



SEP

SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD 092 AJUSCO
LICENCIATURA EN
ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA
“EN EL MARCO DEL 40 ANIVERSARIO”

ACTOS DE PEQUEÑA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA
EDUCACIÓN BÁSICA

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA
PRESENTA:

ANGÉLICA ESPINOZA MORA

DIRECTOR DE TESIS:
DR. MIGUEL RAMÍREZ CARBAJAL

CIUDAD DE MÉXICO, ENERO DE 2019

A los 49 de la ABC
A los 43 de Ayotzinapa
Y a los 19 del Rébsamen

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS.....	3
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	3
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I LA TEORÍA ADMINISTRATIVA COMO MARCO REFERENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA	8
1.1 De la administración científica a la administración moderna	9
1.1.1 La administración y las organizaciones modernas.....	11
1.1.2 Teoría de la organización y su orientación instrumental.....	13
1.1.3 Estudios organizacionales y la metáfora cultural.....	17
1.2 Dimensiones de la administración educativa y su relación con el administrador educativo	21
1.2.1 Consideraciones nominales de la administración educativa	23
1.2.2 Administración técnica y administración pedagógica.....	27
1.2.3 Visión crítica del administrador moderno	30
1.3 Las organizaciones escolares en la sociedad organizada.....	32
1.3.1 La escuela como organización compleja.....	35
1.3.2 Procesos diferenciados de las escuelas	37
1.3.3 Diferenciación de los procesos organizacionales de las escuelas de educación básica en México.....	39
CAPÍTULO II LOS ACTOS DE PEQUEÑA CORRUPCIÓN EN LAS SOCIEDADES DEL SXXI FRENTE AL DESAFÍO EDUCATIVO.....	43
2.1 La corrupción como mal mundial	45
2.1.1 Tipos de corrupción	50
2.1.2 La corrupción administrativa	55
2.1.3 La corrupción en los sistemas educativos.....	58
2.2 La corrupción en México y el desafío educativo.....	62
2.2.1 La corrupción administrativa en México.....	63
2.2.2 Actos de pequeña corrupción	65
CAPÍTULO III ACTOS DE PEQUEÑA CORRUPCIÓN EN EDUCACIÓN BÁSICA. CONSTRUCCIÓN TIPOLOGICA.....	67
3.1 Construcción de tipologías de los actos de pequeña corrupción	70
3.2 Niveles y tipología de la corrupción en la educación básica.....	72
3.3 Análisis de la estructura orgánica de la administración de la educación básica	81
3.3.1 Perfiles de la estructura orgánica en la educación básica	83
3.3.2 Selección de perfiles inadecuados como actos de pequeña corrupción	87

3.3.3 Actos de pequeña corrupción en los perfiles reales en la administración de la educación básica	92
3.3.3.1 Perfil falso	93
2.3.3.2 Perfil incompatible.....	96
2.3.3.3 Perfil no acreditado (inexistencia de credenciales)	97
CONCLUSIONES	100
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	104
ANEXOS	113

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 En busca de la identidad: énfasis de cada campo	10
Tabla 2 Aportes de la primera etapa de la Teoría administrativa.....	12
Tabla 3 Aportes de la segunda etapa de la Teoría administrativa.....	16
Tabla 4 La administración en la metáfora cultural	20
Tabla 5 Procesos técnico- pedagógicos de las escuelas.....	37
Tabla 6 Procesos organizacionales diferenciados de la escuela	38
Tabla 7 Funciones diferenciadas en relación a los aspectos generales de la escuela	42
Tabla 8 Causas de la corrupción.....	48
Tabla 9 Consecuencias de la corrupción.....	49
Tabla 10 Clasificación de la corrupción según su enfoque	52
Tabla 11 Tipología de los actos de corrupción desde un enfoque legislativo	54
Tabla 12 Tipología de los actos de corrupción desde un enfoque administrativo	57
Tabla 13 Tipología de los actos de corrupción en la educación.....	60
Tabla 14 Tipología de los actos de corrupción en la dimensión política de la administración educativa	75
Tabla 15 Tipología de los actos de corrupción en la dimensión central de la administración educativa.	76
Tabla 16 Tipología de los actos de corrupción en la dimensión escolar de la administración educativa.	77
Tabla 17 Indicadores de medición de actos de corrupción	79
Tabla 18 Perfiles requeridos en la estructura orgánica de la AEFCM	91

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Definición de algunos tipos de corrupción del sector educativo	61
Ilustración 2 Proceso de elaboración de tipologías	71
Ilustración 3 Niveles de estudio de la corrupción educativa.	73
Ilustración 4 Instituciones de administración educativa en distintos niveles.....	74
Ilustración 5 Organigrama de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.	84
Ilustración 6 Estructura administrativa básica para una escuela pública en la Ciudad de México.....	86

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

AEFCM: Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México

AFSDF: Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

DGSEI: Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación Educativa

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LGSPD: Ley General de Servicio Profesional Docente

NGP: Nueva Gestión Pública

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OIC: Órgano Interno de Control

SEP: Secretaría de Educación Pública

SFP: Secretaría de la Función Pública

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un problema presente en las instituciones de la administración pública de nuestro país y la educación no está exenta de este tipo de prácticas, por lo que es necesario establecer una definición clara acotada a las condiciones institucionales que permitan distinguirla de otro tipo de prácticas con las que pudiera confundirse.

De tal suerte, esta investigación tiene como objetivo crear tipologías de los actos de corrupción que suceden en la administración de la educación básica en la Ciudad de México, a partir de los documentos normativos que establecen los criterios de funcionamiento de la educación pública, para comprender a qué clase de corrupción pertenece cada acto y reconocer los que se refieren a la pequeña corrupción.

Uno de los objetivos específicos de esta investigación es determinar los procesos que corresponden a la administración de la educación básica, partiendo de los preceptos de la administración pública y en consideración del papel del administrador profesional, en general, y del administrador educativo, en específico, como un actor crítico que puede identificar la corrupción y generar estrategias para reducirla o eliminarla.

Para tal efecto, en el primer capítulo se presenta una revisión teórica de la administración como profesión hasta el modelo actual de gestión educativa identificando los elementos que caracterizan a cada área de conocimiento, definiendo las áreas de acción del administrador educativo en sus dos dimensiones principales, la pedagógica y la *gestión pura* o técnica.

Tal revisión teórica permite comprender el área de acción de la corrupción en educación, es decir, toda aquella educación pública sujeta a lineamientos normativos es vulnerable de ser corrompida. A partir del entendido que la corrupción implica el incumplimiento del deber de un servidor público (o más), en el segundo capítulo, a modo de marco contextual, se describen las manifestaciones de la corrupción y su relación en los ámbitos de la vida pública en México.

En el tercer capítulo, que consta de dos apartados, planteo, en primer lugar, la elaboración de tipologías como recurso metodológico para el análisis de los actos de pequeña corrupción en la educación básica, distinguiendo tres dimensiones, la política, la administrativa central y la escolar, todas ellas susceptibles de ser corrompidas mediante pequeñas acciones.

En segundo lugar, como caso de análisis, presento la estructura orgánica típica de la administración de la educación básica, como parte de una actividad administrativa, por lo tanto, como un área susceptible de actos de corrupción. En este caso, mediante el análisis de los perfiles de las autoridades educativas encargadas de la administración educativa cuyos lineamientos fueron establecidos previamente mediante algún tipo de normatividad institucional.

Finalmente, a partir de la identificación de seis cargos de administración educativa en educación básica se describieron los lineamientos de cada perfil, se compararon con los documentos existentes de los servidores públicos que ocupan cada cargo y se demostró que en los seis perfiles revisados como parte de la estructura orgánica se encontraron actos de pequeña corrupción.

En las conclusiones se expresa la facilidad con que los actos de pequeña corrupción de carácter administrativo suelen asimilarse sin resistencias, en una estructura jerárquica de abajo hacia arriba un prefecto presentó papeles falsos para ingresar a su empleo, un docente de biología presentó una cédula falsa, el director de esa misma escuela no tiene las competencias que marca la legislación vigente que debiera amparar la exigencia de su perfil, que casualmente excluye hasta el cierre de esta investigación a los profesores de educación física como directivos de escuela.

En el nivel de la administración central, es decir, fuera de la escuela, se observa que la supervisora de zona de la secundaria referida, se ostenta como “Maestra” sin poseer el grado académico correspondiente, incurriendo en la usurpación de profesión en el ejercicio de un servicio público, esto se pudo corroborar con los documentos que la misma Secretaría de Educación Pública proporcionó. Por otro lado, la Directora Regional, incurre en la misma situación, es

decir, no se comprobó que tenga las credenciales correspondientes para ostentar un grado académico de maestría en el ejercicio de sus funciones como servidora pública. Por último, en un caso similar, se encontró la encargada del departamento de Personal.

Aunque la revisión de los documentos oficiales apuntan a un acto de pequeña corrupción por parte de estos servidores públicos, y con la intención de hacer una investigación imparcial, se debe dejar en claro que las denuncias interpuestas al respecto no han llegado a resolución, por lo que la autoridad encargada de realizar las investigaciones pertinentes (el Órgano Interno de Control) no ha emitido ninguna resolución sobre ninguno de los casos, por lo que compete a ellos, a las autoridades, deslindar responsabilidades, en caso de haberlas.

CAPÍTULO I LA TEORÍA ADMINISTRATIVA COMO MARCO REFERENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

El propósito de este capítulo es establecer el paralelismo entre el desarrollo conceptual de la administración y la formación de los administradores, en función de la evolución de las organizaciones modernas por medio de la teoría administrativa.

La teoría administrativa es un esfuerzo por sistematizar los estudios teóricos sobre las organizaciones; como toda teoría, “es el resultado del contexto histórico-social en el cual se inserta”¹ y permite identificar los paradigmas que corresponden a cada época.

Estos esfuerzos son relativamente recientes, aunque la administración como práctica social tiene sus orígenes en la propia existencia humana.² El interés, en cambio, por agrupar tales conocimientos en una teoría que describiera una evolución con sentido lógico es apenas de principios del siglo XX.³

Algunos aportes a la teoría administrativa prestan especial atención a la etapa histórica que abarca desde la existencia del hombre primitivo, sin embargo, otros autores, como Antonio Barba, distinguen este tipo de administración como una práctica social mientras que “la administración como la conocemos nosotros, es característica específica propia de la sociedad moderna”⁴ y se comprende como un campo de conocimiento.

Con esta distinción entre la administración como **práctica social** y la administración como **campo de conocimiento** se ubica un periodo temporal que

¹ Medina Macías, Arianne y Ávila Vidal, Adalberto. **Evolución de la teoría administrativa. Una visión desde la psicología organizacional.** Revista cubana de psicología. Vol. 19, No. 3, 2002, p. 262. Consultado el 22 de agosto de 2018. Disponible en <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rcp/v19n3/12.pdf>

² Barba Álvarez, Antonio. Conferencia. **Administración, Teoría de la organización y Estudios organizacionales. Tres campos de conocimiento, tres identidades.** Gestión y estrategia. No. 44, julio/diciembre, 2013, p. 140.

³ Op cit. Medina, p. 262.

⁴ Op cit. Barba, p. 140

da inicio a las teorías de la administración y distingue a una teoría administrativa anterior de la *moderna teoría administrativa* que inicia con la revolución industrial.⁵

1.1 De la administración científica a la administración moderna

Antonio Barba postula que a principios del siglo XX “la Administración como disciplina surge como una necesidad propia de la sociedad capitalista”⁶ en respuesta a los nuevos modelos de organización de la sociedad industrial y establece los fundamentos para distinguir la administración como ciencia, como disciplina y como profesión.

Con la misión de proveer herramientas para hacer más eficientes los nuevos modelos organizacionales de producción, la administración tiene una intención técnica-instrumental. Para todo aquello que no contempló esa primera etapa de la administración surgió la Teoría de la organización en los años veinte del siglo pasado, cuyo enfoque se orienta a la solución de los problemas de la organización.

Sesenta años después (1980) surgieron los Estudios organizacionales con una visión crítica para “conocer, entender, comprender y explicar a las organizaciones”.⁷ Cada uno de estos paradigmas explicativos reconoce formas distintas de organización, percepciones sobre el papel del sujeto en las organizaciones y orientaciones de los objetivos organizacionales.

Aunque cada paradigma explicativo será revisado con mayor profundidad en los siguientes apartados, la siguiente tabla muestra los rasgos característicos de cada uno en relación con la forma en que observaron a las organizaciones, al sujeto y los principios que impulsaron cada etapa.

⁵ García González, Concepción. **Teorías de la administración**. Documento de apoyo Curso Liderazgo. Trabajo en Equipo y Solución de Problemas. Consultado el 24 de agosto de 2018. Disponible en <https://tuvntana.files.wordpress.com/2016/03/teorias-o-enfoques-de-la-administracion.pdf>

⁶ Op cit. Barba, p. 140

⁷ Ibíd, p. 144

La Administración, como campo de conocimiento, tenía un método positivista de investigación, pretendía comprender el papel del sujeto como parte de la organización (fábrica), su orientación era economicista, pues pretendía la maximización de las ganancias por medio de la eficiencia de los procesos y el uso de recursos.

La Teoría de la organización compartía algunos principios, es decir, también consideraba que el sujeto estaba supeditado a la organización, tenía un carácter instrumental y economicista, pero en lugar de mantener el orden, como la Administración, pretendía evitar el conflicto, las organizaciones estudiadas eran las empresas y tenía un carácter conceptual y pragmático, pues mientras que se generaba conocimiento también se aplicaba en la empresa.

Por último, los Estudios organizacionales fueron una explosión de teorías e investigaciones sobre la organización como objeto del sujeto, la organización es porque el sujeto le da forma. Su perspectiva de estudio es multidisciplinaria, estudia a las organizaciones de todo tipo con el fin de analizarlas y explicarlas con una visión compleja.

Tabla 1 En busca de la identidad: énfasis de cada campo

<i>Características</i>	<i>Administración</i>	<i>Teoría de la Organización</i>	<i>Estudios Organizacionales</i>
Relación sujeto/objeto	Sujeto objeto de la organización		Organización objeto del sujeto
Racionalidad	Racionalidad instrumental		Multirracionalidad
Método	Positivista/cuantitativo		Interpretativo/cualitativo
Orientación	Económica		Social
Orden/desorden	Orden	Equilibrio/conflicto	Anarquía organizada
Concepto de organización	Formal	Formal/informal	Ambigua/compleja
Tipo de organización	Industrial	Empresas/organizaciones formales	Organizaciones
Carácter	Pragmático	Conceptual/pragmático	Análítico/explicativo
Propuesta	Técnicas/procedimientos	Teoría	Conocimiento a través de la investigación
Metáfora	Mecánica	Orgánica	Cultural

Fuente: Barba, Antonio (2013).

1.1.1 La administración y las organizaciones modernas

Hablar de administración requiere paralelamente hacer consideraciones sobre las organizaciones, en virtud que vivimos en una sociedad organizada, y que la administración surgió como una “técnica más para mejorar la eficiencia de la producción. Sin embargo, la complejidad de asociar estas técnicas con los aspectos sociales que la rodeaban generó la necesidad de estudiar las organizaciones”.⁸

Ahora bien, la administración como **práctica social** generó conocimientos desarticulados que resultaban de las experiencias sociales para resolver los problemas de sus comunidades, pero con las organizaciones modernas surgió la necesidad de sistematizarlos.

Las organizaciones modernas por excelencia son las empresas, que responden a una evolución de la fábrica y los talleres industriales de la primera revolución industrial en el siglo XVIII, cuyos procesos de producción requerían de aspectos técnicos que permitieran hacer más eficientes los procesos productivos, en este punto la administración tenía carácter instrumental.⁹

Pero es en Estados Unidos “donde se consolida la empresa moderna a partir de la segunda mitad del siglo XIX”¹⁰ en consecuencia del desarrollo tecnológico y económico del país. Con este tipo de empresas modernas surge también la **administración como profesión**.

La primera etapa de la teoría administrativa distingue dos enfoques, la Teoría de la administración y la Teoría clásica de la administración. Con ello se establecen las bases de la administración como disciplina y como profesión. Con los aportes de Frederick W. Taylor y Henry Fayol se define a la administración como una

⁸ Barba Álvarez, Antonio. **Estudios Interdisciplinarios de la Organización**. Universidad de Guanajuato, Año 1. No. 1, enero-junio 2012. P. 5. Consultado el 23 de agosto de 2018. Disponible en http://www.reio.com.mx/reio/Revista_REIO_No1.pdf

⁹ Ibíd, p. 11

¹⁰ Ibídem.

actividad de carácter técnico-instrumental y se distingue a la organización en dos dimensiones: funcional (procesos) y estructural.¹¹

En los procesos, Fayol define las operaciones administrativas en cinco aspectos que conocemos actualmente como el proceso administrativo: planeación, organización, dirección, coordinación y control. Y en sus aportes hacia la administración como profesión, señala “la diferencia entre el administrador profesional que él personifica en un ingeniero, del gerente de la empresa”¹² que se encargaría del mando y organización de la estructura.

Este primer enfoque tenía como objetivo incrementar la eficiencia de los procesos productivos por medio de la organización científica del trabajo y facilitar la dirección de las empresas estableciendo un proceso, tuvo su origen en el área industrial y los aportes principales provienen de la ingeniería.

En la siguiente tabla se muestran los aportes de la primera etapa de la Teoría administrativa para la distinción de la administración como disciplina y como profesión.

Tabla 2 Aportes de la primera etapa de la Teoría administrativa

Enfoque y principales exponentes	Año	Administración como disciplina	Administración como profesión
Administración Científica Frederick W. Taylor	1911	Consiste en organizar el trabajo con el método científico para hacer más eficiente la empresa .	El administrador es el ingeniero.
Teoría Clásica de la Administración Henry Fayol	1916	Consiste en administrar los procesos de trabajo pero también las estructuras de la empresa para hacerla más eficiente.	El administrador de los procesos es el ingeniero y el administrador de las estructuras es el gerente.

Fuente: elaboración propia.

¹¹ *Op cit.* Medina, p. 264

¹² *Op cit.* Barba, p. 141

1.1.2 Teoría de la organización y su orientación instrumental

La Teoría de la organización se desarrolló en Estados Unidos en los años veinte del siglo XX, como respuesta a las limitaciones de la administración frente a tres problemas surgidos con la proliferación de los nuevos tipos de organizaciones; el económico, es decir, la búsqueda de incrementar las ganancias; el social, por las nuevas dinámicas laborales; y el político, mediante la resistencia obrera a las condiciones laborales.¹³

Antonio Barba define la Teoría de la organización de la siguiente forma:

(...) disciplina social que pretende dar una explicación, en el plano de la construcción conceptual, de los principios estructurantes y estructurales que asume la acción colectiva instituida, destacando, entre otros, la conformación de las estructuras –formales e informales–, su interrelación con contextos dinámicos, la complejidad de su determinación, y sus consecuencias tanto en el comportamiento humano como en la eficiencia lograda. Incluye también el estudio de los procesos de toma de decisiones y de elaboración de planes estratégicos. Su origen es primordialmente anglosajón y su objeto de estudio es la organización en tanto que fenómeno claramente identificable en el espectro de las relaciones sociales.¹⁴

Sus principales enfoques comienzan con la **Teoría de las relaciones humanas** que tiene como objeto de estudio la conducta humana dentro de las organizaciones. Sus aportes hacia la distinción entre la administración y el administrador recaen en el reconocimiento de la *relación adversa* entre el administrador y los empleados.¹⁵

Con este enfoque surge la visión del administrador como líder, de las metas de las organizaciones dirigidas al logro de la eficacia y de la eficiencia de la organización con empleados satisfechos con su trabajo. Los empleados son

¹³ *Op cit.* Barba, p. 142

¹⁴ *Op cit.* Barba, p. 6

¹⁵ *Op cit.* Medina, p. 265

considerados como sujetos individuales que deben reconocer la autoridad del administrador.¹⁶

Por su parte, la **Teoría de la burocracia** reconoce a las organizaciones como complejas y propone un modelo más eficiente y racional, define la “necesidad de una jerarquía estrictamente definida, gobernada por normas claras y precisas y lineamientos de autoridad”.¹⁷

El papel del administrador se divide por áreas con funciones especializadas, se vuelve impersonal y rígido, orientado a hacer cumplir el modelo y “la administración burocrática es la dominación gracias al saber, racional y específico”¹⁸ con disciplina y de carácter técnico.

Continuando con el análisis de la conducta humana en las organizaciones modernas tenemos a la **Teoría del comportamiento**, que consideraba que la administración debe “adaptarse a las necesidades de los individuos, ya que el elemento humano es el factor determinante en los objetivos de la empresa”.¹⁹

Esta perspectiva psicológica de la conducta humana dentro de la empresa consideraba que los trabajadores, como sujetos, tienen un potencial de desarrollo a partir de la satisfacción en el trabajo. Esta postura presenta a la administración como una actividad participativa en la que cada empleado asume responsabilidades.

Herbert Simon propone que la estructura de la organización contribuye al comportamiento de sus actores y que la visión de un *hombre económico* (que toma decisiones racionales para obtener el grado máximo de ganancia) se traslada a un *hombre administrativo* (que toma decisiones en la medida de su satisfacción).²⁰

Esta postura propone que entre más arriba de la estructura jerárquica, más decisiones se toman en favor de los fines organizacionales, y entre más abajo más

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Olías de Lima Gete, Blanca. **Burocracia**. Universidad Complutense de Madrid. Consultado el 24 de agosto de 2010. Disponible en <http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/B/burocracia.pdf>

¹⁹ *Op cit.* Medina, p. 266

²⁰ Barba Álvarez, Antonio y Solís Pérez, Pedro. **Cultura en las organizaciones. Enfoques y metáforas en los Estudios Organizacionales**. Vertiente. México, 1997, p. 57.

alejadas.²¹ El papel del administrador, por lo tanto, corresponde a un nivel alto de jerarquía y sus decisiones están en función del *hombre económico*.

La **Teoría de la contingencia** marca el momento donde las organizaciones son consideradas un sistema abierto, un sistema vivo que “existe y se desarrolla en un medio ambiente con el que sostiene una interrelación necesaria para su sobrevivencia”²², con estas consideraciones surge la necesidad de tomar en cuenta las variables del ambiente y se incrementa la diferenciación de la estructura organizacional.

Al administrador corresponde coordinar las actividades de las distintas subunidades, y a la administración disminuir los conflictos que pudieran surgir de las deficiencias de la comunicación organizacional para un desempeño efectivo. El ambiente representa una variable independiente y la administración la variable dependiente.²³

Por último, la **Nueva teoría de las relaciones humanas** “combina una concepción optimista y positiva del hombre con el estudio científico de las organizaciones para establecer las pautas de actuación de los administradores en un elevado número de situaciones”.²⁴

Con la noción de calidad en el trabajo, este enfoque contribuye al pensamiento administrativo actual, que no sólo busca la eficiencia y la eficacia de la organización en su entorno, sino que establece criterios estandarizados para determinar cuándo se ha logrado. Este enfoque y los anteriores se muestran resumidos en la siguiente tabla.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ *Op cit*. Medina, p. 267

²⁴ *Ibid*, p. 269

Tabla 3 Aportes de la segunda etapa de la Teoría administrativa

Enfoque y principales exponentes	Año	Administración como disciplina	Administración como profesión
Teoría de las Relaciones Humanas Elton Mayo	1924	Consiste en organizar el trabajo considerando las relaciones interpersonales y la estructura formal de la organización para lograr eficiencia y eficacia.	El administrador es un líder con Autoridad sobre los empleados.
Teoría de la Burocracia Max Weber	1943	La administración tiene un carácter técnico racional que mantiene la dominación de la organización a través de un modelo de especialización de funciones.	El administrador es el especialista del funcionamiento de acuerdo a su área específica dentro de la organización.
Escuela del Comportamiento James March Herbert Simon	1947	La administración es una actividad participativa donde cada sujeto asume sus responsabilidades para el logro de los objetivos de la organización que también considera las satisfacciones del empleado.	El administrador se enfoca en motivar a los empleados confiando en que son capaces de cumplir sus responsabilidades y desarrollar su potencial para asumir responsabilidades mayores.
Teoría de la Contingencia Charles Perrow J. Woodward	1958	La administración es una actividad técnica que busca mejorar la eficacia organizacional considerando las interacciones con el ambiente.	El administrador es el gerente que establece acciones adecuadas para situaciones específicas.
Nuevas Relaciones Humanas Douglas McGregor Warren Bennis Thomas J. Peters	1960	La administración es una actividad técnica complejizada por variables internas y externas de la organización que debe superarlas para conseguir calidad mediante la eficiencia y eficacia.	El administrador es un especialista en su área, que reconoce y diseña estrategias organizacionales para lograr la calidad, mantener la comunicación con otros administradores.

