



Casa Abierta al Tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad IZTAPALAPA

Dirección de Ciencias Sociales y Humanidades - Departamento de Sociología - Licenciatura en Ciencia Política

El Instituto Nacional para la Evaluación de la
Educación (INEE): el proceso de construcción del
órgano garante de la evaluación educativa en
México

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

C I E N C I A P O L Í T I C A

P R E S E N T A

ALONSO PEÑA FERIA

MATRICULA: 2123012360

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
ASESOR

MTRÓ. VALERIANO RAMÍREZ
MEDINA
LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 10 de julio de 2017.



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 el (la) (s) alumno (a) (s) Alonso Peña Feria, matrícula(s) 2123012360 con el título de El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE): el proceso de construcción del órgano garante de la evaluación educativa en México, 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.

Dr. Alberto Escamilla Cadena
Asesor

Mtro. Valeriano Ramírez Medina
Lector

Fecha 10 de julio de 2017. Trim: 17P No. Registro de Tesina: _____

UNIDAD Iztapalapa

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-1600 y 5804-4896, Tel. y Fax. [01-55] 5804-4793

ÍNDICE	Pág.
Introducción	3
Capítulo 1. Organos autónomos en el mundo	
1.1. Teoría general de los órganos autónomos	14
1.2. Surgimiento de los órganos autónomos.	18
1.3. Funciones y limitaciones	20
1.4. El Institucionalismo y neo Institucionalismo como bases teóricas	22
1.5. El Institucionalismo en América Latina	29
Conclusiones	31
Capítulo 2.	
2.1. Antecedentes	32
2.2. ¿Qué es un Órgano? y ¿Qué es un Organismo?	38
2.2.1. Organismos Autónomos	40
2.2.2. Órganos Autónomos	41
2.3. Órganos autónomos en México, ¿Cuántos y cuáles son?	43
2.3.1. Banco de México	43
2.3.2 Instituto Nacional Electoral	44
2.3.3 Comisión Nacional de Derechos Humanos	46
2.3.4 Instituto Nacional de Geografía e informática	46
2.3.5 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo	48
Social	
2.3.6 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información	49
2.3.7 Instituto Federal de Telecomunicaciones	50
2.3.8 Comisión Federal de Competencia Económica	51
2.3.9 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	52
Conclusiones	54

Capítulo 3.	
3.1. Origen del Órgano	57
3.1.2 Segunda etapa/2012	59
3.1.3 Tercera etapa/2013 La Reforma Educativa	60
3.1.4 Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley general de Educación.	61
3.1.5 Decreto por el que se expide la ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	62
3.2. Funciones del Órgano. El INEE del 2002.	63
3.2.1 Funciones del Órgano. El INEE Autónomo.	64
3.3. Organización del INEE como órgano descentralizado.	66
3.3.1 Organización del INEE como Órgano Autónomo Constitucional.	68
3.4. Facultades del INEE como Órgano Descentralizado.	72
3.4.1 Facultades de los Miembros del INEE como Órgano Descentralizado.	73
3.4.2 Facultades del INEE como Órgano Autónomo Constitucional	74
3.4.3 Facultades de los Miembros del INEE como Órgano Autónomo Constitucional	75
Conclusiones	81
Conclusiones	84
Fuentes consultadas	87

INTRODUCCIÓN GENERAL

Justificación del tema

A partir de la reforma educativa aprobada en el 2013, los medios de comunicación y los actores políticos han polarizado a la opinión pública con el tema de la evaluación educativa. Se habla de buscar con la implementación de la evaluación educativa, estandarte de la reforma educativa, maestros con características que atiendan a la diversidad de la población y que sean especialistas en la enseñanza de diversas disciplinas. El INEE será el órgano encargado de realizar la evaluación del Sistema Educativo Nacional, dicha evaluación debe ser universal y periódica para la elaboración de perfiles que se traducirán en parámetros e indicadores sobre lo que se entiende por un buen docente en lo general y en lo específico.

Antecedentes empíricos del INEE

El objeto de estudio de este proyecto es el INEE, institución encargada de realizar la prueba educativa nacional. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002, durante el gobierno del entonces Presidente Vicente Fox Quesada. Antes de constituirse como organismo autónomo, operó en una primera etapa, del 8 agosto de 2002 al 15 de mayo de 2012, como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y, en una segunda etapa, del 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013, como un organismo descentralizado no sectorizado.

Como se establece en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, a partir del 26 de febrero de 2013 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. En esta nueva etapa, el INEE tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo

Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. (Ley ID.109. Artículo 22, Capítulo III, Sección Primera.2013)

El 30 de abril de 2013 rindió protesta la junta de gobierno –órgano de dirección del instituto- designada por el Senado de la Republica. Sus cinco integrantes iniciales fueron: Maestra Sylvia Schmelkes del valle, Doctora Margarita Zorrilla Fierro, Doctora Teresa Bracho González, Maestro Gilberto Guevara Niebla y Doctor Eduardo Backhoff Escudero; todos ellos cumplieron con los requisitos establecidos en la ley y cuentan con probada capacidad y experiencia en la materia de competencia del Instituto para ocupar su cargo actual. En uso de sus facultades, la junta de gobierno nombró, por unanimidad y de manera colegiada, a la Maestra Sylvia Schmelkes del Valle como primera presidenta del INEE, quien durará en su cargo cuatro años. (Ley ID.109. Artículo 30, Capítulo III, Sesión Segunda. 2013)

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) concibe su tarea como una actividad de investigación en el sentido más estricto, y no como una tarea mecánica o rutinaria. La manera como se expresa la tarea del Instituto en sus documentos básicos así lo manifiesta. En el Plan Maestro de Desarrollo del INEE se señala que, en ocasiones, la evaluación educativa se reduce a la aplicación de pruebas de aprovechamiento, y no se consideran otras dimensiones fundamentales de la calidad. Para el INEE, la evaluación es el juicio de valor que resulta de contrastar el resultado de la medición de una realidad empírica con un parámetro normativo previamente definido.

El Instituto precisa las características de una buena evaluación como un conjunto que incluye una buena medición, entre otros factores. Según el Instituto, una buena evaluación se distingue por el carácter comprensivo de la conceptualización que la sustenta, que deberá atender todas las dimensiones de la calidad, pero también por otros rasgos, comenzando por el alto nivel técnico

de las mediciones en que se base, para garantizar su confiabilidad y validez. (Martínez, 2007, 3)

El artículo 6° de la Ley del INEE establece que la evaluación del Sistema Educativo Nacional que lleve a cabo dicho organismo, así como las evaluaciones que en el ámbito de su competencia realicen las autoridades educativas serán integrales, es decir, deberán de considerar los distintos factores escolares y del entorno que influyen en el desempeño docente. Al respecto, la consejera presidenta de la Junta de Gobierno del INEE, Sylvia Schmelkes, ha señalado que la experiencia internacional, "nos muestra que una evaluación justa de los docentes no se puede centrar en un solo examen, mucho menos en un examen estandarizado", que es incapaz por sí solo, de decirnos cómo está la situación de los docentes, debido a que las condiciones de trabajo de cada uno de los profesores son distintas. Una evaluación, tiene que incluir necesariamente la observación de la práctica profesional de los mentores, además, de que también se tiene que tomar en cuenta otros "jueces" de su trabajo y que son los propios alumnos, los padres de familia, las comunidades, además de los directores. (Ley ID.109. Artículo 6. Capítulo I.2013)

Planteamiento del problema (marco teórico)

Las preguntas fundamentales que un politólogo se hace sobre la vida política hacen referencia a la naturaleza de las instituciones gubernamentales, las cuales logran modificar el comportamiento de los individuos tanto de gobernantes como gobernados con el objetivo de mejores fines. La evaluación educativa nacional tiene como tarea principal evaluar el nivel básico y medio superior de la educación con el objetivo de mejorar la calidad de la educación nacional.

Según lo establece la Constitución de los Estados Unidos mexicanos en su Artículo 3°, "todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado—federación, estados, Distrito Federal y municipios, impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar,

primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. La educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara 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. 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 educados”. (CPEUM. Artículo 3.2013)

Como lo menciona la Constitución es el gobierno quien tiene como prioridad no solo de impartir la educación básica y media superior sino garantizar la calidad; esta última parte fue añadida al Artículo 3° de la Constitución con la Reforma Educativa del 2013. ¿Quién es el gobierno? Podemos entender por gobierno infinidad de cosas pero el concepto construido por la ciencia política para entender qué es el gobierno y porqué este tiene la misión de impartir y garantizar la educación lo rescatamos del libro de Deutsch “Política y gobierno: cómo un pueblo decide su destino”.

El gobierno se relaciona tanto con el antiguo arte de la dirección y autodirección como con las nuevas ciencias de la información y el control. Los griegos empleaban la palabra kibernetes para designar al conductor o timonel de un barco; las palabras gobernador y gobierno derivan de este término, al igual que el nombre de la ciencia de la comunicación y el control: cibernética. Las semejanzas entre dirigir y gobernar se han reconocido desde los inicios del pensamiento político, como en la república de Platón y su analogía sobre “la parábola del barco”. El hombre más experto para navegar alrededor de arrecifes, podrá no ser el más popular pero sí el más apto. (Deutsch, 1976, 20)

Dentro del Sistema Federal mexicano se da una división de poderes, Poder Ejecutivo que recae en el presidente, Poder Legislativo que recae en el Congreso

de la Unión y Poder Judicial que recae en Tribunal Superior de Justicia de la Federación. Para que este sistema funcione correctamente deben existir mecanismos de control entre los diferentes poderes, como lo define Mora-Donatto Cecilia en su libro Oposición y Control Parlamentario en México. Uno de los principales retos que enfrenta el Congreso mexicano es el de consolidar una oposición parlamentaria corresponsable que contribuya a que el poder legislativo se convierta en un órgano que colabore, fiscalice y sirva de contrapeso al Ejecutivo Federal.

Es decir, una oposición que ayude a construir los grandes acuerdos que necesita el Estado mexicano; para alcanzar tal fin, la oposición parlamentaria es tan importante en los sistemas democráticos que sin ésta no hay tales. La eficacia de cualquier democracia depende no sólo de la integridad del gobierno, sino de una oposición virtuosa; en la medida en la que ésta se encuentre bien equipada, mediante un estatuto jurídico claro, contribuye a la estabilidad y gobernabilidad de cualquier Estado, aun cuando no llegue a convertirse en gobierno pero persista en sus funciones de crítica propositiva, de control y orientación política. La oposición parlamentaria institucionalizada encuentra en los sistemas democráticos su mejor asidero para crecer y consolidarse. (Mora Donatto, 2010, 3)

Al aprobarse la reforma educativa, el INEE se descentraliza de la Secretaría de Educación Pública (SEP), es la misma reforma que le da autonomía al instituto. Parte de la pregunta central de este proyecto de investigación es ¿Cómo se estudian las instituciones? Para lo cual debemos entender qué es una institución. Quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esta estructura puede ser formal o informal, y trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de ciertas interacciones entre los actores. Una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo. Una tercera característica es que debe afectar al comportamiento

individual, una institución debe en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. (Guy, 2003, 36-37)

Básicamente una institución sería un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. Se trata de verdaderas pautas rutinarias del comportamiento correcto, pero dentro de esta concepción normativa de las instituciones, son la rutina y las acciones de la vida cotidiana las que más importancia tienen. Por lo tanto, será preciso que existan mecanismos de imposición para tratar los inevitables casos de desacato.

Las instituciones derivan gran parte de estructuras de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro de la cual se forman. Así en la mayoría de los casos, cuando los individuos son introducidos en una institución ya han sido previamente socializados por su pertenencia a la sociedad. Algunas normas comunes (reciprocidad, honestidad, cooperación,) que son importantes para los actores públicos, se aprenden como parte del proceso general de socialización. Las rutinas surgen naturalmente una vez que las personas empiezan a interactuar en un ambiente protoinstitucional, las rutinas definen la naturaleza de la organización, a medida que las rutinas se fortalecen y adquieren mayor significado, aumenta el grado de institucionalización dentro de la estructura. (2003, 54-55)

La reforma educativa aprobada en el 2013, vino a quebrar con las rutinas con las que el ámbito educativo se manejaba, esta reforma resultó ser copia del proyecto que la asociación Mexicanos Primero promovió durante los dos últimos sexenios. Críticos de la reforma educativa consideran que la organización empresarial se ha inmiscuido en un asunto de Estado: la educación pública. Señalan que el empresariado avanza en su anhelo de controlar el sector educativo. En septiembre de 2012, Mexicanos Primero publicó “Ahora es cuando”, documento

que enumera las metas que, a decir de esta organización empresarial, debe lograr el país en un periodo de 12 años (de 2012 a 2024) para alcanzar al mundo desarrollado en cantidad y calidad educativa. Destaca, en la página 30 del escrito, que “para 2013 debe ya iniciar una reforma del orden jurídico nacional, con cambios a la LGE [Ley General de Educación] y la reglamentación que le siga.”

El 2 de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto, presidente de la República, y los dirigentes de los principales partidos políticos firmaron el Pacto por México, acuerdo que contempló, entre otros objetivos, el impulso de una “reforma legal y administrativa en materia educativa”. Dicha reforma no tardó en concretarse. Para febrero de 2013, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos había sido ya modificada. Los cambios a los artículos 3 y 73 de la Carta Magna prometían garantizar la “calidad” de la enseñanza.

La reforma constitucional en materia educativa es el primer logro visible del Pacto por México así lo señaló Gustavo Madero Muñoz, presidente del consejo rector del Pacto por México. “Ante las resistencias que no tienen justificación fundada, sino temores alimentados con desinformación o interés mal intencionados, debemos de salir a informar. La reforma es una reforma noble que no tiene enemigos declarados, más allá de quienes se opongan a la mejora de la calidad de la enseñanza y al apoyo a los maestros que reclaman un justo reconocimiento y estímulo a su esfuerzo por mejorar su desempeño.” afirmó. “Es un gran avance la promulgación de las modificaciones y adiciones al Artículo Tercero de nuestra Constitución, porque permiten avanzar, de manera importante, en la demanda de una mayor calidad de la educación en México, a través de la indispensable y necesaria evaluación de la educación” finalizó el presidente del consejo rector del Pacto por México. (Pacto por México 2013)

Dentro de los mismos sindicatos de los profesores se encuentran dos opiniones diferentes sobre la Reforma Educativa. Por un lado el Sindicato Nacional de

Trabajadores de la Educación, precedido interinamente por Juan Díaz de la Torre, se encuentran a favor de la reforma, en el sindicato magisterial más grande de América Latina. Unos años antes de la aprobación de la reforma en materia educativa, su presidenta Elba Esther Gordillo fue encarcelada por desvíos de fondos del sindicato y actualmente se encuentra en proceso su juicio. El personaje se encontraba en contra de la reforma educativa. La dirigente magisterial exponía la decisión, voluntad y compromiso de su sindicato para participar proactivamente en la elaboración de un proyecto educativo que engrandeciera a la sociedad, los docentes y a la nación. Gordillo señalaba que lograr cambios de fondo en materia educativa requería un diálogo responsable con todos los actores sociales y políticos, así como la participación efectiva de los ciudadanos. "Conscientes de que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas o de las modificaciones legislativas, para que sean exitosas, requieren de un alto grado de legitimidad", indicaba. La lideresa sindical destacaba que el SNTE es una organización "legítimamente constituida por ciudadanos cuya materia de trabajo es la educación pública, con pleno conocimiento de las debilidades y fortalezas del Sistema Educativo Nacional". (García, 2013)

Con la nueva presidencia interina, después del encarcelamiento de Elba Esther Gordillo, la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación cambió radicalmente en el sentido hacia la aceptación de la Reforma Educativa: para Juan Díaz de la Torre, nueva presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación (SNTE) con la reforma educativa no se perdió ningún derecho y por el contrario, lo que el SNTE negocia con la autoridad federal, se hacía efectivo para todos los trabajadores del país: "no se pierde ninguna prestación, no se pierde la titularidad de las relaciones colectivas de los trabajadores y hay certeza para los compañeros". "No estamos luchando sólo por nuestros derechos y nuestras prestaciones, estamos luchando por la posibilidad para millones de niños, como lo hicieron con nosotros los viejos maestros, de que esas mismas escuelas donde nos formamos se mantengan vigentes y

tengamos posibilidad de permeabilidad social. Son nuestros derechos, por supuesto, pero es también el compromiso con la sociedad”. (Educación futura, 2015)

Ésta se podría decir que es la opinión institucional de un sindicato en apoyo a la reforma en materia educativa impulsada por el gobierno federal, mientras que la CNTE tiene la opinión en total rechazo de la reforma. Ésta organización es la que en los estados del suroeste del país, la lucha de este sindicato se vuelve más férrea ya que son las zonas controladas por la CNTE, siendo Oaxaca donde esta lucha ha protagonizado los más violentos choques entre los maestros y el gobierno, con grandes repercusiones principalmente para el turismo y para las personas que viven del turismo en este estado.

