



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**Características, alcances y límites del Programa Escuelas
de Calidad (PEC) en el periodo 2013-2015.**

T E S I N A

QUE PRESENTA

FELIPE VILLASEÑOR LÓPEZ
MATRICULA: 2123012155

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

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

Ciudad de México, 26 de julio de 2016.



Casa abierta al tiempo

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

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) _____ Felipe Villaseñor López _____, matrícula(s) __2123012155_____ con el título de _____ Características, alcances y límites del Programa Escuelas de Calidad (PEC) _____ en _____ el _____ periodo _____ 2013-2015. _____

_____ se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Mtro. Miguel González Madrid

Lector

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Fecha 26-Julio-2016 Trim: 16-P N.º Registro de Tesina: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

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

ÍNDICE	Pág.
Introducción	
Capítulo 1. Cambio de paradigma en el sistema educativo mexicano: Por una mejora de la calidad educativa.	
1.1. El diseño constitucional e institucional de la educación pública en México.	
1.2. El acuerdo para la modernización de la educación 1982. Cambio de una política educativa basada en aspectos cuantitativos por uno basado en un proyecto cualitativo.	
1.3. La descentralización educativa de 1982-1994 y su incidencia en la reformulación del diseño federalista de la educación pública.	
1.4. Consecución de los acuerdos emanados por el ANMEB y la reforma educativa de 2013.	
Capítulo 2. Calidad como eje rector de la política educativa.	
2.1. El concepto de calidad educativa.	
2.2. Concepto de política pública.	
2.3. El FMI, la OCDE y la UNESCO sobre la educación y la calidad de la educación.	
2.4. La concepción oficial sobre calidad de la educación en México.	
Capítulo 3. Autogestión como vía para incrementar la calidad educativa.	
3.1. La autogestión como concepto derivado del área de administración.	
3.2. La autogestión analizada desde la educación.	
Capítulo 4. El Programa Escuelas de Calidad (PEC).	
4.1. Evolución histórica del PEC.	
4.2. Marco jurídico.	
4.3. Objetivos del programa.	
4.4. Implementación.	
4.5. Resultados.	
Capítulo 5. Una evaluación general del PEC	
5.1. Alcances.	
5.2. Límites estructurales.	
5.3. Propuestas actualizadas.	
Conclusiones	
Anexos	
Fuentes consultadas	

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

Consideraciones preliminares.

A nivel mundial, y sobre todo en México, se dio un viraje en la política educativa, la cual estaba basada anteriormente en el logro cuantitativo de la educación. Esto, a la larga, tuvo como efecto que la matrícula escolar aumentara, logrando que en México el promedio fuera de un porcentaje mayor a 90% a nivel primaria (Martínez Rizo, 2001, p. 39).

La anterior situación constituyó una parte del proceso educativo del país, periodo en el que era necesario incrementar los centros escolares, con el fin de aumentar la oferta educativa; todo esto se observa bajo la implantación de un Estado de Bienestar mínimo, el cual mantenía como preceptos otorgar ciertos beneficios a la población, en áreas como: educación, salud y trabajo. Sin embargo, esta fase evolutiva fue breve – terminó a finales de los 70s e inicios de los 80s-. La nueva fase a la que se ingresaba sería llamada: globalización. Esta nueva situación introdujo cambios en todas las áreas, especialmente en el campo educativo. Este derrotero estuvo dominado por la idea de aumentar la calidad educativa, para poder hacer frente a las nuevas demandas mundiales (OEI, 1995, pp. 8-9).

Bajo estos preceptos, **se decidió implementar una política educativa basada en el aumento de la calidad educativa.** Con la finalidad de lograr un mayor alcance explicativo, en primera instancia, es necesario entender cómo afecta la política educativa en los preceptos (pautas) que se implementarán bajo una estructura dada.

A lo largo del trabajo se especificará lo que se entiende por política educativa, sin embargo, en este momento podríamos decir que la política educativa es una serie de acciones que inmiscuyen el papel del Estado como eje rector de las relaciones sociales, y la escuela es el campo de adoctrinamiento de la sociedad. De lo anterior se infiere que cualquier política educativa tiene por objetivo el implantar una serie de valores y conductas que se encarguen de legitimar a un sistema de gobierno. En esta cuestión la escuela es la encargada de establecer las reglas de conducta dentro de una comunidad dada (Cruz Pineda, 2010, p. 9). -Podríamos decir que el Estado como ente legitimado busca crear una serie de valores y lineamientos bajo los cuales se manejen las relaciones sociales, esto bajo una llamada visión de Estado, la cual, también debe comprender que depende de una realidad global. Es por eso que cualquier planteamiento se realiza basado en todo un entramado de relaciones tanto internas como externas-.

Dada esta situación, el gobierno mexicano buscó implementar programas basados en la calidad, ya que, existía un movimiento a nivel mundial en el cual se daba una liberación del mercado; razón por la que los gobiernos nacionales debían hacer más atractivo su mercado. Para lograr esto, México decidió mejorar el aprovechamiento educativo, para ofrecer mayor eficiencia de trabajo. Este escenario hizo que los encargados de dirigir el nuevo planteamiento educativo cayeran en un intenso debate, el cual tenía como fin último entender qué era la calidad educativa y cómo se iba a alcanzar. Esta situación se complicó por el hecho de que no existía una definición clara de calidad educativa (Edwards, 1991, p. 15). -Para no introducirnos en la parte del debate, la cual se observará en el capítulo dos, por el momento solo será necesario señalar de manera general que la calidad educativa en el país fue vista bajo el paradigma de la eficiencia social-.

El paradigma de la eficiencia social se basa en un principio de racionalidad técnica. Por lo tanto, será objetivo fundamental diseñar una curricula racional. Este paradigma está basado en el principio de eficiencia establecido en el modo de producción industrial. La calidad educativa, bajo la estructura de la eficiencia social, dará fundamentos para lograr transformar la educación en un medio eficiente. En ésta se dictaminarán las capacidades que debe tener una persona para insertarse en un contexto mundial (Edwards, 1991, p. 20). -De esta forma se observa que lo que se buscó por parte del gobierno mexicano fue crear un plan educativo, el cual lograra volver más rentable a la futura mano de obra del país. Pero, si bien, ya se tenía una visión de lo que se entendería por calidad educativa, ahora era necesario elaborar un plan para implementarlo en los centros escolares-.

La forma de relacionar la cuestión de la calidad educativa con los centros escolares se dio principalmente bajo un precepto. Para autores como Gloria del Castillo y Alicia Azuma, es claro que desde los ochenta la política educativa ha apostado a la gestión escolar como uno de los principales detonadores de cambio hacia un sistema de calidad. Esto ha traído un defecto reflejado en varios programas educativos, el problema es que las autoridades educativas no han logrado relacionar el tema de la gestión escolar con el aprovechamiento escolar (Del Castillo y Azuma, 2009, p. 161).

Esta forma de alcanzar la tan ansiada calidad educativa no ha logrado revertir los efectos perniciosos, y el bajo aprovechamiento escolar, debido a que se crean una serie de políticas que no guardan sincronía entre sí, lo cual, en mi opinión, crea programas amorfos y desincronizados que no permiten la mejora escolar. Asimismo, la gestión escolar, implementada por el aparato educativo, no ha logrado impactar totalmente en la realidad educativa. Aunque existe un rumbo claro de las políticas para alcanzar el mejoramiento de la calidad, este desfase se provoca porque la cuestión de la gestión se encuentra desligada del resto de la política elaborada (Del Castillo y Azuma, 2009, p. 161).

Cabe señalar que en el año 2000 se crea el Programa Escuelas de Calidad, el cual tiene como ejes rectores el tema de la autogestión escolar y el tema de la calidad educativa.

Es relevante observar si los lineamientos del programa, y su correcta implementación, logran resolver los problemas de conexión entre calidad y gestión, observados en programas anteriores; de no existir una clara conexión entre la autogestión escolar, ni una mejora en el aprovechamiento escolar, se podría decir que el programa a analizar (PEC) sigue mostrando las mismas falencias en las cuales no se busca interrelacionar los diversos problemas referentes al tema educativo, provocando que no existan mejoras que representen mayores oportunidades para los educandos del país, los cuales están a su vez inmersos en todo un aparato global que los obliga a prepararse de mejor forma para ser competitivos en el mercado mundial.

SEGUNDA PARTE

I.- El objeto de la investigación

1. *Justificación de la elección del tema y de su estudio.*

El interés de realizar la presente investigación parte del supuesto **del nulo progreso que ha existido en México en el área de la educación básico**. Es a partir de este bajo desarrollo que las autoridades han implementado una serie de soluciones que tienen por objetivo subsanar las falencias educativas. El programa de escuelas de calidad representa una de estas soluciones; el problema es que parte de un supuesto ya dado, este es el de entender el concepto de calidad educativa de una forma arbitraria y unilateral. Por consiguiente, se parte de un supuesto erróneo o inexistente, y a partir de esto se elaboran políticas que no cuentan con el arraigo adecuado en la comunidad en donde se implementa dicho programa, y esto tiene como consecuencia que no se obtengan los resultados esperados al momento de la evaluación.

2. *Planteamiento del problema de investigación.*

En México, uno de los temas principales en todos los gobiernos ha sido, y será, el tema de la educación, debido a que se concibe a ésta como la herramienta principal para superar las brechas de desigualdad que se pueden observar entre las distintas regiones. Un aspecto en el que es clara la acción de gobierno es en la elaboración de diversos programas y planes educativos; los cuales, tienen como finalidad incrementar la calidad educativa atacando problemas en el desarrollo pedagógico y administrativo en las escuelas (Ruiz Muñoz y Cruz, 2013, p. 70-72).

Aunque existen una gran cantidad de planes y programas, estos no logran reflejar resultados en cuanto al aprovechamiento académico, ni muestran mejoras en los centros de estudio. Lo anterior provoca una especie de rechazo por parte de los gobernados hacia la actividad de su gobierno pues no se logra resolver el problema del bajo nivel académico, el cual queda constatado en los bajos resultados que se obtienen en las pruebas nacionales e internacionales.

Al mismo tiempo, soy consciente de que el presente trabajo tiene limitaciones, la principal es que el objetivo no es resolver el problema de la educación básica de forma integral; partiendo de esto, debemos de acotar el hecho de que la investigación solo pretende exponer la cuestión particular de los programas a analizar, y cómo se atienden los problemas particulares a los que van enfocados.

3. Preguntas de investigación (una general y tres específicas).

Pregunta general:

¿Cuáles son las características del programa, y por su propio desarrollo, cuáles son las perspectivas y límites del PEC?

Preguntas específicas:

¿Las escuelas beneficiarias cuentan con suficiente autonomía para poder llevar a cabo la llamada autogestión?

¿Existen cambios en el comportamiento de los educandos expuestos al programa?

¿El Programa Escuelas de Calidad (PEC) y su concepción de calidad responden a los intereses de los actores afectados?

4. Objetivos de la investigación (uno general y tres específicos).

Objetivos de la investigación:

Objetivo general: Analizar los resultados obtenidos en el programa y contrastarlos con los objetivos establecidos para analizar sus alcances y retos.

Objetivos específicos:

Analizar si entre las principales limitaciones del programa tienen que ver cuestiones de la autogestión escolar.

Observar si existen mejoras en los niveles de aprovechamiento de los alumnos beneficiarios del programa.

Analizar si en el proceso de toma de decisiones se toman en cuenta las principales posturas de los actores afectados, o en su caso existe un control vertical por parte de las autoridades.

5. Hipótesis (Presunción, explicación tentativa, creencia científica).

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) no ha logrado alcanzar los objetivos buscados, sobre todo en lo que respecta al tema de la autogestión; lo anterior porque las escuelas aún no cuentan con las herramientas necesarias para poder hacerse cargo de la administración del plantel. El gobierno, ya sea a nivel federal o estatal, guarda para sí demasiadas funciones administrativas, esto provoca que la escuela se convierta en un simple ejecutor de políticas delineadas desde una jerarquía mayor, eliminando su papel como centro de la gestión educativa.

Asimismo, el PEC no ha logrado involucrar de forma más directa a todos los actores del sistema educativo, esto afecta, principalmente, a los padres de los estudiantes, los cuales, no participan de forma activa en el proceso de toma de decisiones que atañe al centro educativo de sus hijos. Derivado de esta situación, aún no existe una cultura de participación, donde los diversos actores afronten su papel que les corresponde dentro de la gestión escolar.

6. Variables de estudio (independientes y dependientes).

Variable dependiente:

- Cumplimiento de los objetivos del PEC.

Variables independientes:

- Resultados en prueba ENLACE
- Involucramiento de actores en el proceso de toma de decisiones.
- Mejora en la infraestructura escolar.
- Autonomía de la gestión escolar en los diversos planteles.
- Alumnos desertores o remisos.
- Impacto de la política.

II.- Tipo, métodos y técnicas de investigación utilizados.

En esta investigación se requerirá el uso de dos técnicas; la primera será la de tipo documental, pues esto nos ayudará a entender, con base en los documentos obtenidos, los principales antecedentes del desarrollo histórico de la educación básica en el municipio a estudiar; de igual manera, se podrán analizar los programas implementados en dicha demarcación; finalmente, se podrán contrastar los objetivos planteados con los resultados obtenidos.

La segunda técnica será la de investigación de campo; puesto que es necesario indagar en qué situación se encuentran las escuelas en San Felipe del Progreso, con el objetivo de dar más sustento a la investigación.

El presente trabajo será de estudio de caso, pues, con base en los resultados obtenidos se intenta establecer si los programas implementados en las escuelas del nivel medio superior tienen éxito o han fracasado.

III.- Fundamentos teóricos y jurídicos.

1. Análisis del estado del arte.

- Miranda López, Francisco (2008), *Programa escuelas de calidad evaluación externa 2008*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, pp. 9-62, Enlace electrónico:
http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL_COMPLEMENTO4000.pdf Fecha de consulta: 23 de octubre del 2015.)

Este documento es una evaluación externa elaborada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el trabajo aborda las fortalezas del programa y sus falencias. Otro de los aspectos importantes es que describe de forma detallada al PEC y a partir de este análisis expone los resultados obtenidos.

- Edwards Risopatron, Verónica (1991), *El concepto de calidad de la educación*, UNESCO, Chile, p. 9-28.):

Estudio realizado bajo el patrocinio de la UNESCO, el cual, tiene por objetivo demostrar que a lo largo de la historia el concepto de calidad educativa ha sido usado sin tener un control de su significado; razón por la que intenta desarrollar el concepto de calidad educativa desde distintas perspectivas. Es necesario entender que el concepto a estudiar tiene complejidad por el hecho de que el significado no es invariable en el tiempo, más bien, depende de diversas variables.

- Agudelo Valencia, German Darío y Álvarez, Alexis Yohan (2008, “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación” en *Estudios Políticos número 33*, julio-diciembre de 2008, Medellín, Colombia, p. 93-121.):

En este texto se hace un resumen que nos ayuda a comprender la relación que se mantiene entre la ciencia política y las políticas públicas, para lograr lo anterior se realizan varios pasos: el primero demuestra cómo se crearon las políticas públicas a partir de la perspectiva que tenía Harold D. Lasswell -precursor de esta corriente-; posteriormente, demuestra como las políticas públicas se han transformado en una rama de investigación para la ciencia política.

- Aguilar Astorga y Facio Lima (2009), “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”, en *Contribuciones a las ciencias sociales*, septiembre 2009. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm pp. 1-27.

En este ensayo se da un breve resumen de lo que son las políticas públicas y se mencionan ciertos pasos a seguir: el primero es definir el concepto, seguido de esto se comienza a explicar cómo se define un problema público, por último, se explica de forma breve, la metodología para elaborar una política pública.

- Berthin, Gerardo. “Unidad 3: breve introducción a las políticas públicas para la gobernabilidad local en América Latina”, en *Derecho constitucional y políticas públicas*, (n.d), consultado el día 13 de febrero de 2015, de http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=594 pp. 1-5.

En este breve documento se encuentra establecida la relación que debe de existir entre la ciudadanía y el gobierno al momento de deliberar los asuntos públicos, de igual modo, se hace referencia al concepto de política pública; y se plantea que para su correcto funcionamiento prevé un sistema democrático donde las instituciones establezcan las condiciones necesarias para la creación de un campo donde concurren ciudadanos y gobierno.

- Cabrero Mendoza, Enrique (1998), “La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional”, en *Las políticas descentralizadoras en México*, CIDE, México.

El trabajo comienza estableciendo el aspecto teórico del objeto que desea investigar; cuando logra esto prosigue haciendo un análisis minucioso sobre las políticas efectuadas por el régimen mexicano, las cuales, tendrían como fin último lograr distribuir ciertas funciones a los gobiernos sub-nacionales. Cabe mencionar que este autor es uno de los investigadores que más ha seguido el proceso de descentralización en México.

- Gobierno de la República (2013), “México con educación de calidad”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la Republica, México, p. 57-67.

Este documento es el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la administración correspondiente al periodo 2013-2018, en este existe un apartado correspondiente a la educación donde se encuentra elaborado un proyecto de nación en la materia. Dicho proyecto tiene distintas especificidades, una de las más importantes es la visión que el gobierno tiene del papel que juega la educación en el desarrollo de la nación.

- Ruiz Muñoz, Mercedes y Luis Manuel Cruz (2013), “Derecho a la educación”, en Bertha Salinas Amescua (coord.), *Educación, desigualdad y alternativas de inclusión 2002-2011*, ANUIES dirección de medios editoriales, México, p. 47-82.

Este es un libro elaborado con la participación de varios investigadores y tiene como objetivo demostrar las principales causas que provocan la existencia de una brecha de

desigualdad en cuanto al tema educativo, el desarrollo del libro va generando varias líneas que se podrían considerar como posibles soluciones, las cuales, tienen la intención de aminorar el problema de la desigualdad en las oportunidades educativas.

- Cruz Angulo Javier (2013), “La educación como derecho humano”, en Rodolfo Ramírez Raymundo (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. Instituto Belisario Domínguez Senado de la Republica, México.

Libro elaborado en colaboración de varios autores, presenta los temas torales que se manejaron durante la reforma educativa en México durante el año del 2013; tiene por objetivo demostrar qué alcances se tienen en el área de la educación; además, se establecen las limitantes con las que se cuentan en la realidad nacional.

- Mier y Terán, Marta y Carla Pederzini (2010), “Cambio sociodemográfico y desigualdades educativas”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México, libro VII educación*, El Colegio de México, México.

Este libro forma parte de una pieza más completa de varios volúmenes que se llama “los grandes problemas de México”; el texto desarrolla, en síntesis, todas las áreas de la educación en México, partiendo desde el nivel básico hasta el nivel medio superior. Por otra parte, un aspecto relevante es que se analiza los diversos factores que no permiten que exista una verdadera educación de calidad en el país, y cómo esto provoca que se atenúen las brechas de desigualdad.

- Secretaría de Educación Pública, (2011), “Mapa curricular de la educación básica”, en *Plan de estudios 2011*, Secretaría de Educación Pública, México, p. 25-37.

Este es un texto que se encarga de elaborar el plan de estudio de las escuelas básicas, aquí se establecen las habilidades con las que debe graduarse el alumno de este nivel, al mismo tiempo, expone los mapas curriculares y las capacidades con las que se deben de contar al egresar de la educación básica.

- Secretaría de Educación Pública (2014), “Acuerdo número 19/12/14 por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Escuelas de Calidad para el Ejercicio fiscal 2015”, en *Diario Oficial de la Federación*, viernes 26 de diciembre de 2014, México, p. segunda sección.

Este texto es el marco legal en el que se desarrollará el Programa de Escuelas de Calidad, viene establecido todo el aparato programático, así como, los objetivos, lineamientos, el tipo de operación y la forma en que se evaluarán los resultados obtenidos. En consecuencia, podría decirse que dicho texto constituye un marco de referencia ante cualquier desviación que pudiera presentar la implementación del

programa; igualmente, establece a qué autoridades recurrir para obtener la información solicitada.

2. Marco teórico y jurídico.

En esta investigación se requirió el uso de un concepto que fue central para el estudio del tema; el concepto de políticas públicas. A continuación se precisará dicho término con la ayuda de ciertas definiciones ya elaboradas por ciertos autores. De igual manera, se emplearán las definiciones de política educativa y de calidad educativa; con este orden se irán definiendo cada uno de los conceptos para lograr un mejor entendimiento en la investigación.

El término *política pública* surge en la década de los 50s y tiene como padre fundador a Harold D. Lasswell. Dicho autor tenía como objetivo establecer un nuevo enfoque en el estudio de las políticas; el nuevo enfoque estaría marcado por un modelo de estudio multidisciplinario. En palabras Agudelo Valencia y Alexis Álvarez (2008, p. 95), “la ciencia política se convertiría, según Lasswell, en una ciencia tributaria de las ciencias de las políticas, al igual que lo harían las demás ciencias sociales y brindaría sus elementos metodológicos y conceptuales para el estudio del Estado y la política”. Al mismo tiempo, Lasswell intentaría implementar una nueva herramienta, hasta aquel momento olvidada por la mayoría de las ciencias sociales; esta sería la del uso de los métodos cuantitativos (Lasswell, 1992, p. 85). La necesidad de recurrir a esto fue porque, a diferencia de ciertas ramas como la economía, el resto de las ciencias humanas no mostraba avances en cuanto a resultados comprobables se refiere.

Hasta este momento, el desarrollo de las políticas públicas se mantiene en un ambiente meramente académico o especializado, el cual, si permanece así, nos provocaría caer en un grave sesgo, por lo que hay que agregar otro aspecto inherente al concepto a analizar: la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Para esto se necesita la creación de un régimen político que vaya acorde a las nuevas necesidades, ya que, “se puede advertir que la definición ampliada de política pública que proporcionamos presupone del mismo modo, un concepto de Estado ampliado que admita la concurrencia de diversos ámbitos de gobierno y múltiples actores de la sociedad civil en variados espacios públicos” (González Madrid, 2007, p. 247). Se hace evidente la exigencia de un gobierno con apertura democrática en la que no existan relaciones verticales entre gobernantes y gobernados, sino que exista un espacio institucionalizado en el cual ambos actores puedan concurrir para poder exponer sus demandas y posibles soluciones.

Entonces, ya se pueden dilucidar diversos aspectos que resultan de vital importancia para poder comprender el concepto de políticas públicas, un aspecto que podríamos resaltar es la nueva forma en la que se llevarán a cabo los procesos de toma de decisiones, ya que, no existirá una visión unilateral; en cambio, las nuevas políticas serán delineadas por una gran cantidad de actores entre los que se podrían encontrar;

el aparato gubernamental, investigadores, académicos, organizaciones civiles e incluso órganos internacionales (González Madrid, 2007, pp. 244-245).

En esta nueva fórmula se implementarán nuevos principios, estos serán: la racionalidad, la descentralización, el interés público y la participación social (González Madrid, 2007, pp. 244-245). Esta nueva fórmula, para ser considerada como tal, deberestablece una nueva relación entre los diversos actores; dicha relación estará caracterizada por la existencia de un sistema democrático, el cual sugiere que exista cierto nivel de institucionalización al interior del régimen, asimismo, deben de existir niveles de legitimidad que aprueben las resoluciones dictaminadas. Esta legitimidad se ganará gracias a que, previamente, debe de existir una deliberación ciudadana; además, tanto la creación de la propuesta, como los resultados que se obtengan de su implementación deberán estar bajo un alto grado de transparencia y rendición de cuentas (Berthin, 2010, p. 3)

El problema surge cuando se intenta establecer qué papel debe de ocupar la ciudadanía en el proceso de elaboración de las políticas, como hemos visto existen algunas visiones en las que el papel de la ciudadanía resulta preponderante, pues se cree que al mantener el gobierno relaciones horizontales, se permite que los ciudadanos también tengan la libertad de acción en los temas de su interés. Esta es una visión que no comparte siquiera el padre fundador de la política pública, ya que, este vio a la política pública como un nuevo enfoque en el que intervendrían diversas ramas de la ciencia para poder implementar nuevas políticas que tendrían como característica el haber sido creadas bajo el sello de la razón y de la buena administración (Valencia Agudelo y Álvarez, 2008, p. 98).

Por otra parte, un pensamiento que sigue la línea de Lasswell establece que “las políticas públicas deben entenderse como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno (elegido democráticamente y preferiblemente en consulta de la ciudadanía) para solucionar los problemas, que en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios, tomando en cuenta siempre los recursos disponibles para su elaboración” (Berthin, 2010, p. 3).

Como se ve, existen dos corrientes donde el punto de divergencia surge en cuanto al papel del ciudadano, para no caer en ciertos errores en el futuro de la investigación, se especificará que el termino de política pública no puede caer en términos absolutos, donde la participación ciudadana establezca qué acción puede ser considerada como política pública y cuál no. Por lo que no se dará un peso tan importante al accionar ciudadano. Esto no quiere decir que se limite el actuar de la sociedad, lo único que se limita es que este forme parte en el proceso de elaboración de cierta política. Sin embargo, el gobierno debe de promover espacios en los que la ciudadanía exprese sus demandas, así como, proveer los canales idóneos para que dichas demandas tengan solución, o al menos ingresen a la agenda política, ya que, si no se da esto sí se podría estar hablando de políticas tomadas de forma unilateral.

Una cuestión que también es característica de la definición de política pública y que a mi parecer resulta fundamental, es la de la racionalidad técnico-científica con la que se crean las decisiones al interior del aparato gubernamental. Esto tiene que ver con el carácter multidisciplinario manejado por Lasswell, que ya ha sido desarrollado a lo largo del trabajo. Otra facultad que tiene este carácter técnico-científico, es que logra diferenciar el estudio de lo político y el enfoque de las políticas públicas; dado que, el primero lo que estudia es básicamente la lucha por el poder y su mantenimiento, mientras que, el segundo se orienta a determinar aquellos problemas que son de carácter público para encargarse de encontrarles las mejores soluciones con base en lo que ya se ha llamado la racionalidad técnico-científico (Ejea Mendoza, pp. 2-3).

En cuanto al tema de la racionalidad, no parece existir mayor debate, pues todos los teóricos de las políticas públicas parecen manejar un punto en común, es necesario implementar ciertas medidas que ayuden a elevar los grados de especialización y profesionalización en la creación de políticas, es por eso que no se ahondará más en este aspecto, ya que, aunque sea una visión muy sintética, es concisa y va de acuerdo con la realidad del término a definir. Solo algo que se deriva de la cuestión de la racionalidad es el aspecto de que de ahora en adelante el proceso de toma de decisiones debe de tener una característica que no puede ser soslayada; esta será que en dicho proceso debe de hacerse un análisis adecuado en cuanto a la factibilidad de las políticas a implementar, esto permitirá no crear soluciones irrealizables, pues de ahora en adelante será necesario unir lo deseable con lo posible, ya que gracias a un mejor estudio se a dilucidado el hecho de que en la creación de las políticas inciden la identificación de los actores inmiscuidos, y al mismo tiempo sus creencias y motivaciones, al mismo tiempo se debe de saber con cuántos recursos se cuenta para llevar a cabo la encomienda presentada (Meltsner, 1992, p. 367).

En cuanto a lo anterior, se observa un cambio radical que va en consonancia con el nuevo enfoque que se quiere dar al uso de las ciencias como solucionadoras de problemas públicos, ya no se concibe al gobierno como el único ente capaz de dar solución a diversos conflictos, y que además, dicha solución es arbitraria, de ahora en adelante el gobierno es un simple actor más; y que trabaja dentro de un entorno donde existen infinidad de actores que también intentan incluir su propia agenda para beneficios de su grupo, por lo que de ahora en adelante las propuestas implementadas tienen que ir enfocadas a dar solución a la mayoría de las demandas expuestas.

Otra característica de las políticas *públicas* es que su implementación es a largo plazo, esto es, que “lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente [...]. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública” (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009, p. 6). Entonces, de aquí se infiere que no cualquier acción de gobierno puede ser considerada como

política pública, ya que existen diversas acciones que, por su misma naturaleza se plantean a corto plazo y solo tienen por objetivo resolver un problema en concreto.

De lo anterior me atrevo a decir un aspecto más de las políticas públicas, estas tienen que tener propósitos transversales, pues la experiencia demuestra que en la mayoría de los casos, aquellos problemas que requieren de soluciones a largo plazo son aquellos que tienen una serie de causas multifactoriales, por lo que su solución no solo debe de atenerse a una visión demasiado rígida, sino que debe de comprender o asimilar que la respuesta más efectiva también es la que resuelve la mayoría de las distintas aristas de un problema específico.

Estos problemas transversales, y el hecho de que las decisiones tomadas deben ser planteadas a largo plazo, provocan que el concepto de políticas públicas tenga que ser llevado a cabo a través de un **ciclo**, pues estas no deben de ser vistas simplemente como un proceso más y al mismo tiempo no se puede resumir a una interacción que permite la comunicación entre Estado, ciudadanía, sistema político y los diversos actores que influyen. Ya que al ser establecido como un proceso este requiere pasar por una serie de etapas que serán conocidas como el ciclo de las políticas públicas (Berthin, 2010, p. 1-2).

Al parecer, si existe un consenso en que las políticas públicas invariablemente deben de responder a una serie de pasos para lograr su correcta formulación; en lo que no existe consenso es en las diversas etapas de esta. Por un lado se plantean tres pasos, que serían los siguientes: “el proceso de las políticas públicas puede desagregarse para fines analíticos en etapas; actualmente existe bastante consenso en incluir al menos las siguientes:

- La formulación, que se basa en un diagnóstico y definición del problema, para generar y analizar sus alternativas de solución; con la finalidad de seleccionar la que se considere más apropiada.
- La implementación, que debería corresponder a la puesta en práctica y control de la formulación anterior (en forma concomitante) mediante la toma de decisiones operativas y acciones concretas destinadas a incidir en el problema público original, pero que, en la práctica, puede distanciarse de la etapa anterior.
- La evaluación, consistente en una investigación interdisciplinaria aplicada, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes y calificar su grado de efectividad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones (reformulación), que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada y contribuyan a la rendición de cuentas y a la generación ciudadana” (Cardozo Brum, 2013, p. 126).

Mientras que existe otro investigador (Ejea Mendoza, pp. 9-10) que plantea 7 pasos: 1) problema; 2) definición del problema; 3) identificación de alternativas; 4) evaluación de opciones; 5) selección de opciones; 6) implementación; y 7) evaluación. Por lo tanto, **existe una gran disparidad en cuanto a los pasos que se siguen para la formulación de una política pública.**

Para el presente estudio se adopta la teoría de que el ciclo de las políticas públicas corresponde a 3 pasos, ya que las cuestiones que analizaremos tienen que ver con los objetivos, la formulación de una política y los resultados.

Pero si bien existe discordancia entre los pasos del ciclo, todos manejan un aspecto en común, todas las partes que componen a dichos pasos no son lineales sino que una se superpone a otra y se interrelacionan en un círculo benéfico. Es necesario recalcar que la etapa de evaluación no supone el final de una política, sino más bien significa el comienzo una vez más del ciclo ya que de la evaluación surgen distintos problemas que tienen que ser reformulados y replanteados (Cardozo Brum, 2013, p. 126).

Es necesario establecer que el área de las políticas públicas es muy extensa, por eso resulta necesario acotarlo al área de interés; por lo mismo, a continuación se tendrá que analizar el concepto de política educativa.

Antes de establecer qué se entiende por política educativa es necesario estudiar el significado de la educación, su importancia, y explicar por qué debe de ser un área de acción de gran importancia para el Estado. El término educar se puede entender del siguiente modo: “educar es instruir, es decir, es transmitir conocimientos y técnicas, saberes y habilidades; pero también humanizar, en el sentido de formar en la sociedad, en el compromiso para con los demás, en la disciplina para plomeñar el individualismo a ultranza que lleva el egoísmo extremo y la esterilidad moral” (Martínez, 2000, p. 35). Entonces la educación tiene que cumplir dos tareas, primero, lograr el desarrollo personal del individuo para que este, con nuevas herramientas, pueda alcanzar mejores niveles de vida; y en segunda, la educación debe de cumplir una tarea social para de esta forma diseñar directrices o una visión que vaya acorde a las necesidades de una población dada.

Pero no toda la educación es la que se recibe en un instituto escolar, pues existe tanto la educación formal como la informal, “la distinción entre la educación formal y la informal es importante. En primer lugar, porque en nuestro medio hay muchos factores que educan, los cuales pueden impartir enseñanzas que refuerzan las de la escuela, que la estorban o que no tiene ninguna relación con ella” (Broudy, 2007, p. 20). Por eso es necesario entender de qué forma se afecta la instrucción educativa impartida en la escuela por los demás factores que al interior de la sociedad son capaz de educar y moldear la percepción de la niñez, uno de estos factores son; los medios de comunicación, familia, círculo social etc.

Ante esto, es necesario establecer qué papel tendrá en la educación el gobierno y cuáles serán sus capacidades para su correcta implementación, esto con el objetivo de obtener los mejores resultados posibles; ante esto “el papel del gobierno en la educación aumentará o disminuirá, según esta afecte a sectores grandes o pequeños del interés del bienestar público” (Broudy, 2007, p. 95). Entonces, la injerencia del gobierno en dicho ámbito varía de país en país, pues no todos toman tan en serio el papel transformador de la educación. Ante esto es necesario entonces estudiar que política educativa se sigue en el país a estudiar, para conocer de esta forma cuáles son los objetivos que se buscan en dicha materia. Por lo anterior, es necesario establecer qué se entiende como política educativa:

Sin duda, la participación del Estado, entendido este como concepto que dirige la atención hacia las cambiantes relaciones de gobierno, la escolarización y la formación de los profesores, constituye un elemento importante porque asume un papel fundamental en la formación de la sociedad civil, ya que la regulación social del “yo” es fundamental para la creación de la voluntad, el deseo y el valor en la sociedad. El Estado supervisa y certifica, en tanto que la escuela, por su parte, produce la disciplina moral, cultural y social de la población. De hecho, en la mayor parte de los casos la pedagogía interviene promoviendo reglas y modelos, a través de las cuales se clasifican las experiencias y se ofrecen procedimientos para ordenar lo que se ve, para pensarlo y actuar sobre ello. No obstante, esta configuración de la conducta no promueve solo lo que deberíamos ser, sino que también procesa el rechazo o la exclusión de lo que no encuadra en los espacios normalizados (Cruz Pineda, 2010, p. 9).

En otros términos, se observa que la política educativa es una cuestión que inmiscuye el papel del Estado como eje rector de las relaciones sociales y la escuela es el campo de adoctrinamiento de la sociedad, por lo mismo, cualquier política educativa tiene por objetivo el implantar una serie de valores y conductas que se encarguen de legitimar a un sistema de gobierno; en esta cuestión la escuela es la encargada de establecer las reglas de conducta dentro de una comunidad dada.

La política educativa es de vital importancia, por el hecho de que es la forma más sencilla de legitimar a un régimen, y al mismo tiempo se encarga de reducir las posibles revueltas sociales. En pocas palabras el Estado tiene la obligación de establecer y regular el tipo de relaciones que se darán dentro de su territorio, tratando de inhibir cualquier tipo de conducta que pueda resultar perjudicial para la sociedad.

Ya estableciendo lo que se entiende por política educativa, es necesario establecer una cuestión; esto es que todas las bases de dicha política están basadas bajo un mismo objetivo, dicho objetivo es el de alcanzar la tan ansiada calidad educativa; esta es concebida como el canal donde se alcanzara la eficiencia necesaria para alcanzar altos niveles de desarrollo.

El problema del concepto de calidad educativa es que no existe una definición clara de lo que esto es o establece; como lo menciona la investigadora Verónica Edwards (1991) que se encarga de explicar la anterior problemática, pero al mismo tiempo establece sus causas; ella menciona que el concepto a definir tiene la característica de no tener una definición clara por no ser neutra y universal, ya que para su concepción se deben de tomar en cuenta las adaptaciones tanto de sujeto, sociedad, vida y educación imperantes en un país dado (Edwards, 1991, p. 15).

Una fórmula para establecer lo que se entenderá como calidad educativa es, en primera, que debe de existir un marco de comparación con el cual contrastar diversos valores que den como resultado el nivel de calidad educativa en el caso estudiado, por lo tanto el termino de calidad tiene que ser entendido como una serie de valores que son asignados a todo un proceso educativo, este proceso arroja productos en materia educativos que tienen que ser comparados con una serie de bases, realizando este paso se tendrá como resultado el poder medir la calidad educativa (Edwards, 1991, p. 17).¹

Marco jurídico.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Artículos 1o, último párrafo, 3º. Y 4º., primer párrafo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- Artículo 38.

Ley General de Educación:

- Artículos 2º., 3º., 7º., 8º., 32, 33 y 42.

Ley General de Desarrollo Social:

- Artículos; 6, 7,8, 10, 19, fracción I y del 69 al 80.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y hombres:

- Artículos 12, fracción V y 17, fracción II.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:

¹ El término de calidad educativa será expuesto de una forma más completa en el apartado del marco contextual.

- Artículos 41, fracción II y 45.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

- Artículos 7 y 12.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

- Artículos 1, 75, 77 y 78.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015:

- Artículos 1,3, fracciones XXI y XXII, 17, fracción V, 28, 29, 30, 39 y Anexos 18,19, 25, y 26.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

- Artículos 176, 178, 179 y 181.

Reglamento Interior de la Secretaria de Educación Pública:

- Artículos 1, 4 y 5.

3. Marco contextual.

El sistema de la educación básica en México ha experimentado a lo largo de los años una especie de transición, esta tenía como objetivo el de redistribuir las funciones y capacidades entre los tres niveles de gobierno; en cuanto a esto, el lapso comprendido de 1992 a la fecha ha sido crítico para la educación en México. La política pública educativa cambio y se tomó la decisión de distribuir las competencias educativas entre la federación, los estados y los municipios. En 1992 se descentralizó la educación, “se emitió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual tenía como fin reorganizar el sistema educativo y revalorar la función magisterial. Para concretar el Acuerdo Nacional, la federación firmó un convenio con cada una de las entidades federativas” (Cruz, 2013, p. 156). Esto porque la educación anteriormente estaba reglamentada y financiada por la federación, esto venía en detrimento de las capacidades de acción de los gobiernos estatales y de los municipales, pero ante la visión de que el sistema educativo ha pasado por un proceso de descentralización existe otra corriente de opinión que plantean lo siguiente; “El gobierno federal a través de la Secretaria de Educación Pública (SEP), conservó las funciones normativas, compensatorias y de evaluación, y dejó a los estados la operación del sistema. Algunos analistas consideran que la descentralización del sistema educativo es aparente, pues está definida y controlada desde el centro, se trata de una descentralización centralizada. También surgen voces que afirman que

esta autonomía parcial otorgada por la federación a los estados se justifica en aras de proteger los intereses nacionales, ejercer la función compensatoria entre regiones y evitar problemas derivados de la desigual posesión de información y falta de competencias locales” (Moreno, 2005, p. 19) .

Lo anterior establece que, una vez más, los cambios buscados no han logrado contrarrestar las prácticas usadas en la época autoritaria, esto porque puede existir cierta renuencia por parte de los actores políticos para otorgar mayor independencia a los otros dos niveles de gobierno. Una parte donde se logra apreciar el nulo proceso de descentralización por parte del gobierno federal, es en los recursos federales asignados a los municipios; en este rubro “el gobierno federal aportó 76 y 79 por ciento del gasto total de educación básica en los años 2006 y 2007, respectivamente. La centralización de la toma de decisiones, también revela que los municipios solo ejercen un gasto menor en educación pública” (Santizo, 2012, p. 72). Lo anterior provoca efectos perversos pues los ayuntamientos dependen en demasía de los recursos proporcionados por el centro, esto puede provocar una pérdida de autonomía por parte del ayuntamiento respecto a la instancia federal, en detrimento de la capacidad de acción, en este caso dentro del área de la educación básica

Esto resulta muy importante por el hecho de que para el Estado mexicano el papel que juega la educación, como un factor de desarrollo del país, es de vital importancia. En uno de los fragmentos del plan nacional de desarrollo para el periodo de gobierno 2013-2018, se establece que “El futuro de México depende en gran medida de lo que hagamos hoy por la educación de nuestra niñez y juventud. Por tanto, es fundamental que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una sociedad del conocimiento. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual. En este sentido, un México con Educación de Calidad propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional” (Gobierno de la República, 2013, p. 59). Esta cita incluye el tema de la calidad educativa. Podemos observar que para el gobierno mexicano el término de calidad educativa tiene un carácter netamente pragmático donde lo único que se busca es la capacidad de los educandos para insertarse en el mercado laboral.

