



# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

---

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Facultad de Ciencias de la Conducta  
Facultad de Planeación Urbana y Regional

“Las políticas de la calidad educativa  
durante los gobiernos de Acción Nacional:  
los límites del cambio”

## TESIS

Que para obtener el título de:  
Doctora en Ciencias Sociales

PRESENTA:

**Leticia Echenique Vázquez**

DIRECTOR:

Dr. Aldo Muñoz Armenta

Toluca, México, abril de 2013

*DEDICATORIA*

*A Mony y Beto con todo mi amor*

## AGRADECIMIENTOS

*Ha transcurrido mucho tiempo desde que inició este proyecto y en todo ese trayecto he acumulado el cariño y apoyo de personas a las que de modo por demás sincero, ofrezco mi gratitud y mi cariño sin nimiedades..*

*Un paso a la vez y por el principio.. a Dios, por darme todo y más; a mis papás y hermanos (Viri, Peludi, Mono, Jorge y Ben), espero corresponder algún día a tanto amor incondicional; a mis hijos, Beto y Mimosa a quienes espero resarcir cada minuto que les debo; a mi abuelita, quien ya no vio de cerca esto, pero que, sin duda, sigue a mi lado; a mis primos, tíos, sobrinos, por sus siempre solidarias palabras; a mis amigas Car, Mary, Mony, Any, Delia, Yani a quienes en más de una ocasión seguramente ataranté con mis prisas y de quienes siempre tuve a cambio palabras de aliento y confianza; a Kari, quien tuvo el buen ánimo de apoyar con la investigación del presente; A Milo, por su gran trabajo y mejor persona; a Rogelio Tinoco; a Gilberto; a mis mentores de la facultad, por su compromiso y afán de compartir experiencias y conocimientos con quienes les seguimos; mi reconocimiento y aprecio a los Doctores Jorge Arzate, Igor Vivero, Juan Miguel Morales, Julio Olvera, Lety Heras y muy especialmente, al Dr. Aldo Muñoz, por su infinita paciencia y fé en mi persona.. mi admiración y amistad incondicional.*

*Y de manera oficial, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que tuvo a bien otorgarme la beca con la que en muchas ocasiones, libre el paso durante esta etapa.*

*A todos ustedes, gracias por creer..*

*Lety Echenique V.*

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| Introducción  | 2         |
| <b>Capítulo 1. Políticas públicas y calidad educativa: actores sociales y juegos de poder</b>   | <b>13</b> |
| 1.1 La política pública como orientación científica del gobierno                                | 14        |
| 1.1.1 Racionalidad gubernamental y políticas públicas   | 16        |
| 1.1.2 Las políticas públicas ¿planificación o reacción?   | 17        |
| 1.1.3 Requisitos para una política pública ¿Por qué es necesaria?                               | 22        |
| 1.1.4 Los problemas de la planificación de las políticas, según Lindblom                        | 23        |
| 1.1.5 La <i>intervención</i> gubernamental y los efectos de cooperación de los actores sociales | 25        |
| 1.1.6 El papel de los actores sociales en la <i>aceptación</i> de las políticas                 | 29        |
| 1.1.7 Los actores, los juegos de poder y los límites de la racionalidad gubernamental           | 30        |
| 1.1.8 Las normas y los juegos de poder  | 32        |
| 1.1.9 Premios y castigos en los juegos de poder   | 34        |
| 1.1.10 El sistema político y los juegos de poder  | 39        |
| 1.1.11 Los actores y la cooperación en los juegos de poder                                      | 40        |
| 1.1.12 Características “externas” de las políticas públicas en los juegos políticos             | 42        |
| 1.1.13 Actores y escenarios de los juegos de poder en la formulación de políticas               | 44        |
| 1.1.14 Alcances de la cooperación en los juegos poder   | 46        |
| 1.1.15 Institucionalización de los escenarios para la formulación de políticas                  | 47        |
| 1.1.16 Políticas públicas y educación básica en México  | 49        |
| 1.1.17 El contexto global de las políticas públicas en la educación básica en México            | 53        |
| 1.1.18 Las políticas públicas de la calidad educativa: ¿procesos o resultados?                  | 57        |
| 1.2 La calidad como política pública  | 57        |
| 1.2.1 La calidad en las políticas públicas  | 62        |
| 1.2.2 Nueva gestión pública y gestión de calidad  | 64        |
| 1.2.3 La calidad como contrato y compromiso con el ciudadano                                    | 65        |
| 1.2.4 Alcances de la calidad educativa  | 69        |