Los críticos mencionan que no se trató de una reforma educativa al ciento por ciento, sino de una reforma laboral en el sector educativo. De ahí provino el desplante de Elba Esther Gordillo, ex lideresa del sindicato oficial, quien controló durante más de dos décadas al mayor sindicato de América Latina. La CNTE nunca ha sido aliada de Gordillo, pero en el tema de las reformas a los artículos 3 y 73 existen más coincidencias que diferencias entre ambos actores. Esta reforma, promulgada por el ejecutivo federal el 26 de febrero de 2013, estableció las bases jurídicas para cambios en la carrera docente, en el acceso a puestos directivos de escuelas y zonas escolares y en el diseño e implementación de la política educativa a nivel básico y medio superior. De estos cambios surgió el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En las reformas constitucionales se estableció que el ingreso para el servicio docente y la promoción a cargos directivos sería mediante exámenes de evaluación que garanticen “la idoneidad de conocimientos y capacidades que correspondan” a cada función, así como la sujeción de reconocimientos, estímulos y la permanencia en el servicio a la evaluación obligatoria. (Villamil, 2015)

En marzo de 2013, el Instituto Belisario Domínguez del Senado organizó un seminario titulado “La Reforma Constitucional en Materia Educativa: Alcances y Desafíos”. Tuvo escasa cobertura en los medios; sin embargo, ahí se plantearon algunos puntos de vista que conviene retomar a la luz de las recientes protestas. La síntesis, elaborada por Rodolfo Ramírez Raymundo, investigador del Instituto, aporta elementos importantes en relación con el tema de la evaluación. Aquí algunos de los puntos clave: 1.-En el artículo 3 se incluyó la obligación del Estado de “garantizar el máximo logro de aprendizaje en los educandos” como resultado de la confluencia de métodos, materiales educativos, organización escolar y condiciones materiales adecuados, así como la disposición de cada centro escolar de profesores y directivos escolares “idóneos”. 2.-La evaluación del desempeño docente y del aprendizaje es importante “pero no suficiente para mejorar la calidad de la educación”, se discutió en el seminario. La aplicación reiterada de pruebas tanto a estudiantes como a profesores “no origina procesos de mejoramiento de la calidad, aun cuando incluya estímulos por resultados; bajo ciertas condiciones –deficiencia de los instrumentos, asociación de los resultados con salarios y débil control de su implementación- esta política puede ser, incluso, contraproducente; la experiencia mexicana de la última década es elocuente al respecto”, dice la síntesis elaborada por el Instituto Belisario Domínguez. 3.-Se propuso que en la legislación secundaria se incluyeran “la evaluación del desempeño no solamente de los profesores, directores y supervisores” sino de “los funcionarios que dirigen el sistema en sus diversos niveles (regionales, estatales, federales); asimismo deberían ser objeto de evaluación las políticas federales y estatales, el currículo, los libros de texto, la oferta de formación continua, las condiciones materiales en las que trabajan y estudian profesores y alumnos”. Al parecer, estos criterios no se incluyeron en la iniciativa de la Ley General del Servicio Profesional Docente. (Villami, 2015)

En diferentes momentos históricos las reformas educativas han obedecido a diversas demandas, enfoques, proyectos y normatividades. Estas reformas

tienen implicaciones no sólo en el ámbito educativo, sino también en la vida social y política. Algunas de las reformas más importantes en el ámbito de la educación han sido: la que le dio un carácter socialista, en 1934; la que le imprimió su orientación nacional, en 1946; la que le otorgó rango constitucional a la autonomía universitaria, en 1980; la que determinó una relación entre el Estado y la iglesia, en 1992; la que estableció, entre otros aspectos, el derecho de todo individuo a recibir educación y la obligación del Estado de impartirla en los niveles preescolar, primaria y secundaria, en 1993. (Rueda, Nava, 2013) En fecha más reciente, la reforma de 2012-2013 tiene como objetivo garantizar la calidad de la educación básica.

Pregunta guía de la investigación

A partir de que el INEE es nombrado órgano autónomo constitucional, y conociendo el caso de otros órganos autónomos constitucionales ¿Cuál es el proceso que deberá seguir el INEE para lograr su legitimación como institución?

Hipótesis

La polarización que genera el tema educativo en México, después de la aprobación e implementación de la reforma educativa genera dificultades en el fortalecimiento como institución del INEE. La creación del INEE como nuevo organismo autónomo constitucional y como órgano evaluativo de la educación básica y media superior en México conlleva nuevas costumbres para el gremio docente del país como el ser evaluados, costumbres que no han sido aceptadas por algunos sectores del gremio lo que dificulta la implementación total de la nueva reforma educativa y que el INEE logre su legitimación y fortalecimiento como institución.

Objetivo principal

A partir del método comparado se hará el estudio sobre otros órganos autónomos que lograron su legitimación como el Instituto Nacional Electoral y se realizara un análisis de los procesos que el INEE deberá seguir para lograr su legitimación y fortalecimiento como institución.

Esta tesis se compondrá de tres capítulos, el primero es sobre las bases teóricas, organismos autónomos e institucionalismo, nos explicaran como surgen y funcionan los organismos autónomos así como el funcionamiento de estos organismos como institución. El segundo capítulo abordara el método comparado, para conocer el proceso de legitimación de otros Órganos Autónomos en México. Y el ultimo capitulo abordara el proceso de construcción y estructura del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, con el que se concluirá cual es el proceso del INEE para lograr su legitimación institucional.

Capítulo 1

Órganos Autónomos en el Mundo

Introducción

En este primer capítulo se definirá el concepto de órgano autónomo que será la guía de la investigación y bajo el cual el INEE adquiere significado para poder llevar a cabo sus funciones, así mismo se definirá el concepto de institucionalismo y neo institucionalismo para explicar el proceso que seguirá el INEE en su meta por volverse una institución fuerte del Estado mexicano.

Estos conceptos serán la base teórica de esta investigación, la cual tratara de explicar la formación del INEE como un nuevo órgano autónomo constitucional así como su fortalecimiento como institución.

1.1. Teoría general de los órganos autónomos

A grandes rasgos, existen dos enfoques teóricos dominantes para analizar los órganos constitucionales autónomos. Por un lado, se encuentra un enfoque que podríamos llamar “maximalista” que parte del esquema desarrollado por Manuel García-Pelayo en su texto clásico sobre “El estatuto del Tribunal Constitucional”. De acuerdo con este punto de vista, los únicos organismos constitucionales autónomos dignos de este nombre serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes.

Por otro lado existe un enfoque que podríamos llamar “negativo o minimalista” de acuerdo con el cual casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forma parte de uno de los tres poderes tradicionales del

Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo. Este punto de vista es “negativo” en tanto sostiene que lo que define a este tipo de organismos no es lo que son, sino lo que no son. (Ackerman, 2007, 5)

Son órganos que están establecidos por la constitución, es la misma que le otorga el status de órgano constitucional, donde se especifica su composición del órgano autónomo, como serán designados los titulares, y su marco jurídico. Con estas especificaciones este organismo se vuelve parte del Estado y ayudan a su funcionamiento del modelo establecido en la constitución. Al ser parte del Estado deben tomar decisiones que vayan en la dirección de la política del Estado, que vinculen o comprometan a la sociedad. El órgano autónomo no debe estar sujeto a ninguna subordinación por parte de otro órgano o poder del Estado, debe contar con poderes supremos en su ámbito de competencia.

Jaime F. Cárdenas Gracia (2000, 250-252) sostiene que la teoría jurídica y política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características de los órganos constitucionales autónomos y afirma que, además de los criterios señalados por García Pelayo, se podrían adicionar a dichos órganos las siguientes características, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P. /J. 12/2008, de rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”:

- a) La autonomía o independencia no es exclusivamente funcional, sino también financiera, ya que todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por una ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que establezca claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle.

- b) Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso y tendrán que contar con las garantías o el estatuto

personal de jueces y magistrados del Poder Judicial (selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera).

- c) A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.
- d) Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidad; sin embargo, es importante que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales semejantes a los que gozan los miembros del Poder Judicial.
- e) Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional será el encargado de ventilar los conflictos competenciales que dichos órganos tengan entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en cuanto a sus atribuciones, serán supremos dentro del marco constitucional.
- f) Sus actos y decisiones podrán ser conocidas por cualquier ciudadano y cualquiera deberá tener acceso a la información que generen, incluyendo los propios órganos del Estado.
- g) Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más exigente que el proceso de reforma constitucional ordinario.
- h) Su funcionamiento interno debe estar apegado al Estado de derecho. (Jurisprudencia P./J. 12/2008).

Como lo dice la teoría general de los organismos autónomos una parte importante y que me parece conveniente definir para una mejor comprensión de los organismos autónomos es la autonomía la cual define Charny y el sentido de la palabra autonomía ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban autonomoi y los romanos autonomi a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Éste es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia. No obstante, no siempre se ha empleado la palabra en su verdadera acepción (Charny, 1986, 961).

La autonomía es la ausencia de subordinación administrativa reflejada en la falta de poderes jerárquicos administrativos que presenta un determinado ente frente a cualquier otro ente, poder u órgano y que lo llevan a auto determinarse en cumplimiento de los fines que tiene encomendados (Cirino, 2000, 116). García Máynez la define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas (Máynez, 1993, 104).

También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados. Asimismo, puede ser la libertad de organizarse para actuar libremente en el cumplimiento de fines, sin que se interfiera en la organización o actividad (Boquera, 1996, 295).

Es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.

Tipos de Autonomía

La literatura ha establecido diversos tipos de autonomía, dependiendo del autor que se consulte, dependerá la forma de concebir y clasificar la autonomía de un órgano constitucional autónomo. Para esta clasificación tomare en cuenta autores como Gabino Fraga y Filiberto Valentín los cuales me parecieron idóneos para el objetivo de esta investigación.

1. Autonomía 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. Según Buttgenbach es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado (Fraga, 1999, 200).

2. Autonomía Orgánica o administrativa: no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Para Alfonso Nava significa independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación. Establecen parámetros de organización interna. (Fraga, 1999, 200)

3. Autonomía 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. Ello garantiza su independencia económica. En mi opinión es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, como los derechos que cobre por prestaciones de servicios individualizados; por ejemplo, la expedición de copias o la formulación de proyectos de investigación. (Fraga, 1999, 200)

4. Autonomía 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. (Fraga, 1999, 200)

5. Autonomía 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. (Filiberto, 2010, 258)

6. Autonomía Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa; como ejemplo: los artículos 116, fracción V y 122, apartado C, base quinta, de la Constitución establecen tribunales de lo contencioso administrativo para los estados y el Distrito Federal con plena autonomía, que es para dictar sus fallos. (Filiberto, 2010, 258)

1.2. Surgimiento de los órganos autónomos

La creación de los organismos autónomos solo es posible en los Estados democráticos con división de poderes. El poder que no es limitado lleva necesariamente al abuso y a la arbitrariedad. Pero si el poder está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano. El primer documento que plasma la división del poder estatal es la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 y posteriormente la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, del mismo año, así como la propia Constitución estadounidense de 1787. Esta última estableció que el poder legislativo está confiado a un congreso, el poder Ejecutivo al presidente y el poder Judicial al Tribunal Superior (López, 1990, 237).

De igual manera, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 16, contempla la división del poder en el siguiente tenor, “Toda sociedad en la que no esté asentada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”. Así, durante los siglos XVIII al XX y lo que va del XXI, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado en los textos constitucionales de la mayoría de los países. Este modelo ha resistido el paso del tiempo, así como las innovaciones en el campo del conocimiento político, jurídico y sociológico. Dicho modelo se ha adecuando a la época y lugar de los diferentes Estados-nación, Estado Liberal o moderno. Estado social de derecho o de bienestar y el Estado contemporáneo o Estado social y democrático contemporáneo, que se han concebido a lo largo de la historia (Pedroza de la Valle, 2002, 174).

Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. Como se apuntó antes, la existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes, las cuales postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial (Carbonell, 2002, 433).

En los sistemas constitucionales contemporáneos existen un sinnúmero de órganos que no pueden encasillarse dentro de los tres poderes tradicionales. Las razones por las que surgen estos órganos son varias: especialización técnico-administrativa, necesidad de enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, necesidad de realizar determinadas tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y, en el caso de los electorales, necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en estos procesos. Durante la última década del siglo XX, se introdujeron en el ordenamiento jurídico mexicano diversos entes jurídicos de

Derecho público de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales (Sansores, 2003, p.181-182).

1.3. Funciones y limitaciones

Es difícil establecer la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos debido a la función que desempeñan. Principalmente, los órganos constitucionales autónomos son instituidos a través del Poder Legislativo, sin embargo, no interviene ningún otro poder en sus actividades. Además, tienen plena autonomía para realizar sus actos (Escudero, 2002, 47).

Conforme lo expuesto por algunos autores, en general tiene las siguientes características:

Inmediatez. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

Esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo

Dirección política. Participan en esta y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.

Paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

Autonomía. Son órganos técnicos y no políticos.

Inmunidad. Los titulares de estos órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán

ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario.

Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. Es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionamiento de los respectivos órganos estos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

En virtud de la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental, se dio lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, encargados ya sea de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad. Son considerados una vía para conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales. Por la autonomía que los caracteriza; no se deben a su creador o a quien los designa, pues se busca con ellos un equilibrio constitucional (Cárdenas, 1996, 244).

Asimismo, la autonomía encuentra su explicación en diversos motivos entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- a) la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente;
- b) la urgencia de enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia;
- c) la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien
- d) en el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales. (Ugalde, 2010, 256)

Un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad. En la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.

1.4. El institucionalismo y neo institucionalismo como bases teóricas

Si retrocedemos hasta la antigüedad y consideramos el primer pensamiento sistemático acerca de la vida política, observaremos que las preguntas fundamentales que los estudiosos formulaban se referían a la naturaleza de las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos, tanto gobernantes como gobernados con miras a mejores fines. Lo inconstante e inestable del comportamiento individual y la necesidad de orientarlo hacia propósitos colectivos requería la formación de instituciones políticas. Los primeros filósofos políticos empezaron a identificar y analizar el éxito de estas instituciones en la acción de gobierno, y luego hicieron recomendaciones para que se diseñaran otras instituciones basadas en aquellas observaciones. (Peters, 2003: p. 26)

La importancia de las instituciones como lo menciona Peters Guy, es que estructura el comportamiento de los individuos para lograr un objetivo a través de un orden. Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las instituciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.

Guy menciona que básicamente una institución sería un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. Se trata de verdaderas pautas rutinarias del comportamiento correcto, pero dentro de esta concepción normativa de las instituciones, son la rutina y las acciones de la vida cotidiana las que más importancia tienen. Por lo tanto, será preciso que existan mecanismos de imposición para tratar los inevitables casos de desacato. (Peters, 2003, P.p. 51-52)

Quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esta estructura puede ser formal o informal, y trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de ciertas interacciones entre los actores. Una segunda característica es que debe afectar al comportamiento individual, una institución debe, en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. (Peters, 2003:P.p. 36-37)

Es a través de los lineamientos por los cuales se desenvuelve el INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) que conoceremos cual es este rasgo estructural que tiene en similitud con la sociedad y a través de su autonomía lograda por la reforma educativa aprobada en 2013 la línea de gobierno que seguirá el instituto, estos lineamientos se abordaran con más detenimiento en el segundo capítulo de esta tesis.

Las instituciones derivan parte de sus estructuras de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro de la cual se forman. Así en la mayoría de los casos, cuando los individuos son introducidos en una institución ya han sido previamente socializados por su pertenencia a la sociedad. Algunas normas comunes reciprocidad, honestidad, cooperación, que son importantes para los

actores públicos se aprenden como parte del proceso general de socialización. Las rutinas surgen naturalmente una vez que las personas empiezan a interactuar en un ambiente protoinstitucional, las rutinas definen la naturaleza de la organización, a medida que las rutinas se fortalecen y adquieren mayor significado, aumenta el grado de institucionalización dentro de la estructura. (Peters, 2003: P.p. 54-55)

Como lo menciona Guy, es a través de las rutinas las cuales surgen naturalmente una vez que las personas interactúan constantes con la institución que esta se fortalece como organización y aumenta el grado de institucionalización por ende la legitimidad de la institución. Legitimidad del INEE que estudiaremos, como lograra fortalecer como institución en los capítulos siguientes para resolver nuestra pregunta de investigación.

Huntington (1968:P.p. 19.-20) entiende legitimidad de una institución como, el nivel de comunidad política que alcanza una sociedad, la cual refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran. Una fuerza social es un grupo étnico, religioso, territorial, económico o de estatutos. Por otra parte, una organización o procedimientos políticos son un dispositivo para mantener el orden, resolver discusiones, elegir líderes dotados de autoridad y de este modo promover la comunidad entre dos o más fuerzas sociales. En cuanto más compleja y heterogénea es la sociedad, el logro y mantenimiento de la comunidad política dependen en mayor medida del funcionamiento de las instituciones específica.

El institucionalismo rechaza el hedonismo individualista como fundamentación del comportamiento individual y lo reemplaza por una concepción cultural de la formación y evolución de los valores y el comportamiento social. Coloca un énfasis principal en la tecnología y en las instituciones, y en el conflicto entre la dinámica de la primera y las resistencias de las segundas como un aspecto central de su teoría del cambio social. Tiene una visión dinámica histórica y

evolutiva del proceso de transformación económica y social. Atribuye gran importancia al poder en el funcionamiento de la sociedad y la economía, y destaca la importancia del papel del Estado en el desarrollo. (Osvaldo Sunk. 1989. P. 133)

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, en el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. Las instituciones pueden ser creadas como lo son las instituciones políticas de los Estados, o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario. (North, 1990:P.p. 13-16)

Las instituciones son trascendentales en el resultado que logra la ejecución y gestión de políticas públicas, pues ellas generan el contexto en el cual los organismos públicos desarrollan los procesos de decisión política y de implementación de las políticas públicas.

