
**LA RESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA REFORMA EDUCATIVA
MEXICANA.**

THE ADMINISTRATIVE RESTRUCTURING ON MEXICO'S EDUCATION REFORM

Ma. Esther Orta Martínez¹

[Estherorta @hotmail.com](mailto:Estherorta@hotmail.com)

RESUMEN

El presente artículo ofrece un análisis, desde el enfoque jurídico administrativo, de un aspecto de la reforma educativa en México, sustentada por la modificación al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que derivó en la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que coadyuvará en la implementación del proceso de mejora de la calidad educativa, como base del fortalecimiento del sistema educativo nacional, mediante la evaluación al personal docente, detectando y subsanando las necesidades de capacitación, que propicien la eficiencia de la implementación de la reforma educativa, para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar, ante los alarmantes resultados que los procedimientos de evaluación propios y

ABSTRACT

This article offers an analysis, from the point of view of administrative law, of one aspect of Mexico's education reform, supported by the amendment to Article 3 of the Political Constitution of the United States of Mexico, which led to the creation of the National Institute for the Evaluation of Education as an autonomous and public body with legal personality and assets of its own, which will assist in the implementation of a process targeted on improving the quality of education as the basis for strengthening the national education system. This will be achieved by the due process of evaluating teachers, detecting and addressing training needs, which will promote the efficiency of the enactment of the education reform in order to optimize teaching, leadership and school management, given the alarming results extracted from self-appointed evaluation procedures as well as assessments

¹ Ma. Esther Orta Martínez. Maestra en Educación por el Centro de Altos Estudios Pedagógicos y Educativos. Lic. En Derecho por la Universidad Autónoma de San Luís Potosí.

de organismos internacionales, arrojaban sobre la calidad de la educación en el país y su repercusión en la sociedad, ante el incremento de los índices de pobreza, marginación y criminalidad..

executed by international organizations about the quality of education in our country and its repercussion on society, taking in account the increasing rates of poverty, marginalization and crime.

Palabras clave: calidad en la educación, evaluación educativa.

Keywords: quality of education, educational assessment.

INTRODUCCIÓN

Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos agrupa a 34 países miembros con la misión de promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, constituyéndose como un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes; entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental; medir la productividad y los flujos globales del comercio e inversión; analizar y comparar datos para realizar pronósticos de tendencias y fijar estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

El 18 de mayo de 1994, México se convirtió en el país miembro número 25 de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, promulgando oficialmente la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización, el día 5 de julio de ese mismo año.

Dentro del marco de sus actividades, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, emitió en 2010 un acuerdo mediante el cual establece el Marco para la Evaluación e Incentivos para docentes en el país, cuyo objetivo es fortalecer el sistema educativo, para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar, emitiendo 15 recomendaciones que proponen estrategias específicas de acción.

Ante la evidencia de altas tasas de pobreza, fuerte desigualdad social y el consecuente aumento de la criminalidad, el documento refiere la necesidad de una reforma educativa, política y social, como parte de la solución a la problemática indicada, al advertir que

Aunque ha habido una mejora educativa y un enfoque cada vez más importante en las políticas educativas en años recientes, todavía una alta proporción de jóvenes no finalizan la educación media superior y el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita: la mitad de los jóvenes de 15 años de edad no alcanzó el nivel básico 2 de PISA (el promedio de la OCDE fue de 19.2% en 2006). (OCDE, 2010: 5)

La eficiencia y eficacia del sistema educativo nacional, constituye indudablemente una de las tareas fundamentales del gobierno mexicano, para propiciar y consolidar el desarrollo del país, adecuando a las necesidades del actual contexto histórico y social, las políticas públicas que permitan el logro de tan trascendente objetivo, estimándose que la capacitación de los docentes, es un aspecto que cobra esencial relevancia en la viabilidad de la reforma educativa, por ello, el establecimiento de un marco jurídico-administrativo, que mediante la creación o modificación de la legislación correspondiente, establezca legalmente su implementación, definiendo el rol de los Organismos Administrativos responsables, indicando su competencia, facultades y obligaciones, es un requisito sine qua non para favorecer la evolución de la tarea educativa.

