a quienes no se presentaran a las aulas y de igual manera no se les pagaría. Esto último hizo enojar más a los maestros y seguir con la postura de no aceptar la legislación.

De esta manera, el INEE presentó los avances sobre las evaluaciones de los años 2014-2015 y se percataron de que “se realizaron respectivamente el primer y el segundo concursos ordinarios para el Ingreso al Servicio en la Educación Básica. Los resultados de dichos concursos ponen de manifiesto las deficiencias en cuanto a los conocimientos y las capacidades que un perfil idóneo debe tener para el ejercicio de la profesión docente, y, en consecuencia, colocan la formación inicial en el centro de atención”. (INEE, 2015:8). Lo que los resultados arrojaron fue que el desempeño de las y los docentes no estaba siendo el satisfactorio y por lo tanto la calidad educativa no podía crecer si se tenía esa clase de resultados.

Fue un buen inicio para empezar a trabajar en cómo lograr un mejor desempeño de las y los docentes. Para eso se crearía la Política Nacional de Evaluación (PNEE), la cual presenta tres desafíos importantes: la dimensión técnica de las evaluaciones, la finalidad de la evaluación y los destinatarios de los resultados de las evaluaciones. De esta manera, se volvieron a diseñar los exámenes conforme a estos aspectos y se realizan 27 diferentes tipos de examen dependiendo del área

¹⁴ Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

correspondiente al docente. Asimismo, se conforma ahora solo por dos áreas que son: los Conocimientos y Habilidades para la Práctica Docente y las Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-Profesionales. Cada una tiene 120 reactivos y se realiza en tres horas. Además, la bibliografía utilizada es sólo la oficial. (Véase cuadro III).

De esta manera, el INEE siguió diseñando políticas educativas para mejorar el desempeño educativo. Sin embargo, los magisterios seguían sin aceptar las evaluaciones y veían como enemigo al Instituto, por lo que seguían con movilizaciones. Además, los últimos años del pasado sexenio tuvieron su peor racha gracias al incremento de violencia y homicidio en todo el país. Había escándalos de corrupción, como por ejemplo la “Casa Blanca” y el caso “Odebrecht”; incluso se consideró a Peña Nieto como uno de los primeros presidentes con más baja popularidad de todos los sexenios.

A grandes rasgos, este sexenio tuvo avances en la política educativa al incluir una evaluación que midiera no sólo el desempeño de las y los niños, sino también el desempeño que el docente estaba proporcionado enfrente de un aula. Se trató de terminar con el monopolio que el SNTE había generado en los demás magisterios y, por lo tanto, podía enfocarse en atender las demandas del sistema educativo a través de recomendaciones de asociaciones civiles y con el trabajo de un organismo autónomo. Asimismo, se quiso tener una nueva relación con el magisterio y sobre todo con las y los docentes. Sin embargo, esta no se logró, sino que se generó una relación más tensa y conflictiva.

La relación que el INEE tuvo con el SNTE y la CNTE fue nula e influyó para que las cosas se salieran de control, puesto que estos magisterios no eran tomados en cuenta en las negociaciones. Así que a través de presiones intentaron desaparecer la reforma educativa, lo cual no lograron. Errores como la falta de comunicación de la SEP y el INEE hacía los docentes, la mala relación con los magisterios y el otorgamiento de plazas a través de una evaluación fueron los puntos que generaron un conflicto en el sistema educativo de todo el país.

Para el siguiente sexenio, Andrés Manuel López Obrador resultó presidente electo para el periodo 2018-2024, y se ganó el total apoyo del SNTE y la CNTE al cumplir su promesa de campaña, referente a eliminar la reforma educativa 2013. Ello implicó la eliminación total de las evaluaciones del INEE. De esta manera, Elba Esther Gordillo salió de la cárcel y, hoy en día, sigue libre porque no se le encontraron pruebas suficientes para una sentencia concreta. Este hecho lo vinculan con que Andrés Manuel López Obrador negoció apoyo electoral por su libertad. Es decir, ella sale libre el mismo día que él recibe su constancia como presidente.

2.3 A manera de cierre.

A pesar de que los objetivos de cada sexenio para elevar la calidad educativa eran comprometedores no bastaron para hacerlo realidad. Cada reforma, cada alianza, cada plan con el que se contaba para obtener un nivel educativo favorable no se logró. Cada uno de los periodos aquí analizados nos muestra que las intenciones eran buenas. Sin embargo, la realidad educativa fue otra, ya que no había avance y el sistema educativo continuaba con fracasos. En realidad, los problemas no fueron el presupuesto otorgado sino el cómo fue utilizado, no fue la diferencia entre escuelas públicas o privadas, y tampoco lo fue la motivación que las y los niños presentaban, por lo que:

1. “No es una cuestión de dinero, México ocupa el primer lugar en porcentaje de gastos gubernamentales en educación.
2. No es cuestión de escuelas privadas o públicas, en realidad no hay tanta diferencia.
3. Hay un embudo: de cada 100 niños, sólo 64 terminan la primaria, 46 la secundaria, 24 el bachillerato, 10 la licenciatura y dos o tres un posgrado”. (De la Paz, 2012:58).

De esta manera, el problema que se detecta es la falta de decisión de cada gobierno por querer cambiar el sistema educativo, y sobre todo la injerencia de terceros como

los sindicatos magisteriales en la toma de decisiones. Es decir, las políticas educativas se estaban llevando a cabo, pero no contaban con un seguimiento y una adaptación correcta para los verdaderos problemas que el sistema educativo enfrentaba. Por lo que, siguiendo la teoría de políticas públicas de Giovanna Valenti y Ulises Flores, se necesita de un gobierno capaz para dar el seguimiento correcto a una política pública y en este caso a la política educativa. Y de igual manera, era necesario una evaluación para entender qué se estaba haciendo mal y cómo tratar de darle solución.

Asimismo, tomando en cuenta los problemas que enfrenta una política pública, como se mencionó en el capítulo 1, son similares a los que se presentan en cada sexenio para la política educativa. Fracasaron porque no existía transparencia, se tenía un contexto histórico que no era el adecuado y se mantenía una mala comunicación con otras instituciones. Además, cuando se intentó contar con las recomendaciones de asociaciones civiles y con un organismo autónomo, éstas fueron desechados después de su aplicación.

En el caso del INEE, a través de una evaluación se debió de dictaminar si la opción era desaparecer a este organismo, por lo que no es un hecho de que este organismo estuviera para un mal o para un bien. No hay argumentos sólidos del por qué se tomó tan repentina decisión sin tomar en cuenta el trabajo previo que se hizo, ya que sólo se tomó en cuenta lo que los magisterios exigían y éste fue el gran pretexto que se tuvo para que se tomara esta decisión. La relación que ha mantenido el SNTE como sindicato nacional y sobre todo el monopolio que le ha otorgado el gobierno ha causado que sea un grave problema a la hora de implementar las políticas educativas, ya que el SNTE ve por sus intereses y no por lo educativo como se puede observar. Por tanto, se supondría que la SEP “es el patrón del SNTE, y los maestros son empleados al servicio exclusivo del sindicato”. (Raphael De la Madrid, 2007:31). De esta manera, los maestros siempre estaban a la voluntad del sindicato.

Así que, “desde siempre, el SNTE ha sido valorado por los gobernantes mexicanos como una herramienta eficaz de control y sometimiento social”. (Raphael De la

Madrid, 2007:30). Asimismo, ha sido utilizado de manera política para las elecciones, aunque a través de la descentralización que se dio durante los sexenios, se creyó que el nuevo modelo comenzaría a dismantelar al SNTE y se logró que las y los docentes pudieran pertenecer no sólo a un sindicato. Sin embargo, el problema era el empoderamiento que recibió siempre el SNTE y por el que la SEP perdió el control que nunca tuvo.

Por tanto, cabe concluir con que las presiones del SNTE y la CNTE lograron desaparecer al INEE sin que mediara algún tipo de evaluación o por lo menos negociación. Simplemente se sentían intimidados por este organismo, el cual creían que destruiría la carrera magisterial de las y los docentes. Esto permite cuestionar entonces: ¿el INEE si fue eficiente en la mejora educativa?, ya que este organismo se caracterizó demasiado por la evaluación docente, un factor que no se había contemplado como un mecanismo de ingreso para las y los docentes. Porque si no estaba siendo viable, estuvieron en lo correcto de desaparecerlo. Esto es lo que se demostrará en el siguiente capítulo: la eficiencia de este organismo, para comprobar si fue una decisión correcta y determinar cuál fue la contribución del INEE.