El estudio de las instituciones políticas es también comparativo, el mejor exponente del enfoque histórico-comparativo es Herman Finer, no analizo las instituciones de cada país sino que comparo las instituciones de varios países, situando su análisis institucional dentro de la teoría del Estado y de un contexto económico e histórico. Finer afirma que su enfoque es científico y que explica objetivamente el cómo y el porqué de las cosas. Esta comparación hare en el capítulo 2 de esta tesis donde se comparará con otras instituciones autónomas que a han logrado formalizarse como instituciones y logrando su legitimidad.

El método que utilizaremos para nuestra tesis es el método institucionalista tradicional que Gerry Stoker y David Marsh (2015, P.p. 54-55) define: el método institucionalista tradicional o clásico es descriptivo e inductivo, de tipo formal y legal e histórico y comparativo. El enfoque descriptivo, también conocido como historia contemporánea emplea las técnicas del historiador e investiga acontecimientos, épocas personas e instituciones específicas, produciendo estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores. Dado que las instituciones políticas son como arrecifes de coral que se han alzado sin una planificación consciente, y han crecido a través de una lenta acumulación, el enfoque histórico es esencial. El enfoque es inductivo porque las diferencias se extraen de una repetida observación.

La estabilidad de un marco institucional permite el intercambio complejo a través del tiempo y del espacio, la estabilidad se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales anidadas en una jerarquía, donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior. Incluye limitaciones informales que son extensiones, acomodamientos y calificaciones de reglas que tienen una tenaz aptitud de sobrevivencia porque se han vuelto parte de la conducta habitual. Permiten a la gente seguir su proceso diario de realizar intercambios sin tener que pensar o medir los términos de un intercambio en cada punto y en cada instancia. (North, 1990: p. 110)

Como bien lo menciona Douglass el cambio institucional suele ser un proceso difícil de acoplamiento, debido a las nuevas costumbres que se deben generar para lograr la formalización de la institución. Es por eso que el INEE tiene esa dificultad de lograr afianzarse como una institución, y no es aceptada del todo por el gremio docente.

El cambio institucional es un proceso complicado porque los cambios habidos al margen pueden ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas,

limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva. Además, generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo, son un resultado del encajonamiento de limitaciones informales en las sociedades. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico. (North, 1990: p. 17)

¿Qué tiene de nuevo el neo institucionalismo? Muchos críticos responden que no mucho, y, por ejemplo, la defensa que hace Olsen es tímida, ya que sugiere que los modelos de decisión conductistas pueden ser una fuente de ideas teóricas y que cabe esperar que un nuevo institucionalismo también hacer que los estudios políticos a la teoría política, la historia y el derecho, sin volver al viejo institucionalismo histórico descriptivo y legalista.

Peter Hall también desea confeccionar una explicación de tipo histórico institucional que sea capaz de explicar continuidades históricas y variaciones en las políticas de diversos países. Define las instituciones como reglas formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas entidades del sistema de gobierno y de la economía. Sin embargo, afirma que su enfoque se aparta del primer institucionalismo porque su definición de instituciones se refiere no sólo a la constitución y a las prácticas políticas formales sino también a redes organizativas menos formales. La conclusión que se saca del enfoque de Hall es que el neo institucionalismo es fruto de un encuentro de la historia con la teoría de las organizaciones con el fin de estudiar las instituciones políticas. Aunque estos ingredientes estén ya bastante vistos la mezcla resulta novedosa. (Hall, 1986)

Es difícil no estar de acuerdo con Jordán (1990) cuando afirma que el nuevo institucionalismo suscitó tanto interés por que se anunciaba como un enfoque que tenía la intención de oponerse a la corriente dominante en la ciencia política

y porque ponía de manifiesto el cambio de orientación de algunos de los intereses en el Estado. En realidad, dado que el estudio de las instituciones siempre había formado parte de la corriente dominante de la ciencia política, sólo podía ser nuevo para los defensores del conductismo norteamericano o de la teoría del Estado europea que deliberadamente lo habían minusvalorado. (Jordan. 1990)

El neo institucionalismo según March y Olsen debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil. El neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines. No perdamos de vista que el contexto será fundamental por la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente sobre nuestras conductas y sobre el individuo como tal. Asimismo, el papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio e incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política, respectivamente. (Rivas, 2003)

El moderno enfoque institucional (neoinstitucionalismo económico-normativo-politológico-sociológico) destaca la centralidad y el papel de las instituciones en la conformación de la vida política, la producción y la reproducción de la sociedad, y demás. En este sentido, el neoinstitucionalismo sociológico hará hincapié en los procesos de socialización, pues es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia.

Tendríamos que la acción y el desempeño de los individuos no serían otro que el conformado por el entorno cultural y social, y la propia acción de las instituciones principales marcos de referencia de los ciudadanos. De esta manera normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales para el

neoinstitucionalismo sociológico. En esta corriente, aparte de concebir y tener a las instituciones como grandes marcos de referencia cultural, conciben a un actor que no solo se mueve en función solo de racionalidad, que desde esta respectiva es limitada, sino principalmente a través de patrones de conducta, roles, agencias y procesos de socialización e interacción respectivamente que son gestados y mantenidos por las diversas agencias y reproducidos a lo largo de la historia. (Rivas, 2003)

El neoinstitucionalismo politológico integra los presupuestos del análisis racional de economía y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política. Se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Dicho enfoque, aparte de abordar el estudio de las instituciones tal cual como son y se desempeñan y no desde un plano normativo, revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia, etc.

Luis Madueño, en una perspectiva construida alrededor de la propuesta de Anthony Giddens, señala que “este nuevo institucionalismo considera a la cultura como la generadora de las instituciones, pues supone que estas conforman el conjunto de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales” dicha perspectiva toma muy en cuenta la cuestión del cambio institucional como proceso que supone nuevos entramados, la presencia de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas, reglas de juego, en aras de mayor eficiencia y estabilidad, aunque muchas veces no ocurra y se consiga dicho fin. El problema o disyuntiva del cambio social estriba en que dentro del cambio institucional es más fácil iniciar el cambio que controlar sus resultados. (Madueño, 1999, p.23)

El neoinstitucionalismo politológico retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. Asimismo, y paralelo a la importancia que tiene el Estado,

están los partidos políticos, grupos económicos, ONG y el parlamento, como integradoras del orden y estabilidad de los sistemas políticos.

El neoinstitucionalismo es una revolución que apenas ha comenzado y que está en plena ebullición. Para algunos autores el neoinstitucionalismo es una auténtica revolución intelectual que ha producido un arsenal de ideas para economistas, economistas políticos, historiadores económicos, sociólogos, historiadores y politólogos. Además influye en áreas de estudio que en la actualidad incluyen en sus agendas de investigación temas que rebasan ampliamente los temas tradicionales.

En efecto, la obra de North permitió articular en un cuerpo coherente distintas teorías o enfoques que habían permanecido por mucho tiempo más o menos aislados. Las teorías de las instituciones, de la elección económica y social, los derechos de propiedad, los contratos, el análisis económico del derecho, las teorías de los costos de transacción, de los incentivos, de la agencia y la de las fallas del mercado, fueron integradas para ofrecer una visión más rica y rigurosa de la realidad económica.

1.5 El Institucionalismo en América Latina

Los hechos parecen haber demostrado que el desarrollo político latinoamericano no presenta una orientación lineal sino cíclica, coincidiendo que algunos países de la región como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, que estuvieron bajo regímenes militares en las décadas de los sesenta y setenta, han revertido su proceso volviendo a la democracia a partir de los años 80. Este retorno al sistema democrático conlleva a la valorización de factores institucionales como elementos claves en el proceso de transición y consolidación de la democracia. Y es cuando, se inicia el proceso de escribir o rescribir sus constituciones como paso previo a ello, motivando un interesante debate sobre la forma de organizar el Estado y el sistema político para que se ofrezcan mayores garantías en la

estabilidad de los gobiernos electos y en la permanencia del mismo. (Cavadias, 2001,17)

En la década de los ochenta, se tendió a un debilitamiento y desprestigio del mismo, que tuvo su punto de máxima expresión en las teorías del Estado mínimo. La crisis de la deuda primero, el fracaso de intentos de ajuste heterodoxo después y finalmente la hiperinflación, enfrentaron a los países latinoamericanos con la coyuntura de modificar las bases del modelo de desarrollo, pasando por una reforma, donde el nuevo modelo le asignaba al Estado un papel complementario y de acompañamiento en el desarrollo económico, social y político (Prats, 1998). De allí que, las limitaciones del Estado en la economía y la recuperación de las fuerzas del mercado se constituyen en los ejes estratégicos de la reforma, concentrando así los esfuerzos en una política de privatización y desregularización.

Desde la década de los noventa en América Latina, se están llevando a cabo transformaciones en el aparato público que persiguen la creación del marco institucional necesario, para lograr la efectividad y viabilidad política a las reformas estructurales de la economía, factor subestimado en la década pasada. La nueva perspectiva de reforma ha implicado una reorientación en el papel del Estado, que supera la noción de “Estado Mínimo” frente al mercado y se inclina por un Estado que garantice un marco regulatorio.

Uno de los campos donde existe una larga tradición en cuanto al análisis de la influencia de las instituciones es el relativo a los sistemas electorales. Los sistemas electorales desempeñan un papel importante en el proceso de formación de la voluntad política y en la transferencia del poder, en la estabilidad política de un país, en la designación de los ciudadanos a los que la comunidad encomienda responsabilidades de gobierno, en la búsqueda de la representatividad de los elegidos, en la generación de una capacidad de gobierno y en la legitimidad suficiente de la autoridad que se elige, donde sus

efectos van a depender de la modalidad que se implemente y de las condiciones sociopolíticas del país. (Nohlen, 1995)

Dieter Nohlen (2003) denomina también institucionalismo contextualizado al enfoque histórico-empírico en sus estudios sobre sistemas electorales y partidos políticos, con el fin de remarcar la importancia de las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos institucionales. Este enfoque institucional combina varios elementos de las variantes básicas. El rescate del valor de las instituciones, la concepción de una racionalidad limitada, la importancia de los intereses de los actores en el surgimiento y cambio institucional, la consideración de las asimetrías de poder y la noción de la “dependencia del rumbo”, son aspectos que el institucionalismo contextualizado trata de integrar armónicamente en sus investigaciones.

La investigación contextualizada aboga por un concepto de institución estrecho y concentrado, de conformidad con los temas clásicos del institucionalismo político, pero con una perspectiva nueva que se enriquece de las críticas dirigidas contra el institucionalismo clásico. Desde el punto de vista de este enfoque, las instituciones políticas constituyen las estructuras básicas del sistema político que se refieren al ámbito donde se producen y ejecutan las decisiones con carácter generalmente obligatorio.

La relación entre las instituciones y los actores se concibe como una interacción influenciada a la vez por factores no institucionales. Por un lado, las instituciones políticas no son solamente restricciones para los actores, sino también condiciones necesarias para la acción; por otro lado, un cambio en el ámbito del comportamiento puede contribuir a un mejor funcionamiento del orden institucional.

En síntesis: “Las instituciones marcan el comportamiento político, así como, a la inversa, los estilos políticos influyen en la estructura institucional. Además, es

acertado suponer un cierto grado de autonomía de ambas variables”. Por lo tanto, las instituciones deben ser analizadas como variables dependientes e independientes. Su modo de funcionamiento se debe determinar siempre en relación con situaciones históricas y constelaciones de actores concretas. (Nohlen 1995: 20)

El institucionalismo contextualizado ha sabido acreditarse como un enfoque sensible a las diferencias culturales e históricas de las sociedades en desarrollo. En el estudio de la democracia y sus instituciones, ha representado una postura más diferenciada y más cercana a los postulados neo institucionales que otros enfoques institucionales. Sobre todo en el estudio y la evaluación de los sistemas de gobierno en América Latina.

CONCLUSIONES

Puedo concluir que a través del decreto de ley del Instituto Nacional para la Evolución de la Educación donde se le otorga autonomía la cual como lo explico definiendo los tipos de autonomía que algunos autores manejan, la autonomía otorgada al INEE es técnica y normativa. El INEE se creó a partir de la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente, la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado. El INEE deberá ser una institución objetiva y no ajena a las problemáticas sociales, logrando su legitimidad institucional a través de la interacción de la institución con la sociedad y en específico con el gremio docente, logrando establecer como rutina la evaluación de la educación.

Capítulo 2

Órganos autónomos en México

Introducción

Este capítulo tratará de abordar el concepto específico de organismos autónomos, así como la historia de los organismos autónomos en México y sus funciones. Se desarrollará el concepto con definiciones de diferentes autores para llegar a una conclusión del concepto que nos pueda ayudar a identificar tanto un organismo autónomo como sus funciones y limitaciones.

El final de este capítulo se centrará en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que nació después de la reforma educativa de 2013. Después de haber conocido los procesos de construcción de los órganos autónomos, se pondrá especial atención en las funciones y limitaciones del INEE como garante evaluador de la educación en México.

Los órganos constitucionales autónomos son 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. (Carrillo, 1998: 331)

2.1 Antecedentes

Surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como consecuencia de la nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional apoyada en los controles del poder público. Con ello, la teoría tradicional de la división de poderes evolucionó, por lo que se dejó de concebir a

toda la organización del Estado como una derivación de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo, y judicial). Actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado.

En un inicio, su creación se encontraba justificada por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales, y para lograr controlar la constitucionalidad en las funciones y actos de los depositarios del poder público. Por tal motivo, se establecieron en las normas jurídicas constitucionales, dotándolos de independencia en su estructura orgánica y así alcanzar los fines para los que se crearon, es decir, para que ejerzan una función pública fundamental, y que por razones de su especialización e importancia social requiera la autonomía del órgano creado respecto de los clásicos poderes del Estado. (Ugalde, 2010: 254)

Este tema se vuelve de gran interés a raíz del impacto jurídico, político y social que las diversas reformas estructurales produjeron en México; es decir, se ha observado que dichas reformas han servido para generar organismos que adquieren su autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, asegurados dentro del marco normativo de la Carta Magna. Con este panorama de fondo, los tres poderes clásicos intentan cumplir con la tarea de mantener los pesos y contrapesos estatales para poder garantizar un sistema democrático. Los órganos constitucionales autónomos, ayudan al avance de la reforma del Estado y son el resultado de “los esfuerzos por garantizar la plena operación del Estado de Derecho, la rendición de cuentas y la democratización del Estado”. (Ackerman 2007: 17)

En el caso de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la CC 32/2005 plasma algunas características que deben de cumplir y son esenciales para diferenciar estos órganos de las demás figuras contenidas dentro de la constitución: “Aun cuando, no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos como se ha señalado, las

características esenciales que se desprenden tienen dichos órganos son: deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.

Del análisis de las características que según diversos autores deben tener los organismos públicos autónomos, se puede concluir que gozan de las siguientes:

a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial); debe considerarse como una distribución de funciones, haciendo eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

b) Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad. En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía.

c) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).

d) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera, presupuestal y administrativa).

e) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación. (Ugalde, 2010: 256)

Inicialmente y a propósito del replanteamiento a la teoría de la división de poderes, me parece que la aparición de los órganos constitucionales autónomos responde precisamente a una evolución, tanto en el discurso como en la praxis, del papel de los poderes en el Estado contemporáneo y que estos organismos, con los que tienen, como afirma García Pelayo, una "paridad de rango", se perfilan también como posibilidad efectiva de ejercicio del poder público. Así, el doble aspecto fundamental de estas entidades estriba, por una parte, en que son organismos del Estado, y por otra, en su previsión en el texto constitucional como autónomos, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Debido a estas características, y ante la constatación de fenómenos como la corrupción de las entidades públicas vinculadas a los poderes, la falta real de equilibrios entre los mismos, y los excesos de los partidos en el juego político, parece en ocasiones que los órganos constitucionales autónomos tendrían una prevalencia especial incluso por encima de los poderes, como la Suprema Corte de Justicia, además de que algunos han adquirido una relevancia de primerísimo orden.