Fuente: elaboración propia.

1.1.3 Estudios organizacionales y la metáfora cultural

De tal forma, los Estudios organizacionales se fundan en la Administración como un campo de conocimiento de las ciencias sociales que estudia a las organizaciones desde su complejidad incorporando una visión multidisciplinaria para comprenderlas.²⁵ Antonio Barba presenta la siguiente interpretación al respecto:

(...) los Estudios organizacionales como conversaciones, específicamente, entre investigadores de diversas disciplinas, quienes ayudan a construir términos derivados de los paradigmas, métodos e hipótesis, que ellas mismas derivan de conversaciones.²⁶

Esta perspectiva sólo puede quedar clara si consideramos a los Estudios organizacionales como una consecuencia lógica de la revisión que he venido elaborando sobre el estudio de las organizaciones, en este sentido, es menester señalar los principales movimientos de reflexiones teóricas que integran los llamados Estudios organizacionales.

Con un periodo aproximado de inicio ubicado en mil novecientos setenta, Barba ubica el enfoque del poder en las organizaciones y su relación con el enfoque de la contingencia como un hito en el estudio de las organizaciones a partir de juegos de complejidad, en este caso, en la complejidad de las relaciones de poder.

Otros enfoques son, las Anarquías organizadas, cuya tesis principal es que las organizaciones toman decisiones en sistemas de variación compleja, por lo tanto, las decisiones se toman a partir de un modelo de *garbage can*, que implica rescatar decisiones preestablecidas que se habían descartado para determinadas decisiones pero ante la falta de éstas para una situación específica se aplica una tomada del “cesto de basura”.

²⁵ Ramírez Martínez, Guillermo. Vargas Larios, Gerardo. De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet. **Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y Complementariedades: caminando hacia el eslabón perdido.** Revista electrónica Forum Doctoral. Núm. 3. Edición especial enero-abril de 2011.

²⁶ *Op cit.* Barba, p. 7

La Ecología poblacional de las organizaciones, por su parte, postula que las organizaciones desaparecen por una suerte de selección natural, aquellas que no responden a las necesidades de una sociedad cambian o desaparecen, su base teórica es darwinista y pretende explicar cómo cambian las organizaciones.

La Teoría de costos de transacción analiza los costos económicos de las transacciones en las organizaciones, su énfasis es economicista y la metodología que utiliza es el análisis institucional comparativo. El Institucionalismo y el Neoinstitucionalismo estudian el carácter institucional de las organizaciones, el Institucionalismo desde una perspectiva unilateral donde la institución determina el comportamiento del individuo, y el Neoinstitucionalismo considera la relación dialógica de ambas fuerzas.

Una perspectiva más amplia señala también el Psicoanálisis en las organizaciones, la Antropología de las organizaciones, las Organizaciones posmodernas, las Organizaciones que aprenden y el Cambio organizacional.²⁷ Por la variedad de enfoques que integran esta última etapa de la Teoría administrativa no voy a revisarlos individualmente, como en los apartados anteriores, sino en su conjunto utilizando las metáforas que Barba y otros autores proponen.²⁸

Éstas metáforas permiten distinguir diversos enfoques desde los que se puede estudiar a una organización, cada una puede ser representada por distintas teorías, así, la metáfora mecánica corresponde a la primera etapa de la Teoría administrativa, la metáfora orgánica a la Teoría de la organización y la metáfora cultural a los Estudios organizacionales.

La *metáfora mecánica* se desarrolla a partir de los grandes avances en el desarrollo de la industria, donde los factores productivos cobran importancia tanto en el manejo de recursos como en el control de procesos. Está basada en la

²⁷ De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet. Contreras Manrique, Julio César. **Hacia la perspectiva organizacional de la política pública**. Ed. Fontamara, México, 2013, pp. 51-56

²⁸ Estos enfoques tienen en común visiones complejas de las organizaciones a partir de disciplinas como el psicoanálisis, la filosofía y la antropología, una revisión más profunda es motivo para otro documento. Sin embargo, una síntesis de sus características es presentado por Antonio Barba y está integrado en este texto como parte de los anexos.

Administración científica donde la organización era vista como un sistema cerrado y el individuo como un recurso susceptible de control para lograr los objetivos de producción bajo la estandarización de tiempos y movimientos.²⁹

La *metáfora orgánica*, por su parte, basó sus observaciones en las Relaciones humanas, se reconoció el aspecto psicológico de los trabajadores y se integró el concepto de cultura. En una primera etapa, en esta metáfora se reconoce a la organización como un sistema cerrado pero a partir de la Segunda Guerra Mundial se le considera abierto, ya que el cambio de las dinámicas de mercado y las demandas de los consumidores obligaron a las organizaciones a mirar hacia afuera y establecer sus metas en relación a las necesidades externas.³⁰

En una etapa posterior, con el enfoque de la contingencia se observa a las organizaciones como organismos vivos que existen y se desarrollan en un medio ambiente con el que sostienen una interrelación necesaria para su sobrevivencia.

La *metáfora cultural* surge con la Teoría institucional y el énfasis de la organización como un sistema abierto que es fuertemente influenciado por la sociedad, así mismo se apoya en el enfoque del Desarrollo organizacional que estudia el comportamiento individual influenciado por el grupo de trabajo, esto hace aportaciones a las dinámicas de los grupos que pone el énfasis en las creencias, actitudes, valores y estructuras de las organizaciones (cultura organizacional).

Si bien, el interés por estudiar las organizaciones en su relación con el ambiente tiene diversos enfoques, este interés trasciende de lo organizacional a lo social, así, se estudia a las organizaciones en sus relaciones internas y a su relación con otras organizaciones.

A partir de los años ochenta del siglo XX, con lo que se considera la Segunda Revolución Industrial, los cambios sociales fueron acelerados, y con ellos, la necesidad de las organizaciones de adaptarse a los cambios. La actividad administrativa debía considerar ahora las variables cognoscitivas (construcción de

²⁹ *Op cit.* Barba y Solís.

³⁰ *Ibídem.*

significados), la estructuralista (el orden lógico) y la perspectiva simbólica (el sistema colectivo de símbolos y significados).³¹

“Así, con los estudios organizacionales se instala el parteaguas entre las organizaciones premodernas y las modernas (...), más adelante, al descubrirse que no existe un modelo único y universal de organización, se abre paso al surgimiento de la organización posmoderna (...)”³² y finalmente, “la administración moderna se trata más de una forma de sabiduría que de un decálogo de técnicas”.³³

Tabla 4 La administración en la metáfora cultural

Metáfora	Administración como disciplina	Administración como profesión
Cultural	Consiste en comprender a la organización en su complejidad, cada organización responde a diferentes principios y objetivos.	El administrador es un líder-héroe, dotado de sabiduría.

Fuente: elaboración propia.

³¹ *Ibídem.*

³² *Ibídem.*

³³ *Op cit.* Barba, p. 30

1.2 Dimensiones de la administración educativa y su relación con el administrador educativo

La revisión del concepto de administración propone que el administrador profesional debe tener en cuenta dos perspectivas, de la administración y de la organización, porque “la administración se constituye en el conocimiento básico para el desempeño de su labor profesional y la organización se erige en el espacio por excelencia para el desarrollo de sus actividades”.³⁴

Una de las principales funciones del administrador profesional en el ámbito de las organizaciones en lo general y de las empresas en lo particular, es contribuir a la resolución de los problemas de estas formas sociales. Éstos pueden ser de carácter administrativo, como la organización del trabajo y las áreas funcionales (finanzas, comercialización, producción, informática, recursos humanos) y/o de carácter organizacional, como las relaciones humanas, la estructura, los procesos decisorios, la relación con el entorno, etcétera.³⁵

Con estas dos dimensiones es que se puede iniciar una distinción también entre el administrador como gestor y el administrador como especialista. De tal suerte, la administración moderna “se orienta a coordinar los esfuerzos colectivos, mediante una racionalidad instrumental que garantice la eficiencia del desempeño organizacional, y por lo tanto, la rentabilidad”.³⁶

Por lo tanto, las organizaciones requieren la presencia de la dimensión organizacional, aquella dedicada a los aspectos comunes a todas las organizaciones, que en los términos planteados corresponden al carácter técnico de la administración; y a su dimensión específica, que también es de carácter administrativo pero corresponde a los procesos propios de cada organización.

³⁴ Barba Álvarez, Antonio. **Administración y sociedad. Administración II.** Universidad Tecnológica de México. México, p. 30

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

De tal suerte que las organizaciones escolares requieren, por lo tanto, la administración de sus dos dimensiones, la técnica y la pedagógica, por corresponder, la primera, a la administración “de carácter administrativo”, y la segunda, a la administración de las funciones especializadas a su tipo de organización, en este caso, la dimensión pedagógica.

Es por eso que el papel del administrador educativo es fundamental, pues a pesar de la falta de identidad y el poco reconocimiento profesional que hay al respecto, la formación de administradores responde a una necesidad justificada a partir del planteamiento teórico que presento. Por lo que la siguiente visión del administrador de la educación es bastante pertinente:

El administrador de la educación, bajo la perspectiva del pragmatismo es un profesional que se ocupa en el ámbito de las políticas del Estado, se forma en el brazo, ejecutor de una cierta política de Estado. El administrador de la educación es un administrador –un servidor-, de la política que el Estado impone a la sociedad con el fin de modelar los actos y pensamientos de los individuos a través de la educación.³⁷

Esta postura del administrador de la educación no sólo presupone que tenga un carácter técnico y una función dirigida por los objetivos de la educación, sino que lo ubica en una dimensión mayor como parte de la ejecución de las políticas educativas, en este sentido, el administrador de la educación es un profesional técnico, especialista y crítico.

Porque el conocimiento de las tres dimensiones invitan a participar más allá de una función operativa, como lo hacen ahora los administradores de la educación, como especialista en el área, además, puede proponer e intervenir con fundamentos teóricos para la consecución de los objetivos educativos pero también para la creación de nuevos objetivos y para la participación en la política educativa mediante planteamientos complejos y, quizá, alternativos a las fallidas estrategias del Estado.

³⁷ Ramírez Carbajal, Juan y Segovia Febronio, Gorgonio. **La Administración de la Educación**. Innovación editorial lagares México, México, 2006, pp. 84-85.

1.2.1 Consideraciones nominales de la administración educativa

Una explicación ante las diferencias nominales que se presentan para definir a la misma actividad está dada en la teoría sobre el origen del objeto de estudio de la administración como disciplina, una corriente señala su origen en la administración pública y otra en la gestión de negocios³⁸. Aunque el apartado anterior ha dejado claro que la administración moderna proviene de las organizaciones modernas, particularmente las empresas.

La Teoría de la gestión se define como “un conocimiento especializado para la organización (...), en su primera fase de desarrollo se orienta fundamentalmente por criterios de racionalidad técnica (...)”³⁹, para finalmente entender que la Teoría de la gestión “se refiere al conocimiento complejo, interdisciplinario, de diseño, sistemas de dirección, información y control en las organizaciones y sus proyectos en relación con su entorno social caracterizado por una incertidumbre”.⁴⁰

En la definición anterior se puede reconocer que la Teoría de la gestión, como la Teoría administrativa se diferencian únicamente en la nominación, pues ambas se refieren a lo mismo, al estudio sistematizado de las organizaciones a través del tiempo. No obstante, la confusión entre la administración y la gestión como disciplinas pudiera tener su origen en la traducción.⁴¹

En la década de mil novecientos ochenta, el fenómeno conocido como *crisis del Estado desarrollista* impulsó el desarrollo de reformas estructurales para su reorganización⁴², las reformas en la administración pública consistieron en la

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Martínez Fajardo, Carlos Eduardo. **Neoinstitucionalismo y Teoría de Gestión**. Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales. No. 19, enero-junio de 2002, p. 10

⁴⁰ *Ibid*, p. 11

⁴¹ De la palabra *Management* traducida como gestión o administración.

⁴² Hernández Oliva, Rocío Citlalli. **Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1999**. INAP. México, 2001.

adopción de nuevos modelos administrativos provenientes de la nueva gerencia pública o *New Public Management*.⁴³

El modelo de Nueva Gestión Pública (NGP) fue impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para su aplicación en los países subdesarrollados y la adopción que éstos hicieron del modelo fue particular, en México, los principios de este modelo también se insertaron en la educación a través de los proyectos modernizadores y de descentralización administrativa.⁴⁴

La adopción de modelos empresariales trajo consigo, no solamente los principios de carácter técnico, “sino toda una representación social de dicha entidad que, en ocasiones, ha distorsionado la imagen institucional de la organización pública, dificultando así su relación con el ámbito social”.⁴⁵

El breve recuento histórico que he planteado como inicio de la gestión pública es útil para determinar que la gestión y la administración son lo mismo, pero que el uso del término *gestión* se hizo popular a partir de una tendencia en la política pública mundial para la organización del Estado.

De tal suerte, que *gestión* y *administración* han sido utilizadas indistintamente para referir la misma disciplina de conocimiento, no así, a la misma actividad profesional, cuyas diferencias se irán revisando más adelante. Mientras tanto, se puede iniciar la revisión de la administración educativa con la consideración de respetar el término que los autores consultados han manejado.⁴⁶

Juan Casassus establece el inicio de la gestión educativa en la década de mil novecientos sesenta en Estados Unidos y la define como una disciplina aplicada,

⁴³ Cabrero Mendoza, Enrique. Peña Ahumada José A. **Instrumentos del *New Public Management* para construir una *New Public Governance*. El caso de los gobiernos locales en México.** CIDE. México.

⁴⁴ Del Castillo-Alemán, Gloria. **Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza.** Revista Internacional de Investigación en Educación, Enero-Junio 2012. Consultado el 26 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/2810/281022848007.pdf>

⁴⁵ Montaña Hirose, Luis. **Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana.** Gestión y política Pública. Volumen XIV. No. 3. México, 2005, p. 489

⁴⁶ Otros autores han reconocido también el uso indistinto de los términos administración, gestión, dirección, gerencia, manejo y *management*. La postura de Torres Valdivieso y Mejía Villa, en **Una visión contemporánea del concepto de administración: revisión del contexto colombiano**, apunta una revisión etimológica para resolver la controversia.

cuyos principios generales de gestión se utilizan en el campo de acción educativa, considerando la influencia de la política educativa y la define como la “gestión del entorno interno orientado hacia el logro de los objetivos de la escuela”.⁴⁷

Con sus orígenes en la administración empresarial, “administrar la educación no es solamente el acto de trasladar conceptos y técnicas de la disciplina administrativa al manejo y control de los asuntos educativos”⁴⁸, implica también el reconocimiento de la escuela como organización, distinta a la empresa.

Por lo tanto, “ningún proyecto educativo sería pensable sin una acción administrativa, pero no cualquier acción administrativa, sino aquella que se diseña con la orientación filosófica y política del Estado; claro está si de lo que estamos hablando es de la educación que imparte el Estado”.⁴⁹

En otras palabras, la administración de la educación que se revisa en esta investigación es la que corresponde a la educación formal que se configura en las escuelas de educación básica a través de las dos dimensiones de las organizaciones, la estática (que corresponde a la estructura formal) y una dinámica (que corresponde al funcionamiento), en pocas palabras, lo que se hace y lo que se debe de hacer.⁵⁰

Con la consideración, que la administración de la educación concebida como gestión de la educación hace referencia a una de las últimas etapas evolutivas del concepto, que se puede definir como un “conjunto de procesos teórico-prácticos integrados horizontal y verticalmente dentro del sistema educativo para cumplir los mandatos sociales”.⁵¹

El papel que juega, por lo tanto, el administrador educativo, o administrador de la educación como refieren algunos autores consultados, es hacia la administración

⁴⁷ Casassus, Juan. **Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)**. UNESCO, 2000, p. 6.

⁴⁸ *Op cit.* Ramírez y Segovia, p. 40.

⁴⁹ *Ibíd*, p. 41.

⁵⁰ González, María Teresa. **Organización y gestión de centros escolares. Dimensiones y procesos**. Pearson Education, Madrid, 2003.

⁵¹ IIPE Buenos Aires. **Gestión educativa estratégica. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa**. UNESCO. 2000, p. 16.

técnica de las organizaciones educativas, en este punto me refiero a las escuelas pero también a las otras unidades que se encargan de administrar la educación en México, incluyendo a la Secretaría de Educación Pública.

Esta función técnica implica la planeación, organización, dirección y control de los procesos administrativos comunes a toda organización moderna, bajo el modelo de gestión pública imperante, y tiene que ver con la administración de recursos materiales y financieros, contratación de personal, definición de puestos y funciones, definición de la estructura orgánica, elaboración de manuales de operación, pago de sueldos, aplicación de la normatividad, despidos y definición de procesos.

En México la administración pública “goza” de unidades especializadas en cada área, por lo que de momento pareciera que el administrador de la educación no es necesario a nivel escolar. Sin embargo, también las organizaciones escolares operan bajo un modelo técnico de administración que será definido en el siguiente apartado.

Por otro lado, el administrador de la educación debe ser especialista en el área educativa y sus procesos, ya que la determinación de un proceso requiere conocer el tipo de proceso que se va a llevar a cabo y sus objetivos. Es de esta forma como se generan las sugerencias de los organismos internacionales para la operación de la educación en el mundo.

Por ejemplo, el *Position Paper on Education Post-2015*⁵² señala que hay una relación entre la educación y el desarrollo de los países y que se requiere aumentar la calidad educativa desde una visión holística, para lo cual establece objetivos específicos, metas e indicadores mediante una agenda posterior al año 2015. Lo que está haciendo este documento es administrar la educación, en su origen etimológico “dirigiendo” la educación del mundo.⁵³

⁵² **Position Paper on Education Post-2015.** UNESCO.

⁵³ Torres Valdivieso, Sergio y Mejía Villa, Andrés Hernán. **Una visión contemporánea del concepto de administración: revisión del contexto colombiano.** Cuad. Adm. Bogotá, julio-diciembre de 2006, p. 114.

1.2.2 Administración técnica y administración pedagógica

John Codd, en el texto *Teoría crítica de la Administración Educativa* donde participa con el capítulo *El administrador como educador*⁵⁴, precisa la distinción entre educación y escolarización para poder definir la administración educativa, la escolarización consiste en perpetuar el orden social existente, en tanto que la educación está conformada por valores fundamentales, distintos para cada comunidad. La administración educativa es, por lo tanto,

Deliberación y toma de decisiones responsables, que permita a los profesores de la escuela asumir un papel activo en la construcción de una comunidad educada de individuos, que desarrollarán su capacidad para establecer un orden social dinámico y democrático.⁵⁵

En este contexto, la administración de la educación debe considerar dos dimensiones, la administración externa a la escuela (macrosocial) y la administración del centro escolar (intraescolar). Ambas dimensiones requieren de los dos elementos de la administración, la administración técnica y la organizacional.

Otra postura reconoce un primer nivel de la administración de la educación como de carácter político-ideológico, que es el modelo que da forma al sistema educativo a partir de las demandas sociales definiendo los principios y objetivos de la educación.⁵⁶

El segundo nivel es el técnico-pedagógico que corresponde a la organización del sistema educativo en relación a su objeto mismo, es decir, a los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Si bien, ha quedado claro que la organización moderna por excelencia es la empresa y para ésta es que la administración moderna ha surgido, también se ha

Consultado el 19 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v19n32/v19n32a05.pdf>

⁵⁴ Bates, K. Et al. **Teoría crítica de la Administración Educativa**. Universitat de Valencia. 1989, p. 135.

⁵⁵ *Ibíd*, p. 136.

⁵⁶ Jhon, Rajimon. **Hacia un paradigma de la administración de la educación**. Universidad Nacional de Misiones. Revista Visión de futuro, año 6. No. 2. Volumen 12. Julio-diciembre, 2009.

revisado que las estrategias desde la esfera empresarial se trasladaron a otros ámbitos, incluyendo el educativo⁵⁷, que en su dimensión macro corresponde al modelo de NGP, y en la dimensión escolar mediante el modelo de gestión estratégica,⁵⁸ explicado de la siguiente forma:

(...) Estrategia generalizada en toda América Latina de mejoramiento en la eficiencia y eficacia del sistema educativo a través de la gestión local de los procesos y de los recursos educativos.⁵⁹

Esta estrategia intenta superar la visión de las escuelas como empresas y se construye desde los siguientes preceptos de la administración técnica:

a) *La administración escolar dirige la educación como cualquier otra empresa*, las acciones administrativas son distintas de las pedagógicas, pero las acciones administrativas reconocen un modelo único de organización que puede ser administrado mediante un proceso administrativo básico: planeación, organización, dirección y control.

b) *La administración escolar regula rutinas*: la racionalización del trabajo implica la diferenciación de puestos y funciones, así como la rutinización de las actividades para anticipar los resultados.

c) *La autoridad y control ejercidos a través de indicadores formales*: así como las funciones, también la autoridad es definida jerárquicamente y basada en reglamentos.

d) *Articulación de estructuras*: la racionalización de las estructuras compuestas por sujetos, objetivos, recursos, estrategias y fines suponen que su articulación óptima resulte en la eficacia.

e) *Relaciones sociales establecidas a partir de las tareas*: la definición precisa de tareas y de rangos de autoridad convierten las relaciones sociales en relaciones de autoridad y subordinación.

⁵⁷ *Op cit.* Bates.

⁵⁸ *Op cit.* IIPE

⁵⁹ *Ibíd*, p. 6.

f) Restricción de conductas no previstas: las conductas innovadoras, fuera de los reglamentos, no están previstas en la administración dada.

g) Visión simplista de lo educativo: la escuela es una organización que implementa las decisiones determinadas por el nivel macro, tiene una función operativa.

Ahora que, a cada una de las limitaciones de la administración técnica, el modelo de gestión estratégica propone una alternativa, en primer lugar, plantea la necesidad de reconocer a la escuela como centro del sistema educativo, por lo tanto, la importancia de centrarse en las cuestiones pedagógicas, reconocer los centros escolares como organizaciones complejas, reconfigurar las estructuras, apertura al aprendizaje organizacional, incrementar la colaboración, desarrollar una visión compartida de la organización, e intervenir sistémica y estratégicamente en los problemas de la organización para mejorar perpetuamente.⁶⁰

En tanto administración pedagógica, ésta consiste en reconocer que el objeto de estudio de la administración educativa es la organización escolar, por lo que las acciones administrativas deben estar dirigidas a “la facilitación de un currículo que permita adaptar la educación en forma sistemática a los avances científicos y tecnológicos”.⁶¹

Más que un decálogo de funciones de la administración pedagógica, lo que plantean los estudios revisados, es la consideración de un escenario de los procesos educativos, presentes y futuros, para los que habrá de considerarse la estructura económico social existente, la dimensión institucional existente, los modelos organizacionales (el hegemónico y los alternativos), los procesos de relaciones interpersonales y la participación individual.⁶²

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ Salas Madriz, Flora Eugenia. **La administración educativa y su fundamentación epistemológica.** Revista Educación. Vol. 27, No. 1, San Pedro, 2003. Consultado el 29 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/440/44027102.pdf>

⁶² Pacheco, Teresa. Ducoing, Patricia. Navarro, Marco Aurelio. **La gestión pedagógica desde la perspectiva de la organización institucional de la educación.** Consultado el 29 de agosto de 2018. Disponible en http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista78_S2A4ES.pdf

La diferencia entre un enfoque y otro puede ser también explicada desde la evolución de las organizaciones, desde su carácter empresarial hasta su complejidad. Los procesos que implican cada enfoque serán analizados más adelante desde los planteamientos institucionales que los definen para reconocer cómo es que éstos suceden en las escuelas de México.

1.2.3 Visión crítica del administrador moderno

La labor del administrador está relacionada directamente con las enseñanzas de su objetivo, Omar Aktouf explica que para los años sesenta la formación de administradores ponderaba “una administración de las empresas *económicamente* eficaz y (...) *humanamente viable*”.⁶³

De tal suerte, “la profesionalización de la administración se desarrolla bajo el fundamento de la racionalidad instrumental que busca mejorar la eficiencia y la eficacia”⁶⁴ en todo tipo de organizaciones que requiere comprender en su particularidad desde una perspectiva organizacional, es decir, en relación a su razón de ser.