Capítulo 3

El INEE dentro de la política educativa

En este apartado se analiza el diseño institucional con el que contaba el INEE para poder comprobar su desempeño como un organismo constitucional autónomo. En los antecedentes históricos anteriormente mencionados, se ha visto cómo surgió y desapareció el INEE, con la finalidad de comprobar y demostrar, a través de su eficiencia y eficacia, si su desaparición fue una decisión correcta. Las consecuencias fueron que no había mejora educativa y las presiones ocasionadas por el magisterio les favoreció hacia sus intereses políticos. De esta manera, se toman en cuenta los primeros resultados del año 2015 para realizar un contraste de datos con los años 2017 y 2018, que fueron los últimos resultados que el INEE obtuvo. Esto permitirá comprobar cuál fue el desempeño del INEE dentro del sistema educativo.

3.1 Diseño Institucional del INEE.

Los capítulos anteriores dieron una explicación sobre el funcionamiento general del INEE. En este apartado ahora se hará mayor hincapié en la relación con su desempeño institucional y la gobernanza que desarrolló como organismo constitucional autónomo en el periodo 2013 a 2018. Es importante destacar que desempeñó un papel importante al mejorar la calidad educativa. La herramienta para intentar lograrlo fue mediante la evaluación docente. Es decir que se podía “contar con un instituto de evaluación con autonomía e independencia suficientes para garantizar la imparcialidad y objetividad de sus trabajos; evitar la posible manipulación de los informes sobre la evaluación para tener credibilidad en los resultados”. (Ramírez, 2013:50). Por lo tanto, la intención fue contar con un sistema de contrapesos dirigido a regular al sistema educativo para poder garantizar un modelo de calidad.

De esta manera, diferentes elementos acompañaron el desarrollo de este organismo a través de una estructura orgánica, la cual permitía generar un orden

para el ejercicio y cumplimiento de las funciones del INEE. En primer lugar, fue establecer las principales tareas en coordinación del Sistema Educativo Nacional (SEN) y del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE):

- “Producir información y evidencia sobre el funcionamiento y los resultados del Sistema Educativo Nacional, para que las autoridades dispongan de pautas para encarar los problemas con mejores fundamentos.
- Contribuir a transparentar las acciones públicas en materia educativa.
- Dar cuenta del grado en que la autoridad cumple y hace cumplir el mandato constitucional de una educación de calidad para todos.
- Fomentar activamente la cultura de la evaluación en el sistema educativo.
- Crear una sociedad informada en materia educativa y estimular, con ello, la participación social en el debate público.
- Generar directrices que orienten las decisiones de política educativa.
- Emitir lineamientos que regulen las evaluaciones en la educación obligatoria, a los que deben sujetarse las autoridades educativas en el marco de sus competencias y atribuciones”. (INEE, 2018:53).

En segundo término, contaban con una misión y visión:

- Misión “de evaluar la educación obligatoria, así como coordinar y regular las tareas de evaluación en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y aportar directrices de mejora con el fin de contribuir al cumplimiento del derecho a una educación de calidad con equidad”. (INEE, 2019).
- Visión fue ser “reconocidos como un organismo pilar por nuestra autoridad en materia de evaluación de la educación, por la solidez técnica de nuestros productos y por nuestras aportaciones a las decisiones de la política educativa del Estado mexicano”. (INEE, 2019).

En tercer lugar, contaban con cinco principios que orientaban a las tareas del INEE, los cuáles eran:

- “Mejora educativa: Constituye el propósito, por excelencia, de toda evaluación en educación, por lo que debe ser facilitadora de procesos formativos y aportar insumos relevantes para dar atención a las causas de los principales problemas educativos.
- La equidad: Implica tomar en consideración los contextos en que se desarrollan los procesos educativos, y orientar sus resultados a las decisiones que permitan la imparcialidad para reconocer y garantizar el derecho de cada uno en el sistema.
- Evaluación justa: Se basa en el respeto de los derechos de las personas; es decir, que los resultados de las evaluaciones, técnicamente sólidas, deberán derivar en decisiones que favorezcan los fines para los que fue concebida.
- Atención a la diversidad: El reconocimiento, la valoración y la atención a la diversidad implica respetar, considerar e incorporar la perspectiva de la diversidad, contextual y cultural, en todo el proceso de evaluación y en las decisiones que se deriven de ella.
- La participación: Enfatiza la importancia de sostener procesos de diálogo continuo con los sujetos evaluados y otros actores relevantes en decisiones que van desde la concepción de la evaluación hasta el uso de los resultados de ésta.”. (INEE, 2019).

A través de estos tres elementos se regía el INEE como organismo para lograr sus objetivos y cumplir con sus lineamientos. De igual manera, eran sus ejes para contribuir en la aplicación de la política educativa y, por lo tanto, generar diagnósticos que demostraran resultados favorables en la mejora educativa.

De esta manera, la estructura orgánica estaba integrada por la Junta de Gobierno, la Presidencia, las Unidades Administrativas, los Órganos Colegiados y la Controlaría Interna. Las cuales conformaron su forma de organización y estructura para lograr el desarrollo correcto de sus funciones.

La Junta de Gobierno fue la máxima autoridad del instituto y se conformaba por cinco consejeros; y éstos tomaban “las decisiones fundamentales que contribuyen al cumplimiento de nuestros objetivos desde el ámbito de nuestra competencia”.

(INEE, 2019)¹⁵. Se debían de cumplir ciertos requisitos para conformar la Junta, los cuales eran:

I. “Ser ciudadano mexicano y estar en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al momento de su postulación;

III. Poseer título profesional;

IV. Ser profesionales con experiencia mínima de diez años en materias relacionadas con la educación, la evaluación, las ciencias sociales o áreas afines, así como tener experiencia docente en cualquier tipo y nivel educativo;

V. No haber sido Secretario de Estado, o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, o Procurador General de Justicia de alguna entidad federativa, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, religiosa o sindical, presidente municipal, gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante los tres años previos al día de su postulación, y

VI. No haber sido sentenciado, mediante resolución firme, por delito doloso o inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por alguna causa que implique responsabilidad de acuerdo con lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos u otras disposiciones aplicables”. (Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2013).

La elección de las y los consejeros se hacía a través del voto de las dos terceras partes de las y los Senadores de la República, y cumpliendo los requisitos ya antes mencionados. Las y los seleccionados estaban al cargo por periodos de siete años y podían ser reelectos.

También, el Órgano Interno de Control era quien se encargaba de vigilar “que las operaciones, programas y proyectos del Instituto se desarrollen de conformidad con

¹⁵ Las funciones esenciales con las que contaban se pueden consultar en el “artículo 38, fracciones I-XXII de la Ley del INEE y, en el artículo 15 fracciones I-XIX del Estatuto Orgánico del INEE”. (INEE, 2019).

la Ley y demás normatividad que le sea aplicable, así como llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos del Instituto”. (INEE, 2019).

Por último, el INEE estableció cinco directrices que le ayudaron a llevar a cabo el desarrollo de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), la cual será explicada en el siguiente apartado. Asimismo, estas directrices fueron su principal eje en la política educativa y tienen el fin de implementar una mejora educativa en el ingreso básico del docente. Estas se derivaron del “análisis de resultados de evaluaciones e investigaciones educativas”. (INEE, 2019) y son:

- “Mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica.
- Mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes.
- Mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas.
- Mejorar la permanencia escolar en la educación media superior.
- Mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica”. (INEE, 2019).

Por lo anterior podemos llegar a la conclusión de que el INEE, a través de esta estructura orgánica, intentó desarrollarse dentro del sistema educativo. Se trató de un mecanismo para mejorar el desempeño y la innovación educativa. Asimismo, las recomendaciones que se generaban con las diferentes directrices, que ya se mencionaron antes, fueron las que contribuyeron con la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE). Este instrumento ayudó a fortalecer al Servicio Profesional Docente (SPD), que fue uno de los principales objetivos de esta política educativa, ya que medía el desempeño docente para lograr una mejora educativa. Es necesario explicar que fue la PNEE; sin embargo, primero se explicará la importancia del SPD porque ésta fue una de las principales justificaciones del por qué México contaba con un nivel muy bajo en su sistema educativo.

3.2 La Evaluación Docente.

El Sistema Profesional Docente (SPD)¹⁶ “es el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua” (INEE, 2019), que se encargó de establecer indicadores para llevar a cabo una evaluación docente efectiva, la cual contaba de los siguientes objetivos:

- “Mejorar la calidad de la educación en un marco de inclusión y diversidad.
- Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos necesarios.
- Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente, directivo y de supervisión.
- Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional.
- Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión.
- Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del SPD.
- Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo.
- Otorgar los apoyos necesarios para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades”. (INEE, 2019).

