



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.,
División de Administración Pública

Angulo Cázares, Reynaldo

Análisis institucional de la teoría de cambio de la reforma educativa
del Pacto por México: La búsqueda de la calidad educativa

Gestión y política pública, vol. XXXII, núm. 2, 2023, Julio-Diciembre, pp. 61-95
Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8121>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13378551003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Análisis institucional de la teoría de cambio de la reforma educativa del Pacto por México

La búsqueda de la calidad educativa

*Institutional Analysis of the Theory of Change of Pacto por México Education Reform:
The Quest for Quality in Education*

Reynaldo Angulo Cázares*

Resumen: En este trabajo se reconstruye la teoría de cambio implícita en la reforma educativa del Pacto por México aprobada al inicio del sexenio 2012-2018. Consistente con la política de las dos décadas previas, el objetivo explícito de la reforma seguía siendo mejorar la calidad educativa. ¿Cómo se lograría esto? Modificando conductas individuales y patrones organizacionales a través de nuevas reglas del juego. Ese razonamiento no era nuevo; puede rastrearse desde la fundación del sistema educativo, cuando se estaban fijando sus bases. En este trabajo se profundiza y se hace más explícita esta teoría de cambio social. Dado el papel que se les asigna a las reglas del juego, se hizo un análisis de contenido cualitativo de su diseño con apoyo de la herramienta de la gramática institucional. Se concluye que el diseño incorpora no solo los supuestos conductuales de la teoría de la agencia; encripta, además, sus mecanismos institucionales de cambio. Despoja de viejas certidumbres a los agentes regulados; ahora se desplazarán por un corredor que la reforma injertó al antiguo edificio institucional.

Palabras clave: análisis institucional, problemas de agencia, política educativa, selección adversa, mecanismos institucionales.

Abstract: In this work, we reconstruct the implicit theory of change of *Pacto por México* educational reform passed at the onset of the 2012-2018 administration. Consistent with the policy of the two previous decades, its explicit aim was to improve quality of education. How would this be achieved? Modifying individual behaviors and organizational patterns through new institutional rules. This rationale was not new; it goes back to the foundation of the educational system, when its bases were being laid. In this work, we deepen and make more explicit this theory of change. Given the transformational role assigned to the rules of the

* **Reynaldo Angulo Cázares** es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Mexicali, Mexicali, Baja California, México. Tel: 01152686 8418238. Correo-e: reynaldo.angulo.cazares@uabc.edu.mx, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9063-1425>.

Artículo recibido el 28 de octubre de 2021 y aceptado para su publicación el 17 de febrero de 2023.

game, we conducted a qualitative content analysis of its design using the Institutional Grammar Tool. We conclude that the design incorporates not only the behavioral assumptions of agency theory; it also encrypts its institutional mechanisms of change. It strips away old certainties of regulated agents; now they would transit through a corridor that the reform grafted in the old institutional edifice.

Keywords: institutional analysis, agency problems, educational policy, adverse selection, institutional mechanisms.

EL PROBLEMA

[...] la (más) “educativa” de las reformas es la que incentiva mejora de “agentes” de la educación: maestros y directivos escolares.

—Claudio X. González Guajardo, *Mexicanos Primero*

Si no hay agentes de cambio, hay que cambiar de agentes.

—David E. Calderón Martín del Campo, *Mexicanos Primero*

Para Pressman y Wildavsky (1984), “las políticas implican teorías.¹ Se expresen explícitamente o no, las políticas apuntan a una cadena de causación entre condiciones iniciales y consecuencias futuras” (xxi). Su lógica se expresa: si X, entonces Y. Al ser construcciones teóricas (Stone, 1989), las políticas contienen un modelo causal compuesto por una hipótesis causal y otra de intervención (Knoepfel *et al.*, 2007). Las hipótesis son supuestos sobre conexiones no comprobadas de cómo ocurre el cambio. La hipótesis causal ofrece “una respuesta política a la pregunta sobre quién o qué es ‘culpable’ o ‘responsable objetivamente’ o capaz de efectuar cambios conducentes a que el problema colectivo pueda ser resuelto” (Knoepfel *et al.*, 2007: 57). La de intervención, también llamada teoría de cambio (Weiss, 1997), responde por qué (Lacouture *et al.*, 2015) y “cómo puede ser mitigado el problema colectivo [...] y, en su defecto, resuelto por políticas. Define los métodos de acción gubernamental que influirán en las decisiones y actividades de grupos destinatarios para que sean compatibles con los fines políticos” (Lacouture *et al.*, 2015: 59).

Sin un modelo causal adecuado es improbable que se produzcan los resultados esperados de las políticas, pues se corre el riesgo de confundir esfuerzo con resultados (Birkland, 2015). Más aún, si la cadena de causalidad del problema es compleja y extensa, sería difícil distinguir entre esfuerzo, productos, resultados e

¹ Birkland (2015) distingue teoría causal de relato causal. Este último alude a la fase de definición de la agenda; su lugar es la retórica y el debate; el propósito es persuasivo. Sobre teoría causal, véase este trabajo.

impacto. De ahí la relevancia de diseccionar la cadena de causalidad en unidades manejables o en sus componentes más básicos y revelar sus vínculos entre sí y con los del entorno y circunstancias (Lacouture *et al.*, 2015). Además, las creencias de los hacedores de la política son clave en la formulación del diseño de política (Gusfield, 1981), como son los supuestos conductuales que se asumen sobre los grupos destinatarios. Así pues, la adopción de un método coercitivo o uno de incentivos para incidir en acciones y conductas revela tales supuestos (Birkland, 2015). Por lo tanto, el análisis del modelo causal, o de una de sus partes, sería más completo si se cuestiona lo anterior o, al menos, se hace explícito.

Estas consideraciones son base para este trabajo sobre el análisis de la teoría de cambio de la reforma educativa efectuada al arranque del sexenio 2012-2018. El Pacto por México (PM) —acuerdo político alcanzado por los principales partidos políticos al inicio de dicho sexenio— fungió como paraguas al lanzamiento de un manojo de reformas de gran calado, entre ellas la educativa (Backhoff Escudero, 2021; Del Castillo Alemán y Flores-Ivich, 2019; Romero Vadillo, 2021). Mucho se ha escrito sobre ella. Lo más reciente, por ejemplo, son crónicas detalladas sobre la propuesta, implementación y suspensión o sobre el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (Rodríguez Gómez, 2021; Backhoff Escudero, 2021). Desde el inicio se debatía si la reforma era laboral (Arnaut Salgado, 2014), una reforma política (Del Castillo Alemán, 2013) o institucional (Islas *et al.*, 2021). Mediante un nuevo esquema de incentivos y la recuperación del control de la carrera docente (ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia), se buscaba reemplazar la vieja gobernabilidad corporativa.

Otros estudios incorporan un lenguaje más abstracto y sugerente para referirse al diseño institucional de la reforma, reparando en su modelo causal (Hrusa *et al.*, 2020; Bracho González y Zorrilla Fierro, 2015). Hrusa y colaboradores (2020), por ejemplo, analizan de la reforma la teoría de la implementación y la distinguen de la teoría de programa. A su vez, Bracho y Zorrilla (2015) proveen un bosquejo de la teoría de cambio implícita en su diseño. Si bien el objetivo seguía siendo el logro de la calidad educativa, como lo fue en las dos décadas previas, ahora se señala una ruta más concreta: modificar, mediante un nuevo andamiaje de reglas, “las conductas individuales de los actores del sistema, [así] como [...] los patrones de conducción e interacción inter e intraorganizacionales” (Bracho y Zorrilla, 2015: 35). Empero, no se menciona cuáles son estas conductas individuales y patrones organizacionales; tampoco se dice cuál es el problema con ellos. ¿Por qué era necesario cambiarlos y cómo las nuevas reglas producirían los efectos mencionados?

El razonamiento previo no es novedoso. Aparece de forma embrionaria en la fundación del andamiaje de reglas del sistema educativo. Se ha reconstruido la hipótesis causal de este último (Angulo Cázares, 2018). Su germen apareció en las reflexiones de Jaime Torres Bodet, titular de la SEP en dos ocasiones (1943-1946, 1958-1964). En sus memorias sobre su vasta experiencia expone un razonamiento similar al de Bracho y Zorrilla (2015). Señalaba que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión² inducía conductas individuales de maestros y personal supervisor, generando de manera agregada patrones organizacionales problemáticos para la supervisión de la SEP. En otras palabras, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), su sucesora, fungía como matriz institucional (Loyo Brambila, 2010); contenía las “bases duras” o “parámetros fuertes” del sistema educativo básico (Ezpeleta, 2004a; Ezpeleta, 2004b). En realidad, reforzaba, más que resolver, lo que la teoría de la agencia llama *problemas de agencia*³ (Angulo Cázares, 2018). Si seguimos el argumento, esto era lo que enfrentaba la reforma del PM.

Martínez Olivé (2009) señala que las reformas de las dos décadas previas a la reforma del PM dejaron intacto el andamiaje de reglas, formales e informales, que rigen el día a día el sistema educativo. Esto justificaría el énfasis puesto en las reglas como palanca de cambio (Bracho González y Zorrilla Fierro, 2015). No obstante, esta incipiente teoría de cambio nos parece limitada, pues no hace explícitos los supuestos ni los mecanismos institucionales que, articulados de manera explícita, ofrecerían una lógica más acabada de cómo, mediante nuevas reglas, se efectuaría el cambio, en este caso cómo se lograría la calidad educativa. Incluso habría que ver qué implicaciones tiene elegir el uso de reglas, y no otras opciones. El objetivo de este trabajo responde, precisamente, a estas limitantes: buscamos extender estos componentes de la teoría de cambio, profundizarla y volverla más explícita. En la siguiente sección se expone un método novedoso que permitirá lo anterior. Luego se analizan los resultados para, en la última parte, concluir.

MÉTODO

El objetivo de este trabajo nos llevaría a diseccionar la principal normatividad de la reforma del PM en un nivel que permita identificar las reglas que, se señala, modificarían la conducta individual y los patrones de interacción organizacional

² Abrogado en 1963 por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), la cual se encontraba vigente cuando se aprobó el PM. Se hará alusión a ambos, pero nos referimos a lo mismo.

³ Diferimos la descripción detallada de esta configuración para más adelante.

considerados problemáticos. Se requiere una herramienta metodológica que, al aislar los componentes normativos básicos, deleve la lógica configurativa. Dado que la normatividad en cuestión reglamenta el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal escolar operativo (Del Castillo Alemán, 2014), se requiere que el análisis se conduzca en esos términos. Nos referimos a procesos estándares de reclutamiento, selección y contratación de personal (Catano *et al.*, 2013). Enseguida se describen el material de análisis y los criterios de inclusión y exclusión. En la segunda parte describimos una herramienta que permitirá hacer una disección fina y un acercamiento composicional a las piezas normativas.