Esta visión es expuesta como un enfoque de eficiencia racional, donde se establece que el punto a seguir es el de alcanzar la eficiencia dentro del modo de producción industrial (Edwards, 1991, p. 20). Entonces se logra observar que se establecen una serie de valores, donde lo único importante es el lograr que la sociedad se logre insertar dentro de un sistema basado en un modo de producción establecido; al mismo tiempo se deja de lado el carácter social que podría tener la educación, pues no se contempla que existen diversas realidades sociales con sentimientos heterogéneos, en cuanto a lo que la educación les puede proporcionar para el desarrollo de su vida diaria.

Un factor que fomenta esta visión pragmática se puede ver influida por la injerencia de actores internacionales, esto trae consigo otra problemática; los resultados y las evaluaciones de la calidad educativa ya no son establecidas bajo parámetros nacionales, sino que los valores son impuestos de forma indirecta, esto genera que los resultados sean contrastados con modelos creados por el exterior (Edwards, 1991, p. 18). Entonces se observa un gran problema, el Estado pierde su capacidad de eje rector en el ámbito educativo, pues pierde injerencia ante el actuar de diversos organismos; al mismo tiempo esto genera que cada vez las políticas educativas vayan perdiendo relación de acuerdo a la sociedad donde serán implantadas.

Ejemplo de esta injerencia es lo dictaminado por la UNICEF, este organismo establece que el papel de la educación es vista como producción del conocimiento, pero al mismo tiempo la ve de forma simbiótica con la formación de recursos humanos adecuados para la correcta inserción en el mercado laboral, pues según la visión de la institución no puede existir crecimiento económico sin el mejoramiento de la educación en los países sobre todo subdesarrollados (UNESCO, 1996, p. 7). Por lo tanto, se observa que desde un organismo internacional se establecen medidas educativas que tienen un enfoque más racional donde lo único que se busca es lograr el óptimo desarrollo de la sociedad para lograr implantar un nivel de industrialización que permita su desarrollo, esto sin contemplar las realidades de las diversas culturas que conforman el entramado nacional.

Ante estos distintos problemas, se han descrito varias injusticias producidas por las autoridades que representan al Estado y responsables de la conducción del sistema educativo; entre estos problemas podemos encontrar los siguientes; “1) la ausencia de mayor inversión en los alumnos de escuelas indígenas, de zonas rurales y urbano marginales; 2) la irrelevancia del aprendizaje propuesto en el curriculum oficial para un sector numeroso de la población que no pertenece a la clase media urbana, el cual además es homogeneizador para un país tan diverso como México {...} 5) las injusticias derivadas de una gestión escolar poco transparente en el manejo de recursos y en la distribución de los alumnos en los turnos y grupos escolares; 6) las injusticias derivadas de una gestión del sistema educativo centralista que impide decisiones en los estados o en las propias escuelas” (Ruiz Muñoz y Cruz, 2013, pp. 71-72).

Ante esta problemática, el gobierno federal ha implementado varias políticas en pro de resolver dichas falencias, estas políticas tenían por objetivo el fortalecer, articular y alinear los programas federales, estatales y municipales; uno de estos programas fue la creación del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) la cual inicio sus acciones en el año de 2001 bajo la administración del Presidente Vicente Fox Quesada.

El PEC tiene por objetivo el abatir diversos obstáculos que no permiten alcanzar el logro educativo, dichos obstáculos serían los siguientes: “a) el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones; b) el desarrollo insuficiente de una cultura de *planeación*; c) la ausencia de *evaluación* externa de las escuelas y de retroalimentación

de información para mejorar su desempeño; d) los excesivos *requerimientos administrativos* que consumen tiempo de los docentes, supervisores y jefes de sector; e) las condiciones poco propicias para el desarrollo de un *liderazgo* efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector; f) la *escasa* vinculación real de los actores escolares; g) el *ausentismo*; h) el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela; i) la limitada *participación* social; j) las *prácticas docentes* rutinarias, formales y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos; y, k) las deficientes condiciones de *infraestructura* y equipamiento (Miranda, 2008, p. 20-21).

Como se logra observar, el PEC intenta impactar el tipo de gestión escolar estableciendo un nuevo tipo de relaciones entre los diversos actores. Una de las premisas con las que se creó el programa fue que, el bajo nivel educativo de los educandos podría ser revertido si al mismo tiempo se cambiaba el proceso de la toma de decisiones, basándose en este principio se estableció que se invertiría el diseño de las políticas educativas cambiando de una formulación central, donde la principal característica era la forma unilateral como el gobierno tomaba las decisiones, a una nueva concepción donde privaría la toma de decisiones tomada de arriba abajo; la nueva fórmula requiere que exista una gran participación social en el proceso de enseñanza aprendizaje y en la nueva gestión de los centros escolares (Miranda, 2008, pp. 22-23). Como se logra observar de ahora en adelante el proceso de toma de decisiones en materia educativa pondría como actor central a la escuela, ya que en una cierta lógica se cree que los actores escolares son el sector que entra de forma directa con las principales falencias que presenta su centro escolar, y por lo mismo son los que pueden intervenir de forma más eficiente para resolver dichos problemas.

El PEC ha mostrado cierta evolución sobre todo en cuanto al número de escuelas beneficiarias ya que al inicio de sus operaciones los centros educativos beneficiados era de 2240 escuelas y en tan solo 8 años paso a más de 35000 beneficiarios (Miranda, 2008, p. 23).

TERCERA PARTE

IV.- Estructura de la exposición de resultados (este apartado se escribirá una vez concluida la tesina)

Capítulo 1

Cambio de paradigma en el sistema educativo: Por una mejora de la calidad educativa

Este capítulo tiene como finalidad abordar el tema del desarrollo histórico de la política educativa en México. El principal objetivo versa sobre el cambio de paradigma entre una política basada en el aspecto cuantitativo, y cómo este fue reemplazado por un modelo que diera importancia a aspectos cualitativos. Para lograr entender el cambio de paradigma educativo se explica el cambio ocurrido, principalmente en el tema de la cobertura escolar; y como está al rondar el cien por ciento resultado obsoleta en el objetivo de alcanzar el logro educativo.

1.1. El diseño constitucional e institucional de la educación pública en México.

No es posible comenzar un análisis adecuado acerca de la educación en México si omito lo que se establece dentro de la carta magna del país. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley fundamental dentro del territorio mexicano, esto a su vez la instala como la ley primaria (Burgoa, 1984, p. 355), esto significa que, a partir de lo establecido en este texto se derivaran toda una serie de reglamentos y leyes, los cuales no pueden contravenir con los principios emanados de la Carta Magna; en todo caso la Constitución se convierte en lo que Carl Schmitt establece como “la norma de normas” (Carl Schmitt a través de Benítez, 2009, p. 28).

En el caso mexicano la supremacía constitucional se encuentra consagrada en el artículo primero, pero al mismo tiempo la sitúa en el mismo grado de observancia que los tratados internacionales (Cámara de diputados, 2016). En este caso, aunque se puede creer que se pierde la supremacía, por el hecho de compartirlo con los tratados, yo tengo una posición muy diferente. La supremacía se sigue conservando por un hecho muy sencillo, el decreto que establece el grado de observación que se debe tener hacia los tratados internacionales proviene de la Constitución, por tanto la carta magna sigue manteniendo un monopolio como eje rector de la vida tanto institucional, como social dentro del país.

Como es bien sabido, la actual constitución mexicana, inclusive con todas sus reformas, fue el producto de la Revolución Mexicana (1910-1921), la cual fue un movimiento social; por esto mismo la constitución firmada en el año de 1917 tuvo que

cristalizar varias de las demandas peleadas por la población mexicana. Entre estas demandas se encontraba la concerniente a la educación (Ornelas, 1995, p.75).

Si bien, el artículo tercero de la Constitución Política de México (el cual establece el tema de la educación) ha sufrido varios procesos de cambio su origen tuvo dos ejes de importancia, dichos ejes fueron el de la gratuidad y la laicidad dentro del sistema educativo mexicano (Ornelas, 1995, pp. 53-57) y (Melgar, 1998, p. 462).

Como evidencia de esta importancia del tema de la gratuidad de la educación se encuentra un cuadro que establece los nulos cambios que se han dado en este apartado:

Cuadro 1: Reformas al artículo tercero constitucional referente al tema de gratuidad

TEXTO ORIGINAL	PRIMERA REFORMA	SEGUNDA REFORMA	TERCERA REFORMA	CUARTA REFORMA	QUINTA REFORMA
Fecha de Publicación en el D.O.F.: 5 de Febrero de 1917	Fecha de Publicación En el D.O. F.: 12 de Diciembre de 1934	Fecha de Publicación En el D.O.F.: 30 de Diciembre de 1946	Fecha de Publicación En el D.O.F.: 9 de Junio de 1980	Fecha de Publicación En el D.O.F.: 28 de Enero de 1992	Fecha de Publicación En el D.O. F.: 5 de Marzo de 1993
Art. 3.- * En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria. *	Art. 3.- * IV.- ... La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente. * *	Art. 3.- * VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y * *	Art. 3.- * VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y * *	Art. 3.- * VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y * *	Art. 3.- * IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita; * *

Fuente: Gonzales Chaves Jorge, (1999), *Artículo 3ro constitucional: Gratuidad de la educación superior*, p. 4.

En cuanto al tema de la laicidad en la educación está ha sufrido cambios, principalmente en cuanto al carácter extremo que se le dio en ciertos momentos, como por ejemplo durante la instauración de la educación socialista bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas (Ornelas, 1995, pp. 55-57).

Pero ahora es necesario explicar cómo se encuentra el texto constitucional, referente a la educación, en la actualidad (2016), sabiendo que se realizó una reforma constitucional en el año 2013.

Se ha dicho que el punto toral de la reforma educativa del año 2013 es en cuanto al tema de la posición del profesorado al interior del sistema educativo (Mejía Botero, 2012, p. 6). Ante esta situación es que se da la controversia entre si esta reforma es realmente educativa o en todo caso es laboral.

Ahora bien, aunque en la reforma se planteen nuevos métodos de evaluación profesional y de permanencia dentro del magisterio (Mejía Botero, 2012, p. 9.), esta nueva metodología va íntimamente ligada al aumento de la calidad educativa. La cuestión de la calidad educativa es el verdadero centro dentro de la reforma.

El concepto de calidad educativa ahora forma parte del texto constitucional (Cámara de diputados, 2016), por tanto se viene a unir a los ejes de gratuidad y laicidad; los cuales anteriormente ya habían sido bien establecidos. Esta aparición viene en la lógica de la instauración de la calidad educativa como política de dicho sector².

Uno de los efectos que tuvo la promulgación de la reforma fue la de la reconfiguración del entramado institucional al interior del sistema educativo, el caso más representativo fue el del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), a continuación se dará una breve síntesis de los principales aparatos institucionales del sistema educativo mexicano.

En cuanto al marco institucional se refiere, la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la secretaría de Estado encargada de todo el aparato administrativo dentro del sector educativo; aunque, si bien la secretaría es el órgano central, esta desprende sus distintas tareas hacia otros órganos; estos órganos podrían ser divididos en dos, las Subsecretarías de las Direcciones Generales, la segunda son los órganos descentralizados (Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, 2007, p. 4.).

Otro aspecto del marco institucional educativo viene de lo establecido en La Ley General de Educación, esto en lo referente al tema de las atribuciones que tiene tanto la federación como los gobiernos locales, para dar cuenta de lo anterior, es conveniente citar de forma exacta de lo que establece el artículo 12vo y 13vo de dicha ley, o al menos un extracto de esta.

Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación

² El tema de la política educativa enfocada en la calidad será desarrollado tanto en el sub capítulo 1.2, como en el 1.3.

básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional (SEP, 2015, P.6).

En tanto, el artículo 13vo:

Artículo 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros,

II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; Fracción reformada DOF 10-12-2004

III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría (SEP, 2015, pp. 7-8).

Estos breves resúmenes de los artículos 12vo y 13vo lo que demuestran es que aún existe un alto grado de centralismo, esto en detrimento de dos aspectos fundamentales dentro del área de la educación; el primero la cuestión financiera, pues tanto la federación como los estados aportan presupuesto a dicha área pero de manera desproporcionada, esto en detrimento de las regiones más retrasadas (Uribe, López- Córdova, Corcuera y Barrios, 2012, p. 27).

Como ya se había mencionado, la reforma en materia educativa del año 2013 dio un giro en el marco institucional del sistema, esto al otorgarle autonomía al INEE (Cámara de diputados, 2016). Dicho instituto será el encargado de realizar las evaluaciones a la educación, esto con el objetivo de incrementar la calidad educativa, teniendo como parámetro lo enmarcado en el texto constitucional.

Por último, el marco institucional engloba a otros actores, estos son los que participan de forma directa en el entramado escolar. En el ámbito escolar la principal autoridad será el director de cada plantel, después de este existe un consejo técnico conformado por cinco profesores. Pero si bien existen autoridades escolares, también existen actores que fungen como puente entre autoridades escolares y educativas; estos actores serán nombrados supervisores e inspectores los cuales son distribuidos por cada zona escolar en la que está dividida el país (Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, 2007, p. 5).

Pero este entramado institucional no siempre se dio de la misma forma, por tanto es necesario realizar un breve repaso histórico del sistema educativo mexicano.

1.2. El acuerdo para la modernización de la educación 1982.

La política educativa en México estuvo caracterizada, al menos hasta la década de los 80s, por la necesidad de incrementar la matrícula escolar; esto era fomentado por las altas tasas de analfabetismo entre la población (tabla 1), y al mismo tiempo el Estado debía incrementar la oferta educativa debido a la explosión demográfica que se vivía en el país (OEI, 1995, pp. 8-9).

Tabla 2: matrícula del sistema educativo mexicano 1980-2006.

Año	Alumnos					Total
	Ed. preescolar	Ed. primaria	Ed. secundaria	Ed. media superior	Ed. superior	
1980	1.071.600	14.666.257	3.033.856	1.388.132	935.789	21.095.634
1990	2.734.100	14.401.588	4.190.190	2.100.520	1.252.027	24.678.425
2000	3.423.600	14.792.528	5.349.659	2.955.785	2.047.895	28.569.400
2006	4.452.200	14.458.200	5.979.300	3.658.800	2.446.600	31.085.100

Fuente: Alcántara, 2008, p. 147

El tema de la explosión demográfica se vio acelerada por diversos factores, estos factores son los mencionados por la OEI (1995, p. 8).

Desde la década cincuenta la acelerada urbanización, el crecimiento de la industria, los nuevos patrones de consumo de algunos sectores de la población, la ampliación y diversificación del Estado y el crecimiento demográfico impactaron al sistema educativo. La expansión se hizo más veloz, la educación adquirió grandes dimensiones y comenzó a incorporar a sectores sociales antes excluidos, el cuerpo de profesores se ensancho considerablemente, el sistema diversificó las ofertas educativas y amplió el número de instituciones.

Esta época viene enmarcada por un ensanchamiento del Estado administrativamente hablando, el objetivo de la política educativa era ofrecer una base mínima de educación a toda la población. Si bien el tema de la explosión demográfica se vino denotando desde la administración de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), fue hasta la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964) cuando se elaboró el primer plan nacional de educación, este llevaría por nombre "Plan de los Once Años"; dicho plan fue elaborado por el entonces secretario de educación Jaime Torres Bodet; esto en

consonancia a los dictámenes emitidos por la OCDE y la UNESCO en aquella época (Martínez Rizo, 2001, p. 39).

Este plan tenía por principal objetivo hacer frente al problema del crecimiento demográfico, para esto se elaboraron distintas políticas para aumentar la capacidad de inserción del sistema educativo; para lograrlo se implementaron medidas como el doble turno en las escuelas, programa de construcción de escuelas y la creación de nuevas escuelas normales para formar a los maestros que se requirieran (Martínez Rizo, 2001, 39). Cabe mencionar que esta nueva política tenía una visión a largo plazo, y si bien no se logró abatir el problema educativo si mostro grandes resultados, al menos en el aspecto educativo.

TABLA 3 Y 4: matriculas de profesores y escuelas crecimiento porcentual 1950-1990.

Matricula, profesores y escuelas. 1950-1990.			
	Mat. Total	Profesores	Escuelas
1950	3249200	90896	25413
1960	5994079	145377	36018
1970	11177294	316734	54954
1980	20683158	723793	104144
1990	24504543	1113495	159968
<i>Fuente: INEGI (1990); Salinas (1992); SEP (1991a)</i>			
CUADRO 2.2.2			
Matricula, profesores y escuelas, crecimiento porcentual. 1950-1990.			
	Mat. Total	Profesores	Escuelas
50-60	84,48	59,94	41,73
60-70	86,47	117,87	52,57
70-80	85,04	128,52	89,51
80-90	18,48	53,84	53,60

Fuente: OEI, 1995, p. 8

Pero esta expansión cuantitativa no iba a la par de un crecimiento en cuanto al tema de calidad se refiere, pues como lo menciona la investigadora Josefina Zoraida Vázquez (Zoraida, p. 928). “las reformas fueron incapaces de cubrir el rezago educativo y mejorar la calidad de la escuela pública mexicana, cuyos contenidos no resultaban pertinentes para enfrentar los retos del desarrollo económico”.

Esto quedaba evidenciado por la tasa tan baja de eficiencia terminal de los estudiantes, pues para el año de 1982 solo el 53% de los estudiantes lograba terminar su educación primaria en tiempo y forma (OEI, 1995, P. 17), y si bien este porcentaje se incrementaba al 70% en nivel secundaria (OEI, 1995, p. 17), los resultados obtenidos pueden ser considerados como un fracaso de la política educativa del régimen mexicano.

Lo anterior lo establezco por una razón, esto es porque el porcentaje tan alto de eficiencia en secundaria es realmente un valor que ya viene alterado por la desigualdad observada en nivel primaria. Por tanto, el estudio de secundaria solo atiende a aquel 50% que si logro acabar la primaria en tiempo, por tanto, el total de alumnos en secundaria es la mitad de alumnos que ingresaron a primaria, y por eso se logra obtener un porcentaje tan alto de eficiencia.

Ante esta situación, desde el sexenio de José López Portillo (1976-1982), se emprendió a dar importancia al tema de la calidad de la educación, y al mismo tiempo se comenzó a ponderar el tema del rezago educativo (OEI, 1995, p. 17), esto por los problemas ya mencionados de la baja eficiencia de los estudiantes. Pero como lo hemos venido mencionando la baja calidad educativa era contrastada por la alta eficiencia cuantitativa, pues en el año de 1982 se logró que el 100% de los niños pudieran tener acceso al primer grado de primaria (Martínez Rizo, 2001, p. 40).

Entonces la política educativa podría estar enmarcada, y es en la forma en que lo veo, por distintas fases de desarrollo, y durante la década de los 50s, hasta principios de los 80s la fase estaba caracterizada por un crecimiento tanto administrativo, y al mismo tiempo respecto al tema del mobiliario etc. Pero este tipo de políticas fueron elaboradas bajo un marco meramente pragmático, por lo que se prestó poca importancia al aprendizaje adquirido por los estudiantes, y al mismo tiempo no se puso la debida atención al tema de la eficiencia terminal, pareciera como si la política implementada por el régimen de aquella época tuviera un fin meramente resultadista, esto provocó serios retrocesos en cuanto al tema de la calidad educativa se refiere, provocando el crecimiento de la brecha de desigualdad entre los diversos sectores de la población.

Hasta este momento se enmarco, de una forma más o menos breve, el antecedente educativo de la política educativa implementada por el régimen mexicano desde la década de los 50s hasta 1982, cuando se dio un viraje para apoyar el incremento a la calidad educativa de la población. Este viraje estuvo enmarcado por diversas variables, las cuales serán expuestas a continuación.

La primer variable, tal y como ya ha sido mencionado, es en lo que respecta a la explosión demográfica. En México se había vivido una alta tasa de crecimiento poblacional, sobre todo desde la década de los 50s; pero esta tendencia se vio a la baja a partir de inicios de los 80s, esto también afecto la cantidad de personas que estaban en edad de cursar la educación básica.

Aunque ya se mostraba un bajo crecimiento en la estructura escolar, esto no significaba que se dejaran desatendidos algunos sectores de la población, pues si bien en el año 1983 se presentó un crecimiento de la matrícula del 8.4%, muy por debajo del porcentaje presentado en el sexenio anterior del 41%, aun estas cifras el crecimiento presentó cifras superiores al grupo demográfico que estaba en edad de educarse (OIE, 1995, p. 19).

Este bajo crecimiento demográfico provoco que la demanda por nuevas instituciones educativas se dirigiera, sobre todo, al nivel medio superior y superior (Martínez Rizo, 2001, 39). Para dar solución a la nueva demanda educativa el gobierno implemento una nueva política donde se dio la creación de nuevas instituciones en ese nivel. Pero si bien, la nueva política trazada por el gobierno federal en lo que respecta a educación, tenía por objetivo el reducir las brechas de desigualdad entre los diversos sectores de la población; pero este traspaso de demanda ha tenido sus propios problemas, tal y como lo expone Roberto Zarate Rosas (2003, p. 16):

El proceso de expansión del sistema educativo mexicano modifico los viejos patrones elitistas de acceso a la educación y amplio las oportunidades de escolarización en las entidades federativas más rezagadas. Sin embargo, la desigualdad en las oportunidades de escolarización de los diferentes sectores sociales ha tendido a transferirse hacia los niveles post-básicos, particularmente los niveles medio superior y superior.

Este problema de desigualdad en el tema educativo no estaba ligado al tema de acceso a la educación, pues como ya hemos visto, el régimen había creado un aparato burocrático y administrativo que permitía que la población en general tuviera acceso a la escuela, el problema radicaba en el tema de la conclusión de los estudios, esto se veía alterado por el estrato social al que se perteneciera, pues las mencionadas clases bajas no cuentan con los medios adecuados para permanecer en las aulas.

Si bien, la baja en el crecimiento de la matrícula educativa se vio alterada por el bajo crecimiento demográfico de la población en edad de ingresar a la escuela, esta no fue la única variable que derivó en un cambio de política educativa.

A la entrada de la administración de la madridista (1982-1988) México sufrió una de sus peores crisis económicas, esto derivado de la creciente deuda contraída por gobiernos pasados, este problema se vio aunado a la caída de los precios del petróleo (Alcántara, 2008, p. 149.). Ante dicha situación el gobierno tuvo que hacer un llamado a la comunidad internacional para poder reestructurar los planes de pago de la deuda, esta idea de reestructuración fue atendida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por el Banco Mundial (BM).

Los efectos principales de esta medida fueron lograr una endeble estabilidad económica, y al mismo tiempo se lograron bajar las tasas de inflación (Alcántara, 2008, p. 150). Pero si bien, si se logró dar comienzo a un proceso de estabilidad democrática, esto no redituó en mejoras en la calidad de vida de la mayoría de la población; pues a partir de este momento se comenzó a dar una pauperización en los ingresos de los trabajadores, y al mismo tiempo las políticas implementadas tuvieron el efecto indeseable de reducir el gasto público, esto afecto principalmente los presupuestos de las áreas de salud y educación (Alcántara, 2008, p. 150).

En el área de la educación se presentó un decremento en el tema de la inversión, pues si para el año de 1982 se destinaba el 5.5% del producto interno bruto (PIB), en el año de 1988, año en que finalizó la administración del presidente De La Madrid, solo se destinó el 3.5% del PIB mostrando una contracción del 2%. En todo caso dicha administración tuvo por objetivo el usar de una forma más racional los recursos públicos; esta nueva visión trataba de imponer un distanciamiento ideológico respecto a las dos administraciones pasadas (1970-1976 y 1976-1982), las cuales habían tenido una postura donde el carácter revolucionario aún era predominante, y donde la mayoría de las acciones de gobierno eran tachadas de populistas (Martínez, 2001, p. 41).

Creo que esta nueva postura tenía dos objetivos muy claros, el primero de ellos era restablecer nuevos canales de comunicación con el sector empresarial, el cual había salido muy afectado por el accionar de los gobiernos pasados; y por eso mismo se mostraban reacios a invertir nuevos capitales en un sistema tan volátil como el mexicano. El segundo objetivo viene íntimamente ligado a la otra variable que determinó la política educativa a partir de 1982.

Este objetivo era el de reestructurar el aparato institucional dentro del Estado mexicano; es bien sabido que a nivel mundial la década de los 80s puede ser tomada como la época de contradicción entre dos modelos, la confrontación sería por determinar si el llamado modelo del Estado de Bienestar aún era rentable para la forma de producción capitalista, o si más bien, dicho modelo ya no era eficiente para las nuevas necesidades que se venían presentando; y por lo tanto se debía implementar un nuevo modelo económico caracterizado por la libertad de mercado y la globalización, dicho modelo será conocido como Neoliberalismo.

Por tanto, la última variable que afectó el rumbo de la política educativa fue, como ya se mencionó, la reestructuración del aparato institucional del Estado; esta reestructuración estaba encaminada a limitar el papel del Estado como actor rector de la economía, este nuevo papel iba en sentido a las posturas implementadas por los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y por Thatcher en Reino Unido (Martínez, 2001, p. 41).

La nueva visión cree que el papel del Estado en la economía no permite que se exploten de forma plena todos los factores de la producción, por tanto se requiere una reducción del aparato estatal y un empoderamiento del papel del sector productivo; de esta forma se alcanzarían altos grados de competencia, esto generaría reducir las brechas de desigualdad entre la población.

El ejemplo más claro de esta reestructuración se observan en los principales lineamientos tanto de la administración de la madridista como de la salinista, por un lado la concepción del rezago educativo, según la administración de De La Madrid eran los siguientes (Alcántara, 2008, p. 152):

Derivado del PND, el gobierno madridista elaboro el programa sectorial denominado Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988. Dicho programa consideraba que las causas del rezago educativo en México eran: lo precario de los servicios educativos en zonas deprimidas, la marginalidad económica y social, el desuso de la lectura y la escritura y la insuficiencia, en épocas pasadas, de los servicios educativos, particularmente los de nivel primaria.

Para lograr revertir estas carencias dentro del sector educativo, el gobierno estableció seis objetivos, los cuales fueron delineados para provocar una *Revolución educativa*, estos objetivos fueron los siguientes:

Elevar la calidad a partir de la formación integral de docentes: racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a servicios, dando prioridad a zonas y grupos desfavorecidos: vincular educación y desarrollo; regionalizar la educación básica y normal y desconcentrar la superior; mejorar la educación física, el deporte y la recreación; y hacer de la educación un proceso participativo. (Martínez, 2001, p. 41.)

En esta misma línea de alcanzar mayor eficacia en el proceso educativo el gobierno estableció en el año de 1984 que los estudios en las escuelas normales tendrían un grado de licenciatura (OIE, p. 20).

Bajo estos lineamientos se pueden establecer las razones por las que se decidió dar un nuevo giro a la política educativa del país. En primer lugar, el crecimiento del aparato administrativo no había tenido los efectos esperados, ya que, aunque se logró incrementar la matrícula en los centros escolares, esto no redituó en un mayor aprovechamiento educativo; en segundo lugar, la lógica de dar importancia al crecimiento cuantitativo no dio la importancia necesaria a los problemas de desigualdad que provocaban un bajo rendimiento escolar sobre todo en los niños de bajos recursos.

Al igual que su antecesor, la administración del presidente Salinas concebía que el sistema educativo había mostrado bajos niveles de calidad; por lo que uno de los objetivos de esta administración era incrementar la calidad educativa, la pertinencia y la relevancia de los conocimientos adquiridos. Por tanto ambas administraciones deseaban que la calidad educativa mejorara la competitividad del país, la cual ya no debería estar basada en un bajo precio en la mano de obra, sino que se debía mejorar la productividad gracias a una mejora en la ciencia y tecnología del país, para de esta forma lograr atraer mayor inversión extranjera (Alcántara, 2008, p. 41.)

Fue gracias a estas variables que se decidió implementar una nueva política educativa basada en incrementar aspectos cualitativos, mostrando un parte aguas respecto a las administraciones pasadas, las cuales se habían basado en lograr un fortalecimiento

netamente cuantitativo. Otro factor que afectó fue que existía un perverso centralismo, por lo que se tenían que llevar a cabo nuevas medidas en favor de dar mayor atribución a los gobiernos locales, el tema de la descentralización educativa será abordada a continuación.

1.3. Proyectos de descentralización educativa 1982-1994.

Como se ha venido mencionando, existió un cambio de paradigma dentro del régimen mexicano, el cual basaba su desarrollo en un cambio de la política educativa; si bien este cambio buscaba alcanzar una mayor calidad educativa, los encargados de delinear el nuevo sistema educativo concebían que no existiría ningún logro si no se comenzaba con un proceso de descentralización (Latapi, 2012, p. 330).

La pérdida de calidad en la educación se debía, según algunos investigadores al mismo aparato burocrático que se había creado en el país. Para explicar los defectos al interior del sistema educativo tendré que remontarme al origen de la Secretaría de Educación Pública (SEP); esta tuvo su origen en el año de 1921, gracias al liderazgo ejercido por José Vasconcelos, de forma muy atinada varios autores explican la creación de la SEP (Latapi, 2004, 2012. Ornelas, 1995. Anexo antecedentes de la descentralización), esto porque la enmarcan dentro del contexto nacional que se vivía en el México post revolucionario; por tanto la creación de la SEP obedeció a la creación de un nuevo entramado institucional que sería la esencia del nuevo régimen.

Para dar el contexto adecuado de la formación de la SEP Ornelas (1995, p. 255) explica, de forma muy atinada, las razones del origen de la Secretaría:

El 5 de septiembre de 1921 se creó la secretaria de Educación Pública como el organismo rector de la educación nacional que debería hacer sentir su acción civilizadora donde fuera necesario. La SEP, de acuerdo con su impulsor, José Vasconcelos, debería ser una institución flexible, ilustrada y poderosa, que diera sentido a la mexicanidad y se encargara de educar al pueblo.

Si bien existe el consenso de establecer el contexto del porque nació la SEP, existe una divergencia entre los objetivos que esta perseguía, por un lado existe la visión que sostienen investigadores como Soraya Rodríguez (Rodríguez, p. 2). Ella mantiene que la SEP nació con el objetivo de ofrecer educación en todo el territorio nacional, esto se lograría con un poder central capaz de desarrollar un sistema educativo que llegara a todos los municipios del país, por tanto la única solución era la de centralizar todas las funciones educativas. Derivado de esto los Estados tuvieron que firmar diversos pactos con el gobierno federal, en estos pactos se relegaban las funciones educativas al aparato central (Latapi, 2012, p. 323).

Pero existen otras visiones en las cuales el surgimiento de la SEP no tuvo un fin centralista, más bien fue el entorno del país, y el poco avance presentado en algunas

regiones lo que provoco que la secretaria se hiciera de todas las responsabilidades (Latapi, 2012, p. 325). En sí, la visión Vasconcelista era muy distinta de lo que al final se creó; para él la SEP debía de durar alrededor de unos 15 años a partir de su creación, esto porque debía de ser sustituido por lo que él llamaba consejos de educación, estos debían de existir en cualquier localidad de más de 500 habitantes, y al mismo tiempo, debía de existir otro consejo a nivel estatal, estos deberían de estar conformados por los padres de familia y las autoridades locales (Fierro, Tapia y Rojo, 2009, p. 37).

Entonces la visión del padre fundador de la SEP no era crear un órgano central, sino más bien sentar las bases para crear un sistema basado en la participación social, esto como fórmula para incrementar el aprovechamiento educativo. Pero esta visión no iba acorde al contexto que se vivía en la época de 1920, pues durante esa época todavía existían regiones con serios atrasos, por lo que la implantación de un sistema administrativo idóneo resultaba muy poco probable, fue por eso que la SEP se tuvo que conformar de la forma en que lo hizo.

Antes de proseguir en la elaboración del tema, es necesario detenernos para establecer tanto los significados de federalismo como de centralismo, esto con el objetivo de establecer un contexto de lo que se entenderá cuando se hable de estos términos.

El aspecto principal del federalismo es que este es una forma de gobierno, existen ciertos teóricos que también establecen que es una forma de vida (Loveman, 1996, p. 21); nosotros para no caer en complicaciones innecesarias solo sostendremos el aspecto primero, dado que a mi consideración lo que refiere a forma de vida evoca aspectos subjetivos que nos pueden desviar hacia estudios de carácter más sociológicos.

El sistema federal si bien puede tener variables respecto de un país a otro, este a su vez mantiene varias consistencias, estas son; que da por sentado un régimen constitucional, instituciones de carácter representativo, y al mismo tiempo existe una visible separación de poderes tanto entre las funciones de los tres poderes, (ejecutivo, legislativo y judicial) y al mismo tiempo se delega funciones entre los distintos niveles de gobierno (Loveman, 1996, p. 28).

De lo anterior ya se podrían sacar varias conclusiones, en primera todo régimen federal debe de estar fundado bajo una constitución, dentro de este documento se encuentra el contenido que da forma al Estado, y al mismo tiempo se encarga de establecer las relaciones que deben de existir entre los distintos niveles de gobierno y que atribuciones poseerá cada uno de ellos. Al mismo tiempo se establece lo que a mi parecer da forma a una república; esto será que su conformación y su propio devenir serán gracias al establecimiento de leyes e instituciones que ayuden a desarrollar de buena forma lo establecido en el texto constitucional.

Pero que existan diversos niveles de gobierno no quiere decir que estos actúen con independencia el uno del otro, se podría decir que, casi de forma obligada los regímenes crean una estructura idónea, donde cada nivel de gobierno mantiene una esfera propia de acción, y al mismo tiempo tiene espacios donde está obligada a concurrir con los restantes niveles de gobierno para de esta forma poder resolver problemas comunes (González Madrid, 2007, p. 158-159).

La conformación de toda esta estructura debe de responder a ciertas causas que obligan a su creación, por esto mismo se declara que el sistema federal tiene ciertas ventajas en comparación a otras formas de gobierno. Uno de los primeros teóricos del federalismo establecía que una de sus ventajas era la de aparecer frente a otras naciones como un conglomerado fuerte capaz de combatir contra cualquier fuerza extranjera (Toqueville, 2007, p. 155).

Por lo mismo se establecía que las tareas de la federación eran muy pocas y básicas pues su actuar se limitaba a cuestiones de seguridad nacional (Toqueville, 2007, p. 154), en pocas palabras los otros niveles de gobierno serían los que tendrían las cargas más pesadas porque serían los encargados de resolver los problemas más próximos de la nación.

Pero al mismo tiempo existe otra vertiente que difiere de esta opinión, esta establece lo siguiente; el federalismo es la forma de gobierno que logra conjuntar lo diverso de ciertas regiones bajo un manto de unidad, se debe ser consiente que en un mismo país existen divisiones, tanto políticas como sociales, y al mismo tiempo todos los sectores crean diversos intereses y valores. El trabajo del federalismo es reconciliar todas estas diferencias bajo una misma causa, en este caso la protección del estado (Loveman, 1996, p. 21-22).

Estas diferencias no deben ser consideradas como indicativos de un mal funcionamiento del sistema, es más bien una muestra de la naturaleza propia de las distintas regiones (Loveman, 1996, p. 22). Lo que, a mi consideración, logra el sistema federal es el establecer diversos niveles de gobierno para dar respuesta efectiva a los problemas específicos de cada sector, y al mismo tiempo crea los canales adecuados de información para encontrar soluciones a aquellas situaciones, que por su misma lógica, comprenden un ámbito mucho más amplio.

Las divisiones que más frecuentemente se encuentran entre las distintas regiones que comprenden un sistema federal son; divisiones étnicas, religiosas, económicas, sociales y culturales. Lo anterior más o menos maneja la idea de Alain Touraine en su libro "¿Podemos vivir juntos?, en este existe una idea principal que se maneja durante todo el texto. Nosotros como individuos crecimos en un entorno socializante, ya fuera la familia la comunidad etc.

Al mismo tiempo nacimos bajo un modelo económico que nos establece que lugar ocupamos en el mercado, estas dos áreas se encargan de separarnos de aquellos

individuos que no pertenecen a nuestro propio círculo en el que nos desarrollamos; lo que nosotros debemos de lograr es comprender que si bien si pertenecemos a una comunidad y a un lugar en el mercado antes que todo somos individuos, esto en pocas palabras nos va a permitir explorar nuevos ámbitos en los que nos podemos relacionar con otros individuos que antes rechazábamos (Touraine, 2014). Ahora esto que pertenece en exclusiva a los individuos traspolemoslo a las diversas regiones que dan forma a una nación y así obtendremos el papel del régimen federal.

Pero al mismo tiempo de que hemos establecido ciertas características que resultan ser una ventaja dentro del sistema federal, existen otras distorsiones que provocan caos y relaciones perjudiciales entre los diferentes niveles de gobierno; el más claro de estos defectos es el centralismo con que se maneja un sistema dado. Se dice que existe centralismo político cuando el aparato central, mejor conocido como gobierno federal atrae hacia su esfera de competencia una gran cantidad de funciones, esto al mismo tiempo provoca que una gran cantidad de recursos económicos permanezcan en este ámbito de gobierno, lo anterior provoca que los gobiernos sub-nacionales queden reducidos en sus competencias y atribuciones, por lo que su nivel de influencia dentro del proceso de toma de decisiones también queda limitado e incluso nulificado (Gonzales de Olarte, 2002, p. 1).

La centralización trae consigo la generación de otros problemas ya que su propia conformación obedece a la necesidad de establecer un sistema homogéneo dentro de sus estructuras políticas, además de que pretende igualar la identidad cultural, social y política del territorio (González Madrid, 2007, p. 166); lo anterior va en detrimento de la ventaja anteriormente desarrollada de la unidad de lo diverso. En este tipo de alteración se ven afectadas las relaciones sociales de aquellos que contravienen con las políticas emitidas desde el aparato central, esta situación suele afectar en mayor medida a aquellas regiones que se encuentran en la periferia.

En una forma de gobierno centralizada los gobiernos suelen crear un compendio de leyes que resuelven los problemas de manera uniforme, sin atender las especificidades que afectan a una región en particular. Esto provoca que los individuos tengan que someterse a una legislación, siendo que la forma más correcta de proceder es la de que la legislación atienda a las necesidades y costumbres de los hombres (Toqueville, 2007, p. 205).

En pocas palabras lo que se obtiene es la creación de un gobierno que mientras más actúa más se desapega de las necesidades de su sociedad, generando que existan distintas regiones atrasadas porque simplemente su propio devenir histórico no les permite acomodarse a las políticas aplicadas por parte de un gobierno lejano e ignorante.

El investigador Cabrero Mendoza cree que todos los tipos de regímenes tienen que pasar de forma obligada por un periodo de alta concentración de facultades por parte del aparato central, esto porque el objetivo más próximo del régimen es el del

fortalecimiento del Estado-Nación. Esto porque se requiere fortalecer su papel para integrarse en el escenario mundial, lo cual se lograra a través de crear una identidad nacional y procurando el orden social al Interior del país (Cabrero Mendoza, 1998, 17-18).

Pero el periodo de centralización política tiende a desaparecer cuando el Estado-Nación en cuestión alcanza un alto grado de desarrollo, pues las mismas estructuras que sirvieron para promover dicho desarrollo ahora se vuelven un obstáculo para este (Cabrero Mendoza, 1998, pp. 17-18).