En este sentido, es conveniente distinguir las implicaciones concretas de su autonomía con relación a los poderes, así como puntualizar los elementos de cada uno, a fin de precisar cuáles tienen una relevancia especial, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia, cuya naturaleza jurídica lo sitúa, en la mayoría de los países que lo han incorporado a su vida institucional, como "el intérprete supremo de la Constitución. Esto supone que le corresponde al Tribunal una permanente labor de reconstrucción de la unidad del ordenamiento mediante su doctrina al determinar el sentido de los preceptos constitucionales. Esa labor jurisdiccional puede tener una relevancia política menor, pero es la que mayor incidencia tiene a la larga, por cuanto hace posible también la adaptación

permanente de la Constitución a las nuevas realidades sociales"(Balaguer, 1999: 213)

En primer lugar, son órganos que están explícitamente establecidos y configurados por la constitución. No es suficiente que exista una mención general en la carta magna a un organismo o a una función estatal. Para que tenga el "estatutos" de un órgano constitucional, el texto de la Constitución tendría que especificar con detalle la composición del órgano, los métodos de designación de sus titulares, su sistema de competencias así como su estatus jurídico. De lo contrario, el organismo sería apenas una institución "constitucionalmente relevante". (Ackerman, 2010: 6)

En segundo lugar, un órgano con el "estatus" requiere formar parte esencial de la estructura del Estado correspondiente. Son órganos constitutivos cuyas funciones son necesarias para el buen funcionamiento del modelo de Estado establecido en la Constitución. Para evaluar si un órgano cuenta con estas características, García Pelayo propone imaginar que pasaría si el órgano en cuestión desapareciera. Si tal acontecimiento trastoca la sustancialidad o la globalidad del sistema constitucional vigente entonces el órgano correspondiente sería efectivamente una institución digna de ser llamada órgano constitucional, por el contrario, si la desaparición del órgano no causa mayores obstáculos para el desarrollo normal del sistema constitucional, entonces de nuevo estaríamos apenas ante un órgano de relevancia constitucional. (Ackerman, 2010: 6)

La división del poder concilia la autonomía de los órganos de gobierno y la concurrencia de sus facultades y atribuciones a fin de armonizar mejor los intereses de todo el conjunto social. Otros estudios distinguen en las instituciones estatales una evolución que ha generado órganos y organismo que no corresponden a las primeras concepciones del constitucionalismo, es decir, se habla del surgimiento de órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Los órganos constitucionales

autónomos se concibieron y desarrollaron en Europa, y posteriormente en Latinoamérica.

La autonomía es una forma de división del poder, sin que esta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias. Soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, a saber, la soberanía aísla a su titular, porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía. (Grossi, 1997: 177)

Autonomía y soberanía no son términos equivalentes, el primero es un concepto más restringido, que no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la constitución. En la mayoría de los casos es la propia Constitución la que reconoce que órgano es autónomo.

Por otra parte, la autonomía se presenta en diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros. Para establecer el grado de autonomía es necesario definir que son la centralización, la desconcentración y la descentralización. Para el tema de esta tesis la descentralización será la definición que ocuparemos para entender la autonomía que el INEE tiene como institución para así lograr ejercer sus funciones.

La administración descentralizada constituye un complejo de organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual es diferente y separado de lo gubernamental y por tanto son verdaderas personas jurídicas de derecho público. García Laguardia menciona que los entes

autónomos son aquellos órganos descentralizados del Estado a los que se le ha otorgado capacidad de darse preceptos obligatorios (García, 1977: 23). En ese mismo sentido la autonomía no es ajena a la organización del Estado, sino simplemente descentralizada de las funciones del mismo.

La descentralización es una forma de organización a través de la cual el Estado deja en manos de quienes considera más aptos una parte de la función administrativa del mismo Estado. Esta puede ser por regiones, por funciones, por servicios, o por colaboración (Hurtado, 1976: 87). El INEE es una administración descentralizada funcionalmente, más adelante se desarrollará específico esta autonomía del INEE.

De tal forma, la descentralización se encuentra estrechamente vinculada al concepto de autonomía, que es la facultad que tienen las instituciones para gobernarse o para ejercer actos de soberanía, lo cual presupone contar con poderes jurídicos propios. Cuan nace un ente descentralizado, dentro del marco del derecho público, mediante una ley especial que confiere al ente creado personalidad jurídica, patrimonio propio y que se organiza con un régimen particular del derecho público, entonces estaremos en presencia de un instituto autónomo. (Matheus, 1995: 121) Por ello la autonomía es más que el ejercicio de competencias descentralizadas, que con ella se ejerce un mayor margen de decisión, sin suponer actividades del todo independientes, puesto que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas.

Para María Matheus la autonomía de un órgano implica que es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, existe un ente diferente a sus miembros gozando de personalidad jurídica. El tipo de actividades asignadas a los órganos autónomos es de la más amplia variedad. Se les ha encomendado desde la elaboración, conservación y difusión de los bienes de la cultura hasta la

prestación de servicios de seguridad social (Matheus, 1995: 123) o como en el caso del INEE como órgano garante evaluativo de la educación en México.

Para algunos administrativistas, los institutos autónomos gozan de cierta independencia para cumplir con el desarrollo de sus actividades, aunque en estricto sentido son entes autárquicos debido a que la autarquía es la capacidad que tienen las entidades descentralizadas de administrarse a sí mismas, con independencia de los poderes centrales o estatales, aunque están sujetos a coordinación y control, lo que comprende el conjunto de potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que pueden ejercer las autoridades supremas del Estado. Así, las decisiones de un ente u órgano autónomo no deben estar exentas del control de los poderes públicos, sobre todo del órgano parlamentario. (Matheus, 1995: 124)

Es así que entendemos por organismos descentralizados los que se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. La descentralización administrativa, en estricto sentido, existen cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público. Se dice que hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos.

2.2 ¿Qué es un Órgano? y ¿Qué es un Organismo?

Es necesario hacer un paréntesis antes de continuar para precisar que uno de los problemas que acusan los entes constitucionalmente autónomos es precisamente su denominación, ya que en el cuerpo constitucional y legal se utilizan los términos de órgano y organismo, sin que se haga una clara distinción entre éstos o se les defina. Este asunto entraña una problemática de fondo expresada en la forma, por lo que es menester abundar al respecto.

La doctrina tradicional señala la diferencia principal entre órgano y organismo en su nivel de independencia. Así, atribuye al órgano las siguientes características principales:

- a) tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado;

- b) está coordinado pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos;

- c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia.

El organismo, por su parte, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante. (Martínez, 2015: 134)

Lo anterior se desdibuja en el nuevo constitucionalismo mexicano, donde las figuras en comento han tenido aprovechamientos disímboles. Por ejemplo: lo mismo se utiliza el término organismo para referirse al Ombudsman (CNDH) institución cuya característica y fundamento principales son su autonomía e independencia frente a los Poderes del Estado, incluso frente a otros órganos autónomos, e igualmente se utiliza para aludir al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

En sentido inverso, se ha denominado órgano a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que forma parte de la Administración Pública Centralizada. Se llama organismos a los que naturalmente deberían ser órganos y viceversa. Además, desde la Constitución se ha dotado de autonomía tanto a los órganos como a los organismos, independientemente de su tipo de autonomía y posición

en la distribución del poder público. Sin distinción de jerarquías, funciones y naturaleza, distintos entes han sido dotados de autonomía constitucional de forma un tanto arbitraria. (Martínez, 2015: 134)

Bajo el anterior orden de ideas, encontramos por ejemplo que la Constitución establece en el Artículo 3° que “Para garantizar la presentación 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”. En tanto que la ley secundaria establece que “que el Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”. En suma, no sólo la cantidad y la dispersión de los entes autónomos en la Constitución significan un problema, sino también su nomenclatura, uso disímulo y escasa o nula definición en cuanto a su naturaleza, alcances y distinciones.

La naturaleza jurídica y administrativa de los órganos y organismos autónomos, así como la relación que guardan frente a los Poderes del Estado, determinan su grado de autonomía. Así podemos afirmar que, para los efectos que nos ocupan, el término autonomía no puede ser usado de manera genérica ni es absoluto, en tanto que no es igual ni tiene el mismo significado para todos los entes que la ostentan, lo cual resulta claro para la teoría, aunque no lo es para la norma. Esto constituye, por tanto, una primera barrera hacia su acercamiento.

El texto legal no precisa ni distingue: es la doctrina la que realiza su mejor intento. Sin embargo, difiere de acuerdo con el autor y la generación a la que éste pertenece. Queda en entredicho jurídico no sólo la denominación del ente, sino también su calidad o nivel de autonomía, lo cual se expresa con claridad en

la percepción que la opinión pública tiene acerca de éstos. Los entes autónomos enfrentan hoy en día dos problemáticas: ambigüedad jurídica y poca legitimidad social. (Martínez, 2015: 125)

Las instituciones cuya autonomía fue tradicionalmente justificada hoy se han extendido a otras áreas debido a que la configuración de las fuerzas políticas se ha complejizado; los actores políticos fundamentales responden a intereses de partidos y de grupos políticos y económicos. El control ya no es entre Poderes, de acuerdo con el principio clásico. Bajo este principio y para la modernización del Estado, es que se busca ayudar a los tres poderes clásicos para hacer más eficiente y eficaz al Estado, por medio de los órganos y organismos autónomos es que se busca adelgazar al Estado.

2.2.1 Organismos Autónomos

Cabe señalar, en primer término, que los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal forman a su vez parte de la administración pública paraestatal, de los cuales el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará. Éstos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, y pueden ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.

Si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así, porque en términos generales la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general (Calderón, 2010: 259)

En lo referente a los organismos descentralizados del Estado, de acuerdo con Laura Isabel Guerra Reyes: “debe enfatizarse que la creación de dichos organismos pretende la descentralización del Estado, no de la administración pública, lo que significa que sus atribuciones no se desprenden de las asignadas al Ejecutivo, sino que se desgajan de las atribuciones genéricas del Estado. Por ello, este tipo de organismos no queda subordinado a los poderes federales en una relación de jerarquía o tutela, sino que guarda una relación de coordinación y de colaboración (Guerra, 2014)

2.2.2 Órganos Autónomos

Lo ordenado en el texto constitucional contrasta notablemente con la teoría, la cual señala que los órganos autónomos del Estado ejercen una función primordial, de ahí que se hayan elevado a rango constitucional y se encuentren estrechamente vinculados y en coordinación con los tres Poderes, sin que ello implique una subordinación ni dependencia de éstos.

De ahí su autonomía, misma que de ninguna manera puede ser entendida como soberanía, ya que únicamente se refiere a la distribución de competencias en materias específicas. En otras palabras, estos órganos no son soberanos en tanto que no son absolutos ni se encuentran separados o por encima de los poderes ya constituidos; por el contrario, guardan interdependencia con éstos aunque, como se dijo líneas arriba, no están subordinados.

Una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que, en la actualidad, la división de poderes se ha enriquecido, porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sino también a los llamados órganos constitucionales autónomos. Aunque dichos órganos quizá no son poderes en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto

constitucional, una serie de atribuciones y funciones muy relevantes (Carbonell, 2006: 55).

Los entes autónomos en su más pura expresión dentro del Estado contemporáneo, específicamente dentro del Estado mexicano han trastocado la estructura de la doctrina clásica de la división de poderes; la han modificado y lo han hecho al amparo de las propias facultades que ésta les otorga.

Bajo esta lógica, es claro que los Poderes del Estado se han ampliado: no son ya tres poderes, sino que precisamente son estos tres los que han acordado la existencia de otros para controlarse a sí mismos y para controlar a los demás, para agilizar y profesionalizar las decisiones públicas, para transparentar, para regular, para desmonopolizar las propias decisiones y contar con mayor legitimidad social. Esta parte de la legitimidad social es importante en este trabajo ya que es la hipótesis a resolver de esta tesina, que se desarrollara en el apartado de conclusión de este trabajo.

Los órganos autónomos que establece la Norma Fundamental resultan ser híbridos jurídicos, entes deformes debido a su modificación genética, la cual deriva de su naturaleza política y que de alguna manera guardan cierta distancia e independencia en el ejercicio de sus funciones. Aunque forman parte de la administración pública, no están totalmente subordinados a ésta. Auxilian al Ejecutivo Federal, pero sus órganos de gobierno o titulares no se caracterizan por su subordinación incondicional, ya que su designación depende de una de las Cámaras del Congreso, obedece a su grado de profesionalización y experiencia en la materia, así como a la decisión mayoritaria de los partidos políticos representados en el Congreso. (Martínez, 2015: 133)

Entre las características de estos órganos y en sentido lato según la doctrina, legislación y jurisprudencia, encontramos las siguientes:

1. Personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios;
2. Fueron creados para la prestación de un servicio y el desempeño de actividades especializadas que le corresponden al Estado y que son de interés público;
3. Forman parte del Estado mexicano;
4. No están adscritos orgánicamente a alguno de los tres poderes federales y dictan sus resoluciones con plena independencia;
5. Son órganos con rango constitucional porque su fundamento primigenio en cuanto a su creación y estructura es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el único facultado para crearlos es el Constituyente Permanente.
6. Son autónomos administrativa y funcionalmente, pues se otorgan a sí mismos, por la decisión de sus integrantes, sus propias normas de conducta interna, pero en concordancia con el sistema jurídico.
7. Tienen relaciones de coordinación con en el ejecutivo, legislativo y judicial.

2.3 Órganos autónomos en México, ¿Cuántos y cuáles son?

La importancia de los órganos autónomos constitucionales (OCAs) deriva en que forman parte de un nuevo modelo de desarrollo de lo público sólo comparable con la conformación de la administración paraestatal en el primer tercio del siglo pasado. Su aparición transforma la enseñanza de la estructura del Estado y la forma de concebir distribución de facultades entre los órganos de éste. En México existen 10 órganos con estatus constitucional, en esta parte final del segundo capítulo desglosaremos cada uno de ellos, cerrando con el INEE que es el objeto de estudio de esta tesina y que abordare más a fondo en el tercer y último capítulo de la misma.

2.3.1 Banco de México

La ley del Banco de México fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993. En su artículo 1° se establece:

Artículo 1°.- *el banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominara Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Ley del Banco de México. 1993)*

El Artículo 28° de la Constitución reconoce al Banco de México y establece sus funciones:

Artículo 28.- *El Estado tendrá un Banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. (CPEUM, 2016)*

El titular del Banco de México será nombrado por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, y se integrara una junta de Gobierno de 5 miembros.

Así pues, entre las funciones de la autonomía se destacan (Informe del Banxico 1993:33), salvaguarda de la estabilidad de precios; Salvaguarda del poder adquisitivo de la moneda; Buen funcionamiento del sistema de pagos; Mantener

el crecimiento de los agregados macroeconómicos y compatibles con el desarrollo económico.

2.3.2 Instituto Nacional Electoral

Para preservar los principios de certeza, objetividad, legalidad, imparcialidad y profesionalismo que rigen la función electoral del Estado mexicano, el constituyente permanente dio nacimiento, tras varias modificaciones, a un órgano autónomo *ad hoc* que goza de paridad de rango con otros órganos del Estado y de un ámbito material de competencia constitucionalmente predeterminada. En el texto del artículo 41 constitucional, a partir de 1996, se dispone que la función estatal de organizar las elecciones debe realizarse por conducto de un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. (Pedroza, 2002: 186)

Artículo 41.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. (CPEUM, 2016)

La reforma que modificó la integración y las atribuciones del Instituto Federal Electoral tienen cuatro claves.

- 1.- Un menor peso de los partidos en el seno del Consejo General,
- 2.- La salida del secretario de Gobernación del Instituto,

- 3.- El equilibrio entre autonomía y eficacia, a través del compromiso de todos los poderes públicos y de los partidos políticos con los mandos de órgano electoral,
- 4.- La presencia plural, del Poder Legislativo Federal en el Consejo General del Instituto. (Pedroza, 2002: 157)

En Diciembre del 2013 tanto el Senado como la Cámara de Diputados aprobaron una serie de cambios a la Constitución que definieron el modelo de elecciones que regirá en el país, decidiendo la creación del Instituto Nacional de Elecciones, órgano que sustituirá al Instituto Federal Electoral que todos conocíamos. El nuevo INE, aunque mantendrá la facultad de organización y realización de los comicios federales, trabajará de forma conjunta con los institutos electorales locales para las elecciones en estados y municipios. La nueva Ley del INE en su artículo 29 establece su autonomía:

Artículo 29.- *El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones. (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014)*

El Consejo General del INE estará conformado por un consejero presidente y 10 consejeros electorales (dos más que en el IFE). El consejero presidente como los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos; los miembros del Consejo General del INE serán electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.

2.3.3 Comisión Nacional de Derechos Humanos

En 1990 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, dicho órgano subió a rango constitucional en 1992 y se trataba ya de un órgano descentralizado. A partir de 1999, de acuerdo con el proyecto de reforma constitucional, fue prioritario dar este organismo personalidad jurídica y patrimonio propios para incrementar la eficacia de sus resoluciones en beneficio de la protección de los derechos humanos, en el su artículo 102 apartado B de la CPEUM se establece:

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. (CPEU, 2016)

La misma tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros. Tanto éstos como el presidente de dicha Comisión serán nombrados por el voto de los dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. En cuanto al cargo de presidente, éste durará cinco años y podrá ser reelecto para un segundo periodo, mientras que sólo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución. Asimismo, el presidente de la CNDH tiene la obligación de presentar anualmente un informe de actividades a los poderes de la Unión. (Pedroza, 2002: 190)

2.3.4 Instituto Nacional de Geografía e informática

En el mes de marzo de 1977 fue creada la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, la cual ya en el contexto de la reforma administrativa en febrero de 1980 fue transformada en la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, ambas ubicadas en la esfera de la administración pública federal. Posteriormente, en enero de 1983 con la finalidad de responder a los requerimientos de una sociedad cada día más compleja y en continuo proceso de cambio, el Ejecutivo Federal decidió la creación de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, el 25 de enero de 1983.(Zamora, 2006: 199)

A lo largo de dos décadas en la Cámara de Senadores se presentaron 4 iniciativas las cuales buscaban una mayor eficacia del INEGI y así lograr su autonomía. Es hasta el 12 de diciembre de 2003 que el Senado aprobó el proyecto de decreto para dar autonomía al INEGI; la Cámara de Diputados sometió a estudio la Minuta, la enriqueció y la aprobó con modificaciones durante la sesión del 4 de octubre de 2005; la Minuta modificada fue nuevamente sometida a estudio por las comisiones dictaminadoras y discutida y aprobada por el Pleno en la sesión del 24 de noviembre de 2005; y fue publicado por el Presidente de la Republica el pasado 7 de abril de 2006 (Zamora, 2006: 206). En el artículo 26 de la CPEUM se establece su autonomía:

Artículo 26.