Esta dualidad ha sido interpretada de muchas formas, en algunos casos representa que la formación del administrador esté basada en inculcar “las convicciones, maneras y comportamientos de sus brillantes predecesores (...)”⁶⁵ donde los valores dominantes son la rentabilidad, la relación costo-beneficio y la ganancia.

El administrador como *héroe de las empresas modernas* tiene la responsabilidad de hacerlas eficaces mediante la instrumentación de medidas de carácter técnico, pero también a través de la dominación ideológica sobre los paradigmas de desarrollo y progreso modernos.

⁶³ Aktouf, Omar. **Administración y Pedagogía**. Fondo Editorial EAFIT, Medellín, 2008, p. 17

⁶⁴ *Op. Cit.* Barba, p. 34.

⁶⁵ *Op. cit.* Aktouf, p. 26.

Aktouf compara los esclavos de la antigua Grecia con los administradores actuales que deben cumplir con una serie de características para dirigir a los otros a tomar una orientación dada. La tarea de dirigir debe centrarse en dos aspectos, los roles *socio-emotivos* y los *centrados en la tarea*, y puede ser llevada a cabo por personas diferentes.⁶⁶

No obstante, el líder-héroe empresarial “debe ser capaz de generar, reforzar y mantener valores, mitos y símbolos de la organización”⁶⁷ mediante la convicción propia como un héroe de la mitología griega. La visión crítica de Aktouf sobre el administrador moderno abre la posibilidad de reconfigurar su actuar, por lo menos en las organizaciones escolares.

Así, propone la figura del anti-héroe como respuesta a los problemas de las organizaciones modernas que son “dirigentes capaces de tener el heroísmo de quedar ocultos tras los empleados, de ser humildes, interpelables, capaces de dejarse cuestionar, cercanos a sus empleados y mezclados con ellos, tan preocupados por ellos y por la compañía como por sus propios intereses”.⁶⁸

Esta perspectiva, implica, más bien, una visión antropológica de la organización, que reconozca el conjunto dinámico “de un orden en movimiento cuyo equilibrio es siempre inestable”⁶⁹; que ubique los cinco planos que reconoce Chanlat: del individuo, de la influencia recíproca, de la organización, de la sociedad y del mundo; y que reconozca la complejidad que todo esto implica.

Así que los retos para el administrador son grandes, para el administrador educativo, en particular, Codd propone el siguiente:

A medida que las escuelas se asemejen más a comunidades humanas con su propia cultura distintiva (y menos a instituciones formales, reflejo de la cultura dominante en la sociedad), es de prever que las prácticas y los procesos que en ellas se den adquieran un valor cada vez más

⁶⁶ Aktouf, Omar. **La administración. Entre tradición y renovación.** Artes Gráficas Univalle. Cali, 1998.

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ Chanlat, Jean François. **Hacia una antropología de la organización.** Gestión y Política Pública, vol. III. No. 2. México, 1998, p. 350

intrínseco, de forma que los objetivos de la educación se alcancen no sólo mediante el contenido del currículum, sino también a través de las estructuras organizativas creadas por los administradores.⁷⁰

1.3 Las organizaciones escolares en la sociedad organizada

Las organizaciones surgen de la sociedad y en su relación mutua le suministran de resultados, mismos que pueden ser a nivel individual, en un aspecto económico y social donde las organizaciones son los mecanismos de estratificación a través de la clasificación de sus miembros.

Los resultados también pueden darse en la comunidad con resultados positivos y negativos, pero a nivel social, los resultados pueden llegar a niveles en la política pública pudiendo producir efectos dañinos en la sociedad a través de coaliciones y acuerdos que no reflejen los intereses de ésta.

De manera particular, es importante entender a las organizaciones escolares porque poseen el poder del cambio social a través de sus propósitos, que reflejarán resultados en los individuos y en el ambiente. Entender los procesos de gestión de las organizaciones implica el análisis de sus elementos y sus interacciones con el ambiente para distinguir áreas de intervención.

Sin embargo, este proceso de entendimiento no es tan sencillo, debido a los diferentes modelos que sirven de base a las organizaciones escolares y que no presentan como objetivo el beneficio común. De acuerdo con Elena Cano, se requiere repensar los elementos de análisis de las organizaciones en un contexto de cambio e incertidumbre para “incorporar a toda comunidad en torno a proyectos comunes que nos acerquen a metas pedagógicas y éticamente deseables”.⁷¹

Desde esta perspectiva aporta los compendios para el estudio de las organizaciones escolares, enfocándose en los elementos a considerar en el milenio como el respeto a los marcos universales de los derechos humanos, la

⁷⁰ *Op. cit.* Bates, p. 149.

⁷¹ Cano, Elena. **Organización, Calidad y Diversidad**. La Muralla, Madrid, 2003.

incorporación de nuevos elementos teóricos y la revisión de la organización docente.

Cano, también anticipa la necesidad social de educar para la ciudadanía, donde la labor educativa no sea exclusiva de la escuela y la intervención de otros actores disminuya la participación del Estado y permita la introducción de la iniciativa privada.

Sus previsiones empujan a la revisión de las organizaciones escolares desde dos paradigmas, el de la escuela tradicional y la actual organización escolar. No sin antes hacer una exploración de las definiciones de escuela, desde su generalización hasta la consideración de definiciones alternativas.

Para efectos de esta investigación se tomó de referencia la definición de la escuela vista como organización:

Los centros educativos son entes configurado por una planificación, una sistemática, un orden, unas relaciones y una unidad de acción dinámica y coordinada. Para ello ordenan los elementos materiales, personales, funcionales y auxiliares de modo que la concurrencia de los mismos en una disposición adecuada ponga de manifiesto el sentido organizativo (...).⁷²

De ahí que se puedan definir sus elementos organizacionales: los objetivos, recursos, estructura, tecnología, cultura y entorno. A los objetivos se les debe entender como los

Propósitos institucionales, explícitos o no, que orientan la actividad de la organización y constituyen la razón de ser del centro. Son directrices que orientan el trabajo (...).⁷³

Si bien estos propósitos institucionales resultan bastante generales, hay cierto consenso en que el objetivo básico de la educación escolar sea la construcción de la ciudadanía, entendida como “el conjunto de cualidades que identifican a personas

⁷² *Ibíd*, p. 159.

⁷³ *Ibíd*, p. 160.

de cierto lugar. Incluye un conjunto de derechos y deberes y comporta un compromiso con ellos y con los valores que defienden”.⁷⁴

En cuanto a los recursos, éstos dependen del propósito de la escuela pues son aquellos con los que se va a cumplir el objetivo, pueden ser materiales, financieros, humanos, etcétera. La estructura corresponde a las “formas básicas de coordinación (...) que se incardinan las relaciones que se establecen entre las diversas partes involucradas en la acción de gobierno”.⁷⁵

La tecnología corresponde a las actividades que se llevan a cabo en la organización mediante el uso de instrumentos, la cultura a los significados y valores y el entorno a las variables externas. Esta breve descripción de los elementos resulta insuficiente para comprender qué pasa en las escuelas, porque cada una es diferente, baste saber que comparten generalidades organizacionales como las que acabo de referir.

Su estudio se puede realizar desde el reconocimiento de sus principales dimensiones: la estructura, los procesos y el ambiente. La estructura entendida como el arreglo de las partes de la organización; los procesos como actividades de la acción organizada y el ambiente como los fenómenos externos que influyen en la organización.⁷⁶

En su dimensión estructural, la escuela posee elementos que dan cuenta de su formalidad como los roles, las unidades organizativas, los mecanismos de toma de decisiones, la estructura de tareas y la infraestructura. En su dimensión relacional se pueden reconocer interacciones formales e informales en que las personas se relacionan y dan identidad propia a cada centro escolar.

En la dimensión de procesos se encuentran el desarrollo curricular y la enseñanza-aprendizaje como centro de las actividades. La dimensión cultural se refiere a las creencias y conjunto de valores que desarrollan los miembros en la

⁷⁴ Fernández Enguita, Mariano y Gutiérrez, Martha. **Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario**. Universidad Internacional de Andalucía. AKAL, Madrid. 2005, p. 131.

⁷⁵ *Op cit.* González, p. 76.

⁷⁶ Hall, Richard. **Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados**. Pearson Education, México. 1996

escuela. La dimensión del entorno involucra todas las influencias externas, desde las políticas educativas hasta los aspectos económicos de la sociedad.

1.3.1 La escuela como organización compleja

Joaquín Gairín Sallán propone cuatro estadios en que se pueden encontrar las organizaciones escolares, la escuela como contenedora de programas, la escuela como contexto de actuación, la escuela como organización que aprende, y la escuela como organización que genera conocimiento.

Cuando una escuela se encuentra únicamente como contenedora de programas se requiere que se mejoren las relaciones con el entorno que antes eran puntuales y personalizadas sean ahora sistemáticas, que existan normas de funcionamiento, coordinación periódica entre los actores y se atiendan sus situaciones de forma particular, que los horarios sean flexibles y cambiantes y que la normativa posea coherencia interna, que las actividades directivas tengan una participación reglada y se realicen planes de trabajo.⁷⁷

En el segundo estadio, la escuela como contexto de actuación, el reto se presenta en la implantación de estructuras de apoyo a lo pedagógico, el establecimiento de procesos cooperativos y la utilización de estrategias de acción claramente diferenciadas de las tradicionales, para fomentar la colaboración de todos los actores. En el tercer estadio, la escuela que aprende, se debe considerar a la escuela como base del cambio y orientar el aprendizaje a la resolución de problemas.

Pero todo este aprendizaje que sucede en cada organización debe poder transmitirse a otras organizaciones mediante un compromiso institucional, “este nivel de desarrollo conlleva el difundir los aprendizajes realizados y contrastados, sometiendo a debate público y científico los avances realizados, con un claro sentido de socializar y compartir el conocimiento adquirido”.⁷⁸

⁷⁷ *Op cit.* Fernández.

⁷⁸ *Ibíd*, p. 154.

De forma general, los retos que presenta la gestión de las organizaciones educativas está orientado a la introducción de los principios relacionados a la formación de la nueva ciudadanía, en la consideración del ser humano como sujeto y como ciudadano, inmerso en dimensiones éticas, de colaboración y de respeto al medio ambiente, para redirigir los objetivos de la educación a la satisfacción de las demandas sociales y la mejora de la realidad.

Esta visión compleja de la escuela implica para Cano que se considere el universo de significados de la propia escuela, su heteronomía, la presión social, el entramado de relaciones, su currículum oculto, sus rituales, la complejidad micro política y su tecnología problemática y propone para resolverlo lo siguiente:

1. Respetar los marcos universales de derechos humanos e incorporarlos a los proyectos de centro.
2. Incorporar las nuevas corrientes de pensamiento, en busca de la sostenibilidad y la equidad.
3. Revisar la organización docente para conseguir un trabajo más eficaz y satisfactorio.
4. Consultar la tendencia hacia una organización vertical del alumnado que supere los grados, que permita una mayor individualización del proceso de enseñanza-aprendizaje.
5. Aglutinar las aportaciones del profesorado en torno a un proyecto institucional compartido.
6. Flexibilizar las estructuras espaciales y temporales.
7. Articular la acción institucional escolar con la de otras instituciones educativas.⁷⁹

La visión que se tiene de las escuelas y los retos para guiarlas hacia la organización flexible que aprende son enormes, no están claras las acciones que se propone para ello, por lo que en el siguiente apartado se hará una distinción entre

⁷⁹ *Op cit.* Cano, p. 173.

los procesos que se llevan a cabo en las escuelas de México a partir de sus elementos organizacionales.

1.3.2 Procesos diferenciados de las escuelas

Tanto los retos de la educación para las nuevas generaciones como las últimas conceptualizaciones de las organizaciones requieren que la actividad administrativa sea repensada, a esta necesidad del cambio en los procesos de gestión de las escuelas se le anticipan cuatro elementos esenciales: ponderar la capacidad de innovar por encima de la capacidad de racionalizar; relación de la cualidad-cantidad en sinergia mutua, enfoque del recurso humano en su capacidad colaborativa y dirigida a proyectos; y la inversión inmaterial innovadora (prácticas culturales que fomenten la identidad organizativa).⁸⁰

Todo esto debe poder traducirse a una matriz de marco lógico donde las actividades estén alineadas con el objetivo general y los objetivos específicos. Hasta este momento no se ha hablado de acciones concretas, sin embargo, la presentación de la siguiente tabla pretende mostrar una perspectiva general diferenciada de los procesos que se llevan a cabo en una escuela:

Tabla 5 Procesos técnico- pedagógicos de las escuelas

Procesos	
Administración técnica	Administración pedagógica
Contratación de profesores	Definición de contenidos
Establecimiento de proyectos escolares	Definición de calendario escolar
Gestión de recursos financieros	Evaluación docente
Pago de salarios	Evaluación educativa
Definición de estructura organizacional	Gestión de recursos didácticos

Fuente: Elaboración propia

⁸⁰ Croizier citado por Gairín en Fernández *Op cit.*

Este primer acercamiento a la diferenciación de los procesos en las escuelas tiene como base la distinción entre lo técnico y lo pedagógico, a partir de las tendencias a la autonomía de gestión escolar en el mundo, por lo que no significa que estas actividades se lleven a cabo necesariamente en las escuelas de México.

Una perspectiva diferente puede plantearse desde los elementos propios de la organización que señalé con anterioridad, en tal caso, pueden señalarse los procesos diferenciados a partir de la estructura, los procesos y el entorno de la escuela, como se observa a continuación:

Tabla 6 Procesos organizacionales diferenciados de la escuela

Estructura	Procesos de enseñanza-aprendizaje	Procesos de comunicación con el entorno
Definición de horarios	Definición de planes y programas	Atención a padres de familia
Definición de organigrama	Elaboración de planeaciones	Atención de autoridades educativas
Control de asistencias de personal	Impartición de cursos	Seguimiento de los planteamientos institucionales
Definición de funciones	Evaluación de alumnos	Evaluación de docentes
Mecanismos de comunicación formal	Atención a padres de familia	Participación en juntas de consejo externas
Asignación de grupos y aulas	Elaboración de exámenes	Gestión de recursos financieros
Definición de espacios físicos	Participación en juntas de consejo	
Distribución de instalaciones	Gestión de recursos didácticos	

Fuente: Elaboración propia.

Probablemente estos procesos también resulten insuficientes para determinar todo lo que se lleva a cabo en una escuela, particularmente en México, estos procesos son apenas referenciales. Por ello, en el siguiente apartado presento la perspectiva institucional planteada por las autoridades educativas en relación a los procesos diferenciados por actores.

1.3.3 Diferenciación de los procesos organizacionales de las escuelas de educación básica en México

Mucho se ha dicho sobre la carga de funciones excesivas que se le asigna a la escuela en México, sobre todo en relación a las funciones de los profesores, que además de ser parte de los procesos dentro de la escuela debe llevar a casa u otros espacios su labor, quienes suelen confundir las funciones que corresponden a sus cargos, de la misma forma que otros actores se confunden.

Esta investigación parte de eliminar tal controversia a partir de la delimitación de tales funciones y otros elementos organizacionales que en las escuelas del país están diferenciados, es decir, una gran parte de ellos son definidos por leyes y reglamentos y se pueden distinguir en sus distintas dimensiones.

Es en este apartado que se revisarán aquellos determinados institucionalmente, los procesos subyacentes harán su aparición en el capítulo correspondiente. Para la determinación de estos procesos me he apegado a las publicaciones oficiales, particularmente a la Guía Operativa de las escuelas de educación básica en la Ciudad de México, que también será un referente en la parte central de esta investigación.

Ahora bien, en la Ciudad de México el texto que contiene los lineamientos normativos para el funcionamiento de las escuelas es realizado por la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), a ésta le confiere la Ley las facultades de administrar los servicios educativos.

Es importante mencionar esto porque aquí se establece un nivel central de la administración de la educación básica, que es externo a la escuela y que determina gran parte de los procesos que se llevan a cabo en ella. En una investigación anterior he hecho un análisis de estas dimensiones en relación a la autonomía de gestión escolar que hay en México y, aunque se puede hablar de un incremento en los últimos tiempos, también se puede asegurar que la participación de las

autoridades educativas de niveles centrales aún toman gran parte de las decisiones fundamentales de la educación.⁸¹

La definición de los procesos administrativos que se muestra en la siguiente tabla permite observar el papel de cada actor en las decisiones de la administración educativa, en primer lugar, la Secretaría de Educación Pública (SEP) se encarga de procesos de carácter nacional, aplicables para todas las escuelas del país, tanto técnicos como pedagógicos. Entre ellos se encuentra la determinación de los planes de estudio, la realización de los libros de texto y su distribución, el sostenimiento financiero de los centros escolares, por lo menos en la teoría, la determinación del calendario escolar a través de dos opciones, la contratación de profesores y su evaluación a través del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE).

Por otro lado, las autoridades estatales están encargadas de hacer que se cumplan los mandatos nacionales, en la Ciudad de México la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM) se encarga de administrar los procesos locales a través de sus subunidades administrativas, como Direcciones Generales, Direcciones Regionales, Direcciones Operativas y Supervisiones de zona.

Los procesos administrativos en la escuela son definidos como de carácter operativo, en virtud que el grado de autonomía es limitado y las decisiones sustantivas se toman en los otros niveles, no obstante, los procesos que realiza son de fundamental importancia pues es donde se experimentan las decisiones tomadas por otras unidades encargadas de la administración educativa.

Sus procesos se refieren a cuestiones particulares de la organización escolar, alineadas en todo momento a la jerarquía normativa, como organización de horarios, atención de alumnos en clase y fuera de ella, evaluación de los alumnos y sus aprendizajes, atención a padres de familia, elaboración de planeaciones de clase a partir del programa nacional en curso y presentación de evaluaciones docentes, entre otras.

⁸¹ Espinoza, Angélica. Tesis para obtener el Grado de Maestra en Educación Básica. **La Autonomía de Gestión Escolar en el Plan Escuela al Centro. Análisis del diseño Institucional.** Universidad Pedagógica Nacional. Unidad 096 Norte. 2018.

En la tabla mostrada se excluyó el papel de los padres de familia, a pesar de representar una figura importante en la participación de los procesos en la escuela y estar documentada su participación en las leyes vigentes, porque no son servidores públicos y para efectos de esta investigación requiero identificar los procesos en los que intervienen los servidores públicos y las posibilidades de cometer actos de corrupción, en virtud que los actos de corrupción que pretendo revisar son aquellos cometidos en la administración educativa pública.

Esta tabla permitirá construir más adelante las tipologías específicas para determinar los actos de corrupción más comunes en la administración de la educación básica a través de los procesos en que interviene cada actor educativo.

Tabla 7 Funciones diferenciadas en relación a los aspectos generales de la escuela

SEP	AEFCM Subunidades	Directivos	Subdirector de gestión escolar	Subdirector de gestión académica	Docentes
Determina los planes y programas nacionales	Planea, organiza, controla y evalúa los servicios educativos.	Distribuye horarios del personal			Atiende a los alumnos
Corresponde el sostenimiento de los centros escolares	Determina la estructura organizativa de las escuelas				Vigila y orienta los descansos o recreos escolares
Determina el calendario escolar otorgando dos opciones	Establece las normas y lineamientos.	Participa en Juntas de Consejo Técnico y elabora Ruta de Mejora			
Elabora los libros de texto y los distribuye Sanciona el incumplimiento de los lineamientos.		Impulsa prácticas de alimentación adecuadas			Llena cédulas de identidad de los alumnos
		Instrumenta actas administrativas			Cuenta con formación en Derechos Humanos
					Evalúa el aprendizaje escolar
Contrata y despide profesores		Reporta incidentes a las autoridades educativas			Observa y reporta cambios de conducta en los alumnos.
Paga nóminas y salarios, suspende pagos y aplica descuentos.		Controla registros de asistencia			
		Aplican plan de estudios obligatoriamente			
		Preservan la integridad de los menores			
		Atender a la Semana Nacional de Actualización en el Plan y los Programas de Estudio			

Elaboración propia con base en la Guía Operativa 2017-2018⁸² y 2018-2019.⁸³

⁸² AEFCM. **Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México.** SEP. 2017-2018.

⁸³ AEFCM. **Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México.** SEP. 2018-2019.

CAPÍTULO II LOS ACTOS DE PEQUEÑA CORRUPCIÓN EN LAS SOCIEDADES DEL SXXI FRENTE AL DESAFÍO EDUCATIVO

De acuerdo con Ernesto Garzón Valdés, la corrupción ha sido estudiada desde la perspectiva de la “modernización”, como un rasgo característico de los países subdesarrollados; y desde la perspectiva de la “moralidad”, que “reprocha” los actos de corrupción. En el primer caso la tesis apunta a que la gente comete actos de corrupción por desconocimiento o desinterés en las reglas, mientras que en el segundo caso las comete por coacción.⁸⁴

Garzón desmiente la primera tesis al afirmar que la corrupción también es parte de los países industrializados; en cuando la segunda tesis, que tiene relación con el ejercicio del poder, es parcialmente verdadera pues actos como el soborno son “una vergüenza universal”. Sin embargo, apunta, que la perspectiva moral impide la distinción con la violación de un sistema normativo.⁸⁵

Por lo tanto, hace las siguientes precisiones:

- 1) El concepto de corrupción está lógicamente vinculado al sistema normativo (...).
- 2) (...) (el) sistema normativo relevante es todo conjunto de reglas que (...) regulan una práctica social (...).
- 3) En los actos de corrupción interviene siempre un decisor (...).
- 4) Es útil tomar en cuenta la distinción entre deber y obligación.⁸⁶

De tal suerte, que hay una moral natural y una moral adquirida por el cargo o posición que ocupa la gente en un sistema normativo, y como “la corrupción es un

⁸⁴ Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo. **Poder, derecho y corrupción**. Ed. S. XXI. México, 2003.

⁸⁵ *Ibíd*, p. 21.

⁸⁶ *Ibíd*, p. 23

delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor”⁸⁷ sólo puede hablarse de actos de corrupción en los ambientes normativos.

También es pertinente aclarar que la corrupción tiene un carácter peyorativo, como afirma Jesús González al hacer alusión a las palabras que se utilizan para definirla “podrir, depravar, pervertir, viciar, oler mal”.⁸⁸ Ahora bien, que la explicación del sentido negativo puede comprenderse a partir de sus causas.

Si bien éstas son numerosas y variadas, una de las principales causas es la normalización de las prácticas corruptas que forman parte de un sistema, la pobreza que aumenta con líderes corruptos, bajos salarios, monopolio en el poder y la necesidad de adaptarse a las prácticas locales.⁸⁹

En términos generales, las prácticas de corrupción están determinadas por factores sociopolíticos, institucionales, jurídicos, económicos y culturales, y su estudio requiere la revisión particular de cada región geográfica y área específica. En los siguientes apartados se revisarán algunos sistemas de corrupción representativos que permitan hacer una comparación con la situación en México.

La revisión de la corrupción en diferentes regiones esboza sus características a partir de cómo se manifiesta, por lo que al final de este capítulo podrá comprenderse de forma precisa a los actos de pequeña corrupción en la educación básica como una expresión de la administración pública.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibid*, p. 65.