El problema es cuando el régimen no es capaz de traspasar su propio estadio, comprendiendo que su accionar ahora resulta contraproducente para la evolución y mejoramiento del nivel de vida de su población. Pero cuando si se logra traspasar dicho momento se lleva a cabo un periodo de descentralización.

La descentralización podría ser entendida como una fase en la que el gobierno central comienza a redistribuir una serie de recursos y facultades a los diversos niveles de gobierno, al mismo tiempo y esto resulta ser un efecto inherente al periodo mencionado, el centro ve disminuido su poder ya que cada acción delegada lleva consigo una porción de poder que también es redistribuido. Este proceso no se lleva a cabo solo entre los diversos niveles de gobierno, sino que al mismo tiempo también aglomera a diversos organismos gubernamentales o no gubernamentales.

Como hemos visto creo que el proceso de descentralización va íntimamente a la apertura democrática que experimenta un régimen que ya ha alcanzado un nivel óptimo de desarrollo que le permite pasar a una nueva fase en la que diversos actores anteriormente excluidos ahora se integran a la arena política, ya que existen los canales adecuados para promover la discusión sana y constructiva entre los diversos sectores. Creo que una parte que es de vital importancia medir o estudiar es que los cambios en la estructura que permiten la delegación de funciones no sea un cambio cosmético, sino que en verdad sean cambios encaminados a permitir una mayor autonomía entre los diversos niveles de la jerarquía.

Al final la descentralización, como ya se estableció, se presenta como una necesidad, pero existe un pensamiento de que, no habrá una verdadera descentralización política si antes no ocurre la económica (Gonzales de Olarte, 2002, p. 2). Se podría resumir que el dinero es poder entonces cualquier estructura en la que el centro disponga de demasiados recursos podrá manipular la actividad de los gobiernos sub-nacionales aunque en el texto constitucional y en las leyes establecidas estos tengan buen número de funciones; lo anterior porque ningún gobierno puede llevar de buena forma sus funciones si no tiene los recursos necesarios para su buen desarrollo.

Teniendo en cuenta las principales características de la forma de gobierno federal creo conveniente tener que entender cuáles son las especificidades del ámbito de gobierno que se pretende analizar, en este caso el municipio, el cual es el nivel de

gobierno más próximo a la población. Este se puede entender como “una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada [...], consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía” (Acosta Romero, 1996, p. 42). Como podemos observar es importante resaltar varios aspectos, en primera la cuestión territorial, dada que cada municipio tiene un campo de acción limitado puesto que no puede invadir esferas de poder que pertenecen a otros niveles de gobierno.

Otro aspecto relevante es que el gobierno local no tiene una relación de subordinación en cuanto al poder central, esto es lo que logra diferenciar a un Estado unitario de uno federal, por lo que se logra observar cierta autonomía en cuanto a la toma de decisiones. Por lo mismo, en los municipios se logra observar una relación horizontal en cuanto a los distintos niveles de gobierno, dado que cada uno cuenta con una esfera de competencias muy distinta. Pero esto no significa que sean totalmente independientes unos de otros, es más bien, que existe una correspondencia entre ellos, que tiene como objetivo hacer más eficiente la prestación de ciertos servicios a la población.

Como ya se mencionó, el municipio goza de cierta autonomía, pero debe de estar limitada a ciertos factores, por eso, “La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial, y que debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la constitución y las leyes locales” (Acosta Romero, 1996, p. 2).

En este momento podemos vislumbrar otro aspecto importante, este es el de su recaudación, esto resulta importante por el hecho de que, mientras se dependa en mayor medida del aparato central, al menos en la cuestión financiera, es más probable que se comiencen a dar relaciones desiguales entre el nivel central y el local, provocando una grave centralización, que provocaría la pérdida de autonomía de los municipios, ya que estos dependerían totalmente del centro.

Dadas las anteriores características, la presente investigación entenderá por federalismo un sistema de gobierno donde las tareas y funciones del Estado se delegan entre los distintos niveles de gobierno, dichos niveles deben de mantener entre si una autonomía de acción, pero al mismo tiempo se debe de establecer un área en donde se compartan diversas funciones; al mismo tiempo se deben de establecer canales adecuados de comunicación entre los gobiernos correspondientes.

Pero estas relaciones deben de estar reglamentadas por un marco constitucional y las diversas leyes que deriven del primero, esto para que no exista confusión en cuanto a las tareas que deben desempeñar los distintos niveles de gobierno, esto traerá como ventaja el evitar que se dupliquen las tareas o que exista intromisión en cuanto a las facultades de cada uno.

Es necesario delimitar que en este momento no es necesario observar el federalismo como una forma de vida por lo que este campo no será analizado, ya que sus características no resultan provechosas para obtener un buen resultado en la investigación.

El federalismo al mismo tiempo puede contener ciertas ventajas, por el momento no nos interesa el papel del sistema federal con el exterior, en cambio al interior del país este tipo de sistema sirve para unir las diferencias regionales bajo una misma ideología nacional, pero esto no quiere decir que se homogeneice a la sociedad sino que el régimen debe ser lo suficientemente desarrollado para comprender que existe un área que si puede igualarse, pero al mismo tiempo deben prevalecer las diversas diferencias inherentes a cada región en particular, el objetivo del federalismo es en primera; establecer gobiernos locales para resolver dichas particularidades, y en segunda; establecer un gobierno federal que resuelva los problemas que afectan a toda la nación en su conjunto.

Pero existen ciertas distorsiones dentro de la forma de gobierno federal, estas suelen provocar que el aparato central guarde para sí demasiadas funciones, esto en detrimento de los gobiernos locales, en la presente investigación estas deformaciones serán estudiadas para demostrar si es posible que el excesivo papel de la federación afecta el desarrollo de los gobiernos locales, sobre todo aquellas regiones donde no existe un alto grado de industrialización ni desarrollo; o en su caso, establecer que la injerencia central resulta provechosa para la comunidad en cuestión.

Retomando el tema que nos atañe, la SEP tuvo un origen centralista, dicho centralismo creó un inmenso aparato burocrático, esto a su vez trajo una serie de defectos que no permitían el correcto funcionamiento de la SEP. Esto porque su propio desarrollo obligó a que se creara un entramado en el que todas las decisiones debían ser tomadas por el dentro; al mismo tiempo, se creó toda una estructura política donde la toma de decisiones se daba de forma piramidal, de esta forma la cúpula toma una decisión la cual bajaba varios niveles donde pasaba por una nueva jerarquía donde también existían enfrentamientos entre camarillas (Ornelas, 1995, p. 262).

Con el pasar de los años, y el crecimiento de la estructura educativa descrita más arriba, esta misma lógica se fue convirtiendo en un problema; al final la SEP se convirtió en un sistema que funcionaba de forma rutinaria, lenta y torpe; a partir de esto se comenzaron a dar una serie de conflictos, debido a que existían problemas de duplicación de funciones, lucha de facciones, y la pelea por recibir recursos (Ornelas, 1995, p. 263).

En pocas palabras toda la vida del sistema educativo estaba centralizada, el pago de nómina, asignación de plazas, contratación de personal, construcción de escuelas; y demás factores los cuales pasaban por un largo proceso burocrático para poder llegar al aparato central, esto provocaba que en muchas ocasiones los problemas escolares

no fueran atendidos. Lo anterior fue desligando cada vez más a la SEP del problema de la enseñanza, debido a que estaba muy ligado a los problemas netamente administrativos de la gestión escolar (Latapi, 1998, p. 327).

De esta forma, puedo decir que el tema de la calidad educativa fue relegado a un segundo plano, pues debido a las inmensas trabas administrativas a las que tenía que hacer frente la secretaria pues era lógico que no atendiera de forma pertinente el aspecto pedagógico. Para resolver esta situación, y poner el tema de la calidad como el eje rector de la política educativa, el sistema se vio en la necesidad de descentralizar el inmenso aparato que se había creado.

El principio de la descentralización se puede observar desde diversas perspectivas, está la financiera (Latapi, 2004, p. 21), está la de dismantelar el aparato por un tema de eficiencia (Ornelas, 1995, p. 262 y Latapi, 2012, p. 333), e inclusive está el contexto internacional como factor de cambio (Ornelas, 270, p. 270-271) y por último se encuentra el factor del cambio estructural (Camacho, 2001, p. 404), el cual he venido presentando como el cambio del Estado de Bienestar al Neoliberal. Al final creo que todos confluyen en el resultado que se buscaba obtener, este era el de incrementar la calidad educativa dentro del país.

Siguiendo esta misma lógica Carlos Ornelas (1995, p. 264) expone lo siguiente: "Parece razonable pensar que se producirá una simplificación administrativa dentro del sistema, en la medida en que las unidades de menor tamaño gocen de cierto grado de autoridad".

Lo anterior podría seguir una lógica muy sencilla, si las autoridades locales tienen más atribuciones, es más probable que su cercanía con la población funcione en la correcta solución de problemas.

Cabe mencionar que el proceso de descentralización no fue algo que se dio de la noche a la mañana, sino que fue toda una evolución donde existieron varios enfrentamientos entre diversos sectores, los cuales no permitieron que el proceso se diera de una forma más expedita; a continuación se explicaran los principales intentos por desconcentrar el sistema educativo, los cuales fueron los primeros pasos que tuvieron como mayor logro la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) en el año de 1992.

Como ya se estableció, el éxito de lograr la descentralización educativa se dio en el año de 1992 gracias a la firma del ANMEB, pero este no se dio de forma aislada, por tanto no se puede soslayar ni dejar de reconocer todos los avances que se lograron en gobiernos anteriores (Ornelas, 1995, p. 256). El primer intento de descentralizar la educación se dio durante el año de 1958, en este año un sector del SNTE y la Academia Mexicana de la Educación propusieron de forma conjunta combinar la planeación educativa con un continuo proceso de descentralización administrativa, cabe

mencionar que este proyecto fue desechado debido a que no fue aceptado por la dirigencia del sindicato (Latapi, 2004, p. 20).

Igualmente en los años de 1969 y 1970 se presentaron modelos con miras a comenzar a delegar funciones a los gobiernos locales, esto derivado del Plan de Once Años expuesto líneas arriba, si bien si se logró llegar a un acuerdo, estos no lograron los resultados esperados debido a la oposición, una vez más por parte del gremio magisterial; esto porque se logró llegar a un acuerdo pero en esencia la SNTE siguió manteniendo el poder obtenido años atrás; este acuerdo tenía por objetivo el reorganizar el sistema educativo conciliando la soberanía de los gobiernos locales, para esto se encomendó la tarea a un organismo de planeación integral (Latapi, 2004, p. 20; Latapi, 2012, p. 326; y OEI, p. 15).

El primer proyecto de descentralización vino en el año de 1973, en esta época se inició un proceso donde se crearon nueve unidades de servicios educativos descentralizados; de forma muy atinada dos investigadores presentan las principales características de este proyecto:

En primer lugar Latapi (2004, pp. 20-21) establece que:

Fueron unidades administrativas, responsables de facilitar las gestiones y trámites y de llevar la estadística educativa, además de 30 Subunidades de Servicios Descentralizados (Subsedes) en las capitales de los estados y ciudades más importantes.

A su vez los investigadores de la OCDE Fierro, Tapia y Rojo, 2009 establecen que:

A partir de 1973 inicio el proceso de desconcentración de las estructuras administrativas de la SEP, con el establecimiento de delegaciones regionales y oficinas locales (subsedes) en las capitales de las entidades federativas, destinadas a atender los procesos administrativos de los servicios federales. Hacia 1978 se creó una Delegación General de la SEP en cada estado, oficina que integro más de una decena de dependencias de la SEP de cada entidad, bajo un mando unificado. Esto significo que se articularon las distintas funciones del proceso administrativo en una sola entidad con la suficiente autoridad a nivel local bajo la responsabilidad de una sola oficina.

Estos logros no estuvieron exentos de sus respectivos defectos; el principal logro fue el de retirar la pesada carga administrativa que recaía en la SEP a nivel federal, esta excesiva carga convertía los procesos más complicados, como por ejemplo el pago de nómina de un maestro recién ingresado podía tardar más de un año en llevarse a cabo (Fierro, Tapia y Rojo, 2009, p. 40).

Pero por otro lado, también existieron ciertos defectos inherentes al proyecto; en primera, la SNTE logro incrementar su influencia en el sector magisterial (Latapi, 2004, p. 21), al mismo tiempo se dio una fragmentación entre las distintas subse-des, esto porque comenzaron a trabajar de forma aislada respecto a las demás (Fierro, Tapia y Rojo, 2009, p. 40). Se puede comprender que estos defectos van íntimamente relacionados, esto porque el Sindicato, manejado de forma centralista y fuerte se encontró con subse-des educativas débiles y aisladas por lo tanto era mucho más fácil manipularlas y sacar ventaja de su posición estructural.

De esta forma se llegó al año de 1982 con un proceso trunco en cuanto al tema de la descentralización se refiere; de esta forma el presidente electo Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) llegó con el propósito de transferir a los estados la totalidad de las responsabilidades de la educación básica, este cambio tan brusco se tuvo que enfrentar a los reclamos e intransigencia, tanto del sindicato como de los gobiernos locales, esto porque afirmaban que el gobierno federal relegaba funciones mas no recursos económicos (Latapi, 2012, p. 327). Entonces los gobiernos no podían hacer frente a las nuevas tareas que se le querían dar; debido a esto el plan no prospero, en cambio se dio una atenuación de los objetivos establecidos.

Para liberar la tensión provocada por su revolución educativa, el gobierno de de la Madrid decidió seguir con las políticas descentralizadoras llevadas a cabo en la administración anterior, de esta forma en el año de 1984, el gobierno federal expidió un decreto para establecer acuerdos de coordinación entre el aparato federal y los gobiernos locales, de esta forma se dio la creación de los consejos estatales de educación con representación de las autoridades federales, estatales y representantes del SNTE; a su vez, se establecieron direcciones generales de servicios coordinados en cada entidad (OEI, p.19).

Esta nueva forma de organización busco establecer medios más eficientes dentro del administración educativa (Fierro, Tapia y Rojo, 2009, p. 41). De esta forma se intentaba contrarrestar el defecto antes mencionado de la fragmentación de las subunidades, estableciendo canales de comunicación más eficientes para lograr una mayor coordinación.

Ya avanzada la administración de la madridista se seguía con el proceso descentralizador, fue bajo este esquema que entre el año de 1986 y 1987 se crearon los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SCEP). Se trataba de establecer una organización que debía estar integrada por las estructuras de dirección técnica y administrativa de la educación, y si bien esta estaba enfocada en el desarrollo de la educación primaria, esta estaba vinculada al desarrollo de los servicios educativos en otro tipo de niveles educativos, como el de secundaria. Esta nueva organización buscaba mejorar la planeación educativa, y hacer más sencilla la recolección de las estadísticas escolares a nivel local, para de esta forma obtener análisis más detallados de la educación en el país (Fierro, Tapia y Rojo, 2009, p. 41).

Estos fueron los principales antecedentes que enmarcaron la firma del ANMEB en el año de 1992, a continuación se establecerán los principales puntos de este acuerdo por la educación.

En el año de 1992 se entra a una tercera etapa dentro del sistema educativo mexicano, según el investigador Latapi (2012, p. 324). Es en este año cuando se comienza la etapa de la descentralización educativa, esto por la firma del ANMEB; este fue un acuerdo político concertado entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el sindicato de profesores SNTE, este acuerdo se basaba en tres líneas de acción: reorganización del sistema educativo, renovación de los contenidos y de los materiales educativos y revalorización de la función social del maestro (Diario Oficial de la Federación, 1992, p.4-5).

En cierta perspectiva, el acuerdo significó una transferencia de responsabilidades tan radical que no tiene parangón en el desarrollo del sistema educativo mexicano, incluso no existía ningún modelo que equiparara el logro alcanzado a nivel mundial (Ornelas, 1995, p.74). Para demostrar el tipo de alcance obtenido se pueden observar las cifras expuestas por el mismo Ornelas (1995, p. 74):

El gobierno federal desincorporó y luego transfirió a los estados más de 100 000 edificios escolares e inmuebles para su administración. Más de 22 millones de bienes muebles, entre vehículos, computadoras, mobiliario escolar, equipo de oficina y otros materiales. A partir del ciclo escolar de 1992-1993, los estados prestaron servicios a cerca de dos millones de niños en preescolar, más de nueve millones en la primaria, cerca de 2 500 000 en la secundaria y a más de 75 000 estudiantes de normal, además de cumplir las obligaciones que ya tenían. También se transfirieron más de 513 000 plazas de maestros y más de 115 000 puestos administrativos, con todo y sus prestaciones, antigüedad y derechos sindicales. En 1992-1993 la SEP canalizó a los gobiernos de los estados más de 24 000 millones de nuevos pesos y desde antes, recursos extraordinarios para compensar ciertas desigualdades regionales.

Pero esta descentralización tuvo de forma obvia sus ganadores y perdedores, en una primera instancia la SEP ganó el lograr un largo proceso llevado desde administraciones pasadas, esto con el objetivo de reformular sus funciones e intentar lograr una mayor eficacia relegando tareas a los gobiernos locales; el gran ganador, en la visión expuesta por Ornelas fue la SNTE, esto porque aun con la descentralización de la educación este logro mantener su estructura nacional, mantener la titularidad contractual y básicamente su estructura corporativista y clientelar, al mismo tiempo, le sindicato logró incrementar los recursos económicos de sus agremiados, gracias a la implantación de la carrera magisterial, esta también se convirtió en una forma de evaluación a los profesores, teniendo como beneficio, una mejora a nivel salarial (Ornelas citado por Latapi, 2004, pp. 237-238).

En cambio, el gran perdedor de la firma del acuerdo fueron los gobiernos locales, esta pérdida se da debido a dos factores; el primero de estos es que los Estados enfrentan graves desigualdades tanto económicas como de recursos administrativos, e inclusive en cuanto a la voluntad política que se requiere para llevar a cabo las nuevas tareas encomendadas (Latapi, 2004, p. 244).

El segundo factor va íntimamente ligado al primero, esto es que por más que existieron buenos deseos para relegar funciones a los gobiernos locales lo único que se logró es relegar el tema administrativo; esto porque en esencia las aportaciones federales son más amplias de lo que invierte el propio estado, y en el tema pedagógico la SEP sigue manteniendo el control sobre el tema pedagógico, y por tanto es el facultado para emitir criterios y reglas de carácter general, las cuales deben de ser acatadas por los gobiernos locales (Ornelas, 1995, p. 275)(Martínez, 2001, p. 45).

Por tanto, si se quiere alcanzar una verdadera descentralización educativa, antes debe de existir una fiscal (Camacho, p. 5), esto porque, aunque la SEP ya no administra de forma directa los recursos, sigue teniendo control sobre la asignación de recursos tanto directos como extraordinarios (Ornelas, 1995, p. 275). Antes esta situación los Estados quedan como un simple ejecutador de las políticas delineadas por el gobierno federal.

Si bien como hemos visto, el acuerdo no fue del todo perfecto, y eso fue, a mi visión, una de las razones por las que se concretó su implantación, esto porque a través de la negociación que se dio entre las tres partes se llegó a la elaboración de un proyecto perfectamente factible; otro factor a resaltar es que esta política estuvo lejos de ser una visión a corto plazo, y es por esto mismo que puede ser considerada una política de Estado.

Al parecer, lo que distingue una política de estado es su temporalidad, ya que sus objetivos se establecen más allá de lo que dura una administración (Latapi, 2004, p. 48-49). Entonces nos encontramos con una variable de aquellas políticas que quedan trunca debido a que al entrar una nueva administración decide hacer un viraje y no seguir con los planteamientos iniciales.

Por tanto, es necesario exponer los principales planteamientos educativos planteados por los gobiernos subsiguientes a la firma del ANMEB, para observar si efectivamente existe una consecución con lo pactado durante el gobierno Salinista.

1.4. Consecución de los acuerdos emanados por el ANMEB y la reforma educativa de 2013.

El primer gobierno después de la firma del ANMEB fue el de Ernesto Zedillo, lo cual resultó benéfico, pues dicho actor fungió como secretario de educación en el momento

de la firma del acuerdo (Martinez, 2001, p. 43). Lo anterior ayudo para que existiera una consecución de los objetivos planteados en la administración pasada.

A la entrada de la administración de Zedillo (1994-2000) se presentó el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, este programa veía a la educación como un factor que resultaba estratégico para el desarrollo de los individuos. Los propósitos en los que se basaba el programa eran la equidad, la calidad y la pertinencia del aprendizaje (Alcántara, 2008, p. 155).

Entonces la política educativa expuesta por el gobierno zedillista podría considerarse como una consecución de los principales planteamientos expuestos por Salinas, dada esta lógica el tema de la calidad en la educación, basada en la desconcentración administrativa de la SEP siguió ocupando un lugar central en la lógica perseguida.

La administración del presidente Vicente Fox represento la tan ansiada transición democrática en el país, pues esto significo la salida del partido hegemónico PRI después de permanecer 70 años en el poder; al mismo tiempo el nuevo gobierno significo un cambio de paradigma respecto a los dos gobiernos anteriores, esto porque, tanto el gobierno de Salinas como de Zedillo habían estado dominados por una visión de la corriente neoliberal, en cambio la llegada de Fox significo la llegada de la visión empresarial (Romero, diap. 10).

La visión empresarial tiende a enfocarse en el desarrollo sostenible y la idea de globalización como la forma idónea de elevar el crecimiento del país y por ende la mejora de la calidad de vida de la población. Otro aspecto que se incluyo fue la de introducir la lógica empresarial a la administración pública, por eso el tema de la calidad educativa se planteó como uno de los temas torales dentro de la política educativa de Fox, el tema de la calidad estaba íntimamente ligado al tema de la pertinencia del aprendizaje (Romero, diap. 10).

Pero aunque la llegada del gobierno foxista represento un viraje en cuanto a los principios planteados, respecto a los dos gobiernos anteriores, esto no significo una fractura total en los principales objetivos de la política educativa, esto porque se siguió dando importancia a la de instaurar un verdadero federalismo educativo, esto queda afirmado por uno de los puntos expuestos por el secretario de educación Reyes Tamez Guerra; el elaboro una serie de puntos donde concretiza cuales siguen siendo las falencias dentro del sistema educativo.

Entre los puntos que puede rescatar los principales puntos de consecución con el ANMEB encontramos los puntos 1, 7 y 10 (Moreno, 2004, p. 15-16). Los puntos hacen mención sobre el tema de la calidad educativa, la cual debe de ir aparejada con equidad, esto con el objetivo de que todos los sectores de la población puedan asegurarse una educación que ayude a mejorar sus niveles de vida.

El punto 10 hace referencia al federalismo, en este se establece que se deben de seguir incrementando los canales de participación de los gobiernos locales. En este punto, existen datos donde queda expuesto el lento avance que se ha tenido en este apartado, esto porque la participación federal sigue teniendo un peso excesivo, el cual resta independencia a las acciones de los gobiernos locales, y al mismo tiempo se observa una grave desigualdad entre las distintas regiones del país, provocando que existan estados donde no se observa una distorsión tan amplia entre los recursos otorgados por la federación y por el estado; sin embargo, existen estados como Chiapas donde la participación local aún se mantiene en un porcentaje muy bajo, lo cual podría redundar en un menor aprovechamiento educativo de su población (véase tabla).

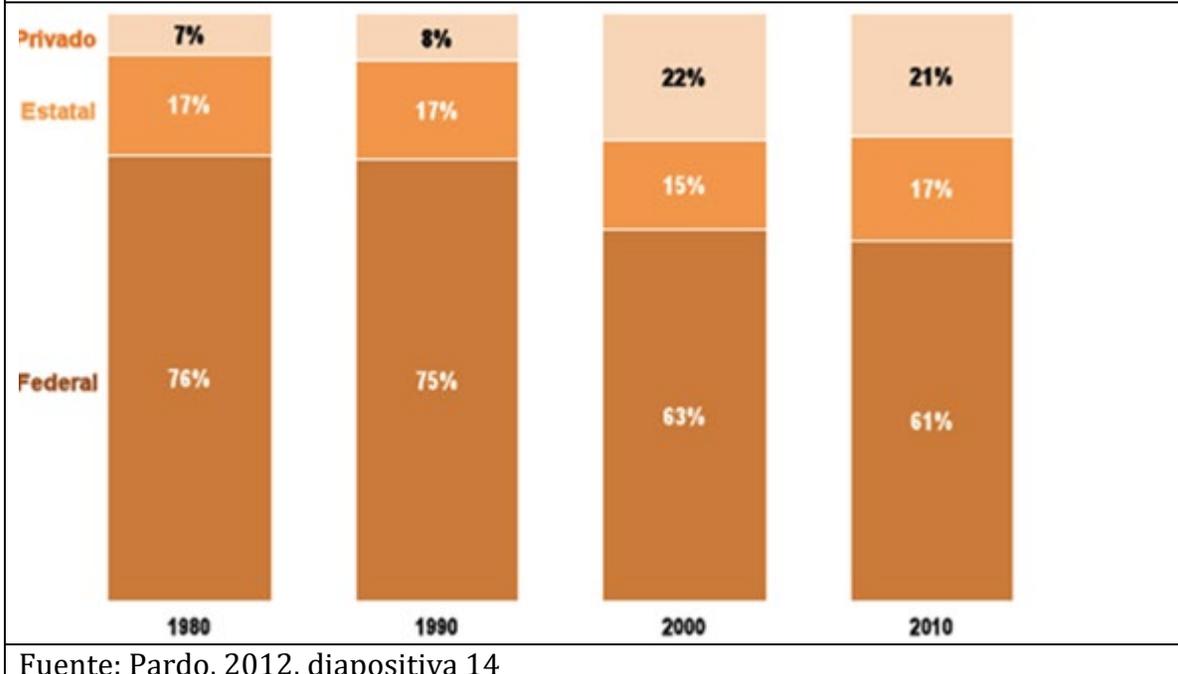
Tabla 5: Fuente de financiamiento para educación básica 2012.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2012					
Entidad	Federal	Estatad	Municipal	Total	Estatad / Total (%)
Nacional	279,423,171.90	157,465,792.30	103,471.60	436,992,437.90	
Baja California	8,649,583.20	9,772,340.20	20,639.70	18,442,563.10	53%
Yucatán	5,284,958.10	5,199,439.70	0	10,484,397.80	50%
Sonora	7,169,787.60	6,107,246.00	0	13,277,033.60	46%
Chihuahua	8,810,382.30	7,243,707.00	0	16,054,089.30	45%
Sinaloa	7,622,905.90	6,170,898.70	0	13,793,804.60	45%
Estado de México	29,956,994.70	24,044,278.30	0	54,001,273.00	45%
Jalisco	15,571,948.70	11,492,210.50	0	27,064,159.20	42%
Nuevo León	10,060,010.90	7,399,702.70	0	17,459,713.60	42%
Tamaulipas	9,285,744.80	6,803,792.40	26,357.40	16,115,894.60	42%
Guanajuato	12,692,725.20	8,776,979.00	0	21,469,704.20	41%
Michoacán	12,423,132.90	7,671,622.40	0	20,094,755.30	38%
Puebla	13,815,573.30	8,444,193.60	0	22,259,766.90	38%
Veracruz	19,746,829.00	11,747,513.10	0	31,494,342.10	37%
Tabasco	6,416,952.20	3,595,665.40	0	10,012,617.60	36%
Coahuila	7,952,899.10	4,435,327.30	0	12,388,226.40	36%
Durango	6,064,602.10	3,118,873.80	0	9,183,475.90	34%
Querétaro	4,512,351.40	2,268,819.40	22,550.70	6,803,721.50	33%
Tlaxcala	3,617,063.30	1,603,520.80	0	5,220,584.10	31%
Zacatecas	5,551,350.30	2,445,168.40	0	7,996,518.70	31%
Baja California Sur	2,695,515.10	1,174,859.10	0	3,870,374.20	30%
Quintana Roo	3,867,775.20	1,606,966.70	0	5,474,741.90	29%
San Luis Potosí	8,710,330.70	3,260,990.90	0	11,971,321.60	27%
Aguascalientes	3,612,308.40	1,110,092.10	14,988.00	4,737,388.50	23%
Chiapas	14,558,013.20	3,775,853.80	0	18,333,867.00	21%
Campeche	4,297,972.60	1,069,283.90	0	5,367,256.50	20%
Morelos	4,960,318.60	1,090,667.30	0	6,050,985.90	18%
Guerrero	12,814,271.90	2,726,172.90	0	15,540,444.80	18%
Hidalgo	8,483,392.30	1,762,659.60	8,791.50	10,254,843.40	17%
Colima	2,410,434.90	493,384.20	10,146.30	2,913,965.40	17%
Nayarit	4,002,837.30	550,481.30	0	4,553,318.60	12%

PROMEDIO NACIONAL:
33%

Fuente: Pardo, 2012, diap. 13

Tabla 6: Gasto nacional en educación en México por tipo de financiamiento 1980-2010



Otro factor, que va íntimamente relacionado con el tema de la visión empresarial llevado al sector público, es el tema de la autogestión y de la participación social, esto como ya lo hemos visto anteriormente también fue uno de los proyectos elaborados con la firma del acuerdo, por lo que también se podría observar una lógica de seguimiento respecto a los gobiernos pasados.

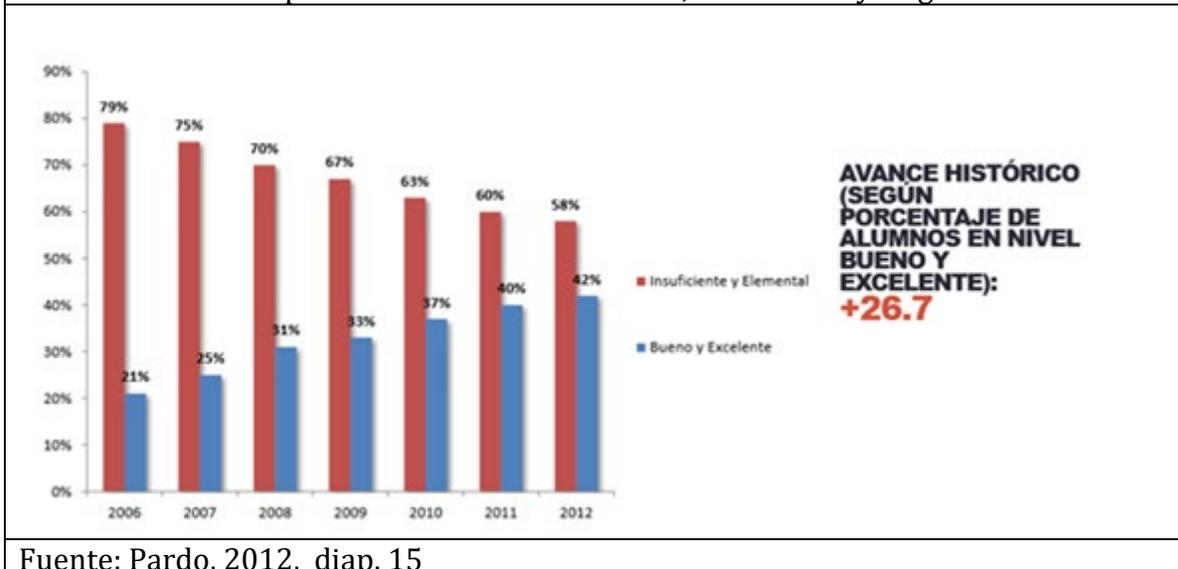
Lo que yo pude concluir respecto al papel de la educación dentro de la administración foxista fue que este gobierno, si bien elaboro proyectos para la educación básica, este no fue el tema toral, esto porque como es expuesto en varios documentos eh investigaciones se ha demostrado que la parte central del gobierno fue la de apoyar la educación medio superior y superior (Alcántara, 2008) (Martínez, 2001) (Moreno, 2004) y (Observatorio para la Educación).

Lo anterior se dio, en mi opinión, por la necesidad de vincular la educación con el trabajo, por tanto era necesario establecer una mejora entre las capacidades productivas y los niveles de aprendizaje del país.

Si bien es cierto el lugar que ocupó la educación básica dentro de la administración panista, también es cierto que durante el gobierno de Vicente Fox Quezada se delinea y estableció el programa educativo que nos atañe, este fue el Programa Escuelas de Calidad (PEC), por no ser el objetivo de este capítulo no se ahondara más en el tema, dejándolo para el desarrollo del capítulo cuarto.

Al mismo tiempo durante este sexenio se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), esta medida siguió una lógica basada en darle una importancia exacerbada por entender la evaluación educativa como un medio para alcanzar la calidad educativa. Aunque esto no ha tenido buenos resultados dado que las evaluaciones expuestas por la prueba ENLACE han demostrado el bajo nivel de aprovechamiento dentro de las áreas de español y matemáticas (véase tabla), esto lo único que demostraría sería el fracaso de la política educativa.

Tabla 7: resultados prueba ENLACE matemáticas, niños de 3º y 6º grado 2006-2012.



Fuente: Pardo, 2012, diapos. 15

Esta misma línea, y los mismos defectos se perpetuaron durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), esto porque la educación siguió siendo vista desde la lógica empresarial, esto se vio incrementado porque la delimitación de los planes y programas de estudio se vio altamente influenciada por la participación de las empresas privadas y asociaciones civiles como la organización Mexicanos Primero, la cual es una organización liderada por la cúpula empresarial, y la cual ha fungido como un duro crítico de la política educativa del gobierno (Moreno, diapos. 13).

Para concretar la política educativa planteada durante su gobierno, Calderón realizó la firma del acuerdo por la alianza de la educación, esta alianza fue una negociación llevada a cabo por el gobierno federal y el SNTE, aunque en su propia lógica se incluye la participación del gobierno estatal y municipal, y a su vez consideraba la participación del sector privado. El acuerdo tenía por objetivo el incrementar la calidad de la educación, esto se lograría empoderando el papel de los profesores dentro del desarrollo educativo (Amador, 2009, p. 21- 25).

En mi opinión, dicha alianza solo demostró lo perniciosos que podía resultar el contubernio en el que vivía tanto el gobierno federal como el SNTE, donde los únicos perjudicados resultaron ser los alumnos, pues se encontraron en medio de una lucha de fuerzas donde los diversos actores no tenían por objetivo principal el mejoramiento del aprovechamiento educativo.

Fue bajo este contexto, basado principalmente en un poder exacerbado por parte de la líder magisterial Elba Esther Gordillo que asumió la presidencia el candidato del PRI Enrique Peña Nieto (2012-2018). Si bien su gestión aún sigue en curso se puede hacer un breve análisis de la política educativa manejada por su administración.

En primer lugar Peña Nieto demuestra un desfase respecto a la política descentralizadora buscada desde el siglo pasado, esto se observa principalmente por la concentración de la facultad del pago de nómina de los profesores, el cual regreso como atribución del gobierno federal, siendo que anteriormente esta capacidad era responsabilidad de las subsecretarías locales.

Que se diera este retroceso tuvo dos objetivos, primero, para contar con información confiable sobre el sistema educativo en México y segundo, como base para la formación del nuevo Fondo de Aportaciones de la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Zapata y Clark, 2015, p. 2). El problema fue que una vez más los conflictos entre las diversas partes no lograron que los cambios se pudieran dar de forma correcta.

En palabras de Zapata y Clark (2015, p.2), el defecto de centralizar la nómina se dio debido a lo siguiente:

Sin embargo, los montos de las nóminas docentes estatales en realidad se establecieron en negociaciones llevadas a cabo en mesas tripartitas con representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de autoridades educativas de cada estado². La base sobre la cual se determinaron las plazas a pagar no se conoce, ya que la SEP y la SHCP han confirmado que el Censo no se utilizó como base. La justificación dada fue que para mediados de 2014 los datos levantados por el INEGI en el último trimestre de 2013 ya estaban desactualizados. Hoy no está claro los montos de referencia frente a los cuales se inició el proceso de depuración de la nómina magisterial.

Al no usar la información de personal levantada como parte del Censo Educativo se incumple con el compromiso de que solo se le pagaría al personal que fuera censado.

Entonces lo que yo observo es una medida que no tiene los efectos esperados, esto porque no se logra debilitar la parte del magisterio que saca ventaja de una posición

de poder, la cual fue permitida por la facilidad de varias administraciones. Otro problema es que se regresa al problema de darle una mayor carga administrativa a la SEP, esto sabiendo de los defectos que se daban en épocas anteriores, defectos como duplicidad de acciones o lentitud en los tramites.

Si bien, en la cuestión administrativa se rompió la lógica empleada desde la firma del ANMEB, en la cuestión pedagógica se siguió el mismo esquema, este es el de preponderar una educación de calidad que sea significativa para los estudiantes (Paoli, 2013, p. 170).

Pero la visión de cómo se lograría la calidad educativa se dirigió hacia la profesionalización docente, pues se concebía que sin buenos profesores no se daría una mejora en el aprendizaje, pero si bien se le dio un mayor peso a la función magisterial, no se dejó de lado la cuestión de los planes y los medios por los cuales se daba el proceso de enseñanza (Paoli, 2013, p. 171).

Lo que observo es que las últimas administraciones han tenido como objetivo incrementar la calidad educativa, el problema es que no existe una definición clara de este concepto, y al mismo tiempo no se tiene un eje claro, esto con el objeto de trazar un camino idóneo y a largo plazo que tenga por objetivo final el incremento de la calidad en la educación.

Debido a esto la última administración concibió que el camino idóneo era el de regresar a un proceso centralizado, siendo que anteriormente los distintos gobiernos establecían que una de las causas más importantes del atraso educativo era la sobrecarga administrativa de la SEP, lo cual provocaba que la secretaria se dedicara más a temas administrativos que a las cuestiones pedagógicas.

Por tanto, ahora es necesario establecer que se entiende por calidad educativa, para de esta forma entender que se busca cuando el concepto aparece dentro de la política educativa nacional, por tanto el siguiente capítulo tiene este objetivo, tomando en cuenta desde la visión teórica como la visión de los principales organismos internacionales, y por último la visión expuesta por el gobierno de la República.

Capítulo 2

La calidad como eje rector de la política educativa

Este capítulo tiene por objetivo el dilucidar el concepto de calidad bajo el cual se manejarán los parámetros establecidos por el PEC, el capítulo demuestra que la palabra calidad no tiene un concepto bien establecido porque su significado es dinámico. Para lograr dar una interpretación que nos ayude a conceptualizar la educación educativa se establecen dos enfoques; estos son el de la eficiencia social, y la reconstrucción social, ya estableciendo cada enfoque se contrastarán las visiones que se emplean tanto a nivel internacional, como a nivel nacional; de esta forma, se da una breve explicación de la postura impuesta por las autoridades educativas en el país, en cuanto al tema de calidad educativa se refiere.

2.1. Concepto de calidad educativa.

El término de calidad educativa es un concepto que ha traído serios problemas a la hora de definirlo, esta dificultad provoca que el término de calidad sea usado de forma arbitraria para definir diferentes factores; estos factores pueden no guardar ninguna relación con el resto de estos. Por tanto, es necesario establecer que se debe entender por calidad, y sobre todo definir la calidad educativa.

Para el Diccionario de la Real Academia Española, la calidad será concebida como una propiedad, o conjunto de propiedades inherentes a algo, y estas mismas propiedades permiten juzgar su valor (Real Academia Española, 2014). Aquí pude observar varios aspectos, uno de estos es que toda elaboración de un producto, o una prestación de servicios contienen en sí mismo, y en su concepción, una cadena de propiedades que uniéndolas dan como resultado un producto, o servicio específico. Otro aspecto es el del valor que se le otorga, esto obliga a que exista un parámetro con el cual se medirá el valor intrínseco que guarda el resultado obtenido, por lo tanto se establece un método de comparación, para esto creo necesario mantener un modelo ideal a partir del cual estudiar los valores de un producto dado.

Pero al mismo tiempo de establecer esta definición otros autores establecen él porque es tan difícil definir a la calidad; esta resulta ser una definición que está en constante movimiento, pues es afectado por diversas variables. Una de las razones por las que es tan dinámico el concepto de calidad es porque este dependerá de la concepción que se tomen acerca del sujeto, la sociedad, vida o entorno, y la educación (Edwards, 1991, p. 15).