...

Apartado B. *El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. La responsabilidad de normar y*

coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. (CPEUM, 2016)

El organismo cuenta con una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de esta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente.

2.3.5 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, se encarga de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y establecer criterios para definir, identificar y medir la pobreza, cuestiones con evidente complejidad técnica y de importancia capital si tomamos en cuenta la inquietante situación de marginación y pobreza que azota al país.

El CONEVAL tiene las siguientes funciones: (CONEVAL, 2016)

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
- establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

El artículo 26 de la CPEUM establece la autonomía y funciones del CONEVAL:

Artículo 26.

...

Apartado C. *El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. (CPEUM, 2016)*

En materia de evaluación, el CONEVAL es la institución responsable de emitir los Lineamientos de Evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales a los que hace referencia el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

2.3.6 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información

Desde el 8 de febrero de 2014 pasado, el IFAI se convirtió en un Organismo Constitucional Autónomo, dejando de ser un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, que estaba regido por la Ley Orgánica de ésta y por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. En su artículo 6° Apartado A fracción VIII de la CPEUM establece:

Artículo 6°.

...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. (CPEUM, 2016)

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), tras la publicación de la Ley General de Transparencia.

FACULTADES:

Diseñar y promover políticas para fiscalizar y controlar recursos públicos. Prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y hechos de corrupción (especial atención a las causas). Fiscalizar a los órganos autónomos

OBLIGACIONES: Informe de avances anual. Recomendaciones a autoridades (mismas que informarán al Comité sobre su cumplimiento). (Puente, 2016)

2.3.7 Instituto Federal de Telecomunicaciones

El cambio de modelo de la economía mexicana a finales de 1980, y la expiración del régimen transitorio con derechos exclusivos al que se sujetó Telmex después de la privatización (1990-1996), exigían un nuevo régimen legal para las telecomunicaciones. Fue entonces cuando el 24 de abril de 1995 el Ejecutivo presentó la Iniciativa para la creación de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).

El 9 de agosto de 1996, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo Transitorio Undécimo de la LFT, el Ejecutivo publicó el Decreto de Creación (DC) de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), instrumento que en sus Considerandos refería que el nuevo regulador tendría “la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país”. (Faya, 2013: 7)

Sin embargo, al mismo tiempo se desperdició una gran oportunidad para darle al regulador lo que tanta falta le hacía. Todos los análisis que señalaban la insuficiencia de atribuciones y autonomía en el DC fueron dejados de lado, pues las facultades de la COFETEL que tenía bajo el DC en materia de telecomunicaciones fueron literalmente vaciadas en la LFT, aunque elevándose ahora a rango de ley. Es decir, la COFETEL seguía y así se quedó hasta el final sin poder otorgar permisos y concesiones ni imponer sanciones en esa materia.

El 11 de marzo de 2013, el Presidente Enrique Peña Nieto sometió a consideración del Constituyente Permanente una iniciativa de reforma constitucional en materia de competencia, radiodifusión y telecomunicaciones. La reforma constitucional fue aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

Una vez integrado, el IFETEL será un regulador en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, el cual gozará de autonomía constitucional, así como de personalidad jurídica y patrimonio propios. Su mandato estará enfocado al desarrollo eficiente de dichos sectores, para lo cual está a cargo de la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Adicionalmente, el IFETEL será la nueva autoridad en materia de competencia económica para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. (Faya, 2013: 21)

El 11 de junio de 2013, se publicó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, en donde su artículo 28 establece:

Artículo 28.- *El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa pasiva y otros insumas esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. (CPEUM, 2016)*

2.3.8 Comisión Federal de Competencia Económica

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) es un órgano constitucional autónomo establecido para garantizar la libre competencia y concurrencia, así como para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución, los tratados y las leyes. El primer organismo con este nombre fue creado en 1992, sin embargo, tras las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones de junio de 2013 promovidas por Enrique Peña Nieto, dicho organismo obtuvo autonomía y fue elevado a nivel constitucional, por lo que legalmente fue refundado en tal fecha.

En el artículo 28 de la CPEUM párrafo 14 establece:

Artículo 28.

...

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los

agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. (CPEUM, 2016)

A su vez en la ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Mayo de 2014 en su artículo 10 se establece:

Artículo 10.- *La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. (LFCE, 2014)*

2.3.9 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

En este apartado que le corresponde al INEE se hablara brevemente del Instituto como órgano autónomo constitucional cerrando este segundo capítulo que ira de la mano con el tercer capítulo de esta tesina donde se analizará exclusivamente y más a fondo al INEE.

Bajo el marco legal de la reforma educativa, la SEP era la única autoridad para evaluar al Sistema Educativo. Como respuesta a las crecientes demandas sociales para crear un organismo independiente que llevara a cabo evaluaciones confiables del Sistema Educativo Nacional, en el año de 2002 se estableció el INEE como organismo que apoyaba a las autoridades en las evaluaciones escolares y en el diseño de programas y acciones educativas.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002 durante el gobierno del entonces presidente Vicente Fox Quesada.

Antes de constituirse como organismo autónomo, operó en una primera etapa del 8 de agosto 2002 al 15 de mayo de 2012 como un descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y, en una segunda, del 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013 como un descentralizado no sectorizado. Como se establece en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, a partir del 26 de febrero de 2013 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se convirtió en un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Como se establece en el artículo 3° fracción IX de la CPEUM, el INEE será un órgano autónomo constitucional:

Artículo 3°.

...

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. (CPEUM, 2016)

En esta nueva etapa, el Instituto tiene como tarea principal coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en lo que se refiere a la educación básica y media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios.

Conclusiones

La teoría de la división de poderes respondió a una época en la que los principios liberales justificaron su organización, sin embargo, derivado de la necesidad social, se han creado órganos que realizan funciones de vigilancia y control a los demás poderes como necesidad para el funcionamiento democrático.

La función de garantizar derechos fundamentales debe estar inmersas en un nuevo diseño institucional con la creación de órganos constitucionales autónomos que permitan una mayor seguridad para su ejercicio. Un Estado en el que no se garantiza el derecho de acceso a la información pública a través de organismos autónomos y confiables, es un Estado condenado a la arbitrariedad, la corrupción y estancamiento social.

Es importante mencionar que muchos de estos órganos carecen de leyes que los organicen y marquen las pautas para su correcto funcionamiento. Aunado a esto, podemos observar, que la lectura que se desprende de la creación de éstos, es de una oportunidad para que el centralismo se cuele en nuestro sistema de gobierno, además, no debemos perder de vista el objetivo de estos institutos, la rendición de cuentas y la transparencia como prioridad.

Es importante mencionar también, que la designación de las cabezas de estos institutos debería tener especial cuidado, sobre todo, porque no son cargos de elección popular; por ende la designación colegiada debe ser garantizada, ya que, de lo contrario, la dependencia hacia alguno de los Poderes del Estado amenazaría la naturaleza misma de los órganos constitucionales autónomos.

La emergencia de los Órganos autónomos constitucionales entraña una forma de distribución y control del poder político, los cuales se encuentran sometidos a la prueba de su eficacia y eficiencia, pero cuyos resultados solo podrán conocerse en el mediano y largo plazo. Los ajustes estructurales que algunos de dichos

órganos han tenido en los últimos años significan cambios o ajustes para mantener su vigencia y utilidad institucional y política.

Al tratarse de un fenómeno relativamente reciente, acerca del cual la elaboración doctrinal está en marcha, me parece que aún hay mucho por definir y puntualizar. Es un tema importante para la vida constitucional del país, que interesa a los especialistas en el mismo, y al que se le está dedicando cada vez más páginas. Los órganos autónomos constitucionales han demostrado las ventajas que representan para la sociedad en su conjunto y que han sido más eficientes y valiosas entre más han definido su autonomía. Un ejemplo claro de esto lo tenemos en el Instituto Nacional Electoral.

Capítulo 3

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Introducción

En este tercer y último capítulo me centro en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, objeto de estudio de esta tesina, descifrando todo el instituto, su origen, sus funciones, facultades del instituto y los problemas que enfrenta el instituto frente a la coyuntura social.

Este capítulo reflejara lo estudiado en los dos capítulos anteriores, veremos como el INEE como Guy Peters lo explica, la interacción de la sociedad con las instituciones logra la legitimidad de la institución, y es en este capítulo donde a través de sus funciones y facultades veremos cómo será esa interacción con la sociedad para responder así a la pregunta de hipótesis de esta tesina, de como el INEE lograra fortalecerse como institución a través de su legitimidad.

También en este capítulo se reflejara lo estudiado en el segundo capítulo de esta tesina, al conocer que es un órgano autónomo constitucional y que límites y alcances tiene este, sabremos como el INEE modificó sus facultades al convertirse en órgano autónomo constitucional. También veremos que a partir de otorgarle el rango de órgano autónomo constitucional, fue creado para la prestación de un servicio y el desempeño de actividades especializadas que le corresponden al Estado y que son de interés público cumple con esta tarea, si es así veremos cómo cumple esta tarea y qué relación tiene con los problemas que enfrenta el INEE para logra ser una institución fuerte y aceptada por el gremio docente.

3.1 Origen del Órgano

La evaluación del sistema educativo en particular en educación básica ya existía en México antes del surgimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Desde la década de los setenta, la Secretaría de Educación Pública (SEP) aplicaba pruebas de rendimiento; su número aumentó en 1994 con las pruebas del Factor de Aprovechamiento Escolar de Carrera Magisterial y posteriormente con las de estándares nacionales en 1998. El nacimiento del INEE buscaba ser un avance cualitativo, por ello debe analizarse con una perspectiva más amplia, tomando en cuenta los cambios sociales y políticos ocurridos a fines del siglo XX y en los primeros años del XXI. (Riso, 2012,16)

Con el triunfo del Presidente Vicente Fox en julio del año 2000, México vio por primera vez un cambio de partido gobernante por vía electoral, acompañado de una creciente demanda de participación en la vida pública en especial de transparencia en el acceso a la información a la que respondieron medidas como la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información.

La cultura de la evaluación va de la mano con la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas que caracterizan a una sociedad democrática, por lo tanto, no es un elemento que dependa solamente de la voluntad de las autoridades o actores educativos sino que tiene que ver con la evolución del sistema sociopolítico en que el sistema educativo se desenvuelve. Entonces no resulta casual que el proceso de construcción e institucionalización de las prácticas de evaluación en el sistema educativo mexicano y, como parte fundamental de este proceso, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

(INEE), coincidan con la alternancia en el poder ejecutivo federal y la llamada “transición a la democracia” en México.

En educación, las tendencias autoritarias habían traído consigo que los resultados de evaluaciones del rendimiento escolar, aplicadas desde los años setenta no se difundieran ni se usaran para la rendición de cuentas o para dar sustento a las políticas educativas.

La evaluación del sistema educativo en particular en educación básica no comenzó en México con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Desde la década de 1970 la Secretaría de Educación Pública (SEP) aplicaba pruebas de rendimiento, y su número aumentó desde 1994 con las pruebas del Factor de Aprovechamiento Escolar de Carrera Magisterial, y desde 1998 con las de estándares nacionales. El nacimiento del INEE buscaba ser un avance cualitativo, pero además debe analizarse en una perspectiva más amplia, teniendo en cuenta los cambios sociales y políticos ocurridos a fines del siglo XX y en los primeros años del XXI. (Riso, 2012, 18)

3.1.2 Primera Etapa/2002

Este Instituto tuvo sus antecedentes en el proyecto realizado por Martínez Rizo en el estado de Aguascalientes en la década de los 80s, el proyecto incluyó la síntesis de indicadores estadísticos, información sobre las escuelas y, muy especialmente, el diseño y la aplicación de pruebas de rendimiento para primaria y secundaria.

La propuesta de crear el INEE se relacionaba, pues, con el proceso de democratización de la vida pública, en particular en lo relativo a transparencia. Que Vicente Fox captaba esa relación se hace evidente en la expresión que comenzó a utilizar desde los primeros días de su gestión, cuando comenzó a referirse al futuro organismo de evaluación como el IFE educativo. (Riso, 2012, 18) El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado

por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002 durante el gobierno del entonces presidente Vicente Fox Quesada.

Artículo 2°.- *El Instituto tendrá por objeto ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos. Será objeto de los programas, servicios y acciones del Instituto la educación de tipo básico, en sus niveles de preescolar, primaria y secundaria y la de tipo medio superior de bachillerato o profesional, tanto en modalidad escolar, en escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, como en las modalidades no escolarizada y mixta, incluyendo la educación para adultos, la educación especial, la indígena y la comunitaria. La educación superior no será objeto de la actividad del Instituto. (DOF, 2002)*

El INEE comenzó a operar en julio de 2003. En ese momento el sistema educativo contaba ya con muchas evaluaciones, pero éstas adolecían de limitaciones técnicas, ausencia de difusión y falta de articulación, lo que el INEE se propuso corregir.

De los tres retos que el INEE enfrentaba al nacer, se atendió muy bien el de mejorar la calidad técnica; el reto de la difusión tuvo avances parciales, pero sostenidos. En cambio se avanzó menos en lo relativo a la articulación de los esfuerzos de evaluación por instancias federales y estatales. En 2005 y 2006 se dieron algunos pasos en este sentido, con reuniones del INEE con la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP, y con participación de las áreas de planeación y evaluación de todas las entidades federativas, de las que resultó un proyecto para crear un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que no llegó a ponerse en marcha.

3.1.2 Segunda etapa/2012

El 15 de mayo de 2012, el Presidente Felipe Calderón, firmó un decreto que brindaba autonomía técnica, operativa y de decisión al instituto, fue publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de los cambios estipulados en el decreto está la integración del instituto, el cual quedó conformado por un Órgano de Gobierno, una Junta Técnica, un Presidente, un Consejo Social de Evaluación de la Educación y un Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas.

El Órgano de Gobierno quedó integrado por tres miembros de la Junta Técnica, excluyendo a su Presidente, por un representante de la Secretaría de Educación Pública, uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y uno del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, quien lo presidió; y la Junta Técnica integrada por el Presidente del instituto y cuatro miembros que fueron nombrados por el Ejecutivo Federal.

El Presidente del Instituto fue designado por el Presidente de la República para un periodo de cuatro años, siendo el primero Mario Rueda Beltrán. El Consejo Social de Evaluación de la Educación contó con la participación de: el Secretario de Educación Pública, o su representante, quien lo presidió, tres secretarios de educación pública de las entidades federativas, un representante del Instituto Federal Electoral que tuviera competencia en materia de educación cívica; un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; dos titulares de instituciones de educación superior o de investigación educativa; dos representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; tres representantes de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la educación; dos representantes de organizaciones de padres de familia y cuatro académicos reconocidos en materia de educación.

El decreto presentado por el en ese entonces Presidente de la Republica Felipe Calderón Hinojosa en el cual se reforma el decreto presentado por su antecesor Vicente Fox Quesada, le otorgo al INEE una personalidad jurídica propia no sectorizada, como lo muestra el artículo 1 de ese decreto:

Artículo 1.- *El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio legal en la ciudad de México, que podrá establecer oficinas en cualquier lugar de la República. (DOF, 2012)*

3.1.3 Tercera etapa/2013 La Reforma Educativa

Desde el primer día de su gobierno, el presidente Enrique Peña Nieto anunció una gran transformación educativa. Se trataba de una reforma para recuperar la rectoría del Estado en este sector; mejorar la calidad y evaluar el desempeño de los maestros. A nueve días de su mandato, la iniciática de modificación a los artículos 3 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue entregada a la Cámara de Diputados.

En este proyecto, el gobierno de la Republica estableció un nuevo modelo de ingreso y promoción magisterial a través de evaluaciones. Fue aprobada por el Congreso de la Unión el 21 de diciembre de 2012, La nueva redacción del artículo tercero estipula que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan.

Las ventajas de la transformación constitucional, consisten en que el mérito profesional será la única forma de ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tendrá plena autonomía. La norma para el INEE regula el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, en el que se define la evaluación de más de un millón de profesores de educación básica y media superior.

La ley General del Servicio Profesional Docente establece la evaluación del desempeño docente y sus programas de regularización. A través de los cambios a la Ley General de Educación, se crea el Sistema de Información y Gestión Educativa. El proceso legislativo de cambios en el sistema nacional de enseñanza concluyó en septiembre de 2013 con la entrada en vigor de las tres normas antes citadas.