DESARROLLO

Conforme a lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los artículos 50, 80 y 94 de nuestra Carta Magna, establecen que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores; el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito y el Poder Ejecutivo Federal en México se deposita en una sola persona, que es el Presidente de la República; los entes o dependencias, generalmente denominadas Secretarías de Estado que se estructuran inmediatamente bajo su mando, configuran la administración centralizada de la federación, teniendo a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal.

La vigente ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las facultades de

cada una de las dependencias del Poder ejecutivo, determinando su competencia y atribuciones, así, el artículo 38 de la Ley invocada, instituye a la Secretaría de Educación Pública, con la facultad de organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza en México.

La actividad de cada órgano de la Administración Pública, se encuentra acotada por un marco jurídico que regula su actuación, el cual, parte del contenido primordial del precepto constitucional que le prevé, hasta el establecimiento de las normas reglamentarias que de él derivan, por ende, la modificación estructural de su objetivo, únicamente puede realizarse mediante la previa reforma Constitucional, generada en el seno del Poder Legislativo.

Cumpliendo con los procedimientos legalmente establecidos, el 26 de febrero de 2013 fue modificado el artículo 3 de nuestra Constitución Política, acción parlamentaria que por su contenido, ha sido llamada Reforma Educativa, pretendiendo el presente artículo analizar tal modificación jurídica, desde la Carta Magna, hasta las leyes federales y estatales con ella relacionadas, con el objeto de conocer los elementos esenciales que la reforma conlleva en su repercusión con la figura del docente, el procedimiento que se deberá llevar a cabo para implementarla en la realidad del sistema educativo, con especial referencia a la creación de nuevas figuras administrativas que pretenden propiciar el éxito en el resultado.

La educación es política de Estado, en consecuencia el propio Estado garantiza el cumplimiento de los principios filosóficos contenidos en la carta magna tales como su gratuidad, obligatoriedad, laica, nacional, democrática y de calidad.

Tan destacada característica, fue consagrada en rango constitucional, al ser adicionado el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un tercer párrafo y un inciso d) en su fracción II, para establecer que:

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.

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios... Además: ... d).- Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.

La nota fundamental en lo que al presente estudio corresponde, lo constituye la precisión del concepto “Calidad Educativa”, la cual, ha sido definida como

Un mecanismo por el cual una institución puede estar recibiendo información constante sobre la forma en cómo avanza la gestión integral de la educación impartida por ellas, de la calidad que puede generar en la formación de sus estudiantes y en la referente al uso de los componentes y actividades que realiza para su logro (Munch, L. 2002 p. 81).

Es este sentido los directivos y docentes han sido señalados como ejes centrales para el logro de la máxima eficiencia en el proceso de enseñanza aprendizaje, por ello, en concordancia con tal propósito, el precepto Constitucional en estudio, señala en su fracción III lo siguiente:

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo.

Es decir que, tanto el docente de nuevo ingreso como los que se encuentren en funciones así como los directivos, obligatoriamente serán evaluados para cualquier modificación laboral, excepto el personal que labora en las universidades autónomas de las entidades federativas.

Ante el escenario de aguerriada participación gremial de los trabajadores de la educación, surgía la pregunta relativa a ¿Quién elaborará la evaluación?, para ello, los debates condujeron a la creación de un organismo no vinculado con la Secretaría de Educación Pública, con carácter autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propio, que favoreciera la imparcialidad en los procedimientos de evaluación, integrado por reconocidas personalidad del ámbito educativo nacional, estableciendo la fracción IX del numeral en análisis que:

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.

El Congreso de la Unión señaló que el responsable de realizar esas funciones lo sería el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, por sus siglas I.N.E.E., quien ya existía desde el 8 de agosto de 2002, creado durante el gobierno del entonces Presidente Vicente Fox Quesada, originalmente como un Órgano Descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, posteriormente, del 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013, se constituyó como un Órgano Descentralizado no sectorizado y finalmente, a partir de febrero de 2013, se le otorga autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, a efecto de garantizar la libertad de actuación y mejor cumplimiento de sus objetivos.