Al mismo tiempo Edwards asemeja su definición con la establecida por la RAE, ya que establece que la calidad es un valor asignado a un proceso, cualquiera que sea, pero este tiene que estar establecido en términos comparativos (Edwards, 1991, p.17). De lo anterior puedo mencionar un aspecto inherente al tema de la calidad, para que esta pueda existir siempre debe existir un parámetro bajo el cual establecer un rango de valor; establecer que existe un cierto producto de mala calidad exige de forma obligada que exista ese mismo producto considerado como de buena calidad, esto porque cumple la satisfacción de una necesidad dada.

Ahora bien, veo un rasgo característico de la calidad, esta está cargada de valores subjetivos, esto porque desde una perspectiva psicológica, la calidad, ya sea de un producto o de un servicio dependerá de la percepción que un individuo cualquiera, tenga de él. Se debe observar la capacidad que tiene un producto dado para satisfacer las necesidades de un individuo o de una sociedad. Por lo tanto, la calidad deberá entenderse dependiendo el contexto y el ambiente donde esta es empleada (Zarate Moreno y Zarate Sandoval, 2010, p. 65).

Entonces debo partir del siguiente supuesto, la calidad es subjetiva y cargada de valores, estos cambiarán dependiendo el momento en el que se analice, lo que debe de quedar como un aspecto inseparable de la calidad es su capacidad de satisfacer necesidades; por otro lado el espectro variante es muy amplio pues va desde las preferencias hasta los requerimientos que se establecen en un momento bien definido, la cuestión relevante de la calidad será la rapidez con la que se adapta a un ambiente en constante movimiento.

Otro aspecto que se incluye en la definición de la calidad es el tema de la eficiencia, esto porque la calidad puede ser entendida como que las cosas se hagan bien y a la primera, esto con el objetivo de reducir los costos de un producto, y al mismo tiempo reducir los tiempos de su elaboración (Zarate Moreno y Zarate Sandoval, 2010, p. 65). Aquí observo un tema que será expuesto a continuación; el término de calidad fue creado principalmente para resolver aspectos correspondientes a la fabricación o creación de productos que serán introducidos en el mercado.

Como ya mencione en el párrafo anterior el concepto de calidad surgió desde un aspecto administrativo, el cual iba dirigido al sector industrial; para él la calidad tomo auge desde los años cuarenta del siglo XIX, este fenómeno surgió a partir de la competencia entre los industriales por la necesidad de acaparar mercados, a partir de esta necesidad se conformó una ideología donde la tecnología permitía potencializar las operaciones fabriles y al mismo tiempo se daba una mejora en la mano de obra (Murrueta, 2010, p. 8.).

Como el concepto partió desde un ámbito administrativo, la calidad se relacionó de forma directa con cuatro funciones de la administración; planificación, organización, dirección y control (Chacón Lara, 2010, p. 85). Esta situación va a traer como consecuencia una distorsión ya que se establecerán lógicas que resultan anti-

naturales cuando se introducen en sectores como el educativo, ya que si se sigue una línea secuencial se entenderá que al introducir valores inherentes a la administración la educación adoptará la misma visión, estableciendo mecanismos que van más relacionados a la cuestión del mercado y ya no tanto al proceso pedagógico.

Hasta este momento contamos con un esbozo del concepto de calidad, pero la dificultad se mantiene, esto porque aún no se entiende ¿Qué es la calidad educativa?; a continuación se realizará un acercamiento con la intención de entender dicho concepto.

Con la definición de calidad expuesta líneas arriba podría hacer una pequeña conceptualización; la calidad educativa son aquellas propiedades pertenecientes a los programas educativos, los cuales logran satisfacer las necesidades de los actores a los que va dirigido, ya sean; directivos, profesores, alumnos o padres de familia. Este grado de satisfacción será medido por una escala de valores, con los cuales se establecerá un parámetro comparativo.

Para ciertos autores la educación tiene por objetivo cambiar tanto el comportamiento (Edwards, 1991, p. 21), como la cultura del individuo (Concheiro, 2008, p. 38), por lo tanto, la fórmula para medir el nivel de calidad dentro de los centros escolares se basará en establecer un cierto parámetro para observar en qué medida se ven alterados los comportamientos de los estudiantes. Pero estos cambios deben de ser consecuentes con el ideal que se busca alcanzar, ya que no todo cambio es el esperado por las autoridades responsables.

Queda establecido que el objetivo de lograr la calidad educativa es para instaurar cambios dentro de la formación, tanto docente como de los estudiantes, pero como ya se vio anteriormente la calidad varía su concepción dependiendo la sociedad donde se establezca, siguiendo esta línea, la calidad educativa impondrá una serie de valores que pueden no guardar relación con sus similares externos; pero esto no querrá decir que su concepción de calidad educativa sea defectuosa.

Si bien los logros que se desean alcanzar deben de ser consecuentes con el ambiente en donde se establece cierta política de calidad, existen otros casos donde existe una injerencia por parte de actores externos, los cuales son capaces de manipular a las autoridades de un país con el objetivo de implantar un esquema estandarizado bajo el cual se regirá una gran región; esto obliga a que al momento de evaluar la eficiencia de un programa educativo se impongan valores que sean semejantes a los establecidos por los modelos matrices (Edwards, 1991, p. 18).

Para Edwards, existen dos posturas manejadas por los mapas curriculares bajo el cual se establecen los lineamientos que deberá seguir la línea de la calidad educativa; la de la eficiencia social, y la de la reconstrucción social; a continuación expondre las dos posturas.

El paradigma de la eficiencia social se basa en un principio de racionalidad técnica, por lo tanto será objetivo fundamental el diseñar una currícula racional. Este paradigma está basado sobre el principio de eficiencia establecido en el modo de producción industrial. La calidad educativa bajo la estructura de la eficiencia social dará fundamentos para lograr transformar la educación en un medio eficiente, en esta se dictaminaran las capacidades que debe tener un ciudadano para insertarse en un contexto mundial (Edwards, 1991, p. 20).

En esta concepción se maneja una visión netamente pragmática, las autoridades educativas se conciben como un actor más, y su accionar no puede ser manejado de forma independiente, el objetivo de la educación se convierte en el siguiente; la educación debe de proporcionar las herramientas adecuadas para que el estudiante pueda insertarse de forma adecuada en el mundo laboral. Esta concepción se inserta bajo un ambiente enmarcado por el proceso de globalización donde los mercados de trabajo son dominados por empresas internacionales, estas son capaces de imponer ciertos parámetros bajo los cuales se establecen los lineamientos de contratación en los países donde se implantan.

Para Concheiro el papel que usa hoy el conocimiento puede que sea el mayor capital para poder sobrevivir en un mundo marcado por la competencia económica, por lo tanto uno de los objetivos principales de los programas educativos es asegurarse de que en los centros educativos se adquieran una serie de conocimientos, estos conocimientos deben de tener la capacidad de insertar a un individuo en el mercado de trabajo (Concheiro, 2008, p. 35).

Para Javier Elguea la educación debe de ser concebida como educación para el trabajo, este aspecto debe de tener efectos positivos en el incremento de la productividad (Elguea, 2008, p. 17). Hasta este momento se maneja un punto, la educación es vista como un medio más dentro del proceso de producción, y por esta misma relación los programas educativos delineados a partir de la lógica de la eficiencia social deben de incluir un cierto esquema donde el fin último sea la inserción en el mercado, esto con la intención de perpetuar el modo de producción imperante.

La concepción de la calidad educativa como eficiencia social guarda en su interior varias contradicciones que tienen como resultado cambios que resultan defectuosos en el proceso educativo. Uno de estos defectos es que a partir de esta postura las evaluaciones en materia de educación se han enfocado sobre un sistema tributario, es así que la cuestión de la eficiencia del sistema se vuelve eje rector de las evaluaciones (Edwards, 1991, p. 22). De esta manera las evaluaciones se llevan a cabo con fines estrictamente prácticos y simplificadores. De esta forma se vuelven equivalentes ciertos indicadores del proceso educativo, este tipo de evaluación tiene grandes efectos al momento de medir el proceso educativo pero no para medir los resultados de los conocimientos obtenidos (Zarate Moreno y Zarate Sandoval, 2010, p. 68).

La cuestión de la eficiencia social entonces establece sistemas mecanizados bajo los cuales se establece un programa educativo de forma arbitraria desde un aparato central, derivado de esto la calidad educativa no atiende la importancia de la heterogeneidad de la sociedad, pues en vez de intentar impulsar el desarrollo social de una cierta comunidad se plantea otro objetivo; que la población sea la que fuere sea productiva al interior de un esquema de producción dominado por el mercado, esto sin importar las características propias de la región, la cual puede no contar con los medios adecuados para adaptarse a la realidad impuesta.

A la par del paradigma de eficiencia social se erige su antítesis este paradigma es conocido como de la reconstrucción social; en esta concepción la cuestión de la calidad educativa está afectada por los valores de carácter cultural y al mismo tiempo se regresa al carácter dinámico y arbitrario del concepto de calidad, esto entra en contradicción con la eficiencia social; esto porque no tiene el interés de establecer una definición neutra y universal para cualquier tipo de sociedad (Edwards, 1991, p. 25).

Bajo la corriente de la construcción social los sistemas educativos deben de tener por objetivo principal el atender la satisfacción de las necesidades sociales, por tanto los programas educativos deben de comprender las demandas de la población; partiendo de esto se deberán delinear los objetivos educativos para de esta forma establecer un parámetro para medir la calidad educativa (Edwards, 1991, p. 27).

Bajo la misma línea de la necesidad social, se podrá decir que un sistema educativo es de calidad cuando su organización este dirigida a detectar, impulsar, desarrollar y articular los diversos talentos de un sector de la población, siendo el fin último de la educación su capacidad para provocar que los estudiantes cuenten con las habilidades para influir en la vida social (Murueta, 2010, p. 48).

Al mismo tiempo las instituciones educativas deben de transformarse para permitir que sus estudiantes se conviertan en creadores capaces de satisfacer las demandas de su comunidad. Otro deber de las escuelas es establecer mecanismos para que los educandos se involucren con la comunidad de forma participativa; ya que la educación también debe generar los valores afectivos y enaltecer el actuar cívico, ético y solidario (Murueta, 2010, p. 51).

A mi entender esta formulación conforma de manera más integral el desarrollo de los estudiantes, y en sí de todos los actores que participan en el área de la educación. A partir de esta concepción el estudiante adquiere nuevos papeles al interior de la sociedad los cuales estarán enmarcados por un sentimiento de responsabilidad con el entorno bajo el cual se desarrollan; una forma de lograrlo es cambiando tanto los programas educativos como desarrollando nuevas formas de evaluar los logros alcanzados. Se deben de intercambiar los procesos evaluativos basados en pruebas estandarizadas, que no son capaces de diferenciar entre los diversos ambientes que afectan la socialización y el proceso de desarrollo de los individuos.

Ya anteriormente se había establecido que la cuestión cultural es una variable importante al momento de establecer los parámetros con los que se medirá la calidad educativa (Concheiro, 2008, p. 38). Esta concepción mantiene en esencia –según yo– la misma crítica hacia los defectos de los exámenes que solo se basan en entender cuáles fueron los conocimientos aprendidos, dejando de lado el entorno bajo el cual se lleva a cabo este aprendizaje.

En mi concepción la calidad educativa debe de tener la capacidad de concebirse a sí misma como un factor que se desarrolla dentro de todo un contexto social; este está enmarcado por todo un proceso de conformación intelectual, psicológica etc., de la sociedad y del individuo, por lo tanto lo que busca la evaluación por exámenes es restringir el accionar del individuo y de su entorno, esto para poder sustituir esta concepción por otra donde el papel individual sea medido solamente por el papel que una persona ocupara en el proceso de producción.

Lo anterior puede provocar un menor aprovechamiento educativo pues, bajo la corriente de la reconstrucción social, el mapa curricular debe de estar basado en explotar las motivaciones de los actores educativos. La atracción emocional debe de hacer que el alumno se sienta identificado con el contenido educativo que se le impartirá, esto porque los estudiantes podrán aprender de mejor manera mientras los conocimientos guarden relación directa con aspectos que ellos observan en su vida diaria (Edwards, 1991, p. 26).

Las dos posturas, la de la eficiencia social y la de la construcción social, no son dispares a mi parecer, dado que puede existir un planteamiento donde se de relevancia a los dos paradigmas. Es posible que exista un modelo educativo basado en incrementar las capacidades de los jóvenes para ingresar al mundo laboral, pero por otro lado también puede tener un aspecto que resalte el aspecto individual del alumno.

En sí, yo creo que cualquier modelo educativo que se considere eficiente debe de intentar reunir los dos tipos de cualidades, las autoridades educativas deben de comprender el ambiente en el que se desarrolla actualmente. Primeramente, vivimos en un mundo globalizado que nos obliga a elevar las capacidades productivas para ser competitivos contra el resto de las naciones; pero por otro lado, la conformación de los actores se da en un principio con un carácter individual, durante esta etapa se sufre un proceso socializador que tiene como efecto el ir formulando toda una cadena de valores y emociones que afectaran el desarrollo de las personas.

En si ninguna de las posturas es buena o mala en esencia, cada una responde a una serie de objetivos planteados por las autoridades de un país dado; por tanto la medición de la calidad educativa debe de ser medida por otra variable, esta tendrá que responder a los objetivos y fines que se busquen de esta. Para que la calidad educativa se considere como buena esta deberá ser relevante y responder los propósitos que son importantes para la sociedad (Concheiro, 2008, p. 39).

Los objetivos, como se vio anteriormente, pueden estar dictados por organismos internacionales, esto afectara la postura que se imponga en un país dado; para observar este tipo de relación a continuación se estudiara el papel que ocupa la calidad educativa en aquellas organizaciones, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), o la UNESCO, para después pasar al ámbito nacional para comprender que tipo de postura se sigue al momento de delinear una política educativa que tiene por objetivo incrementar la calidad.

2.2. Concepto de Política Pública

El término *política pública* surge en la década de los 50s y tiene como padre fundador a Harold D. Lasswell. Este autor tenía como objetivo establecer un nuevo enfoque en el estudio de las políticas; este nuevo enfoque estaría marcado por un modelo de estudio multidisciplinario. En palabras de los investigadores Valencia Agudelo y Alexis Álvarez (2008, p. 95), “la ciencia política se convertiría, según Lasswell, en una ciencia tributaria de las ciencias de las políticas, al igual que lo harían las demás ciencias sociales y brindaría sus elementos metodológicos y conceptuales para el estudio del Estado y la política”. Al mismo tiempo, Lasswell intenta implementar una nueva herramienta hasta ese momento olvidada por la mayoría de las ciencias sociales; esta sería la del uso de los métodos cuantitativos (Lasswell, 1992, p. 85). La necesidad de recurrir a esto fue porque, a diferencia de ciertas ramas como la economía, el resto de las ciencias humanas no mostraba avances en cuanto a resultados comprobables se refiere.

Hasta este momento, el desarrollo de las políticas públicas se mantiene en un ambiente meramente académico o especializado, lo cual de dejarlo así nos provocaría caer en un grave sesgo, por lo que hay que agregar otro aspecto inherente al concepto a analizar; este será el de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Para esto se necesita la creación de un régimen político que vaya acorde a las nuevas necesidades, por lo mismo, “se puede advertir que la definición ampliada de política pública que proporcionamos presupone del mismo modo, un concepto de Estado ampliado que admite la concurrencia de diversos ámbitos de gobierno y múltiples actores de la sociedad civil en variados espacios públicos” (González Madrid, 2007, p. 247). Entonces aquí se observa la exigencia de un gobierno con apertura democrática en la que no existan relaciones verticales entre gobernantes y gobernados, sino que exista un espacio institucionalizado en el cual ambos actores puedan concurrir para poder exponer sus demandas y posibles soluciones.

Entonces, ahora ya se pueden dilucidar diversos aspectos que resultan de vital importancia para poder comprender el concepto de políticas públicas, un aspecto que podríamos resaltar es la nueva forma en la que se llevaran a cabo los procesos de toma de decisiones, ya que no existirá una visión unilateral, en cambio las nuevas políticas serán delineadas por una gran cantidad de actores entre los que se podrían

encontrar; el aparato gubernamental, investigadores, académicos, organizaciones civiles e incluso órganos internacionales (González Madrid, 2007, p. 244-245).

Al mismo tiempo en esta nueva fórmula se implementarán nuevos principios, estos serán; la racionalidad, la descentralización, el interés público y la participación social (González Madrid, 2007, p. 244-245). Esta nueva fórmula para ser considerada como tal establece una nueva relación entre los diversos actores, dicha relación estará caracterizada por la existencia de un sistema democrático y sugiere que exista cierto nivel de institucionalización al interior del régimen, al mismo tiempo deben de existir niveles de legitimidad que aprueben las resoluciones dictaminadas, esta legitimidad se ganara gracias a que previamente debe de existir una deliberación ciudadana y al mismo tiempo, tanto la creación de la propuesta, como los resultados que se obtengan de su implementación deberán estar bajo un alto grado de transparencia y rendición de cuentas (Berthin, 2010, p. 3)

El problema surge cuando se intenta establecer qué papel debe de ocupar la ciudadanía en el proceso de elaboración de las políticas, como hemos visto existen algunas visiones en las que el papel de la ciudadanía resulta preponderante, pues se cree que al mantener el gobierno relaciones horizontales, esto permite que los ciudadanos también tengan la libertad de acción en los temas de su interés; pero esta es una visión que no comparte siquiera el padre fundador de la política pública, ya que este vio a la política pública como un nuevo enfoque en el que intervendrían diversas ramas de la ciencia para poder implementar nuevas políticas que tendrían como característica el haber sido creadas bajo el sello de la razón y de la buena administración (Valencia Agudelo y Álvarez, 2008, p. 98). A su vez un pensamiento que sigue la línea de Lasswell establece que “las políticas públicas deben entenderse como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno (elegido democráticamente y preferiblemente en consulta de la ciudadanía) para solucionar los problemas, que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios, tomando en cuenta siempre los recursos disponibles para su elaboración” (Berthin, 2010, p. 3).

Como se ve, existen dos corrientes donde el punto de divergencia surge en cuanto al papel del ciudadano, para no caer en ciertos errores en el futuro de la investigación se especificara que el termino de política pública no puede caer en términos absolutos, donde la participación ciudadana establezca que acción puede ser considerada como política pública y cual no, por lo que no se dará un peso tan importante al accionar ciudadano. Esto no quiere decir que se limite el actuar de la sociedad, a lo único que se limita es que este forme parte en el proceso de elaboración de cierta política, pero al mismo tiempo el gobierno debe de promover espacios en los que la ciudadanía exprese sus demandas y al mismo tiempo debe de proveer los canales idóneos para que dichas demandas tengan solución o al menos ingresen a la agenda política, ya que si no se da esto si se podría estar hablando de políticas tomadas de forma unilateral.

Una cuestión que también es característica de la definición de política pública y que a mi parecer resulta fundamental, es la de la racionalidad técnico-científica con la que se crean las decisiones al interior del aparato gubernamental, esto tiene que ver con el carácter multidisciplinario manejado por Lasswell y que ya ha sido desarrollado a lo largo del trabajo. Otra facultad que tiene este carácter técnico-científico, es que logra diferenciar el estudio de lo político con el enfoque de las políticas públicas, esto porque; el primero lo que estudia es básicamente la lucha por el poder y su mantenimiento, mientras que el segundo se orienta a determinar aquellos problemas que son de carácter público y se encarga de encontrarles las mejores soluciones con base en lo que ya se ha llamado la racionalidad técnico-científico (Ejea Mendoza, p. 2-3).

En cuanto al tema de la racionalidad no parece existir mayor debate, pues todos los teóricos de las políticas públicas parecen manejar un punto en común, es necesario implementar ciertas medidas que ayuden a elevar los grados de especialización y profesionalización en la creación de políticas, por esto mismo no se ahondara más en este aspecto ya que aunque sea una visión muy sintética parece que a su vez es concisa y va de acuerdo con la realidad del término a definir. Solo algo que se deriva de la cuestión de la racionalidad es el aspecto de que de ahora en adelante el proceso de toma de decisiones debe de tener una característica que no puede ser soslayada; esta será que en dicho proceso debe de hacerse un análisis adecuado en cuanto a la factibilidad de las políticas a implementar, esto permitirá no crear soluciones irrealizables, pues de ahora en adelante será necesario unir lo deseable con lo posible, ya que gracias a un mejor estudio se a dilucidado el hecho de que en la creación de las políticas inciden la identificación de los actores inmiscuidos, y al mismo tiempo sus creencias y motivaciones, al mismo tiempo se debe de saber con cuántos recursos se cuenta para llevar a cabo la encomienda presentada (Meltsner, 1992, p.367).

En cuanto a lo anterior, se observa un cambio radical que va en consonancia con el nuevo enfoque que se quiere dar al uso de las ciencias como solucionadoras de problemas públicos, ya no se concibe al gobierno como el único ente capaz de dar solución a diversos conflictos, y que además, dicha solución es arbitraria, de ahora en adelante el gobierno es un simple actor más; y que trabaja dentro de un entorno donde existen infinidad de actores que también intentan incluir su propia agenda para beneficios de su grupo, por lo que de ahora en adelante las propuestas implementadas tienen que ir enfocadas a dar solución a la mayoría de las demandas expuestas.

Otra característica de las políticas *públicas* es que su implementación es a largo plazo, esto es, que “lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente {...}. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública” (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009, p 6). Entonces, de aquí se infiere que no cualquier acción de gobierno puede ser considerada como política

pública, ya que existen diversas acciones que, por su misma naturaleza se plantean a corto plazo y solo tienen por objetivo resolver un problema en concreto.

De lo anterior me atrevo a decir un aspecto más de las políticas públicas, estas tienen que tener propósitos transversales, pues la experiencia demuestra que en la mayoría de los casos, aquellos problemas que requieren de soluciones a largo plazo son aquellos que tienen una serie de causas multifactoriales, por lo que su solución no solo debe de atenerse a una visión demasiado rígida, sino que debe de comprender o asimilar que la respuesta más efectiva también es la que resuelve la mayoría de las distintas aristas de un problema específico.

Estos problemas transversales, y el hecho de que las decisiones tomadas deben ser planteadas a largo plazo, provocan que el concepto de políticas públicas tenga que ser llevado a cabo a través de un **ciclo**, pues estas no deben de ser vistas simplemente como un proceso más y al mismo tiempo no se puede resumir a una interacción que permite la comunicación entre Estado, ciudadanía, sistema político y los diversos actores que influyen. Ya que al ser establecido como un proceso este requiere pasar por una serie de etapas que serán conocidas como el ciclo de las políticas públicas (Berthin, 2010, p. 1-2).

Al parecer, si existe un consenso en que las políticas públicas invariablemente deben de responder a una serie de pasos para lograr su correcta formulación; en lo que no existe consenso es en las diversas etapas de esta. Por un lado se plantean tres pasos, que serían los siguientes: “el proceso de las políticas públicas puede desagregarse para fines analíticos en etapas; actualmente existe bastante consenso en incluir al menos las siguientes:

- La formulación, que se basa en un diagnóstico y definición del problema, para generar y analizar sus alternativas de solución; con la finalidad de seleccionar la que se considere más apropiada.
- La implementación, que debería corresponder a la puesta en práctica y control de la formulación anterior (en forma concomitante) mediante la toma de decisiones operativas y acciones concretas destinadas a incidir en el problema público original, pero que, en la práctica, puede distanciarse de la etapa anterior.
- La evaluación, consistente en una investigación interdisciplinaria aplicada, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes y calificar su grado de efectividad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones (reformulación), que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada y contribuyan a la rendición de cuentas y a la generación ciudadana” (Cardozo Brum, 2013, p. 126).

Mientras que existe otro investigador que plantea 7 pasos; 1) problema, 2) definición del problema; 3) identificación de alternativas; 4) evaluación de opciones; 5) selección de opciones; 6) implementación y 7) evaluación (Ejea Mendoza, p. 9-10). Por lo tanto, existe una gran disparidad en cuanto a los pasos que se sigue para la formulación de una política pública.

Para la presente investigación se adoptara la teoría de que el ciclo de las políticas públicas corresponde a 3 pasos, ya que las cuestiones que analizaremos serán las de los objetivos o la formulación de una política y que resultados se obtuvieron.

Pero si bien existe discordancia entre los pasos del ciclo, todos manejan un aspecto en común, todas las partes que componen a dichos pasos no son lineales sino que una se superpone a otra y se interrelacionan en un círculo benéfico. Es necesario recalcar que la etapa de evaluación no supone el final de una política, sino más bien significa el comienzo una vez más del ciclo ya que de la evaluación surgen distintos problemas que tienen que ser reformulados y replanteados (Cardozo Brum, 2013, p. 126).

Es necesario establecer que el área de las políticas públicas es muy extensa, por eso resulta necesario acotarlo al área de interés; por lo mismo a continuación se establecerá que se entiende por política educativa.

Antes de establecer qué se entiende por política educativa es necesario establecer el significado de la educación, su importancia, y explicar por qué debe de ser un área de acción de gran importancia para el Estado. El término de educar se puede entender cómo, “educar es instruir, es decir, es transmitir conocimientos y técnicas, saberes y habilidades; pero también humanizar, en el sentido de formar en la sociedad, en el compromiso para con los demás, en la disciplina para plomeñar el individualismo a ultranza que lleva el egoísmo extremo y la esterilidad moral.” (Martinez, 2000, p. 35). Entonces la educación tiene que cumplir dos tareas; en primera, lograr el desarrollo personal del individuo para que este con nuevas herramientas pueda alcanzar mejores niveles de vida; y en segunda, la educación debe de cumplir una tarea social para de esta forma diseñar directrices o una visión que vaya acorde a las necesidades de una población dada.

Pero no toda la educación es la que se recibe en un instituto escolar pues existe tanto la educación formal como la informal, “la distinción entre la educación formal y la informal es importante. En primer lugar, porque en nuestro medio hay muchos factores que educan, los cuales pueden impartir enseñanzas que refuerzan las de la escuela, que la estorban o que no tiene ninguna relación con ella” (Broudy, 2007, p. 20). Por eso es necesario entender de qué forma se afecta la instrucción educativa impartida en la escuela por los demás factores que al interior de la sociedad son capaz de educar y moldear la percepción de la niñez, uno de estos factores son; los medios de comunicación, familia, círculo social etc.

Ante esto es necesario establecer qué papel tendrá en la educación el gobierno y cuáles serán sus capacidades para su correcta implementación, esto con el objetivo de obtener los mejores resultados posibles; ante esto “el papel del gobierno en la educación aumentará o disminuirá, según esta afecte a sectores grandes o pequeños del interés del bienestar público” (Broudy, 2007, p. 95). Entonces, la injerencia del gobierno en dicho ámbito varía de país en país, pues no todos toman tan en serio el papel transformador de la educación. Ante esto es necesario entonces estudiar que política educativa se sigue en el país a estudiar, para conocer de esta forma cuáles son los objetivos que se buscan en dicha materia. Por lo anterior, es necesario establecer qué se entiende como política educativa:

Sin duda, la participación del Estado, entendido este como concepto que dirige la atención hacia las cambiantes relaciones de gobierno, la escolarización y la formación de los profesores, constituye un elemento importante porque asume un papel fundamental en la formación de la sociedad civil, ya que la regulación social del “yo” es fundamental para la creación de la voluntad, el deseo y el valor en la sociedad. El Estado supervisa y certifica, en tanto que la escuela, por su parte, produce la disciplina moral, cultural y social de la población. De hecho, en la mayor parte de los casos la pedagogía interviene promoviendo reglas y modelos, a través de las cuales se clasifican las experiencias y se ofrecen procedimientos para ordenar lo que se ve, para pensarlo y actuar sobre ello. No obstante, esta configuración de la conducta no promueve solo lo que deberíamos ser, sino que también procesa el rechazo o la exclusión de lo que no encuadra en los espacios normalizados” (Cruz Pineda, 2010, p. 9).

En otros términos, se observa que la política educativa es una cuestión que inmiscuye el papel del Estado como eje rector de las relaciones sociales y la escuela es el campo de adoctrinamiento de la sociedad, por lo mismo, cualquier política educativa tiene por objetivo el implantar una serie de valores y conductas que se encarguen de legitimar a un sistema de gobierno; en esta cuestión la escuela es la encargada de establecer las reglas de conducta dentro de una comunidad dada.

La política educativa es de vital importancia, por el hecho de que es la forma más sencilla de legitimar a un régimen, y al mismo tiempo se encarga de reducir las posibles revueltas sociales. En pocas palabras el Estado tiene la obligación de establecer y regular el tipo de relaciones que se darán dentro de su territorio, tratando de inhibir cualquier tipo de conducta que pueda resultar perjudicial para la sociedad.

2.3. Planteamiento internacional del FMI, OCDE y UNESCO.

Los organismos internacionales al igual que los gobiernos nacionales son capaces de delinear una serie de objetivos que debe de buscar la política educativa; esto con la intención de establecer principios de lo que se debe de buscar y la forma en que se

lograra, a continuación se estudiarán los principales planteamientos expuestos por dichos organismos.

La primera institución es el Fondo Monetario Internacional (FMI), dicho organismo fue creado en el año de 1944, su origen tuvo lugar en Bretton Woods; este organismo tenía por objetivo el establecer un marco para la cooperación entre los países miembros para de esta forma lograr mantener una economía estable y próspera (FMI, 2015, p. 1).

La forma de acción del FMI es a través de programas de asesoría en materia de política económica; otra capacidad que tiene es la de otorgar préstamos a los Estados miembros los cuales tienen por objetivo el resolver problemas derivados de la balanza de pagos (FMI, 2015, p. 1).

Mucho se ha dicho sobre el actuar de dicho organismo, pero como no es tema del presente trabajo el analizar esta discusión nos limitaremos a la siguiente aseveración; el Fondo Monetario como organismo internacional altamente legitimado en aspectos referentes al ámbito económico es capaz de emitir una serie de lineamientos que son capaces de afectar la política interna de sus países miembros. A continuación se establecerán los principios del FMI en cuanto al tema de calidad educativa se refiere.

Desde los años 90s el FMI ha sido una organización interesada en mejorar la educación a nivel mundial ya que en el año de 1990 se realizó una conferencia mundial sobre educación, esta fue celebrada en Tailandia, en esta reunión los países participantes convinieron en la necesidad de alcanzar la educación primaria universal, diez años más tarde se ratificó dicha meta en el Foro Mundial sobre la Educación celebrada en Senegal. (Mingat y Winter, 2002, p. 32).

Pero este interés no proviene de una cuestión meramente moral sino que obedece a que el organismo ve a la educación como una herramienta para alcanzar el desarrollo económico, esto porque; existe una relación entre adultos que no cuentan con las destrezas básicas y las dificultades que estos encuentran para encontrar trabajos bien remunerados y de esta forma salir de la pobreza (Hillman y Jenkner, 2004, p. 1). De esta forma se cree que, la formación de capital humano debe ser la principal arma con la que se combatirá la pobreza, el crecimiento económico será más acelerado mientras la fuerza laboral de un país esté más preparada (Mingat y Winter, 2002, p. 32).

Pero la calidad de la educación no está relacionada con las tasas de matrícula de los países, estas tasas se refieren a la proporción de niños en edad de cursar la educación básica y que están registrados en algún centro escolar; más bien la calidad educativa tiene que enfocarse en el futuro rendimiento y los niveles de productividad de los estudiantes, ya que, según el FMI existe un menor aprovechamiento en los países pobres respecto a los más desarrollados (Mingat y Winter, 2002, p. 33).

Pero la educación no es un factor independiente, sino que es un valor que se interrelaciona con otros y al juntarlos tendrá como resultado el lograr el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (Mingat y Winter, 2002, p.35).

Como se observó con los anteriores párrafos la visión de la FMI en cuanto a la calidad educativa responde a los lineamientos del paradigma de la eficiencia social, esto porque se intenta responder a las necesidades de un país desde el espectro de incrementar sus capacidades productivas para de esta forma atraer la inversión externa.

En ningún momento se hace referencia al carácter heterogéneo de los países miembros, en cambio, se analiza la situación partiendo de una visión poco pluralista e incluyente; a través de esto se dejan de lado ciertas características las cuales pueden provocar que la política educativa seguida no se pueda implementar de forma correcta debido a que no cuenta con los medios adecuados que vuelvan factible dicha política.

Existen ciertos la política educativa seguida no responde a las necesidades de la población, por lo que la población siente como externa e intrusiva cualquier programa diseñado por las autoridades; cabe la posibilidad de que los padres no manden a sus hijos a la escuela porque sienten que las aptitudes ahí desarrolladas no son necesarias para el ingreso a la fuerza laboral en una región (Hillman y Jenkner, 2004, p. 5).

Pero al mismo tiempo de que se intenta implantar una visión unitaria de los objetivos que la educación debe de tener, el FMI también expresa otra característica en cuanto al tipo de relaciones que se deben tener en los centros escolares, para de esta forma alcanzar más efectividad para el logro de la tan ansiada calidad educativa.

Dada la excesiva centralización gubernamental el aparato administrativo puede redundar en ciertas deficiencias que provoquen falencias en el sistema educativo, por tanto es necesario dar mayor protagonismo a los diversos actores relacionados con el tema de la educación. Por lo general, la comunidad puede vigilar de forma más eficiente el desarrollo educativo de su región, esto porque sus miembros pueden reconocer de forma más sencilla las circunstancias que provocan el bajo rendimiento escolar. La injerencia de estos actores puede ayudar a implantar un sistema educativo más idóneo que ayude a resolver los problemas que no permiten incrementar la calidad educativa (Hillman y Jenkner, 2004, p. 12).

De esta forma se encuentran dos visiones que a mi parecer resultan contradictorias, por un lado se establece un esquema extremadamente centralizado, en este la autoridad educativa delinea los programas con el objetivo de incrementar la calidad educativa para de esta forma incrementar la productividad y acelerar el crecimiento económico del país.

Por otro lado se cree que al darles mayores herramientas de gestión a las comunidades, estas podrán resolver las principales dificultades que los aquejan. La

contradicción viene por el hecho de que; es posible que los problemas a los que se enfrenta una comunidad vayan en contrasentido a la dinámica nacional, puesto que una región dada puede entender que su forma de desarrollo no tenga que ser alterada por los efectos de la globalización y por el modo de producción imperante a nivel mundial.

Otro organismo que delinea proyectos educativos basados en el principio de calidad educativa es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en ingles); este organismo se fundó en noviembre de 1945, tiene por objetivo el crear un marco idóneo para propiciar el dialogo entre las civilizaciones, las culturas y los pueblos, esta relación se dará bajo el respeto a valores comunes.

Este dialogo debe de fomentar el desarrollo sostenible de los países para poder reducir la pobreza. Así mismo la UNESCO tiene como misión consolidar la paz entre las naciones, erradicar la pobreza y promover el diálogo intercultural; esto se lograra a través de la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información (UNESCO, 2009, p. 2-3).

En cuanto a la concepción de calidad educativa la UNESCO en el texto “Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos” (UNESCO, 2014), no logra establecer un parámetro bajo el cual se pueda entender la concepción que se tendrá de calidad educativa; esto porque solo establece el camino que se debe de buscar para que un país logre dotar a sus habitantes de las competencias básicas (UNESCO, 2014, p. 4). El problema es que no se da a entender cuáles serán consideradas las competencias básicas, esto deja un amplio margen de maniobra por lo que no se podría hacer una aseveración de la delimitación establecida por el organismo.

Un acercamiento donde sí se puede observar ya un cierto punto de partida es en otro texto; en este la calidad educativa tendrá relación con el nivel de logros obtenidos en el área educativa a través de los programas oficiales (UNESCO a través de Chacón Lara, 2010, p. 89). En esta definición se observa una visión netamente cuantitativa, dado que, la única variable analizable es en cuanto si se cumplieron las metas establecidas en un programa educativo; lo anterior, provoca que se deje de lado el papel protagónico que deberían de ocupar los diversos actores que participan en el proceso educativo.

Así mismo, la UNESCO reconoce a la educación y a la formación de recursos humanos como dos factores que permiten la generación de las capacidades de los individuos para desarrollarse (CEPAL-UNESCO, 1996, p. 7). Esta visión deja entrever una lógica que sigue la concepción de la racionalidad social, al igual que la visión del FMI la UNESCO ve a la educación como una herramienta para que los países se logren insertar en un mundo globalizado, donde las ventajas comparativas permiten el desarrollo de los países.

Esta concepción se dio por el agotamiento de un sistema de desarrollo basado en la exportación de productos básicos, y al mismo tiempo se estableció un modelo basado en la sustitución de importaciones (CEPAL-UNESCO, 1996, P. 15), entonces se dio un viraje en la política interna de los países, los cuales ante una creciente deuda exterior tuvieron la obligación de abrir sus mercados a las inversiones extranjeras; esto provoco que aquellos sectores de la población que no tenían la necesidad de desarrollar sus capacidades anteriormente, se vieran, de pronto, invadidos por nuevas tecnologías para las cuales ellos resultaban ineficientes.

La nueva visión, derivada del cambio político, señalaba que el progreso técnico constituía, uno de los principales factores para que los países desarrollaran una creciente competitividad, esto con el objetivo de poder insertarse en la economía global, para de esta forma asegurar su crecimiento y desarrollo. Este nuevo enfoque supone contar con recursos humanos adecuados y con la capacidad de agregar valor intelectual y progreso técnico en su región (CEPAL-UNESCO, 1996, p. 18).

Otro análisis que permite reforzar la visión de la racionalidad social de la UNESCO, se observa cuando se asevera que, si bien existe una expansión educativa esto no va en concordancia con el perfil educativo. Al mismo tiempo, la expansión educativa no fue acorde con las necesidades de la sociedad y no genero igualdad de oportunidades (CEPAL-UNESCO, 1996, P. 34). Pero cuales son las necesidades de la sociedad, al parecer y siguiendo el perfil de los lineamientos emitidos por la UNESCO, la necesidad de la sociedad parece ser una visión unilateral en la que el único objetivo es alcanzar un alto grado de crecimiento económico.

Pareciera como si las políticas educativas no contemplaran a los individuos a los que va dirigido, sino que más bien, los programas educativos fueran elaborados desde una formulación macro, donde todo se ve como un conjunto, dejando de lado las diferentes especificidades que presentan las diversas regiones. En el mismo texto se establece que la educación y el conocimiento son parte esencial de la identidad cultural de los pueblos (CEPAL-UNESCO, 1996, p. 59), visto desde esta forma pareciera como una visión que intenta asemejarse a la concepción de la reconstrucción social, pero esta posibilidad se rompe líneas más abajo cuando se establece que la identidad cultural es, en pocas palabras, la cultura democrática y la participación ciudadana (CEPAL-UNESCO, 1996, p. 59).

No todos los tipos de civilización tienen como ideal el instaurar un régimen democrático, y no por esto deben de ser segregadas, por el simple hecho de no seguir un patrón establecido por una autoridad central que no guarda relación alguna con las regiones afectadas. La definición de identidad cultural, en mi opinión, no puede tener una visión tan sesgada, la identidad debe de defender y hacer respetar las diferencias entre las diversas comunidades y al mismo tiempo debe de establecer canales de comunicación entre estas, pero sin menoscabar la autodeterminación de cada una de ellas. Es claro que entre las diversas comunidades debe de existir coordinación y cooperación, pero al mismo tiempo se deben de respetar las diversidades.

Es por tanto incorrecto, y de cierta forma limitado, el tratar de imponer una identidad cultural basada en un espíritu democrático, esto porque; el espíritu democrático, a mi forma de ver, no se reduce al juego de las elecciones, es una forma de vida basada en el respeto a las libertades de los demás individuos.