3.1.4 Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley general de Educación.

El 11 de Septiembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley general de Educación. En sus artículos reformados 12 y 13 es donde se generaliza todos los derechos y obligaciones que tiene la población y el gobierno hacia el tema de la Educación. (Ley General de Educación, 2013)

Aunque la Reforma educativa no hace ninguna referencia al hecho de que el estado es el obligado a dar servicios de educación, se puede afirmar que la educación elemental permanece como una obligación para el Estado Mexicano, garantizándose su gratuidad en cuanto a la prestación del servicio y de los libros de texto. Resulta importante invocar el artículo 3° y 6° de la Ley General de Educación vigente, que a la letra dicen:

“Artículo 3o.- El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior...”

“Artículo 6o.- La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.”

3.1.5 Decreto por el que se expide la ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

El 14 de agosto de 2013 el Secretario de Educación Pública, licenciado Emilio Chuayffet Chemor, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del INEE, la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados el 22 de agosto del mismo año y un día después por el Senado de la República. Lo anterior permitió que el 10 de septiembre del mismo año el Presidente de México, licenciado Enrique Peña Nieto, promulgará esta nueva Ley. Es así como el 11 de septiembre de 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Con ello, el Estado reconoce el valor potencial de una evaluación técnica, profesional e independiente en tanto herramienta para favorecer el cabal cumplimiento del derecho a la educación.

Con esta nueva ley el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación gana plena autonomía al ser reconocido como un órgano autónomo constitucional, como lo establece el artículo 22 de la Ley del INEE:

Artículo 22. El Instituto es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme lo dispone la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Instituto contará con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna.

3.2 Funciones del Órgano. El INEE del 2002.

El 8 de agosto de 2002 el Ejecutivo Federal emitió el decreto de creación del INEE. La necesidad de un organismo evaluador, cuya creación estaba prevista desde diciembre de 2000, es reconocida por diferentes sectores y fuerzas políticas. No obstante, existen diferencias de opinión sobre sus finalidades y la personalidad jurídica que debería tener. Uno de los puntos de mayor controversia fue la utilidad que tendría para mejorar la educación, lo que está relacionado con las atribuciones del instituto y el tipo de medidas que se tomarán para remediar los problemas detectados. (Observatorio, 2002)

En cuanto a la personalidad jurídica del INEE el dilema era: o se creaba un organismo independiente y plenamente autónomo mediante una iniciativa de ley del Congreso o, por el contrario, se creaba por decreto presidencial como organismo del sector educativo, presidido por el secretario de Educación Pública. El Ejecutivo optó por esta última vía, pero dejó abierta la posibilidad para que los legisladores le dieran al instituto una base legal más amplia y mayor autonomía.

La figura jurídica que establece es la de "organismo público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio..." (Artículo 1°).

Como se puede advertir, se precisa la naturaleza técnica del instituto, pero no se incluye la palabra autónomo. Además, se anota claramente que la educación

superior no será objeto de la actividad del instituto; sólo la básica y media superior, en sus diferentes niveles y modalidades. Esta delimitación seguramente se introdujo por razón del carácter autónomo de un buen número de instituciones de enseñanza superior y ante las posibles interferencias con los procedimientos que las propias instituciones de este nivel tienen ya establecidos. (Observatorio, 2002)

También debió gravitar la experiencia del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), cuyos exámenes se han extendido de la educación media superior al posgrado. Queda sin resolver, no obstante, la capacidad jurídica del nuevo organismo para realizar evaluaciones en los bachilleratos que dependen del sistema de universidades públicas autónomas.

3.2.1 Funciones del Órgano. El INEE Autónomo.

A mediados de 2013 se reconstituye el viejo INEE en uno nuevo, al que se le dota de autonomía constitucional y se le convierte en un organismo de Estado, cuyo fin principal es coadyuvar a garantizar que todos los niños y jóvenes del país reciban una educación de calidad. Para lograr este objetivo, al INEE se le mandata, entre otras cosas, a: evaluar distintos componentes, resultados y procesos del Sistema Nacional de Evaluación (SEN); emitir lineamientos que regulen las evaluaciones que realicen las autoridades educativas en el marco de sus competencias; y difundir directrices que se basen en resultados de las evaluaciones para orientar la toma de decisiones en materia de educación obligatoria. (Backhoff, 2015)

La reforma del marco jurídico constitucional y legislativo 2013 transformó al INEE en un organismo constitucionalmente autónomo y, además de ratificarle las atribuciones que tenía desde su origen (evaluaciones, sistematización, investigación, análisis y difusión de la información educativa), le otorgó otras nuevas en dos principales aspectos:

a) En tanto máxima autoridad en materia de evaluación educativa, por su carácter de instancia de coordinación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, y por las atribuciones que ahora tiene para regular y, en algunos casos, validar todas las actividades de evaluación educativa que realicen las autoridades federales, estatales y municipales,

b) Por el papel estratégico que se le otorgó en el diseño, la regulación, supervisión e incluso la operación de algunos aspectos del Servicio Profesional Docente (SPD) de la educación básica y media superior (federales, estatales y municipales). (Educación, 2015)

Por supuesto, este cambio en la base jurídica y en las atribuciones del INEE, como lo señala Backhoff, obliga al INEE a tener una mayor coordinación con la SEP y los gobiernos de los estados, en la compleja trama de atribuciones concurrentes y exclusivas del marco jurídico de la evaluación educativa y, sobre todo, del SPD.

Como nuevas funciones atribuidas tendrá a su cargo la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el cual tiene como finalidad garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, mediante la obtención, generación y difusión de información confiable, pertinente y técnicamente idónea, según afirma el proyecto de Ley para regular a este Instituto. (Martínez, 2013)

Para lograr tal objetivo, el INEE deberá evaluar la calidad, el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN), así como sus componentes y procesos, en la educación básica y media superior, tanto pública, como privada, según lo dispuesto en el capítulo primero en la Ley del INEE. De acuerdo con estas disposiciones legales, en su artículo sexto, establece que el INEE; fungirá como autoridad, a nivel nacional, en materia de evaluación educativa. Además,

establecerá una política nacional de evaluación de la educación que contribuya a mejorar la calidad del SEN.

***Artículo 6°.** La evaluación a que se refiere la presente Ley consiste en la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido.*

Fue este proceso de Reforma Educativa, que por Ley, el INEE también se encarga de la difusión pública de resultados de la evaluación de personas, instituciones, subsistemas y la del sistema educativo en su conjunto. Además de diseñar las evaluaciones para profesores y alumnos, el INEE tendrá que “realizar y promover estudios o investigaciones de carácter evaluativo de las políticas y programas educativos”.

Aunado a ello, al INEE le corresponde participar, en las representaciones de México, ante organismos internacionales de evaluación de la educación en ejercicio de sus atribuciones, así como coordinar la participación del país en proyectos internacionales de evaluación. Es de resaltar que actualmente es el INEE quien en colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aplican a estudiantes de 15 años la prueba internacional PISA.

3.3 Organización del INEE como órgano descentralizado.

En esta primera etapa el INEE estuvo conformado según lo estipulado en el decreto expedido por el presidente Vicente Fox Quesada en el año 2002 de la siguiente manera.

- Junta Directiva conformada por:

El Secretario de Educación Pública, quien la presidirá;

El Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

El Subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública;

El servidor público que designe el Secretario de Hacienda y Crédito Público;

El Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.;

El Director General del Centro de Investigación de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional;

El Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, y

El Director General del Instituto Mexicano del Petróleo.

El Presidente de la Junta Directiva invitará a participar como miembros de la misma a: un representante de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro, Asociación Civil; el Presidente de Transparencia Mexicana, Asociación Civil; un representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; el Presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, Asociación Civil; el Presidente de la Unión Nacional de Padres de Familia, Asociación Civil; un representante de la Comisión de Educación del Sector Empresarial; y el Presidente de Observatorio Ciudadano, Asociación Civil.

(Decreto, 2002, Artículo 8)

Los integrantes de la Junta Directiva designarán a sus respectivos suplentes. La pertenencia a la Junta será honoraria. Los cargos de secretario y prosecretario de la Junta Directiva serán ocupados respectivamente por el Coordinador de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal de la Secretaría de Educación Pública, y por la persona que designe la propia Junta, a propuesta de su Presidente. (Decreto, 2002, Artículo 8)

- Director General

El Director General del Instituto será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Secretario de Educación Pública, por la Junta Directiva. El nombramiento deberá recaer en la persona que reúna los requisitos establecidos en el artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, además de acreditar experiencia en el campo de la evaluación educativa. El Director General durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser designado por un período más. (Decreto. 2002. Artículo 11)

- Consejo Técnico

Estará integrado por dieciséis expertos en los campos de la evaluación o de la investigación educativa. Los miembros del Consejo Técnico serán designados por la Junta Directiva en consideración a sus méritos personales. Las propuestas respectivas serán presentadas debidamente fundadas por los miembros de la propia Junta Directiva. El Consejo Técnico será presidido por uno de sus miembros, designado para ello por la Junta Directiva. El Presidente durará cuatro años en su cargo. Los miembros del Consejo Técnico durarán en su cargo ocho años, pudiendo ser designados nuevamente por una sola vez. Cada año serán sustituidos cuatro de los miembros del Consejo Técnico. (Decreto, 2002, Artículo 13)

- Consejo Consultivo

La Junta Directiva instruirá al Director General del Instituto para la formación del Consejo Consultivo al que serán invitados a participar los responsables de las áreas de evaluación educativa de las treinta y dos entidades integrantes de la Federación. Fungirá como Secretario Técnico del Consejo Consultivo, el Director General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública. La pertenencia a este órgano será honoraria. (Decreto.202, Artículo 16)

- Órgano de Control Interno

El Instituto contará con un Órgano de Control Interno que formará parte de su estructura. El titular de dicho órgano, así como los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades serán nombrados y removidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán. (Decreto. 2002, Artículo 18)

- Órgano de Vigilancia

El Órgano de Vigilancia del Instituto estará integrado por un Comisario Público propietario, y un suplente, quienes serán designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes ejercerán las facultades que les confiere el Capítulo VI de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

3.3.1 Organización del INEE como Órgano Autónomo Constitucional.

El Instituto estará integrado por:

- Junta de Gobierno

La Junta es el órgano superior de dirección del Instituto. Estará compuesta por cinco integrantes, denominados Consejeros, quienes deberán contar con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto. (Decreto, 2013, Artículo 31)

En caso de falta absoluta de un Consejero, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos

de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal. (Decreto, 2013, Artículo 32)

- Consejero Presidente

Los integrantes de la Junta, por voto mayoritario de tres de sus integrantes, nombrarán a quien fungirá como Presidente, quien desempeñará dicho cargo por un periodo no mayor de tres años, sin posibilidad de reelegirse. La ausencia temporal del Presidente será suplida por el integrante que la Junta determine. (Decreto, 2013, Artículo 37)

- Órganos Colegiados

El Instituto, además del Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación establecido en la Ley, tendrá el Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas, el Consejo Pedagógico de Evaluación y los Consejos Técnicos Especializados como órganos colegiados de consulta y asesoramiento que coadyuvarán a la realización de su objeto y propósitos. La Junta podrá determinar la creación de otros órganos colegiados cuando así lo considere pertinente. Cada Consejo será presidido por el Consejero que para ello determine la Junta. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 21)

1. Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación

El Consejo Social será presidido por el Consejero Presidente; fungirá como Secretario de Actas el Titular de la Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social o el servidor público de jerarquía inmediata que dicho titular designe. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 26)

Constará de 11 miembros de pleno derecho y dispondrá de cuatro lugares adicionales en cada sesión. Los 11 miembros de pleno derecho serán representantes de organizaciones de la sociedad civil cuyo propósito sea el estudio de la educación y la elaboración de propuestas para su mejoramiento. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 27)

2. Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas

La Junta designará a un Consejero para que presida el Consejo de Vinculación. El Secretario de Actas será el Titular de la Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social o el servidor público de jerarquía inmediata que dicho titular designe. Podrán participar en las sesiones otros servidores públicos del Instituto a quienes invite la Junta. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 34)

El Consejo de Vinculación estará integrado por los servidores públicos que para tal efecto designen los titulares de las secretarías de educación u organismos equivalentes en las entidades federativas; de preferencia dicho servidor público será el titular de la instancia de evaluación educativa de la entidad. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 35)

3. Del Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa

La Junta designará al Consejero que presida el Consejo Pedagógico. El Secretario de Actas será el Titular de la Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social o el servidor público de jerarquía inmediata que dicho titular designe. Podrán participar en las sesiones otros servidores públicos del Instituto a quienes invite la Junta. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 40)

El Consejo Pedagógico estará integrado por 18 profesionales de la enseñanza y la gestión escolar que se encuentren en funciones. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 41)

4. Consejos Técnicos Especializados

El Instituto contará con seis Consejos Técnicos Especializados

Los Consejos Técnicos Especializados se organizarán en seis colegiados:

- a) Evaluación de la oferta educativa;
- b) Evaluación de resultados educacionales;
- c) Evaluación del desempeño de docentes y directivos escolares;
- d) Evaluación de política y programas educativos;
- e) Integración de información y diseño de indicadores; y
- f) Fomento de la cultura de la evaluación educativa. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 47)

Cada Consejo Técnico será presidido por un Consejero de la Junta. El Secretario de Actas de cada uno de estos consejos será el servidor público del Instituto que para tal fin designe la Junta. Cada Consejo Técnico estará integrado por al menos tres y hasta cinco especialistas nacionales o extranjeros que serán designados por la Junta para un periodo de cinco años, renovable en una sola ocasión. La mayoría de los consejeros técnicos deberán ser de nacionalidad mexicana. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 49)

- Unidades Administrativas

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Instituto contará con los Órganos y Unidades Administrativas siguientes.

1. Unidad de Normatividad y Política Educativa. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 59)
2. Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 64)

3. Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 70)
4. Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 75)
5. Unidad de Administración. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 79)

- Contraloría Interna

En términos de lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de INEE, la Contraloría Interna es el órgano de control, vigilancia, auditoría y fiscalización de las actividades del Instituto. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 83.

La contraloría interna es importante dentro la Organización del INEE para Auditar con calidad, imparcialidad, eficiencia y honestidad con apego a las Normas y Procedimientos de Auditoría. Buscar y promover la transparencia en la aplicación de los recursos desarrollando un sistema de control integral en la Dependencia, comprobando el adecuado desempeño de los servidores públicos en apego a las disposiciones legales y con una amplia participación ciudadana para un mayor beneficio de la sociedad.

3.4 Facultades del INEE como Órgano Descentralizado.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue creado en 2002 con el fin de ofrecer datos y herramientas para la evaluación del sistema educativo mexicano en los niveles de educación básica y media superior, Estas funciones las lleva a cabo a través de diversos estudios, levantamiento de datos y trabajos de evaluación que le permiten elaborar indicadores sobre el estado del sistema educativo, promover y difundir los resultados de las evaluaciones.

A su vez tiene como objeto generar, aportar y difundir información que permita a las autoridades federal y locales evaluar diferentes componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional en sus respectivos ámbitos de

competencia, a fin de tomar decisiones que contribuyan a mejorar su calidad. La materia de los programas, servicios y acciones del INEE es la evaluación de la educación obligatoria: preescolar, primaria y secundaria, así como la educación media superior, tanto pública como privada. Además, ha de contribuir a la evaluación de la formación inicial y continua de los docentes, para adultos, la especial e indígena.

Además el Instituto debe contribuir en garantizar el derecho a la educación, ayudar en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la misma y fomentar la equidad en la distribución de oportunidades educativas, con fundamento en lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación.

3.4.1 Facultades de los Miembros del INEE como Órgano Descentralizado.

- Junta Directiva

Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y prioridades a las que deberá sujetarse el Instituto, relativas a la productividad, comercialización de servicios, investigación y administración general; Autorizar los programas y presupuestos del Instituto, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable; Aprobar cada año los estados financieros del Instituto y autorizar su publicación, previo informe de los comisarios y el dictamen de los auditores externos; Establecer, con sujeción a las disposiciones legales, las normas necesarias para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que el Instituto requiera, con excepción de aquéllos de su propiedad que la Ley General de Bienes Nacionales considere del dominio público de la Federación; Designar al Presidente y a los miembros del Consejo Técnico del instituto; así como autorizar las remuneraciones por la realización de los trabajos específicos que les encomiende el propio Consejo; Aprobar el Estatuto Orgánico del Instituto y el proyecto de estructura orgánica, previa opinión de las

dependencias competentes; así como el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público; Las demás que, con el carácter de indelegables, se le atribuyan en los términos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y otras disposiciones legales aplicables. (Decreto, 2002, Artículo 9)

- Director General

Administrar y representar legalmente al Instituto; Ejecutar, instrumentar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta Directiva; Presentar a consideración y, en su caso, aprobación de la Junta Directiva el Estatuto Orgánico del Instituto, así como el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público; Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos; Formular anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto, para someterlo a la aprobación de la Junta Directiva; Nombrar al personal del Instituto; Someter a la Junta Directiva y publicar el informe anual sobre el desempeño de las funciones del Instituto; Recabar información y elementos estadísticos sobre las funciones del Instituto para mejorar su desempeño, y Las que le confieran las demás disposiciones jurídicas aplicables. (Decreto, 2002, Artículo 12)

- Consejo Técnico

Establecer los lineamientos técnicos y académicos que guiarán el trabajo del Instituto en materia de evaluación educativa y tomar las decisiones correspondientes, con base en lo que establezca el Estatuto; Asesorar a la Junta Directiva y al Director General para el mejor desempeño de sus atribuciones y dictaminar sobre las cuestiones de naturaleza técnica y académica que dichas instancias sometan a su consideración; Conocer los programas de trabajo anuales y de mediano plazo que elabore la Dirección General y, en su caso,

recomendar a la Junta Directiva su aprobación, o proponer los ajustes técnicos que considere necesarios; Dictaminar sobre la calidad de los instrumentos que utilice el Instituto indicando si reúnen las condiciones para ser utilizados operativamente, así como valorar sus aspectos académicos y técnicos, y Evaluar técnica y académicamente los informes que presente la Dirección General respecto de los resultados de los programas de trabajo del Instituto y, en su caso, recomendar su aprobación por la Junta Directiva. (Decreto, 2002, Artículo 14)

- Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo fungirá como órgano de consulta del Instituto y como enlace para fortalecer la colaboración entre las autoridades educativas federal y local en materia de evaluación educativa. (Decreto, 2002, Artículo 16)

3.4.2 Facultades del INEE como Órgano Autónomo Constitucional

Con la reforma al artículo 3° Constitucional, se establece que para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y que el INEE tendrá por objeto coordinar dicho Sistema, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN) en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. Asimismo, el Instituto diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del SEN respecto a los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como, de las características de Instituciones Políticas y programas educativos.