Las características de la naturaleza jurídico-administrativa que se le otorgan al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación son:

Libertad plena para organizarse internamente, definir sus propias políticas, planes y programas así como las sanciones disciplinarias.

Capacidad para determinar sus propias necesidades materiales, mediante la propuesta de presupuesto, el cual es sometido a consideración del poder legislativo.

Capacidad de crear su propia legislación interna, la cual será publicada en el Diario Oficial de la Federación, que tiene la función de publicar en el territorio nacional: leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación, a fin de que éstos sean observados y aplicados debidamente en sus respectivos ámbitos de competencia.

Para el nombramiento de su titular se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia, para el caso es Sylvia Irene Schmelkes del Valle, recibió el

premio nacional María Lavallo Urbina 1998 y el premio Tlamantini, por trayectoria en educación, en 2003, la medalla Joan Amos Comenius, otorgada por el Ministerio de Educación, Juventud y Deporte de la República Checa y por la UNESCO, en noviembre de 2008, entre otros reconocimientos.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 7 de la vigente Ley General del Servicio Profesional Docente, las facultades específicas del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación son las siguientes:

Artículo 7. En materia del Servicio Profesional Docente, para la Educación Básica y Media Superior, corresponden al Instituto las atribuciones siguientes:

I. Definir los procesos de evaluación a que se refiere esta Ley y demás disposiciones aplicables;

II. Definir, en coordinación con las Autoridades Educativas competentes, los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación a que se refiere la presente Ley;

III. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas, así como los Organismos Descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio Profesional Docente en la educación obligatoria, en los aspectos siguientes:

a) La evaluación para el Ingreso al servicio docente, así como para la Promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan;

b) La evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones docentes, directivas o de supervisión, determinando el propio Instituto los niveles mínimos para la realización de dichas actividades;

c) Los atributos, obligaciones y actividades de quienes intervengan en las distintas fases de los procesos de esta evaluación y la selección y capacitación de los mismos;

d) Los requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores;

e) La selección, previa evaluación, de docentes que se desempeñarán de manera temporal en funciones técnico pedagógicas;

f) La difusión de resultados de la evaluación del Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia en el Servicio Profesional Docente;

Estrechamente vinculado con el esfuerzo por fortalecer el sistema educativo nacional, mediante la evaluación y capacitación del docente, es definir las fuentes de financiamiento para la implementación de la reforma, por ello, es creado el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, que pretende conjuntar la participación de la Federación, los Estados y los Municipios, en los términos que determine el Congreso de la Unión, en acatamiento al mandamiento constitucional

previsto por la fracción VIII, del artículo 3 en estudio y en base a la facultad del Poder Legislativo establecida en la fracción XXV del artículo 73 del mismo Cuerpo Legal, que indican:

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

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

El monto total del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será determinado de acuerdo con las plazas registradas en el recientemente aprobado Sistema de Información y Gestión Educativa, incluyendo las erogaciones por concepto de remuneraciones, es decir, sueldos y prestaciones autorizadas, impuestos federales y aportaciones de seguridad social, así como las ampliaciones autorizadas el año inmediato anterior.

Con el mecanismo propuesto se centraliza el pago de la nómina, de los docentes del país que ocupan plazas registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa.

Adicionalmente, dicho Fondo incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, el cual se actualizará cada ejercicio fiscal conforme se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La distribución de estos recursos operativos obedecerá a:

➤ Una fórmula que contará con criterios de matrícula

➤ Densidad poblacional para niños de 5 a 14 años que estén en edad de cursar la educación básica dentro del territorio nacional.

Derivado de lo anterior se llevará a cabo un censo de escuelas a maestros y alumnos, a través de la Secretaría de Educación Pública, mediante el portal denominado Sistema de Información y Gestión Educativa.

Dicho sistema contiene la información del Sistema Educativo Nacional, a través del Sistema de Información Registral, el cual contiene la información detallada de los alumnos, maestros y escuelas de las instituciones educativas privadas y públicas, del todo el país.