Material de análisis

El objeto de este trabajo es la normatividad educativa derivada de la reforma impulsada por el PM. Del subsistema educativo básico se reformaron los artículos 3 y 73 constitucionales y la Ley General de Educación (LGE). Para reglamentar las fracciones III y IX del artículo 3º constitucional, se crearon, *de novo*, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). Esta ramificación constituye el andamiaje institucional. El Servicio Profesional Docente (SPD)⁴ es el eje del cambio (Romero Vadillo, 2021) sobre el que se erigió el andamiaje. Por lo tanto, la LGSPD es el punto de partida para este análisis. Las piezas constitucionales y normativas restantes refuerzan el trabajo configurativo de la LGSPD. Se les someterá a análisis y mención solo cuando los contenidos de la LGSPD así lo señalen o requieran.

El contenido de la LGSPD consta de cinco títulos —con sus respectivos capítulos— y una amplia sección de artículos transitorios. El primer capítulo es un glosario de “objetos, definiciones y principios”, lo cual devela claridad conceptual de la configuración institucional. La LGSPD regula por igual, aunque por separado, la educación básica y la media superior (art. 2), permeando la misma lógica configurativa en ambos niveles. Por ejemplo, el título tercero se divide en tres capítulos: el primero está asignado a la educación básica, y a la educación media superior el segundo; el último aplica a ambos. Aquí nos concentramos en la configuración de la educación básica, aunque se pretende que los alcances de este trabajo lleguen, en más de un sentido, a ambos niveles. La LGSPD y el resto del

⁴ El SPD es un “conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados” (LGSPD, art. 4, XXXII).

andamiaje le confieren un trato homogeneizador. El entramado de enunciados institucionales es esquemático, lo cual facilita su análisis.

La herramienta de la gramática institucional

Un arreglo institucional⁵ es un conjunto de reglas —formales e informales— que gobiernan las actividades de un grupo específico de personas persiguiendo ciertos objetivos (Davis y North, 1971). Las instituciones gobiernan las organizaciones; es decir, impulsan la creación de patrones organizacionales. Variables predictivas (Hira e Hira, 2000), las instituciones son las reglas del juego que, mediante incentivos y restricciones, constriñen, vía la organización, la conducta individual (North, 1993). Al ser artefactos humanos, moldean la interacción y el intercambio humano (Bertranou, 1995; North, 1993), constituyendo conductas. Por ende, las reglas se asocian a roles, relativos a contextos sociales; configuran expectativas y hacen predecible la conducta (Nooteboom, 2000; Engel, 2005). Limitan la racionalidad individual y afectan el curso de la sociedad (Hira e Hira, 2000). Aunque Crawford y Ostrom (2015) formulan una propuesta conceptual-metodológica más amplia para el análisis institucional de situaciones concretas que distingue entre reglas, normas y estrategias.

Nos apoyamos en la herramienta de la gramática institucional (IGT, por sus siglas en inglés) de Crawford y Ostrom (2015) porque permite hacer una disección detallada de las políticas formales (leyes, reglamentos, etc.). Estas se componen de enunciados institucionales, expresiones lingüísticas que pueden categorizarse empíricamente como reglas, normas o estrategias (Basurto *et al.*, 2009; Crawford y Ostrom, 2015). El enunciado institucional es “una restricción u oportunidad lingüística compartida que prescribe, permite o sugiere a los actores, individuales y corporativos, acciones o resultados” (Crawford y Ostrom, 2015: 137-138); se forma de componentes, las unidades más básicas de la gramática institucional (véase ejemplo del cuadro 1). Esto quiere decir que, para medir el grado de constreñimiento individual y organizacional, las políticas formales pueden ser deconstruidas, como otros lo han hecho (Basurto *et al.*, 2009; Siddiki *et al.*, 2011; Angulo Cázares, 2018; Crawford y Ostrom, 2015).

En la propuesta inicial de Crawford y Ostrom (2015), el enunciado institucional contiene los siguientes componentes gramaticales: atributo (A),⁶ deóntico (D), condición (C), propósito (I) y de lo contrario (O). Luego Basurto *et al.*

⁵ Aquí se les dará trato indistinto a los términos matriz, andamiaje y arreglo institucional.

⁶ Mantenemos las iniciales originales del inglés.

CUADRO 1. Ejemplo ficticio de un enunciado institucional codificado: “Todo cliente deberá portar mascarilla al entrar a las instalaciones o se le negará el acceso”

<i>Componente (ABDICO)</i>	<i>Definición del componente</i>	<i>Codificación</i>
(A) Atributo	Agentes encargados de llevar a cabo una acción particular. En el castellano hablamos del sujeto, pudiendo ser expreso (el sujeto está presente en la oración) o elíptico (puede no figurar en la oración)	“Todo cliente...”
(I) Propósito	Acción	“...portar...”
(B) Objeto	Parte animada o inanimada del enunciado receptor de una acción	“...mascarilla...”
(C) Condiciones	Límites espaciales, temporales y/o procesuales en los cuales una acción se lleva a cabo	“...al entrar a las instalaciones...”
(D) Deóntico	Operador que especifica si una acción es requerida, permitida o prohibida	“...deberá...”
(O) De lo contrario	Sanción punitiva asociada con no llevar a cabo una acción o resultado como está previsto	“...o se le negará el acceso”

Fuente: Elaboración propia a partir de Crawford y Ostrom (2015), Basurto *et al.* (2009) y Siddiki *et al.* (2011).

(2009) y Siddiki *et al.* (2011) agregan el componente “objeto” (B), la parte animada o inanimada del enunciado receptor de una acción. En el cuadro 1 se definen y ejemplifican los componentes (ABDICO). Todo enunciado tiene, mínimamente, los componentes ABIC. En ese caso se está frente a una estrategia, entendida como “planes regularizados que los individuos realizan dentro de (una) estructura de incentivos...” (Ostrom, 2007: 23). De los cuatro componentes, en una estrategia adquiere particular relevancia el componente “condiciones” (C); impone variabilidad en cuanto a límites espaciales, temporales o procesuales en los que una acción se lleva a cabo. Aun así, es mínimo el nivel de constreñimiento.

En cambio, cuando el enunciado contiene deóntico (“deberá” en el ejemplo), se está ante una norma (ABDIC). El deóntico de cualquier enunciado es una elección; es decir, pudo haber sido otro (por ejemplo, “puede”, “no debe”) y haber cambiado fuerza y dirección de conducta o acción. Las normas son prescripciones de acciones o resultados enfocados no a recompensas materiales a corto plazo. Se distinguen por constreñir la conducta individual (“atributos”). Dado que son culturalmente inducidas, su cambio es lento y sutil. Aunque pueden emerger del interior del individuo, la mayoría se adquieren en el contexto de una comunidad o grupo primario (Ostrom y Basurto, 2010). El deóntico puede

estar redactado de manera implícita, puede ubicarse fuera del enunciado, al inicio de un párrafo, sección u otra parte (Basurto *et al.*, 2009). El deóntico, pues, impone fuerza, dirección y variación prescriptiva al enunciado (Crawford y Ostrom, 2015).

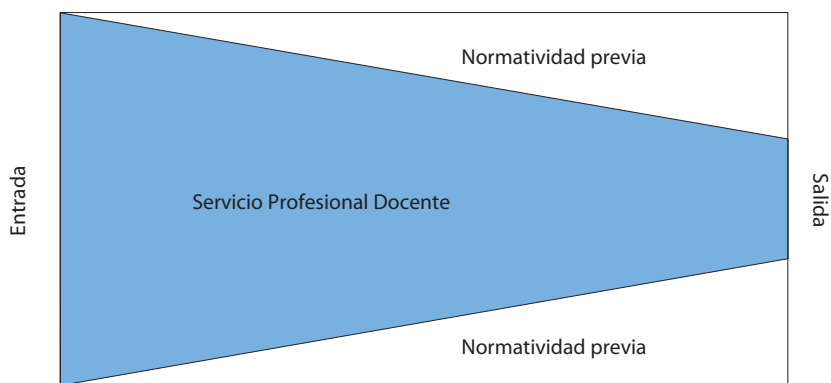
Cuando el enunciado institucional contiene, además, el componente “de lo contrario” —una consecuencia a la acción o inacción— se está frente a una regla (ABDICO). Las reglas, en caso de acciones prohibidas, contienen una sanción adicional y son observadas por un monitor, un ente cuya función sea asegurar el cumplimiento. Esto es, la situación particular se vincula a una instancia creadora de reglas y debe existir algún tipo de monitoreo y sanción (Basurto *et al.*, 2009; Ostrom y Basurto, 2010; Crawford y Ostrom, 2015). Al igual que en la norma, “de lo contrario” puede ubicarse fuera del enunciado. Las reglas pueden ser modificadas de un día para otro. El ejemplo del cuadro 1 es una regla porque contiene el componente “de lo contrario”; está implícita la existencia de un monitor (guardia de seguridad o equivalente) para hacerla cumplir. No se limita a enunciar la portación de una mascarilla al ingresar a la instalación (estrategia); ni se deja al libre albedrío, ni a la presión grupal para su cumplimiento (norma).

Distinguir entre estrategia, norma y regla —o la combinación de ellas— equivale a identificar los mecanismos institucionales de la teoría de cambio y revelar, parcialmente, su lógica más amplia. Es decir, se estaría midiendo el nivel de constreñimiento imbuído en los arreglos institucionales con el propósito de modificar conductas individuales, cambiar patrones organizacionales y, más adelante en la cadena de causalidad, la calidad educativa. Dicho nivel de constreñimiento es, después de todo, una elección de los diseñadores de la política.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El fin último del PM es la calidad en la educación (Islas *et al.*, 2021). Ese ha sido uno de los fines más urgentes del sistema educativo desde, al menos, la firma en 1992 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (AN-MEB). A pesar de que en el texto del ANMEB el término “calidad” aparece 28 veces, no contiene una definición explícita. A su vez, en el artículo 3º reformado la calidad educativa es definida como “el máximo logro de aprendizaje de los resultados” o “máximo logro académico de los educandos”. La LGE la define como “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” (art. 9, fracción IV). La primera definición hace al PM una política de resultados (Eisenhardt, 1989); la segunda revela su carácter instrumental y sistémico.