Al igual que el FMI se establece que el aparato central no puede llevar a cabo la puesta en marcha de las políticas educativas, por tanto es necesario descentralizar ciertas actividades a los sistemas locales; pero este proceso de descentralización trae, una vez más, efectos perniciosos que no redundan en una mayor autonomía para las unidades escolares, esto porque; lo que se busca es buscar la descentralización pero asegurando cierta coherencia nacional lo cual garantice una equitativa distribución de oportunidades y resultados (CEPAL-UNESCO, 1996, P. 41).

Anteriormente establecí que la lógica de descentralización traería efectos perniciosos si se siguiera la lógica expuesta, a continuación tratare de explicar el porqué. Lo que se está buscando es delegar funciones más que nada administrativas, no se está fomentando que se amplíen los márgenes de maniobra para las unidades locales, entonces esto acarreará el efecto siguiente; el aparato central delinea las directrices a seguir, esto con el objeto de mantener un esquema educativo estandarizado, por lo tanto la función de los aparatos locales es seguir un programa que no guarda relación alguna con las vicisitudes a las cuales se enfrenta en su región, dejando a este aparato como un simple ejecutor eliminando su carácter innovador y creador.

Entonces la visión de la UNESCO pertenece a la corriente de la eficiencia social, donde se establece que el único objetivo de la educación es el de incrementar la capacidad de producción de un país, esto para lograr su desarrollo económico; derivado de esta lógica la teoría económica en años recientes ha adoptado el tema de la educación como un área de estudio porque de esta depende el factor de crecimiento económico (CEPAL-UNESCO, 1996, p. 45).

Al igual que las dos anteriores organizaciones existe otra de relevante importancia en el tema educativo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), esta tuvo su antecedente en la creación de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), esta fue creada en la postguerra para ayudar al proceso de reconstrucción de las economías europeas al finalizar la segunda guerra mundial. Su reconstrucción actual se dio en el año de 1961, y desde ese momento se planteó una misión; ayudar a los países miembros a generar un crecimiento económico sustentable, manteniendo estabilidad financiera para de esta forma ayudar al desarrollo económico a nivel mundial (OCDE, 2015, P.9).

Actualmente la OCDE cuenta con 31 países miembro, entre los que se encuentra México. A su vez, la OCDE se ha convertido en una plataforma donde los distintos países comparan sus experiencias en diversos ámbitos para poder dar respuesta a problemas comunes (OCDE, 2015, p. 7).

Por lo tanto observo una tendencia, las tres organizaciones aquí analizadas –FMI, UNESCO y OCDE-, se conciben a sí mismas como centros donde confluyen los países para encontrar experiencias relacionadas a los problemas que enfrentan particularmente para, de esta forma, darles una mejor solución. Pero yo veo desde otra perspectiva la injerencia que tienen estos organismos.

La tendencia globalizadora del mundo actual obliga a los países del mundo a adherirse a ciertos parámetros establecidos por instancias internacionales, entonces no es que los países busquen ingresar a dichos organismos más bien se ven obligados a ingresar para de esta forma asegurar el crecimiento económico nacional; esto a expensas de perder una serie de tradiciones y valores fuertemente arraigados en la cultura nacional.

En cuanto al tema de la educación la OCDE también establece una serie de postulados a través de los cuales se puede entender cuál es su concepción de calidad educativa. Para la OCDE la educación es una fórmula para lograr la recuperación económica; por lo mismo, la educación debe de proveer las competencias y conocimientos que requieren los individuos para insertarse al mercado laboral de una forma eficaz (OCDE, 2012, p. 2). La visión oficial se podría resumir como de un carácter pragmático, siendo que, al igual que las otras dos organizaciones, ven a la educación como un medio para lograr un fin meramente económico, dejando de lado que la educación puede ser un fin en sí mismo, siendo la fórmula para integrar toda una gama de valores en los estudiantes.

El trabajo de la OCDE es muy variado, además de que suele establecer acuerdos con países para configurar cierta política enfocada en cierta área, a través de estos acuerdos también es posible comprender su delimitación conceptual de calidad educativa.

Por ser el país que analizare tome en cuenta el Acuerdo de cooperación Mexico-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas (OCDE, 2010), en este trabajo se pone por objetivo; desarrollar una estrategia educativa con alcance a largo plazo, esto facilitara el crecimiento económico y por ende el mejoramiento de los niveles de vida de los mexicanos (OCDE, 2010, p. 4). Pero al mismo tiempo establece que el crecimiento económico se obtendrá gracias a un diseño de políticas públicas correcto, en el cual se tomen en cuenta el contexto y la factibilidad de la implementación (OCDE, 2010, p. 3).

Esto daría a entender que existe un compromiso por parte de la OCDE de respetar las especificidades de las naciones, permitiéndoles alcanzar el desarrollo económico de acuerdo a sus propias necesidades; pero una vez más esta visión resulta contradictoria con otro de los postulados del organismo. Para ellos los países miembros deben ser naciones que adopten los principios de la economía de mercado y donde se establezca un régimen democrático (OCDE, 2015, p.8). Entonces no es que

se respete el carácter único y de autodeterminación de una comunidad, más bien, se da por sentado que los países que deseen ingresar al organismo ya han establecido al interior de sus fronteras, una visión homogénea.

Al igual que el FMI y la UNESCO, la OCDE cree importante establecer un nuevo tipo de relación entre los diversos actores que conforman el aparato educativo; esto porque se establece que la forma de mejorar la eficacia escolar se dará a través de; liderazgo, gestión y participación social, con estos valores se deberá incrementar el desempeño de los estudiantes (OCDE, 2010, p. 6).

Esta nueva visión tal y como la veo, instala en un lugar preponderante tanto al centro educativo como a los padres de familia, estudiantes y trabajadores de la educación, ya sean; directores, profesores, supervisores, etc., en el documento que hace referencia a México, se menciona la necesidad de incrementar la autonomía escolar, esto con la intención de que la escuela pueda asignar recursos para resolver los problemas que ellos consideren necesarios (OCDE, 2010, p. 7).

Pero a mi consideración esto no cambia en si el plan de estudio, ni logra que los centros escolares introduzcan nuevos programas que aporten nuevas herramientas a sus alumnos, lo que sucede es que desde el centro se establecen una serie de valores, los cuales deben de ser cubiertos por las escuelas del país, lo único que se está fomentando con este nuevo tipo de relación es que el personal de la escuela pueda distribuir mejor sus ingresos a áreas donde se encuentran las falencias. Pero no se pueden crear nuevos problemas que no estén delimitados desde el centro, porque esto rompe con la visión homogénea del país, afectando el ingreso de inversión y de fuentes de trabajo.

Como hemos visto existen organismos internacionales capaces de influir en la delimitación de las políticas educativas de un país, para que de esta forma la visión adoptada vaya acorde a los lineamientos que se manejan a nivel mundial. Por esto mismo, ahora es necesario entender el planteamiento de las autoridades educativas en México, para de esta forma comprender que tan influidas están sus políticas educativas por la injerencia de los organismos internacionales.

2.4. Planteamiento del Gobierno de México en lo referente a calidad educativa.

Al igual que los organismos internacionales emiten lineamientos en cuanto a la calidad educativa, y a partir de estos establecen políticas para alcanzar sus objetivos, los gobiernos nacionales también tienen la responsabilidad de emitir su concepción de calidad, a partir de esta el gobierno establece políticas educativas que tienen por objeto alcanzar una serie de requisitos para cumplir con su concepción de calidad educativa.

El gobierno de México no se queda atrás en esta tarea, y es por medio de diferentes acuerdos o documentos donde se deben establecer los lineamientos a seguir, en

cuanto al concepto estudiado. A continuación se estudiarán cuatro documentos donde se encuentra la concepción de calidad educativa, esto con el objeto de analizar el enfoque que se le pretende dar desde el Gobierno de la República Mexicana.

Los documentos son; Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE), Plan de Estudios 2011, y un documento elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) titulado “El derecho a una educación de calidad: Informe 2014” (INEE, 2014). Al mismo tiempo se analizará el estudio originado desde la organización “Mexicanos Primero”, esto con el objeto de ampliar el panorama y estudiar la cuestión de la calidad educativa desde otro espectro, este estará caracterizado por ser un área donde la sociedad se organiza para emitir su opinión ante un tema dado; en este caso el educativo.

El primer documento a analizar será el PND, este Plan es realizado por cada gobierno de la República; en este se traza una ruta que deberá seguir el aparato administrativo del Estado mexicano. La creación de los planes de desarrollo están sustentados en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2013, p. 1).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establecieron cinco ejes rectores, los cuales debido a su importancia en el devenir del país fueron temas de discusión entre gobierno y ciudadanía; de esta forma se incluyeron diferentes apartados específicos en los que el gobierno debe actuar de forma más precisa. Los cinco ejes son los siguientes; México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global (PND, 2013, p. 9-10).

Como se logra observar, el tema de la calidad educativa es una de las áreas a las que presta mayor atención el gobierno federal; pero de nada servirá el que el tema educativo sea uno de los ejes rectores del actual gobierno, si en esencia no se establece que se entiende por calidad educativa, pues de esta forma no existirá ningún parámetro bajo el cual poder mostrar evaluaciones idóneas para observar si se alcanzaron los objetivos trazados.

Para el gobierno federal la experiencia mundial ha demostrado que los países que impulsan el área del conocimiento han logrado, de forma paralela un mayor crecimiento económico (PND, 2013, p. 59). A su vez, la oferta educativa debe adaptarse a los planes y programas de estudio, esto con el fin de conciliar los conocimientos obtenidos en las aulas con las necesidades sociales y los requerimientos del sector productivo (PND, 2013, p. 62).

De esta forma el Gobierno de la República Mexicana adopta la visión pragmática planteada por los organismos internacionales, en esta visión el objetivo es incrementar las capacidades del capital humano en los distintos países; con esto se logra incrementar el nivel competitivo de la clase trabajadora, ante este contexto es

más fácil atraer la inversión económica extranjera; lo cual, y siguiendo una lógica de mercado lograra mantener un crecimiento económico estable y prolongado.

Si bien existe una tendencia a encuadrar a la calidad educativa como un medio para insertarse de forma correcta en un mundo globalizado; y al mismo tiempo, incrementar la capacidad productiva para atraer la inversión extranjera, esta visión no es totalizadora pues existe un cierto margen que pondera el papel de la educación como un medio para incrementar valores personales además de ser un medio para defender la dignidad humana inculcando en los alumnos una serie de valores afectivos (PND, 2013, p. 59).

Siguiendo la lógica de enaltecer la dignidad humana, el gobierno federal es consciente de que el único camino para lograr una educación integral se dará gracias a alcanzar una sociedad culturalmente desarrollada, pues de esta forma dicha sociedad podrá entender de mejor forma su entorno y tendrá mejores herramientas para identificar áreas de desarrollo (PND, 2013, p. 63).

Pero si analizo la cuestión de la cultura, tal y como es manejada en el PND observo que esta no es tomada como un factor que permite defender el carácter heterogéneo de la sociedad; lo que se está haciendo es entender la cultura como un factor para descubrir áreas de desarrollo, pero esas áreas de desarrollo no están exentas de un paradigma de mercado; por lo tanto me atrevo a decir la siguiente aseveración, el gobierno federal tiene por objetivo el alcanzar una sociedad culturalmente desarrollada, pero la cultura que se intenta promover es la del mercado y la de la globalización.

Como ya se observó, del PND se derivan diferentes ejes bajo el cual actuara el gobierno federal, a partir de estas directrices se establecen diferentes líneas de planeación; ese aspecto está regulado en la Ley de Planeación en su artículo 23³. Derivado de esta responsabilidad, la Secretaria de Educación Pública (SEP) emitió el Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Este programa deberá establecer los lineamientos principales para alcanzar la calidad de la educación; a su vez, debe establecer las líneas de acción transversal que, por la naturaleza de la acción, corresponden al ámbito educativo (SEP, 2013, p. 19). De esta forma la SEP está obligada a dar una concepción de lo que para ella será considerada la calidad educativa. A continuación se dará un breve esbozo de su concepción.

Por ser una secretaria de Estado su concepción, en cuanto al tema de la calidad educativa, no debe de variar en demasía de lo establecido por el poder ejecutivo, pero, si bien, puede mantener ciertas líneas generales puede diferir en ciertos aspectos. El Programa Sectorial de Educación parte de la premisa de que la educación es un derecho fundamental, y por tanto debe de estar al alcance de todos. No basta con que los niños asistan a la escuela, sino que, su responsabilidad es promover la convivencia

³ Para más información sobre el artículo 23 observar la Ley de Planeación

social, el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad social a través del logro educativo. Por tanto, el sistema educativo nacional debe ser incluyente y deberá favorecer la equidad entre las personas (SEP, 2013 p. 23).

Hasta este momento se podría asegurar que la cuestión de la calidad educativa, tomada desde la concepción de la SEP tiende inclinarse al enfoque de la reconstrucción social, ya que, se pone como centro de atención el desarrollo del individuo en sociedad, pero este tipo de desarrollo no obedece a seguir ciertos parámetros establecidos por un entorno global dominado por una ideología de mercado.

En todas las cualidades que debe tener el sistema educativo, al menos las mencionadas hasta este momento, el objetivo, a mi entender, es poner como papel protagónico el desarrollo de las personas, esto con el objeto de poder relacionarse de mejor forma en su entorno, hasta este momento no se intenta manipular el entorno y de esta forma afectar el desarrollo del educando.

Pero al mismo tiempo de que se establece una cierta forma de actuar, donde el papel protagónico lo tienen las personas y su ambiente donde se desarrollan, la SEP es consciente de que el devenir nacional se ve afectado por el entorno externo; y por tanto, se establece que el país no podrá lograr el desarrollo deseado si nuestra sociedad no es capaz de insertarse en la llamada sociedad del conocimiento. Para poder participar en la sociedad del conocimiento de forma correcta es necesario el acceso a la información actualizada y oportuna (SEP, 2013, p. 23), esto requiere que se otorguen los medios adecuados para que la población haga suyas esas nuevas tecnologías, esto con el objetivo de sacarles el mejor provecho y explotar sus ventajas.

De lo anterior podría establecer un breve análisis; la SEP considera que los alumnos se desarrollan en dos contextos totalmente distintos y donde cada uno de los dos tiene sus distintas complejidades, estos dos mundos son los siguientes; el primero es el de un ser individual, que vive en una comunidad, la cual está cargada de valores y tradiciones y por tanto es necesario defender áreas como la de los derechos humanos, o la de la responsabilidad social.

Un segundo contexto es el del individuo como miembro de un entorno más amplio, en este caso miembro del mundo, si se puede llamar de esa forma, al ser miembro de este entorno el individuo requiere el uso de herramientas que le permitan su correcto desarrollo, es por tanto tarea de la SEP el que el sistema educativo provea de dichas herramientas a todos los sectores de la población.

Derivado de la premisa anterior, podríamos creer que la SEP, a través de su Programa Sectorial de Educación, trata de cuidar tanto el aspecto interno como el externo al momento de establecer los lineamientos curriculares para la formación de los alumnos; pero esta aseveración podría ser debatible si observamos el aspecto de las evaluaciones.

Como ya lo hemos mencionado, la calidad, cualquiera que sea su especificidad, ya sea la calidad de un producto, la calidad respiratoria o en nuestro caso la calidad educativa, requiere de un cierto tipo de medición bajo el cual observar sus logros y retrocesos. El problema de la concepción de calidad educativa de la SEP es que su medición la hace con referentes internacionales, marcando la buena, o mala calidad educativa dependiendo de los resultados obtenidos en pruebas como PISA y ENLACE. Si bien la prueba ENLACE es de carácter nacional, su planteamiento está elaborado bajo las mismas fórmulas que las establecidas en la prueba PISA, estableciendo, ambas, evaluaciones en el campo de las matemáticas, español y ciencias (SEP, 2013, p. 24) (SEP, 2012, p. 26).

De esta forma, creo que queda anulada la intención de dar cabida a la educación como un factor que potencialice las diferencias entre las diversas comunidades. Si solo existe un estilo para evaluar la calidad educativa es obvio que este tiene como intención la de homogeneizar a la población bajo un mismo esquema de desarrollo, y aunado a esto, la forma de evaluación no responde a las necesidades de la nación, sino que este es establecido bajo parámetros internacionales.

Por lo tanto, existe un claro objetivo, el cual sigue las líneas básicas del PND, este es el de ver a la educación como el medio idóneo bajo el cual fomentar diversas cualidades que permitan insertar al país como un proveedor eficiente de fuerzas de trabajo, capaces de responder a las nuevas demandas que el mundo globalizado impone a todas las naciones del mundo.

Por tanto, puedo afirmar que la visión al interior del gobierno federal y en sus distintas secretarías, es la de lograr otorgar las herramientas básicas para que la sociedad en su conjunto pueda hacer frente al complejo contexto mundial. Creo que si bien, existe una conciencia de que al interior del país subsisten diversos actores con diversas especificidades (SEP, 2013, p. 29-31), esto no quita el carácter homogéneo que se le pretende dar a la educación, tratando que todos los sectores de la población accedan a una educación de calidad; pero como ya lo mencionamos anteriormente ese acceso obedecerá al firme objetivo de establecer ciertos parámetros educativos que no guardan relación con la realidad nacional.

El documento que confirma el anterior punto de vista es el Plan de Estudios 2011, este es un documento que define las competencias para la vida, el perfil de egreso y al mismo tiempo los estándares curriculares y los aprendizajes esperados; todo esto con el objetivo de establecer el trayecto formativo con el cual deben de salir los estudiantes. Lo anterior debe de contribuir a la formación de un ciudadano con los valores democráticos, pero al mismo, debe de adquirir la capacidad de ser un ciudadano crítico y creativo para de esta forma cumplir con las necesidades que demanda la sociedad mexicana en el mundo actual (SEP, 2011, p. 25).

Lo que el plan de estudio 2011 plantea como objetivo, es el considerar al individuo como ser humano y como ser universal (SEP, 2011, p. 25); pero estos paradigmas no responden a los intereses particulares de ciertos sectores de la población. Uno de los primeros conflictos se encuentran cuando se insertan los valores democráticos como inherentes a toda la población mexicana; esto constituye un problema porque, a mi parecer, México no ha sido capaz de imponer o fortalecer la cultura democrática en sus ciudadanos, y ni siquiera lo ha logrado con la clase política del país, entonces no se puede tratar de fortalecer un valor democrático donde ni siquiera existen las bases correctas.

A su vez, el plan de estudios 2011 menciona que se trata de formar ciudadanos críticos y creativos, esto con el objetivo de que cumplan las necesidades que demanda la sociedad mexicana; pero esta sociedad tiene demasiadas vertientes, por lo que no existe una sociedad mexicana bajo la cual imponer un esquema de forma arbitraria, más bien nos encontramos con muchos sectores de la población que no responden al patrón impuesto por las autoridades. Esta diversidad si es comprendida por la SEP, pero a mi entender, si bien existe una comprensión de la diversidad cultural de la población, esto no quita el hecho de que todos los alumnos deben de salir con ciertas capacidades homogéneas que lo ayuden a insertarse en el contexto mundial como un actor dinámico, capaz de responder de forma efectiva a las necesidades que el mercado demanda.

Un problema que existe en la elaboración del plan de estudio 2011, es que si bien, se manejan las competencias que deberán adquirir los estudiantes y el perfil de egreso que obtendrán al concluir la educación básica, el plan no es tan específico como para establecer que perspectiva tienen dichas competencias (SEP, 2011, p. 38-40). En dicha sección, la SEP demuestra su carácter ambivalente, al tratar de no ser específico en cuanto a los logros que deberán obtener los estudiantes, pero dicha falencia no afecta tanto, ya que la concepción de calidad educativa, si bien no está bien establecido en el Plan de Estudio 2011 si se encuentra de forma más clara en el Programa Sectorial de Educación.

El problema de que no se defina el concepto de calidad educativa en el Plan de Estudio proviene del hecho de que este documento es el eje rector bajo el cual todos los actores deberán elaborar sus programas educativos; pero como la calidad educativa se encuentra como concepto mal definido, puedo asegurar, que ni maestros ni alumnos, o cualquier otro actor del sector educativo pueden desarrollar plenamente sus ejercicios atendiendo el proyecto de educación emanado del gobierno federal.

Otra forma de guiarnos, para observar las diferentes perspectivas que se dan a nivel nacional en cuanto al concepto de calidad educativa, es observando los planteamientos emitidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Dicho instituto es el encargado de coordinar el Sistema de Evaluación Educativa, a su vez debe evaluar la calidad y los resultados del sistema educativo nacional; su área de acción será la correspondiente a lo que se refiere al nivel básico y

a la educación media superior. Entre las tareas del instituto está el de diseñar evaluaciones, con el objetivo de medir la calidad de la educación, entendiendo que para esto confluyen diversos actores del sector correspondiente (DOF, 2013, p. 5).

Como se observó, uno de los principales planteamientos del INEE es el de evaluar la calidad educativa del país, por tanto, es imprescindible que el instituto cuente con una concepción clara de lo que se busca alcanzar cuando se hace mención de calidad educativa, es por esto que a continuación se intentara establecer la perspectiva que se quiere dar desde el INEE.

Al parecer, el instituto encargado de la evaluación educativa en México mantiene una visión que es congruente con los objetivos planteados por el gobierno; esto porque, el sentido que debe tener la educación provista por el Estado es el de formar de manera adecuada las competencias y las capacidades de los ciudadanos; esta formación no deberá, solamente, contribuir al desarrollo individual, sino que debe permitir el desarrollo de la sociedad en la que viven. La educación es vista como un medio para incrementar las capacidades y competencias de los individuos, de esta forma se aumentan los recursos humanos del país, lo anterior para lograr el desarrollo tanto económico, como científico y social (INEE, 2014, p. 105).

A su vez, el INEE relaciona a la educación con el capital humano, pues establece que, a una mejor educación las personas podrán incorporar mayores capacidades productivas, dichas capacidades serán recompensadas por los mercados pues se incrementaran las posibilidades de acceder a mejores empleos (INEE, 2014, p. 110).

La concepción emitida por el INEE, como ya lo dije anteriormente, no puede diferir a la directriz emitida por el gobierno, esto por lo siguiente; este es el instituto encargado de evaluar la calidad educativa, por tanto, no puede medir con patrones de análisis que difieran con el esquema de educación planteado, porque de ser así, las evaluaciones no guardarían ninguna relación con el objeto a analizar, en este caso la calidad educativa del sistema.

Al momento de mantener una compatibilidad con el sistema educativo nacional, en cuanto a lo que se entenderá por calidad educativa, el INEE es capaz de elaborar un método de evaluación que mida de forma correcta los alcances obtenidos en el área educativa. Es razonable creer que entre el instituto y el gobierno exista congruencia en cuanto a los objetivos que la calidad educativa debe de buscar como ideal.

Como ya se vio, existe cierta coherencia entre las diversas concepciones emanadas de los institutos analizados, pero es necesario observar si esta conexión también se encuentra con los miembros de la sociedad civil, para observar esto se analizará el planteamiento establecido por una organización llamada “Mexicanos primero”, esta es una asociación civil creada en el año 2005; la organización busca impulsar el derecho a recibir una educación de calidad en todo el país. El papel de la sociedad civil es un aspecto que se vuelve relevante para lograr alcanzar la calidad educativa, esto porque,

para lograr un cambio verdadero al interior del sistema educativo nacional se requiere la participación de cada uno de los actores sociales que se ven relacionados al tema educativo (Mexicanos Primero, 2014).

Mexicanos Primero se ha convertido en la asociación civil que más critica las políticas educativas impartidas por el gobierno. Además, en opinión de algunos investigadores, esta organización fue la que impuso la reforma educativa del año 2013 (Sánchez Hernández, 2013; Goche, 2014). Por la injerencia que tiene en el gobierno, es necesario entender qué concepto de calidad educativa es el que se concibe al interior de Mexicanos Primero.

En la visión de esta organización, la educación debe tener como finalidad última que el individuo participe de forma plena en la sociedad donde vive; pero la sociedad no es un espectro limitado, el cual se resume a la comunidad o nación en la que se vive. La única forma de asegurar el derecho a la educación es asegurarles a los niños las herramientas necesarias para poder participar en la sociedad a nivel global (Mexicanos Primero, 2011, p. 9).

Derivado de esta visión, podríamos asegurar que la concepción establecida responde a imponer una visión de calidad educativa que responda a generar capacidades en el proceso productivo del mundo actual; de esta forma se mantiene la visión pragmática antes observada en el gobierno. No quiere decir que no existan visiones que difieran de la visión oficial, pero estas perspectivas no tienen capacidad de acción al momento de delinear las políticas educativas, por tanto, a mi entender, resulta inocuo mencionar aquellos puntos de vista que no son capaces de influir en el sistema educativo nacional.

Como ya se vio en este capítulo, cada instituto es capaz de delinear una concepción de lo que entenderá por calidad educativa, estas definiciones se pueden dar tanto a nivel nacional, como internacional, y si bien el concepto tiene demasiadas dificultades al momento de establecer su definición, nos damos cuenta que entre cada organismo existe cierta congruencia.

El presente trabajo no tiene por objeto el establecer juicios de valor sobre los lineamientos establecidos dentro del concepto; más bien, lo que buscaba era plantear los diversos posicionamientos elaborados, para de esta forma lograr entender que objetivos busca el Programa Escuelas de Calidad (PEC), ahora bien, a raíz de lo establecido en este capítulo ya nos podemos hacer un breve bosquejo de los objetivos del PEC; pues ya tenemos una breve explicación de lo que se concibe por calidad educativa al interior del Sistema Educativo Nacional.

Capítulo 3

Autogestión como vía para incrementar la calidad educativa

Este capítulo tiene por objetivo explicar el segundo eje rector del Programa Escuelas de Calidad, dicho eje se enfoca en el tema de la autogestión como principal medio para alcanzar el logro educativo. En el capítulo se muestra, de forma breve, el concepto de autogestión empleado desde el área de la administración, pues donde tuvo sus orígenes; logrado lo anterior se presenta la concepción de la autogestión dentro del marco educativo, esto se logra mostrando las principales características que se buscan. Por último, se da un breve análisis de cómo es conceptualizado el tema de la gestión dentro del programa a analizar (PEC).

3.1. La autogestión como concepto derivado del área de administración.

Si bien, el concepto de calidad educativa es uno de los ejes principales dentro del Programa Escuelas de Calidad (PEC), al mismo tiempo otro eje rector es el de la autogestión escolar, esto como un medio para mejorar el aprovechamiento en las instituciones de nivel básico; esto queda establecido en el decreto del Diario Oficial de la Federación el cual establece lo siguiente, “El Programa es una iniciativa de la SEP que se orienta al fortalecimiento de la educación básica y de la autonomía de gestión de las escuelas” (Diario Oficial de la Federación, 2014, p. 6).

Pero el término de la autogestión educativa no es un tema exclusivo, sino que este se enmarca dentro de todo un entramado, convirtiéndose en solo un área más en donde se puede explorar el término autogestión. Por tanto, es necesario establecer donde surge esta nueva perspectiva de organización y cuáles son sus principales objetivos.

El término autogestión parte como un modo alternativo de organización, el cual está en contra del tipo de producción Taylor-fordista el cual fue el dominante desde la década de los 30s hasta principios de los 80s (Guerra, 2013, p. 5). Este modelo de producción se basaba en un esquema totalmente centralizado y vertical, en este se observaba la clara distinción entre los directivos y la fuerza de trabajo, bajo este paradigma se deben de establecer de forma clara las jerarquías que existen al interior de la empresa, dicho esquema concibe la diferencia entre la dirección, encargada de tomar las decisiones, y la fuerza de trabajo, encargada de efectuar dichas decisiones, y el único canal que puede existir es un área de comunicación esto con el objetivo de que no existan desfases entre cada área (Quintero, 2011, p. 22).

Como se puede observar, la anterior estructura representa un sistema totalmente centralizado en el cual los trabajadores no cuentan con ningún poder de decisión,

restándoles importancia al interior del entramado organizacional. El origen de la autogestión empresarial se puede rastrear en fundamentos de la corriente de la izquierda política, esto porque dicha forma de organización en su forma pura tendría por objetivo que los obreros adquirieran los medios de producción y con base en esto usarlos de una forma cooperativa (Guerra, 2013, 7-11).

Es por esto mismo que varios de los autores explican la autogestión como una forma de organización basada en la cooperativa de los trabajadores; a continuación daré un breve recuento de los conceptos de varios autores apegados a esta corriente de pensamiento.

En primer lugar Valeria Cantera y Sebastián Pérez (2015, p. 12) dan un punto de vista muy particular:

La autogestión empresarial existe cuando los propios trabajadores gestionan la empresa y son propietarios de los medios de producción. No siempre los modelos son puros, sino que en muchos casos revisten características que no serían propias de esta modalidad productiva (existencia de asalariados, asociación con inversores capitalistas, etc.).

En la misma sintonía, Antxon Mendizábal y Anjel Errasti (2008, p. 1), de la Universidad País Vasco, exponen lo que para ellos es la autogestión:

Se trata de un proceso que busca la transformación de las relaciones de producción. Presiona por lo tanto en este sentido hacia la superación de la organización capitalista del trabajo que históricamente ha mantenido una separación estricta entre tareas de dirección y tareas de ejecución; y entre el trabajo manual y el trabajo intelectual.³ Se trata por lo tanto de cuestionar el trabajo parcelado y la división del trabajo imperante en el mundo de la organización científica del trabajo y abordar los procesos productivos de la sociedad post-fordista, impulsando la horizontalidad, la rotatividad, el control social y la participación.

Por último, el autor conocido como Inauco, citado a través de Pablo Guerra (2013, p. 15) expone lo siguiente:

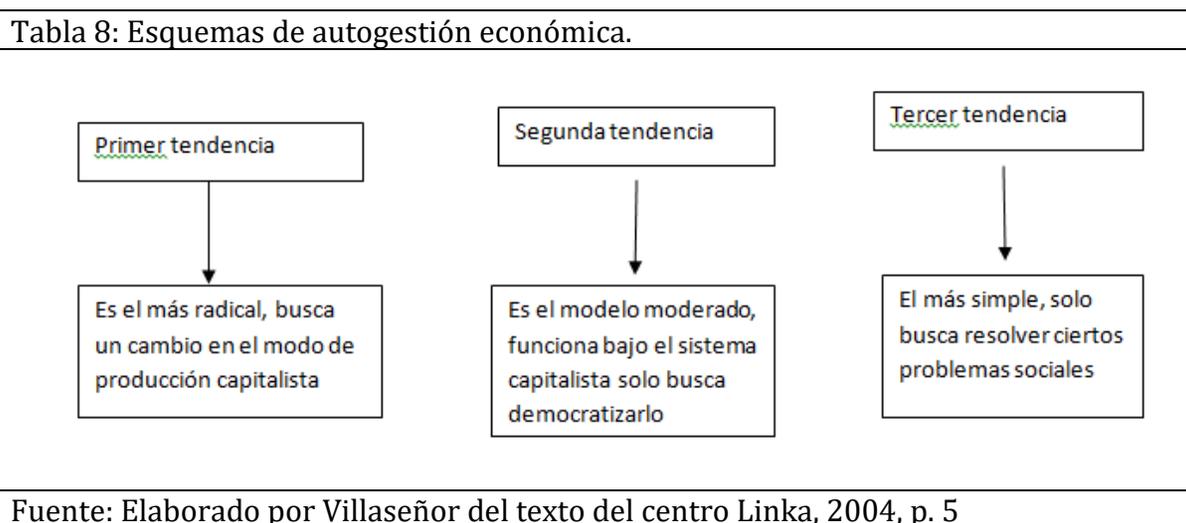
Hasta hace poco, la palabra autogestión hacía referencia a una alternativa. Por un lado el sistema de la acumulación capitalista, la privatización, la acumulación a partir de la competencia entre los intereses privados. Por el otro lado, la colectivización de intereses. Se consideraba entonces a la autogestión como la solución que permitía participar a cada uno de forma responsable en la gestión de los intereses colectivos.

Con estas citas queda clara la corriente que hace referencia a la autogestión como un medio inclusive para superar el modelo de producción capitalista, pero visto de esta

forma, a mi entender, la palabra autogestión esta sobrecargada de un valor que es imposible de ocupar, al mismo tiempo esta definición resulta improductiva para el análisis del programa PEC, pues este no intenta apropiarse de los medios de producción.

Entonces hasta este momento nos encontramos con dos visiones totalmente radicales; la primera la de una organización totalmente centralizada en la que es nulo el papel del trabajador, exceptuando su valor como fuerza de trabajo. Por otro lado, la visión socialista, si la podemos llamar de esta forma, da un peso excesivo al papel que podría tener la autogestión como motor de cambio dentro del sistema capitalista, por tanto resulta muy peligroso el uso de esta concepción.

Por tanto es necesario buscar un punto medio, el cual funcione para dar una correcta explicación de la autogestión dentro del programa analizado.



Para lograr lo anterior, nos enfocaremos en la propuesta elaborada por el centro Linka; para este centro existen tres principales tendencias en cuanto a los diferentes esquemas de autogestión económica se refiere, estas tres tendencias son designadas dependiendo su visión y su objetivo social. La primera tendencia es la más totalizante de todas, en esta se encontrarían las que buscan caminar hacia un nuevo sistema socioeconómico, alternativo de las actuales prácticas del sistema capitalista; la segunda hace referencia a aquellos modelos que se conciben dentro del sistema vigente, pero esto no los limita al tratar de buscar nuevos medios que correspondan a un sistema democrático más elevado dentro de las áreas empresariales, y por último, nos encontraríamos con aquellos proyectos que tienen pretensiones más modestas siendo su objetivo principal el resolver algunos problemas sociales (Lanki, 2004, p. 5).

Para demostrar esto de forma más sencilla se hará uso de un cuadro conceptual con el objetivo de establecer la diferencia entre las tres tendencias:

Para la presente investigación me será útil la segunda tendencia, esto porque, como se verá en el capítulo cuatro, el PEC no intenta resolver las contradicciones inmersas dentro del sistema capitalista, ni tampoco tiene una visión tan estrecha como la de resolver ciertos problemas sociales.

En cambio, la segunda tendencia hace referencia a algo que resulta muy importante, esto es la de incluir procesos democratizadores como medios para lograr una mejor organización; ante esto varios de los autores que hablan sobre la autogestión hacen referencia a que este no se engloba simplemente en el sector empresarial, sino que es algo que inmiscuye varias áreas de la vida humana, esta posición se observara a continuación con la ayuda de ciertos textos.

La complejidad del concepto autogestión, es que este no puede reducirse simplemente al plano de la organización de la empresa; y si bien si se incluye este apartado no se reduce simplemente a eso. Esto porque existe un proyecto autogestionario que incluye el ámbito social, cultural y económico basado en el principio de la participación (Guerra, 2013, p. 6).

Como se ve, lo que se intenta bajo el proceso autogestionario es el romper las viejas estructuras dominadas por estructuras centralistas, esto se lograra incluyendo formatos pertenecientes a los principios de democracia participativa, buscando un papel más activo de la sociedad, o la fuerza de trabajo en un determinado ambiente. De esta forma, la autogestión plantea la necesidad de una planificación, esta será congruente cuando se evita el burocratismo y fomenta la descentralización y la participación (Mendizabal y Errasti, 2008, p. 5-6).

Entonces, lo que se observa, gracias a lo referido hasta el momento es lo siguiente; la autogestión se ha convertido como una forma de organización, que si bien comenzó en el área empresarial se expandió de forma rápida y continua a diferentes áreas de la vida social. Lo que se busca con esta nueva forma de organización es la de dar un papel más activo a los sectores básicos dentro de una rama determinada, esto se logra introduciendo esquemas de democracia participativa dentro del proceso de toma de decisiones.

Ahora bien, como se ha establecido a lo largo de este trabajo, el tema central de la investigación es en lo referente a la cuestión educativa, más precisamente a la educación básica, por tanto es necesario establecer de qué forma se plantea la cuestión de la autogestión en materia escolar. Observar que tanto difieren estos planteamientos con los hasta ahora expuestos, o en su caso observar la congruencia que existe entre la concepción de autogestión, dentro de un marco general, y la que hace referencia a la materia educativa.

Como ya ha quedado claro, la autogestión educativa solo es uno más de los componentes que conforma un nuevo paradigma en el sistema de producción imperante basado en una distinta forma de la toma de decisiones; hago mención de

esto con la intención de establecer los límites a los que se enfrentara la elaboración del siguiente subcapítulo, el cual no tiene por objetivo el establecer a la autogestión educativa como una herramienta que por sí sola pueda revertir todo un proceso de alienación en la que quizá se encuentre la sociedad; en cambio, la definición si podrá establecer qué objetivos se buscan y en que pueden ayudar dentro del estricto marco educativo.

3.2. La autogestión analizada desde la educación.

Como se explicó en el subcapítulo anterior, el concepto de autogestión no se limita al campo de la administración, más bien, este concepto lo que busca es el lograr crear una nueva forma de organización basado en los principios de democracia participativa involucrando cada vez más a la sociedad civil.

Basándonos en lo anterior, es lógico que este fenómeno también tenga alcance en el tema de la educación, por tanto es necesario entender a qué se refiere cuando se hace mención del término autogestión educativa.

La gestión educativa se puede considerar como un paradigma de reciente cuña, esto porque tuvo sus orígenes en la década de los sesenta en los Estados Unidos, de ahí se exporto a la Gran Bretaña durante la década de los años setenta para llegar por ultimo a América Latina en los ochenta (Correa de Urrea, Correa y Valderrama, 2010, p. 2). Como se puede observar este campo del saber aún vive una etapa muy joven de evolución.

Al tener tan pocos años de existencia la gestión educativa ha seguido los principios generales de la administración, solamente aplicando los mismos principios al campo específico de la institución escolar; basados en estos principios a esta disciplina se le considera un campo de acción, cuyo objetivo es el estudio de la organización del trabajo al interior de los institutos educativos (Correa de Urrea, Correa y Valderrama, 2010, p. 2).

Algo que es muy importante resaltar es por qué se ha dado la evolución de una gestión centralizada, a un segundo momento de redistribución de funciones; a esto los investigadores anteriormente citados como Correa y Valderrama (2010, p. 4) exponen lo siguiente:

La administración moderna en sus orígenes fue definida por Fayol a partir de cuatro funciones básicas: planeación, organización, dirección y control. Este enfoque inicial corresponde a la escuela burocrática, clásica y científica donde la organización es concebida como un sistema cerrado, mecánico y excesivamente racional, orientado principalmente por el criterio de rentabilidad.

En un segundo momento de evolución de la disciplina, el ser humano se convierte en el foco de atención de la administración. Surge entonces el enfoque humanista, donde priman las relaciones humanas, con fuertes orientaciones de la psicología social. La organización en este modelo es concebida como un sistema natural, orgánico y abierto parcialmente en donde los elementos que la componen vinculan la integración y el esfuerzo de las personas hacia un mejor rendimiento institucional. Una definición de administración en este sentido es la propuesta por Koontz y O'Donnell como "La dirección de un organismo social y su efectividad en alcanzar objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes.

Entonces observamos como la evolución fue transformando un aparato, por así decirlo autoritario, por uno con un sentido más humano, donde se entiende que cualquier modelo organizacional funciona gracias a todas las partes que lo conforman, y no solo por los directivos o gerentes.

Pero todo este avance en el que se inserta el paradigma de la autogestión escolar depende de un contexto propenso a permitirlo; esto porque la escuela no es un ente aislado sino que se inserta dentro de toda una estructura social en la que desempeña una función específica (UNESCO, 1981, p. 18). Por lo tanto, la autogestión escolar funcionara solo si no entra en contradicción con los objetivos asignados en toda la estructura.

Ante esto, en todo el continente latinoamericano se presentaron cambios que permitieron, o en su caso propiciaron, que la autogestión en el terreno educativo se insertara en la política educativa. Durante la década de 1970 en las organizaciones existían dos procesos totalmente desintegrados, estos eran la planificación y la administración. Esta práctica acompaña a los sistemas educativos centralizados, este mismo modelo se vio caracterizado por separar el área administrativa de la pedagógica (Correa de Urrea, Correa y Valderrama, 2010, p. 2-3).