Estos objetivos formaron parte del ingreso profesional docente, los cuales eran la forma de “elevar la calidad de la docencia mediante la profesionalización y el uso de la evaluación como instrumento para el ingreso, promoción, el desempeño y el reconocimiento”. (Guevara Niebla, 2015:11). El INEE, a través del SPD, buscó la manera de resolver las inquietudes y la preocupación de las y los docentes, con la

¹⁶ Actualmente se encuentra suspendida por parte de la SEP, pero aún no desaparece.

finalidad de que dejará de ser una amenaza y lo lograran entender que era un mecanismo para elevar el nivel educativo.

Asimismo, un problema que generalizó la evaluación docente fue que el diseño de los exámenes no estaba siendo aptos para las y los docentes, como se pudo analizar en el capítulo 2. El INEE, a través de ello, empezaría a tomar las medidas necesarias para establecer la condición “en donde se les hiciera preguntas sobre lo que enseñan, la didáctica que utilizan cuando enseñan, su enfoque sobre el alumno y su manejo de grupo”. (Guevara Niebla, 2015:13). Sin embargo, ya no se logró seguir con el programa debido a la desaparición del INEE en el 2018.

De igual manera, fue necesario tomar estas medidas porque se trató de un avance fundamental para la formación, el ingreso y la evaluación docente y porque fortaleció al sistema educativo. Sobre todo, por la importancia de garantizar el derecho de recibir una educación de calidad para las y los niños. Además, se trataba de acabar con el manejo de las plazas, que generó un mal control para el ingreso docente y un obstáculo para el intento de mejorar la educación. De esta manera, la política educativa que llevó a cabo el INEE, fue la que estableció los indicadores para garantizar una educación de calidad y una evaluación exitosa.

3.2.1 La Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE).

La PNEE fue un documento histórico en el país. Por primera vez una institución autónoma estaba construyendo y conduciendo a la educación a un nivel más alto. Mediante estrategias y diagnósticos para garantizar y mejorar la educación, aquí “participaron los integrantes del SNEE: el INEE, la Autoridad Educativa Federal (AEF) y las Autoridades Educativas Locales (AEL). Asimismo, se recibieron las observaciones de los especialistas miembros de los Comités Técnicos del INEE y de sus Consejos Consultivos”. (La Política Nacional de Evaluación de la Educación, 2016:8). De esta manera, la PNEE determinó “las orientaciones estratégicas y de intervención pública con el propósito de atender el mandato constitucional de contribuir a la mejora de la calidad y la equidad de la educación

obligatoria, en un marco de colaboración entre todos los actores e instituciones implicados en el SNEE”. (INEE, 2019). Es decir, que fue el instrumento con el que se guiaron para implementar la evaluación. El INEE lo utilizó y puso en marcha en los planos federal y estatal.

De igual manera, la PNEE se enfoca en siete ejes, los cuales ayudaron a tener una estrategia para guiarse y desarrollarlos:

- “El primer eje: “Desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional.”
- El segundo eje: “Regulación de los procesos de evaluación.”
- El tercer eje: “Desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa.”
- El cuarto eje: “Difusión y uso de los resultados de la evaluación.”
- El quinto eje: “Emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa.”
- El sexto eje: “Coordinación institucional entre el INEE y las autoridades educativas.”
- El séptimo eje: “Fortalecimiento de capacidades institucionales”. (La Política Nacional de Evaluación de la Educación, 2016:8-9).

A través de cada uno de los ejes se pretendió alcanzar los objetivos y metas para contribuir en la PNEE con la finalidad de mejorar la calidad educativa. Cada uno presentó aspectos importantes para determinar un análisis en el que se desarrollaron y enfrentaron lo que el sistema educativo estaba experimentando en ese momento.

De esta manera, la PNEE fue una estrategia para el sistema de evaluación y no solamente para el alumnado, sino también en el docente, ya que la evaluación fue importante para “emitir juicios de valor que derivan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional”. (La Política Nacional de Evaluación de la Educación, 2016:45). Asimismo, esta política se enfocó principalmente en cinco tipos de evaluación para el alumno, el docente, las escuelas, los líderes escolares y el sistema educativo; fueron importantes, ya que por primera vez se tenía bien planeado qué sectores

eran los que se necesitaba evaluar para diagnosticar un análisis acerca del sistema educativo para darle solución y observar que factores impedían el avance educativo y, por lo tanto, tratar de erradicarlo.

La PNEE fue una política innovadora en el sistema educativo porque atendía e incluía en sus estrategias las propuestas recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y éstas se establecieron en cinco áreas:

- “Gobernanza.
- Carácter sistémico de la evaluación: diseño y procedimientos holísticos integrales.
- Uso adecuado de resultados.
- Desarrollo de capacidades en todos los niveles del sistema.
- Implementación”. (La Política Nacional de Evaluación de la Educación, 2016:46).

Estas áreas se implementan con los ejes establecidos por la PNEE, a efecto de superar los desafíos educativos y que fueran aplicados a través de una evaluación a cada uno de los sectores establecidos. Todo con la finalidad de garantizar una educación de calidad y poder promover una mejora educativa.

La PNEE se enfocó en cuatro objetivos, los cuales fueron con lo que se fundamentó para aplicar la política educativa en complementación de los ejes y las áreas. Los cuales son:

1. “Orientaciones generales de política.
2. Articular los proyectos de evaluación que impulsen el INEE y las autoridades educativas.
3. Desarrollar propuestas coordinadas de evaluación.
4. Apoyar el diseño de la política educativa”. (La Política Nacional de Evaluación de la Educación, 2016:48).

Así que, de esta manera, la política educativa tuvo como estrategia implementar estos cuatro objetivos. A través de los ejes y las áreas lograron llevar a cabo las

metas establecidas para implementar la evaluación educativa. Al cumplir con estos objetivos, el INEE lo implementó a nivel federal. De esta manera, en el ámbito estatal se desarrolló otro programa el cual fue puesto en marcha para garantizar una evaluación adecuada a las condiciones de cada estado y, sobre todo, para enfrentar los retos educativos.

El Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) fue “un instrumento de planificación para el análisis y orientación de las acciones de evaluación y mejora educativa en las entidades federativas” (INEE, 2019). El cual se enfocó en los 32 estados para implementar proyectos educativos, los cuales ayudaron a regular la política de evaluación. Si bien la PNEE era la guía de la primera política educativa a nivel federal, el PEMME se apoyaba de ésta para que en cada estado se respondiera y se adaptara, según las necesidades de cada uno. Esto con la finalidad de cumplir con las mismas metas que buscaba lograr la política educativa: garantizar una educación de calidad y equidad.

Para implementar cada una de las estrategias, el INEE se coordinaba con las autoridades educativas federales para aprobar las acciones respectivas y, a partir de ahí, pasaban a las autoridades locales estatales para llevarlas a cabo. Estas autoridades locales estatales eran secretarías e instancias de educación. Así que de esta manera se guiaron por lo siguiente:

1. “Dar cuenta de la política educativa y de intervenciones públicas nacionales y estatales, orientadas a la mejora de la educación, así como de acciones pendientes para solventar un problema o déficit educativo.
2. Identificar los esfuerzos y tareas de evaluación que se lleven a cabo, así como las áreas de oportunidad y la definición de rutas de trabajo.
3. Articular acciones evaluativas y de mejora por medio de estrategias de difusión y uso de los resultados, enfocadas en la calidad y equidad educativa, con el apoyo de instrumentos de política, gestión e intervención institucional, social y pedagógica”. (INEE, 2019).

Esta política educativa intentaba llevar a cabo las estrategias adecuadas para cumplir los objetivos y las metas principales de la PNEE, pero con la intención de desarrollarla de acuerdo con las condiciones de cada estado, ya que cada uno de los estados presentan distintas situaciones para la implementación de una política educativa.

De esta manera, es importante este punto porque el manejo que le otorgaron a la política educativa fue adecuada conforme a las condiciones que presentaba cada estado. Además, originó el análisis y las recomendaciones para que las autoridades educativas locales se orientaran para tomar acciones al respecto. Asimismo, el desarrollo de la PNEE y el PEEME permitió contar con una política educativa que identificará los problemas y retos que enfrenta la educación: con una adecuada implementación, una evaluación y monitoreo de cada programa, por lo que estos puntos son importantes de resaltar, ya que su proceso cumple con la teoría de políticas públicas de Giovanna Valenti y Ulises Flores para determinar que se está llevando a cabo una buena política pública la cual pudo lograr mejores resultados. Es por esto que a continuación se presentan los resultados que el INEE obtuvo y con los que se valorará su desempeño institucional a través de su gobernanza.

3.3 La gobernanza del INEE.

Al hablar de la gobernanza de una institución, es importante relacionarla con el autor Marcelo Moriconi porque, como ya se explicó en el primer capítulo, a través una buena gobernanza se obtendrán mejores resultados a la hora de aplicar una política pública. Se tendrán mejores resultados si la institución dispone con un nivel de autonomía, ya que será capaz de realizar y llevar a cabo el seguimiento de las políticas públicas. De esta manera, el INEE logró aplicarlo a su política educativa.