Como se puede observar derivado de las modificaciones realizadas al artículo 3 Constitucional, se hizo necesaria la creación de organismos como el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, para valorar el desempeño de los docentes, marco jurídico regulador de dicha tarea, sistema operativo de censo docente y en consecuencia de su desempeño laboral, para de esa manera propiciar el fortalecimiento del sistema educativo nacional, mediante la evaluación al personal docente, detectando y subsanando las necesidades de capacitación, que propicien la eficiencia de la implementación de la reforma educativa, para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar, elevando la calidad de la educación.

CONCLUSIONES

El Sistema Educativo Nacional fue evidenciado como deficiente, no sólo por los estudios y evaluaciones realizadas por Organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, sino adicionalmente por la repercusión en la sociedad, de los bajos niveles de calidad en la educación, ante el incremento de los índices de pobreza, marginación y criminalidad.

México presenta un enorme desafío en materia educativa, que ha sido enfrentado mediante acciones que pretenden elevar la calidad de la educación, emprendiendo reformas constitucionales, de las que se ha derivado la creación de un marco jurídico reglamentario, para propiciar en un ejercicio de administración pública, la implementación de una reforma que conlleva aspectos administrativos, económicos, políticos y sociales, creando un Órgano Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio,

responsable de la delicada tarea de evaluación y capacitación del docente; así como Sistemas de Registro de la Información de la Gestión Educativa, y Fondos para el financiamiento de la gran labor que debe realizarse.

Indudablemente que las problemáticas sociales del país, no encuentran como único origen la deficiencia de su sistema educativo, pero evidentemente que su optimización, constituye una de las soluciones fundamentales, para favorecer el cumplimiento de la razón esencial del Estado: El bienestar de sus ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) disponible en Cámara de diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm> consultada el 02 de enero de 2015.

Diario Oficial de la federación (2015) disponible en <http://www.dof.gob.mx/historia.phpio> consultado el día 02 de marzo de 2015

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014) disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee> consultado el día 17 de enero de 2014.

Ley Orgánica de la administración pública federal (1976) disponible en [www.diputados.gob](http://www.diputados.gob.mx) consultado el día 4 de febrero de 2014

Martínez Morales, Rafael (2010) *Derecho Administrativo*. México: Oxford.

Munch, Lourdes, Galicia Ema, Jiménez Susana, Félix Patiño, Francisco Pedroni, T. (2002) México. Disponible en: http://reformas.gob.mx/reformaeducativa/quees?gclid=Cj0KEQqAvKunBRCfsum9z6fu_5IBEiQAu4Iq4qkU2LmwbYyJwJWdi7v-b02HRPtsQhfOQcKXLG8dUfMaAuCS8P8HAQ. consultado el día 04 de febrero de 2015

Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. (2010). Disponible en http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/home.jspx;sigedsid=K5pkJ0yXF90vyk11IDVGJWph9jgyM92B3nrp6LnVsnPJ1fPCTQyW!1580052178?_afWindowId=OqHlxWOL&_afLoop=3267737989000&_afWindowMode=0&_adf.ctrlstate=ir4701uah_4#%40%3F_afWindowId%3DOqHlxWOL%26_afLoop%3D3267737989000%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrlstate%3Djczds1m37_4. Consultado el día 02 de marzo de 2015

Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2002) Estado de Derecho y transición Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México disponible en: <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0FjAA&un=http%3A%2F%2Fbiblio.juridicas.unam.mx%2Flibros%2F1%2F306%2F7.pdf&ei=h5n0VK7IJNiyyASd94HwCw&usq=AFQjCNHTwl8vjRcRkDPxOenJ9KCtTn9BiA&sig2=xPlfF8382iPzhMzIOSJYIQ&bvm=bv.87269000.d.aWw> consultado

el día 2 de marzo de 2015.

Sistema de Información y Gestión Educativa (2015) Estadística e Indicadores educativos disponible en http://www.milenio.com/politica/nuevo_portal_SEP-datos_educacion_SIGED consultado el día 02 de marzo de 2015.

Recibido: abril de 2015

Aceptado para su publicación: junio de 2015