Hasta este momento se observa un sistema totalmente desorganizado y desfasado, donde no existe una lógica entre las políticas implementadas y las necesidades de la población. Esto cambio en los años de 1980 y 1990, cuando comenzó a darse una apertura e internacionalización de los mercados en América Latina, esto trajo como consecuencia un cambio en el sistema dando como resultado un viraje en la forma de organización administrativa y educativa, ante esto se expresa lo siguiente:

El Estado pasa de ser una entidad productora con una gran esfera de influencia en todos los sectores, a ser una entidad reguladora en la que se implementan políticas de descentralización y se redistribuye el poder central. Sin embargo, esta transformación del Estado pasa por una nueva etapa de restitución que se ha llamado el Estado Necesario, en el cual se recupera la esfera de influencia del Estado Central mediante procesos de recentralización. Ambas formas, la descentralización y la recentralización

implican necesariamente el diseño de formas de gestión que las viabilice (Correa de Urrea, Correa y Valderrama, 2010, p. 3).

Ante esto, lo que se nota es un cambio en el papel del Estado, siendo su nuevo objetivo el instalarse en un punto medio de intromisión en los asuntos públicos; de esto puedo afirmar lo siguiente, el Estado comprendió que hay diversas áreas en las que debe tener un papel activo, tales como educación, salud o trabajo; pero por otro lado comprendió que su papel debía ser de rector mas no de protagonista, esto porque se debía permitir la participación de la sociedad, la cual demandaba nuevos canales de participación y una mayor interacción con las autoridades.

Ante esta situación el sistema educativo también se vio alterado por las nuevas prácticas, esto porque la educación no es ajena a los fenómenos interactivos de la sociedad, y por tanto intenta dar respuestas oportunas a las crecientes necesidades de la ciudadanía en un momento dado, en este caso la escuela se transforma en una herramienta para lograr los cambios esperados en un espectro dado (García, Marín y Cifuentes, 2015, p.4).

Para sintetizar, la gestión educativa se ha transformado en un campo del saber necesario para entender el correcto control y dirección dentro de las instituciones escolares. La autogestión escolar lo que buscara es desarrollar un mayor liderazgo en los directivos, esto con el objetivo de establecer una autoridad más horizontal, donde se deberá promover la participación de todos los actores escolares en el proceso de toma de decisiones, un buen líder escolar debe crear nuevas formas de interacción entre sus miembros y entre todo el aparato organizativo (Correa de Urrea, Correa y Valderrama, 2010, p. 6).

Para los autores Correa, Correa y Valderrama (2010, pp. 10-11), cualquier modelo de autogestión escolar exige lo siguiente:

Fortalecer la autonomía y responsabilidad de las instituciones educativas mediante la definición precisa de los resultados que se esperan de ella.

Fortalecer la gestión en todos los niveles, de manera que estén en capacidad de definir objetivos y planes estratégicos, asignar los recursos de acuerdo con prioridades, tener información suficiente y oportuna y utilizarla para la toma de decisiones.

Contar con un liderazgo independiente y con organizaciones alineadas hacia el logro de los objetivos.

Administrar los recursos en forma eficiente y transparente.

Rendir cuentas sobre los resultados de gestión.

Maximizar la participación de las comunidades educativas en función del bien general.

Como ya se ha visto existe congruencia entre lo establecido de forma teórica entre el termino autogestión, derivado del área administrativa, con el que respecta a la gestión escolar. Ahora bien, es necesario analizar si en la práctica esta congruencia sigue existiendo, para lograr lo anterior ocuparemos las definiciones que se ocupan en el programa a analizar dentro de la presente investigación; esto con el objetivo de establecer el grado de concordancia que pueda existir con los principios establecidos desde la teoría, y los principales puntos manejados por el Programa Escuelas de Calidad.

Para el Programa Escuelas de Calidad (PEC) uno de sus principales objetivos es el de contribuir, basado en el principio de calidad, al fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar (Diario Oficial de la Federación, 2014, p. 7). Al mismo tiempo, entre sus objetivos específicos está el de desarrollar las diversas capacidades técnicas de la comunidad escolar, esto con el fin de concretar el correcto ejercicio de la autonomía escolar (Diario Oficial de la Federación, 2014, p. 7).

Como ya se explicó en párrafos anteriores, cualquier modelo educativo que se implemente en un sistema dado tendrá que ser congruente con la visión de Estado que se desea implementar, esto con el objetivo de que sus logros o alcances sean pertinentes a lo esperado por la sociedad. En México, en la última década se implementó un nuevo modelo llamado Modelo de Gestión educativa Estratégica, dicho modelo tuvo un programa estandarte, por así llamarlo, este fue el PEC, programa objeto de análisis de la presente investigación.

Este modelo surgió en un momento dentro coyuntural dentro de la política educativa mexicana, su nacimiento tuvo como finalidad abatir aquellas falencias que se encontraban al interior del aparato educativo existente; por tanto, tuvo como objetivo implementar una nueva lógica, basada en una nueva forma organizacional, esto para de esta forma alcanzar el logro educativo dentro del Sistema Educativo Nacional (Rendón Sosa, 2009, p. 34).

Como se logra observar, el sistema educativo mexicano sufrió un cambio de paradigma, lo cual desencadenó en nuevos proyectos donde se buscaba emplear nuevas relaciones entre los diversos actores escolares. De esta forma se comenzó a dar preponderancia al papel de la sociedad en su conjunto situándolo como un actor responsable del logro educativo, esto a diferencia del pasado donde existía un esquema altamente burocratizado y centralizado, como ya se vio en el primer capítulo.

Es bajo este nuevo modelo que surge el PEC como un programa innovador en el cual se tratarían de incubar aquellos nuevos principios de organización emanados del Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE).

El PEC tiene como estrategia principal la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar, esto se lograra desde un enfoque estratégico, esta nueva forma de organización tendería a tener como resultado transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que vayan a resultar beneficiarias del programa (Miranda, 2008, p. 20). Al mismo tiempo, este enfoque tenia por intención la de implementar un nuevo modelo de autogestión el cual estaría basado en la planeación y en la evaluación todo esto debería de estar sustentado en la reflexión colectiva, esto porque se tendrían que reunir una gran cantidad de actores inmiscuidos en el tema escolar para analizar si se lograron los objetivos educativos (Dirección de Evaluación del Sistema Educativo Estatal, 2005, p. 2).

Este nuevo enfoque intenta realizar cambios, a su vez, dentro del entramado organizacional del sistema educativo, bajo esta nueva fórmula el centro escolar será el que adquiera el papel central o protagonista. Esta misma visión es expuesta de forma clara por el investigador Francisco Miranda (2008, p. 23):

La propuesta estratégica principal del PEC es invertir el diseño de la política pública, de una formulación central que toma todas las decisiones sobre necesidades, recursos, insumos y su distribución, por una que permite formular proyectos “desde abajo”, es decir desde la escuela misma. Para ello se entiende que es el centro escolar quien puede identificar mejor sus necesidades, problemas y metas realizables, orientadas hacia la mejoría de la calidad del servicio educativo.

Este nuevo posicionamiento tiene una intención muy clara, esta es la de dar más herramientas de acción a los centros escolares, concibiendo que estos son los que pueden reconocer de primera mano las falencias de los centros escolares. Esto también significa que el aparato central delega funciones que anteriormente resguardaba bajo su aparato hegemónico, relegando acciones para que las escuelas no se conviertan en simples acatadores de decisiones. Esto, a mi manera de ver, trae una de las mayores ventajas que se le pueden reconocer al PEC; esta ventaja es la de que ya no será una autoridad central y lejana la que se haga cargo de una problemática local, siendo que en algunos casos la naturaleza del problema no podía ser bien comprendida y por tanto era mal solucionada.

El propósito tanto del MGEE como del PEC es el de asegurar procesos constantes en las formas de gestión, esto porque de esta forma se detonaran aquellas herramientas que potencialicen mejores resultados en el aprovechamiento educativo. De este proceso continuo se desarrollaran una serie de competencias colectivas dentro de la gestión, ya sea institucional, escolar y pedagógica, esto con el firme compromiso de que cada actor asuma su rol dentro del nuevo aparato organizativo (Rendón Sosa, 2009, p. 36).

Uno de los principales planteamientos expuestos por el PEC, en cuanto al tema de la autogestión se refiere, es que este nuevo modelo traería consigo una nueva forma de

relación entre los diversos niveles de la jerarquía educativa; a partir de esta nueva visión se entiende que la elaboración de proyectos, programas y su respectiva articulación efectiva, no se puede limitar a la visión estrecha de la visión nacional, por tanto resulta impostergable incluir al resto de los niveles en la consecución del proyecto educativo. Es necesario, por tanto, tener un área donde se permita plantearlas demandas para descubrir las necesidades de las organizaciones y de las personas en cada uno de los niveles, incluyendo el ámbito nacional, estatal, regional y local, todo esto para dar respuesta eficaz a los desafíos del sistema educativo (Rendón Sosa, 2009, p. 45).

Derivado de esto, creo que la nueva forma de relación está basada en esquemas tanto verticales como horizontales, esto es expuesto de forma clara por Francisco Miranda (2008, pp. 26-27):

Así, al hablar de gestión en el PEC se necesita pensar en dos ámbitos diferentes. Por un lado, está la gestión del propio programa, que conlleva a observar el entramado institucional que vincula verticalmente a diversos niveles de gobierno en un esquema descentralizado y flexible (relaciones intergubernamentales), así como la apertura horizontal a la participación de diversos actores en un esquema de participación social, cofinanciamiento y rendición de cuentas (relaciones interinstitucionales). Por el otro lado, está el modelo de gestión que el PEC introduce a las escuelas para que puedan ser beneficiadas con los recursos del Programa. Este modelo introduce una visión de planeación estratégica, trabajo colegiado liderado por el director del plantel, la participación social expresada en la posibilidad de toma de decisiones, el cofinanciamiento de acciones y el ejercicio de la contraloría social para la rendición de cuentas.

Por un lado, la federación sigue manteniendo control, principalmente por ser el encargado de la distribución del presupuesto, y al mismo tiempo mantiene el control de entrada y salida de las escuelas beneficiadas, aunque para lograr esto delega funciones a funcionarios más bajos dentro de la jerarquía. Por otro lado, el programa plantea relaciones horizontales principalmente en el área del centro escolar, que sería donde se debe demostrar una mayor participación de los actores inmiscuidos en el tema escolar.

Esta forma de organización no rompe la esencia de la autogestión escolar, esto porque, cuando se explicó el término autogestión educativa se hacía referencia a que este modelo no es uno que abogue por la completa autonomía de los centros escolares, pues esto supondría un total desfase dentro del sistema educativo. Lo que se busca es que el aparato central delegue funciones administrativas, con el fin de dar mayor peso a ciertos niveles anteriormente relegados a una función meramente ejecutora, sin capacidad de formar parte del proceso de toma de decisiones.

Como ya se mencionó con anterioridad, al interior del Estado existen procesos que no tienen una secuencia lineal, los cambios se caracterizan por entrar en una serie de contradicciones las cuales provocan que existan avances y retrocesos dentro de la política de Estado, en este caso en la política referente al tema educativo. Por tanto, en el tema de la autogestión escolar se viven procesos de descentralización y recentralización ante esta situación la puesta en práctica de cualquier modelo debe contemplar esta correlación de fuerzas para de esta forma implementar medidas que resulten viables (Correa de Urrea, Correa y Valderrama, 2010, p. 3).

Si bien, dentro de la formulación del programa se observa una interrelación entre relaciones verticales y horizontales, el programa mismo muestra un importante interés en aquellas relaciones horizontales, las cuales se darán al interior del centro escolar como principal motor de cambio para alcanzar el logro educativo.

Para el PEC existe una respuesta al bajo aprovechamiento escolar, el cual se puede revertir si la comunidad escolar, conformada por directores, profesores, alumnos y padres de familia, trabajen de forma conjunta esto para mejorar diversos aspectos dentro de su medio donde se desarrollan las prácticas educativas (Miranda, 2008, p. 22).

La anterior situación podría tener la siguiente conclusión, la comunidad escolar al sentir que puede influir en los proyectos llevados a cabo dentro de su centro escolar genera un sentimiento de pertenencia, este sentimiento genera un mayor sentimiento de responsabilidad, esto porque la situación escolar la adoptan como suya. Cambio de la situación en que los actores locales se sienten relegados por el poderío del aparato central, haciendo que exista apatía y un sentimiento de desprendimiento en el tema educativo.

Como se logra observar, existe una cierta concordancia entre los principales planteamientos emanados del PEC y las principales concepciones teóricas de autogestión educativa, ahora bien, es necesario analizar si dichos planteamientos han sido alcanzados por el programa; esto será objeto de los dos siguientes capítulos, los cuales serán expuestos a continuación.

Capítulo 4

El Programa Escuelas de Calidad (PEC)

Este capítulo tiene por objetivo llevar a cabo el estudio del PEC, observar cual ha sido su desarrollo histórico; al mismo tiempo entender cuáles son sus principales objetivos y contrastarlos con los resultados obtenidos en el programa. Otro aspecto es el de entender cuál es el marco jurídico del PEC, con el objetivo de entender bajo que marco regulatorio se da la evolución del PEC.

4.1 Evolución histórica del PEC.

Como tal el Programa Escuelas de Calidad (PEC) surgió durante el sexenio de la transición, esto fue durante el gobierno foxista 2000-2006 (Mejía Botero, 2004, p. 172). El inicio de actividades del programa se dio en el mes de abril del año 2001 (Miranda, 2008, p. 20).

Como ya se ha visto en el capítulo 1, en el apartado referente a los logros obtenidos después de la firma del ANMEB, el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada se enfocó en cambiar la esencia misma de la política educativa, dando un giro hacia la idea del desarrollo sostenible y la idea de globalización; esto como el motor de cambio que favorecería el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida.

Al mismo tiempo, se ha observado, anteriormente, que se trató de incluir la lógica empresarial al interior del aparato administrativo gubernamental (Romero, diap 10). Otro aspecto importante fue la cuestión del federalismo, esto provoco que entre los principales objetivos, en materia educativa, fuera el delegar ciertas funciones a los aparatos locales, para lograr esto se conformaron una serie de puntos, los cuales serían la lógica central del gobierno (Moreno, 2004, p. 15-16).

Fue bajo el anterior contexto donde se dio la instauración del programa PEC el cual podría ser considerado como una iniciativa de la SEP que se orienta al fortalecimiento de la educación básica y de la autonomía de gestión de las escuelas (DOF, 2014, segunda sección p. 6), y si bien el primer gobierno panista daba un peso muy importante a la vinculación de la educación medio superior y superior con el trabajo, también es cierto que este fue uno de los programas principales buscando dar mayores herramientas a los alumnos en edad de cursar la educación básica (Alcántara, 2008; Martínez, 2001; Moreno, 2004 y Observatorio para la Educación).

El programa PEC tiene como antecedentes los obstáculos que imposibilitan a los educandos la adquisición de conocimientos y habilidades para hacer frente a la vida del mundo actual; más aún, de aquellos alumnos que se encuentran en profunda

marginación (Hernández, 2014, p. 41). Por tanto se intenta innovar en las relaciones que imperan las relaciones entre autoridades y centros educativos.

Si bien este apartado tiene por intención la de establecer la evolución histórica del PEC es necesario establecer cuáles fueron los principales objetivos del programa, para de esta forma comprender bajo que principios se dio la creación del PEC. Como ya se mencionó anteriormente, se concebía que existía un gran retraso en materia educativa en aquellos sectores de la población donde existía una mayor tasa de marginación, esto queda expuesto de forma clara en las reglas de operación del programa referente a la población objetivo, el cual aunque es del año 2014, no ha presentado cambios sustanciales en este sentido (DOF, 2014, segunda sección p. 8).

Escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y servicios educativos: inicial, especial, multigrado, indígena, migrante y telesecundaria. Podrán ser beneficiarios los Centros de Atención Múltiple (CAM), así como a los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) que proporcionen el servicio en el nivel de preescolar.

Tendrán prioridad para la incorporación al Programa las escuelas ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación conforme al índice determinado por el CONAPO los servicios de educación indígena y migrante.

Entonces se observa que el programa se creó con la intención de superar las brechas de desigualdad entre las escuelas públicas de nivel básico, buscando beneficiar a aquellas escuelas que se muestran entre los grupos vulnerables de la sociedad. Pero este no fue el único factor que permitió la puesta en marcha del programa; como ya se ha explicado párrafos arriba, uno de los principales objetivos era el mejorar la redistribución de recursos, por tanto se busca dar mayor capacidad de acción a las autoridades escolares locales, esta nueva postura se formuló con la intención de revertir algunas prácticas perniciosas, las cuales provocaban serias distorsiones; dichas distorsiones son expuestas de forma clara por Francisco Miranda (2008, pp. 20-21).

- a) el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones; b) el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación; c) la ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño; d) los excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los docentes, directores, supervisores y jefes de sector; e) las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector; f) la escasa vinculación real de los actores escolares; g) el ausentismo; h) el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela; i) la limitada participación social; j) las prácticas docentes rutinarias, formales y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos; y, k) las deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento.

Como se logra observar, existían toda una serie de factores a nivel administrativo que provocaban serios defectos en la conducción escolar, lo cual provocaba que existiera un bajo aprovechamiento escolar. Ante la situación ya expuesta, la entonces nueva administración inicio un nuevo paradigma bajo el cual la cultura de la autogestión, y planeación mejoraría la situación escolar.

Por tanto, el PEC parte de ciertos supuestos; uno de ellos es que cuando la institución escolar –entiéndase por esto, director, profesores, alumnos y padres de familia- sienta suyo un proyecto escolar es más probable que obtenga mejores resultados (Miranda, 2008, p. 22). Entonces lo que el programa busca, al menos en esencia, es la de crear un ambiente propicio para que la comunidad escolar se involucre en cualquier tema referente a su centro escolar, lo cual mejorara los resultados de los alumnos en las diversas pruebas.

Este aspecto referente a los principales postulados creo sería más conveniente desarrollarlos de forma más concisa en el apartado de los objetivos del programa. Mientras, creo que como mejor se puede marcar la evolución del PEC es explicando el crecimiento exponencial de las escuelas beneficiadas.

El PEC ha tenido como uno de sus principales rasgos, el hecho de haber logrado trascender la lógica sexenal e inclusive sobrevivió la segunda transición llevada a cabo en el año 2012, esto demuestra como su implementación resulta total dentro del esquema del nuevo modelo educativo (Miranda, 2008, 22).

Este rasgo, en mi opinión, es uno de los más importantes, esto por el hecho de que puede que su implementación sea incorrecta, pero si existe una buena retroalimentación se pueden ir resolviendo los problemas observados, esto no podría ser posible si se partiera cada administración con un proyecto nuevo. En este aspecto, el PEC se podría asemejar al plan de once años expuesto más arriba, el cual fue el primer intento por establecer una política educativa capaz de sobrepasar la lógica sexenal, obligando a que los gobiernos subsecuentes siguieran sus principios que de dicho plan emanaban.

Otro rasgo importante en la evolución del PEC es el rápido crecimiento de las escuelas incorporadas al programa, lo cual si se sigue una lógica racional significa que debido al rápido crecimiento el presupuesto ha aumentado acorde a dicha explosión. A continuación expondré, de manera sencilla, el crecimiento observado en el programa.

Para Zazil-Há Baruch Verduzco (2007, p. 55) el programa ha sido el que tuvo un mayor aumento presupuestal durante el sexenio 2000-2006, esto derivado de que durante ese periodo de tiempo se observó que hubo un incremento de las escuelas incorporadas al programa en un margen de diez veces respecto al año 2001. Esto queda evidenciado al momento de contrastar la cantidad de escuelas que se registraron como beneficiadas para el ciclo escolar 2001, año de origen del PEC, las

cuales se encontraban en alrededor de 2240 escuelas; esta cantidad sufrió un cambio dramático, y si bien existen problemas para contar la cantidad exacta de escuelas inscritas en el año 2005, se podría decir que los registros se encuentran entre 20000 y 35000 centros escolares beneficiados (Baruch, 2007, p. 55 y Miranda, 2008, p. 23).

Para demostrar este crecimiento a continuación se expondrá una tabla obtenida por el investigador Francisco Miranda (2008, p. 24).

Tabla 9: Escuelas inscritas en el PEC 2001-2007.

Fase de operación	PEC I	PEC II	PEC III	PEC IV	PEC V	PEC VI
Rural o sin clasificar	17.9	36.0	37.3	39.6	46.8	48.7
Muy bajo	5.1	4.1	4.4	4.5	3.3	3.5
Bajo	17.2	12.9	12.7	12.4	9.3	9.1
Medio	22.4	16.7	16.5	16.1	13.1	13.0
Alto	18.1	14.9	13.9	13.7	12.6	11.9
Muy alto	19.3	15.5	15.1	13.7	15.0	13.8
Población objetivo prioritaria (media, alta y muy alta marginación)	59.8	47.0	45.6	43.5	40.7	38.7
Total de escuelas atendidas	2,239	9,779	15,577	21,824	37,692	37,897

Fuente: Información extraída de <http://basica.sep.qob.mx/pec/start.php?act=programa&sec=cif>, disponible al 13 de octubre de 2008.

Fuente: Miranda, 2008, p. 24

De los datos obtenidos anteriormente se puede observar el crecimiento exponencial que ha sufrido el programa, por tanto en cuestiones netamente cuantitativas, se podría afirmar que el programa ha tenido éxito, esto debido a la cantidad de escuelas que año con año desean participar como beneficiarios del programa.

Cabe mencionar que esta tendencia ha continuado hasta el ciclo escolar 2014-2015, donde, según datos oficiales de la SEP, el padrón de escuelas registradas se encuentra en 51227 (SEP, 2015, p. 299). Hasta este momento lo que arrojan los anteriores datos es la idoneidad del programa estudiado, pero para poder realizar un estudio pertinente es necesario analizar otros datos como podrían ser los objetivos y los resultados obtenidos.

A continuación me enfocare en especificar el marco jurídico bajo el cual el PEC ha logrado desarrollar su programa de acción, esto debido a que toda acción realizada debe tener un sustento legal.

4.2 Marco Jurídico.

Como ya se mencionó líneas arriba, la evolución y la implementación del PEC debe tener un carácter legal, por lo que es necesario entender todo el entramado, tanto legal como institucional por medio del cual dicho programa define sus planes de acción.

Para facilitar esta tarea creí conveniente estudiar solamente el apartado jurídico que se desprende del propio programa el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (2014, segunda sección p. 1). A continuación expondré un cuadro resumiendo el marco regulatorio del PEC para a continuación intentar exponer las razones de este.

Tabla 10: Marco jurídico del PEC					
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos: 1º último párrafo. 3º 4º primer párrafo	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo: 38º	Ley General de Educación. Artículos: 20º 30º 70º 80º 32º 33º 42º	Ley General de Desarrollo Social. Artículos: 6º 7º 8º 10º 19º fracción I Del 69º al 80º	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Artículos: 12º fracción V 17º fracción II	
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Artículos: 7º 12º	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos: 1º 75º 77º 78º	Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015: Artículos: 1º 3º fracciones XXI y XXII 17º fracción V 28º 29º 30º 39º	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos: 176º 178º 179º 181º	Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Artículos: 1º 4º 5º	
(retomado de DOF por Villaseñor, 2015)					

Con este cuadro se busca resumir de todo el marco jurídico bajo el cual se regula el PEC, ahora es necesario entender porque es que se retoman estos artículos en específico.

Con la primer ley con la que se debe hacer contacto es con la carta magna, la cual, como ya se mencionó en el capítulo primero, será considerada como la ley de leyes; por tanto cada ley específica emanara de lo expuesto ahí, y a su vez ninguna ley podrá contravenir con lo postulado en dicho documento.

Según el documento del programa este debe ir en sintonía con el ultimo párrafo del artículo primero; el cual a la letra dice:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Cámara de Diputados, 2015, p. 2).

De lo anterior se puede concluir un aspecto; este es que cualquier política elaborada, llámese como se llame, no puede permitir la segregación de un sector de la sociedad por algún aspecto psicológico, físico, etc. Lo que deberá primar es el principio de igualdad.

En seguida de esto se retoma el artículo tercero, el cual es el referente a la educación, la cual como se sabe debe ser gratuita, laica y obligatoria (Cámara de Diputados, 2015, p .5). Lo importante en este artículo, para nuestro tema, es la introducción del concepto de calidad, dicho enfoque deberá ser garantizado por el Estado, esto con el objeto de que la educación tenga pertinencia, asegurando el máximo logro educativo de los estudiantes (Cámara de Diputados, 2015, p. 5).

Al mismo tiempo en el mismo artículo se intentan introducir algunos apartados que hacen alusión al tema del federalismo y de la descentralización administrativa, esto queda expuesto en el apartado octavo de dicho artículo (Cámara de Diputados, 2015, p. 6) cuando se menciona que:

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

Esto podría demostrar que si bien existen ideas enfocadas a la redistribución administrativa en esencia la federación sigue manteniendo cierto control en el tema de planes y programas educativos. Al mismo tiempo se hace mención del tema de la evaluación, el cual quedara a cargo del INEE, con el objetivo de medir el nivel de aprendizaje y aprovechamiento escolar (Cámara de Diputados, 2015, pp. 6-7).

Por último el artículo 4º primer párrafo hace alusión al tema de la equidad de género, el cual deberá ser protegido por el gobierno en cualquiera de sus programas. Gracias a lo establecido en el marco constitucional se pueden definir varias de las líneas que deberán ser promovidas por el PEC; dichas líneas serán la de ofrecer educación de calidad, descentralización y en esencia la autogestión, y la equidad e igualdad, con el objetivo de no discriminar a ningún sector de la población, logrando que en esencia todos sean posibles candidatos a ser beneficiados.

Derivado de lo establecido en la Constitución se desprenden una serie de responsabilidades para la administración federal; en el caso de la SEP sus obligaciones se encuentran en el artículo 38º, dicho artículo contiene en esencia cada una de las responsabilidades de las cuales se deberá hacer cargo dicha secretaria, pero en esencia y para el objetivo de este trabajo es interesante lo que establece el apartado V el cual dice así:

Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional (Cámara de Diputados, 2015, p. 32).

Siguiendo cierta lógica, de aquellas obligaciones emitidas por el gobierno federal la SEP, ya como una secretaria en cierta parte independiente, debe emitir su propia ley, en la cual ya expondrá de forma clara y concisa la forma en que se desarrollara su propio actuar; dicha ley es la Ley General de Educación.

En dicha Ley, leyendo los artículos expuestos en el cuadro de arriba, encontramos que existe una gran congruencia, e incluso duplicidad del texto constitucional, pero si bien existe este factor, también es necesario establecer que dentro de la ley se exponen de forma más detallada ciertos aspectos que no son totalmente expuestos dentro de la Constitución; esto se consta en cuanto al tema de la autogestión el cual no se encuentra dentro de la carta magna, a continuación expondré el párrafo tercero del artículo 2º (Cámara de Diputados, 2015, p. 1).

En el sistema educativo nacional deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7o.

De esta forma ya se incluye una de las principales razones por las que se creó el PEC, esto es el otorgar ciertas funciones a la comunidad escolar, con el principio de que si un proyecto es establecido por la comunidad es más probable que tenga éxito, debido al sentido de pertenencia.

Como se ve, hasta este momento se ha visto el marco jurídico bajo el cual el programa tendrá que trabajar y elaborar su programa, pero ahora es necesario entender las responsabilidades a las que se debe atener el programa.

En este sentido de las responsabilidades es necesario analizar ciertos artículos de la Ley General de Desarrollo Social; en cuanto a esto se considera un derecho para el desarrollo social el tema de la educación, así como otros que no son parte de nuestro trabajo, al mismo tiempo se menciona que cada persona tiene derecho de beneficiarse de aquellos programas que promuevan el desarrollo social, siendo uno de los temas prioritarios aquellos programas que atiendan temas de educación obligatoria (Camara de Diputados, 2015, pp.3-6).

También se expone que todos los programas deben cumplir una serie de requisitos, y al mismo tiempo se establece que la contraloría social será el medio por el cual los beneficiarios podrán obtener información acerca del cumplimiento de las metas, y al mismo tiempo se establece que la evaluación de los programas estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la cual tendrá como responsabilidad evaluar al menos cada año la idoneidad de un programa tal, y en caso de encontrar deficiencias hacer recomendaciones al ejecutivo federal (Camara de Diputados, 2015, pp. 16-17)

Por cuestiones omitiremos lo referente al tema de la ley de igualdad entre hombres y mujeres, y lo referente al tema de la no violencia a la mujer; porque estos temas ya fueron expuestos en los artículos de la constitución.

Siguiendo el tema de las responsabilidades la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, emite una serie de reglas que se deben de seguir con cualquier programa que signifique derogación de recursos. En cuanto al tema de los subsidios se establecen una serie de requisitos los cuales deberá deberán de ser plenamente observados, a continuación se expondrá una parte del artículo 75º:

Artículo 75.- Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

- I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;
- II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.

En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos;

- III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;

IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva (Cámara de Diputados, 2015, p. 45).

De esta forma se ha podido resaltar todo el entramado bajo el cual se maneja el PEC, estableciendo cuáles son sus principales vías de acción, y al mismo tiempo, cuáles son sus responsabilidades al ser un programa gubernamental, el cual como se ha visto tiene que responder a una serie de acciones como la de demostrar sus gastos y la población objetivo a la que se dará el beneficio.

Ahora es necesario observar cuales son los objetivos del programa, el cual como se ha visto, tendría que ir en consonancia con lo establecido dentro del marco jurídico del programa.

4.3 Objetivos del programa.

Si bien, ya se observó el marco jurídico bajo el cual se desenvuelve el PEC, ahora es necesario analizar, de forma breve, los principales objetivos que se establecen al interior del programa. Para lograr esto creo conveniente entender, en un primer paso, los objetivos oficiales, para después contrastarles con diversas investigaciones realizadas de forma externa.

Dentro del marco oficial el PEC tiene tanto un objetivo general, como una serie de objetivos específicos; dentro del objetivo general se encuentra el contribuir, dentro de un marco de equidad y calidad, al incremento en el ejercicio de la autonomía escolar de las escuelas públicas de educación básica (DOF, 2014, p. 7). Al mismo tiempo entre sus objetivos específicos se encuentran principios como los siguientes; impulsar el desarrollo de la supervisión escolar, desarrollar las capacidades técnicas de la gestión escolar y desarrollar un sistema de gestión enfocado en el logro educativo (DOF, 2014, p. 7).

De los anteriores objetivos se pueden comprender las líneas básicas que deberá buscar el PEC, dichas líneas serán establecidas en referencia al esquema de la autogestión escolar, y al mismo tiempo el de alcanzar una mayor involucración de la comunidad en los temas referentes al ámbito escolar. El PEC, a su vez, también está en consonancia con uno de los principales objetivos del gobierno federal, el cual tiene la obligación de mejorar de forma sustantiva los esquemas de educación, esto con el objetivo de alcanzar un mayor logro educativo (DOF, 2014, p. 5).

Ante esta visión, la SEP (2010, p. 14) en un estudio sobre el programa declara los objetivos del programa de forma muy atinada:

El propósito del Programa Escuelas de Calidad (PEC) se ha centrado en contribuir al mejoramiento de los resultados educativos, a partir de la transformación de las formas de gestión de las escuelas, promoviendo la implementación de un modelo de gestión educativa estratégica basado en la capacidad para la toma de decisiones de manera corresponsable, en un liderazgo compartido que impulse el trabajo colaborativo, en una participación social responsable, con prácticas innovadoras que atiendan a la diversidad de los alumnos y a la evaluación para la mejora continua, a través de un enfoque estratégico.

Este nuevo esquema bajo el cual se dio la creación del PEC respondió a la política educativa seguida desde el gobierno de Fox, siendo dicha política la dominante hasta el año 2015. Dicha política educativa estaría basada en transformar la gestión escolar, anteriormente dominada por un esquema altamente centralizado y burocratizado (SEP, 2010, p. 13).

Siguiendo la misma idea, existe otro objetivo, el cual podría ser visto desde una lógica muy sencilla, este objetivo es el de alcanzar mayores índices de calidad educativa (Bracho, 2008, p. 8). Aunque esta cuestión de la calidad educativa, como ya se ha visto en el capítulo dos no es un tema sencillo, ya que contiene varias vertientes, lo cual provoca que no siempre se pueda alcanzar de forma correcta.

Pero ahora contamos con otra visión, es cierto que el objetivo principal es el alcanzar, o más bien incrementar, la calidad educativa, pero si bien este es el fin último del programa debe de existir una política por medio del cual se logre dicho fin. El camino buscado por el PEC es el de establecer una nueva lógica entre los diversos actores bajo los cuales se desarrolla la política educativa; esto, en pocas palabras, es tratar de introducir nuevos canales de negociación que permitan establecer relaciones horizontales entre la autoridad educativa y la comunidad escolar (Santizo, 2006, p. 38).

Para lograr establecer esta nueva lógica dentro de la comunidad la Dra. Teresa Bracho (2008, p. 8) entiende que se debe buscar implementar cuatro objetivos específicos, los cuales ayudarán a establecer de forma más efectiva el nuevo esquema de gestión escolar. Dichos objetivos son:

1. Orientar la gestión escolar al fortalecimiento de la práctica pedagógica, en función de las necesidades educativas de los alumnos, que hayan sido identificadas por el colectivo docente de las escuelas del programa.
2. Instalar en cada escuela incorporada una dinámica de transformación de la gestión escolar, a través de la provisión de herramientas y métodos para su planeación estratégica y evaluación, con la concurrencia de las estructuras de educación básica estatales.
3. Establecer estrategias de impulso a la participación social escolar a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.

4. Fortalecer mecanismos de coordinación institucional federales, estatales y municipales que promuevan políticas y acciones para la asistencia técnica y financiera, con el objeto de favorecer la capacidad de autogestión y el funcionamiento regular de las escuelas incorporadas al programa.

De este nuevo planteamiento se entiende que tendría que surgir, por lógica, un nuevo modelo de negociaciones en el cual todos los actores escolares puedan expresar sus demandas, esto a la inversa del método anterior en el cual el aparato central determinaba cuales serían las políticas educativas, las cuales podrían encontrar seria resistencias dentro de las comunidades, puesto que sus principios podrían contravenir con los valores de dicha población (Santizo, 2006, p. 39).

Pero esta formulación no se creó en la nada, sino que se observaron problemas que afectaban al correcto aprovechamiento escolar de los educandos, con base en dichos problemas se fueron enfocando las directrices del PEC, esto para dar una mejor solución a las condiciones escolares. El principal problema que se observó fue el deficiente funcionamiento de las escuelas, y en segundo lugar el bajo aprovechamiento escolar, esto se observaba en la baja eficiencia terminal a nivel secundaria (Bracho, 2008, p. 6).

Derivado de estos dos problemas se lograron observar otras series de prácticas, las cuales resultan perjudiciales en el aprovechamiento escolar, entre estas podemos encontrar; el hecho de que al interior de la escuela se reproducen prácticas de gestión, las cuales resultan perjudiciales y no fomentan el aumento de calidad y equidad dentro del servicio educativo, esto es ocasionado porque en las instituciones escolares no existe una cultura de la planeación idónea; en consonancia con dicho problema existen otros dos factores que provocan el decremento del servicio educacional; estos son las condiciones de la infraestructura y del equipamiento, estos en la mayoría de los casos resultan ser deficientes para atender las necesidades de la comunidad. Al mismo tiempo existe una baja participación social, debido al bajo involucramiento de los padres de familia en los temas escolares (Bracho, 2008, p.7).

Otra cuestión que es necesario resaltar es que dentro del esquema del PEC se ha insertado una nueva lógica la cual pone al centro escolar como motor de cambio del sistema educativo en su conjunto. Ya se ha dejado de lado la visión de que se vive en una sociedad homogeneizada, donde es posible imponer una política educativa desde el centro, esto sin importar las especificidades de la población, de ahora en adelante el esquema se revierte yendo de lo micro a lo macro (SEP, 2010, p. 15).

Lo que yo logro observar ya habiendo analizado una parte de los objetivos del programa, es que este podría ser tomado como el primer intento por dar mayor confianza a la sociedad, siendo que en el siglo pasado existía la visión paternalista, en la cual el gobierno fungía como el papa de aquella población irresponsable, y que no era capaz de tomar decisiones por sí misma.

Pero esta situación, como ya se ha ido observando, va cambiando de forma gradual, y lo que tiene por objetivo principal es el de ir otorgando mayores herramientas a las comunidades, para que estas sean en adelante las que tomen las mejores decisiones para alguna cuestión en particular, como en este caso el tema educativo.

Como ya se explicó en el apartado de las políticas públicas, la fórmula llevada a cabo por el PEC puede ser considerada como una política pública, esto porque establece una nueva relación entre los diversos actores, dicha relación estará caracterizada por la existencia de un sistema democrático y sugiere que exista cierto nivel de institucionalización al interior del régimen, al mismo tiempo deben de existir niveles de legitimidad que aprueben las resoluciones dictaminadas, esta legitimidad se ganará gracias a que previamente debe de existir una deliberación ciudadana y al mismo tiempo, tanto la creación de la propuesta, como los resultados que se obtengan de su implementación deberán estar bajo un alto grado de transparencia y rendición de cuentas (Berthin, 2010, p. 3).

Entonces como ya lo he venido explicando la formulación del PEC se ha dado bajo un nuevo paradigma donde se pone en el centro el papel de la comunidad. Por tanto, se podría aseverar que el programa como objetivo secundario tiene, entre otros tantos, el de fortalecer los mecanismos democráticos al interior de la sociedad.

A su vez, las políticas públicas las hemos definido por etapas; la cuestión de los objetivos se puede insertar en la etapa de la formulación, pues como he explicado, durante esta etapa se define el problema, esto con el objetivo de formular alternativas de solución, las cuales al finalizar darán como resultado un esquema o una solución que atienda de forma más eficiente el problema a tratar (Cardozo Brum, 2013, p. 126).

En este mismo marco de la apertura democrática y el proceso de descentralización, el PEC establece que debe haber una base para el fortalecimiento, articulación y alineación de los programas tanto federales como estatales y municipales (Morales Garza, 2005, p. 19). Esto quiere decir que deberá existir una mayor coordinación en todos los niveles de gobierno, esto netamente en el aparato institucional, aunque no se puede dejar de lado el papel que se le dará a partir de ahora a la comunidad.

Hasta este momento hemos visto los principales objetivos del programa, el cual podría quedar resumido de la siguiente manera; el PEC es un programa que tiene por objetivo el incrementar la calidad de las escuelas beneficiadas, dicho mejoramiento se dará por medio de la introducción de la práctica de la autogestión, buscando de esta forma un mayor involucramiento por parte de la comunidad escolar.

Pero aunque estén bien planteados los objetivos del programa y las metas que desea alcanzar también es necesario comprender a que sector de la población se dirigirá la política, esto porque cualquier programa debe de tener un espectro focalizado, esto porque el gobierno detecta un problema el cual busca resolver por medio de diversas medidas.

El programa PEC en sus reglas de operación establece a su población objetivo de forma muy concreta:

Escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y servicios educativos: inicial, especial, multigrado, indígena, migrante y telesecundaria.

Podrán ser beneficiarios los Centros de Atención Múltiple (CAM), así como a los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) que proporcionen el servicio en el nivel de preescolar.

Tendrán prioridad para la incorporación al Programa las escuelas ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación conforme al índice determinado por el CONAPO los servicios de educación indígena y migrante.

No podrán recibir apoyos financieros del Programa aquellas escuelas que sean beneficiarias de los Programas de la Reforma Educativa o Escuelas de Tiempo Completo. Sin embargo, estas escuelas podrán ser beneficiarias del Programa Escuelas de Calidad y recibir los apoyos técnicos que este proporcione (DOF, 2014, P. 8).