A partir de lo anterior, el INEE cumple con una buena gobernanza porque, a través de su autonomía, cumplía con sus objetivos de establecer programas educativos y darle un seguimiento a la política institucional. Esta fue una estrategia del gobierno de Enrique Peña Nieto, quien tuvo la intención de contar con una estructura de rendición de cuentas y, con ella, tratar de solucionar un problema público: la educación. También el INEE fue una institución que contaba con eficiencia, gracias a las características que se pueden relacionar a las propuestas por John M. Ackerman y Valentín Calderón¹⁷ por ejemplo:

Cuadro 3.1. "Características de un organismo autónomo"

Características	Sí	No
Autonomía	✓	
Capacidad	✓	
Estructura	✓	
Solidez en la estructura del organismo	✓	
Impacto que puede tener o no en el mundo exterior	✓	

Fuente: elaboración propia.

Como observamos, el INEE cumple con todos los criterios por lo que se le puede considerar como una institución con eficiencia. Sin embargo, los autores también recomiendan que se cuente con una eficacia, por lo que primero es pertinente cuestionarnos: ¿Cuál es la diferencia entre estos dos términos? Según la Real Academia Española considera la eficiencia como la "capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado" (Diccionario de la RAE, 2019). Asimismo, Luz Bazán la define ya en un ámbito más educativo como "la relación obtenida entre los resultados de la educación y los recursos didácticos". (Bazán, 2011:17). Por otra parte, la eficacia se refiere a la "capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera" (Diccionario de la RAE, 2019); y mientras que Luz

¹⁷ En el capítulo 1 se pueden consultar.

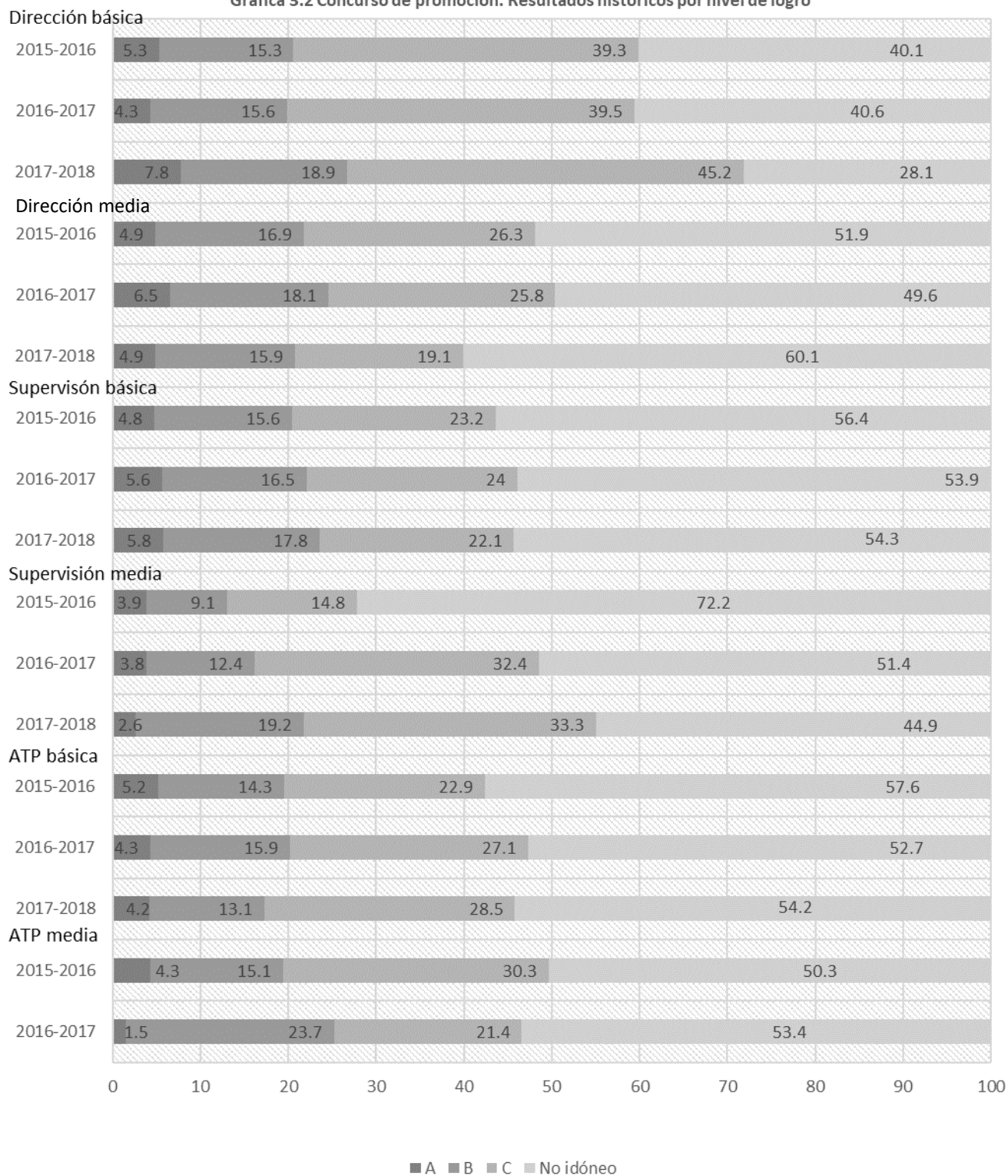
Bazán menciona que se “refiere el grado en que la educación alcanza las finalidades intrínsecas a la misma, como la adquisición de conocimientos, el desarrollo de ciertas actitudes y habilidades y la internalización de determinados valores”. (Bazán, 2011:17).

Así que, de esta manera, se comprobará si el INEE cumplió con la suficiente eficacia a través de los últimos informes que realizó sobre la evaluación docente. Este fue el punto más importante por el cual fue criticado. Además, es una de las razones de su desaparición, ya que, se señalaba que no era conveniente dicha evaluación.

En las gráficas 3.2 y 3.3 se pueden observar los resultados de los concursos de promoción y que en los años 2015-2016 los resultados no fueron tan favorables. Los resultados que sobresalen son los no idóneos, mientras que, en los años 2017 y 2018, la comparación es bastante clara: se observa una mayor mejora. Cabe mencionar que se clasifican por cuatro grupos (A, B, C y No idóneo), que van de la mayor calificación hasta a la calificación más baja. De esta manera, en la gráfica 3.3 se observa que los resultados han sido clasificados por una evaluación diagnóstica, y por un nivel de logro en donde los valores son “adecuado” y “básico” en los años 2015-2016. Por otro lado, cuando ya ha pasado más de un año que participaron para el proceso de formación, a las y los docentes se les agregan más valores como son “a desarrollar”, “básico” y “esperado”, por lo que “en la última evaluación todos

han mejorado y ya hay entre 40% y 50% de docentes idóneos, destacando los directores de educación básica con más de 71% de idóneos". (Guevara, 2018:21).