⁸⁹ Wainstein, Mario. **La Corrupción. Un tema para investigar**. Universidad de Buenos Aires. 2001-2003. Consultado el 07 de septiembre de 2018. Disponible en http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/cya/cya_v9_n17_01.pdf

2.1 La corrupción como mal mundial

En un continuo esfuerzo por fortalecer los Estados mediante el ejercicio de la democracia, la reducción de la pobreza y la desigualdad social, se sigue luchando contra la corrupción, que interrumpe el uso de recursos para lograr el bien común y los “objetivos de las sociedades”. La corrupción es considerada un fenómeno universal que afecta de diversas formas a los Estados y aunque ha existido siempre, lo que permite distinguirla entre las sociedades es la forma en que éstas reaccionan para contrarrestarla.⁹⁰

Así, por ejemplo, los países menos corruptos del mundo son Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Suiza, Noruega, Singapur, Holanda, Canadá, Alemania, Luxemburgo y Reino Unido. Lo que tienen en común estos países son los altos grados de libertad de prensa, acceso a la información del gasto público, estándares de integridad en los servidores públicos y sistemas judiciales independientes.⁹¹

Por otro lado, los países más corruptos son Somalia, Sudán del Sur, Corea del Norte, Siria, Libia, Yemen, Sudán, Afganistán, Venezuela e Irak. Estos países proponen el ambiente perfecto para la corrupción con instituciones públicas con malos funcionamientos, incluso teniendo leyes al respecto. Los actos más comunes que enfrenta la gente en esos países son los sobornos y la extorsión.⁹²

Para América Latina las posiciones las encabezan Venezuela, Haití, Nicaragua, Guatemala, Paraguay, México, Honduras, República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Perú, El Salvador, Argentina, Colombia y Panamá, todos ellos con un puntaje menor a los 40 puntos, donde 100 es el mayor puntaje que se puede

⁹⁰ OXFAM. **La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación**. Ciudad de Guatemala, agosto, 2015. Consultado el 07 de septiembre. Disponible en https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ints_la_corrupcion_sus_caminos_su_impacto_en_la_sociedad_y_una_agend.pdf

⁹¹ *Transparency International. Corruption Perceptions Index 2016*. Enero de 2017. Consultado el 07 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

⁹² *Ibíd.*

obtener para el menor nivel de corrupción, de acuerdo con el índice de percepción que se aplica a partir de encuestas, pues la corrupción no puede ser medida de otra forma si no se denuncia.

Los problemas de corrupción que se presentan en países como Nueva Zelanda son presentados por el crecimiento de la población y el incremento de la inmigración, que al no estar integrados a la cultura podrían aprender “rápidamente a sobornar”. También les preocupa que la brecha entre ricos y pobres se acreciente y esto sea un factor que impulse la corrupción pues atribuyen sus bajos índices de corrupción a su cultura de equidad.⁹³

Dinamarca, por su parte, tiene una política de tolerancia cero para evitar los actos de corrupción como el conflicto de intereses (cuando un funcionario tiene un interés personal que puede influenciar su desempeño), soborno, extorsión, fraude, malversación, obsequios, nepotismo y favoritismo. Su lucha contra la corrupción incluye un código de ética de ocho puntos que establecen claramente las actitudes que tomarán ante actos o sospechas de corrupción.⁹⁴

En Reino Unido la Ley Antisoborno de 2010 es una respuesta contra la corrupción del ámbito corporativo para evitar las prácticas de soborno, pronunciándose como una de las más rigurosas del mundo al señalar como delitos los sobornos por acción u omisión, es decir, por cometer el delito de soborno o por no tomar medidas para prevenirlo.⁹⁵

Por otro lado, los países más corruptos tienen entre sus males el desvío de recursos en grandes proporciones, en la India, por ejemplo, del 20% al 50% de los recursos destinados a la agricultura son utilizados de manera incorrecta.⁹⁶ En

⁹³ Infobae. **Cómo funcionan las cosas en el país menos corrupto del mundo**. Enero, 2017. Consultado el 07 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/01/29/como-funcionan-las-cosas-en-el-pais-menos-corrupto-del-mundo/>

⁹⁴ Ministerio de asuntos Exteriores de Dinamarca. **Política anti-corrupción**.

⁹⁵ Santana Vega, Dulce M. **El delito corporativo de incumplimiento en la prevención de sobornos (Bribery Act 2010)**. Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología. Consultado el 07 de septiembre de 2018. Disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc/17/recpc17-15.pdf>

⁹⁶ **Indicadores: La corrupción mundial**. Lecturas de economía. No. 56, Medellín, enero-junio, 2000.

Somalia las condiciones propicias para la corrupción están en la violencia, la falta de democracia, el terrorismo, la pobreza, las sequías y la muerte.⁹⁷

En Corea del Norte su sistema político la mantiene marginada del resto del mundo, su crisis económica y su gobierno autoritario controlan incluso las visitas turísticas que tienen un límite anual y un protocolo muy rígido, mucho menos puede esperarse que haya condiciones mínimas de transparencia y rendición de cuentas, que son la antítesis de la corrupción.⁹⁸

Con estos escenarios se observan los efectos devastadores de la corrupción para la construcción de Estados y sociedades democráticas, “la corrupción reduce la inversión interna y externa, merma los ingresos tributarios y afecta el gasto social, empeora la distribución del ingreso (...), socava la legitimidad de las instituciones y la democracia (...)”.⁹⁹

Además, incide en la calidad de vida y el mejoramiento del bienestar social, en el incremento de la violencia, la inseguridad y otros problemas sociales como el aumento de la brecha entre ricos y pobres, alejando a los más pobres de los servicios educativos y del acceso a otros servicios básicos.¹⁰⁰

Hasta el momento he presentado diferentes contextos en que actúa la corrupción, aunque son muy variados se pueden encontrar generalidades que se expresan en las siguientes tablas con respecto a sus causas y consecuencias:

⁹⁷ Martín-Peralta, Carlos Martín. **2013: Somalia y el cuerno de África en la encrucijada**. IEEE.ES. Enero, 2013. Consultado el 08 de septiembre de 2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEO12-2012_SomaliaCuernoAfrica_Encrucijada_Martin-Peralta.pdf

⁹⁸ García, Pío. **Corea del Norte: Vientos favorables para el cambio**. Oasis, No. 14, Bogotá, 2009. Consultado el 08 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/531/53117118012.pdf>

⁹⁹ Op cit. Indicadores, p. 147.

¹⁰⁰ Machado Herrera, Marco Antonio. **Construyendo ciudadanía forjamos un país sin corrupción**. Fórum Solidaridad Perú. 2006. Consultado el 08 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.cerjusc.org.pe/adjuntos/notas/prensa20150824124323.pdf>

Tabla 8 Causas de la corrupción

Sociales y culturales	Políticas	Jurídicas	Económicas
Hábito de beneficiar a élites o sectores	Poca transparencia de la gestión pública	Leyes sin obligatoriedad o mecanismos para su cumplimiento	Falta de oportunidades en el mercado laboral
Falta de información sobre los asuntos sociales del país	Beneficio a élites del poder	Leyes poco claras que permiten interpretaciones y discrecionalidades no controladas de un funcionario	Grupos de poder económico con capacidad de influencia en la toma de decisiones que los beneficie
Poca participación ciudadana	Escasa o nula rendición de cuentas	Un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional.	La imposibilidad de competir legalmente conlleva a introducirse en el circuito de la corrupción.
Cultura del atajo	Demora de transferencia de fondos	Grado de dependencia, parcialidad y falta de autonomía del Poder Judicial.	Excesiva o incorrecta regulación de los mercados (actividades económicas) por parte del Estado
Crisis de valores	Pocos mecanismos de participación ciudadana	Falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado.	De manera relativa, los bajos salarios de los funcionarios y empleados públicos.
Tolerancia a actos de corrupción	Financiamiento a partidos políticos con intereses propios	Falta de sanciones ejemplares a personajes corruptos.	

Elaboración propia con base en Antonio Machado (2006).

Tabla 9 Consecuencias de la corrupción

Impacto social-cultural	Impacto político	Impacto jurídico	Impacto económico
Violenta los derechos humanos	Atenta contra la democracia representativa.	Genera normas legales con nombre propio, o que beneficien a grupos de poder específico en desmedro de otros.	Obstaculiza el desarrollo económico
Aleja a los más pobres de la educación, la salud y los servicios básicos.	Menoscaba la legitimidad del Estado.	Genera leyes inoperantes, que en el papel, pueden ser excelentes propuestas para el progreso de la sociedad, o crear mecanismos de participación y vigilancia ciudadana que no se pueden aplicar.	Desalienta la inversión nacional o extranjera
Produce desinterés de la población para participar de la vida política y social de la comunidad.	Afecta el normal funcionamiento administrativo de la institución.	Pueden generar legislación beneficiosa a la sociedad, pero que no formulan los mecanismos necesarios para su exigibilidad.	En una economía neoliberal, alienta las privatizaciones de las empresas del Estado.
Generalización, por tolerancia, de pequeños actos de corrupción, sin sanción alguna.	Genera la pérdida de confianza en los gobernantes.		

Elaboración propia con base en Antonio Machado (2006).

2.1.1 Tipos de corrupción

Ante estos contextos, medir la corrupción es difícil, por tanto, también lo es distinguir sus formas, los esfuerzos por hacerlo han considerado el grado de afectación que causa, la cantidad de recursos que se maneja, los decisores que intervienen y el tipo de acto.¹⁰¹

De acuerdo con su intensidad, Machado identifica la corrupción administrativa o menor, la gran corrupción y la corrupción sistémica. La corrupción menor son aquellos actos de corrupción por oportunidad inmediata que no supone afectaciones trascendentes, se realiza en espacios acotados y se realiza en un ambiente con crisis de valores.

La gran corrupción tiene que ver con la adquisición de bienes o servicios por parte del Estado a través de licitaciones y contratos que incumplen con las disposiciones legales. La corrupción sistémica es aquella que es generada, permitida, tolerada y justificada por el Estado como una práctica cultural, supone la participación de todos los actores de la sociedad, desde los decisores dentro de las instituciones hasta la población general, aunque las afectaciones impliquen el perjuicio de la sociedad en su conjunto.

Otro enfoque, “llama corrupción negra a las acciones más potentes y universalmente aceptadas, como son el soborno y la extorsión. La corrupción blanca se da cuando las acciones pertinentes son aceptadas ampliamente en el ámbito que se trate. Por último, la corrupción gris incluye todas las conductas con las cuales las elites y la opinión pública discrepan al momento de evaluarlas como corruptas o no”.¹⁰²

Aunque la corrupción supone una ruptura con los lineamientos normativos de una institución, es decir, por parte de un decisor que ha aceptado cumplir un deber, hay un tipo de corrupción que señala su carácter formal. Este tipo de corrupción

¹⁰¹ *Op cit.* Machado.

¹⁰² *Op cit.* Wainstein, p. 6

está integrada por aquellos actos de un funcionario público que incurra en la extorsión, malversación de recursos públicos, tráfico de influencias, aceptación de dádivas y enriquecimiento ilícito y definida a partir de los actos considerados ilegales en un Código Penal.¹⁰³

En este mismo sentido, la legislación peruana señala como actos de corrupción el cohecho, el fraude, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad, nepotismo, malversación de fondos y el peculado.¹⁰⁴

Otras clasificaciones menos usuales distinguen entre la corrupción pública o privada; pluripersonal o unipersonal; legislativa, administrativa, judicial, electoral y política; según su frecuencia, ocasional, sistemática y endémica; y según el papel del actor, activa o pasiva.¹⁰⁵

Otra postura en relación a los enfoques propone que el enfoque jurídico consiste en la revisión de los actos de corrupción a partir de lo establecido en las leyes de cada país; el enfoque moral o ético se refiere más bien a los valores debilitados en las sociedades, pero también a aquellos valores específicos que dirigen a las organizaciones; el enfoque sociológico se preocupa de la colectividad participe de los actos de corrupción individuales; el enfoque económico está basado en la revisión de las decisiones racionales de los individuos para obtener ganancias, incluso si éstas son obtenidas fuera de la ley.¹⁰⁶

Por último, el enfoque administrativo estudia la ineficiencia de los servicios públicos que provee el Estado, en virtud que es el proveedor principal de muchos de los servicios en las sociedades de la región. Este enfoque tiene una relación con el legislativo, pues los procesos que se llevan a cabo en las instituciones están

¹⁰³ *Ibid*, p. 12.

¹⁰⁴ *Op cit*. Machado.

¹⁰⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá. **Tipologías de corrupción**. UNODC.2015. Consultado el 09 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

¹⁰⁶ Rowland García, Michel. **La Corrupción administrativa en Colombia**. Un enfoque alternativo del fenómeno. Bogotá, 1995. Consultado el 14 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/307887587_La_Corruptcion_Administrativa_en_Colombia

condicionados bajo los principios normativos de la institución, que al ser de carácter público también están regulados por las leyes.

En la tabla número 10 se muestran las clasificaciones de la corrupción de acuerdo a algunos de los enfoques propuestos; y en la tabla número 11 se muestra la tipología de los actos de corrupción del enfoque formal o legislativo, por ser éste el que permite una descripción general de los actos de corrupción enmarcados en las legislaciones vigentes y que permitirá su posterior comparación con la tipología administrativa.

Tabla 10 Clasificación de la corrupción según su enfoque

Enfoque	Naturaleza	Descripción
Poder	Pública	Si el poder o la confianza provienen del sector público
	Privada	Cuando la corrupción se da exclusivamente en el sector privado es privada.
Cantidad de actores	Pluripersonal	Cuando hay al menos dos actores involucrados.
	Unipersonal	Una sola persona ejecuta el acto y obtiene el beneficio.
Matices del comportamiento	Blanca	Cuando a pesar de tener los elementos de la corrupción antes indicados, la mayoría de la gente no lo considera como un acto corrupto.
	Negra	Cuando todos lo consideran indiscutiblemente un hecho corrupto.
	Gris	Cuando algunos consideran que el hecho es corrupto y otros consideran que no lo es, y en esta medida hay diferentes clases de grises.
Dimensión	Legislativa	Está directamente relacionada con los sistemas políticos a través de la adopción (o el rechazo) e implementación de las leyes.
	Administrativa	Se refiere a las prácticas y motivaciones de los funcionarios (los mandatarios) que traicionan a su tutela política (los mandantes).
	Judicial	Consiste en el abuso del poder del funcionario judicial, en violación al principio de imparcialidad, que se refleja directamente en el proceso judicial.

	Electoral	Es entendida como el conjunto de prácticas indebidas para obtener el poder político.
	Política	Se configura cuando concurren dos factores; i) que se produzca en razón del ejercicio de la actividad política; y ii) en función del ámbito de competencia asignado a los más altos niveles del Estado.
Magnitud	Hipercorrupción	Evoca más allá de las dimensiones cuantificables.
	Gran corrupción	Implica la distorsión de las funciones centrales de gobierno.
	Pequeña corrupción	Puede implicar el intercambio de pequeñas sumas de dinero, la concesión de pequeños favores por parte de aquellos que buscan un trato especial o el empleo de parientes o amigos en posiciones menores.
Frecuencia	Ocasional	Cuando es la excepción y no la regla.
	Sistemática	Cuando es una práctica común en la que se conforman redes y que es incluso socialmente aceptada.
	Endémica	Cuando ha permeado la mayoría de instituciones y procesos del Estado.
Intensidad	Activa	Significa una actuación intencionada y voluntaria de parte del agente corrupto.
	Pasiva	Implica que el agente corrupto no realiza una acción o la realiza de manera estrictamente formal, ofreciendo la oportunidad para la comisión de actos corruptos por parte de otros actores activos.

Elaboración propia con base en Alcaldía Mayor de Bogotá (2015).

Tabla 11 Tipología de los actos de corrupción desde un enfoque legislativo

Acto de corrupción	Definición
Cohecho propio	Es el otorgamiento de un beneficio (dinero, promesa, etc.) para que un funcionario o empleado, público o privado viole y/o incumpla su obligación.
Cohecho impropio	Es el otorgamiento de un beneficio (dinero, promesa, etc.) para que un funcionario o empleado, público o privado cumpla con su obligación.
Fraude	Conducta por la que se busca el enriquecimiento, beneficio político o de posición social a través del engaño y en perjuicio de otros.
Tráfico de influencias	Acto por el cual se intercede ante un funcionario o servidor para conseguir un beneficio privado, para lo cual invoca (utiliza) influencias reales o simuladas, dando o prometiendo alguna ventaja.
Enriquecimiento ilícito	El enriquecimiento sin motivo justificado por parte de un funcionario o servidor, siempre y cuando sea en el ejercicio de sus funciones.
Abuso de autoridad	Es el abuso de las atribuciones por parte de un funcionario o servidor, quien comete u ordena algo en perjuicio de alguien.
Nepotismo	Se trata de las preferencias que se otorgan a parientes para que obtengan beneficios o empleos públicos.
Malversación de fondos	Consiste en darle al dinero o bienes que administra una persona, una aplicación distinta a aquella a los que estaban destinados, afectando el servicio o la función encomendada.
Peculado	Es la apropiación o utilización en cualquier forma, para sí mismo o para otro, de un bien que le ha sido encargado a un funcionario o empleado, público o privado.

Elaboración propia con base en Machado (2006).

2.1.2 La corrupción administrativa

Vista desde un enfoque sistémico, la corrupción se alimenta a sí misma, “cuando las instituciones, las reglas y las normas de comportamiento se han adaptado al *modus operandi* corrupto (...) la corrupción de unos estimula la de los demás hasta llegar a una situación en la que la única posibilidad de supervivencia de los funcionarios correctos y de los ciudadanos es ceder a las pretensiones de los corruptos”.¹⁰⁷

Este tipo de corrupción es una combinación entre condiciones sociales y las medidas anticorrupción, es considerado un tipo de corrupción anormal, donde “el mismo aparato anticorrupción se vuelve corrupto y hay ausencia de voluntad política al más alto nivel”¹⁰⁸, en otras palabras, la corrupción sistémica sólo es posible en un contexto de compleja participación entre el Estado y la sociedad.¹⁰⁹

El análisis de la corrupción de contexto sistémico implica serias dificultades, ya que los actos de corrupción en una sociedad altamente corrupta pueden abarcar varias dimensiones, para efectos de esta investigación se revisará únicamente la dimensión administrativa, considerando como dimensiones generales a la política, la económica y social.

La corrupción administrativa “se genera en los elementos altos de la administración y también en los bajos. Es una forma de actuar en beneficio de los intereses económicos o políticos propios en detrimento de los elevados fines socioeconómicos”¹¹⁰ y es identificable en regiones donde el Estado es el principal proveedor de servicios públicos.

La tipología para este tipo de corrupción incluye actos como el nepotismo; la venta de plazas; la fuga de presupuesto, aquí se incluye la falsificación de facturas

¹⁰⁷ Kaufman y Gray citado en Indicadores, p. 153

¹⁰⁸ Klitgaard, Robert. **Corrupción normal y corrupción sistémica**, p. 9

¹⁰⁹ León Pineda, Rubén Darío. **Corrupción sistémica y sistema corruptor**. Megafón. CLACSO. No. 15/3. Agosto 2017. Consultado el 10 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.clacso.org.ar/megafon/pdf/Megafon_15_3_Leon_Pineda.pdf

¹¹⁰ Cervantes Choa, Héctor. **Descentralización VS Corrupción**. Ediciones Taller abierto. México 2002, p. 36.

y la inclusión de nombres falsos en la nómina; las desviaciones de presupuesto; regalos o dádivas; ocupación de cargos inmerecidos; marginación a buenos elementos; relaciones viciadas de trabajo entre jefe y colaboradores; jefes intocables; administración de justicia inequitativa; creación innecesaria de subunidades; violación de reglamentos; aceptación de fundamentalismos sin cuestionar; y los sindicalismos.¹¹¹

Algunas posturas apuntan a que este tipo de corrupción puede controlarse de manera eficaz mediante el control de recursos públicos, se considera el control de la corrupción administrativa como “el camino del cambio”, por medio de mecanismos de gestión enfocados a la calidad a través de la selección de personal calificado, la aplicación de sistemas de control, la transparencia y acceso a la información y la rendición de cuentas.¹¹²

Esta postura muestra la importancia de la revisión de este enfoque para la elaboración de tipologías en la educación básica, ya que la propuesta que se hace en esta tesis es hacia la revisión de la educación básica que proporciona el Estado como un servicio público.

De tal suerte, que la tipología que se muestra en la siguiente tabla sirva de precedente, en conjunto con la tipología legislativa, para la elaboración de tipologías específicas para la educación básica, aunque algunos elementos se comparten con otros niveles educativos y otras instituciones públicas.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Op cit.* Rowland.

Tabla 12 Tipología de los actos de corrupción desde un enfoque administrativo

Acto de corrupción	Definición
Nepotismo	Transmisión de la posición administrativa sin consideración del mérito del servidor público.
Venta de plazas	Quebranto de la legitimidad de la ocupación de un cargo público.
Fuga de presupuesto	Alteraciones de facturas, de documentos de cobro, invención de gastos, integración de personal en las nóminas sin ser trabajadores, contratos confidenciales.
Desviaciones de presupuesto	Cuando un servidor público destina presupuesto a obras públicas de beneficio directo.
Regalos o dádivas	Aceptación de dinero o regalos por o para la realización de un trámite público.
Ocupación de cargos innmerecidos	Trabajadores recomendados sin las cualidades necesarias para el cargo.
Marginación a buenos elementos	Simpatía de los jefes con servidores públicos para el otorgamiento de beneficios marginando los buenos elementos que no posean tal simpatía.
Relaciones viciadas de trabajo entre jefe y colaboradores	Mal servicio público producto de la buena relación de un trabajador con su jefe, que implica el relajamiento de la calidad del servicio y los sistemas de control de calidad.
Jefes intocables	Amonestación de servidores públicos sin implicar al jefe de unidad ante una falla o irregularidad.
Administración de justicia	Aplicación de leyes o reglamentos a conveniencia.
Creación innecesaria de subunidades	Creación innecesaria de direcciones, gerencias, departamentos y puestos administrativos para favorecer a determinado personal.
Violación de reglamentos	Violación sistemática y constante de los reglamentos para perpetuar los abusos arbitrarios.
Aceptación de fundamentalismos sin cuestionar	Aceptación de los valores dominantes sin cuestionar su posición fuera de la legalidad ni la utilidad o beneficio de la organización.
Sindicalismos	Defensa y amparo de los sindicatos ante las prácticas corruptas de un servidor público.

Elaboración propia con base en Cervantes (2002).

2.1.3 La corrupción en los sistemas educativos

La corrupción de los sistemas educativos, como parte de la corrupción administrativa, contempla diversos niveles, el nivel político (manipulación de profesores mediante la adquisición de beneficios a cambio de votos); nivel administrativo (informes favorables sobre el desempeño de una escuela que no cumple con lo mínimo requerido, venta de recursos materiales originalmente gratuitos o cobro de tarifas no autorizadas); y nivel escolar (ausentismo de profesores, mal desempeño y abuso sexual).¹¹³

Cárdenas, por otro lado, propone únicamente dos niveles, el nivel central, que se refiere a aspectos de la administración general de la educación y que normalmente se operan desde unidades administrativas externas a la escuela, como aquellas encargadas de la contratación de profesores, del pago de salarios y de la administración de recursos materiales y financieros.¹¹⁴

El nivel escolar las prácticas más comunes de corrupción en los centros escolares tienen que ver con las interacciones y procesos de cumplimiento de responsabilidades, aunque la dimensión es “menor”, no se subestiman sus efectos, las principales prácticas refieren a un manejo de recursos de menor escala y a los principios y valores con que se dirige la escuela como el manejo de recursos, sobornos, extorsión, manipulación de regulaciones y falta de cumplimiento en las responsabilidades en general.¹¹⁵

En cuanto a los tipos de corrupción, Hallak y Poisson reconocen la malversación de recursos públicos, el soborno (por ejemplo, para acceder a un cargo sin tener el perfil requerido), el fraude (presentación de títulos falsos), la

¹¹³ *Transparency International. The global coalition against corruption.* La corrupción en el sector educativo. Documento de trabajo. No. 4. 2007. Consultado el 14 de septiembre de 2018. Disponible en <https://olhardomiguel.files.wordpress.com/2011/12/transparency-international-2007-corrupcion-en-el-sector-educativo.pdf>

¹¹⁴ Cárdenas, Denham. **La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones.** Revista Electrónica de Investigación Educativa, 14(2), 51-71. 2012. Consultado el 14 de septiembre de 2018. Disponible en <http://redie.uabc.mx/vol14no2/contenido-cardenas.html>

¹¹⁵ *Ibidem.*

extorsión (coerción, violencia o amenazas) y favoritismo (prioridad a conocidos para ocupación de cargos públicos).¹¹⁶

Es muy importante reconocer estas prácticas de corrupción porque la calidad de nuestros sistemas educativos es baja y hay una relación directa entre la calidad del servicio con el desempeño de los alumnos. Un estudio realizado en Argentina, por ejemplo, reveló que un sistema de gestión escolar enfocado en la autonomía de los aspectos técnicos de las escuelas tenía una incidencia directa en la mejora de otros procesos propios de las escuelas.¹¹⁷

Otras estrategias para mejorar la calidad educativa tienen que ver con el refuerzo de los valores éticos, estrategias tácticas para una gestión estratégica, reformas educativas para la evaluación docente, para la evaluación educativa, para el mejoramiento de programas educativos, para aumentar la autonomía de gestión en las escuelas, entre otras.