De esta forma se busca contrarrestar aquellos problemas en zonas donde existen menores tasas de aprovechamiento, las cuales suelen encontrarse en zonas de más alta marginalidad. Pero en este caso los lineamientos del PEC aunque si establecen la relación entre las condiciones demográficas, o el aspecto sociocultural y económicas en cuanto al rendimiento escolar, también menciona que esta no es la única causa de que no se alcance la calidad y equidad dentro de una zona escolar, sino que esta también es afectada por el funcionamiento de los centros escolares y más aún del sistema educativo en general (Bracho, 2008, p. 6).

Ya explicado lo anterior se puede aseverar que los objetivos si están bien planteados dentro de las reglas de operación del programa, e incluso sus objetivos tienen clara observancia ante aquellos investigadores del tema, por tanto se asegura que en el tema de objetivos el PEC resulta ser claro en cuanto a objetivo general, objetivos específicos, y más aún, es eficiente al delimitar la población objetivo que se verá beneficiada por el programa.

4.4. Implementación.

Como ya se explicó anteriormente, la fase de la formulación dentro del marco de las políticas públicas corresponde a la delimitación del problema así como los objetivos que se buscaran. Ahora bien, es necesario comprender la siguiente fase de la política, esta es la de la implementación; la implementación, es la puesta en práctica y control de los objetivos buscados mediante la toma de decisiones operativas y acciones

concretas destinadas a incidir en el problema publico original, pero que, en la práctica, puede distanciarse de la etapa anterior (Cardozo Brum, 2013, p. 126).

Por tanto es necesario comprender la forma en que se vuelve operacional el PEC, esto se lograra gracias al análisis tanto por medio de las reglas de operación (DOF, 2014) como por medio de los criterios específicos para la operación del programa (SEP, 2015), y a su vez nos ayudaremos a una investigación realizada por Claudia Santizo (2006).

Creo que la forma correcta de analizar la implementación del programa es la de estudiar los principales pasos y al mismo tiempo cuales son las principales autoridades y sus funciones.

Siguiendo lo anterior se pueden observar las siguientes autoridades; en primer lugar se debe de conformar un Consejo Escolar de Participación Social, este tiene como tarea la de formular y ejecutar un proyecto propio. El consejo estará conformado por el director del plantel escolar, el cual fungirá como presidente del consejo; al mismo tiempo el presidente de la asociación de padres de familia será nombrado vicepresidente de dicho consejo, y por último se deberá nombrar a un representante de los docentes (Santizo, 2006, p. 39).

De esta forma se observa cómo se da la cadena de mando al interior del plantel, poniendo como líder al director, pero dicha estructura nos demuestra la importancia que se le da a la participación de la comunidad escolar, lo que yo logro observar con esta medida es que el éxito o fracaso del programa dependerá del grado de atención que preste la comunidad en los asuntos escolares. Al final la nueva encomienda del director solo incrementa su carga administrativa, por lo que a mi parecer esta nueva fórmula no significa un cambio radical en la visión del director, dado que este está más familiarizado con los procesos que establece el programa.

Al mismo tiempo Santizo nos explica cómo se dividen las tareas en niveles superiores, pero también menciona como confluyen en áreas comunes; dada la importancia de esto creo necesario citar dicho apartado:

Tres grupos de estructuras administrativas se involucran en la implementación del PEC. El primero está integrado los Consejos Escolares que son los encargados de la implementación del PEC en las escuelas. Un segundo grupo comprende la Coordinación Nacional y las Coordinaciones Estatales del PEC integradas, ambas, por autoridades educativas. En este segundo grupo se encuentran los enlaces o vínculos del sector educativo, quienes mantienen contacto entre las Coordinaciones Estatales del PEC y las escuelas, entre ellos se encuentran: los Jefes de Sector, los Supervisores Escolares y sus respectivos Asistentes Técnico Pedagógicos. Finalmente, en un tercer grupo se encuentran los Consejos de Participación Social Estatales y Municipales. Su principal

función es apoyar las actividades de desarrollo del Programa mediante la asignación de recursos financieros, o en es PEC ie, para las escuelas.

Los Consejos Escolares tienen relación directa, a través de informes y evaluaciones, con la Coordinación Estatal del PEC. En un segundo nivel, los Consejos Escolares se relacionan con los jefes de sector, supervisores y sus respectivos asistentes técnico-pedagógicos; estos últimos son el vínculo entre las escuelas y las autoridades educativas estatales en el PEC. Finalmente, las reglas de operación del PEC crearon un tercer tipo de relaciones, que son indirectas, entre los Consejos Escolares y los Consejos Estatales y Municipales de Participación Social.

Las reglas de operación del PEC establecen que será el Consejo Estatal de Participación Social el que seleccione a las escuelas que se integrarán al PEC cada año. También, Los Consejos Municipales de Participación Social promoverán la integración de escuelas al PEC. Ambos Consejos, estatal y municipal, son responsables de promover la asignación de recursos adicionales para los proyectos escolares los cuales pueden ser provistos por el sector social y privado en la comunidad. Estos Consejos también deben conocer las evaluaciones del proyecto y dar seguimiento al desarrollo del proyecto escolar en cada escuela.

Los jefes de sector, supervisores y sus respectivos asistentes técnico-pedagógicos además de vincular a las escuelas con las autoridades deben validar la integración de los Consejos Escolares y promover y apoyar la participación de las escuelas en el PEC. Ellos también deberían promover la creación de una red de escuelas de calidad para el intercambio de experiencias (Santizo, 2006, pp. 39-40).

La cita tan extensa es necesaria porque de esta forma queda de forma explícita las diversas tareas que cada nivel tiene, y al mismo tiempo se explica la forma en que estas se relacionan entre sí. Las anteriores instancias mencionadas podrían denominarse de carácter local, o en cierta parte las que tienen un mayor vínculo con la población; pero existen otros niveles los cuales se encargan de funciones claves dentro del desarrollo del programa.

Una de las principales autoridades es la Autoridad Educativa Local (AEL). Esta instancia se convierte en la vinculación entre el área estatal y las autoridades federales. Entre las principales funciones del AEL está la de expresar el deseo de participar en el programa; esto lo expresa por medio de una cata dirigida a la SEP (SEP, 2015, P. 7). Ya habiendo expresado su intención de participar en el programa, la AEL deberá enviar un oficio mediante el cual se establece el monto del recurso que aportara dicho estado, esto es necesario porque en las reglas de operación se establece que por cada peso que aporte el estado el gobierno local aportara tres (DOF,

2014, P. 14), al mismo tiempo se debe de expresar cuales son las escuelas que serán beneficiadas.

Ya habiendo dado noticia de la aportación estatal y de expresar el número de escuelas que serán beneficiadas es necesario entender de qué forma se establece cuáles serán los parámetros para identificar a la población objetivo. El principal factor es el de que al menos un 60% de las escuelas seleccionadas debe de aparecer dentro de la base de datos federal, donde debido a una serie de criterios aparecen como potenciales beneficiarios del programa (SEP, 2015, P. 8).

Pero, si bien este es uno de los principales procedimientos de selección, no es el único. El programa se centra en otros factores, los cuales se derivan de la formula equidad y calidad. En lo referente al tema de la equidad se dará importancia a dos variables; el número de alumnos, lo cual seguiría la lógica que a mayor número de alumnos mayor cantidad de recursos, y la segunda hace referencia al tema de la marginalidad estableciendo que aquellas áreas que se determinen como prioritarias deberán ser atendidas (DOF, 2014, p. 16).

En lo referente al tema de calidad, las escuelas que hayan presentado mayores tasas de aprovechamiento también tendrán preponderancia sobre aquellas de bajos resultados. Como ya lo hemos establecido el tema de la calidad en la educación es muy difícil de medir es por eso importante que el programa establezca las medidas cuantificables que le ayuden a establecer un parámetro de calidad; de esta forma el PEC establece que los parámetros serán; el logro educativo, aprobación, retención y eficiencia terminal (SEP, 2015, p. 9).

Será bajo estas tres fórmulas como se determinara cuáles serán los planteles beneficiados del programa, es importante establecer que al momento de decidir que escuelas serán acreedoras del beneficio la AEL se compromete a publicar de forma clara cuales serán dichas escuelas para que desde este momento comience un proceso de transparencia y rendición de cuentas (SEP, 2015, p. 12).

Es importante resaltar que el programa tiene dos modalidades de ayuda, la técnica y la de recursos financieros. En lo que respecta a la ayuda técnica, el PEC se compromete a dar asistencia a todos los planteles que así lo deseen, dicha asistencia estará enfocada en promover los mecanismos de la autogestión escolar, y al mismo tiempo dará asesoría a las autoridades escolares en dicho ramo (DOF, 2014, p. 11).

La ayuda financiera hace referencia a los recursos que se entregan directamente a ls planteles escolares, dichos recursos deberán ser invertidos en un cierto marco espectral, el cual debe de fomentar la autonomía en la gestión y al mismo tiempo ayudar a lograr el éxito académico (DOF, 2015, p. 11).

Cabe establecer que si bien en la ayuda técnica si pueden participar planteles que ya sean beneficiados por otro programa en lo que respecta a la ayuda financiera esto no

es posible. El gobierno federal tiene como objetivo el evitar duplicidades en los programas, evitando que un mismo actor se vea doblemente beneficiado por programas distintos; en todo caso aquellos planteles que se benefician de programas como el de escuelas de tiempo completo o el programa de la reforma educativa quedan descalificados para poder ser atendidos por el PEC (DOF, 2014, p. 11).

Ya habiendo designado que planteles conformaran el padrón del PEC el siguiente paso es la entrega de los recursos. Los recursos otorgados no pueden ser empleados de manera arbitraria, el objetivo que tienen los recursos es el de ayudar a mejorar la situación escolar en temas como la infraestructura y el mobiliario, con lo cual se pretende exista un mayor aprovechamiento (SEP, 2015, p. 14).

Si bien es cierto que existe una tendencia a invertir los recursos en infraestructura y en mobiliario o equipo esto no se da de forma igual en todos los planteles, esto porque cada escuela establece su propia Ruta de Mejora, en la cual se establecen los planes para alcanzar un mayor aprovechamiento (SEP, 2014, p. 14).

Por último, cada escuela receptora de los recursos es obligado a elaborar un informe final, dicho informe debe de ser elaborado al final de cada año escolar; en este se debe de detallar el ejercicio de los recursos obtenidos, y cómo fue que estos ayudaron en alcanzar los objetivos de las Rutas de Mejora (SEP, 2015, p. 23).

Al mismo tiempo las autoridades del programa emplearan diversos mecanismos para asegurar que el uso de los recursos se de en forma eficiente y transparente, estos métodos deberán incluir a la comunidad escolar para hacerles saber la situación escolar (SEP, 2015, p. 23).

De esta forma se da una retroalimentación dentro del programa se establecen las debilidades y fortalezas y derivado de esto se crean mecanismos para resolver las posibles falencias. A continuación se presentaran los resultados obtenidos dentro del marco del PEC.

4.5. Resultados.

La siguiente fase a analizar es la cuestión de los resultados, durante esta etapa intentare observar cuales han sido los principales resultados buscando establecer los logros obtenidos. Al mismo tiempo identificare las áreas donde se demuestran amenazas a la correcta implementación del programa PEC.

Para poder hacer un correcto análisis he decidido usar ciertas variables a estudiar, estas serán; los resultados obtenidos en lo referente al aprovechamiento escolar, nivel de autogestión escolar, y descentralización. Las variables fueron elegidas por ser los puntos centrales dentro de los objetivos del programa, y por tanto es en estas áreas donde se deberían de observar los principales resultados.

Para lograr este cometido nos basaremos en las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este mismo consejo echa mano de evaluaciones realizadas por organismos externos, por lo cual en ciertas ocasiones la cita será de forma indirecta.

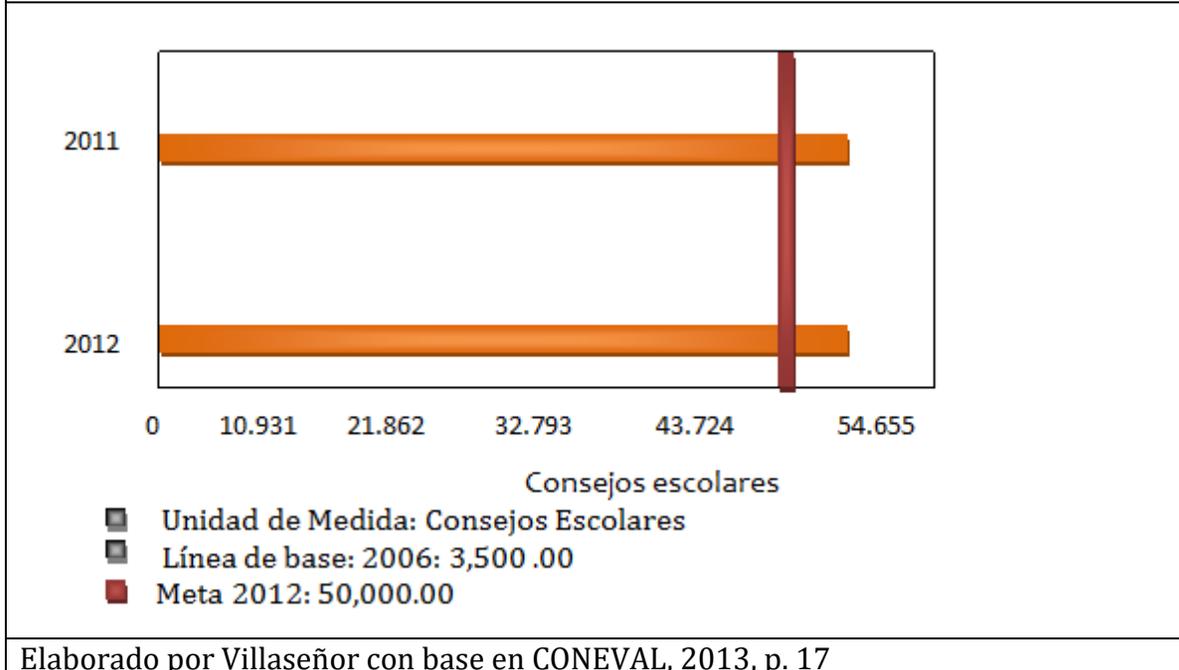
El primer objetivo sería el de la autogestión escolar, en este espectro podemos encontrar una evolución; pues si bien hasta el año del 2008 existían serios problemas dicha tendencia comenzó a ser revertida en los últimos años. En palabras de Francisco Miranda (Retomado en CONEVAL, 2013, p. 3) en los centros escolares existe gran dificultad para los diversos actores para poder llevar a cabo de forma eficiente los procesos de gestión escolar, por lo que se podría aseverar que los actores aun no hacían suyos aquellos procesos.

Derivado de esta situación en el año 2008 existía una situación de sobrecarga administrativa, esto porque los directores no eran capaces de ejercer sus nuevas facultades de forma correcta, (Miranda retomado en CONEVAL, 2015, p. 5). Derivado de esta situación el PEC busco soluciones para mejorar los procesos de autogestión, dicha solución se dio a través de diferentes métodos los cuales iban enfocados a otorgar mayores herramientas a los directivos para incrementar sus capacidades; a continuación se expondrán los principales métodos expuestos por el CONEVAL (2013, p.6):

Una proporción sustancial de docentes y directivos no contaban con la capacidad para formular un plan estratégico de mejora escolar, ni para ejecutarlo. Con la finalidad de fortalecer los mecanismos de Capacitación a directivos, el Programa diseñó un Diplomado en Gestión Educativa Estratégica (GEE), emitió el Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE) y publicó 6 módulos asociados al Modelo de Gestión Educativa Estratégica. También se inició la integración del Estándar de Competencia (EC), que es un referente para evaluar y acreditar la competencia de los directivos de educación básica. Para facilitar la focalización de la Población Objetivo y Atendida, se integró una base de datos nacional con los criterios actualizados de focalización del PEC, y en el 2011 se elaboró el Documento "Orientaciones sobre la Relevancia de la Focalización de la Población Objetivo del Programa Escuelas de Calidad".

De esta forma se comenzó a dar solución al problema de la autogestión, el cual tuvo resultados satisfactorios, dado que de los 2 993 directores capacitados en el año 2006, el cual fue el año base, se pasó a un incremento que alcanzo a 54 656 directores en el año 2012, siendo el propósito 40 000 (CONEVAL, 2013, p. 16).

Tabla 11: Indicador de escuelas PEC con consejo escolar y que impulsan participación social.



Elaborado por Villaseñor con base en CONEVAL, 2013, p. 17

Estas fórmulas han tenido como resultado el que en las últimas evaluaciones se ha observado que el PEC ha favorecido aspectos relevantes de la gestión escolar (CONEVAL, 2015, p. 5). En sintonía con estos hallazgos el COLMEX realizó una evaluación externa en la cual encontró ciertas fortalezas dentro del programa. Entre las principales fortalezas encontramos las siguientes; si se fortalece la gestión y la autonomía escolar, se involucra a la comunidad escolar y esto ayuda a mejorar la rendición de cuentas (COLMEX retomado de CONEVAL, 2015, p. 5).

Al menos en este aspecto referente al tema de la autogestión se observa como existe un proceso de retroalimentación correcto, pues en los primeros años del PEC se demostró un problema en cuanto a las capacidades administrativas, observada la falencia se comenzaron a crear diferentes respuestas en pos de revertir los defectos para comenzar a obtener resultados positivos; los cuales, como ya se ha observado, si fueron alcanzados.

El siguiente objetivo propuesto era el de mejorar el aprovechamiento escolar, el cual debería de ser alcanzado bajo la lógica de que al momento de que el centro escolar se apropiara de los procesos educativos estos serían más idóneos y darían solución al atraso educativo. Pero en este espectro es donde vemos la mayor debilidad del programa, dicha situación la explicare a continuación.

En primer lugar se observa que si hubo una mejora, si bien marginal, en diversos aspectos de las escuelas PEC en comparación de las no PEC, estas mejoras se dieron con una mejora del .24% en la tasa de deserción y reprobación y disminuyó la tasa de reprobación en un .31% (Skoufias y Shapiro retomando en CONEVAL, 2015, p. 2).

El problema que surge de la anterior situación son dos; el primer problema que yo observe fue que es imposible medir como satisfactorios o relevantes los resultados obtenidos, esto porque leyendo las reglas de operación del programa, o cualquier documento que haga referencia al PEC no contiene ningún promedio o resultado esperado, por lo que es imposible establecer la idoneidad de estos. Y este problema no es solucionado ni siquiera por las mismas evaluaciones, esto porque en ciertos momentos los resultados obtenidos tienen un valor significativo (Skoufias y Shapiro retomando en CONEVAL, 2015, p. 2), pero en otro momento se usa la palabra de resultados positivos moderados (CONEVAL, 2015, p. 12).

En mi visión no es posible que se usen valores tan discordantes, y esto podría ser sencillamente solucionado si al interior del mismo programa se establecieran valores en los cuales se mantuviera un margen para decidir qué resultados son deficientes o satisfactorios; pero debido a esta falencia no es posible tabularlos.

El segundo problema es que las mejoras educativas ni siquiera tienen conexión directa con los procesos autogestivos al interior de los centros escolares beneficiados por el PEC (CONEVAL, 2015, p. 12). Entonces si bien se han dado mejoras, sean las que sean, estas no pueden ser atribuibles a la introducción de una nueva fórmula en la que se relacionan los actores educativos.

Por tanto, existe una brecha entre objetivos y resultados, al menos en este aspecto, puesto que si bien si se ha logrado obtener mejores resultados en el tema de la autogestión esta no ha tenido efectos directos en el rendimiento escolar. Por lo que esta conexión sigue siendo una tarea pendiente para el correcto funcionamiento del PEC.

La última variable por estudiar es la del tema de la descentralización, este se introdujo como objetivo para revertir las tendencias centralistas dominantes durante el siglo pasado. Esta variable, eh observado, está íntimamente ligado al tema de la equidad e igualdad, los cuales deberían ser los principios bajo los cuales se eligieran a los centros escolares beneficiados.

El primer problema, es en lo referente a la entrega de los recursos los cuales siguen llegando de forma impuntual, esto provoca que los centros escolares no puedan llevar a cabo su Ruta de Mejora dentro de los planes establecidos (Miranda retomado en CONEVAL, 2015, p. 5). De esta forma se puede observar que aun existen ciertas trabas y desconexión entre los distintos niveles de gobierno, todo esto perjudica el correcto funcionamiento escolar.

Otro factor en el que pueden encontrar falencias es en las atribuciones de las entidades federativas, ya que estas son las que diseñan las estrategias y planes por medio de los cuales se seleccionan las escuelas (DOF retomado en CONEVAL, 2015, p. 8), esto trae ciertos defectos como los que se exponen al entender cuáles son las atribuciones de los AEL (CONEVAL, 2015, p. 13):

Un aspecto adicional que amerita ser mencionado es que la selección de las escuelas queda a cargo de las Autoridades Educativas Locales (AEL), lo cual no necesariamente garantiza que se sigan los criterios de elegibilidad establecidos en la normatividad del programa. En este sentido se valora positivamente que el PEC esté tomando medidas para mejorar este proceso. Asimismo, se tiene poca información respecto de los apoyos técnicos que las AEL brindan a las escuelas, así como sobre sus contribuciones a la gestión escolar y la participación de la comunidad.

Esta situación trae ciertos problemas al momento de establecer cuales deberán de ser las escuelas beneficiadas, pues si bien en los objetivos del PEC se establece que tendrán preponderancia aquellas escuelas en zonas de muy alta marginalidad (véase apartado de objetivos) en la práctica las evaluaciones observaron que el PEC tuvo mayor impacto en los estados con valores medios en el Índice Refinado de Desarrollo Humano (INDRH) y ninguno de los estados con bajo INDRH (CONEVAL, 2011, p. 1).

En el mismo sentido de la equidad en el acceso al programa nos encontramos con que años atrás la población indígena se mostraba, en cierto sentido excluida del PEC, provocando que en este sector no se mostrara ningún impacto dentro de las tasas de deserción o aprobación (Skoufias y Shapiro retomado en CONEVAL, 2015, p. 2).

Ahora bien el proceso de retroalimentación, al menos en este apartado, ha funcionado dado que se han dado diversas soluciones a los problemas antes expuestos; a continuación se explicara dos respuestas creadas en vos de revertir los problemas citados.

La primera solución está dirigida hacia el tema de la focalización de las escuelas beneficiadas; como ya se ha visto, uno de los problemas es que las entidades federativas pueden maniobrar con un amplio margen de independencia, lo cual ha provocado que no siempre las escuelas beneficiadas sean las que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad, ante esta situación el PEC se ha comprometido a lo siguiente:

Integrar una base de datos que incluya la cobertura organizada según los criterios de focalización. Establecer criterios para que cada Entidad construya una fórmula de selección de escuelas de acuerdo con los criterios de focalización. Dar a conocer a las AEL los criterios de focalización del Programa. Dar a conocer a las AEL los criterios de focalización del Programa. Llevar a cabo talleres para la definición de la

cobertura y población objetivo con base en la fórmula para cada Entidad (fecha de término: 31/08/2015). (CONEVAL, 2015, p. 6).

Como ya se observó lo que se busca es implementar un esquema más o menos homogéneo bajo el cual las entidades federativas puedan trabajar, para de esta forma guardar cierta congruencia con lo dictaminado desde las reglas de operación del programa. Lo que se debe de buscar, según creo, es que dicho esquema no limite el accionar de los estados, lo que se debe de buscar es el seguir manteniendo relaciones horizontales entre los diferentes niveles de gobierno, en los cuales se especifique de forma clara las atribuciones que tendrá cada uno, esto con el fin de que no exista duplicidad de tareas o invasión.

Y debido a que este aspecto es de nueva cuña es imposible observar si se han logrado los cambios esperados, por tanto en el presente trabajo nos tendremos que limitar a presentar la propuesta planteada, esperando que futuros trabajos muestren los avances obtenidos en este ramo.

En lo referente al PEC en las escuelas indígenas también se ha mostrado una mejoría, pues según una de las evaluaciones el programa si ha permitido mejorías en su gestión. A su vez las comunidades escolares han comenzado a percibir mejoras en el desarrollo del PEC y se está empezando a dar una mayor participación por parte de los diversos actores educativos. El problema es que si bien si existe una mejora esta aun no da resultados en cuanto al impacto en el aprovechamiento escolar, esto porque la mayoría de los recursos se destina a mejorar la infraestructura y el equipo, lo cual produce que no exista inversión en el aspecto pedagógico (CONEVAL, 2013, p. 4).

Pero por otra parte se observa que si ha existido la intención, por parte del PEC, de que las escuelas beneficiadas sean en su mayoría aquellas que se encuentran en zonas de muy alta marginación ya que de 2008 a 2011 se duplicaron dichos centros escolares beneficiados (CONEVAL, 2013, p. 6). De la situación anterior se podría seguir cierta lógica dentro de la cuestión de las escuelas indígenas, esto sería que bajo la nueva perspectiva las escuelas indígenas han sido mayoritariamente atendidas, puesto que son las que se encuentran, mayoritariamente, en zonas de alta marginalidad.

Como se ha logrado observar a lo largo del capítulo el programa PEC tiene aspectos buenos y malos, como en el caso de la autogestión, la cual ha mostrado grandes avances, o en el caso del aprovechamiento escolar en el cual los resultados son marginales.

Pero si bien el programa ha mostrado diversos aspectos, esto solo es gracias a que ha mostrado la capacidad de llevar a cabo un proceso de retroalimentación correcto, en el cual las evaluaciones son plenamente observadas y seguidas dando como resultado la reformulación de los objetivos, esto con miras a resolver las diversas falencias encontradas en el momento de la implementación.

Capítulo 5

Una evaluación general del PEC

Este capítulo tiene como finalidad elaborar, de manera sucinta, una evaluación al Programa Escuelas de Calidad; esto con el objetivo de observar cuales son los alcances, limites, y las posibles mejoras que se pueden llevar a cabo en el momento de la redefinición de los objetivos del programa. Para lograr el objetivo del capítulo me enfocare en el tema de la factibilidad de las políticas públicas, para, usando esto como base, observar las posibles mejoras del programa. El desarrollo del capítulo se ayudara principalmente de lo ya expuesto a lo largo del trabajo, por lo tanto es posible que se expongan datos anteriormente expuestos.

5.1. Alcances.

Como ya se expuso en el capítulo dos, donde se define el concepto de políticas públicas, cualquier programa público tiene que pasar por un proceso de retroalimentación, esto para observar que falencias se presentaron y cuál es la mejor forma de resolverlas. Estos pasos conforman un ciclo, los cuales se pueden resumir en tres fases; dichas fases serán, la formulación, implementación y la evaluación (Cardozo Brum, 2013, p. 126).

Lo anterior es importante por el hecho de que este ciclo ayuda a reestructurar, en algunos casos, la esencia misma de un programa público, de no existir este proceso se creería que el periodo de implementación es el último, pues de nada serviría la evaluación, ya que esta no tendría un objetivo claro, debido a la incapacidad de la reformulación de los objetivos.

Otro factor que ayuda al ciclo de las políticas públicas es que su implementación es establecida a largo plazo, pues como ya se ha establecido anteriormente, dichas políticas tienen la característica de ser acciones orientadas a la realización de un objetivo, y su actuar se reproduce en el tiempo de forma coherente y constante (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009, p 6).

Una de las posibilidades que puede arrojar el uso de la evaluación es la de encontrar campos o áreas para desarrollar, en todo caso dicha evaluación demuestra una falencia en la implementación del programa, el cual de ser corregido de forma correcta puede mejorar los resultados obtenidos.

A partir de ahora esas áreas de desarrollo van a ser expuestas como los alcances del programa. Para comprender mejor que se entiende por alcance me remitiré a lo que expone el diccionario de la lengua española. De una gran cantidad de definiciones sobre la palabra alcance, la que me pareció más correcta es la que lo maneja como “Capacidad física, intelectual o de otra índole que permite realizar o abordar algo o acceder a ello” (RAE, 2016).

De esta forma se entiende que al usar la palabra alcance mencionare la capacidad, sobre todo institucional pero también de los diversos actores del programa, para realizar cambios en la formulación e implementación del programa, el cual les permita obtener mejores resultados.

A lo largo del capítulo cuatro expuse las principales áreas donde se mostraron mejorías, a continuación se realizara un análisis de cada aspecto anteriormente observado. Los puntos donde se encuentran los principales avances son: autogestión escolar, cierta centralización, y equidad e igualdad en el padrón de escuelas beneficiadas. A continuación se expondrán cada uno de estos puntos.

El primer tema a abordar sería el de la autogestión escolar, recordemos que bajo el planteamiento del programa este nuevo modelo permitiría dar mayores herramientas a los actores escolares, esto con el objetivo de incrementar la calidad en la educación, y el aprovechamiento de los estudiantes.

En este caso la evaluación elaborada en el año 2008 por el investigador Francisco Miranda (Retomado en CONEVAL, 2013, p. 3.) arrojó que en esta área se encontraban graves problemas, el principal era la sobrecarga administrativa a la que estaban expuestos los directores y directoras de los planteles escolares, esta sobrecarga se daba principalmente porque los responsables no estaban capacitados para ejercer sus nuevas tareas.

Como se logra observar, los primeros años del PEC fueron principalmente un salto al vacío, pues pareciera como si se hubiera implantado un programa ajeno a la comunidad escolar, pues está aún no estaba capacitada para emplear las nuevas herramientas en beneficio de la comunidad escolar.

Derivado de los resultados arrojados por la evaluación, los elaboradores del PEC observaron un área de desarrollo a través del cual fortalecer al programa, dicha área era la de capacitar a los directores para que pudieran ejercer de forma correcta sus nuevas encomiendas. La fórmula seguida fue crear un diplomado en Gestión Educativa Estratégica, al mismo tiempo emitió el Modelo de Gestión Educativa Estratégica. A la par de esto, se creó un Estándar de Competencia (EC), este es el referente cuantificable a través del cual los directivos demuestran si cumplen con los requisitos para llevar a cabo la autogestión educativa en sus centros escolares.

El éxito de este proyecto queda expuesto en la tabla once, ubicada en el capítulo cuatro, en donde se demuestra el logro en la capacitación de más de 50 000 directores en dicha área (CONEVAL, 2013, p. 16).

Me atrevo a decir que esta es un área donde existen grandes posibilidades de desarrollo, dado el éxito demostrado en la capacitación a directivos, el programa podría establecer el requisito de que cualquier escuela que quiera ingresar al padrón de beneficiados deberá asegurar el ingreso de su director a los cursos establecidos por el programa. Lo anterior para asegurar la correcta aplicación del programa, al menos en el ámbito de la gestión escolar.

Otro aspecto de desarrollo podría ser el siguiente; como ya se observó cuando se analizó la implementación del programa en el capítulo cuatro, el PEC especifica cómo se organizaran los diversos actores escolares que tendrán una tarea dentro del desarrollo del programa en sus escuelas, entonces no se tendría que limitar a capacitar a los directores, pues estos no son los únicos participantes, ya que el Programa Escuelas de Calidad establece que toda la comunidad escolar debe relacionarse en el devenir del centro, por tanto los otros actores también tendrían que recibir una capacitación.

Como ya se mencionó anteriormente existen pruebas de que si se fortalece la autonomía escolar, y se involucra de forma más activa a la comunidad escolar esto da resultados positivos en la rendición de cuentas (COLMEX retomado de CONEVAL, 2015, p.5). Puedo asegurar que la capacitación de la comunidad escolar mejoraría los resultados del programa además de que esto ayudaría a que se dicha comunidad sirviera de contrapeso a las decisiones de las autoridades escolares, ayudando a que los recursos se distribuyan a las áreas donde se requiere más ayuda.

El segundo tema donde existe un área para incrementar el alcance del programa es en lo referente a las atribuciones de las autoridades, tanto federales como locales. Ya establecí que las atribuciones de las Autoridades Educativas Locales (AEL), son delimitadas dentro de la presentación del programa (DOF, retomado en CONEVAL, 2015, p. 8). En este se establece que las AEL serán las encargadas de la selección de las escuelas beneficiadas en sus respectivos estados.

La anterior situación trajo como resultado que las escuelas beneficiadas no fueran siempre las que se encontraban como población objetivo del programa (CONEVAL, 2011, p. 1). Las razones pueden ser muy variadas, pero el problema central fue que las AEL, debido a ineficiencias no beneficiaba a las escuelas objetivo, las cuales deberían ser las que se encuentran en zonas de más alta marginalidad, en cambio, se observó que existían estados donde las escuelas beneficiadas se encontraban en zonas de desarrollo medio (CONEVAL, 2011, p. 1).

Este problema trajo consigo varias soluciones, la más conocida fue la de crear una base de datos, dicha base tiene que organizar de forma uniforme los criterios de

focalización que deben de seguir los AEL al momento de especificar cuáles serán las escuelas beneficiadas (CONEVAL, 2015, p. 6).

De esta forma se busca que existan parámetros homogéneos los cuales deberán ser seguidos por las autoridades locales, esto debería de crear un ambiente de congruencia entre las reglas de operación del programa y los lineamientos bajo los cuales trabajaran las entidades federativas.

Este aspecto lo incluí en el tema de centralización porque pareciera como si existiera un debate entre las facultades que deben ser otorgadas a los AEL. Según lo que se expone líneas arriba el criterio de focalización intenta imponer parámetros a las autoridades locales, esto debido a la incapacidad que han mostrado para beneficiar a la población objetivo.

El problema es que la implantación de este método podría acarrear duplicidad de actividades o invasión de responsabilidades por parte de las autoridades federales, en todo caso lo que se debe de buscar es que la federación sirva de guía y emitiendo evaluaciones donde se establezcan que entidades federativas aún tienen problemas al momento de asignar las escuelas que deberán ser beneficiadas por el PEC.

Un punto a favor del tema de la focalización elaborada por la autoridad federal es el incremento de las escuelas indígenas que son beneficiadas por el programa, esto a diferencia de los primeros años donde existía un número marginal de escuelas de este tipo que fueran beneficiadas (Skoufias y Shapiro retomado en CONEVAL, 2015, p. 2).

Otro aspecto donde aún se encuentra un largo trecho por avanzar, y que al mismo tiempo tiene que ver con el problema de la centralización, es en cuanto al otorgamiento de recursos, los cuales son entregados de forma extemporánea, este problema no permite que las escuelas PEC puedan llevar a cabo su Ruta de Mejora (Miranda retomado en CONEVAL, 2015, p. 5). Uno de los problemas que puede provocar este retraso es el siguiente; la entrega inicial depende de la autoridad federal, la cual es la encargada de distribuir los recursos a los AEL, siendo estos los encargados de distribuirlo de forma íntegra a los centros escolares. Pero esta forma de actuar a mostrado sus falencias, esto podría ser provocado por la carga administrativa del aparato central, trayendo como resultado que las diversas tareas se realicen de forma lenta y torpe. Por tanto el programa debería de buscar la forma más idónea para que los recursos puedan ser liberados de forma más rápida, pero al mismo tiempo se deben de respetar las respectivas atribuciones de cada nivel de gobierno.

Al mismo tiempo, establezco este aspecto de la centralización como un espacio de largo alcance, esto no solo por el beneficio del programa, el cual sin duda es el principal, sino también porque de resolverse de forma correcta podrá sentar un precedente en un tema que ha sido causa de debate en el país, este debate se da principalmente en el vaivén entre centralizar o descentralizar tareas del sector

público, entonces es posible que la forma de actuar respecto a este caso demuestre las tendencias seguidas por el gobierno federal.

Como hemos venido desarrollando a lo largo de este capítulo el PEC muestra áreas donde se es posible avanzar y al mismo tiempo, áreas en las que ya se ha avanzado, pero sin duda el mayor alcance que tiene el programa es respecto a la evaluación y el proceso de retroalimentación, esto queda expuesto por la gran cantidad de evaluaciones que se han llevado a cabo para observar las fortalezas y debilidades del programa.

Esta iniciativa del programa hacia la transparencia y rendición de cuentas permite que se expongan de forma más sencilla los caminos que se deberán seguir para solucionar los problemas que surjan en la implementación del programa. Esto mismo es fomentado por la flexibilidad de las autoridades del programa los cuales han sabido acatar lo establecido en las evaluaciones, y de forma práctica han presentado soluciones, que como hemos visto, han resultado efectivos.

De la misma forma en que el tema de la dicotomía centralizar-descentralizar puede sentar precedentes a lo largo de toda la administración federal, la transparencia presentada y el sistema de evaluación continuo, puede ser un esquema que se siga en la elaboración de todos los programas federales, esto con el objetivo de volverlos más eficientes.

La retroalimentación observada en la elaboración del PEC permitió subsanar problemas como el de la carga administrativa de los directores, o el problema de que las escuelas beneficiadas no siempre formaban parte de la población objetivo, y estas soluciones permitieron atacar el problema de forma correcta, por tanto este modelo se podría convertir en el ejemplo a seguir para el resto de los programas del gobierno federal.

5.2. Límites estructurales.

Como ya se analizó en el anterior apartado, el programa con ciertas áreas donde es posible desarrollar mejoras, y en todo caso mejorar los alcances del PEC. Pero como se ha observado, las políticas públicas trabajan bajo el espacio de la factibilidad, dentro de este marco también se encuentran ciertas limitantes, las cuales han representado, durante largos años, su incapacidad de reformularse para, de esta forma, mejorar.

Al igual que lo realizado en el apartado de alcances ahora es necesario entender que se entiende por límites estructurales, para esto primero se usara la definición básica de límites; para después definir el término estructura a partir de ciertos postulados teóricos.

Es importante resaltar que el tema central de este sub-capítulo es el exponer los límites del programa PEC, por tanto las definiciones se darán de una forma más o

menos breve, y sin la intención de entablar un debate en cuanto a la definición de los conceptos.

La palabra limite tiene que ver con el hecho de establecer una línea, voluntaria o forzada, la cual establece una renuncia o incapacidad para lograr ciertas cosas (RAE, 2016). En este caso se podría entender que los limites se dan de forma consciente dentro del actuar individual, pero en ciertas ocasiones dicha incapacidad se presenta de forma inconsciente. Y al igual de que los limites se encuentran a nivel individual, estos se presentan a niveles macro y teniendo como marco un ambiente social.

Para el término estructura se requerirá la ayuda de un texto de Poulantzas. En la teoría marxista cualquier formación social -en la cual subsisten varios modos de producción siendo uno el dominante- la formación de un Estado, en este caso el Estado capitalista, esta creado por una serie de estructuras, dando creación a una superestructura (Poulantzas, 1976, pp. 78-83).

Al mismo tiempo el Estado es el factor de cohesión al interior de la estructura, es por tanto que el Estado se concibe como factor de orden y organización dentro de una formación social dada. Al interior de las estructuras se da la lucha de clases, pero el Estado es el lugar donde se permite descifrar la unidad y la articulación de las estructuras de una formación (Poulantzas, 1976, pp. 43-44).

De esta forma entiendo que una formación social, en este caso dentro del Estado mexicano, ha creado una serie de estructuras que le dan sentido al régimen actual, para no meternos en el debate sobre la lucha de clases, y si la función del Estado es perpetuar la hegemonía de cierto sector, nos limitaremos a decir que esta superestructura tiene por objetivo el dar sentido y cohesión social dentro de un territorio determinado, esto lo lograra por medio de un entramado institucional y legal.

En el caso específico del programa a estudiar podríamos entender que la estructura que lo afecta está determinada por un marco legal, y al mismo tiempo por las prácticas institucionales que la dominan. Como es muy difícil analizar las prácticas que se dan al interior de una institución, el trabajo se limitara a establecer aquellos límites impuestos por el marco legal y que estos afectan de forma directa el accionar del Programa Escuelas de Calidad (PEC).

Como ya se analizó anteriormente, la principal limitante del programa es que este no ha logrado una vinculación entre mejora educativa y niveles de autogestión escolar. Varios problemas son los que provocan esta situación. El primero de estos factores es que dentro del plan del PEC no se encuentra un umbral medible, con el cual volver medible el nivel de éxito o fracaso del programa.