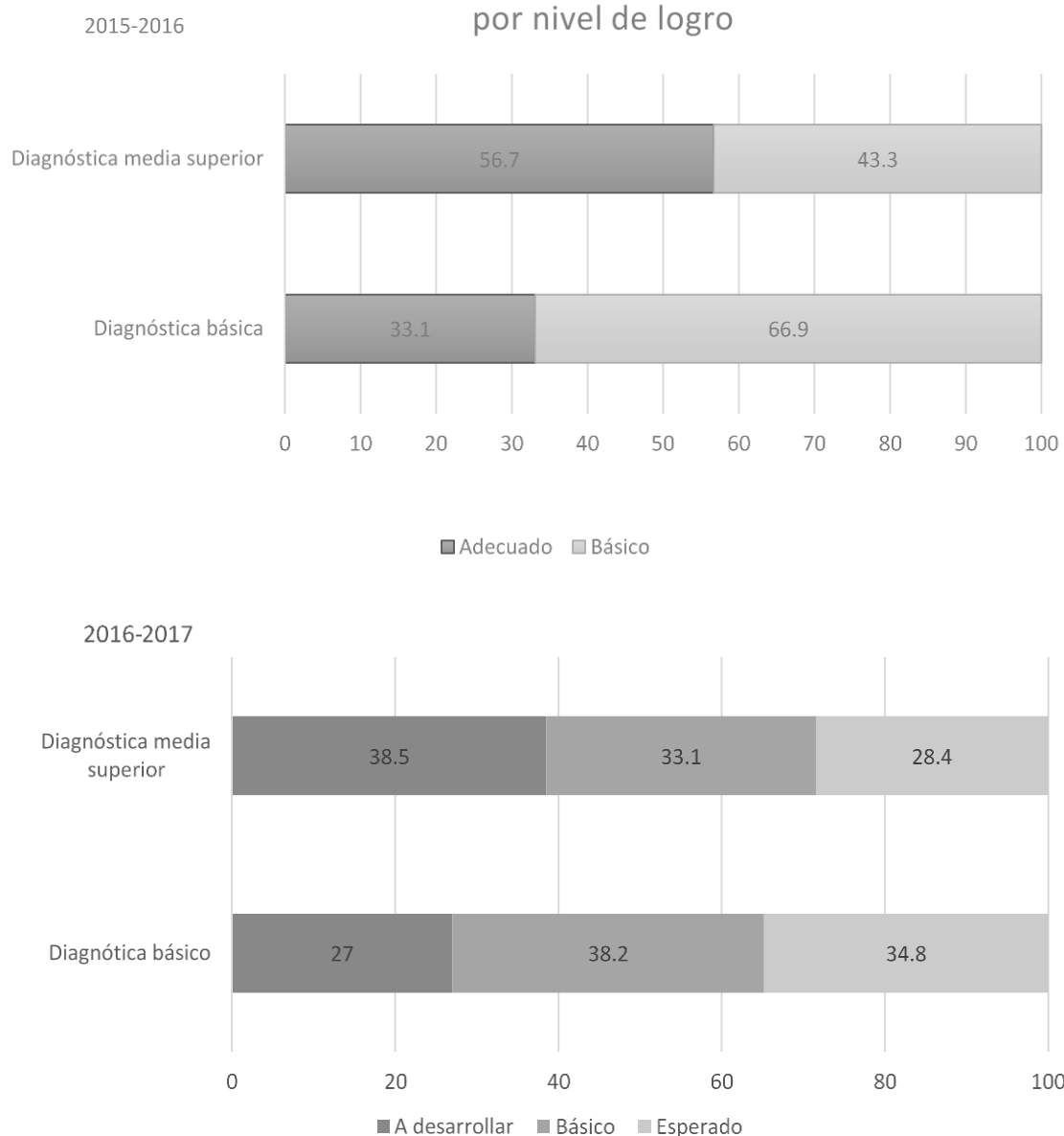
Gráfica 3.2 Concurso de promoción. Resultados históricos por nivel de logro



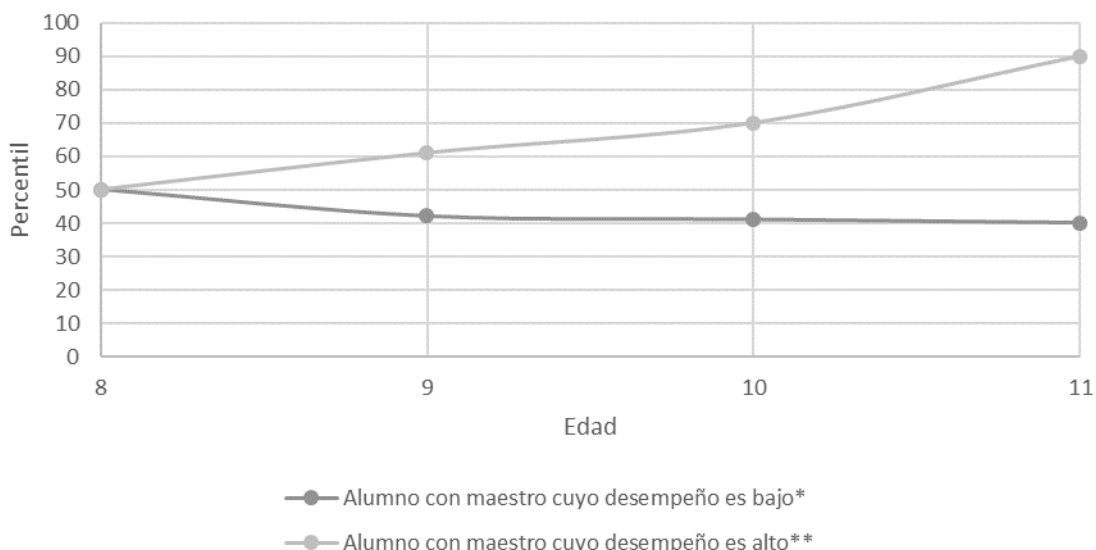
Fuente: INEE, La reforma Educativa, (Guevara Niebla, 2018:20).

Asimismo, es necesario comprobar que, por una parte, un alumno obtiene mejor desempeño al contar con un docente bien preparado; y por otra, al contar con un docente no tan bien preparado ocasiona un menor desempeño para el alumnado y por lo tanto conlleva una pérdida educativa. Por esto, la evaluación es importante y necesaria para contar con docentes bien preparados que puedan transmitir y enseñar de una manera eficiente. En la gráfica 3.4 se puede observar la relación que se obtiene de un docente con un desempeño alto a comparación de uno con un desempeño bajo que, a pesar de cuál sea la edad del alumno, el docente es la clave principal para impartir el conocimiento adecuado en un aula.

Gráfica 3.3. Evaluación diagnóstica. Resultados históricos por nivel de logro



Gráfica 3.4. Logro educativo del alumno en relación con el desempeño de sus maestro



- * Entre la quinta parte inferior de los maestros
- ** Entre la quinta parte superior de los maestros

Fuente: INEE, La reforma Educativa (Guevara Niebla, 2018:15).

Los datos de cada una de las tres gráficas arrojan que el INEE realizó excelentes investigaciones para la evaluación docente y el desempeño educativo, por lo que estaban dando los resultados correctos. A través de estos resultados, se hicieron análisis para determinar en cuáles áreas se tenía que mejorar. El INEE también logró obtener una eficacia porque contribuyó a mejorar la educación mediante el sistema de evaluación docente, se enfocó en seleccionar a las y los mejores docentes para garantizar una educación de calidad.

Sin embargo, ¿cuál fue el error o el motivo por el que el INEE desapareció? Me atrevo a decir que una buena gobernanza ocasiona una mejor eficacia y eficiencia y, por lo tanto, el desempeño del INEE en su aplicación de la política educativa logró una mejora en la educación. Si bien tuvo fallas a la hora de la realización exámenes, su fracaso se debió a que no existía una buena comunicación a nivel local. Además, el financiamiento que recibió no fue suficiente y no logró dar los resultados adecuados en los años establecidos. Por ello, según mi hipótesis, vuelvo a recalcar que la tolerancia de las prácticas de improvisación como: el cumplimiento de una

promesa de campaña electoral y la implementación de políticas educativas de mala calidad; las negociaciones y las presiones por parte del magisterio a través de plantones y el paro de labores en todos los estados de la República Mexicana son las causantes de la desaparición del INEE.

Es así como la coyuntura política en la administración del expresidente Enrique Peña Nieto fue generando otros elementos a considerar: primero con el encarcelamiento de Elba Esther Gordillo; segundo, al otorgarle autonomía al INEE para la realización de la evaluación docente; y tercero, al no ceder ni reunirse con el magisterio. Esto provocó plantones, paro de labores y, además, las presiones de las y los docentes del SNTE y la CNTE formaron parte de la coyuntura política para determinar la situación del INEE ante el gobierno entrante. Esta situación fue aprovechada por Andrés Manuel López Obrador durante su campaña como candidato a la presidencia de México en el 2018, ya que una de sus principales promesas de campaña fue la cancelación de la reforma educativa, y con ella la desaparición del INEE. Esto le convenía a Andrés Manuel López Obrador para tener asegurados los votos del magisterio y, al mismo tiempo, éste último quería recuperar su fuerza política en la educación y ya no querían ser evaluados.

De este modo, al llegar a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador promueve ante el Congreso derogar la reforma educativa y con ella al INEE. Sin embargo, los argumentos tomados en cuenta para desaparecer a este organismo constitucional autónomo fueron muy limitados. En efecto, hubo una discusión con especialistas en el tema, y a través de una mesa de trabajo, en donde se encontraban los líderes educativos de las comisiones del Congreso, la asociación civil Mexicanos Primero, un miembro de la OCDE México y el titular de la autoridad educativa federal de la Ciudad de México, llegaron al acuerdo de que el INEE desapareciera. Por tanto, los argumentos por parte de los presidentes de las comisiones de Educación en la Cámara de Diputados y la de Senadores, Adela Piña Bernal y Rubén Rocha Moya, respectivamente fueron:

- “Quitar al INEE es para pacificar al país. Nosotros lo que queremos con la nueva reforma es que los maestros estén en el aula.