ESQUEMA 1. Corredor de desempeño insertado por el PM



Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo se logra la calidad educativa? ¿Cuál es su teoría de cambio? Según el tercer párrafo del artículo 3º constitucional, mejorando “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa...”. Hasta aquí, la lógica es la misma que la del ANMEB. La reforma del PM, no obstante, agregó dos factores que la hacen novedosa. El primero es un reencuadre. En el ANMEB la calidad se lograría mediante una fuerte dosis de incentivos a los docentes (Santibáñez, 2007). Aunque esta lógica se mantiene, pierde tracción en el PM (Romero Vadillo, 2021). Es decir, se contemplan incentivos, pero ya no de manera frontal. El segundo factor clave —novedoso en la tradición de la normatividad educativa del país— es “la idoneidad de los docentes y los directivos (que) garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. Para este trabajo, a este factor le llamamos *factor de idoneidad*. Corresponde a la LGSPD operacionalizarlo.

Por la naturaleza institucional de la reforma (Hrusa *et al.*, 2020) y por hacer alusión directa a su andamiaje (de reglas), el SPD aparece como un edificio cuya pieza angular es un *corredor de desempeño*. Como muestra el esquema 1, este corredor conecta la entrada a la salida, mediada por procesos internos. Le otorgamos este nombre pues el desempeño en evaluaciones periódicas y obligatorias es la única forma válida para ingresar, ascender, transitar y permanecer (o salir) en el SPD (Del Castillo Alemán, 2014). Bajo esta lógica sistémica, y de acuerdo con

lo señalado por Lupia (2006) en el sentido de que las instituciones pueden contemplar mecanismos *ex ante* y *ex post* para hacerse de su personal y retenerlo, es esencial atender las propiedades del corredor en estos términos: ver cómo las reglas del juego de la reforma del PM remodelan del edificio institucional entrada (ingreso), salida (permanencia) y escalera (promoción y reconocimiento).

Rectoría en la educación: Revertir la asimetría en la información

Si bien el fin declarado del PM es recuperar la rectoría en la educación, sostenemos que el fin implícito es evitar problemas de agencia, entre ellas la información asimétrica institucional. Esta se activa al delegar (Eisenhardt, 1989; Lupia, 2006) y es condición estructurante de la relación agente-principal. El principal delega al agente para que lleve a cabo actividades. Alega falta de tiempo, habilidades que dice tener el agente o economías de escala (Campbell, 2006). Al delegar, la agencia adquiere relevancia (Vanhuysse y Sulitzeanu-Kenan, 2009; Eisenhardt, 1989) porque el agente tiene más información de sí mismo y del estado de las tareas encomendadas (Gibson *et al.*, 2005; Levačić, 2009; Lane, 2008). Se abre, pues, una grieta creciente de información. Ante ello, la teoría de la agencia asume que el agente maximizará beneficios, así sea en detrimento del interés del contratante.

Delegar, a su vez, implica supervisar. El modelo de la relación agente-principal es poco realista en entornos burocráticos. Para ello, Tirole (1986) agrega la figura del supervisor, contratado para que supervise al agente. Paradójicamente, su papel posibilita la colusión con el agente, minando los intereses del principal. El efecto más relevante sería la manipulación de información, ocultando o distorsionando evidencia, o no creando evidencia sobre la conducta/esfuerzo del agente. La colusión es particularmente viable cuando la información es difícil de verificar, como el esfuerzo y los resultados en la docencia. Esto era lo que Torres Bodet (1994) observaba. La información no ascendía en la jerarquía de la SEP, pues los supervisores se alineaban al sindicato por el control que ejercía en el ingreso, promoción y permanencia del personal basificado, supervisores incluidos. Esta colusión es institucionalmente inducida.

El PM busca resolver esta asimetría institucional (colusión) y la asimetría preinstitucional. Aquí nos concentramos en la primera, dejando la preinstitucional para las siguientes secciones. Para la lógica que impulsa el PM, recuperar la rectoría de la educación equivale a excluir al sindicato de los procesos observados por Torres Bodet. Efectivamente, el término “sindical” aparece tres veces en la normatividad, y solo de forma marginal y negativa: para autorizar su par-

ticipación en los consejos de participación social; para prohibirla en la junta de gobierno del INEE; y, muy importante, para autorizar que realice únicamente “tareas de observación” en los concursos de oposición para la promoción (art. 33). Su papel, ahora, es reducido a observador. Se desarticulan las bases viejas que facilitaban la colusión y, por ende, las asimetrías de información (Angulo Cázares, 2018).

Además, el PM crea sistemas de información para que los directivos de la SEP no dependan, como antaño, de supervisores y de otros funcionarios para informarse de lo que sucede en el nivel operativo. El artículo 5º transitorio, sección I, del decreto que reforma el artículo 3º constitucional contempla la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE), alimentado por un censo inicial “que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, *permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas*” (cursivas añadidas). La información que ha de contener es la siguiente:

el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional (LGE, art. 12, X).

Los artículos 64 y 65 de la LGSPD reglamentan, poniendo énfasis en la estructura ocupacional. El artículo 64 da pistas sobre su urgencia y motivaciones. En su segundo párrafo se mandata la realización de un análisis de puestos: “En la estructura ocupacional de cada escuela deberán precisarse el número y los tipos de puestos de trabajo requeridos, atendiendo al número de aulas y espacios disponibles, al alumnado inscrito y al plan de estudio de que se trate”. Se evita que el personal sea incorporado por motivos ajenos a la necesidad del servicio. En cuanto a la urgencia: “Las estructuras ocupacionales deberán ser revisadas y, en su caso, ajustadas por lo menos una vez al año”. Además, el personal “que ocupe los puestos definidos en la estructura ocupacional de la Escuela deben reunir el perfil apropiado para el puesto correspondiente, y conformar la plantilla de personal de la escuela”.

Definida la estructura ocupacional de cada escuela y ajustada su plantilla, esta información ha de complementarse con “los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional de cada docente [que] deberán estar permanentemente actualizados” en el SIGE (art. 65). Este operará en todo el país a dos años de la

entrada en vigor de la normatividad (décimo tercero). Es decir, toda la información, individual y organizacional, generada durante los procesos de selección discutidos más adelante se integra a la base de datos. No solo eso. La información recabada por los gobiernos estatales y los administradores de sistemas educativos ha de remitirse a la SEP y, finalmente, a la SHCP para ser reconciliada con las participaciones presupuestales (décimo sexto); también será remitida al INEE (décimo séptimo). La información ha de fluir hacia los principales.

Evitar la selección adversa

El propósito más conspicuo de la reforma del PM era evitar el problema de selección adversa, uno de asimetría de información detectado por la teoría de la agencia y que busca resolver mediante mecanismos institucionales. La teoría de la agencia asume que el agente, al ser seleccionado —independientemente de cuál sea el tipo de contrato ofrecido— hará una representación dudosa de sus habilidades, intereses y preferencias, pues posee información privada desconocida por el principal. Mientras mayores sean los incentivos, más razón habrá para que se conduzca así. Al no poder el principal verificar con certeza tal representación (Jensen y Meckling, 1976; Ferris, 1992; Moe, 2005; Shapiro, 2005; Lupia, 2006), atraerá un número desproporcionado de solicitantes de baja calidad (Moe, 2005). Este oportunismo *ex ante* (Lane, 2008), si se traduce en contratación, es selección adversa.⁷ Pero lo será si no se impulsan mecanismos que la eviten (Rauchhaus, 2009; Shapiro, 2005).

Los mecanismos implícitos en los arreglos institucionales previos al PM, más que resolver, lo inducían. Santibáñez (2007) señala que el único requisito para lograr permanencia definitiva era cumplir con el periodo de espera de seis meses, sin nota desfavorable en el expediente. Esta situación preocupaba a Torres Bodet por sus efectos en la conducta individual de los docentes. Se preguntaba: “¿Cómo otorgar, por igual, el mismo tipo de garantías a quienes tenían derecho para asumir la función que desempeñaban y a muchos otros que, sin merecer semejante función, iban a mantenerse en sus puestos por obra del Estatuto?” (Torres Bodet, 1994: 64). Lamentaba que no hubiera “más puertas normales de escape que la renuncia, el retiro o la defunción” (64). Generaba la creencia de que “bastaba

⁷ La selección adversa (*adverse selection* en inglés) es una situación en la que vendedores y compradores no tienen la misma información del producto o servicio que se esté intercambiando. Es decir, hay asimetrías en la información. El origen de este término puede rastrearse en los seguros de todo tipo y el concepto es aplicable a toda relación en que hay delegación.

ingresar —como fuera— y, después, durar” (65). Deploraba la ausencia de mecanismos de selección.

Si el principal prevé selección adversa, puede apoyarse en mecanismos *ex ante*. Y es que las instituciones “pueden ser construidas de forma que afecten los incentivos de los agentes para revelar información sobre sus motivaciones o acciones” (Lupia, 2006: 44). Previo a formalizar la relación mediante un contrato, los mecanismos institucionales más comunes son las reglas de cribaje y de selección (Lupia, 2006). Un mecanismo habitual involucra un diseño cuyas reglas inciten competencia entre candidatos, lo que le facilitaría al principal escoger de manera más efectiva a sus agentes. Otro mecanismo *ex ante* es la selección (Spence, 1973). En estos casos, “una persona (por ejemplo, agente) elige una acción que revele a otros jugadores (por ejemplo, principal) una característica personal previamente oculta” (Lupia, 2006: 47). Estos mecanismos crean condiciones para que el agente revele su verdadero tipo, enviando señales de sus atributos reales. De lo que se trata es de revertir la escasez de información.

Otro mecanismo de control *ex ante* es el contrato. Según la teoría del contrato, los contratos a largo plazo conducen a un deterioro de la motivación de los agentes. Si garantizan ingresos en un periodo designado de tiempo inducen relajamiento laboral (Cantor, 1988). Si son vinculantes, el empleado tiene un interés en desempeñarse de manera subóptima y conducirse oportunistamente, dado que prefieren ejercer menos esfuerzo por unidad de trabajo (Prinz, 2005). Por consiguiente, el principal preferirá un contrato laboral a corto plazo o por tiempo definido o uno que no garantice ingresos al agente. Estos atributos “son necesarios para hacer compatibles esfuerzo e incentivos” (Cantor, 1988: 350).

El PM echa mano del concurso de oposición (cribaje), evaluación del desempeño (selección) y contrato a corto plazo. La fracción III del art. 3º constitucional traza la ruta. Primero se cancelan todas las formas previas de ingreso. Establece que serán “nulos... todos los ingresos que no sean otorgados conforme a la ley”. Luego se establece un nuevo mecanismo de ingreso para todos los puestos. El ingreso “se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan”. Le deja a la ley reglamentaria fijar “los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia”. Una vez dentro del SPD se siguen implementando mecanismos para que los agentes revelen información; esta vez es mediante evaluaciones periódicas de desempeño, precedidas por programas formativos y tutoría, con dos resultados posibles: 1) permanecer durante cuatro años o 2) perder el nombramiento o empleo.