Como se vio en el apartado de resultados, se podría decir que el porcentaje de mejora en el aprovechamiento escolar es muy bajo, ya que este no alcanza ni el 1%. El

problema es que si dentro de los ejes del programa se manejara una cifra a alcanzar se podría medir el éxito, o fracaso del programa. Lo que representa esta situación es como si no existiera conexión entre el tema de calidad y la autogestión, a lo largo del trabajo hemos observado cuales son los principales objetivos del programa.

Es importante resaltar que dentro de los objetivos secundarios del programa nos podemos dar cuenta que el tema central es el de la autogestión, y de forma muy indirecta este es visto como una forma para poder tener éxito en el logro educativo (DOF, 2014, p. 7). Entonces esto es una grave limitante para el correcto desarrollo del programa. Por un lado se establece que se busca mejorar el aprovechamiento escolar, el cual se dará por medio de la introducción de varios esquemas basados en la autogestión; pero este planteamiento al final no encuentra sustentos cuantificables, por lo que sus objetivos quedan desconectados.

En pocas palabras el programa no establece los mecanismos por los cuales se podrá analizar el éxito del programa dentro de las escuelas beneficiadas, una falencia que encuentro, pudiendo provocar la anterior situación, es que las escuelas PEC usan los mismos medios de evaluación que el resto de las escuelas que no son beneficiadas, estas evaluaciones se derivan principalmente de pruebas como ENLACE y EXCALE.

En todo caso, la propuesta derivada de esta investigación seria la siguiente: el programa debe de establecer parámetros medibles para registrar las mejoras educativas, al mismo tiempo sus métodos de evaluación no se puede limitar a repetir lo establecido con otras pruebas, sino que al mismo tiempo debe de crear sus propios medios de evaluación capaces de observar el éxito o fracaso del programa.

Al final este aspecto resulta una limitante porque a lo largo de la implementación del programa PEC no ha querido ser resuelto por las autoridades responsables, pareciera como si el tema central del programa estuviera dirigido a ofrecer mejoras principalmente en el área de la gestión, ofreciendo resultados en aspectos como la infraestructura, o vinculación de la comunidad escolar en el proceso de la toma de decisiones, dejando el tema de la calidad educativa como un aspecto colateral.

Otro aspecto al interior del programa es un tema que está íntimamente ligado al argumento anterior; esto será en referencia al tema de la centralización en la hora de delimitar el plan de estudios y la falta de oportunidad de los estados para poder implementar ciertos aspectos de acuerdo a su realidad nacional.

Para exponer tal punto el artículo tercero de la constitución establece lo siguiente:

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y

los padres de familia en los términos que la ley señale (Cámara de Diputados, 2016, p. 5).

Esto va en consonancia con el artículo 12º de la Ley General de Educación (Cámara de Diputados, 2016 p. 6), bajo estos supuestos el marco institucional y legal solo permite que las Autoridades locales, ya sean estatales o municipales, funjan únicamente como órgano de consulta o ejecutor de los planes de estudio delineados por un aparato central lejano, y que en ciertas ocasiones puede establecer principios que resultan extraños.

Como se vio a lo largo del capítulo 4º el programa buscaba otorgar nuevas herramientas a centros escolares que se encontraran en zonas de atraso o rezago escolar, con los cuales pudieran alcanzar el promedio nacional, pero una vez más se observa una desvinculación entre los propósitos del programa y las atribuciones de las autoridades escolares.

Al mismo tiempo se observa que las atribuciones que se permiten a las autoridades educativas locales van principalmente dirigidas al tema de la utilización de recursos; esto queda representado en el párrafo tercero del artículo 15º de la Ley General de Educación (Cámara de Diputados, 2016, p. 10):

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

Por tanto por un lado el programa impulsa que los centros escolares gocen de cierta libertad para el manejo de recursos, y para que, con base con su ruta de mejora alcancen mejores niveles de autogestión; lo cual tendría que tener relación directa con el mejoramiento del logro educativo. Una vez más nos encontramos con que los dos principios básicos del programa se encuentran totalmente desconectados, siendo que el logro de una o asegura el logro del otro principio, es más, el desarrollo de uno es independiente del otro.

El problema de la centralización, en cuanto al tema de la delimitación del plan de estudios, resulta ser una limitante que no permite que escuelas ubicadas en el sector más rezagado logren alcanzar un aumento en la calidad educativa; siendo que este es uno de los objetivos del PEC.

Una de las posibles causas, como se vio en el capítulo uno de la presente investigación, es la incapacidad del gobierno federal para reconocer las diferencias sociales, económicas y culturales dentro del territorio nacional, derivado de esta rigidez el

sector educación no ha logrado atender las diferentes necesidades de los diversos sectores de la población.

La solución de este problema significaría invariablemente un cambio estructural dentro de la esencia misma del sistema federal mexicano; al mismo tiempo, el cambio, hablando exclusivamente del ámbito educativo, representaría cambios sustanciales no solo dentro de las escuelas incorporadas al PEC, sino para el resto del sistema educativo, pues cambiar el actual esquema centralizado otorgaría herramientas necesarias para que las Autoridades Educativas Locales puedan implementar ciertos planes de estudio, que si bien guarden relación directa a nivel federal, también puedan incursionar en ciertas áreas en las que su realidad social los obligue a actuar.

Como se ha logrado observar el tema manejado en este apartado es de una mayor dificultad por lo que su solución resulta ser complicada. En cierto aspecto el tema de establecer parámetros medibles respecto a la mejora en el logro educativo podría ser un aspecto manejable, pues su solución no requiere un cambio estructural, sino reformular ciertos aspectos al momento de implementar nuevamente el PEC. La dificultad en este espectro surge de lo ya antes mencionado, resulta inverosímil que siendo el programa un ejemplo de como el ciclo de las políticas públicas sirve para resolver errores en el momento de la implementación, aun no se logre observar el problema ya mencionado, si nos damos cuenta las correcciones han ido dirigidas a solucionar aspectos relacionados con el tema de la autogestión escolar; esto a dejado en un segundo término la cuestión de la calidad en la educación, a la cual se le ha prestado muy poca atención.

El segundo aspecto relacionado con el tema de la centralización educativa si es un tema más complicado, pues solucionar estos aspectos significa cambios en la esencia misma del sistema educativo nacional, es importante resaltar que un cambio en este aspecto significaría de entrada una reforma constitucional. En todo caso, la solución que podría surgir es la de seguir con el modelo de una educación estandarizada a nivel nacional, pero esta solución tendrá resultados desastrosos, pues seguirá existiendo un sector de la población que se sienta ajena a los contenidos educativos, pues estos no guardan relación con sus necesidades primarias, y por lo tanto seguirán existiendo grandes brechas de desigualdad en cuanto al nivel educativo de la población.

5.3. Propuestas actualizadas.

Derivado del análisis anterior se pueden formular una series de propuesta, las cuales tendrán como objetivo el ofrecer áreas de desarrollo para lograr conseguir mejores resultados del Programa Escuelas de Calidad. Para poder delimitar un poco las propuestas a realizar, decidí separar los aspectos de la forma siguiente:

- Cursos de capacitación a los actores incluidos en el programa.
- Atribuciones de autoridades tanto federales como locales.

- Entrega de recursos.
- Flexibilidad para delimitar el plan de estudio.
- Mejorar la relación entre autogestión escolar y calidad educativa.

La primer cuestión se establece por el hecho de que años atrás el PEC comprendió que los centros escolares no podían llevar de forma eficiente las nuevas tareas, por eso fue necesario establecer cursos de capacitación para directores, de esta forma se observó una mejoría ya que en las últimas evaluaciones, como se vio en el capítulo cuatro, la mayoría de los directores se encontraban ya capacitados.

El defecto con esta medida es que los cursos no se enfocaron en capacitar al resto de actores, en pocas palabras al resto de la comunidad escolar. Esto lo veo como un problema por la cuestión siguiente; el resto de la comunidad escolar no cuenta con los medios necesarios para evaluar la administración del director, por lo tanto no se está aprovechando una gran posibilidad de autoevaluación, o contrapeso, al interior del centro escolar.

El posible problema al que se enfrenta el PEC es al momento de incluir cursos a padres de familia o a profesores, debido a la baja participación que se pueda obtener, pero como ya ha quedado establecido en este trabajo, las evaluaciones han demostrado que cuando la comunidad escolar se siente más cercana a la toma de decisiones en la escuela, esta obtiene mejores resultados de participación; ahora es necesario que esa participación se dé bajo visiones capacitadas.

El segundo tema es en lo referente a las atribuciones entre las autoridades locales y federales, este problema surgió principalmente con la cuestión de que en ciertos estados las autoridades locales no beneficiaban a las escuelas objetivo, dando primacía a otros centros escolares que en ocasiones no eran los que más necesitaban de la ayuda.

Ante esta cuestión surgió la solución de crear estándares desde el centro, para que estos fueran seguidos por los niveles de gobierno locales, con esto se solucionó inclusive el tema de que en el pasado las escuelas indígenas, que resultan ser las más marginadas no eran beneficiadas por el PEC, a esta solución se le llamo de focalización, pues con esto se rearmaría el cómo beneficiar realmente a la población objetivo.

Como lo mencione en los apartados anteriores, esta es una área donde se ha logrado avanzar mucho, pero eso no quiere decir que esté exenta de problemas o riesgos, el principal riesgo es que sea tal la intromisión de las autoridades centrales, que la actividad a nivel local sea nula, regresando a una especie de centralismo que en el pasado ha resultado defectuoso, al menos en cuanto al sistema educativo se refiere. El otro riesgo es el de que se dupliquen actividades, lo cual solo genera más gastos, y no por eso una mayor eficiencia.

Es por eso que el programa debe delimitar de forma muy específica las funciones de cada nivel de gobierno, y en mi opinión, la delimitación debería de ofrecer un mayor marco de acción a las autoridades locales, dejando al nivel federal las funciones más elementales. Pero claro esta que esta visión requiere un manejo responsable por parte del nivel local, pues la causa de la intromisión del gobierno federal en las diversas funciones se debe, entre otras cosas a la falta de eficiencia por parte del nivel local.

El siguiente apartado, referente a la entrega de recursos, va íntimamente ligado al tema anterior, pues esta falencia crea estragos al momento de la implementación del programa, debido a que los centros escolares no pueden llevar a cabo sus planes anuales debido a que no cuentan con los recursos financieros necesarios. Lo que podría ocasionar que no alcancen los objetivos propuestos.

La propuesta que se deriva de la anterior falencia, va dirigida nuevamente, a que en el marco legal se establezcan de forma clara y detallada el procedimiento por medio del cual se entregaran los recursos, y en caso de que algún nivel falte a esto pues obtenga las sanciones que en su caso se marquen. En todo caso lo que debe de priorizar en esta situación es que el centro escolar obtenga los recursos a tiempo, tratando de evitar la carga burocrática que representa un retraso significativo, pues esta situación a la larga genera sesgos a la hora de evaluar los alcances del programa.

Las dos siguientes propuestas son más complicadas de acatar, porque su solución hace referencia a cuestiones referentes a la esencia misma, tanto del sistema educativo nacional, como de los lineamientos del programa, aun esta complicación es menester establecer las propuestas elaboradas para los problemas observados.

La primer propuesta está dirigida a reformar tanto el artículo 3ro de la constitución, como el 12vo de la Ley General de Educación, esto porque en estos artículos se estipula que el único órgano encargado de delimitar los planes de estudio será el gobierno federal, dejando a las autoridades locales la única tarea de hacer llegar sus peticiones, para que estas sean recogidas por las autoridades federales.

Esto deja a las escuelas beneficiadas por el PEC bajo un margen muy reducido de acción, en el cual básicamente se permite implementar medidas para mejorar la cuestión de la autogestión escolar, pero no se le dan las herramientas necesarias para mejorar la calidad de la educación en sus centros escolares.

Esto lo menciono porque la realidad nacional es muy diversa y por tanto los materiales educativos no siempre son los más pertinentes, lo cual puede provocar defectos en la correcta formación de los educandos. La propuesta que se deriva de esta situación es la siguiente: el PEC debe buscar un mayor margen de acción para las escuelas beneficiadas, y aunque se siga primando los planes establecidos por la federación pues que se permita también la implementación de ciertas materias que

beneficien el desarrollo propio de los alumnos; atendiendo la realidad social bajo las que se encuentran.

Como ya lo había mencionado anteriormente, la propuesta realizada es complicada, porque sus cambios van dirigidos a afectar la esencia básica del sistema federal en el tema educativo. El tema mismo también afecta el régimen basado en un modelo centralista, por tanto el mismo giro hace que se pongan en entredicho las prácticas desde hace años implementadas al interior del sistema político.

Por último, existe un problema que engloba problemas al interior del entramado del mismo PEC, por lo que su solución significa un replanteamiento de los mismos objetivos. El tema a abordar es el relacionar el tema de la autogestión escolar con la calidad educativa; esta falencia ha provocado que en los años de existencia del PEC este no cuente con las herramientas necesarias para poder afectar el aprovechamiento escolar.

La propuesta es en cuanto a establecer una medida cuantificable, esto con el fin de imponer parámetros para medir la mejora de la calidad educativa. Lo anterior lo establezco porque en el marco operacional del programa no se establece bajo qué mecanismos se podría hablar de que un centro escolar alcanza los objetivos referentes al aprovechamiento escolar.

A lo largo del capítulo cuarto mencione que en las escuelas beneficiadas se observó una mejora en pruebas escolares no mayor al 1%. Al mismo tiempo establecí, que si bien a ojos de extraños esto podría representar una mejora marginal, en una visión detallada estos resultados resultan poco significativos, pues los analistas no cuentan con los datos idóneos para establecer el éxito o fracaso del PEC.

Esta situación puede traer efectos a largo plazo, pues las evaluaciones elaboradas serán incapaces de emitir diagnósticos adecuados, por lo que el problema nunca será realmente observado, y por tanto la reformulación de la política no atacará el problema o falencia.

En esencia este problema es sencillo de resolver, esto porque el PEC debe establecer la forma en que se medirá el éxito o fracaso educativo, al mismo tiempo esta evaluación se deberá llevar de forma cuantitativa y cualitativa, para lograr estudiar el crecimiento integral de los educandos. Lo que se requiere para lograr esta propuesta es un reconocimiento del problema por parte de las autoridades; las cuales pareciera como si solo observaran la parte de la autogestión educativa, dejando de lado el segundo tema eje del Programa Escuelas de Calidad, el cual hace referencia a la mejora en la calidad educativa.

Las anteriores propuestas fueron elaboradas con el sustento del trabajo realizado a lo largo de los anteriores cuatro capítulos, en los cuales se hizo un breve análisis del PEC, tratando de demostrar cuales eran los ejes programáticos, objetivos y áreas de

debilidades y fortalezas, manteniendo siempre la idea de que los resultados obtenidos permitan un mejor entendimiento de este programa federal, esto bajo las bases de objetividad requerido en todo trabajo científico.

Conclusiones

En el presente trabajo he realizado un estudio con el objeto de analizar los objetivos, los alcances y las limitaciones del Programa Escuelas de Calidad (PEC). Para lograr dar cuenta de forma correcta de dicho programa, se decidió estructurar el trabajo de una forma particular.

La primer parte buscaba establecer los antecedentes, para lograr esto se analizó el cambio en la política educativa, la cual, después del año de 1982 dio un viraje para concentrarse en el tema de la calidad educativa, siendo que anteriormente el Estado decidió implementar una política basada en incrementar los centros escolares y por ende la matrícula.

Esta situación generó que para fines de los 70s el 90% de los niños estuvieran inscritos a nivel primaria, esta situación, además de un nuevo ordenamiento mundial, promovió que una vez alcanzado las altas tasas de inscripción el gobierno decidiera dar importancia a la relevancia de los estudios.

Como se vio a lo largo del capítulo uno el régimen mexicano, en el transcurso de sus diversos gobiernos ha impulsado ciertos parámetros en todas las áreas siendo la que nos importa la educativa. Esto generó que se pasara de una educación nacionalista, no sin antes atravesar por una época de educación neoliberal; actualmente se podría decir que estamos ante una educación con una visión empresarial, la cual dio las herramientas necesarias para la conformación del programa PEC.

Asimismo, el primer capítulo nos sirvió para analizar el entramado jurídico en el cual se lleva a cabo el PEC, de igual manera, se sentaron las bases jurídicas observando que existe una serie de reglamentos, los cuales tienen por base primaria lo establecido en la Constitución. Es a partir de este documento donde se establecen los lineamientos con los cuales se regirán las reglas de operación del programa.

Lo que se puede observar en la conformación del capítulo uno es el juego entre política y aspecto jurídico. Estos se entrelazan en un vaivén de fuerzas y dan como resultado una serie de prácticas legales, lo cual ayuda a dar coherencia a un sistema, en este caso educativo.

El capítulo dos y tres básicamente se encargan de explicar teóricamente los problemas que se abordarían, razón por la cual se decidió incluir el tema de la política pública, particularmente, el de la política educativa, pues como ya hemos visto, esta se conforma como una visión de Estado, especificando la relación que debe de existir entre gobierno y ciudadano con el objetivo de implementar políticas que guarden relación con los deseos de la sociedad.

Lo que la política pública busca es el establecer mecanismos horizontales entre sociedad y gobierno, al contrario de la vieja creencia de que el gobierno era el más indicado para observar los problemas de la población, seguido de esto, se establecieron una serie de postulados teóricos con los cuales nos ayudamos para delimitar la política específica de estudio, en este caso el estudio del PEC como una política pública en el área de la educación, la cual tiene por objetivo alcanzar la calidad educativa a través de la llamada autogestión escolar.

De la anterior definición surgen dos ejes rectores, los cuales son manejados tanto en el capítulo dos como en el tres, estos son: calidad educativa y autogestión escolar. Considero que el punto más importante a resaltar en el tema de calidad educativa es que, quitando todo el debate en cuanto al concepto, se podría decir que bajo el paradigma de la eficiencia social la calidad es vista como las herramientas que tiene una persona para involucrarse en el mercado de trabajo, por eso una educación de calidad será la que otorgue más herramientas necesarias.

Por otro lado, la calidad educativa, se cree, será alcanzada si se descentraliza la cuestión administrativa y se permite a los centros escolares llevar a cabo su propia gestión, se eliminan esos procesos verticales mecánicos en los que la autoridad central destinaba recursos que ya tenían un fin, sin saber si en verdad se requerían en los centros escolares; el nuevo enfoque establece que las autoridades escolares pueden entender mejor sus necesidades y por ende administrar de forma correcta sus recursos.

De esta forma, con las bases tanto del capítulo uno, como del dos y tres, en el capítulo cuatro analicé la estructura del PEC, para esto se realizó un breve recorrido histórico, el cual se observó desde el surgimiento del programa durante el gobierno de Fox hasta el año 2015, en consiguiente, establecí sus objetivos, la forma de implementación y los resultados que ha obtenido a lo largo de los años.

De este análisis surgieron varias cuestiones a favor y en contra de la evolución del PEC; entre las cosas buenas que se pueden resaltar es la cuestión de la evaluación. El PEC ha permitido un proceso de retroalimentación en el cual se incluye el ciclo de las políticas públicas, dada esta facilidad, se reconocen los problemas y se tratan de resolver en años futuros.

Esto ha permitido que el programa vaya subsanando una serie de cuestiones para ofrecer mejores resultados en los años venideros, por tanto, la principal cualidad del Programa Escuelas de Calidad es la de asimilar las dificultades y convertirlas en áreas de oportunidades.

Esta facilidad no quiere decir que el PEC actualmente se encuentre sin ningún límite previsible, puesto que cualquier política es perfectible, sin embargo, esta facilidad

ofrece las herramientas necesarias para que los problemas que surjan sean resueltos de forma correcta.

Una de las principales falencias del programa es la de no poder encontrar un puente de conexión entre la autogestión y la calidad educativa porque no se establecen parámetros medibles para analizar el éxito o fracaso en la cuestión cualitativa.

Por tanto, este aspecto es uno de los principales problemas a resolver con el objetivo de que el programa cumpla con uno de sus objetivos principales, que es mejorar el aprovechamiento escolar y el aumento de la calidad.

Hasta este momento y de forma tendencial se podría decir que el PEC a logrado el éxito en el área de la autogestión, en cambio, en el área de la calidad aún presenta muchas falencias, la principal cuestión es el escaso aumento del aprovechamiento escolar, el cual representa una mejora menor del 1%. Pero esa cantidad resulta poco representativa, o valiosa, por el hecho de que dentro del programa no se establece un parámetro cuantificable para medir el éxito o fracaso.

En lo referente a la cuestión de las autoridades educativas el PEC se ha demostrado la falta de relación entre los diversos niveles de gobierno, de igual modo, se ha demostrado la capacidad, o iniciativa para resolver dichas falencias, debido a la retroalimentación; sin embargo, aún quedan problemas de atribuciones, las cuales se han ido resolviendo al paso de los años; esto permite un grado de optimismo al creer que cada evaluación será retomada por el PEC para resolver problemas como el de la duplicidad.

El último aspecto a rescatar es su carácter trans-sexenal, ya que, a diferencia de otros programas su evolución se ha dado a lo largo de ya tres sexenios, esto permite que la visión de dicho programa no quede trunca por el cambio de gobierno, sino que sin importar el partido que gobierne se sigan manteniendo los valores y preceptos en el PEC, permitiendo corregir problemas y ofrecer un mejor programa a la población.

Fuentes consultadas

Textos en libros y revistas

- Agudelo Valencia, German Darío y Álvarez, Yohan Alexis. (2008), "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación" en *Estudios Políticos* número 33, julio-diciembre de 2008, Medellín, Colombia, p. 93-121.
- Aguilar Astorga y Lima Facio (2009), "¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?", en *Contribuciones a las ciencias sociales*, septiembre 2009. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm p. 1-27.
- Berthin, Gerardo. "Unidad 3: breve introducción a las políticas públicas para la gobernabilidad local en América Latina" en *Derecho constitucional y políticas públicas*, (n.d), consultado el día 13 de febrero de 2015, de http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=594 p. 1-5.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1998), "La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", en *Las políticas descentralizadoras en México*, CIDE, México, pp. 17-54.
- Cardozo Brum, Myriam (2013), "De la evaluación a la reformulación de políticas públicas", en *política y cultura*, número 40, UAM-Xochimilco, Otoño de 2013, p. 123-149.
- Cruz Angulo, Javier (2013), "La educación como derecho humano", en Ramírez Raymundo Rodolfo (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, Instituto Belisario Domínguez - Senado de la República, México, pp. 153-168.
- Ejea Mendoza, David. "Teoría y ciclo de las políticas públicas", en *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, consultado el 20 de febrero de 2015, de <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf> p. 1-10.
- Meltsner, Arnold J. (1992), "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva Luis F. *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 367-392.
- Gobierno de la República, (2013), "México con educación de calidad", en *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, México, p. 57-67.
- González Madrid, Miguel, (2007), "Análisis de políticas públicas", en Emerich, Gustavo (Coord). *Tratado de ciencia política, Anthopos*, México, p. 243-271.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), (2014), "¿Cuánto gasta el Estado en educación básica y media superior?", en *Panorama educativo en México. Indicadores del sistema educativo nacional*, INEE, México.
- Lasswell, Harold D. (1992), "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (Editor). *EL estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 79-103.
- Martínez García Gerónimo, (2000) "Dimensión del concepto educación", en *Las razones de la educación. Trama y urdimbre del hombre*, Noriega, México, 17-45.
- Mier y Terán Marta, Pederzini Carla (2010), "Cambio sociodemográfico y desigualdades educativas", en Arnaut Alberto y Giorguli Silvia (coords.), *Los grandes problemas de México libro VII educación*, Colegio de México, p. 623-657.
- Moreno Olivios Tiburcio, (2005) "La reforma de la educación secundaria en México", en Cruz José Ignacio (coord.), *política educativa miradas diversas*, Universitat de Valencia, España, p. 17-55.
- Ruiz Muñoz, Mercedes y Luis Manuel Cruz (2013), "Derecho a la educación", en Salinas Amescua Bertha (coord.), "Educación, desigualdad y alternativas de inclusión 2002-2011", ANUIES dirección de medios editoriales, México, p. 47-82.
- Santizo Claudia, "Gobernanza y política educativa", en *Gobernanza y cambio institucional de la educación pública en México*, UAM Cuajimalpa, México, 2012, p. 60-80.
- Diccionario de la Real Academia Española (2014), Madrid España. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015. Liga de acceso en: <http://lema.rae.es/drae/?val=calidad>

- Zarate Moreno Laura Guadalupe y Zarate Sandoval Heriberto, (2010), "Paradojas de la calidad", en Marco Eduardo Murueta, Alternativas para la calidad educativa, Amapsi editorial, México, p. 61-83.
- Murueta Marco Eduardo, (2010), "Introducción", en Marco Eduardo Murueta, Alternativas para la calidad educativa, Amapsi editorial, México, p. 7-25.
- Chacón Lara Barragán Fernando, (2010), "La evaluación de la calidad educativa", en Marco Eduardo Murueta, Alternativas para la calidad educativa, Amapsi editorial, México, p. 85-111.
- Concheiro Antonio Alonso, (2008), "Calidad en la educación: significado y medición", en Fernando Solana (Comp.), ¿Qué significa calidad en la educación?, Noriega, México, p. 33- 47.
- Elguea Javier, (2008), "Calidad en la educación: ¿para qué?", en Fernando Solana (Comp.), ¿Qué significa calidad en la educación?, Noriega, México, p. 33- 47.
- Murueta Marco Eduardo, (2010), "Calidad escolar: aprendizaje creador por cooperanzas con proyección social", en Marco Eduardo Murueta, Alternativas para la calidad educativa, Amapsi editorial, México, p. 27-59.
- Fondo Monetario Internacional, (2015), "El FMI y el Banco Mundial", Fecha de consulta: 28 de octubre de 2015, Liga de acceso: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/imfwbs.pdf>
- Mingat Alain y Winter Carolyn; (2002), "Educación para todos en 2015", Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2015, Liga de acceso: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/03/pdf/mingat.pdf> p. 32-35.
- Hillman Arye y Jenkner Eva, (2004), "La educación en los países pobres", Fondo Monetario Internacional, EUA, p. 1-12.
- UNESCO, (2009), "¿Qué es la UNESCO? ¿Qué hace?", Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2015, Liga de acceso: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf> p. 2-28.
- UNESCO, (2014), "Panorama", en UNESCO, Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos, UNESCO, Francia, p. 1-8.
- CEPAL-UNESCO, (1996). "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", UNESCO, Perú, p. 7-59.
- OCDE, (2015), "La OCDE", Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2015, Liga de acceso: <http://www.oecd.org/centrodemexico/46440894.pdf> p. 7-10.
- OCDE, (2012), "Equidad y calidad de la educación: Apoyo a estudiantes y escuelas en desventaja.", Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2015, Liga de acceso: <http://www.oecd.org/education/school/49620052.pdf> p. 2-5.
- OCDE, (2010), "Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas", OCDE, México, p. 3-9.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2015, Liga de acceso: http://www.diputados.gob.mx/pnd/docs/cefp_pnd.pdf p. 1-4.
- Gobierno de la República, (2013), "Presentación", en *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la Republica, México, p. 9-10.
- Gobierno de la República, (2013), "México con educación de calidad", en *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la Republica, México, p. 57-67.
- Secretaria de Educación Pública, (2013), "Marco normativo", en Programa Sectorial de Educación, SEP, México, p. 17-20.
- Secretaria de Educación Pública, (2013), "Diagnostico", en Programa Sectorial de Educación, SEP, México, p.21-33.
- Secretaria de Educación Pública, (2012), "ENLACE y PISA" en Legado educativo: logros y avances 2006-2012, SEP, México, p. 26-34.
- Secretaria de Educación Pública, (2011), "Características del Plan de Estudios 2011. Educación Básica", en Plan de Estudios 2011, SEP, México, p. 25-37.
- Secretaria de Educación Pública, (2011), "Competencias para la vida", en Plan de Estudios 2011, SEP, México, p. 38.
- Secretaria de Educación Pública, (2011), "Perfil de egreso de la educación básica", en Plan de Estudios 2011, SEP, México, p. 39.

- Diario Oficial de la Federación, (2013), "Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación." Fecha de consulta: 8 de noviembre del 2015, Liga de acceso: https://www.sep.gob.mx/work/appsite/reforma_educativa/Ley_del_Instituto_Nacional_para_la_Evaluacion_de_la_Educacion.pdf p. 5.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, (2014), "¿Contribuye la educación al ejercicio del derecho a una vida más plena y satisfactoria?" en *El derecho a una educación de calidad: informe 2014*, INEE, México, p. 103-114.
- Mexicanos Primero, (2011), "Introducción", en *Metas: estado de la educación en México 2011*, Mexicanos Primero, México, p. 8-10.
- Mexicanos primero, (2014), "¿Quiénes somos?", Fecha de consulta: 8 de noviembre del 2015, Liga de acceso: <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/mexicanos-primero/quienes-somos>
- Touraine, Alain. (2014), *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Edwards Risopatron, Verónica, (1991), "El concepto de calidad de la educación", UNESCO, Chile, p. 9-28.
- Secretaría de Educación Pública (2014), "Acuerdo número 19/12/14 por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Escuelas de Calidad para el Ejercicio fiscal 2015", en *Diario Oficial de la Federación*, viernes 26 de diciembre de 2014, México, p. segunda seccion.
- Miranda López, Francisco, (2008), *Programa escuelas de calidad evaluación externa 2008*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, México, p. 9-62.
- UNESCO, (1996), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, UNESCO-CEPAL, Perú.
- Burgoa Ignacio (1984), "La fundamentalidad y la supremacía de la Constitución" en *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, p. 354-363.
- Uribe Benítez Oscar (2009), *Supremacía Constitucional*, CEDIP, México, 72 pp.
- Cámara de diputados (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultado el 20 de febrero del 2016, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Ornelas Carlos, (1995), "Filosofía política del sistema educativo mexicano", en *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 52-86.
- Melgar Adalid Mario (1998), "Las reformas al artículo tercero constitucional", en *Cámara de Diputados, Ochenta años de vida constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 457-476.
- Mejía Botero Fernando (2012), "Las reformas al artículo tercero constitucional: hipótesis y procedimientos mejorables, artículos transitorios pertinentes y pendientes centrales", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLII, núm. 4, Centro de Estudios Educativos A.C. México, pp. 5-13.
- Secretaria de Educación Pública (2015), *Ley General de Educación*, consultado el 24 de febrero del 2016, de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (n.d.) *La estructura del sistema educativo mexicano*, Fecha de consulta 20 de febrero del 2016, de: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1447/1/images/sistemaedumex09_01.pdf pp. 37.
- Uribe Claudia, Ernesto López-Córdova, (2012), *México: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018*, BID, Fecha de consulta: 24 de febrero del 2016, de: <http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/36092cfa-7133-449f-be68-72dd4dd1d9d1> pp. 71.
- OEI, (1994), "Evolución del sistema educativo mexicano", en *Informe OEI-Secretaria 1994*, Fecha de consulta: 23 de diciembre del 2015, de: <http://www.oei.es/quipu/mexico/#sis> pp. 1-22.
- Martínez Rizo Felipe (2001), "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001" en *Revista Ibero-Americana*, núm. 27, OEI, México, pp. 37-56.
- Zoraida Josefina, (1994), "Modernización educativa (1988-1994)" en *Historia Mexicana*, vol. 46, núm. 4, El Colegio de México, México, pp. 927-952.
- Zarate Roberto, (2003), "capitulo 2 desarrollo histórico de la educación en México", en *La eficacia de la legislación educativa nacional a través de la tridimensionalidad del derecho*, Universidad de las

- Américas Puebla, México, fecha de consulta: 20 de diciembre del 2016, de: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/zarate_r_r/capitulo2.pdf pp.34.
- Alcántara Armando, (2008), "Políticas Educativas y Neoliberalismo en México: 1982-2006" en *REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN*. Núm. 48, México, pp. 147-165.
- Zorrilla Margarita (2012), "Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación" en Pablo Latapi (Coord.), *Un siglo de educación en México. Tomo 1*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 319-357.
- Ornelas Carlos, (1995), "Del centralismo a la federalización de la educación", en *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 255-285.
- Rodríguez Claudia y Gustavo Meza (n.d.), *Federalización Educativa en México... ¿Y la Educación?*, XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, fecha de consulta 20 de diciembre del 2016, de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_13/1785.pdf pp. 9.
- Fierro Cecilia y Guillermo Tapia García (2009), *Implementación de políticas educativas: México Descentralización educativa en México*, OCDE, México, pp. 43.
- Latapi Pablo, (2004), "El contexto: génesis, contenidos y políticas del ANMEB", en *La SEP por dentro*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 19-52.
- Latapi Pablo, (2004), "Análisis de la evolución de las cuatro políticas", en *La SEP por dentro*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 233-342.
- Romero Raúl, (n.d.), *Política educativa*, Centro Regional de Educación Superior "PAULO FREIRE" A.C., fecha de consulta: 21 de diciembre del 2016, de: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fqpFBol5m1sJ:www.uv.mx/personal/raromero/files/2012/06/4-Proyectos-Posmodernos-de-Pol%25C3%25ADtica-Educativa.ppt+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx> Diapositivas. 21.
- Moreno Prudenciano, (2004), "La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)", en *Tiempo de educar*, vol. 5, núm. 10, Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 9-35.
- Pardo María del Carmen (2012), *A veinte años de la federalización educativa en México*, El Colegio de México, México, diapositivas 21.
- Amador Juan Carlos (n.d.) *La profesionalización de los maestros y la alianza por la calidad de la educación*, fecha de consulta: 28 de diciembre del 2015, de: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tM8yeS7DEywj:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3224141.pdf+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx> pp. 34.
- Zapata Alexandra y Pablo Clark, (2015), *La opacidad genera dudas: ¿Depuración o multiplicación de la nómina docente?*, IMCO, México, pp. 13.
- Guerra Pablo (2013), *Documento de Trabajo No. 1: Autogestión empresarial en Uruguay Análisis de caso del FONDES*, Universidad de la República Facultad de Derecho, Uruguay, pp. 73.
- Quintero Nidia (2012), "Análisis e implementación de un negocio", en *Autogestión y desarrollo empresarial*, UNED, fecha de consulta 15 de marzo del 2016, de: <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/120809/378/1/GE3073%20Autogesti%C3%B3n%20y%20Desarrollo%20Empresarial%20-%202011%20-%20Inform%C3%A1tica.pdf> pp. 13-32.
- Cantera Valeria y Sebastián Pérez (2015), *La autogestión empresarial: el caso uruguayo*, fecha de consulta: 2 de marzo del 2016, de: http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/14317/1/autogestion_empresarial.pdf pp. 12.
- Mendizábal Antxonl y Anjel Errasti (2008), *Premisas teóricas de la autogestión*, Universidad País Vasco, País Vasco, Fecha de consulta 1 de marzo del 2016, de: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/ecocri/eus/Mendizabal_y_Errasti.pdf pp. 13.
- Lanki (2004), "Concepto de autogestión", en *Autogestión y globalidad*, Mondragón Unibertsitatea, España, pp. 4-6.
- Correa de Urrea Amanda y Sonia Correa Valderrama (2010), *La gestión educativa un nuevo paradigma*, Fundación Universitaria Luis Amigo, Colombia, fecha de consulta: 3 de marzo del 2016, de:

- <http://virtual.funlam.edu.co/repositorio/sites/default/files/6lagestioneducativaunnuevoparadigma.pdf> pp. 47.
- UNESCO (1981), "La autogestión y la educación" en *La autogestión en los sistemas educativos*, UNESCO, Francia, pp. 9-23.
- García José Octavio, Liliana Marín Ramírez y Cesar Cifuentes (2015), *La gestión educativa como oportunidad transformadora en las instituciones educativas de Colombia*, Universidad Católica de Manizales, Colombia, fecha de consulta 2 de marzo del 2016, de:
<http://repositorio.ucm.edu.co:8080/jspui/bitstream/handle/10839/1127/Jose%20Octavio%20Garcia%20Cardenas.pdf?sequence=1> pp. 25.
- Rendón Jesús (Coord.) (2009), "El modelo de gestión educativa estratégica", en *Modelo de gestión educativa estratégica. Programa Escuelas de Calidad*, SEP, México, pp. 31-38.
- Dirección de Evaluación del Sistema Educativo Estatal (2005), *Retos de la evaluación cualitativa del Programa Escuelas de Calidad*, Gobierno de Jalisco, fecha de consulta 3 de marzo el 2016, de:
http://sistemas.sej.jalisco.gob.mx:8080/Library/PROBLEMATICAS_RETOS_PEC.pdf pp. 12.
- Rendón Jesús (Coord.) (2009), "Gestión educativa estratégica: conceptos clave", en *Modelo de gestión educativa estratégica. Programa Escuelas de Calidad*, SEP, México, pp. 31-38.
- Mejía Botero Fernando (2004), "El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXIV, núm. 4, México, pp. 165-192.
- Verduzco Baruch (2007), "Capítulo 3. El Programa Escuelas de Calidad", en *Evaluación del Programa Escuelas de Calidad en el nivel de Educación Primaria en el estado de Puebla. El caso de Asesores Técnico-Pedagógicos, Supervisores y Jefes de Sector: Un Estudio Cualitativo*, Universidad de las Américas Puebla, México, pp. 52-95.
- SEP (2015), *Programa Escuelas de Calidad. Escuelas beneficiadas. Ciclo escolar 2014-2015*, fecha de consulta 19 de marzo del 2016, de:
- Cámara de diputados (2015), *Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Cámara de diputados (2015) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo1.pdf
- Cámara de diputados (2015), *Ley General de Educación*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- Cámara de diputados (2015), *Ley General de Desarrollo Social*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> pp. 21.
- Cámara de diputados (2015), *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3583_20-11-2013.pdf pp. 17.
- Cámara de diputados (2015), *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de:
<http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf> pp. 38.
- Cámara de diputados (2015), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de:
<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/16.%20Ley%20Federal%20de%20Presupuesto%20y%20Responsabilidad%20Hacendaria.pdf> pp. 70.

- Cámara de diputados (2015), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de:
http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf pp. 155.
- Cámara de diputados (2015), *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de:
http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/3.%20Reg_LFPRH.pdf pp. 146
- Cámara de diputados (2015), *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, fecha de consulta 28 de noviembre del 2015, de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/reglamento_interior_sep.pdf pp. 101.
- SEP (2010), “El Programa Escuelas de Calidad como referente de la Gestión Escolar Estratégica”, en *Programa Escuelas de Calidad. Modelo de gestión educativa estratégica*, SEP, México, pp. 13-30.
- Bracho González Teresa (2008), “Capítulo 1. Diseño”, en *Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Escuelas de Calidad PEC VII*, CIDE, México, pp. 7-40.
- Santizo Claudia (2006), “Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: el Programa Escuelas de Calidad en México”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 2006, Vol. 4, No. 1, fecha de consulta 20 de marzo del 2016, de: <http://www.redalyc.org/pdf/551/55140105.pdf> pp. 38-51.
- SEP (2015), *Criterios específicos para la operación del programa escuelas de calidad. PECXV ciclo escolar 2015-2016*, fecha de consulta 21 de marzo del 2016, de:
http://www.sepen.gob.mx/pec/EXV/criteriosPEC_EXV.pdf pp. 54.
- CONEVAL (2013), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 - 2013 Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 - 2013 Valoración de la información de desempeño presentada por el programa. Programa Escuelas de Calidad Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa*, fecha de consulta 20 de marzo del 2016, de:
<http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2013/11s222ed12.pdf> pp. 24.
- CONEVAL (2015), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 - 2013 Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 - 2015 Valoración de la información de desempeño presentada por el programa. Programa Escuelas de Calidad Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa*, fecha de consulta 20 de marzo del 2016, de:
http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/S029_PEC/S029_PEC_IC.pdf pp. 23.
- Del Castillo Alemán y Alicia Azuma Hiruma (2009), “Capítulo II. La política educativa en la educación básica: de la cobertura a la calidad y entre la gobernabilidad y la gobernanza”, en *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*, FLACSO, México, pp. 125-165.