- El sistema educativo en México está fracturado, desmembrado, desarticulado y abandonado en todos sus niveles.
- Los legisladores de Morena no creen que la autonomía sea la que haga una diferencia.
- Es un símbolo de castigo para el magisterio.
- Es una agresión a los derechos laborales." (Expansión política, 2019)

La directora Jennifer O'Donoghue de la organización Mexicanos Primero opinó:

- "INEE o no INEE eso no es la cuestión, la pregunta es cómo vamos a resguardar los derechos que tenemos como ciudadanos. ¿Qué pasará con toda la información que en 16 años ha generado y que es propiedad de la nación?" (Expansión política, 2019).

Roberto Martínez Yllescas, director del centro de la OCDE en México argumentó:

- "Con autonomía o sin ella, es importante que haya una institución que pueda señalar de manera objetiva cuáles son las áreas de oportunidad para el sistema educativo de cualquiera de los países, incluido México." (Expansión política, 2019).

Luis Humberto Fernández Fuentes, titular de la autoridad educativa federal en la Ciudad de México opinó:

- "Mi posición personal es que debe ser un modelo de escalafón, pero sin los sindicatos, que la autoridad evalúe y que el sindicato pueda tener vista pero que no pueda decidir él los accesos." (Expansión política, 2019).

Lo anteriormente expuesto fueron los argumentos encontrados a favor de la desaparición del INEE. Se puede observar la preocupación sobre la educación de los líderes educativos independientes del gobierno, mientras que los legisladores de Morena se basan en argumentos con poca validez.

Por otra parte, el INEE lanzó una campaña para que la evaluación educativa siguiera continuando con una autonomía con los #ACiegasNo y #AutonomíaSí, para tratar de informar a la ciudadanía y convencer al presidente y a las autoridades

educativas de la importancia que este organismo constitucional autónomo tenía para la educación y la evaluación. Como resultado se dieron 10 razones para sustentar que no desapareciera la institución:

1. "Para que vigile el cumplimiento del derecho a la educación de 30 millones 684,470 estudiantes.
2. Para elegir y vigilar el cumplimiento del derecho constitucional de no discriminación educativa.
3. Fortalecer la garantía constitucional del derecho a la educación en México.
4. Asegurar una evaluación con justicia social, que brinde la oportunidad de conocer las capacidades de los maestros.
5. Aportar confianza, credibilidad y certidumbre al ejercicio del derecho a la educación.
6. Estar preocupado por dar voz a los que menos tienen.
7. Medir la calidad de la educación en México de manera independiente, equilibrar e impedir que la SEP sea juez y parte en la tarea de evaluar la educación.
8. Defender que las y los maestros obtengan una plaza docente en el sistema educativo sin tener que pagar por ella.
9. Permitir a los padres de familia y a la sociedad conocer qué han aprendido sus hijos.
10. Saber cómo funciona y qué necesita el sistema educativo." (Expansión política, 2019).

Aunque estas afirmaciones tuvieran razón, no bastaron para salvar al organismo, ya que estaba decidida su eliminación por completo, sin importar todo lo que se logró hacer años atrás. Ante esta situación, los legisladores de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados y el Senado estuvieron a favor de salvar dicha institución y se pronunciaron de esta manera:

- “Minerva Hernández, secretaria de la Comisión de Educación de la Cámara Alta, consideró que el INEE es indispensable para garantizar una educación de calidad a niños y jóvenes. “A mí me parece que la evaluación es indispensable si queremos garantizar educación de calidad a niños y jóvenes. La evaluación es pertinente, es necesaria, no puede haber cambios profundos en materia educativa sino hay evaluación”.
- Beatriz Paredes (PRI), dijo es un asunto demasiado serio como para polarizar las opiniones antes de tiempo. “Nosotros vamos a revisar con mucho cuidado el nuevo planteamiento y analizarlo con la perspectiva de preservar mecanismos, respetando a los maestros y valorando a los maestros, para que garanticen a la sociedad, los padres de familia que los niños tengan condiciones que le permitan aprender”.
- Marko Cortés (PAN), dijo que, confirmado por el secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma, el Gobierno Federal quiere dar un salto al pasado, derogando la reforma educativa. “Desaparecer el Instituto Nacional de Educación acredita la intención del gobierno de Morena de controlar todos los órganos e institutos que no le son cómodos”.
- Ángel Ávila (PRD), la educación básica en México se pone en riesgo y se afectará a las nuevas generaciones de mexicanos con una educación deficiente: “es un grave error haber derogado la Reforma Educativa y el presidente de la República pone por encima sus intereses políticos.” (La Razón, 2018).

Llama la atención, que, a pesar de estos argumentos con mayor validez para la educación, la discusión de las y los legisladores se haya inclinado más por beneficiar a las y los docentes que por el bien de la educación en México. Gracias a esta cuestión, fue favorable para las y los docentes, pues para ellos, el INEE no evaluaba y sólo se basaba en simples números. De esta manera, el SNTE y la CNTE aseguraban que el presidente Andrés Manuel López Obrador les estaba cumpliendo. Por tanto, confiaron “en que estos cambios serán en beneficio de los educadores, para mantener su certeza laboral y su profesionalización, así como para mejorar la escuela pública.” (La Razón, 2018).

Es así como el secretario de Educación Esteban Moctezuma propuso “sustituir al INEE por un Centro Nacional de Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Evaluación que tendría facultades más amplias, como la determinación de estándares e indicadores de resultados y la certificación del desempeño de instituciones, autoridades y actores educativos” (Expansión política, 2019). Sin embargo, esta institución cuenta con autonomía técnica por lo que, recordando los tipos de autonomía que menciona Valentín Calderón¹⁸ esta es una autonomía que solamente se le permite decidir en ciertos asuntos de su competencia debido a esto, se puede afirmar que es un organismo descentralizado subordinado a la SEP. Además, se supone que actualmente este Centro Nacional de Revalorización del Magisterio ya debería de estar en marcha, pero, realmente, no se sabe sobre el diseño que tiene, qué tareas le corresponde y el cómo incide en la educación. En los dos años que lleva el presente gobierno al mando, no ha logrado concretar nada.

De esta manera, es alarmante saber que ya no se están siguiendo diagnósticos sobre el desempeño docente, que el SNTE volvió a retomar el manejo de las plazas y que se volvió a fortalecer con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. En síntesis, el INEE demostró un buen desempeño con las tareas que les correspondían, aplicó bien su autonomía para ejercer control y dar resultados para el mejoramiento de la educación. Sin embargo, los argumentos en contra de su desaparición no fueron suficientes para salvar al organismo, tampoco bastó con los argumentos de las asociaciones civiles y organismos independientes del gobierno.

Lo que sí pesó más fue la conveniencia de intereses políticos que el bien por la educación, por lo que es una pena que el corporativismo siga “teniendo colmillo” e influya más en los temas educativos. El panorama pinta decepcionante por haberse eliminado a un organismo autónomo que ya contaba con avances educativos y, al ser eliminado de una manera tan repentina, podría generar un retroceso a la educación si no se busca la manera de rescatar todo lo aportado por el INEE.

¹⁸ Véase en el capítulo 1

Conclusiones Generales

Considero importante que la política pública es una acción administrativa que permite resolver los problemas públicos. En el transcurso de esta investigación se observó el desarrollo que una política pública necesita seguir para llevar a cabo un buen resultado, sin embargo, en el lapso de su desarrollo puede enfrentarse a problemas económicos, burocráticos, políticos, sociales, prácticas de corrupción y así como que el contexto histórico y/o político no sea el adecuado, siendo la causa de que estas fracasen.

En mi opinión, es necesario que para cada problema público que se busca resolver cuente con un análisis, un diseño, una implementación y un resultado; en tal sentido, un organismo constitucional autónomo que cuenta con autonomía plena permitirá un mejor desarrollo, una mejor estrategia y sobre todo poder llevar a cabo los resultados deseables.

De esta manera, tomando las recomendaciones de Marcelo Moriconi, parto de la idea que para el desempeño de una política pública tenga una buena gobernanza, debe de ir acompañada de una institución que cuente con autonomía plena. Así como debe contar con un plan de cambio y transformación para cumplir sus propios procesos de organización.

Sólo así se podrá llevar a cabo la implementación y desarrollo de una buena política pública. Sin embargo, esto no funcionará si la institución autónoma consta de muy poca cultura democrática interna, la cual es responsable de una buena gobernanza de los organismos constitucionales autónomos, porque viniendo de un país corrupto se ve afectado el rumbo de las instituciones lo que no permite contar con la eficiencia y eficacia de un buen diseño, implementación y resultados favorables de las políticas públicas.

En ese mismo contexto, como vimos en el capítulo 1 y 2, es necesario recalcar el papel importante de los organismos constitucionales autónomos dentro de las democracias. Esto es porque originan una rendición de cuentas, estabilidad política;

y se vuelven entes vigiladores y contrapesos para el gobierno. Es decir, son instituciones que tratan de resolver los problemas que el gobierno no puede acometer. De esta manera, se podría garantizar que, si una institución autónoma cumple con las características ya vistas en el capítulo 1, su desempeño será favorable para cumplir un buen papel dentro del Estado y por lo tanto lo llevará a cabo con eficiencia y eficacia para las políticas públicas.