Por lo que se puede asegurar que “las fuerzas que impiden o distorsionan el desarrollo de millones de estudiantes del Tercer Mundo” ¹¹⁸ son los comportamientos fraudulentos de las estructuras organizacionales, es decir, de las organizaciones e instituciones encargadas de la administración pública de la educación.

De tal suerte, he ido reforzando la idea que la corrupción es una actividad nociva, que en los sistemas educativos de nuestros países, llámese del Tercer Mundo, subdesarrollados o en desarrollo, es una práctica común, cuya frecuencia y normalización se encuentran en todos los ámbitos de la administración pública, por tanto es difícil identificar los actos de corrupción cuando se es parte de una sociedad corrupta.

¹¹⁶ Hallak, Jacques y Poisson, Muriel. **Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer?** Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. UNESCO. 2010. Consultado el 14 de septiembre de 2018. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150259s.pdf>

¹¹⁷ Espínola, Viola. **Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva.** Banco Interamericano de Desarrollo, Febrero, 2000.

¹¹⁸ *Op cit.* Hallak y Poisson, p. 6.

Otras consecuencias de la corrupción en la educación apuntan a que “reduce los recursos disponibles para la educación, limita el acceso a ella (especialmente el de los grupos más desfavorecidos), deteriora su calidad y aumenta las desigualdades (...). Supone la pérdida de talentos y la difusión de una cultura de la corrupción”.¹¹⁹

En la siguiente tabla se muestra una tipología de los actos de corrupción que se han distinguido de manera general en la educación, aunque llegar a una tipología de la educación básica en los procesos específicos se realiza más adelante.

Tabla 13 Tipología de los actos de corrupción en la educación

Acto de corrupción	Definición
Despilfarro y uso desequilibrado de los recursos educativos	Uso de recursos que no va dirigido al cumplimiento de los servicios educativos.
Cobros ilegales	Sobornos para admitir alumnos, aprobar el curso u obtener un diploma.
Pérdida de talentos	Distorsión en los mecanismos de selección del personal.
Difusión de la cultura de la corrupción	Normalización d las prácticas de corrupción.

Elaboración propia con base en Hallak y Poisson (2010).

¹¹⁹ *Ibíd*, p. 57.

Otra explicación de los actos de corrupción en la educación a partir de cinco tipos de corrupción identificados es la que presentan Hallak y Poisson en la siguiente imagen:

Tipo de corrupción	Malversación	Soborno	Fraude	Extorsión	Favoritismo
Definición	Robo de recursos públicos cometido por funcionarios públicos	Pago (en moneda o en especie) dado o tomado en una relación corrupta	Delito económico que implica algún tipo de trampa, estafa o engaño	Dinero y otros recursos obtenidos mediante coerción, violencia o amenazas	Mecanismo de abuso de poder que supone la “privatización” y la distribución arbitraria de recursos estatales
Conceptos relacionados	Apropiación indebida, distracción, desviación, captación de fondos	Comisiones, propinas, gratificaciones, cohecho, pagos para agilizar o facilitar decisiones	Falsificación, contrabando, contrahechura	Cartas de extorsión, impuestos no oficiales	Nepotismo, amiguismo, clientelismo, influencias
Ejemplos en el sector educativo	Fondos educativos empleados en campañas políticas Fondos para la escuela distraídos en interés privado	Pago de sobornos para ser contratado como profesor Pago de sobornos para ser admitido en la universidad	Docentes fantasmas Fábricas de documentaciones y diplomas	Honorarios ilegales exigidos para la admisión en la escuela Acoso sexual para ser promovido	Contratación de personal administrativo basada en su afiliación a un partido político Buenos resultados gracias al favoritismo

Ilustración 1 Definición de algunos tipos de corrupción del sector educativo¹²⁰

¹²⁰ Fuente: Hallak y Poisson (2010) en adaptación de Amundsen.

2.2 La corrupción en México y el desafío educativo

Mientras tanto en México, algunos autores afirman que “la corrupción ha sido la forma de ser del régimen político que por años nos ha gobernado, su esencia, su fortaleza, la explicación de su longevidad pero también la causa de su derrumbe”.¹²¹ Así lo confirma un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).¹²²

El estudio indica que México se encuentra sólo por debajo de Rusia, y en cercanía con China, India e Italia; en relación con sobornos a funcionarios públicos de nivel inferior y sobornos a políticos de alto nivel o partidos políticos y al uso de relaciones personales o familiares para obtener contratos públicos.

En cuanto a la corrupción local, se tienen 41 denuncias a gobernadores por actos de corrupción del año 2000 al 2013 con sólo 4 detenidos. Y 4 millones de actos de pequeña corrupción estimados para el año 2013, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), citados en el mismo estudio sobre la “Anatomía de la corrupción”.

El estudio original del INEGI¹²³ estima las experiencias de corrupción mediante la realización de trámites ciudadanos como los realizados en el Ministerio Público, vehiculares, municipales, en juzgados o tribunales permisos relacionados con la propiedad y aquellos relacionados a algún contacto con autoridades de seguridad pública, los dos últimos suman el 75.4 de las experiencias con actos de corrupción de los encuestados.

¹²¹ *Op cit.* Carbonell y Vázquez, p. 7

¹²² Casar, María Amparo. **México: Anatomía de la Corrupción**. IMCO. CIDE. México. 2015. Consultado el 07 de septiembre de 2018. Disponible en https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/

¹²³ INEGI. **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental**. Junio, 2014. Consultado el 07 de septiembre de 2018. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2013/doc/encig_2013_presentacion_ejecutiva.pdf

2.2.1 La corrupción administrativa en México

La corrupción administrativa es un tipo de corrupción pública, que junto con la corrupción política domina los mayores actos de corrupción. El tipo de corrupción administrativa que se revisa para esta investigación corresponde al nacimiento de los Estados Nación Modernos y a la Administración Pública Moderna.

La Administración Pública Moderna se define como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”.¹²⁴

Por lo tanto, la corrupción administrativa tiene una relación directa con las organizaciones gubernamentales, en este sentido, la corrupción administrativa “consiste en un grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada”.¹²⁵

Las desviaciones a las que se refiere la definición están relacionadas a los lineamientos de operación de las instituciones y organizaciones públicas, donde se produce una afectación al gobierno en favor de intereses privados. Los actos más comunes de corrupción, de acuerdo con Carlos Reta, son el *tráfico de influencia*, el *soborno*, la *extorsión* y el *fraude*.

Reta además hace una precisión con respecto a la administración pública de los países desarrollados, que es aquella que se apegó a sus propósitos y normas de conducta a pesar de las *reformas neogerenciales* de la década de 1990, mientras que los países emergentes no lo lograron.¹²⁶

¹²⁴ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo**. INEHRM, p. 94. Consultado el 20 de septiembre de 2018. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/8.pdf>

¹²⁵ Reta Martínez, Carlos. **Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa**, p. 81. Consultado el 20 de septiembre de 2018. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/11.pdf>

¹²⁶ *Ibíd*, p. 83

Los esfuerzos por controlar la corrupción de la administración pública apuntan a estrategias como la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la responsabilidad de los servidores públicos. Como estas estrategias no han sido suficientes, incluso, como aparatos anticorrupción han participado en el mantenimiento de la corrupción en México al volverse partícipes, se presume imperante la participación ciudadana.

No obstante, México se ha sumado a las políticas de combate a la corrupción de nivel internacional, con la creación de Órganos fiscalizadores y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas; La Secretaría de la Función Pública (SFP) que canaliza las quejas a los Órganos Internos de Control (OIC) correspondientes; el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto Basado en Resultados para el ejercicio de los recursos; la creación de institutos de acceso a la información para procurar la transparencia en la administración pública; y la Auditoría Superior de la Federación que fiscaliza el uso de recursos públicos.¹²⁷

Por otro lado, la sociedad civil también se ha organizado creando asociaciones para la vigilancia de las organizaciones encargadas de la Administración Pública, la investigación y publicación de resultados; y la denuncia de aquellos actos que pueden ser probados.

Como he mencionado antes, la corrupción es difícil de medir, pero sus afectaciones para el cumplimiento de los objetivos del Estado son insoslayables, incluyendo el ámbito educativo. Que está inundado de actos de corrupción, de gran corrupción como el desvío de recursos para la reconstrucción de las escuelas dañadas por el sismo, como los actos de pequeña corrupción que revisaré en seguida.

¹²⁷ Egúa Casis, Alicia. **Corrupción en México, normativa para eliminarla y percepción ciudadana**. Ciencia Administrativa, No. 1 Año 2014. Consultado el 20 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.uv.mx/iiesca/files/2014/09/04CA201401.pdf>

2.2.2 Actos de pequeña corrupción

Organismos Internacionales han establecido sistemas de medición de la corrupción, Transparencia Internacional utiliza el Índice de Percepción de la Corrupción “el cual se compone de múltiples encuestas de opinión a expertos en países de todo el mundo”.¹²⁸

Transparencia Mexicana utiliza el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno y se basa en la opinión ciudadana; entre sus resultados destacan los 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos durante el año 2010 y el 14% del gasto familiar que esto representa. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) lleva a cabo la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, que recoge las percepciones de corrupción de los ciudadanos en relación a los trámites que realiza en el gobierno.¹²⁹

A este tipo de actos de carácter “muy frecuente” en la realización de trámites en oficinas de gobierno se les llama actos de pequeña corrupción, también conocida como “corrupción hormiga”. Por el contrario, la gran corrupción corresponde a “los peces gordos” que adquieren grandes contratos con el gobierno, las compras del gobierno y las grandes licitaciones, entre ellas, las grandes obras públicas.¹³⁰

Otras características de los actos de pequeña corrupción están señaladas en la siguiente definición: “ es la corrupción cotidiana experimentada directamente por la población, (...) envuelve individualmente montos pequeños, afecta directamente a la ciudadanía y a los ingresos familiares, y por su repetición puede envolver a una parte amplia de la ciudadanía, así como los montos significativos a escala nacional”.¹³¹

¹²⁸ *Ibid*, p. 37

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Petersen, Diego. **La corrupción hormiga**. Informador.MX. 07 de agosto de 2018. Consultado el 20 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.informador.mx/ideas/La-corrupcion-hormiga-20180807-0041.html>

¹³¹ Brea, Ramonina et al. **La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos**. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santo Domingo, p. 5. Consultado el 20 de septiembre de 2018. Disponible en http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_586.pdf

Los actos de pequeña corrupción se encuentran implícitos en la vida cotidiana, cada vez que un ciudadano tiene que realizar un trámite está expuesto a tener que llegar a acuerdos fuera de los lineamientos institucionales para conseguirlo, esto incluye, por supuesto, el ámbito educativo, desde la inscripción de un alumno al preescolar que no tiene la edad requerida en la convocatoria, hasta la operación de Cooperativas Escolares bajo un reglamento sin vigencia desde 1994.¹³²

En la educación, “las prácticas indebidas en el comportamiento del profesor, por ejemplo, y que son dañinas principalmente para el acceso, la calidad, la equidad, y los valores éticos, se consideran pequeña corrupción, el fraude en la edificación de escuelas, que es el típico caso de gran corrupción, sólo es dañino para el acceso y la calidad”.¹³³

Es muy importante enfatizar que los actos de pequeña corrupción están presentes en todos ellos, aunque la cantidad de recursos, el impacto del acto y los actores involucrados sean de menor escala. La suma de pequeños actos de corrupción son lo que mantiene a México en una situación de corrupción sistémica.

¹³² Huerta, Josué. **SEP, sin ley para regular cooperativas escolares.** Unión Hidalgo. Octubre, 2014. Consultado el 17 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.unionhidalgo.mx/articulo/2014/10/27/educacion/sep-sin-ley-para-regular-cooperativas-escolares>

¹³³ *Op cit.* Hallak y Poisson, p. 77.

CAPÍTULO III ACTOS DE PEQUEÑA CORRUPCIÓN EN EDUCACIÓN BÁSICA. CONSTRUCCIÓN TIPOLOGICA

Los actos de corrupción que se han revisado hasta el momento en la administración educativa han sido considerados de manera general, a continuación se revisarán prácticas de pequeña corrupción que han sido documentadas y que tienen una frecuencia cotidiana, un matiz de conducta blanco, por ser consideradas prácticas no corruptas y, por lo tanto, una normalización cultural.

Una de las prácticas icónicas de este tipo de corrupción es la operación de las Cooperativas Escolares en las escuelas públicas del país, que fueron una figura importante cuyo reglamento data de 1982, en él se estipulaba que la función de las Cooperativas Escolares tenían una finalidad educativa a partir de los principios básicos de solidaridad y convivencia.¹³⁴

Explicado de otra forma, era un modelo de organización entre alumnos y maestros para la venta de productos, mayormente alimenticios, que operaba en las escuelas públicas del país. En esta investigación no se va a analizar su efectividad o impacto, simplemente baste señalar que en 1994 su reglamento quedó sin vigencia para dar paso a otro modelo de organización que lo supiera.

Sin embargo, permaneció como una práctica común entre muchas escuelas del país, no se puede precisar qué escuelas conservaron el modelo de las Cooperativas Escolares, pero sí se puede asegurar que por error, omisión o deliberación, las autoridades educativas en la Ciudad de México las siguieron impulsando hasta el ciclo escolar pasado.¹³⁵

El asunto sustancial es que la operación de tales figuras favorecía otros actos de pequeña corrupción, pues como dice la nota “no había ley para regularlas”.¹³⁶

¹³⁴ Presidencia de la República. **Reglamento de cooperativas Escolares**. Diario oficial de la Federación. 23 de abril de 1982. Consultado el 17 de septiembre de 2018. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4728645&fecha=23/04/1982

¹³⁵ *Op cit.* AEFCM

¹³⁶ *Op cit.* Huerta

Propiciando un efecto en cadena, sin vigilancia de los participantes, de los recursos, de los productos que se vendían, de los fondos repartibles, de los informes contables, etcétera.

Aunado a esto, las implicaciones de corte administrativo también estaban presentes, pues el modelo de organización de Cooperativas Escolares tenía una estructura todavía vertical de organización, mientras que el nuevo modelo ya propone una estructura horizontal acorde con modelos más recientes de gestión y organización.¹³⁷

Si bien, la presencia de Cooperativas Escolares sigue siendo frecuente y común, las autoridades educativas han actualizado sus reglamentos hacia el nuevo modelo, a partir de tal logro normativo corresponde a las comunidades escolares conocer las reglas y sumarse a la participación de las figuras existentes para mantenerse dentro de la legalidad.

Otros actos de pequeña corrupción que tienen que ver con el manejo de recursos son los relacionados a la pertenencia a programas educativos como Escuelas al Cien, el Programa de la Reforma Educativa y el Programa Escuelas de Calidad, que cuentan con un presupuesto asignado a las escuelas participantes, mismo que, a pesar de los mecanismos de evaluación, es manejado en la dimensión escolar y susceptible de ser utilizado fuera de la norma.

Los actos de pequeña corrupción que tienen que ver con la operación de las escuelas en el sentido pedagógico están relacionados a grupos numerosos, maestros fuera del perfil y falta de recursos didácticos. En el caso de esta investigación revisé únicamente los actos de pequeña corrupción relacionados a los perfiles de las autoridades educativas de ambas dimensiones, la escolar y la central, en virtud que los perfiles fuera de la norma son frecuentes.

La revisión de estos perfiles fue hecha desde el punto de vista administrativo, considerando el aspecto técnico, que se refiere al cumplimiento de los criterios

¹³⁷ Cantón Mayo, Isabel. **La estructura de las organizaciones educativas y sus múltiples implicaciones**. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, vol. 17, núm. 2, agosto, 2003, pp. 139-165. Zaragoza. Consultado el 17 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/274/27417209.pdf>

“idóneos” que debe cumplir un servidor público en cada cargo; y desde el punto de vista educativo, considerando que el área o dimensión de trabajo no pierda el sentido hacia el servicio público ofreciendo educación de calidad, como marcan los objetivos nacionales.

3.1 Construcción de tipologías de los actos de pequeña corrupción

La construcción de tipologías tiene como objetivo crear un instrumento que sirva de utilidad para analizar el fenómeno de la corrupción en los actos pequeños del sector educativo en México en las tres dimensiones reconocidas para este estudio, la política, la central y la escolar.

El diseño que presento al respecto tiene las mismas bases del estudio realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá que señala las siguientes utilidades:

1. La caracterización del fenómeno de la corrupción, permitiendo su mejor comprensión en términos de la identificación de las prácticas asociadas (*modus operandi* utilizado por los actores).
2. La identificación de las señales de alerta que se presentan durante el desarrollo de un acto de corrupción; y
3. El mejoramiento de los controles a partir de las señales de alerta analizadas.¹³⁸

Para la construcción de estas tipologías he tomado como base las tablas de los procesos diferenciados de administración en educación que se encuentran en el capítulo I y que muestran distintos procesos que se llevan a cabo para el funcionamiento del sistema educativo en tres dimensiones.

Para el caso mexicano, que es el que nos ocupa, he tomado como referencia la estructura administrativa de la educación básica en la Ciudad de México, donde la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México encabeza la dimensión central; la dimensión política está representada por la propia Secretaría de Educación Pública; y la dimensión escolar es representada por los procesos documentados en la Guía Operativa para escuelas de educación básica.

Para efectos de esta investigación, de tipo documental, no fue posible obtener los datos empíricos de una muestra representativa en virtud de las dificultades de

¹³⁸ *Op cit.* Alcaldía Mayor de Bogotá, p. 21.

acceso a la información que representa el paso a las escuelas públicas y sus procesos a través de un mecanismo directo, o indirecto.

Para la revisión de los casos de corrupción se han distinguido (de la literatura) los ejemplos que tienen alguna relación directa con los perfiles de los servidores públicos, manifestando que un perfil inadecuado puede tener presencia en todos los tipos de corrupción pero también en todos los niveles, desde el perfil de un conserje, prefecto, docente o director (encargados de la administración escolar) hasta los supervisores, directores regionales y directores generales (encargados de la administración central).

Por lo que la elaboración de las tipologías responde al siguiente proceso:

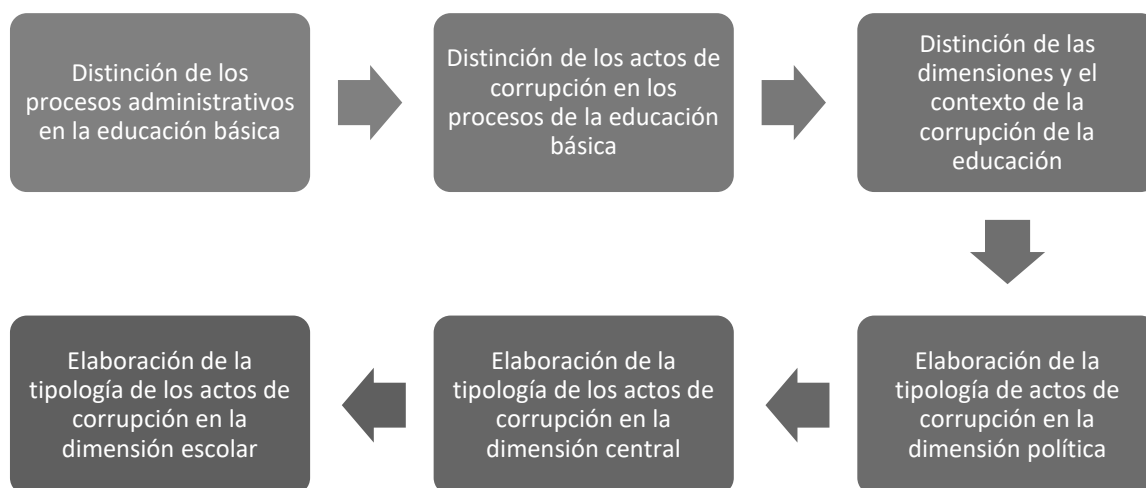


Ilustración 2 Proceso de elaboración de tipologías

Paralelamente, se hizo la distinción entre los actos de pequeña y gran corrupción en las tres esferas de la educación básica a partir de la revisión de perfiles de los servidores públicos en las diferentes dimensiones, para finalizar con la revisión de perfiles específicos de servidores públicos dedicados a administrar los servicios educativos como se explica en los siguientes apartados.

3.2 Niveles y tipología de la corrupción en la educación básica

En la siguiente figura se presentan los niveles de estudio de la corrupción en la educación, retomando la perspectiva de Cárdenas donde las prácticas de corrupción en el ámbito educativo pueden ser a nivel central: en el manejo de recursos financieros, clientelismo, trabajadores “fantasma” y pagos injustificados; y a nivel escolar: manejo de recursos, sobornos, extorsión, manipulación de regulaciones y falta de cumplimiento en las responsabilidades en general.¹³⁹

Asimismo, se integra la esfera del nivel político, donde los actos de corrupción tienen un interés particular basado en el poder, y la dimensión mayor, de la administración pública en general, porque los modelos de gestión, los procesos y los mecanismos institucionales para evitar la corrupción y promover el acceso a la información pública y la rendición de cuentas corresponden a medidas tomadas a nivel nacional.

¹³⁹ *Op cit.* Cárdenas.

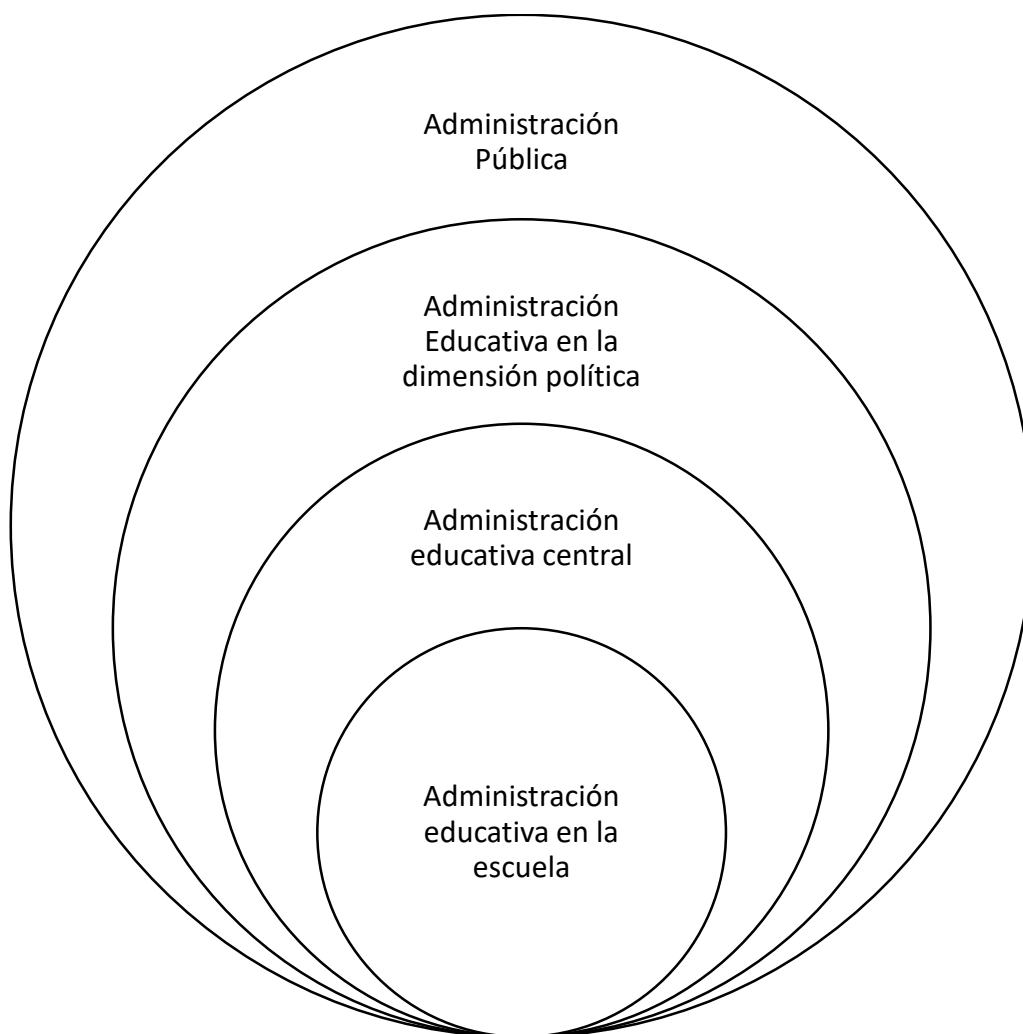


Ilustración 3 Niveles de estudio de la corrupción educativa.