Concurso de oposición: Mecanismo *ex ante*

Para docencia. La literatura estándar de recursos humanos señala que durante el reclutamiento el principal procura contar con una reserva amplia de candidatos cualificados para poder seleccionar a los mejor calificados para los puestos disponibles (Catano *et al.*, 2013). Se induce competencia entre aspirantes para que revelen sus atributos verdaderos. El artículo 3º constitucional establece que la *única forma* para ingresar al SPD es el concurso de oposición. La LGSPD detalla este mecanismo en el artículo 21. Se establece que los concursos de oposición serán “preferentemente anuales”. Al impulsar una periodicidad fija se busca disponer de un excedente de candidatos. Luego, en la sección II, inciso a, se establece que “los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias”. Por último, los incisos b y c del mismo artículo transparentan de manera detallada las convocatorias.

Para tener una idea clara del alcance de este mecanismo, conviene no perder de vista que los usos y costumbres del sistema educativo mexicano pre Pacto por México han sido descritos, una y otra vez, por haber sido patrimonialistas y discrecionales en la contratación. El cuadro 2 detalla el mecanismo de concurso de oposición. Los cuatro enunciados del artículo 24 se concentran en el perfil individual, estableciendo posibilidades detalladas de participación. Dado su nivel de detalle, usamos la ICT para diseccionar el artículo. El componente “condición” en el primer enunciado fija una orientación expansiva y universal, distante de la discrecionalidad, arbitrariedad, corrupción previos (Del Castillo Alemán, 2014; Arnaut Salgado, 2014). Así, con la C3 se impulsa de manera positiva la igualdad de condiciones, mientras que la C4 prohíbe la discriminación en varias circunstancias. En cuanto a la C1 y C2, estas amplían aún más la bolsa de solicitantes.

Parecería que en el resto de los enunciados del artículo 24 se cancela la intención anterior, quizá por tratarse de educación primaria y preescolar, monopolio tradicional de perfiles con clara formación pedagógica. Los I3 y B3 del tercer enunciado privilegian el perfil pedagógico en los concursantes. Atendiendo el contexto, en realidad se está abriendo la puerta a otros perfiles (es decir, disciplinas especializadas en enseñanza). Esto se hace con los componentes I4 y B4. ¿Se pretende socavar el monopolio que las escuelas normales tenían en la formación de docentes en educación primaria? Así lo sugiere la lectura del artículo transitorio vigésimo primero. Además, así lo reconoció el secretario de la SEP Aurelio Nuño Meyer en una entrevista (Robles de la Rosa, 2016). Pero antes de concretar el cambio, se oficializa, prolongándolo dos años. Por su explicitud, se cita el artículo en extenso.

CUADRO 2. Concursos de oposición para ingreso a SPD

<i>Enunciados institucionales, desglosados y/o editados</i>	<i>Código de sintaxis (en cursivas si el componente no está explícito)</i>
[Todas las personas que cumplan con el perfil relacionado con el nivel, tipo, modalidad y materia educativa correspondiente; así como con los requisitos que establezca la convocatoria respectiva, en igualdad de condiciones, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional] [podrán participar] [En los concursos de oposición para el Ingreso que se celebren en los términos de la presente Ley] (art. 24).	A = ^{A1}[implícito: <i>Las autoridades educativas</i>] D = ^{D1}[implícito: <i>permitirán</i> (requerido)] I = ^{I1}[<i>participar</i>] B = ^{B1}en los concursos de oposición para el ingreso a C = ^{C1}todas las personas que cumplan con el perfil relacionado con el nivel, tipo, modalidad y materia educativa correspondiente, ^{C2}[que cumplan] con los requisitos que establezca la convocatoria respectiva, ^{C3}en igualdad de condiciones, ^{C4}sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional O = ^{O1}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
En la Educación Básica dicho perfil corresponderá al académico con formación docente pedagógica o áreas afines que corresponda a los niveles educativos... (art. 24, cont.)	A = ^{A2}[implícito: <i>Las autoridades educativas</i>] D = ^{D2}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I2}[<i>exigirán</i>] B = ^{B2}el perfil con formación docente pedagógica o áreas afines C = ^{C5}en la educación básica O = ^{O2}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
...privilegiando el perfil pedagógico docente de los candidatos (art. 24, cont.)	A = ^{A3}Las autoridades educativas D = ^{D3}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I3}privilegiarán B = ^{B3}el perfil pedagógico docente de los candidatos C = ^{C6}[en la educación básica] O = ^{O3}Sujetas a responsabilidades (art. 70)
...también se considerarán perfiles correspondientes a las disciplinas especializadas de la enseñanza (art. 24, cont.)	A = ^{A4}Las autoridades educativas D = ^{D4}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I4}considerarán B = ^{B4}perfiles correspondientes a las disciplinas especializadas de la enseñanza C = ^{C7}[en la educación básica] O = ^{O4}Sujetas a responsabilidades (art. 70)

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* Los términos entre corchetes no fueron mencionados explícitamente en la regulación. El autor lo hizo explícito.

Vigésimo Primero. El artículo 24 de la presente Ley entrará en vigor para la Educación Básica a los dos años siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, entre tanto, las convocatorias para concursos de oposición para el Ingreso a la Educación Básica serán solo para los egresados de las Normales y solo en el caso de que no se cubran las vacantes mediante dichos concursos, se emitirán convocatorias públicas abiertas.

Para dirección y supervisión. El reclutamiento (“promoción”, le llama la LGSPD) para puestos con funciones de principal sigue la lógica expansiva previa. Los concursos de oposición, públicos y transparentes son obligatorios. Un requisito que sobresale para ambos puestos es el “haber ejercido como docente un mínimo de dos años” (art. 26). También aquí, el andamiaje de la reforma del PM configura al reclutamiento como arena en disputa. Es decir, que haya tantos concursantes como sea posible y que la competencia sea real. Por razones obvias, esta lógica de competencia expansiva desaparece en el “periodo de inducción”, el cual veremos enseguida. Ya no es la competencia basada en la evaluación, sino evaluación acompañada de contratos cortos, aunque el fin sigue siendo el mismo.

Periodo de inducción: Mecanismo *ex post*

Para docentes. El ingreso al SPD como docente ocurre luego de haber resultado ganador en el concurso de oposición. Se formaliza con el nombramiento, el cual puede ser: *a*) provisional (menor a seis meses), *b*) por tiempo fijo (plazo previamente definido) o *c*) definitivo (por tiempo indeterminado) (art. 4, fracción XVIII). El definitivo es el que se asemeja a la vieja inamovilidad laboral pre PM —de la que se quejaba Torres Bodet—, pero dista de ser idéntica. Su carácter indeterminado impregna al corredor de desempeño que se inaugura con una propiedad laxativa. Esta surte efecto desde que se formaliza el ingreso, acentuándose la estrategia orientada a evitar selección adversa: evaluaciones de desempeño periódicas, programas, apoyos y acompañamiento de un tutor por tiempo determinado.

El artículo 22 rediseña la antesala del edificio institucional que conduce al primer piso (es decir, docencia). Sin mencionarlo explícitamente, este es un “periodo de inducción”. La regla del primer enunciado —componentes C8 y C9— reproduce la estrategia del andamiaje pre PM (cuadro 3). O así parece. El componente C10 da primacía a la LGSPD, montando una nueva lógica sobre la antigua. Siguiendo la técnica de mapeo hacia atrás (Elmore, 1979), se observa que se le asigna al corredor de desempeño un fin programático novedoso,⁸ formulado a partir de otro *supuesto*

⁸ “Con objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del Personal Docente de nuevo Ingreso [...]”.

CUADRO 3. Periodo de inducción para docentes, directivos y supervisores

<i>Enunciados institucionales, desglosados y editados</i>	<i>Código de sintaxis (en cursivas si el componente no está explícito)</i>
En la Educación Básica y Media Superior el Ingreso a una plaza docente dará lugar a un Nombramiento Definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, en términos de esta Ley (art. 22, párrafo primero).	A = ^{A5}[implícito: <i>Autoridad educativa</i>] D = ^{D5}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I5}asignará B = ^{B5}un Nombramiento Definitivo de base C = ^{C8}después de seis meses de servicios, ^{C9}sin nota desfavorable en su expediente ^{C10}en términos de esta ley. O = ^{O5}Sujeta a responsabilidades (art. 70).
Con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del Personal Docente de nuevo Ingreso, durante un periodo de dos años tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda (art. 22, párrafo segundo).	A = ^{A6}la autoridad educativa D = ^{D6}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I6}designará (al docente) B = ^{B6}tutor C = ^{C11}durante un periodo de dos años O = ^{O6}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados realizarán una evaluación al término del primer año escolar... (art. 22, párrafo tercero).	A = ^{A7}Las autoridades educativas D = ^{D7}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I7}evaluarán B = ^{B7}el desempeño del Personal Docente C = ^{C12}al término del primer año escolar O = ^{O7}Sujetas a responsabilidades (art. 70)
...y brindarán los apoyos y programas pertinentes para fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del docente. (art. 22, párrafo tercero, cont.).	A = ^{A8}[Las autoridades educativas] D = ^{D8}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I8}brindarán B = ^{B8}apoyos y programas pertinentes C = ^{C13}[al término del primer año escolar] O = ^{O8}Sujetas a responsabilidades (art. 70)
Al término del periodo señalado en el segundo párrafo de este artículo, la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado evaluará el desempeño del Personal Docente... (art. 22, párrafo cuarto).	A = ^{A9}la Autoridad educativa D = ^{D9}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I9}evaluará B = ^{B9}el desempeño del Personal Docente C = ^{C14}al término del periodo de dos años O = ^{O9}Sujeta a responsabilidades (art. 70)

CUADRO 3. Periodo de inducción para docentes, directivos y supervisores (continuación)

*Enunciados institucionales,
desglosados y editados*

*Código de sintaxis
(en cursivas si el componente no está explícito)*

En caso de que el personal no atienda los apoyos y programas previstos en el tercer párrafo de este artículo, incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, se darán por terminados los efectos del Nombramiento, sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado. (art. 22, párrafo quinto).

A = ^{A10}[implícito: *Autoridad educativa*]
D = ^{D10}[implícito: *requerido*]
I = ^{I10}darán por terminados
B = ^{B10}los efectos del nombramiento
C = ^{C15}En caso de que el personal no atienda los apoyos y programas, ^{C16}incumpla con la obligación de evaluación, ^{C17}se identifique insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente
O = ^{O10}Sujeta a responsabilidades (art. 70)

En la Educación Básica la Promoción a una plaza con funciones de dirección dará lugar a un Nombramiento, sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos... (art. 27, párrafo 1).