Sin embargo, si se trata de un organismo autónomo de cualquier otro tipo de autonomía (que no sea plena) no garantizará que la implementación de las políticas públicas sea satisfactoria, porque estos siguen siendo una subordinación de la administración pública. Esto apunta a que es probable que en cualquier asunto público que no se lleve a cabo las recomendaciones que se apuntan para el gobierno, y para la propia estructuración de estas mismas instituciones, influirá en el comportamiento de las políticas públicas y en sus resultados.

En consecuencia, como se vio en este caso de investigación, no se ha puesto en marcha un buen desarrollo de las políticas públicas en materia educativa por las prácticas clientelares del gobierno con el magisterio. Ya que, ha sido un mecanismo para la obtención de votos, para que el partido que negocie con ellos vea a favor de sus intereses políticos a cambio de darles privilegios a las y los docentes.

Es así como todo ha tenido que ser puesto en consideración del magisterio. Por lo tanto, han fracasado al no ponderar los verdaderos problemas que enfrenta el sistema educativo. Asimismo, otro problema que se puede visualizar es la transparencia que existe a la hora de rendir cuentas, si bien el presupuesto no ha sido un grave problema para el desarrollo de la educación, lo ha sido la manera en que lo administran. Además, el sistema burocrático no hace llegar ese dinero a donde en realidad debería de ir. Es decir, el desvío de recursos ha sido un error muy recurrente en las diferentes administraciones; tal como se vio en el capítulo 2.

De esta manera, se observa que la mayoría de los presidentes mexicanos han llegado a ese puesto reconociendo el poder que tiene el SNTE y, sobre todo, a la figura icónica de Elba Esther Gordillo, quien ha encabezado y ha visto por las y los docentes todo el tiempo. En efecto, ha ocasionado que el sistema educativo

dependa de dichas negociaciones para apostarle a favor de las y los docentes, pero no a la educación. Gracias a esto, ha existido un desgaste por parte de los gobiernos debido a las negociaciones con el sindicato, ya que se les acostumbró a cumplirles sus peticiones; y si no era así los amenazaban con hacer un paro de labores o plantones en la plancha del Zócalo de la Ciudad de México y en los demás estados. El error fue darle empoderamiento en todos estos años al sindicato y que el gobierno en turno lo utilizara para sus intereses políticos.

Con todo lo anterior, sostengo que mi hipótesis de esta investigación ha desarrollado que el verdadero problema que demuestra el fracaso de la política educativa es: la conservación de las estructuras clientelares de intercambio político entre el magisterio y el gobierno. De este modo, las prácticas de improvisación en la política educativa han generado un bajo nivel educativo, falta de instrumentos de diseño y análisis adecuados ante el contexto político. Asimismo, el SNTE ha ocasionado en todo este tiempo un gran fracaso en la educación por su influencia en las políticas educativas que no han sido en beneficio de la educación sino para los liderazgos magisteriales, lo cual ha originado que exista un sistema educativo mediocre.

Desde mi punto de vista, no creo que las y los docentes fueran el problema, sino lo fue la manera en que el liderazgo magisterial los manipulaba a su propia conveniencia, ya que se veía afectado el INEE y se le veía como un símbolo de castigo. Si bien es cierto que los exámenes de evaluación necesitaban reformarse para que en todas las entidades existiera una buena aplicación, también es verdad que lo único que buscaba el INEE era garantizar una educación de calidad.

La única finalidad era intentar cambiar el panorama educativo que ha presentado México en estos últimos años. No sólo los alumnos tenían que ser evaluados para cambiar el escenario que presentaba el país, los docentes también tenían que hacerlo puesto que son los más comprometidos para mejorar el aprendizaje: son los responsables de impartir una educación de calidad.

Sin embargo, el INEE, como un organismo constitucional autónomo, demostró que a través de una evaluación docente se podía transformar y mejorar el sistema

educativo. Pero este rasgo provocó que fuera visto como una amenaza y un mecanismo de control para el magisterio. Cuando en realidad el problema fue que las autoridades educativas y el INEE nunca lograron entablar un diálogo con el magisterio. El encarcelamiento de Elba Esther Gordillo fue un primer paso para intentar acabar con las negociaciones que sólo favorecían al magisterio. Pero no contaron con que la relación entre ellos se tornara tensa y conflictiva.

De esta manera, partimos de que el objeto de la evaluación docente era para que el INEE tuviera un diagnóstico más claro para poder dar propuestas con respecto al mejoramiento educativo, así como observar cuáles eran las deficiencias existentes y así poder combatirlas. De este modo, no se intentó perjudicar a las y los docentes, sino que se pretendía reforzar sus aprendizajes y, con ello, garantizarles sus plazas de trabajo sin recurrir a otorgarlas con las viejas prácticas sindicales de corte clientelar.

Entonces, el problema que se observó es la falta de comprensión que las y los docentes tuvieron hacia la evaluación docente, ya que el ingreso y el manejo de las plazas no eran lo mismo. Es decir, que el docente tradicional no comprendía que ahora el ingreso sería a través de un examen. Por tanto, esos docentes preferían y estaban acostumbrados a los viejos mecanismos mientras que, por otra parte, había docentes que aceptaban la evaluación y el ingreso a través de los métodos meritocráticos sin pensar en el sindicato como un mecanismo de ingreso. Sin embargo, las autoridades educativas, al intentar establecer una nueva relación de diálogo para la comprensión de esta evaluación, hicieron que el magisterio tomara una postura conflictiva y el INEE sólo logró provocar descontento entre las y los docentes.

La desaparición del INEE por parte del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, fue una decisión repentina cuyo objetivo era cumplir con su promesa de campaña y tener de su lado al magisterio. Asimismo, fue muy extraño que Elba Esther Gordillo saliera de la cárcel y se reincorporara al magisterio como si no hubiera pasado nada. Con su regreso, la educación no estará segura ya que, desde una visión prospectiva, se pueden observar dos escenarios posibles para esto:

- a) El primero es el retroceso en la educación. Esto con relación a la desaparición del INEE y la eliminación de todo lo que se aplicó cuando estaba activo. Asimismo, la desaparición de un órgano autónomo atenta contra la democracia y, por esta razón, lo más probable es que la educación no continúe con un crecimiento educativo en términos de su calidad y contenidos.
- b) La segunda depende que la institución que reemplace al INEE sea confiable, funcione con transparencia y no se coloque de inicio a favor del liderazgo magisterial, es decir, que se realicen las tareas correspondientes en los cuatro años restantes de gobierno y se logre mejorar al sistema educativo, sobre todo porque en estos dos años no han propuesto un plan de trabajo para dicha institución.

De esta manera, es necesario que los gobiernos dejen de destruir y reestructuren mejor el modelo educativo con base en lo que consideren que está mal perfilado, ya que se gasta tiempo, dinero, se pierden avances y, sobre todo, que esto no siga girando en torno a las prácticas de improvisación ante cualquier problema político. En el caso de la educación se debe de reencauzar al liderazgo magisterial, y no es que se esté en contra de los derechos de las y los docentes, pero el verdadero problema es que, si el gobierno sigue aplicando políticas públicas en materia educativa con base en negociaciones y presiones, los únicos resultados que se obtendrán serán mala calidad y baja atención en los servicios educativos.

Por ello, el gobierno debe de dejar de lado sus intereses políticos y enfocarse en lo que de verdad es necesario para la educación, así como trabajar de la mano con las organizaciones civiles como Mexicanos Primero, Reeduca, Pacto por la Primera Infancia, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, entre otras, ya que estas organizaciones pueden generar más propuestas y hacer un buen trabajo para el bien de la educación.

Finalmente, fue un gran avance contar con un organismo autónomo que atendiera los problemas del sistema educativo. Asimismo, cabe recalcar la importancia de que una institución educativa cuente con un organismo autónomo, para así tener una

educación de calidad, solucionar los problemas educativos que los gobiernos no logran hacer e implementar políticas más eficientes y pertinentes. Al mismo tiempo, que no permita que los intereses políticos se entrometan en las decisiones y/o aplicaciones de los programas educativos. Todo se tendría que regular y vigilar para que se pueda llevar a cabo el desarrollo de las políticas educativas y sean adecuadas para su aplicación federal y local.

Desde mi punto de vista, sería cuestión de esperar que el gobierno actúe de manera coherente y piense por el bien de la educación. Se deberían de proponer políticas educativas adecuadas para que no haya un retroceso en la educación y se pueda solucionar el problema que viene arrastrando el sistema educativo. Seguimos cargando con años de atraso y el panorama sigue sin pintar de manera favorable debido al contexto político en el que vivimos.