Por otro lado, la postura de Hallak y Poisson permite la presentación del siguiente esquema que explica las instituciones encargadas de la administración educativa como unidades organizacionales. Ellos señalan que la corrupción en la educación puede ser interna o externa, es decir, a cada organización administrativa encargada de la educación, ya sea una escuela en particular o la autoridad encargada de su administración. Así, por ejemplo, la falta de normas y reglamentos es un factor interno que puede suceder en una escuela o en una supervisión.

La opacidad de los procedimientos, el monopolio y el uso del poder discrecional, la falta de normas profesionales, la poca capacidad de gestión y la

poca información pública son factores internos que propician la corrupción. Los factores externos están relacionados a la falta de voluntad política, declive de los valores éticos, bajos salarios y la falta de acceso a la información son factores externos.¹⁴⁰

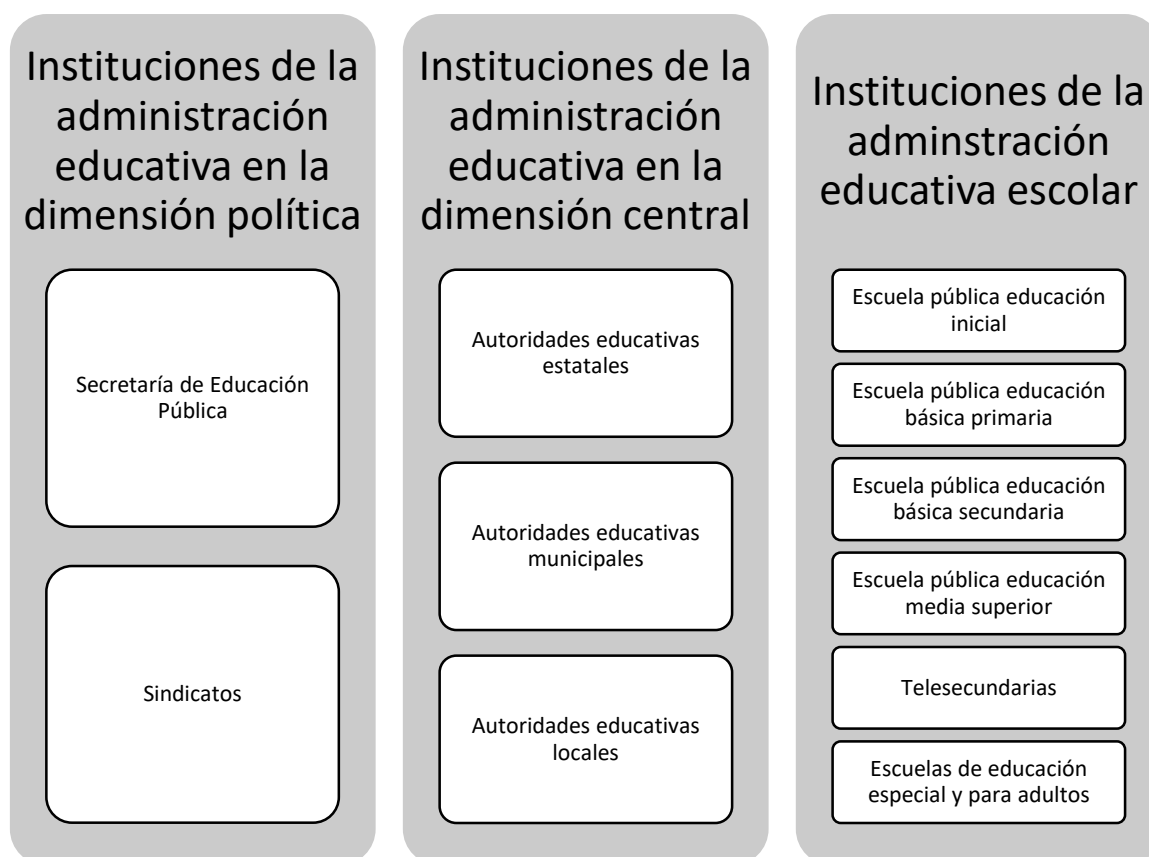


Ilustración 4 Instituciones de administración educativa en distintos niveles

Por lo tanto, cada una de las instituciones encargadas de administrar la educación en México tiene factores internos y externos que la afectan, aunque el proceso de enseñanza- aprendizaje sea exclusivo de la institución llamada escuela.

Lo anterior permite definir las siguientes tipologías, donde los actos de corrupción pueden suceder en diferentes niveles. Para la elaboración de las siguientes tipologías he tomado de referencia el caso de la Ciudad de México, cuyo

¹⁴⁰ *Op. cit.* Hallak y Poisson.

documento rector he utilizado también para definir los procesos administrativos que cada unidad lleva a cabo.

Tabla 14 Tipología de los actos de corrupción en la dimensión política de la administración educativa

Proceso administrativo	Acto de corrupción	Definición
Vigilancia del cumplimiento de los derechos laborales.	Condicionamiento de la “ayuda”	En este caso se refiere a los sindicatos que deben vigilar el cumplimiento de las condiciones laborales de los trabajadores de la educación pero que los condicionan a ser militantes “obedientes”, “alineados” y que agradezcan mediante dádivas o elogios a sus representantes.
Control de los procesos administrativos de la educación pública.	Falta de reconocimiento de responsabilidades, lineamientos, procedimientos y sanciones.	La autoridad educativa nacional sólo hace pronunciamientos en casos de interés nacional y cuando la presión política es demasiada.
Elaboración de políticas educativas y programas educativos	Pronunciamiento de políticas educativas con fundamentos cuestionables y programas sin fundamento.	Obviando el hecho de la implantación de políticas educativas de corte economicista neoliberal copiadas de otros países, me gustaría referir el caso del Plan Escuela al Centro, cuyo lanzamiento por parte del entonces Secretario de educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, fue hecho sin haber un trabajo teórico previo, construyendo improvisadamente sus elementos y sin destinar ni un peso de presupuesto para llevarse a cabo. ¹⁴¹

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴¹ El análisis detallado lo presento en mi tesis de maestría citada anteriormene.

Tabla 15 Tipología de los actos de corrupción en la dimensión central de la administración educativa

Proceso administrativo	Acto de corrupción	Definición
Selección de personal docente	Contratación de profesores “no idóneos” y “profesores fantasma”	Se contrata profesores que no poseen alguno de los requisitos formales o sustantivos del cargo a ocupar, como formación académica comprobable.
	Venta de plazas docentes	El cargo simplemente se adquiere mediante un pago a la autoridad contratadora.
	Sistemas de evaluación carentes de diseño institucional.	Los sistemas de evaluación tienen deficiencias para la selección del personal idóneo.
	Soborno para obtener el examen de la evaluación.	Se paga una cantidad de dinero para obtener los exámenes o evaluaciones.
	Incompetencia de los reclutadores.	O del sistema de reclutamiento, por ejemplo, hay impedimento para ingresar al servicio docente para personal calificado porque “no está incluido en el profesiograma”, el caso de los administradores educativos.
	Corrupción en las acreditaciones.	Presentación de documentación falsa, modificada o incompatible.
Elaboración de libros de texto	Poca vigilancia de la calidad del material.	La elaboración de los libros de texto con errores sustanciales por descuido, omisión o deliberación. Fraude en la selección de autores.
Elaboración de planes y programas de estudio	Elaboración de planes y programas cuestionables en sus procesos.	Como la efectividad de un programa no puede medirse hasta que el impacto es medible, en este caso, la corrupción se presenta en la elaboración de los mismos y los procesos de ejecución, que han sido severamente cuestionados por los expertos en el área.
Determinación de calendario escolar.	Discrepancia entre el discurso y los hechos.	La implementación de autonomía de gestión escolar no existe si las decisiones no se toman en la escuela, como en este caso.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 16 Tipología de los actos de corrupción en la dimensión escolar de la administración educativa

Proceso administrativo	Acto de corrupción	Definición
Proceso de enseñanza en el aula	Ausentismo de los profesores.	Los profesores se ausentan frecuentemente a su labor a pesar de haber mecanismos que sancionan las inasistencias.
	Falta de puntualidad.	Los profesores asisten regularmente pero acuden tarde al inicio de sus clases o salen temprano.
	Medidas adversas para la enseñanza	Grupos numerosos, instalaciones deficientes y falta de recursos para el aprendizaje.
	Falta de aplicación de la normatividad.	No se aplican los descuentos, notas malas o suspensiones.
	Exceso de normas internas.	Además de las normas que rigen la educación se crean otras internas en la escuela que incluso pueden contraponerse con los lineamientos supremos.
	Faltas profesionales	Mal desempeño docente, falta de planeaciones, carencia de sistemas de evaluación, indiferencia por el aprendizaje de los alumnos.
	Corrupción académica	Incumplimiento de los planes y programas.
Manejo de recursos	Existencia de figuras irregulares	Como el caso de las Cooperativas Escolares que operan sin reglamento, por lo tanto, no hay definición de responsabilidades ni posibilidades de buen manejo.
	Venta de productos de consumo dañinos	Ruptura de los lineamientos correspondientes a la salud y derechos de los niños, ya que se venden indiscriminadamente productos con altos contenidos de azúcares y carbohidratos.
	Falta de rendición de cuentas en programas participantes.	Las escuelas mantienen a discreción el uso de algunos recursos provenientes de Programas Gubernamentales o de organizaciones de la sociedad civil.
Evaluación del aprendizaje	Incumplimiento de criterios	El profesor no califica conforme a los criterios de evaluación requeridos.
	Discriminación	El profesor discrimina a sus alumnos por diversas causas.
	Abuso sexual	Solicitud de favores sexuales a cambio de la calificación.
	Favoritismo	Predilección por alumnos con afinidad.

Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, he generado un instrumento para determinar la magnitud de los actos de corrupción en la administración de la educación básica a partir de su tamaño, que puede aplicarse en los distintos niveles. Utilizando ambos, las tipologías y los indicadores, he determinado que la estructura orgánica de la administración de la educación básica es susceptible de actos de pequeña corrupción a partir de la revisión de sus perfiles.

Para la construcción de indicadores se tomaron en cuenta las características siguientes: que sea válido, es decir, que mida lo que realmente quiere medir; confiable, que reporte resultados consistentes; y preciso, que contenga unidades de medición.¹⁴² Por indicador debe entenderse a la “herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar indicios o señales de una situación, actividad o resultado”¹⁴³ y para su elaboración he seguido el Manual del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

¹⁴² Del Castillo, Arturo. **Medición de la corrupción. Un indicador de la Rendición de Cuentas**. Auditoría Superior de la Federación. México. Consultado el 20 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf

¹⁴³ **Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México**. CONEVAL. México. 2014, p. 7. Consultado el 20 de septiembre de 2018. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL PARA EL DISEÑO Y CONTRUCCION DE INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISEÑO_Y_CONSTRUCCIÓN_DE_INDICADORES.pdf)

Tabla 17 Indicadores de medición de actos de corrupción

Objetivo	Identificar actos de corrupción en la educación básica mediante su medición.	Observación: se refiere al problema que se presenta en el cumplimiento de los lineamientos de la administración educativa en educación básica
Indicadores	Cantidad de recursos involucrados	Los recursos que se manejan son pequeñas cantidades de efectivo o bienes y servicios menores; o grandes cantidades de dinero y contratos de grandes obras públicas.
	Número de personas que participan	Interviene un servidor público o es una coordinación entre varios servidores públicos.
	Frecuencia con que se efectúa	Son actos ocasionales o se realizan con cotidianidad.
	Matiz de conducta	Cómo percibe la organización el acto de corrupción en relación a la normalidad de su ejecución.

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 17 muestra, a grandes rasgos, los elementos que determinan la magnitud de los actos de corrupción a partir de las características observadas en el capítulo correspondiente, lo que permitió aplicar la pauta a los actos específicos correspondientes a diversas irregularidades que identifiqué como actos de corrupción en la administración de la educación básica en la Ciudad de México.

En primer lugar, la experiencia con un servidor público con el cargo de prefecto en una escuela secundaria de la Ciudad de México, que tenía quejas frecuentes expresadas en diversas Juntas de Consejo Técnico, me llevó a preguntarme si era competente para el cargo público que ocupaba. Era también de conocimiento

público que su documentación era falsa, ante la normalidad de tal hecho me pregunté, incluso, si esa situación era normal.

En el caso que comento hice la investigación que refiero más adelante, sin embargo, aplicando la pauta para la determinación de la magnitud de corrupción de este caso, encuentro que el número de personas beneficiadas directamente es de una, el prefecto mismo; los recursos financieros se traducen en el pago de su salario (cuya cantidad no preciso para este momento, sin embargo, en una comparación con los grandes sueldos de los Directores Generales de la Ciudad de México la cantidad es ínfima).

La frecuencia de este tipo de actos es difícil de determinar, no obstante, la revisión de seis perfiles arrojó irregularidades en todos, por lo que determino que es un tipo de práctica de corrupción frecuente; por último, el indicador sobre percepción de conducta es el más subjetivo, pero en este punto de la investigación puedo determinar que se trata de un tipo de corrupción blanca, ya que las mismas autoridades educativas determinaron no tener elementos para considerarlo un delito.

De tal suerte, en el siguiente apartado presento a profundidad la explicación de la estructura orgánica que revisé, la definición de los perfiles requeridos y los actos de pequeña corrupción documentados y presentados como denuncia a las autoridades correspondientes, por lo que la prueba de los pequeños actos de corrupción es medible y demostrable.

3.3 Análisis de la estructura orgánica de la administración de la educación básica

Las posibilidades de corrupción del Sistema Educativo Nacional están directamente relacionadas con su tamaño, con el número de miembros y con las interacciones entre ellos, en los Estudios Organizacionales, y desde una visión sistémica, esto equivale al estudio de cada organización en sí misma, los procesos internos que realiza y las interacciones con el ambiente (política educativa, sociedad en general, comunidad local).

El Sistema Educativo Nacional está compuesto por los tipos: Básico, Medio Superior y Superior, en las modalidades escolar, no escolarizada y mixta.¹⁴⁴ Cada tipo comprende sus propios subsistemas, para el caso de esta investigación es de interés el subsistema de educación básica, que comprende la educación preescolar, primaria, secundaria. Para que cada nivel educativo funcione es menester la conformación de una estructura orgánica que administre los procesos que se llevan a cabo.

La estructura orgánica es el “esqueleto” de las organizaciones que “permite que éstas se mantengan unidas y determinen su propio destino”.¹⁴⁵ Las estructuras tienen el papel de determinar funciones y distribuir formalmente el trabajo, además “proporcionan canales para la participación y la colaboración; limitan la autoridad y dan líneas de comunicación; asignan el poder y la responsabilidad (...)”.¹⁴⁶

En la Ciudad de México la unidad encargada de la administración de la educación básica es la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, cuyo titular es el Doctor Luis Ignacio Sánchez Gómez¹⁴⁷, quien tiene ente sus funciones

¹⁴⁴ SEP. **Conoce el Sistema Educativo Nacional**. 2015. Consultado el 17 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-el-sistema-educativo-nacional>

¹⁴⁵ *Op cit.* Cantón, p. 140.

¹⁴⁶ *Ibíd*, p. 142.

¹⁴⁷ AEFCM. **Directorio. Luis Ignacio Sánchez Gómez**. Consultado el 17 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.gob.mx/aeefcm/es/estructuras/luis-ignacio-sanchez-gomez>

la correcta administración del personal y los recursos a su cargo, a través de sus subunidades administrativas.¹⁴⁸

La estructura orgánica, por lo tanto, se refiere a la estructura administrativa que requiere para operar el Sistema Educativo Nacional, particularmente el Subsistema de Educación Básica. También conocida como estructura organizacional o estructura organizativa, ésta pretende facilitar los procesos de la Educación Básica a través de la organización jerárquica de unidades administrativas, definiendo funciones y procesos que corresponden a cada uno.¹⁴⁹

Desde 2005, la Administración Educativa Federal en el Distrito Federal (AEFDF), hoy Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, se creó “como órgano desconcentrado con autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto es satisfacer la demanda de educación inicial, básica (preescolar, primaria y secundaria, incluyendo la indígena), especial y normal en el Distrito Federal.”¹⁵⁰

¹⁴⁸ SEP. **DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública**, publicado el 21 de enero de 2005.DOF.

¹⁴⁹ AEFCM. **Qué es la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México**. 2018. Consultado el 17 de septiembre de 2018. Disponible en https://www2.sepdf.gob.mx/quienes_somos/afsedf/que_es.html

¹⁵⁰ *Op cit.* SEP.

3.3.1 Perfiles de la estructura orgánica en la educación básica

Si bien, definir los niveles de corrupción del sistema educativo carece de complejidad, no así la intensidad o tamaño con que los actos de corrupción se llevan a cabo. Retomando, un acto de corrupción es todo aquel que desvíe de su curso institucional una actividad específica, en tal caso hay actos menores y actos mayores, actos de gran corrupción y actos de pequeña corrupción.

Sin la intención de generar indicadores para medir la intensidad o tamaño de los actos de corrupción, coloco la selección de perfiles inadecuados de personal de administración educativa como actos de pequeña corrupción, en virtud de la cotidianidad con que se realizan y la facilidad con la que se mantienen inamovibles a pesar de la existencia de denuncias y de ser del conocimiento público.

La autoridad máxima del Sistema Educativo Nacional es el Secretario de Educación Pública, para efectos de este análisis no se hará énfasis en la idoneidad de su perfil para desempeñar su cargo, así como del subsecretario de Educación Básica, ni del titular de la AEFCM, en virtud que esta investigación tiene como objetivo analizar los actos de pequeña corrupción en la Ciudad de México.

La figura máxima en administración educativa es el Titular de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, que antes de cambiar de nombre, era conocido como “Administrador Federal”. La entonces Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, refirió el 17 de octubre de 2016, a través de su Unidad de Transparencia, su organigrama y parte del correspondiente a la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI) que se puede observar en la siguiente imagen:

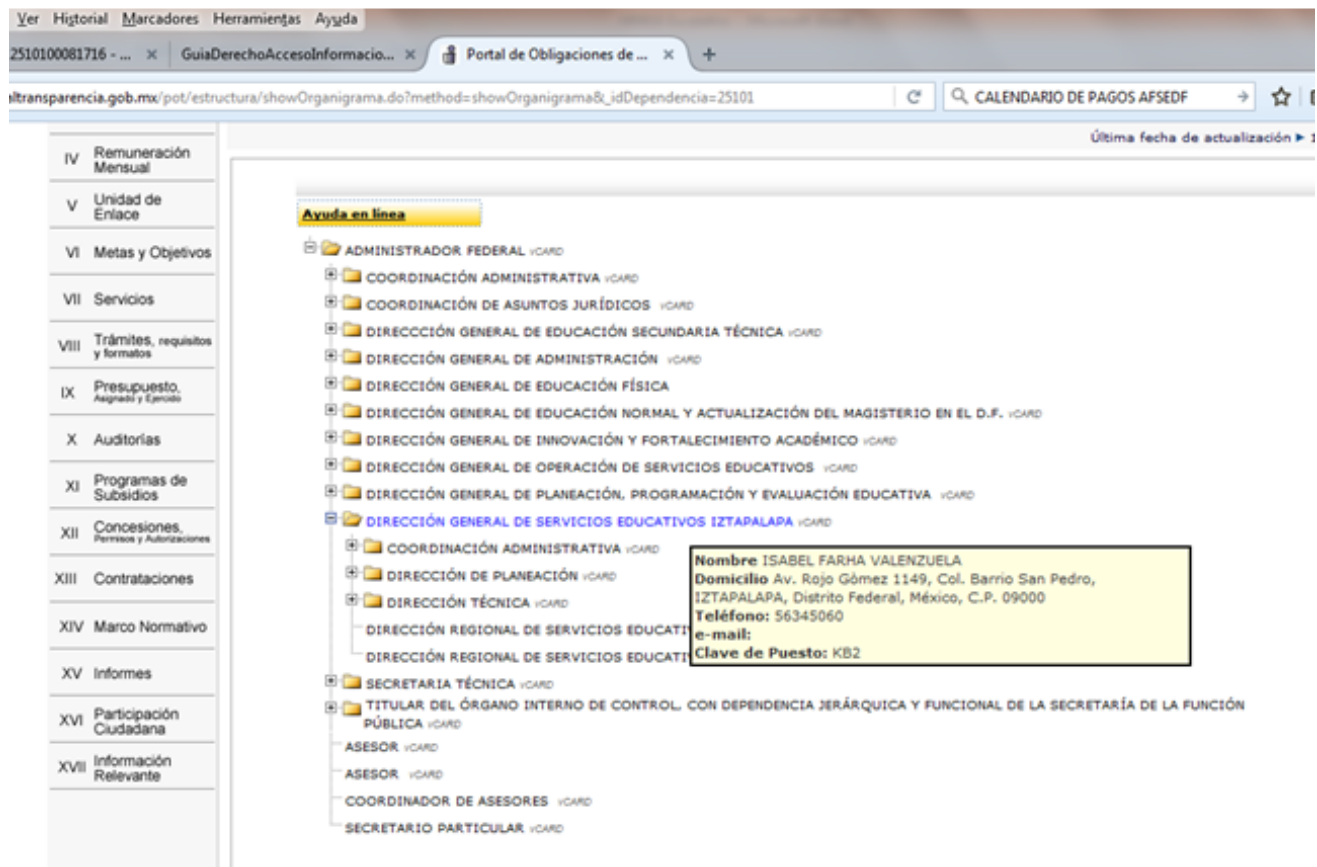


Ilustración 5 Organigrama de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal¹⁵¹

Se pueden observar varias unidades administrativas encargadas del funcionamiento de la educación básica, se señala particularmente la DGSEI por ser la que se va a estudiar en este caso. Cabe resaltar que esta estructura corresponde al año 2016, fecha desde la que se han presentado algunas variantes que no se revisarán en esta ocasión.

La revisión de perfiles también se acota en este caso, de momento sólo es de interés la Coordinación Administrativa de la que se desprende el Departamento de

¹⁵¹ Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 25101000081716.**

Personal. Así como las Direcciones Regionales. Cada Dirección Regional está dividida en zonas de supervisión escolar que tienen a su cargo las escuelas pertenecientes a sus límites geográficos.

De tal suerte, que esta simplificación permite observar de manera resumida la “estructura” que sigue un asunto promedio surgido en la escuela, que es la primera dimensión administrativa donde se deben resolver las cosas. La organización escolar (en la Secundaria Diurna de este ejemplo) está definida en la Guía Operativa, que reconoce la figura de Director, Subdirector de Gestión Escolar, Subdirector Académico, Personal Docente, Personal de Asistencia Educativa, Asistentes de Servicio y Secretarías.¹⁵²

En el siguiente esquema se presenta la estructura que se utilizó para la revisión de perfiles administrativos que han sido objeto de presuntos actos de pequeña corrupción con algunas especificaciones para abrir el panorama hacia la importancia de respetar los perfiles profesionales adecuados en un cargo en favor del cumplimiento de objetivos institucionales.¹⁵³

Se hizo énfasis en este tipo de estructura porque, mientras que las escuelas públicas gozan de cierto grado de autonomía de gestión escolar, también es cierto que están sujetas a los distintos niveles jerárquicos. De tal suerte, que incluso saltando el procedimiento administrativo correspondiente en cada dimensión jerárquica, las unidades administrativas delegan las funciones a las unidades locales.

¹⁵² Op cit. AEFCM, p. 71.

¹⁵³ Exceptuando el caso del Secretario de Educación Pública, el Subsecretario de Educación Básica y el Titular de la AEFCM que se colocan sólo como referencia y no fueron sujetos de este análisis de idoneidad de perfiles ni de actos de pequeña corrupción, ya que sus cargos son de designación directa y no son sometidos a concurso, sin embargo, forman parte de la estructura administrativa.