A = ^{A11}[implícito: *Autoridad educativa*]
D = ^{D11}[implícito: *requerido*]
I = ^{I11}asignará (dará lugar a)
B = ^{B11}un Nombramiento
C = ^{C18}sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos
O = ^{O11}Sujeta a responsabilidades (art. 70)

... dentro del (periodo de inducción) el personal de que se trate deberá cursar los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar determinados por la Autoridad Educativa Local. (art. 27, párrafo 1, cont.).

A = ^{A12}directores
D = ^{D12}requerido (“deberá”)
I = ^{I12}cursar
B = ^{B12}programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar
C = ^{C19}dentro del periodo de inducción
O = ^{O12}Terminación de nombramiento (art. 74)

Durante el periodo de inducción las Autoridades Educativas Locales brindarán las orientaciones y los apoyos pertinentes para fortalecer las capacidades de liderazgo y gestión escolar (art. 27, párrafo 2).

A = ^{A13}Las autoridades educativas
D = ^{D13}[implícito: *requerido*]
I = ^{I13}brindarán
B = ^{B13}las orientaciones y los apoyos pertinentes
C = ^{C20}Durante el periodo de inducción
O = ^{O13}Sujetas a responsabilidades (art. 70)

Al término del periodo de inducción, la Autoridad Educativa Local evaluará el desempeño del personal para determinar

A = ^{A14}la Autoridad educativa
D = ^{D14}[implícito: *requerido*]
I = ^{I14}evaluará

CUADRO 3. Periodo de inducción para docentes, directivos y supervisores (continuación)

<i>Enunciados institucionales, desglosados y editados</i>	<i>Código de sintaxis (en cursivas si el componente no está explícito)</i>
<i>si cumple con las exigencias propias de la función directiva (art. 27, párrafo 2, cont.).</i>	B = ^{B14}el desempeño del personal (directores) C = ^{C21}al término del periodo de inducción O = ^{O14}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
Si el personal cumple con dichas exigencias, se le otorgará Nombramiento Definitivo (art. 27, párrafo 2, cont.).	A = ^{A15}[implícito: <i>la Autoridad educativa</i>] D = ^{D15}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I15}otorgará B = ^{B15}nombramiento definitivo C = ^{C22}sí el personal cumple con exigencias evaluación O = ^{O15}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
Cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de las funciones de dirección, el personal volverá a su función docente en la Escuela en que hubiere estado asignado (art. 27, párrafo 3).	A = ^{A16}[implícito: <i>la Autoridad educativa</i>] D = ^{D16}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I16}(devolverá a la escuela asignada previamente) B = ^{B16}directores C = ^{C23}cuando en la evaluación se identifique insuficiencia en el nivel de desempeño O = ^{O16}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
En la Educación Básica la promoción a una plaza con funciones de supervisión dará lugar a un Nombramiento Definitivo (art. 29).	A = ^{A17}[implícito: <i>Autoridad educativa</i>] D = ^{D17}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I17}asignará (dará lugar a) B = ^{B17}un Nombramiento Definitivo C = * O = ^{O17}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
El personal deberá participar en los procesos de formación que determinen las Autoridades Educativas Locales (art. 29, cont.).	A = ^{A18}El personal (supervisores) D = ^{D18}requerido ("deberá") I = ^{I18}participar en B = ^{B18}procesos de formación C = * O = ^{O17}Terminación de nombramiento (art. 74)

CUADRO 3. Periodo de inducción para docentes, directivos y supervisores (continuación)

<i>Enunciados institucionales, desglosados y editados</i>	<i>Código de sintaxis (en cursivas si el componente no está explícito)</i>
Quienes participen en alguna forma de Ingreso distinta a lo establecido en este Capítulo, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio incurrirán en responsabilidad y serán acreedores a las sanciones correspondientes (art. 25).	A = ^{A19} Todos D = ^{D19} [implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I19} incurrirán y ^{I20} serán acreedores a B = ^{B19} en responsabilidad ^{B20} sanciones correspondientes C = ^{C24} Quienes participen en alguna forma de Ingreso distinta a lo establecido en este Capítulo, ^{C25} autoricen o ^{C26} efectúen algún pago o contraprestación u ^{C27} obten gan algún beneficio O = ^{O18} Sujeta a responsabilidades (Art. 70) /terminación de nombramiento (art. 74)

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* Los términos [entre corchetes] no fueron mencionados explícitamente en la regulación. El autor lo hizo explícito. *Si bien este componente pudiera ser “siempre”, se optó por dejarlo vacío para armonizar con el resto del análisis.

novedoso en lo concerniente a la formación de los concursantes: esta no es suficiente; se requiere actualizar constantemente capacidades, conocimientos o competencias en el nivel deseado (véase I30, B30, C40 más adelante). Ya no bastan los requisitos nominales, como título profesional u otros.

Para que la práctica docente se oriente al fin último del PM —favorecer el aprendizaje de los alumnos— el artículo 22 da forma al contrato, elemento clave de la lógica de la teoría de cambio. Se asume el supuesto de la *desconfianza* en la formación docente. El destinatario de estos enunciados son las autoridades educativas. Los ganadores de los concursos se someterán a exámenes periódicos para subsanar la formación deficiente, revelando con ello información personalizada. Se empieza con la designación (I6) de un tutor (B6) durante dos años (C11). Cumplido el primer año de haber ingresado (C12), se evaluará (I7) la capacidad docente (B7). Al margen del resultado, se brindarán apoyos y programas formativos pertinentes (B8). Al cumplirse dos años (C14), de nuevo se evaluará (I9) la capacidad docente (B9).

En el último enunciado del artículo 22 se nota la determinación del fin programático del corredor de desempeño. Las condiciones C15, C16, C17 remachan el desenlace anunciado desde la etapa del reclutamiento. Si el participante incumple

alguna de estas condiciones, se darán “por terminados los efectos del Nombramiento, sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado” (I10 y B10). En realidad, todo el enunciado es una regla. Las condiciones C15 y C16 se refieren a conductas y resultados vinculados al acatamiento; la C17 se refiere a insuficiencia en el desempeño docente en evaluaciones. Dos años dura este periodo de inducción. Si el participante cumple con las condiciones, continuará en el SPD; es decir, continuará la selección. Seguirá siendo evaluado, observado e intervenido *ad infinitum*. Pero no es el único.

Promoción a dirección y supervisión. El impulso configurativo no se circunscribe a la entrada del primer piso del edificio institucional (docencia). Escala la jerarquía organizacional, trasladando la lógica previa a los puestos con funciones de principal (dirección y supervisión). Por esta similitud las agrupamos aquí. En la promoción a puestos de dirección y supervisión continúa la intervención de la autoridad educativa, ya sea formando, tutelando y evaluando con consecuencias. No obstante, la claridad y el nivel de detalle exhibidos en el periodo de inducción para los docentes van cediendo conforme se asciende en la jerarquía organizacional. Aparece la discrecionalidad del principal.

Para el puesto de director, el artículo 27 fija los pasos para promoverse. El ganador en el concurso recibirá nombramiento (B11) por tiempo fijo; es decir, estará sujeto a periodo de inducción de dos años ininterrumpidos (C18). Durante este periodo los directores cursarán, obligatoriamente, programas de desarrollo de liderazgo, orientación y apoyo (B12) determinados por la autoridad educativa local (A11). Es importante resaltar que el deóntico es explícito (D12). También se le brindarán orientaciones y apoyos (B13). Al final del periodo de inducción (C21) se le evaluará (I14) para determinar si el desempeño cumple con las exigencias. Si el resultado es insuficiente (C23), el aspirante volverá a su función docente. Si el desempeño es suficiente (C22) recibirá un nombramiento definitivo (B15) y a esperar la próxima evaluación en cuatro años. Solo se evalúa una vez, sin segunda oportunidad. Aquí el “de lo contrario” está implícito.

En cuanto a la promoción para supervisión (art. 29) se mantiene la intención de evitar selección adversa. Se acentúa la vaguedad de la estructura gramatical en el único enunciado. El componente que escasea es Condición. No se observa ni periodo de inducción, ni orientaciones, ni apoyos, ni evaluaciones escalonadas que culminen en nombramiento definitivo, ni consecuencias por incumplimiento. Se dará nombramiento definitivo (B17), pero no se especifican condiciones. Si para los directores las acciones tienen como propósito “fortalecer las capacidades de liderazgo y gestión escolar”, en la promoción de supervisores no hay declaración

de propósitos, ni acciones claras y detalladas. Por ser uno de los puestos más altos de la jerarquía organizacional operativa, este trabajo reconfigurativo parece ser la respuesta a la colusión señalada por Torres Bodet.

Los artículos 25 y 32 cancelan, para ingreso y promoción respectivamente, formas de ingreso distintas al concurso de oposición. Resguardan entrada al corredor y el ascenso del edificio institucional. Van más allá de reproducir el mandato del artículo 3º constitucional, transformando el capítulo III en una regla. En realidad, los artículos son un “de lo contrario” (O) extendido que cancela puertas paralelas de ingreso y promoción al SPD. La riqueza de la gramática institucional es que en un enunciado se asientan advertencias para los involucrados: los que participen en formas distintas de ingreso (C24); los que autoricen (C25), los que efectúen (C26) o se beneficien (C27) de pagos o contraprestaciones. Tales conductas incurrirán en responsabilidades (B19) o serán sancionadas (B20).

Permanencia: mecanismo *ex post* II

Si la antesala del edificio institucional es configurada por los artículos 22, 27 y 29, el último tramo del corredor de desempeño para todos los puestos mencionados es configurado por el artículo 53 del capítulo VIII, “De la permanencia en el servicio”, de la LGSPD (cuadro 4). Selección y cribado en esta etapa son extensión del periodo de inducción visto más arriba. Es el último intento para evitar selección adversa. La evaluación periódica del desempeño sigue siendo el mecanismo de selección con que se genera información personalizada, acompañándose de contratos a corto plazo. El artículo 52 mandata evaluar el desempeño docente “por lo menos... cada cuatro años...”. Este mecanismo busca, al igual que en el periodo de inducción, que los agentes revelen sus atributos verdaderos. La secuencia es evaluación-tutelage-capacitación-evaluación-consecuencias.

Si en el periodo de inducción se mantuvo el nombramiento definitivo, la permanencia en el SPD será, para efectos prácticos, provisional *ad infinitum*. Obligatoria para los puestos mencionados, la evaluación de desempeño deberá efectuarse en un plazo no mayor a cuatro años, pudiendo el INEE determinar una periodicidad menor (art. 52). Si el nivel de desempeño en la primera evaluación resulta insuficiente (C28), el personal se incorporará (D20) a programas de regularización determinados por la autoridad, incluyendo tutoría (B21). Tendrá una segunda oportunidad para evaluarse (B22), lo cual ha de realizarse en un plazo no mayor a un año (C29), debiéndose efectuar antes del inicio del siguiente ciclo escolar (C30). Si el desempeño sigue siendo insuficiente (C31), deberá

CUADRO 4. Permanencia para todo el personal

Enunciados institucionales, desglosados y editados

*Código de sintaxis
(en cursivas si el componente no está explícito)*

Cuando en la evaluación [por desempeño] se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, el personal de que se trate se incorporará a los programas de regularización que la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado determine, según sea el caso. Dichos programas incluirán el esquema de tutoría correspondiente (art. 53, párrafo primero).