Fuentes Consultadas

- Ackerman, John M. (2007). "Organismos autónomos y democracia: el caso de México", México, Siglo XXI, pp.9-310.
- Aguilar, Luis F. (1995). "El estudio de las políticas públicas", México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 14-79.
- Animal Político (2012). "Presume Calderón logros en materia educativa". Animal Político. URL: <https://www.animalpolitico.com/2012/07/logros-educativos-de-fch-empanados-por-aspirantes-a-maestros-reprobados/>
- ANUIS. (1996) "Presentación del Programa de Programa de Desarrollo Educativo Presidente Ernesto Zedillo", Revista de la Educación Superior Número 97 Volumen 25 enero – marzo, pp. 1-7. URL: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista97_S3A1ES.pdf
- Bazán, Luz. (2011). "Concepciones Acerca de la Calidad Educativa de los Maestros y los Directivos de Educación Primaria en la Prueba Piloto de la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB)", Universidad Iberoamericana México, Ciudad de México, pp. 5-250.
- Calderón, Valentín. (2010). "Órganos Constitucionales Autónomos" México, Revista de la Judicatura Federal, núm. 29, pp. 253-264. URL: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>
- Campa, Homero. (2013). "Abril de 1989, cuando Salinas empoderó a Elba Esther". Proceso. URL: <https://www.proceso.com.mx/334746/abril-de-1989-cuando-salinas-empodero-a-elba-esther>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", en Educación, Actualización: 15 de mayo. URL: www.diputados.gob.mx/cesop/
- Dávila, Doralicia. (2020). "Renuncia Carlos Jonguitud Barrios a Vanguardia y al SNTE; asume el mando Elba Esther Gordillo Morales". Memoria Política

de México. URL:
<http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/4/23041989.html>

- De la Madrid, Raphael. (2007). "Los socios de Elba Esther" Editorial Planeta Mexicana pp.13-328.
- De la Paz, Álvaro. (2012). "¿De Panzazo! no es otra película de Juan Carlos Rulfo", La colmena, núm. 74, pp. 57-62. URL:
http://web.uaemex.mx/plin/colmena/Colmena_74/Aguijon/De_Panzazo.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (1993). "Reformas Constitucionales al Artículo 3º". Documento en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_124_05mar93_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2002). "Reformas Constitucionales al Artículo 3º". Documento en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_153_12nov02_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2011). "Reformas Constitucionales al Artículo 3º". Documento en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2012). "Reformas Constitucionales al Artículo 3º". Documento en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_201_09feb12.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2013). "Reformas Constitucionales al Artículo 3º". Documento en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (1989). "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". Documento en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf

- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2019). “Definición de gobernanza”, vigésima segunda edición. URL: <https://dle.rae.es/gobernanza>
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2019). “Definición de eficacia”, vigésima segunda edición. URL: <https://dle.rae.es/eficacia?m=form>
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2019). “Definición de eficiencia”, vigésima segunda edición. URL: <https://dle.rae.es/eficiencia>
- Domínguez, Juan. (s.f). “¿Modernización Educativa Para Los Pueblos Indios? Historia De Una Muerte Anunciada. URL: <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at09/PRE1178157566.pdf>
- Educación 2.0. (2019). “Reformas educativas Ernesto Zedillo”. Véase en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=jikUVBA0oc&t=1s>
- Expansión Política. (2019). “El INEE lanza una campaña para exigir autonomía en la evaluación de la educación”, México, Expansión Política. URL: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/17/el-inee-lanza-una-campana-para-exigir-autonomia-en-la-evaluacion-de-la-educacion>
- Expansión Política. (2019). “El Instituto de Evaluación desaparece para “pacificar” al país: Morena”, México, Expansión Política. URL: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/28/el-instituto-de-evaluacion-desaparece-para-pacificar-al-pais-morena>
- Guevara, Gilberto. (2015). “La evaluación docente en México”, México, Fondo de Cultura Económica / Instituto Nacional para la Evaluación en México, pp. 9-260.
- Guevara, Gilberto. (2018). “La reforma educativa avances y desafíos”, México Fondo de Cultura Económica, pp. 9-243.
- Hernández, Lilian. (2014). “Exigen limpia de profesores fantasma; ONG piden utilizar censo del INEGI”. Excelsior. URL: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/01/951693>

- INEE, (2013). “Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, Ciudad de México. URL: https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/LeyINEEweb_ok.pdf
- INEE. (2015). “Directrices para Mejorar la Formación Inicial de los Docentes de Educación Básica”, México. URL: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/11/Directrices-0915.pdf>
- INEE. (2016). “La Política Nacional de Evaluación de la Educación”, México. URL: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/P1E302.pdf>
- INEE (2018). “Educación para la democracia y el desarrollo de México”, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pp. 9-61.
- INEE (2018). “La educación obligatoria en México. Informe 2018”, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pp. 11-349.
- INEE. (2019). “Acerca del INEE”. URL: <https://www.inee.edu.mx/sobre-el-inee/historia-inee/>
- INEE. (2019). “Política Nacional de la Evaluación de la Educación”, Documentos Rectores. URL: <https://www.inee.edu.mx/directrices-para-mejorar/pnee/>
- INEE. (2019). “Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa”, Política Nacional. URL: <https://www.inee.edu.mx/directrices-para-mejorar/peeme/>
- Infobae. (2018). “Peña Nieto dijo que a los 43 estudiantes de Ayotzinapa los quemaron”, Infobae. URL: <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/08/22/pena-nieto-dijo-que-a-los-43-estudiantes-de-ayotzinapa-los-quemaron/>
- LA_RAZON_ONLINE. (2018). “Estas fueron las reacciones por el anuncio por la desaparición del INEE”, México, La Razón. URL: <https://www.razon.com.mx/mexico/estas-fueron-las-reacciones-por-el-anuncio-por-la-desaparicion-del-inee-esteban-moctezuma-andres-manuel-lopez-obrador-docentes-magisteriales-online-ultimas-noticias/>
- Moriconi, Marcelo (2011). “Retorica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas”, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp.13-352.

- Najar, Alberto. (2016). “Las dudas sobre el enfrentamiento de policías y maestros que causó 8 muertos en Oaxaca, México”, BBC Mundo, Ciudad de México. URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36592794#:~:text=El%20domingo%2019%20de%20junio,disparos%20de%20arma%20de%20fuego.>
- Página oficial del INAI (2020). “¿Qué es el INAI?”. URL: https://home.inai.org.mx/?page_id=1626
- Página oficial del INE (2020). “Sobre el INE”. URL: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/>
- Página oficial del INEE (2020). “Sobre el INEE”. URL: <https://www.inee.edu.mx/sobre-el-inee/>
- Página oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD (2020). “Acerca”. URL: <https://www.oecd.org/acerca/>
- Políticas Educativas. (2014). “Periodo de Ernesto Zedillo”. URL: <http://tareaspolicaseducativas.blogspot.com/2014/04/periodo-de-ernesto-zedillo-1994-200.html>
- Palomar, Alberto. (2020). “Contencioso Administrativo”. URL: <https://app.vlex.com/#WW/vid/427632470>
- Presidencia de la República EPN. (2017). “Cinco pilares del Nuevo Modelo Educativo”, México, Gobierno de México. URL: <https://www.gob.mx/epn/articulos/cinco-elementos-del-nuevo-modelo-educativo>
- Ramírez, Rodolfo. (2013). “La Reforma Constitucional En Materia Educativa: Alcances y Desafíos”, Instituto Belisario Domínguez Senado de la Republica, México, pp.9-252.
- Ruiz, Fabian (2017) “Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto” UAEM, núm. 75, septiembre-diciembre, pp. 159-188.
- Secretaría de Educación. (1992). “Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica”. Diario Oficial de la Federación en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>

- Secretaría de Educación Pública (2001), “Programa Nacional de Educación 2001-2006”, México.
- Secretaría de Educación Pública. (2008). “Alianza por la Calidad de la Educación, México”, México, pp. 5-24.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2012). “Pacto por México”, México, Diario Oficial de la Federación. URL: https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf
- SEGOB. (2001). “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”. México, Diario Oficial de la Federación. URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20constituye%20el%20instrumento%20base%20de,y%20sus%20objetivos%20y%20estrategias
- Torres, Javier. (2000) “Los Bonos Educativos y la Crisis de la Universidad Pública Nómadas (Col), núm. 12, pp. 233-245 <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105115263022.pdf>
- Valenti, Giovanna y Ulises. (2009). “Ciencias Sociales y Políticas Públicas”, México, D. F, Revista Mexicana de Sociología. núm. 71, pp. 167-191.