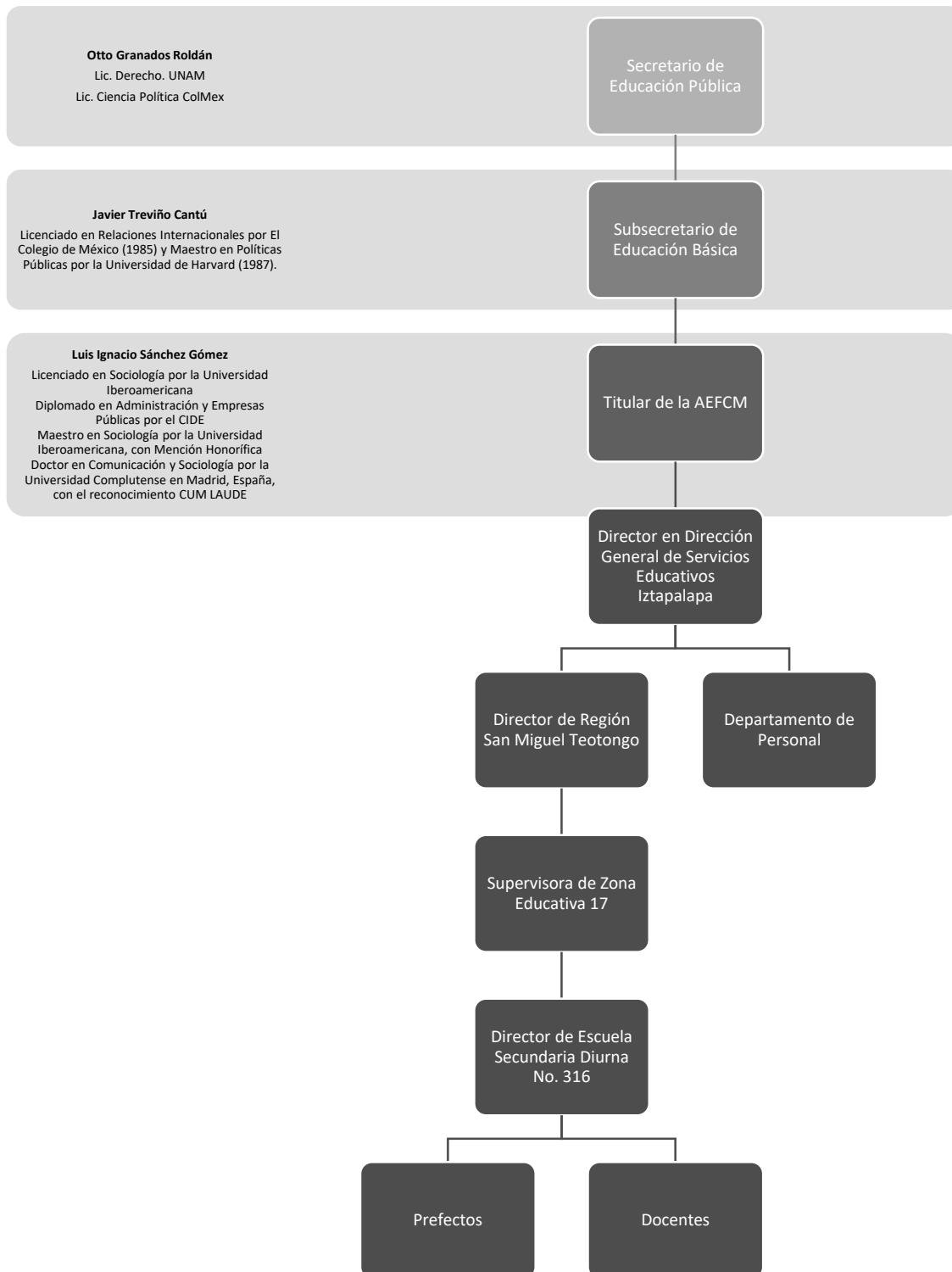


Ilustración 6 Estructura administrativa básica para una escuela pública en la Ciudad de México¹⁵⁴

3.3.2 Selección de perfiles inadecuados como actos de pequeña corrupción

El último gran impulso para la definición de perfiles idóneos en la educación básica fue realizado con la Reforma Educativa de 2013-14 y sus leyes secundarias, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.¹⁵⁵

En esta iniciativa se establecen los lineamientos para la “organización apropiada que asegure el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes y del personal con funciones de dirección y supervisión en la educación pública obligatoria”¹⁵⁶, mientras que otros cargos en la administración de la educación se encuentran regulados por la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.

Otras regulaciones al respecto son la Ley General de Educación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, el Decreto por el que se creó la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, hoy Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, y sus respectivos manuales de organización.

Considerando que la selección de personal es susceptible de actos de pequeña corrupción he distinguido distintos niveles, en el **ingreso** al cargo, con irregularidades tales como presentación de documentación falsa, compra de la plaza a ocupar; **incompatibilidad** del perfil de acuerdo al nivel académico o la experiencia laboral requerida, o la atribución de grados académicos sin las acreditaciones correspondientes.

¹⁵⁴ Elaboración propia, basada en información pública del Gobierno de la República (2018).

¹⁵⁵ GOB. **Reforma Educativa**. Resumen ejecutivo.2014. Consultado el 17 de septiembre de 2018. Disponible en

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf

¹⁵⁶ *Ibidem*.

Otro nivel de actos de pequeña corrupción se puede encontrar en la **permanencia** de los servidores públicos con perfil irregular quienes a pesar de someterse a diversos filtros y revisiones administrativas frecuentes continúan en sus cargos; y en el retiro del servicio público que una vez descubierta la irregularidad, consiste en el desplazamiento del personal a otra área, su renuncia voluntaria o su jubilación anticipada, sin que haya habido denuncia o sanción al respecto.

En términos generales, los perfiles definidos para la ocupación de cargos de **docencia** en todos los niveles de educación básica en la Ciudad de México establecen los siguientes criterios:¹⁵⁷

- Presentar concurso de oposición.
- Título de nivel licenciatura.
- Documentación básica.
- No tener una plaza en el Sistema Educativo Nacional.

A ésta convocatoria hay que hacerle las siguientes observaciones: aplica sólo para personal de nuevo ingreso, por lo que no pueden participar docentes para el incremento de horas o para cambio de nivel educativo (aun teniendo posibilidad de cubrir varios perfiles); el personal docente que ingresó antes de la publicación de la Ley General de Servicio Profesional Docente no está obligado poseer ninguna de las características referidas (título universitario, registro de su forma de ingreso, documentación básica como aquella que acredite su plena personalidad, etcétera) pero sí puede ser susceptible a presentar evaluaciones de desempeño o a la revisión eventual de su documentación contenida en el expediente laboral; así como el cumplimiento de las leyes vigentes para el desempeño de su trabajo.

Bajo el Sistema del Servicio Profesional Docente no existen mecanismos de ingreso a los cargos de **directivo, de supervisor y de asesor técnico pedagógico**,

¹⁵⁷ AEFCM. **Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica Ciclo Escolar 2018-2019. Convocatoria.** Disponible en

http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/aprobadas/basica/9/95/convocatoria_COIEB-18.pdf, pp. 12-15

por lo que un candidato que no pertenezca al SEN queda excluido de participar en los concursos de oposición a pesar de tener un perfil académico y profesional adecuado, implicando que los requisitos para la promoción a estos cargos son los siguientes:¹⁵⁸

- Ser docentes frente a grupo, subdirectores, directores, asesores técnico pedagógicos (sin categoría específica).
- Los docentes de Educación Física y Educación Artística no podrán participar a cargos directivos.
- Tener grado académico de licenciatura o equivalente.
- Presentar concurso de oposición.
- Tener un mínimo de 19 horas con nombramiento definitivo.
- Dos años de desempeño en funciones docentes dentro del sistema.
- Documentación básica.

Para este caso se infiere que un docente de cualquier asignatura, exceptuando las mencionadas, puede ejercer el cargo de directivo pues la experiencia de dos años se presume suficiente para el desempeño de sus funciones, mientras se cumpla el resto de los requisitos, aunque las direcciones de escuelas conducidas por un servidor público sin nombramiento deben reportarse para someterse a concurso de oposición.

Es importante resaltar que hasta este momento, el cargo para subdirector de secundaria, tanto académico como administrativo, no es ofertado mediante concurso de oposición, a pesar de ser figuras de suma importancia para la administración de un centro escolar; así como la figura de los profesores de promoción de lectura y de Tecnologías de la Información.

Por otro lado, siguiendo la estructura administrativa (en orden ascendente) planteada anteriormente, el cargo de **Director Regional** se encuentra catalogado

¹⁵⁸ AEFCM. **Concurso de Oposición para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección en Educación Básica Ciclo Escolar 2018-2019.** Convocatoria Funciones de dirección. Disponible en http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/aprobadas/basica/9/92/convocatoria_COPFD-EB.pdf

en la estructura orgánica operativa de la AEFCM con la clave MA2 para puestos de confianza u honorarios, en tal caso

el numeral 101 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera:

101. Las Instituciones podrán celebrar contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas, con cargo a los recursos exclusivamente del capítulo 1000 Servicios Personales del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, dentro de la vigencia del presupuesto de que se trate.

Por lo anterior, y de conformidad con el numeral 102, fracción III no es requerido algún perfil específico para la prestación de servicios profesionales por honorarios.¹⁵⁹

En el caso de la **Dirección General** “ostenta el inalienable derecho de participar en los Concursos que se publican al amparo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera conforme los artículos 21, 22, y 23 de la multicitada Ley...”¹⁶⁰ y al ser un puesto de categoría KB2 se considera puesto de confianza.

Lo expresado en este apartado se explica en la siguiente tabla, que también muestra los cargos que actualmente requieren de título universitario como requisito indispensable para participar en el concurso de oposición, en los casos que no se requiere se presume opcional:

¹⁵⁹ Unidad de Transparencia. AFSEDF Folio de respuesta **2510100104716**.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

Tabla 18 Perfiles requeridos en la estructura orgánica de la AEFCM

Cargo	Categoría	Mecanismo de ingreso	Perfil requerido
Titular de la AEFCM	HA2 Confianza	Designación directa	Ninguno
Director de DGSEI	KB2 Confianza	Concurso de oposición	“Aptitudes para el desempeño”
Director regional	a) MA2 Confianza b) MA2 Honorarios	a) Concurso de oposición b) Contrato	a) aptitudes para el desempeño b) ninguno
Responsable del Departamento de Personal DGSEI	a) OA1 Confianza b) OA1 Honorarios	a) Concurso de oposición b) Contrato	a) aptitudes para el desempeño b) ninguno
Supervisor de zona	Base condicionada	Concurso de oposición (promoción)	Experiencia docente (Título universitario)
Director escolar	a) Base b) Comisión	a) Concurso de oposición (promoción) b) Designación reglamentada	a) Experiencia docente (Título universitario) b) Ninguno
Docente	a) Base b) Interinato	Concurso de oposición (ingreso)	Perfil específico para la asignatura impartida. (Título Universitario)

Elaboración propia (2018).

3.3.3 Actos de pequeña corrupción en los perfiles reales en la administración de la educación básica

Hasta este punto me he ocupado de dejar en claro que hay actos de corrupción en la educación básica pública de la Ciudad de México; que estos actos pueden ser de magnitudes diferentes y llevarse a cabo en distintos niveles de operación; que uno de los niveles es el administrativo que también se diversifica de acuerdo a sus procesos; finalmente, uno de los procesos es el de reclutamiento de personal de acuerdo al perfil requerido para el cargo.

Para este proceso en particular, existen regulaciones que delimitan los elementos generales para determinar los perfiles de ingreso, los mecanismos de selección y las funciones del cargo. La corrupción se hace presente en los aspectos mencionados mediante actos pequeños que pueden incluir la venta de la plaza vacante, el incumplimiento de los mecanismos de ingreso (como concursos de oposición viciados), la aceptación deliberada de documentación ilegítima, la falsedad de habilidades, competencias o acreditaciones profesionales, el desconocimiento u omisión de los lineamientos normativos para la realización de los procedimientos de revisión continua de la plantilla de trabajadores existente, etcétera.

En ocasiones, las prácticas de corrupción en este rubro son percibidas dentro de la normalidad, es decir, forman parte de la cultura de la organización, es común que le llamen “licenciado” al jefe de área, “abogado” al encargado del departamento jurídico y “doctor” a cualquier profesor en la universidad sin antes haber verificado sus credenciales, esto tiene una relación lógica entre el cargo que se ocupa y el perfil profesional imperativo.

No obstante, hay casos en que los documentos del trabajador que se encuentran en su expediente laboral son totalmente falsos, así se tienen profesores con cédula falsificada, que lejos de cumplir con el perfil a su cargo, ni si quiera tienen el grado de estudios correspondiente.

Las posibilidades son infinitas, en cada interacción humana que se da dentro de cualquier proceso de la educación básica hay oportunidad de corromperse, en este análisis únicamente voy a señalar casos con pruebas fehacientes que encontré en la estructura administrativa referida, algunos de ellos se encuentran en investigación, otros ya han llegado a los resolutivos, y en ningún caso hubo sanciones al respecto.

3.3.3.1 Perfil falso

Después de cuatro años como docente de secundaria asistiendo regularmente a las Juntas de Consejo Técnico y desde una visión limitada de la administración educativa, recogí 21 puntos recurrentes en la problemática de la Secundaria Diurna No. 316, los hice del conocimiento de las autoridades más bajas de la estructura jerárquica, el Director, la Supervisora de Zona y la Directora Regional.

Ante la respuesta de las autoridades en la que me solicitaban pruebas de los 21 puntos me dispuse a obtenerlas. El 19 de abril de 2016¹⁶¹ solicité por medio del INAI los expedientes laborales en versión pública de todos los trabajadores adscritos a mi centro laboral.

En una revisión minuciosa obtuve datos como la antigüedad del trabajador, salario mensual, clave de trabajo, asignatura impartida y documentos de formación profesional, entre otros. Esta primera revisión detecté dos casos sobresalientes, un profesor auxiliar de laboratorio que ostentaba una cédula que lo acreditaba como Licenciado en Biología sin corresponder la realidad con su expediente, y un prefecto sin documentación.

El caso del prefecto sin documentación en su expediente levantó mis sospechas y realicé la solicitud para obtener un expediente completo que tuviera documentos probatorios de su formación académica, me fue entregado un

¹⁶¹ Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 251010002771**

documento en versión pública testado inadecuadamente e incompleto y mediante un recurso de revisión posterior obtuve un documento que podía ser cotejado.¹⁶²

A pesar de haber hecho la denuncia correspondiente (de corte administrativo), el fallo de acuerdo a la estructura administrativa resultó no concluyente por no “haber elementos suficientes” para definir su legalidad. No obstante, me di a la tarea de conseguir datos de cotejo más específicos que probaran la falsedad del documento y realicé una nueva denuncia.

Este tipo de acciones (la investigación de los actos de corrupción y las denuncias) tienden a ser rechazados por las organizaciones escolares, que debido a la normalidad con la que operan en ambientes dañinos manifiestan descontento y miedo al cambio. A pesar de representar un daño para ellos y la organización misma, algunos miembros de la organización se han pronunciado a favor de este sujeto que “no hace daño a nadie”.

Sin embargo, tanto el prefecto como el auxiliar de laboratorio enunciado en este apartado, formaban parte de un grupo de profesores miembros de la Cooperativa Escolar, el prefecto operaba el checador digital de asistencias de personal y obtenía los reportes de incidencias, todos ellos eran puntos problemáticos contenidos en los 21 puntos denunciados de inicio.

La falta

Aunque se tiende a ser condescendiente en estos actos de corrupción por ser percibidos como una cuestión menor, la autoridad reconoce la presentación de documentación falsa como un delito y fue expresado de la siguiente manera:

...cuando se tiene conocimiento de que algún servidor público de esta Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, presentó algún documento presumiblemente falso, se turna el oficio, con el soporte documental que hace presumir la autenticidad del documento cuestionado de falso

¹⁶² INAI. RRA 2943/16

a la Subdirección de Asuntos Penales y Laborales, concretamente al Departamento de Asuntos Penales, los encargados de hacer del conocimiento de la autoridad Ministerial de un probable ilícito, siendo el Ministerio Público facultado por el artículo 21 constitucional de investigar los hechos presumiblemente delictivos y determinar si existe algún delito y en su caso consignar el expediente ante el juzgado correspondiente.¹⁶³

En el caso del profesor auxiliar de laboratorio se presume su renuncia sin existencia de procedimiento jurídico por parte de la AEFCM:

“Después de una búsqueda exhaustiva en los archivos con que cuenta la Dirección Jurídico Contencioso, no se encontró procedimiento en contra del profesor...”¹⁶⁴

¹⁶³ Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 2510100083616**

¹⁶⁴ Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 2510100104216**

2.3.3.2 Perfil incompatible

La Ley General de Servicio Profesional Docente señala que los perfiles docentes deben ser revisados por los directivos, quienes darán aviso a las Autoridades Educativas correspondientes señalando la incompatibilidad para reemplazarse de manera inmediata¹⁶⁵ entonces, el perfil directivo que presente incompatibilidad debe ser reportado por su superior inmediato.

En tal caso, el director de la Escuela Secundaria Diurna No. 316 (turno matutino), tiene estudios de Licenciatura en Educación Física, por lo que, de acuerdo a los lineamientos, al ser director comisionado,¹⁶⁶ su perfil no corresponde con lo requerido para la administración de un centro escolar, su supervisor de zona es el encargado de reportar a sus superiores este tipo de irregularidad para que el cargo sea ocupado por un profesor que cumpla con los lineamientos legales.

Así se hace constar en la Orden de Presentación expedida el 06 de julio de 2017, que en las observaciones especifica que es una “plaza aplicable al concurso de oposición para el ingreso a la educación básica”. El director en cuestión tiene un cargo como Director Comisionado desde el ciclo escolar 2006-2007 hasta, por lo menos, la última referencia documentada que poseo del año 2017.

La falta

Desde la última Reforma Educativa y la entrada en vigor de la Ley General de Servicio Profesional Docente (LGSPD) los puestos directivos que sean ocupados por un director comisionado deben someterse a los nuevos lineamientos por lo que a partir del año 2013 los profesores con formación en educación básica o artística son considerados con perfil incompatible por lo que no pueden permanecer en el cargo ni participar en los concursos de oposición, como deja en claro el siguiente pronunciamiento:

¹⁶⁵ **Ley General de Servicio Profesional Docente.** 2013. Capítulo II De otras Condiciones. Artículo 62.

¹⁶⁶ Lo anterior se encuentra acreditado en la denuncia contra el Titular de la AEFCM por contratación indebida del personal y daño a la cuenta pública identificada con el folio 46013/2018 interpuesta a través de la Secretaría de la Función Pública para ser canalizada al OIC de la AEFCM.

El personal docente de Educación Física y Educación Artística, no podrá participar en el Concurso de Oposición de Promoción para obtener un cargo de Director o Subdirector en los niveles educativos de Preescolar, Primaria y Secundaria, según corresponda, debido a que existen específicas para este tipo de funciones con nivel de Supervisión.¹⁶⁷

2.3.3.3 Perfil no acreditado (inexistencia de credenciales)

Hasta el momento los actos de pequeña corrupción que he referido han representado algunos esfuerzos por parte de los infractores, en los primeros dos casos implicó tomarse la molestia de hacer (o mandar a hacer) una cédula falsa y un certificado falso, en el caso del directivo de secundaria, cursó la universidad y obtuvo su título universitario en Educación Física mediante el Acuerdo 286, a pesar de no ser compatible con el cargo, su preparación real es legítima.

Pero el caso de la Supervisora de zona 17, la Directora Regional y la Responsable del Departamento de Personal, todas ellas pertenecientes a la DGSEI, realizaron actos menos desgastantes, las tres tienen en común el uso de grados universitarios que no cursaron o no concluyeron, sin embargo, la documentación oficial que firmaron en el ejercicio de sus funciones ostenta tales títulos.

Es sobresaliente el caso de la Responsable del Departamento de Personal de la DGSEI, quien presenta irregularidades en los tres momentos de su servicio público, en el ingreso (ingresa con un perfil de licenciatura en economía sin título), en la permanencia (desempeña su cargo con una clave de docencia¹⁶⁸ y ostenta el grado académico de licenciatura en la firma de documentos oficiales sin acreditarlo), y en su retiro del cargo, pues al día de hoy ya no ocupa el puesto de Responsable del Departamento de Personal pero no hay registro de denuncia o investigación en

¹⁶⁷ Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 2510100072516**

¹⁶⁸ Es importante resaltar que para ocupar una clave docente en el servicio público desde la promulgación de la LGSPD es obligatorio presentar examen de oposición de acuerdo a los lineamientos aplicables propuestos en las convocatorias.

su contra hecho a través de alguna autoridad educativa responsable de tales funciones.¹⁶⁹

El caso de la Supervisora de zona y la Directora Regional San Miguel Teotongo es muy similar, pues a pesar de haber cursado los estudios de Maestría y haber obtenido un certificado de estudios al respecto, no se acredita el título académico ni el uso de las facultades que éste otorga, esto se puede verificar en la consulta de cédulas profesionales del Registro Nacional de Profesionistas.

En el caso de la Directora Regional San Miguel Teotongo se tuvo acceso a su expediente mediante una solicitud de información¹⁷⁰ recibida el 8 de mayo de 2018 en la Unidad de Transparencia de la AEFCM. El expediente contiene un certificado de estudios de la Universidad de las Américas así como diversos documentos oficiales firmados con el título de “Maestra”.

La falta

Aunque parezca una nimiedad, estas prácticas de pequeña corrupción son bastante frecuentes en el servicio público, sin embargo, también de apariencia inocua, el uso de títulos y de grados académicos sin las acreditaciones correspondientes no es (en absoluto) legal en virtud que:

ARTÍCULO 8º.-Para obtener título profesional es indispensable acreditar que se han cumplido los requisitos académicos previstos por las leyes aplicables.

ARTÍCULO 24.- Se entiende por ejercicio profesional, para los efectos de esta Ley, la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter del profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo.

¹⁶⁹ Las pruebas de su desempeño bajo el uso de un título no acreditado fueron vertidas en la denuncia contra el Titular de la AEFCM, por omisión de funciones en su desempeño como administrador de personal y contratación indebida de la servidora pública referida. La denuncia se identificó con el número de folio 45267/2018 y no es susceptible de consulta pública hasta que se dicte resolución y se cierre el expediente.

¹⁷⁰ Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 2510100019918**

ARTÍCULO 62.- El hecho de que alguna persona se atribuya el carácter de profesionista sin tener título legal o ejerza los actos propios de la profesión, se castigará con la sanción que establece el artículo 250 del Código Penal vigente, a excepción de los gestores señalados en el artículo 26 de esta Ley.

ARTICULO 63.- Al que ofrezca públicamente sus servicios como profesionista, sin serlo, se le castigará con la misma sanción que establece el artículo anterior.¹⁷¹

¹⁷¹ Ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/208_190118.pdf

CONCLUSIONES

Con base en la teoría administrativa, se reconocieron tres momentos de los estudios sobre las organizaciones modernas y sus aportes a la definición de la Administración y de la labor del administrador profesional, estos tres momentos que destaco de la propuesta de Antonio Barba, señalan el carácter pragmático de la administración; la dualidad de la teoría de la organización en su posición crítica y pragmática; y el carácter analítico de los estudios organizacionales.

Desde estas consideraciones es que el concepto de administración ha cambiado desde su relación con la ingeniería y sus principios técnicos, hasta su visión holística, compleja. La evolución que ha sufrido a lo largo del tiempo no implica que se haya dejado en el pasado su origen técnico-instrumental, sino que la administración, igual que las organizaciones, se complejiza.

En sus tres dimensiones la administración se distingue de la práctica social, de la disciplina y de la profesión. La administración como profesión tuvo una evolución aparejada a la de las organizaciones, que también surgió como una respuesta instrumental a sus necesidades, hasta convertirse en una actividad profesional que requiere de conocimientos técnicos, de especializaciones y de capacidades de articulación entre las variables internas y externas (visión holística).

Este administrador moderno también ha jugado papeles distintos a lo largo de la historia, como ingeniero, gerente, líder, motivador, héroe y gestor, entre otros. Su actividad profesional requiere de capacidades técnicas para administrar y capacidades reflexivas para comprender las características de la organización.

En la administración de la educación, estas dos dimensiones se comprenden como la administración técnica y la administración pedagógica, la primera tiene sus fundamentos en la administración científica de racionalización, y la segunda tiene que ver con los procesos de enseñanza-aprendizaje de la escuela.