A = ^{A20}[docentes, directores y supervisores]
D = ^{D20}[implícito: *requerido*]
I = ^{I21}se incorporarán
B = ^{B21}programas de regularización (incluirán esquema de tutoría)
C = ^{C28}Cuando en la evaluación [por desempeño] se identifique insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva
O = ^{O19}Terminación del nombramiento (art. 74)

El personal sujeto a los programas a que se refiere el párrafo anterior tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la evaluación a que se refiere el artículo 52, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo (art. 53, párrafo segundo).

A = ^{A21}[docentes, directores y supervisores]
D = ^{D21}[implícito: *requerido*]
I = ^{I22}tendrán
B = ^{B22}una segunda oportunidad de evaluación
C = ^{C29}en un plazo no mayor de doce meses después de la evaluación a que se refiere el artículo 52, ^{C30}la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo
O = ^{O20}Terminación del nombramiento (art. 74)

De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización... (art. 53, párrafo tercero).

A = ^{A22}[docentes, directores y supervisores]
D = ^{D22}[implícito: *requerido*]
I = ^{I23}se reincorporarán
B = ^{B23}a los programas de regularización
C = ^{C31}de ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación
O = ^{O21}Terminación del nombramiento (art. 74)

... el evaluado se... para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses (art. 53, párrafo tercero, cont.).

A = ^{A23}[docentes, directores y supervisores]
D = ^{D23}[implícito: *requerido*]
I = ^{I24}se sujetarán
B = ^{B24}a una tercera evaluación
C = ^{C32}que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses
O = ^{O22}Terminación del nombramiento (art. 74)

CUADRO 4. Permanencia para todo el personal (continuación)

<i>Enunciados institucionales, desglosados y editados</i>	<i>Código de sintaxis (en cursivas si el componente no está explícito)</i>
En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda (art. 53, último párrafo).	A = ^{A24} [implicito: <i>Autoridad educativa</i>] D = ^{D24} [implicito: <i>requerido</i>] I = ^{I25} darán por terminados B = ^{B25} los efectos del nombramiento C = ^{C33} en caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique O = ^{O23} Sujeta a responsabilidades (art. 70)

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* Los términos [entre corchetes] no fueron mencionados explícitamente en la regulación. El autor lo hizo explícito.

reincorporarse a programas de regularización (B23). La tercera evaluación (B24) ha de efectuarse en un periodo no mayor a un año, transcurrida la segunda (C32).

La lógica de la consecuencia detectada en el periodo de inducción adquiere aquí mayor claridad y realce. En realidad, todo el artículo 53 es una regla porque si el evaluado no alcanza suficiencia en las tres oportunidades de evaluación (C33), “se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda” (I25). La relación laboral se finiquita en un periodo de seis años, disipándose el temor de una selección adversa. Si en cualquiera de las tres evaluaciones obtiene suficiencia, esperará la siguiente evaluación, la cual sucederá a más tardar en cuatro años. La selección no cesa. Al final del cuatrienio se reactiva el riesgo de perder el empleo, asunto no menor a la luz de lo dicho por Torres Bodet.

Ahuyentar el riesgo moral formativo

La selección adversa no es el único problema de agencia en la mira del PM. Al principal le resulta costoso, complicado y, en ocasiones, no ético monitorear al agente seleccionado para ver si está cumpliendo el contrato. Este está mejor informado que el principal sobre el estado que guarda su trabajo (Ferris, 1992). Hay acción oculta porque puede mentir sobre qué tan diligentemente hace su trabajo (Waterman y Meier, 1998). Nótese que la dificultad es *técnica*. Sharma (1997) sostiene que la asimetría es producto no solo de ventajas en información, sino del conocimiento. Cuando es profesionista, el agente exige discreción en

su labor, lo cual amplía la autonomía *vis à vis* el principal (Lipsky, 2010). En la docencia hay relajamiento laboral dado que las acciones no son siempre observables (Casson, 2007). El relajamiento laboral se presenta “... cuando un maestro no está haciendo su trabajo satisfactoriamente, aunque todavía reciba su salario” (Casson, 2007: 90).

Los mismos efectos conductuales se observan por la vía *institucional*. El contrato puede blindar a los agentes de sufrir consecuencias por resultados o acciones de su trabajo. La literatura anglosajona (Levačić, 2009; Rauchhaus, 2009; Shapiro, 2005; Lane, 2008; Casson, 2007; Ferris, 1992; Arnott y Stiglitz, 1991) llama riesgo moral a la situación en que “una parte contratante cambia su conducta después de firmar el contrato” (Lane, 2008: 5). De manera concreta, los “individuos plenamente asegurados despliegan poco esfuerzo” (Arnott y Stiglitz, 1991: 180) o no trabajan lo suficientemente duro, si es que lo hacen (Shapiro, 2005). La *creencia* de estar protegido por el contrato es clave (Jensen y Meckling, 1976; Ferris, 1992; Moe, 2005). Según Torres Bodet, el Estatuto generaba en los maestros “estatismo”. Aclara: “[...] empleo la palabra “estatismo” [...] en la acepción de inmovilidad en lo estático que el diccionario señala” (Torres Bodet, 1994: 64-65). Ocasionaba poco esfuerzo.

¿Cómo se resuelve el riesgo moral según la teoría de la agencia? Aparte de ofrecer contratos a corto plazo, el principal puede echar mano de mecanismos *ex post*: monitoreo directo, atender lo que declara el agente de sus actividades, o atender el testimonio de un tercero (Lupia, 2006). Sobre esta última, el mecanismo más socorrido es la “alerta de alarma de incendios” (*fire alarm oversight*). Este mecanismo promueve que individuos interesados (es decir, clientes, usuarios, etc.) envíen señales a los principales políticos sobre lo que está haciendo el agente y cómo lo está haciendo. También está la supervisión, pero, para el caso de México, ya vimos los desafíos que presentaban los arreglos pre PM con los “inspectores”. Los autores del PM optaron por desarticular el triángulo de hierro y quitarle el control al sindicato (Del Castillo Alemán y Flores-Ivich, 2019).

El capítulo V de la LGSPD dispone un tramo del corredor para que el personal se promueva sin dejar la función correspondiente. Concretamente, en el artículo 36, sección I, señala que han de considerarse “... diversos aspectos que motiven al personal...” a mejorar su desempeño, como el otorgamiento de incentivos, reconocimiento al servicio o al cumplimiento de responsabilidad. Mediante un programa de incentivos se orienta conducta y esfuerzo al despliegue máximo del desempeño formativo —lejos del mínimo necesario— con la expectativa de que esto incida en la práctica diaria. Esta estrategia nos remite a la

CUADRO 5. Combate al riesgo moral

<i>Enunciados, desglosados y editados</i>	<i>Código de sintaxis (en cursivas si el componente no está explícito)</i>
En el programa a que se refiere el artículo 37 se establecerá el nivel de acceso y los sucesivos niveles de avance de acuerdo con lo autorizado por la Secretaría (art. 39, párrafo primero).	A = ^{A25}[implícito: <i>autoridades educativas locales</i>] D = ^{D25}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I26}establecerá B = ^{B26}nivel de acceso y los sucesivos niveles de avance C = ^{C34}en el programa a que se refiere el artículo 37/ ^{C35}de acuerdo con lo autorizado por la Secretaría O = ^{O24}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
[En el programa a que se refiere el artículo 37] se especificarán los incentivos que correspondan a cada nivel (art. 39, párrafo primero, cont.).	A = ^{A26}[implícito: <i>autoridades educativas locales</i>] D = ^{D26}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I27}especificarán B = ^{B27}incentivos correspondientes a cada nivel C = ^{C36}en el programa a que se refiere el artículo 37/ ^{C37}de acuerdo con lo autorizado por la Secretaría O = ^{O25}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
Para avanzar de un nivel a otro se requerirá demostrar un incremento en el desempeño que lo justifique, conforme a lo previsto en el programa (art. 39, párrafo primero, cont.).	A = ^{A27}[implícito: <i>autoridades educativas locales</i>] D = ^{D27}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I28}requerirá B = ^{B28}al personal demostración de incremento en el desempeño C = ^{C38}conforme a lo previsto en el programa O = ^{O26}Sujeta a responsabilidades (art. 70)
Los beneficios del programa tendrán una vigencia hasta de cuatro años cuando se trate de una incorporación al primer nivel (art. 39, párrafo segundo).	A = ^{A28}[implícito: <i>autoridades educativas locales</i>] D = ^{D28}[implícito: <i>requerido</i>] I = ^{I29}otorgarán B = ^{B29}beneficios del programa con vigencia de hasta cuatro años C = ^{C39}en incorporación al primer nivel O = ^{O27}Terminación del nombramiento (art. 74)
Para confirmar el nivel o ascender al siguiente, el beneficiario deberá obtener en los procesos de evaluación de desempeño resultados iguales o superiores a los que para estos efectos determine el Instituto... (art. 39, párrafo segundo, cont.).	A = ^{A29}El personal evaluado D = ^{D29}deberá I = ^{I30}obtener B = ^{B30}resultados iguales o superiores C = ^{C40}en los procesos de evaluación de desempeño a los que para estos efectos determine el Instituto O = ^{O28}Terminación del nombramiento (art. 74)

CUADRO 5. Combate al riesgo moral (continuación)

<i>Enunciados, desglosados y editados</i>	<i>Código de sintaxis (en cursivas si el componente no está explícito)</i>
[Para confirmar el nivel o ascender al siguiente el beneficiario deberá], someterse a los procesos de evaluación adicionales que, en su caso, se especifiquen y... (art. 39, párrafo segundo, cont.).	A = ^{A30} El personal evaluado D = ^{D30} deberá I = ^{I31} someterse B = ^{B31} a los procesos de evaluación adicionales C = ^{C41} que se especifiquen O = ^{O29} Terminación del nombramiento (art. 74)
[Para confirmar el nivel o ascender al siguiente el beneficiario deberá], reunir las demás condiciones previstas en las reglas del programa (art. 39, párrafo segundo).	A = ^{A31} El personal evaluado D = ^{D31} deberá I = ^{I32} reunir B = ^{B32} las demás condiciones C = ^{C42} previstas en las reglas del programa O = ^{O30} Terminación del nombramiento (art. 74)
Una vez que el personal ha alcanzado el segundo o sucesivos niveles, la vigencia de los beneficios del nivel que corresponda será de hasta cuatro años, pero los beneficios del nivel anterior serán permanentes (art. 39, párrafo tercero).	A = ^{A32} [implícito: autoridades educativas locales] D = ^{D32} [implícito: requerido] I = ^{I33} respetará B = ^{B33} vigencia de los beneficios de niveles acumulados C = ^{C43} Una vez promovido el participante O = ^{O31} Sujeta a responsabilidades (art. 70)
El acceso al primer nivel del programa y el avance de niveles estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal (art. 39, párrafo cuarto).	A = ^{A33} [implícito: el personal evaluado] D = ^{D33} [implícito: requerido] I = ^{I34} tendrá B = ^{B34} acceso al primer nivel del programa y a niveles superiores C = ^{C44} siempre que haya disponibilidad presupuestal O = ^{O32} Sujeta a responsabilidades (art. 70)

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* Los términos [entre corchetes] no fueron mencionados explícitamente en la regulación. El autor lo hizo explícito.

distinción que hace H. Simon (1947) entre conducta del *homo economicus* y del hombre administrativo. Este último, pragmático, busca soluciones *satisfactorias*; aquel busca la maximización (Parsons, 2007). La lógica del PM promueve que los agentes maximicen su esfuerzo, si bien en la práctica no fue así (Romero Vadillo, 2021). Pero aquí no estamos analizando la implementación.