Le corresponde al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello debe:

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

3.4.3 Facultades de los Miembros del INEE como Órgano Autónomo Constitucional

- Junta de Gobierno

Expedir, a propuesta del Presidente, el Estatuto, los manuales de organización y de procedimientos, así como las demás normas de aplicación general necesarias para el funcionamiento y operación del Instituto; Nombrar, a propuesta del Presidente, al Secretario Técnico, quien también fungirá como secretario de la Conferencia; Aprobar, a propuesta del Presidente, el presupuesto del Instituto; Aprobar los proyectos y acciones para el cumplimiento del objeto del Instituto y para la colaboración y coordinación con las Autoridades Educativas; Aprobar las bases para establecer los vínculos necesarios para formalizar la participación, colaboración y coordinación en materia de evaluación educativa con las Autoridades Educativas, instituciones académicas y de investigación, organizaciones nacionales y extranjeras, así como con organismos internacionales. (Decreto, 2013, Artículo 38)

- Consejero Presidente

Tener a su cargo la administración del Instituto; Representar legalmente al Instituto y otorgar, sustituir y revocar poderes para pleitos y cobranzas, de conformidad con las disposiciones aplicables y previa autorización de la Junta; Presentar a la Junta, para su aprobación, el Estatuto, los manuales de organización y de procedimientos, así como las demás normas de aplicación general necesarias para el funcionamiento y operación del Instituto; Proponer a la Junta, para su designación, a los titulares de las unidades administrativas previstas en el Estatuto; Elaborar y presentar a la Junta para su aprobación, el proyecto de presupuesto del Instituto; Enviar al Poder Ejecutivo Federal el presupuesto del Instituto aprobado por la Junta, en los términos de la ley de la materia; Presentar anualmente a la Junta, dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión del ejercicio fiscal, un informe de la gestión y de los estados financieros del Instituto; Recibir del titular del Órgano Interno de Control los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del Instituto, así como hacerlos del conocimiento a la Junta.

- Órganos Colegiados

1. Del Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación

Es un órgano colegiado de consulta del Instituto que tiene como propósito facilitar la participación activa y equilibrada de los actores del proceso educativo y de los sectores social, público y privado; su función es conocer, opinar y dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones que realice el Instituto, así como a las directrices que de ellos se deriven y a las acciones para su difusión. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 33)

2. Del Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas

Fungirá como órgano de enlace con las entidades federativas a fin de fortalecer la colaboración y articulación en materia de evaluación educativa; Colaborará en la gestión de información que en su caso solicite el Instituto a las entidades;

Propondrá las actividades específicas de colaboración y coordinación para los procesos de evaluación de los sistemas educativos nacional y de las entidades federativas; Contribuirá a fomentar una cultura de la evaluación mediante la difusión y uso de resultados de las distintas evaluaciones que se realicen en el Sistema. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 33)

3. Del Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa

El Consejo Pedagógico tiene como finalidad asesorar a la Junta y a las unidades del Instituto en materia de propósitos, contenidos, consecuencias y usos de las evaluaciones para la mejora de las prácticas de enseñanza y de la gestión escolar. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 40)

4. De los Consejos Técnicos Especializados

El Instituto contará con seis Consejos Técnicos Especializados cuyo propósito principal es coadyuvar en la realización de sus atribuciones a través del asesoramiento técnico y metodológico en materia de evaluación educativa. (Estatuto INEE, 2013. Artículo 47)

- Unidades Administrativas

1. Unidad de Normatividad y Política Educativa

Dirigir la integración de los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, promoviendo que éstas atiendan la diversidad y equidad; Determinar las estrategias para dar seguimiento a la aplicación, por parte de las Autoridades Educativas, de los lineamientos de evaluación que emita el Instituto; Dirigir la integración de directrices para orientar la formulación de políticas que busquen mejorar la calidad de la educación, con base en los resultados de las evaluaciones y estudios del propio Instituto; Planear y coordinar la elaboración de los programas de formación y capacitación para los participantes en los procesos de evaluación realizados por el propio Instituto o por las Autoridades Educativas;

Establecer los mecanismos de supervisión de los procesos de evaluación vinculados con el Servicio Profesional Docente; . Establecer las políticas de vinculación de las oficinas del Instituto en las entidades federativas con autoridades educativas locales y representaciones federales. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 59)

2. Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

Planear y coordinar el diseño y desarrollo de las mediciones y evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, a fin de generar información y conocimiento sobre la calidad de la educación en contextos escolares y socioculturales diversos; Definir los propósitos y alcances de los proyectos de evaluación de componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, así como coordinar la elaboración de los marcos conceptuales, estrategias, métodos e instrumentos apropiados; Dirigir los trabajos para el establecimiento e integración de lineamientos técnicos para el diseño, desarrollo y análisis de las evaluaciones de componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional; Coordinar la definición de estrategias para intercambiar, con diversas instancias y organismos, información y conocimiento técnico o metodológico en materia de evaluación de distintos componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, en colaboración con otras Unidades del Instituto; Establecer los criterios y mecanismos para promover, en coordinación con la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación, investigaciones que apoyen el desarrollo de metodologías e instrumentos para evaluar diversos componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, en contextos socioeconómicos y culturales diversos; Coordinar tareas de asesoría respecto del diseño y aplicación de instrumentos de medición para las evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional que realicen las Autoridades Educativas en el marco de sus atribuciones y competencias. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 64)

3. Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

Coordinar la identificación de información clave derivada del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y establecer los lineamientos y mecanismos para desarrollar un Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones; Planear y dirigir el diseño, desarrollo e integración de indicadores y estadísticas educativas para apoyar la evaluación de distintos aspectos del Sistema Educativo Nacional y el mejoramiento de la calidad de la educación obligatoria; Participar en la elaboración, seguimiento y difusión de la Política Nacional de Evaluación Educativa; Dirigir la participación del Instituto en las iniciativas sobre indicadores y sistemas de información educativa de organismos nacionales e internacionales; Dirigir la vinculación del Instituto con las áreas de planeación o estadística del sector educativo así como con el sector académico en temas relacionados con el intercambio de información estadística; Establecer una política general de difusión de resultados de las evaluaciones desarrolladas por el Instituto; Establecer estrategias y acciones de promoción del uso de la información y el conocimiento que produce el Instituto, a fin de fortalecer la cultura de la evaluación; Coordinar la identificación, monitoreo, estudio, diseño y desarrollo de innovaciones para mejorar la calidad de la educación; Definir, en coordinación con otras Unidades, estrategias para el intercambio con diversas instancias y organismos de información y conocimiento técnico o metodológico en materia de evaluación de diversos componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 70)

4. Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social

Coordinar la integración del Programa Estratégico de Desarrollo Institucional de corto, mediano y largo plazo, y dar seguimiento a su implementación, con la colaboración de las otras Unidades; Coordinar el seguimiento de la implementación de la Política Nacional de Evaluación; Proponer políticas y disposiciones normativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de

Evaluación Educativa, con fundamento en lo dispuesto en la Ley, en el presente Estatuto y demás disposiciones administrativas aplicables; Planear y coordinar la gestión y funcionamiento de los distintos órganos colegiados del Instituto y de la Junta; Definir y coordinar la estrategia de vinculación internacional y sus actividades de seguimiento; Diseñar los criterios para el fortalecimiento de la imagen institucional; Coordinar el diseño y operación de la política de comunicación social del Instituto y de los programas y acciones correspondientes; Fungir como Secretario Técnico de la Conferencia y de la Junta. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 75)

5. Unidad de Administración

Vigilar que se proporcionen a las unidades administrativas del Instituto los servicios de apoyo administrativo, jurídico, de diseño de sistemas y equipamiento informático, así como de comunicaciones; Proponer al Presidente, para su aprobación por la Junta, las normas y procedimientos necesarios para la regulación del Servicio Profesional del Instituto; Autorizar las modificaciones a la estructura orgánica ocupacional y salarial que, desde el punto de vista técnico, organizacional y operacional, resulten necesarias conforme a los lineamientos aprobados por la Junta; Autorizar la realización de procesos de adjudicación y, en su caso, la formalización de contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquel en el que se solicite, y que estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en el que se prevé el inicio de su vigencia; Vigilar la elaboración de los estados financieros, la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública y su presentación a las autoridades competentes, así como la atención a las instancias fiscalizadoras; Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, en el ámbito de su competencia; Coordinar la atención de los asuntos jurídicos del Instituto; Coordinar la asesoría en materia jurídica de las funciones del Presidente y de los Consejeros. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 79)

- Contraloría Interna

La Contraloría Interna tendrá competencia territorial en toda la república mexicana para recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías internas, y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y los inherentes a las infracciones cometidas por licitantes, proveedores, y/o contratistas a las normas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; de obras públicas y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables. (Estatuto INEE, 2013, Artículo 83)

Conclusiones

A finales de 2008 cuando el INEE ya había cumplido la mitad de una década se concluyó que se habían cumplido casi todas las metas que el INEE se había fijado. Teniendo en cuenta la complejidad que supone la consolidación de instituciones públicas, se creyó posible afirmar que el Instituto había llegado a un grado de madurez significativo en un lapso bastante corto, lo que no quería decir que no hubiera aspectos menos sólidos que deberían fortalecerse.

El Instituto se había fijado tres metas desde su creación, dos de los cuales se lograron cumplir, se atendió muy bien el de mejorar la calidad técnica; en la meta de difusión se tuvieron avances parciales pero sostenidos. Uno de los principales problemas que enfrentó el Instituto en esta primera etapa fue en la evaluación, hubo menos esfuerzos de evaluación por instancias federales y estatales. En 2005 y 2006 se dieron algunos pasos en este sentido, se creó el proyecto del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, reuniones que sostuvo el INEE con la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP, con participación de las áreas de planeación y evaluación de todas las entidades federativas se planteó poner en marcha este sistema pero no se lograron avances.

Además del problema que enfrentaba el INEE con el factor de la evaluación y que era un grave problema porque era la esencia de creación del Instituto. Hacían falta mecanismos sistemáticos de interlocución con autoridades federales, en especial las que tenían más relación con los resultados, como las direcciones generales de la Subsecretaría de Educación Básica, para lograr que los resultados fueran interpretados correctamente y, sobre todos, aprovechar sistemáticamente políticas que llevaran a la mejora educativa.

Las posturas críticas provenían de dos sectores: algunos legisladores veían la creación del INEE por decreto como una invasión a su ámbito de competencia,

en tanto que representantes del sector privado temían que, al no ser totalmente autónomo de la SEP, se tradujera en subordinación y, por ende, en falta de transparencia en la difusión de resultados como la que había prevalecido. Sin embargo, el diseño de la estructura de gobierno y la manera en que se puso en marcha el INEE le dieron de hecho, mucha autonomía.

Desde su origen se cuestionó que el INEE naciera por decreto presidencial y dentro de la Secretaría de Educación Pública, esto implicaba ser juez y parte dentro del proceso de evaluación, por la posible subordinación que el Instituto habría tenido en su funcionamiento y criterios de decisión. Era un instituto que se alimentaba con mucha información interna de la SEP y otras instancias gubernamentales, y esa información la tenía que procesar y posteriormente actuar desde fuera para lograr una evaluación objetiva y rigurosa, algo que no lograba concretar el Instituto por la subordinación a la que estaba sujeto.

Se puede sintetizar que para lograr los objetivos que se trazó el INEE desde su creación en 2002 se necesitaba de una plena autonomía, citando a David Calderón Martín del Campo “La esperanza de que la evaluación no sea un reporte confidencial que el poderoso usa o desecha a conveniencia, sino que nos ponga a todos en presencia de todos, para dar nuestro mejor esfuerzo y determinar un rumbo común es el mejor futuro del Instituto”

En un artículo escrito por Eduardo Backhof (Backhoff, 2015) en el universal, se muestra como desde la reforma educativa de 2013 que le otorgo autonomía constitucional el INEE se encuentra entre dos polos opuestos o dos racionalidades distintas: la académica por vocación y la política por mandato. La primera privilegia la razón, la toma de decisiones basadas en evidencias, el estudio pausado y riguroso, el método científico y los argumentos técnicos. La segunda privilegia la oportunidad de acción, la coyuntura política, el costo de oportunidad, el consenso de opinión, la imagen social, el respaldo mediático y la racionalidad partidista o gremial. Dentro de esta lógica, Backhoff agrega, las

decisiones y posturas del INEE frente a la evaluación, donde se tiene un carácter eminentemente político.

La autonomía no deriva solo de un marco jurídico, sino de la voluntad y la capacidad de cualquier institución o grupo social para ejercerla y consolidarla en los hechos, el INEE deberá ejercer su plena autonomía entre los límites de colaboración y subordinación principalmente con la SEP, para que lo político no agrave lo académico.

En la primera etapa del INEE: formalmente no era una institución autónoma pero en los hechos defendió la autonomía que requería para el ejercicio de sus labores técnicas o académicas. La reforma del marco jurídico constitucional y legislativo de 2013 transformo al INEE en un organismo constitucionalmente autónomo y, además de ratificarle las atribuciones que tenía desde su origen, le otorgo otras nuevas en dos principales aspectos:

a) Máxima autoridad en materia de evaluación educativa, por su carácter de instancia de coordinación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, y por las atribuciones que ahora tiene para regular y, en algunos casos, validar todas las actividades de evaluación educativa que realicen las autoridades federales, estatales y municipales

b) Por el papel estratégico que se le otorgó en el diseño, la regulación, supervisión e incluso la operación de algunos aspectos del Servicio Profesional Docente (SPD) de la educación básica y media superior (federales, estatales y municipales).

Uno de los principales retos que debe enfrentar el INEE ya como Órgano Autónomo Constitucional, es comunicar que es el instituto, lo que hace, los beneficios de la reforma educativa y aquellos relacionados con la evaluación. Debe fortalecerse significativamente la presencia del INEE en las entidades

federativas y estar más cerca del lecho educativo, contribuir al desarrollo de las capacidades locales para utilizar la evaluación para la mejora y para realizar la evaluación propia, fortaleciendo día con día la cultura de la evaluación. Como instituto debe contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación mediante el uso de resultados de la evaluación en la definición de políticas públicas y en la escuela misma.

Conclusiones.

Esta tesina tuvo como objetivo hacer una radiografía del proceso de construcción del órgano garante de la evaluación educativa en México. Dicho proceso dio inicio con la reforma educativa aprobada en 2013, en esta reforma, a diferencia de las anteriores no se planteó como eje central el cambio curricular, se buscó como prioridad la calidad educativa como un derecho para todos los niños, niñas y adolescentes. 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 los aprendizajes de los alumnos.

Enfrentar este nuevo contexto ha llevado a tratar de concretar el propósito fundamental de la evaluación educativa. ¿Para qué evaluamos? ¿De qué nos sirve evaluar si ya sabemos cómo estamos?, y lo más importante, ¿qué hacemos con los resultados de la evaluación? El problema que enfrenta la educación en México no es la norma en sí, sino que esta norma se desarrolla en un sistema imperfecto, hoy las discusiones sobre la educación, se centran en cargarles el peso de los resultados de la evaluación de los logros educativos de los estudiantes a los profesores, y no se responsabiliza a un sistema educativo anquilosado, anacrónico y agotado.

La evaluación docente es una condición necesaria para mejorar la práctica de los profesores, y así lograr un logro educativo, existen muchos debates actuales sobre qué peso específico se le debe atribuir al docente en ese proceso de lograr una educación de calidad. El docente ocupa un lugar central en la reforma educativa y por ende en la evaluación. Dicha evaluación debe estar orientada en medir y valorar los conocimientos, habilidades pedagógicas y didácticas del docente, y la capacidad del mismo para entender el contexto y planear sus clases.