Si bien, se presenta una visión crítica de la administración y de la labor del administrador, no se cuestionan los principios de nuestro sistema educativo hacia

la consecución de calidad mediante la eficiencia y la eficacia, en virtud que esta investigación revisó la estructura dominante a partir de sus propios preceptos.

Por otro lado, las organizaciones no deben olvidar que surgen a partir de la sociedad y para servirla, en ese sentido deberán considerar esta nueva noción de ciudadanía que considera al sujeto en todas sus dimensiones. Lograr que las organizaciones y sus procesos de gestión transiten a una “organización moderna” requiere de estrategias que consideren los principios éticos a los que aspira, donde se considera al hombre como ciudadano que debe tener un compromiso personal y social.

La educación vuelve a tomar un lugar de importancia y los centros escolares se presentan como organizaciones que deberán contribuir a la formación de estos ciudadanos participativos que a su vez cambiarán la sociedad. Por lo que finalizo el capítulo primero con un esfuerzo por diferenciar los procesos que se llevan a cabo en las escuelas desde diferentes perspectivas para servir como referencia en la elaboración de la tipología de actos de corrupción.

La corrupción, por su parte, es un fenómeno presente en todas las sociedades del siglo XXI, por lo menos en aquellas que cuentan con los elementos que conforman al Estado. Como fenómeno mundial, la corrupción se presenta tanto en países desarrollados como en los subdesarrollados, por utilizar una distinción común entre los estudiosos para identificar las naciones por su nivel de desarrollo y crecimiento económico.

En los países desarrollados se encuentran bajos niveles de corrupción, de acuerdo con los índices de percepción, que se atribuyen a la intromisión de otras culturas “corruptas” a la cultura endémica del lugar, países como Dinamarca presumen que sus bajos índices de corrupción se deben simplemente a que su sociedad no comparte tales faltas a la ética.

Por otro lado, los países más corruptos del mundo presentan condiciones verdaderamente devastadoras, violencia, altos índices de pobreza, falta de

democracia característica de los gobiernos autoritarios, mala calidad de los servicios públicos, que a su vez incide en la calidad de vida de los ciudadanos.

En este contexto se presume que la corrupción encuentra una explicación sistémica, que en un ambiente propicio la corrupción es producto e insumo a la vez. No obstante, la corrupción no es una sola, pueden distinguirse diversos tipos e identidades, de acuerdo con su magnitud una clasificación general señala actos de pequeña y de gran corrupción, aunque no hay que equivocarse, toda corrupción es nociva.

La corrupción también puede estudiarse en sus dimensiones política, económica y social, siendo la corrupción administrativa una forma que abarca las tres en relación con el funcionamiento de las instituciones que se encargan de administrar las actividades y los recursos del Estado, es decir, la administración pública.

Una expresión particular de la administración pública es la administración de la educación, que puede ser estudiada desde la esfera política, la central y la escolar. En las mismas dimensiones se pueden equiparar los actos de corrupción, considerando a los pequeños actos de corrupción aquellos trámites menores y cotidianos que se llevan a cabo en la esfera escolar y la central; los actos grandes de corrupción pueden identificarse por el impacto mayor que tienen y la cantidad de recursos que se manejan en ellos.

Los actos de hipercorrupción son aquellos donde intervienen todas las dimensiones, es decir, es un tipo de corrupción sistémica que involucra a la sociedad en su nivel cultural, económico y político.

Por último, se presentó el análisis de la estructura orgánica básica para una escuela secundaria de educación pública en la Ciudad de México, que por encontrarse dentro de la Delegación Iztapalapa, posee algunas variantes con respecto a otras escuelas secundarias. Sin embargo, la similitud es suficiente para comprender las dimensiones de la administración de la educación básica.

La estructura se compone de ocho niveles, encabezados por el Secretario de Educación Pública, como parte de la dimensión política de la administración de la educación, el Subsecretario de Educación Básica y el Titular de la Autoridad Educativa de la Ciudad de México no fueron analizados, a pesar de formar parte de la administración central, debido a que sus cargos no contienen criterios de selección al ser de designación directa.

En el caso de la Directora General de Servicios Educativos en Iztapalapa no fue analizado por la imposibilidad de acceder a su expediente completo en versión pública hasta el cierre de esta investigación. Por otro lado, los otros seis perfiles que se revisaron a partir de las pautas para los pequeños actos de corrupción arrojaron irregularidades en su perfil.

De acuerdo con el planteamiento de esta investigación, las irregularidades encontradas corresponden a actos de pequeña corrupción, al ser frecuentes, tolerados ampliamente por la cultura de la organización, las autoridades educativas y la sociedad en general; y, responder a un daño a la cuenta pública por el beneficio particular de los involucrados.

Se demostró que los actos de pequeña corrupción en la educación básica pueden ser identificados y denunciados, quizá en un futuro sean castigados, pero no me ocupé de medir sus impactos porque es devastador pensar que el impacto de los actos de pequeña corrupción progresen escaladamente hacia los tipos de la corrupción más oscura, donde no sólo están en juego grandes cantidades de recursos, sino la pérdida de vidas humanas en hechos como la muerte de los 49 bebés de la guardería ABC en 2009; en la desaparición de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa en 2014; y de los 19 pequeños del Colegio Rébsamen el pasado 19 de septiembre de 2017.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEFCM. **Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica Ciclo Escolar 2018-2019. Convocatoria.** Disponible en http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/aprobadas/basica/9/95/convocatoria_COIEB-18.pdf

AEFCM. **Concurso de Oposición para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección en Educación Básica Ciclo Escolar 2018-2019.** Convocatoria Funciones de dirección. Disponible en http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/aprobadas/basica/9/92/convocatoria_COPFD-EB.pdf

AEFCM. **Directorio. Luis Ignacio Sánchez Gómez.** Disponible en <https://www.gob.mx/aeftcm/es/estructuras/luis-ignacio-sanchez-gomez>

AEFCM. **Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México.** SEP. 2017-2018.

AEFCM. **Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México.** SEP. 2018-2019.

AEFCM. **Qué es la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México.** 2018. Disponible en https://www2.sepdf.gob.mx/quienes_somos/afsedf/que_es.html

Aktouf, Omar. **Administración y Pedagogía.** Fondo Editorial EAFIT, Medellín, 2008.

Aktouf, Omar. **La administración. Entre tradición y renovación.** Artes Gráficas Univalle. Cali, 1998.

Alcaldía Mayor de Bogotá. **Tipologías de corrupción.** UNODC.2015. Disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

- Barba Álvarez, Antonio. **Administración y sociedad**. Administración II. Universidad Tecnológica de México. México.
- Barba Álvarez, Antonio. Conferencia. **Administración, Teoría de la organización y Estudios organizacionales. Tres campos de conocimiento, tres identidades**. Gestión y estrategia. No. 44, julio/diciembre, 2013.
- Barba Álvarez, Antonio. **Estudios Interdisciplinarios de la Organización**. Universidad de Guanajuato, Año 1. No. 1, enero-junio 2012. P. 5. Disponible en http://www.reio.com.mx/reio/Revista_REIO_No1.pdf
- Barba Álvarez, Antonio y Solís Pérez, Pedro. **Cultura en las organizaciones. Enfoques y metáforas en los Estudios Organizacionales**. Vertiente. México, 1997.
- Bates, K. et al. **Teoría crítica de la Administración Educativa**. Universitat de Valencia. 1989.
- Brea, Ramonina et al. **La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos**. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santo Domingo. Disponible en http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_586.pdf
- Cabrero Mendoza, Enrique. Peña Ahumada José A. **Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance**. El caso de los gobiernos locales en México. CIDE. México.
- Cano, Elena. **Organización, Calidad y Diversidad**. La Muralla, Madrid, 2003.
- Cantón Mayo, Isabel. **La estructura de las organizaciones educativas y sus múltiples implicaciones**. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, vol. 17, núm. 2, agosto, 2003, pp. 139-165. Zaragoza. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/274/27417209.pdf>
- Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo. **Poder, derecho y corrupción**. Ed. S. XXI. México, 2003.

- Casar, María Amparo. **México: Anatomía de la Corrupción**. IMCO. CIDE. México. 2015. Disponible en https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/
- Casassus, Juan. **Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)**. UNESCO, 2000.
- Chanlat, Jean François. **Hacia una antropología de la organización**. Gestión y Política Pública, vol. III. No. 2. México, 1998.
- Cervantes Choza, Héctor. **Descentralización VS Corrupción**. Ediciones Taller abierto. México 2002.
- De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet. Contreras Manrique, Julio César. **Hacia la perspectiva organizacional de la política pública**. Ed. Fontamara, México, 2013.
- Del Castillo-Alemán, Gloria. **Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza**. Revista Internacional de Investigación en Educación, Enero-Junio 2012. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/2810/281022848007.pdf>
- Del Castillo, Arturo. **Medición de la corrupción. Un indicador de la Rendición de Cuentas**. Auditoría Superior de la Federación. México. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf
- Eguía Casis, Alicia. **Corrupción en México, normativa para eliminarla y percepción ciudadana**. Ciencia Administrativa, No. 1 Año 2014. Disponible en <https://www.uv.mx/iiesca/files/2014/09/04CA201401.pdf>
- Espínola, Viola. **Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva**. Banco Interamericano de Desarrollo, Febrero, 2000.
- Espinoza, Angélica. Tesis para obtener el Grado de Maestra en Educación Básica. **La Autonomía de Gestión Escolar en el Plan Escuela al Centro. Análisis**

del diseño Institucional. 2018. Universidad Pedagógica Nacional. Unidad 096 Norte.

Fernández Enguita, Mariano y Gutiérrez, Martha. **Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario.** Universidad Internacional de Andalucía. AKAL, Madrid. 2005.

Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo.** INEHRM. P. 94. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/8.pdf>

García González, Concepción. **Teorías de la administración.** Documento de apoyo Curso Liderazgo. Trabajo en Equipo y Solución de Problemas. Disponible en <https://tuvntana.files.wordpress.com/2016/03/teorias-o-enfoques-de-la-administracion.pdf>

García, Pío. **Corea del Norte: Vientos favorables para el cambio.** Oasis, No. 14, Bogotá, 2009. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/531/53117118012.pdf>

González, María Teresa. **Organización y gestión de centros escolares. Dimensiones y procesos.** Pearson Education, Madrid, 2003.

GOB. **Reforma Educativa.** Resumen ejecutivo.2014. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen Ejecutivo de la Reforma Educativa.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf)

Hall, Richard. **Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados.** Pearson Education, México. 1996.

Hallak, Jacques y Poisson, Muriel. **Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer?** Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. UNESCO. 2010. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150259s.pdf>

Hernández Oliva, Rocío Citlalli. **Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1999.** INAP. México, 2001.

Huerta, Josué. **SEP, sin ley para regular cooperativas escolares.** Unión Hidalgo. Octubre, 2014. Disponible en <http://www.unionhidalgo.mx/articulo/2014/10/27/educacion/sep-sin-ley-para-regular-cooperativas-escolares>

IIPE Buenos Aires. **Gestión educativa estratégica. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa.** UNESCO. 2000.

INAI. **RRA 2943/16**

Indicadores: La corrupción mundial. Lecturas de economía. No. 56, Medellín, enero-junio, 2000.

INEGI. **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.** Junio, 2014. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/enci g/2013/doc/encig_2013_presentacion_ejecutiva.pdf

Infobae. **Cómo funcionan las cosas en el país menos corrupto del mundo.** Enero, 2017. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/01/29/como-funcionan-las-cosas-en-el-pais-menos-corrupto-del-mundo/>

Klitgaard, Robert. **Corrupción normal y corrupción sistémica.**

León Pineda, Rubén Darío. **Corrupción sistémica y sistema corruptor.** Megafón. CLACSO. No. 15/3. Agosto 2017. Disponible en https://www.clacso.org.ar/megafon/pdf/Megafon_15_3_Leon_Pineda.pdf

Ley General de Servicio Profesional Docente. 2013. Capítulo II De otras Condiciones.

Ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/208_190118.pdf

Machado Herrera, Marco Antonio. **Construyendo ciudadanía forjamos un país sin corrupción.** Fórum Solidaridad Perú. 2006. Disponible en <http://www.cerjusc.org.pe/adjuntos/notas/prensa20150824124323.pdf>

Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. CONEVAL. México. 2014. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL PARA EL DISENO Y CONTRUCCION DE INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)

Martín-Peralta, Carlos Martín. **2013: Somalia y el cuerno de África en la encrucijada.** IEEE.ES. Enero, 2013. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO12-2012_SomaliaCuernoAfrica_Encrucijada Martin-Peralta.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO12-2012_SomaliaCuernoAfrica_Encrucijada_Martin-Peralta.pdf)

Martínez Fajardo, Carlos Eduardo. **Neoinstitucionalismo y Teoría de Gestión.** Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales. No. 19, enero-junio de 2002.

Medina Macías, Arianne y Ávila Vidal, Adalberto. **Evolución de la teoría administrativa. Una visión desde la psicología organizacional.** Revista cubana de psicología. Vol. 19, No. 3, 2002. Disponible en <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rcp/v19n3/12.pdf>

Ministerio de asuntos Exteriores de Dinamarca. **Política anti-corrupción.**

Montaño Hirose, Luis. **Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana.** Gestión y política Pública. Volumen XIV. No. 3. México, 2005.

Olías de Lima Gete, Blanca. **Burocracia.** Universidad Complutense de Madrid. Disponible en <http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/B/burocracia.pdf>

OXFAM. **La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación.** Ciudad de Guatemala, agosto, 2015. Disponible en

[https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ints. la corrupcion. sus caminos su impacto en la sociedad y una agend.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ints_la_corupcion_sus_caminos_su_impacto_en_la_sociedad_y_una_agend.pdf)

Rajimon, Jhon. **Hacia un paradigma de la administración de la educación.** Universidad Nacional de Misiones. Revista Visión de futuro, año 6. No. 2. Volumen 12. Julio-diciembre, 2009.

Ramírez Carbajal, Juan y Segovia Febronio, Gorgonio. **La Administración de la Educación.** Innovación editorial lagares México, México, 2006.

Ramírez Martínez, Guillermo. Vargas Larios, Gerardo. De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet. **Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y Complementariedades: caminando hacia el eslabón perdido.** Revista electrónica Forum Doctoral. Núm. 3. Edición especial enero-abril de 2011.

Reta Martínez, Carlos. **Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa.** P. 81. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/11.pdf>

Rowland García, Michel. **La Corrupción administrativa en Colombia.** Un enfoque alternativo del fenómeno. Bogotá, 1995. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/307887587 La Corrupcion Administrativa en Colombia](https://www.researchgate.net/publication/307887587_La_Corrupcion_Administrativa_en_Colombia)

Salas Madriz, Flora Eugenia. **La administración educativa y su fundamentación epistemológica.** Revista Educación. Vol. 27, No. 1, San Pedro, 2003. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/440/44027102.pdf>

Santana Vega, Dulce M. **El delito corporativo de incumplimiento en la prevención de sobornos (Bribery Act 2010).** Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología. Disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc/17/recpc17-15.pdf>

SEP. **Conoce el Sistema Educativo Nacional.** 2015. Disponible en <https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-el-sistema-educativo-nacional>

SEP. **DECRETO** por el que se reforma el diverso por el que se crea la **Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública**, publicado el 21 de enero de 2005.DOF.

Torres Valdivieso, Sergio y Mejía Villa, Andrés Hernán. **Una visión contemporánea del concepto de administración: revisión del contexto colombiano**. Cuad. Adm. Bogotá, julio-diciembre de 2006. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v19n32/v19n32a05.pdf>

Transparency International. **Corruption Perceptions Index 2016**. Enero de 2017. Disponible en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Pacheco, Teresa. Ducoing, Patricia. Navarro, Marco Aurelio. **La gestión pedagógica desde la perspectiva de la organización institucional de la educación**. Disponible en http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista78_S2A4ES.pdf

Petersen, Diego. **La corrupción hormiga**. Informador.MX. 07 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.informador.mx/ideas/La-corrupcion-hormiga-20180807-0041.html>

Presidencia de la República. **Reglamento de cooperativas Escolares**. Diario oficial de la Federación. 23 de abril de 1982. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4728645&fecha=23/04/1982

Position Paper on Education Post-2015. UNESCO.

Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 25101000081716**.

Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 2510100104716**.

Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 251010002771**.

Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 2510100083616**.

Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 2510100104216.**

Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 2510100072516.**

Unidad de Transparencia, AFSEDF. **Folio de respuesta 2510100019918.**

Wainstein, Mario. **La Corrupción. Un tema para investigar.** Universidad de Buenos Aires. 2001-2003. Disponible en http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/cya/cya_v9_n17_01.pdf

ANEXOS

Cuadro 1
Administración

<i>Enfoque</i>	<i>Periodo</i>	<i>Tesis esencial</i>	<i>Objeto</i>	<i>Metodología</i>	<i>Relaciones con otros</i>	<i>Autores y obras</i>
Administración científica	1911	<i>One best way, thinking department, máxima prosperidad, separación trabajo manual del trabajo intelectual</i>	Organización científica del trabajo	Método científico	Ingeniería	Frederick W. Taylor (1911), <i>The Principles of Scientific Management</i>
Administración industrial y general	1916	Operación administrativa: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar	Facilitar gobierno de empresas, función administrativa	Observación, experiencia empírica	Ingeniería	Henri Fayol, (1916), <i>Administration Industrielle et Generale. Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination et Controle</i>

Fuente: Antonio Barba (2013)

Cuadro 2
Teoría de la organización

<i>Enfoque</i>	<i>Periodo</i>	<i>Tesis esencial</i>	<i>Objeto</i>	<i>Metodología</i>	<i>Relaciones con otros</i>	<i>Autores y obras</i>
Relaciones Humanas	1924	Las organizaciones deben ser espacios en donde el hombre alcance la satisfacción de sus necesidades a través de la participación y el trabajo organizacionales	Relaciones interpersonales, estructura informal	Observación participante, entrevistas	Sociología, antropología y psicología. Enfoque de sistemas	Mayo (1933), <i>The Human Problems of Industrial Civilization</i> Roethlisberger, Dickson (1939), <i>Management and the Worker</i> Follet, Barnard
Teorías de la burocracia	1943	La racionalidad es el fundamento explicativo de las organizaciones y la burocracia modernas	Estructura burocrática y personalidad	Estudio de caso	Sociología	Weber (1920), <i>Economía y sociedad</i> Merton (1957), <i>Social Theory and Social Structure</i> Crozier (1963), <i>El fenómeno burocrático</i>
Escuela del comportamiento	1947	La racionalidad en la toma de decisiones es una racionalidad limitada	Decisiones y equilibrio organizacionales	Positivismo lógico, separación de juicios de hecho y juicios de valor. Modelos de simulación	Economía, Psicología	Simon (1947), <i>Administrative Behavior</i> Simon, Smithburg y Thompson (1950), <i>Public Administration</i> March y Simon (1958), <i>Organizations</i> Cyert y March (1963), <i>A Behavioral Theory of the Firm</i>
Teoría de la contingencia	1958	Existe una relación bidireccional entre organización y medio ambiente	Medio ambiente organizacional	Análisis estadístico, análisis factorial, estudios de casos	Sociología, Economía	Woodward (1958), <i>Management and Technology</i> Perrow (1970), <i>Organizational Analysis: A Sociological View</i> Child, Hall, Pugh, Thompson, Lawrence y Lorsch, Blau, Emery y Trist, Chandler, Heydebrand
Nuevas relaciones humanas	1960	La estructura informal es resultado patológico de la estructura formal. Deben crearse estructuras flexibles	Motivación del individuo en las organizaciones	Observación, Análisis comparativo	Relaciones Humanas, teorías de la burocracia, contingencia	Bennis (1966), <i>Changing Organizations</i> McGregor (1969), <i>El aspecto humano de las empresas</i> Argyris (1973), <i>Personality and Organization Theory Revisited</i>

Fuente: Antonio Barba (2013)

Cuadro 3
Estudios organizacionales

<i>Enfoque</i>	<i>Periodo</i>	<i>Tesis esencial</i>	<i>Objeto</i>	<i>Metodología</i>	<i>Relaciones con otros</i>	<i>Autores y obras</i>
Poder en las organizaciones	1970	Las organizaciones y el medio ambiente pueden ser vistos como arenas, donde se compite por los recursos, a través de poderosas agencias que ejercen un control de dichos recursos, mediante juegos complejos en los que cada agencia busca explotar sus ventajas	Control de recursos (capital, habilidades, información, propiedad y redes)	Recopilación de datos	Enfoque de la contingencia	Clegg y Dunkerley (1980), <i>Organization. Class and Control</i> ; Pfeffer (1981), <i>Power in Organizations</i> Mintzberg (1983), <i>Power In and Around Organizations</i> Perrow (1981)
Anarquías organizadas	1972	Las organizaciones regresan a decisiones previas que se habían desechado o hecho a un lado (<i>garbage can</i>)	Toma de decisiones en ambientes de variación compleja	Análisis factorial	Escuela del comportamiento	Cohen, March y Olsen (1972), <i>A Garbage Can Model of Organizational Choice</i> ; March y Olsen (1976), <i>Ambiguity and Choice in Organizations</i>
Ecología poblacional de las organizaciones	1977	Existe una selección natural entre la población de las organizaciones. El cambio en las organizaciones tendrá lugar a través del cambio de las organizaciones	Patrones de fundación y mortalidad de las organizaciones	Recolección de datos. Modelos de series tiempo función de azar	Biología, Neodarwinismo	Hannan y Freeman (1977), <i>The Population Ecology of Organizations</i> Hawley, Campbell, Aldrich
Costos de transacción	1975	El análisis de los costos de transacción, desde la perspectiva de la racionalidad organizacional, tiene mayor pertinencia para estudiar la actividad comercial en los sectores más competitivos	Costos económicos de las transacciones	Análisis institucional comparativo	Economía	Williamson (1983), <i>Organizational Innovation: The Transaction-Costs Approach</i> Ouchi
Institucionalismo	1957	Las organizaciones desarrollan estructuras, capacidades y tendencias distintivas (institucionalización), tienen vida propia	Historia natural de las organizaciones	Estudio de caso, análisis documental y entrevistas	Cultura organizacional	Selznick (1957), <i>Leadership in Administration</i> Berger y Luckman (1967), Hughes (1939)

Fuente: Antonio Barba (2013).

Cuadro 3 (continuación)
Estudios organizacionales

<i>Enfoque</i>	<i>Periodo</i>	<i>Tesis esencial</i>	<i>Objeto</i>	<i>Metodología</i>	<i>Relaciones con otros</i>	<i>Autores y obras</i>
Redes Inter-organizacio- nales	1967	El contexto organizacional está constituido por otras organizaciones	Relaciones interorganizacionales	Estudio de caso, análisis documental, entrevistas	Contingencia, análisis transaccional	Evan (1966), <i>The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations</i> Cook, Litwak y Hylton, Lehman
Neoinstitu- cionalismo	1977	Las organizaciones son sistemas abiertos influenciados por fuerzas del medio ambiente sociales y culturales, más que fuerzas racionales orientadas a alcanzar la eficiencia	Identificación de mecanismos causales que gobiernan la estabilidad y el cambio organizacional sobre la base de entendimientos preconscientes que los actores comparten, independientemente de sus intereses		Institucionalismo, cultura organizacional	Meyer y Rowan (1977), <i>Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony</i> Zucker, (1977), <i>The Role of Institutionalization in Cultural Persistence</i> DiMaggio y Powell (1983), <i>The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields</i> DiMaggio (1988), <i>Interest and Agency in Institutional Theory</i>
Vida simbólica en las organi- zaciones	1980	Los integrantes de las organizaciones deben considerar las presiones de sus ambientes físico y social	Cultura organizacional (mitos, ritos, símbolos, significados)	Entrevistas no dirigidas, trabajo de campo, observación participante y recolección de documentos organizacio- nales	Antropología, institucionalismo y Neoinstitucionalismo	Peters y Waterman (1982), <i>In Search of Excellence</i> Fine (1984), <i>Negotiated Order and Organizational Cultures</i> Schein (1985), <i>Organizational Culture and Leadership</i> Van Maanen y Kunda, Martin y Siehl, Meyerson, Smircich, Clark, Ouchi,

Fuente: Antonio Barba (2013).