El combate del riesgo moral sigue la misma lógica que con la selección adversa. Como se ve en el cuadro 5, la escalera para promoverse —extensión vertical del corredor— tendrá, con beneficios diferenciados (B27, B29), peldaños con una duración de cuatro años (B26, B33). Al igual que en el ingreso y permanencia, la evaluación del desempeño es el mecanismo que se usa para que el personal pueda desplazarse por la escalera organizacional hacia arriba o hacia abajo (I28, B28). Este tramo es *resbaladizo*. En el segundo párrafo del artículo 39 se habla de “confirmar el nivel o ascender al siguiente”. Es decir, la evaluación puede desencadenar tres resultados: confirmar, ascender y perder nivel. Así como se puede ascender en el programa de incentivos, la caída en la evaluación de desempeño puede ser tan estrepitosa hasta perder la permanencia en el SPD.

La promoción se ancla en la *mejora continua* del desempeño. Se logra si los participantes obtienen en las evaluaciones de desempeño “resultados iguales o superiores a los que para estos efectos determine el Instituto” (I30, B30, C40). Nótese que el INEE y la SEP tienen margen discrecional para definir los estándares del desempeño (C35, C37, C38, C40). ¿Qué tanta dificultad se le agregará a las siguientes evaluaciones del desempeño? Corresponde a este duplo definirlo. No solo eso. El artículo 14 establece vagamente que “Los perfiles, parámetros e indicadores deberán ser revisados periódicamente”. ¿Con qué tanta frecuencia se hará? No está claro. Los aspirantes, además, han de “someterse a los procesos de evaluación adicionales que... se especifiquen” (A30, D30, I31, B31, C41) y reunir las demás condiciones previstas en las reglas del programa (A31, D31, I31, B32, C42). Los incentivos se darán si hay disponibilidad presupuestal (C44).

Se contemplan otros reconocimientos para el personal que destaque “en su desempeño y, en consecuencia, en el cumplimiento de su responsabilidad” (art. 45). Estos serán temporales o por única vez y se materializan a través de “movimientos laterales que permitan a los docentes y directivos... desarrollarse en distintas funciones” (art. 46). Para maestros se mencionan tutorías, coordinación de materias, coordinación de proyectos, funciones de asesoría técnica pedagógica temporales u otras análogas; para directores, asesoría técnica en apoyo a actividades de dirección a escuelas. También se contemplan reconocimientos económicos de conjunto, los cuales, muy importante, “deberán considerar los resultados del aprendizaje de los alumnos, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas de las escuelas” (art. 51). Estos reconocimientos tienen que fundamentarse en evaluaciones que se realicen “conforme a los lineamientos que el Instituto expida” (art. 47).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Se partió de la idea de que en las políticas anida un modelo causal compuesto por una hipótesis causal y otra de intervención o teoría de cambio. La normatividad educativa del PM, por su orientación programática, era una oportunidad para reconstruir o hacer explícita esta última. Se diseccionó la LGSPD, piedra angular de dicha normatividad. Dada la propensión del andamiaje institucional del sistema educativo a generar problemas de agencia —asimetría de información, selección adversa y riesgo moral (Angulo Cázares, 2018)— y por la marcada intención de los impulsores de la reforma en hacer uso de nuevas “reglas del juego” para inducir cambios conductuales y organizacionales, los cuales, se asumía, llevarían a lograr la calidad educativa largamente buscada, se exploró la posibilidad de que se incorporaran la lógica y los mecanismos propuestos por la teoría de la agencia.

Efectivamente, en nuestra reconstrucción, los mecanismos identificados fueron el concurso de oposición, evaluaciones obligatorias periódicas, contratos a corto plazo y permanencia condicionada en el SPD. Para promover el buen desempeño y la formación profesional se disponían de incentivos temporales y renovables, materiales e inmateriales. En síntesis, el enfoque del ANMEB de usar solo “zanahorias” (incentivos materiales, principalmente) para el logro de la calidad educativa pasó a segundo plano (Romero Vadillo, 2021). La reforma del PM desplaza de manera radical su lógica: aparece para complementar la frase comúnmente usada en el idioma inglés, los “palos” (*sticks*). Esto se ve en el uso de las consecuencias por el (mal) desempeño reiterativo en evaluaciones. Si bien esta interpretación es común en la literatura consultada, nuestra propuesta permitió usar un lenguaje más preciso y conectar con una visión mucho más amplia en las ciencias sociales.

Los avances metodológicos recientes permiten diseccionar diseños institucionales, como el derivado del PM. Es el caso de la IGT —brazo metodológico del marco de análisis y desarrollo institucional, elaborado por Elinor Ostrom (Crawford y Ostrom, 2015)—, la cual provee un enfoque granulado para registrar no solo los enunciados institucionales, sino sus componentes, las unidades más básicas. Esta herramienta facilitó acceder a la visión o métodos que los arquitectos del PM tenían para lograr la calidad de la educación, preocupación que, por cierto, ha estado en la agenda durante varias décadas y que se había promovido sin mucho éxito. Dado que aquí no se analizó el contexto político del PM, ni las estrategias narrativas que los actores sociales ni sus coaliciones usaron por imponer su solución (Del Castillo Alemán y Flores-Ivich, 2019), estudios posteriores contribuirían a una mejor comprensión sobre cómo el modelo causal fue evolucionando hasta llegar al PM.

Gloria del Castillo Alemán (2014) señala que, de acuerdo con la “perspectiva gubernamental”, la baja calidad educativa se debía “al poder de veto” que tenían “las representaciones sindicales en decisiones estratégicas como el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de docentes, directores y supervisores escolares...” (14). Si bien acertada, esta versión nos pareció limitada.

A pesar de las limitaciones de este trabajo, ofrecemos una interpretación basada en la obra de M. Foucault (1984). Encontramos presencia de su modelo panóptico en la metáfora del corredor de desempeño. El concepto del panóptico se refiere a un mecanismo para que las élites monitorearan a las masas vía el fomento de la conducta autorregulada y automonitoreada (Garner y Hancock, 2014). Con implicaciones para la conducta de los agentes regulados por el SPD, el diseño del corredor de desempeño es, por lo tanto, un aparato tecnológico encaminado a crear nuevos cuerpos. En esto es clave su concepto del poder como fuerza productiva. Según Foucault, la función del panóptico es el de ampliar; organizar el poder con el fin de vigorizar las fuerzas sociales —incrementar la producción, desarrollar la economía, difundir la educación, realzar la moral pública; en corto, incrementar y multiplicar (Kivisto, 2021).

En este sentido, las evaluaciones obligatorias —al igual que las tutorías, cursos, orientaciones y apoyos— son dispositivos disciplinarios cuya intención era lograr una conducta autorregulada y automonitoreada en los agentes sujetos. Su periodicidad y obligatoriedad estructuran no solo la conducta cotidiana, sino los planes y acciones individuales y organizacionales. Los sujetos adquirirían un aumentado nivel de alerta, una subjetividad nueva. Con el nuevo andamiaje de reglas se les presenta una certidumbre basada en el desempeño y mérito individual. De ahí las metáforas del corredor del desempeño que empleamos (laxitud, resbaladizo). También se advierte el proyecto de convertir a los agentes en *homo economicus* orientados a la maximización de la conducta y resultados; revisar constantemente los niveles de *satisfacción* conferida por la vida burocrática y organizacional. Se espera que, al final, todo redunde en una mejor calidad educativa.

Un último comentario sobre la teoría de cambio que se instaló en la normatividad educativa. La teoría de la agencia ha recibido varias críticas tratándose de la vida organizacional. Evocamos una en particular: que desatiende la explotación potencial de los trabajadores. Su orientación es unilateral al considerar solamente la postura del principal (Perrow, 1986, como se citó en Eisenhardt, 1989). Keck (2015), en el mismo tenor, ve “naturaleza esquizoide” en la reforma educativa del PM pues, según él, en su seno coexisten componentes contrastantes y contradictorios. Por un lado, se promueve autonomía docente en una cultura de

confianza profesional y, por otro, “favorece el control de los maestros en una cultura profesional de rendición de cuentas” (Keck, 2015: 5). Según este argumento, control y confianza son incompatibles. Durante el tiempo que estuvo vigente la reforma del PM los detractores se oponían, entre otros motivos, porque la educación se privatizaba. Coincidimos, aunque, por lo visto aquí, por diferentes motivos. Y esto empieza a dibujarse desde el epígrafe. ☒

REFERENCIAS

- Angulo Cázares, R. (2018), “Problemas de agencia en la educación básica en México: Un diagnóstico institucional”, *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, 77, pp. 149-173, DOI: 10.29101/crcs.v25i77.9224.
- Arnaut Salgado, A. (2014), “Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente”, en G. Del Castillo Alemán y G. Velenti Nigrini (coords.), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando?* Ciudad de México, Flacso-México, pp. 31-46.
- Arnott, R. y J.E. Stiglitz (1991), “Moral Hazard and Nonmarket Institutions: Dysfunctional Crowding out of Peer Monitoring?” *The American Economic Review*, 81(1), marzo, pp. 179-190, DOI: 10.7916/D8NV9V7F.
- Backhoff Escudero, E. (2021), “Nacimiento y muerte del INEE: Una historia para contarse”, en G. Guevara Niebla (coord.), *La regresión educativa: La hostilidad de la 4T contra la Ilustración*, Ciudad de México, Grijalbo, pp. 107-133.
- Basurto, X., G. Kingsley, K. McQueen, M. Smith y C.M. Weible (2009), “A Systematic Approach to Institutional Analysis: Applying Crawford and Ostrom’s Grammar”, *Political Research Quarterly*, 63(3), pp. 1-16, DOI: 10.1177/1065912909334430.
- Bertranou, J.F. (1995), “Estructurando la política: El papel de las instituciones”, *Revista Mexicana de Sociología*, 57(1), pp. 235-249, DOI: 10.2307/3540962.
- Birkland, T.A. (2015), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 3a ed., Nueva York, Routledge.
- Bracho González, T. y M.M. Zorrilla Fierro (2015), “Perspectiva de un gran reto”, en INEE, *Reforma educativa: Marco normativo*, Ciudad de México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pp. 15-28.
- Campbell, D.E. (2006), *Incentives: Motivation and the Economics of Information*, 2a ed., Nueva York, Cambridge University Press.
- Cantor, R. (1988), “Work Effort and Contract Length”, *Economica*, 55(219), pp. 343-353, DOI: 10.2307/2554012.
- Casson, M.H. (2007), “Reducing Teacher Moral Hazard In the U.S. Elementary and Secondary Educational System through Merit-pay: An Application of the Principal–agency Theory”, *Social Economics*, 36(2), pp. 87-95, DOI: 10.1007/s12143-007-9004-3.