Se evalúa entonces con el fin de lograr mejorar la calidad de la educación en México, identificando áreas de oportunidad para beneficio de los docentes ayudándolos a mejorar, pero la Ley plantea en la realidad otra cosa, se establece

que aquel docente que pasado tres procesos seguidos de evaluación no obtenga resultados satisfactorios tendrá que renunciar a ser docente. Es por tal razón importantísimo que la evaluación esté ligada a capacitaciones que apoyen a aquellos docentes que tengan un problema con cierta parte de la evaluación. La Reforma Educativa debe dar herramientas para que el gremio docente pueda adaptarse de manera adecuada a este nuevo modelo educativo.

Para que el INEE logre legitimarse como una institución fuerte en materia de evaluación educativa, y logre ser aceptada por el gremio docente, parte medular de la educación en México, debe alejarse de lo político y acercarse más a lo social. El INEE se encuentra entre dos polos opuestos o dos realidades, por un lado la académica y por el otro lo político, la primera por vocación y la segunda por mandato.

La académica que a conclusión de esta tesina debe ser la que priorice el instituto, ya que es su esencia, las evaluaciones deben contar con un método científico y argumentos técnicos que son a partir de la academia que se logran, así mismo es a partir de lo académico que se toman decisiones basadas en evidencias, se realizará el estudio pausado y riguroso que las evaluaciones necesitan para lograr su legitimidad.

Lo político es una parte que el instituto no debe olvidar, ya que sus decisiones y posturas frente a la evaluación repercuten en la política debido a su carácter. En este sentido el INEE debe entender la coyuntura política, medir los costos de oportunidad de acción, revisando la opinión pública, manteniendo una imagen social para contar con el respaldo mediático y la racionalidad partidista o gremial. El INEE debe priorizar lo académico pero no debe dejar de ser un ente político.

En el análisis coyuntural, el INEE se mueve en entre dos agentes que conforman el campo educativo nacional, los cuales están involucrados en el desarrollo e impulso de la Reforma Educativa, ya sea en su defensa o en su contra, estos dos bloques sociales están agrupados de la siguiente manera:

a) El bloque social dominante, que en palabras de Gramsci, es quien articula la hegemonía del poder y la ejerce en la sociedad, este bloque avaló y desarrollo la Reforma Educativa. Está conformado por el Presidente de la República, Secretarios de Estado, Gobiernos Estatales y por los legisladores del H. Congreso de la Unión, así mismo por el Sindicato Nacional de la Educación, la elite empresarial mexicana agrupados en sus diferentes grupos.

b) El bloque social democrático, el cual está en contra de la implementación de la Reforma Educativa, la cual fue desarrollada por los grupos de poder y no por la sociedad en su conjunto, este bloque está constituido por un movimiento social liderado fundamentalmente por la Coordinación Nacional de Trabajadores de la Educación. De igual manera está compuesto por activistas, estudiantes, amplios sectores de padres familia, campesinos, sectores académicos, periodísticos y medios de comunicación.

Es parte de una confusión que históricamente se da en el ámbito educativo, el confundir ámbitos como el de la educación, el de gestión, el de administración, el de recursos humanos, el de la expresión física, el del mantenimiento de escuelas entre otros, se confunde con el concepto de calidad educativa. La parte fundamental para lograr el logro educativo es lo pedagógico y didáctico, haciendo determinaciones contundentes y racionales en estas áreas. Por todo esto concluyo que no existirá una mejora educativa en términos de calidad, si no se avanzan en estas áreas por más que se efectúen cambios en otros ámbitos.

La legitimidad la logrará el INEE a partir de que realice sus obligaciones, como la realización de estudios, diagnosticar, definir, medir, opinar, recomendar, y la más importante la de evaluar. El INEE debe trabajar en conjunto con el gremio docente, este debe ser su apoyo institucional, ya que a partir de las experiencias del gremio se podrán implementar mejores evaluaciones, siempre con el objetivo del logro académico. AL INEE no debe cargársele la responsabilidad de la mejora de calidad, ya que como explique, el INEE es una parte del Sistema Nacional de Educación, el INEE no logrará su legitimidad a partir de qué resultados dará la Reforma Educativa, logra su legitimidad a partir de que sea

una institución que se mueva hacia el lado del gremio docente y no hacia el lado de los poderes meta constitucionales.

Los resultados de la Reforma Educativa, son responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública y las Secretarías de Educación de los estados, asumiendo la responsabilidad que le determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las concomitantes Leyes estatales a sus secretarías, respectivamente. Respondiendo a las obligaciones que la Reforma Educativa promulgada en 2013 les confirió bajo el Sistema Nacional de Educación.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, JHON M. ***“Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes”***, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

ACKERMAN, JOHN (2010). ***“Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”***, Jorge Carpizo y Carol Arriaga (coords.), Homenaje del Doctor Emilio O. Rabasa, México, Porrúa.

ALEJANDRO FAYA RODRÍGUEZ. ***“De la COFETEL al IFETEL: La historia de un violento péndulo”***, Centro de Investigación para el Desarrollo, México, 2013.

BALAGUER FRANCISCO, ***“Derecho constitucional”***, Volumen I, Madrid, Tecnos, 1999.

BANCO DE MÉXICO. ***“Informe Anual de 1993”***, Ed. Banco de México, México, 1994.

BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA. ***“Derecho Administrativo”***, Volumen I, 13^a edición, Buenos Aires, Ediciones de Contabilidad Moderna, 1996.

CABRERA MORALES, SERGIO. ***“Autonomía del Banco de México, política monetaria y desempeño económico”***, Debate fiscal y financiero: agenda y cambio estructural, México: Cámara de Diputados, LXI Legislación, ISBN 978-607-401-290-3. – 2010.

CARBONELL, MIGUEL. ***“Diccionario de Derecho Constitucional”***, México: Universidad Nacional Autónoma de México; Porrúa, 2002.

CARBONELL, M. Y SALAZAR, P. (2006). ***“La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en División de poderes y régimen presidencial en México. México”***, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

CÁRDENAS GRACIA, JAIME F. ***“Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional”***, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

CARRILLO CERVANTES, YASBE MANUEL. ***“La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”***, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998. p. 331.

CHARNY, HUGO. ***“Enciclopedia Jurídica”***, Omeba. Argentina: Driskill, 1986.

DEUTSCH, KARL WOLFGANG. ***“La tarea de la ciencia política, Política y gobierno: Cómo el pueblo decide su destino”***, Fondo de Cultura Económica, España-México, 1976.

EDUARDO SOJO Y GERARDO LEYVA. ***“Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de estadística a partir de la experiencia mexicana”***, Edición: Vol.3 Núm.3 septiembre-diciembre 2012.

EMIS CAVADIAS. ***“El nuevo institucionalismo en América Latina”***, Ciencias de Gobierno. Número 10. IZEPES. Gobernación del Estado Zulia, Venezuela. 2001.

FELIPE MARTÍNEZ RIZO. ***“Introducción. La tarea del INEE como investigación”***, El INEE y la investigación educativa. Colección: Cuadernos de Investigación. México. 2007.

FILIBERTO UGALDE CALDERÓN. ***“Órganos constitucionales autónomos”***, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, no.29; Zeury, SA de C.V. Instituto de la Judicatura Federal: México, 2010.

FILIBERTO VALENTÍN UGALDE CALDERÓN. ***“Organismos Constitucionales Autónomos”***, Revista del Instituto de la judicatura federal. (29): 258, 2010.

GABINO FRAGA. ***“Derecho Administrativo”***, 39ª edición, Porrúa, México, 1999.

GARCÍA LAGUARDIA, JORGE MARIO. ***“La autonomía universitaria en América latina, mito y realidad”***, México, UNAM, 1977.

GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO. ***“Introducción al estudio del Derecho”***, 45ª edición, Porrúa, México 1993.

GROSSI, PAOLO. ***“Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como funcionamiento de la Constitución jurídica medieval”***, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, UNAM, t.9, 1997.

HALL, PETER A., Governing the Economy: ***“The Politics of State Intervention in Britain and France”***, Oxford, 1986.

HIRAM ESCUDERO ÁLVAREZ. ***“Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública”***, Instituto de Investigaciones Jurídicas serie doctrina jurídica, México, núm. 120, 2002.

ILEANA MARLITT MELO SALCEDO. ***“Los Organismos Autónomos e Independientes”***, Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda, Colombia, Civilizar ISSN: 1657-8953, 2003

JOSÉ ANTONIO RIVAS LEONE. ***“El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”***, Reflexión Política. Mes Junio. Año 2003. Número 9. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia.

JOSÉ MA. SERNA DE LA GARZA, JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ. ***“Estado de Derecho y Transición Jurídica. Los Órganos Constitucionales Autónomos en México”***, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

JORDAN, A. G. ***“Policy community realism versus new institutionalist ambiguity”***, Political Studies, 38, 479-484. 1990.

LÓPEZ ANTONIO Y SÁNCHEZ, MIGUEL. ***“Alternativas para la recuperación del Ombudsman”***, Nuevo marco constitucional y legal. Documento de trabajo No. 26. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. México, febrero de 1999.

MADUEÑO L. **“Sociología política de la cultura. Una introducción”**, Centro de Investigaciones de Política Comparada. Mérida. 1999.

MARTÍNEZ ROBLEDOS, MARYBEL. **“Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”** El Cotidiano, núm. 190, marzo-abril, 2015, pp. 123-143 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México

MATHEUS, MARÍA MILAGROS. **“Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”**, Cuestiones Políticas (Venezuela), num.14 1995.

MORA-DONATTO CECILIA, **“Introducción, Oposición y Control Parlamentario en México”**, Cuestiones Constitucionales, México, 2010.

NAVA VÁZQUEZ, César. **“La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo”**, Porrúa, México, 2008.

NOHLEN DIETER. **“Elecciones y sistemas electorales”**, Fundación Friedrich Ebert. Nueva Sociedad. Caracas Venezuela. 1995.

NOHLEN DIETER. **“El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico empírico”**, México. UNAM. 2003.

OSVALDO SUNKEL. **“Institucionalismo y estructuralismo”**. Revista CEPAL. (38): 133-146. Agosto de 1989.

PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. **“Los órganos constitucionales autónomos en México. En Estado de Derecho y transición jurídica”**. Instituto de Investigaciones jurídicas, México, 2002.

PETERS B. GUY. **“Viejo y nuevo institucionalismo”, El nuevo institucionalismo**, gedisa, España, 2003.

PRATS I CATALA JOAN. **“Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”**, En Reforma y Democracia No. 11. Pp. 8-18. CLAD. Caracas Venezuela.

ROCA, FRANCISCO JAVIER GARCÍA, ***“El conflicto entre órganos constitucionales”***, Tecnos, 1987.

RUEDA MARIO Y NAVA MINERVA, ***“El nuevo escenario para el desarrollo profesional de los docentes y el sistema nacional de evaluación educativa”***, La Reforma Constitucional en materia educativa, alcances y desafíos, México, 2013.

RUEDA, RIVELINO. ***“Senado designa a Luis Raúl González Pérez como presidente de la CNDH”***. El Financiero. Consultado el 9 de enero del 2015.

SANSORES BETANCOURT, JUAN CARLOS. ***“Los órganos autónomos en la administración pública mexicana”***, en Revista de la Facultad de Derecho. No. 239 (2003).

VALDEZ HUESO, Josué Cirino. ***“Tesis profesional para obtener el título de abogado: La legitimación a la causa de los organismos públicos autónomos, en la controversia constitucional”***. México, 2000.

ZAMORA FLORES, JOSÉ LUIS. ***“El INEGI: nuevo órgano constitucional autónomo”***, Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, Vol.2, núm.3, 2006.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

ALBERTO ARNAUT SALGADO. ***“El INEE era más autónomo cuando no era autónomo, primera parte”***, Educación Futura, México, 2015, consultado: 08 de febrero de 2017, [en línea], disponible: <http://www.educacionfutura.org/el-inee-era-mas-autonomo-cuando-no-era-autonomo-parte-i/>

EDUARDO BACKHOFF ESCUDERO. ***“El INEE autónomo: entre lo académico y lo político”***, El Universal, México, 28 de octubre de 2015, consultado: 08 de febrero de 2017 [en Línea, disponible: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/eduardo-backhoff-escudero/nacion/politica/2015/10/28/el-inee-autonomo>

Educación futura. **“Según SNTE reforma educativa beneficia, laboralmente, a maestros”**, marzo 2015, [en línea], Recuperado en: <http://www.educacionfutura.org/afirma-snte-que-reforma-educativa-beneficia-laboralmente-a-maestros/>.

FELIPE MARTÍNEZ RIZO. **“Capítulo 1: El proyecto del INEE y sus primeros años, “INEE: UNA DÉCADA DE EVALUACIÓN”**, Primera Edición, México, 2012, p. 16., consultado: 31 de enero 2017 [en Línea], disponible: publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/236/P1D236.pdf.

GARCÍA, I. **“Elba Esther: ¿Por qué luchamos contra la reforma educativa?”**, febrero 2013, [en línea], Recuperado de: <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2013/02/13/por-que-luchamos-carta-de-elba-sobre-reforma-educativa>.

GUERRA REYES, L. **“Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas, en Contribuciones a las Ciencias Sociales”**, Agosto 2014, [en línea], disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html

GUERRA REYES, L. **“Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas”**, Contribuciones a las Ciencias Sociales, 2014, [en línea] disponible en www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html

HÉCTOR MARTÍNEZ ROJAS. **“Las tareas del INEE”**, Observatorio Académico Universitario, 2013, consultado: 14 de febrero de 2017, [en línea]: <http://red-academica.net/observatorio-academico/2014/05/09/las-tareas-del-inee/>

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN. **“Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”**, Comunicado No. 83, La Jornada, México, 22 de agosto de 2002, consultado: 07 de febrero de 2017 [en Línea], disponible: <http://www.jornada.unam.mx/2002/08/23/042n1soc.php?printver=0>

PACTO POR MÉXICO.ORG. **“Reforma Constitucional en Materia Educativa primer logro visible del Pacto por México”**, febrero 2013, Recuperado de: pactopormexico.org.

VILLAMIL, J. “Los motivos de la CNTE para continuar luchando”, 2015, [en línea], Recuperado de: <http://regeneracion.mx/opinion/los-motivos-del-cnte-para-continuar-luchando/>.

Ximena Puente de la Mora. **“El INAI: Organismo Constitucional Autónomo garante de los derechos de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”**, INAI, México, 2016, consultado: 17 de noviembre de 2016, [en Línea], disponible: <http://www.rec2016.com.mx/admin/archivo/documentos/INAI.pdf>

LEYES

JURISPRUDENCIA P. /J. 12/2008, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, TOMO XXVII, febrero de 2008, p. 1871, de rubro: **“Órganos Constitucionales Autónomos. Sus características”**, registro: 170,238.

Ley ID.109. Diario Oficial de la Federación, México, 2013.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **“México: Educación”**. México, 2013.

REFORMA AL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

Ley del Banco de México. Diario Oficial de la Federación, México, 23 de diciembre de 1993, p.1., citado: 10 de Noviembre de 2016, [en línea] disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). **Artículo 28**, 2016, citado: 10 de Noviembre de 2016, [en línea], disponible: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). **Artículo 41**, 2016, citado: 14 de Noviembre de 2016, [en Línea], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Diario Oficial de la Federación, México, 23 de Mayo de 2014, citado: 14 de Noviembre de 2016), [en Línea], disponible: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). **Artículo 102**, 2016, citado: 14 de Noviembre de 2016, [en Línea], disponible: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

CONEVAL 2016, [en Línea], disponible: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). **Artículo 26**, 2016, citado: 15 de Noviembre de 2016, [en Línea], disponible: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). **Artículo 6**, 2016, citado: 17 de Noviembre de 2016, [en Línea], disponible: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). **Artículo 28**, 2016, citado: 22 de Noviembre de 2016, [en Línea], disponible: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

Ley Federal de Competencia Económica. Diario Oficial de la Federación, México 23 de Mayo de 2014, citado: 22 de Noviembre de 2016, [en Línea], disponible, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), **Artículo 3º**, 2016, citado: 24 de Noviembre de 2016, [en Línea], disponible, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Diario Oficial de la Federación (DOF), México, jueves 8 de agosto de 2002. [Consultado: 01 de febrero de 2017] Véase en Línea: www.inee.edu.mx/...inee/...inee/...inee/...inee/decreto-de-creacion.../download

DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Diario Oficial de la Federación (DOF), México, miércoles 16 de Mayo de 2012. [Consultado: 02 de febrero de 2017] Véase en Línea: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5248688&fecha=16/05/2012

DECRETO Ley general de Educación. Diario Oficial de la Federación, México, 11 de Septiembre de 2013, [Consultado: 02 de febrero 2017], Véase en Línea: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php%3Fcodigo%3D5313841%26fecha%3D11/09/2013

DECRETO por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Diario Oficial de la Federación (DOF), 11 de Septiembre de 2013, [Consultado: 02 de febrero de 2017] Véase en Línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013

Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. INEE, México, octubre 2013, [Consultado: 03 de marzo de 2017], Véase en Línea: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/el-inee-en-la-reforma-educativa/517-reforma-educativa/marco-normativo/1603-estatuto-organico>