- Catano, V.M., W.H. Wiesner y R.D. Hackett (2013), *Recruitment and Selection in Canada*, 5a ed., Ontario, Nelson Education.
- Crawford, S. y E. Ostrom (2015), “Una gramática de las instituciones”, en E. Ostrom, *Comprender la diversidad institucional*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 195-239.
- Davis, L.E. y D.C. North (1971), *Institutional Change and American Economic Growth*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Del Castillo Alemán, G. (2013), “El desempeño docente y el logro educativo en el centro de las políticas: ¿Hacia una gobernabilidad para la calidad?”, en R. Ramírez Raymundo (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: Alcances y desafíos*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, pp. 57-76.
- Del Castillo Alemán, G. (2014), “El Servicio Profesional Docente: Los ejes de la discusión y debate”, en G. del Castillo Alemán y G. Valenti Nigrini (coords.), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando*, Ciudad de México, Flacso-México, pp. 13-17.
- Del Castillo Alemán, G. y G. Flores-Ivich (2019), “La cobertura de la reforma educativa en México: Un asunto de medios y políticas”, *Gestión y Política Pública*, XXVIII(2), pp. 501-539, DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v28i2.628>.
- Eisenhardt, K. (1989), “Agency Theory: An Assessment and Review”, *Academy of Management Review*, 14(1), pp. 57-74, DOI: 10.5465/amr.1989.4279003.
- Elmore, R.F. (1979), “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*, 94(4), pp. 601-616, DOI: 10.2307/2149628.
- Engel, C. (2005), *Generating Predictability: Institutional Analysis and Design*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ezpeleta, J. (2004a), “Innovaciones educativas: Reflexiones sobre los contextos en su implementación”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(21), pp. 403-424.
- Ezpeleta, J. (2004b), “Lo Institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa”, en E. Tenti Fanfani, *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, París, UNESCO-IIEP, pp. 163-177.
- Ferris, J.M. (1992), “School-based Decision Making: A Principal-agent Perspective”, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14(4), pp. 333-346, DOI: 10.3102/01623737014004333.
- Foucault, M. (1984), *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Garner, R. y B.H. Hancock (eds.) (2014), *Social Theory: A Reader*, vol. I: From Classical to Modern Theory, Ontario, University of Toronto Press.
- Gibson, C.C., K. Andersson, E. Ostrom y S. Shivakumar (2005), *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*, Nueva York, Oxford University Press.

- Gusfield, J.R. (1981), *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Hira, A. y R. Hira (2000), “The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change”, *American Journal of Economics and Sociology*, 59(2), pp. 267-282, DOI: 10.1111/1536-7150.00026.
- Hrusa, N.A., P.M. Islas, J.A. Schneider y J. Vega (2020), “Policies for Teacher Professionalization in Mexico’s Education Reform”, en F.M. Reimers (ed.), *Empowering Teachers to Build a Better World*, Cambridge, SpringerOpen, pp. 63-85, DOI: 10.1007/978-981-15-2137-9.
- Islas, P.M., A.K. Calef y C. Aparicio (2021), “2013 Mexico’s Education Reform: A Multi-dimensional Analysis”, en F.M. Reimers (ed.), *Implementing Deeper Learning and 21st Education*, Cambridge, Springer, pp. 79-107, DOI: 10.1007/978-3-030-57039-2.
- Jensen, M. y W. Meckling (1976), “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure”, *Journal of Financial Economics*, pp. 305-360, DOI: 10.1016/0304-405X(76)90026-X.
- Keck, C.S. (2015), “Education Reform in Mexico: Neo-liberalism, ‘Schizophrenia’ and the Ethical Challenge within the Agendas for Educational Change”, *Sintética: Revista Electrónica de Educación*, 45, pp. 1-17.
- Kivisto, P. (2021), *Social Theory: Roots and Branches*, 6a ed., Nueva York, Oxford University Press.
- Knoepfel, P., C. Larrue, F. Varone y M. Hill (2007), *Public Policy Analysis*, Bristol, Bristol University Press.
- Lacouture, A., E. Breton, A. Guichard y V. Ridde (2015), “The Concept of Mechanism from a Realist Approach: A Scoping Review to Facilitate its Operationalization in Public Health Program Evaluation”, *Implementation Science*, 10(153), pp. 1-10, DOI: 10.1186/s13012-015-0345-7.
- Lane, J.-E. (2008), *Comparative Politics: The Principal-agent Perspective*, Nueva York, Routledge.
- Levačić, R. (2009), “Teacher Incentives and Performance: An Application of Principal-agent Theory”, *Oxford Development Studies*, 37(1), pp. 33-46, DOI: 10.1080/13600810802660844.
- Lipsky, M. (2010), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Loyo Brambila, A. (2010), “Política educativa y actores sociales”, en A. Arnaut y S. Gior-guli, *Los grandes problemas de México*, vol. VII, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 185-207.
- Lupia, A. (2006), “Delegation and Its Perils”, en K. Strøm, W.C. Müller y T. Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Norfolk, Oxford University Press, pp. 33-54.

- Martínez Olivé, A. (2009), “Por una nueva agenda de la educación básica en México”, *Metapolítica*, 64, pp. 32-36.
- Moe, T.M. (2005), “Political Control and the Power of the Agent”, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 22(1), pp. 1-29, DOI: 10.1093/jleo/ewj011.
- Nooteboom, B. (2000), *Learning and Innovation in Organizations and Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- North, D.C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2007), “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”, en P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 21-64.
- Ostrom, E. y X. Basurto (2010), “Crafting Analytical Tools to Study Institutional Change”, *Journal of Institutional Economics*, pp. 1-27, DOI: 10.1017/S1744137410000305.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Ciudad de México, Flacso-México.
- Pressman, J.L. y A. Wildavsky (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Moral*, 3a ed., Berkeley, University of California Press.
- Prinz, J. (2005), *Why are Wages upward Sloping with Tenure?* Múnich y Mering, Hampp.
- Rauchhaus, R.W. (2009), “Principal-agent Problems in Humanitarian Intervention: Moral Hazard, Adverse Selection, and the Commitment Dilemma”, *International Studies Quarterly*, 53(4), pp. 871-884, DOI: 10.1111/j.1468-2478.2009.00560.x.
- Robles de la Rosa, L. (2016), “Cualquiera podrá dar clases: SEP; abre concurso a universitarios”, *Excelsior*, 22 de marzo, en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/03/22/1082282> [fecha de consulta: 1 de septiembre de 2022].
- Rodríguez Gómez, R. (2021), “Claroscuro de la reforma educativa 2013-2018”, en G. Guevara Niebla (coord.), *La regresión educativa: La hostilidad de la 4T contra la Ilustración*, Ciudad de México, Grijalbo, pp. 67-105.
- Romero Vadillo, J.J. (2021), “La reconstrucción de la gobernabilidad corporativa en la educación”, en A. Guevara Niebla (coord.), *La regresión educativa: La hostilidad de la 4T contra la Ilustración*, Ciudad de México, Grijalbo, pp. 193-213.
- Santibáñez, L. (2007), “Entre dicho y hecho: Formación y actualización de maestros de secundaria en México”, *Revista Mexicana de Investigación Mexicana*, 12(32), pp. 305-335.
- Shapiro, S.P. (2005), “Agency Theory”, *Annual Review of Sociology*, 31, pp. 263-265, DOI: 10.1146/annurev.soc.31.041304.122159.

- Sharma, A. (1997), "Professional as Agent: Knowledge Asymmetry in Agency Exchange", *The Academy of Management Review*, 22(3), pp. 758-798, doi: 10.2307/259412.
- Siddiki, S., C.M. Weible, X. Basurto y J. Calanni (2011), "Dissecting Policy Designs: An Application of the Institutional Grammar Tool", *The Policy Studies Journal*, 39(1), pp. 79-103, doi: 10.1111/j.1541-0072.2010.00397.x.
- Simon, H.A. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*, Nueva York, Macmillan.
- Spence, M.A. (1973), "Job Market Signaling", *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), pp. 355-374, doi: 10.2307/1882010.
- Stone, D.A. (1989), "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quarterly*, 104(2), pp. 281-300, doi: 10.2307/2151585.
- Tirole, J. (1986), "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations", *Journal of Law, Economics, & Organization*, 2(2), pp. 181-214, doi: 10.1093/oxfordjournals.jleo.a036907.
- Torres Bodet, J. (1994), *Textos sobre educación*, Ciudad de México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Vanhuyse, P. y R. Sulitzeanu-Kenan (2009), "Teacher's PAT? Multiple-role Principal-agent Theory, Education Politics, and Bureaucrat Power", *Critical Studies in Education*, 50(2), pp. 1129-144, doi: 10.1080/17508480802056502.
- Waterman, R.W. y J.K. Meier (1998), "Principal-agent Models: An Expansion?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), pp. 173-202, doi: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377.
- Weiss, C.H. (1997), "How Can Theory-based Evaluation Make Greater Headway?" *Evaluation Review*, 21(4), pp. 501-524, doi: 10.1177/0193841X9702100405.

Reynaldo Angulo Cázares, mexicano, es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California en Mexicali, doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Teoría y Análisis de Asuntos Públicos por El Colegio de Sonora. Sus áreas de investigación incluyen problemas y asuntos públicos en la frontera norte de México (autos irregulares o "chocolate"), análisis del proceso de las políticas públicas, políticas en la educación básica. Sus publicaciones han aparecido en revistas científicas, como *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*.