|   |           |
|---|-----------|
| 1.2.5 La calidad y los procesos   | 72        |
| 1.2.6 Dimensiones de la calidad educativa   | 73        |
| 1.2.7 Dimensiones de la noción abstracta de calidad   | 73        |
| 1.2.8 Tensiones en los componentes de la calidad educativa  | 74        |
| 1.2.9 La calidad como concepto orientador de políticas  | 74        |
| 1.2.10 Importancia de los paradigmas y sus mediciones   | 75        |
| 1.2.11 Calidad educativa como eficacia o logro de metas   | 75        |
| 1.2.12 La calidad como oportunidades de acceso y<br>permanencia                                       | 76        |
| 1.2.13 La calidad educativa debe ser <i>productivista</i> y medible                                   | 76        |
| 1.2.14 Actores de la calidad educativa  | 78        |
| 1.2.15 Particularización de la calidad educativa. El caso de los<br>centros escolares                 | 78        |
| 1.2.16 Factores que limitan la calidad educativa  | 79        |
| 1.2.17 Calidad y evaluación   | 80        |
| 1.2.18 Problemas conceptuales de la evaluación  | 82        |
| <b>Capítulo 2. Escenarios institucionales, actores y juegos de poder<br/>en la política educativa</b> | <b>84</b> |
| 2.1 El proceso de formulación de políticas públicas   | 85        |
| 2.1.1 Elementos clave de la cooperación para la formulación<br>de políticas                           | 88        |
| 2.1.2 Actores y escenarios institucionales en los juegos de<br>poder                                  | 90        |
| 2.2 El juego político del Poder Ejecutivo   | 90        |
| 2.2.1 Las facultades presidenciales en el proceso de<br>formulación de políticas                      | 93        |
| 2.2.2 El presidente, los maestros y el sindicato magisterial  | 96        |
| 2.2.3 Burocracias autónomas y sindicato magisterial   | 105       |
| 2.3 El poder legislativo como actor en los juegos de poder  | 106       |
| 2.3.1 El desarrollo institucional del congreso mexicano   | 110       |
| 2.3.2 El congreso y la política educativa   | 118       |
| 2.4 El papel de las autoridades subnacionales (los gobernadores)                                      | 121       |
| 2.4.1 El marco institucional de los gobiernos estatales en<br>México                                  | 123       |
| 2.4.2 Los gobernadores y el federalismo educativo   | 128       |
| 2.4.3 La estructura centralizada del gasto educativo  | 134       |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Capítulo 3. Las dimensiones del rezago en la calidad educativa</b>   | 144 |
| <b>Capítulo 4. Las políticas de la calidad educativa en los sexenios del PAN: El límite del Presidente en los juegos de poder</b> | 181 |
| 4.1 Compromiso Social por la Educación  | 182 |
| 4.1.1 El <i>Compromiso</i> y los juegos de poder  | 186 |
| 4.1.2 Autoridades educativas (federal y estatales)  | 187 |
| 4.2 El compromiso de los legisladores   | 187 |
| 4.3 El compromiso del SNTE y los trabajadores de la educación   | 188 |
| 4.4 El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)  | 191 |
| 4.5 Programa Escuelas de Calidad (PEC)  | 198 |
| 4.5.1 El PEC y los juegos de poder  | 202 |
| 4.6 Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (Enlace)  | 208 |
| 4.6.1 Autoridad y juegos de poder   | 210 |
| 4.6.2 Los resultados de Enlace en la perspectiva de la desigualdad regional   | 212 |
| 4.6.3 Usos y abusos de las pruebas  | 212 |
| 4.6.4 Interpretaciones de las pruebas Enlace entre 2006 y 2010  | 215 |
| 4.6.5 Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale)  | 221 |
| 4.6.5.1 Excale, los alcances para la calidad educativa y los juegos de poder  | 227 |
| 4.7 Alianza para la Calidad de la Educación (ACE)   | 228 |
| 4.7.1 Alcances efectivos de la ACE y los <i>juegos de poder</i>   | 231 |
| 4.8 Profesionalización: el peso las burocracias urbanas en la obtención de estímulos  | 233 |
| 4.9 El factor SNTE en la asignación de plazas   | 234 |
| 4.10 El centralismo y el burocratismo como sello de la reforma curricular   | 236 |
| 4.11 La evaluación docente y el peso de las jerarquías burocráticas   | 237 |
| 4.12 Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica (AEUDDSEB)                     | 238 |
| 4.12.1 Los juegos de poder y la debilidad política de la SEP  | 239 |

ante el SNTE

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| CONCLUSIONES          | 246 |
| Contenido de Tablas   | 262 |
| Contenido de Gráficos | 264 |
| Bibliografía          | 265 |



## Introducción

El propósito de este trabajo es mostrar los alcances de la política de la “calidad educativa” puesta en marcha durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón. El eje analítico que guió esta investigación fue el alcance efectivo del gobierno federal para implementar su política pública de calidad. En este marco, la efectividad, de acuerdo con la investigación que se presenta, se correlaciona con la capacidad de los gobiernos para impulsar políticas en función su posición de “poder” frente a otros actores institucionales o sociales eventualmente interesados en vetar o desvirtuar el propósito de la propuesta original planteada por las autoridades nacionales.

Así, la propuesta analítica que se presenta en esta investigación, parte de la hipótesis de que no obstante la racionalidad gubernamental plasmada en las propuestas de política pública (la mejora del logro de los aprendizajes en el caso de la calidad educativa) y la autonomía normativa de la autoridad, existen una serie de problemas de orden político que impiden una planeación y ejecución de tipo racional y tecnocrática.

Los hallazgos más importantes en esta investigación se resumen de la siguiente forma: las políticas de la “calidad educativa durante los gobiernos, a nivel nacional, del PAN, entre las que se encuentran el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, las pruebas estandarizadas de medición de los logros del aprendizaje en los niveles de primaria y secundaria (Enlace y Excale), el *Programa Escuelas de Calidad* (PEC), la *Alianza para la Calidad de la Educación* (ACE) y el *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, son propuestas que no parten de la concepción clásica sobre lo que es la calidad educativa (mejorar el logro de los aprendizajes de manera verificable y sostenible), sino de dos de sus premisas: medir los avances de los conocimientos (si es que lo hay) y maximizar el uso de los recursos materiales y financieros del sistema educativo.

El resto de las premisas están presentes en las políticas públicas de la calidad educativa, durante los sexenios 2000-2006 y 2006-2012, pero de forma

subsidiaria, como son los casos de la reforma del currículo o planes y programas de estudio; igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia de los estudiantes y la profesionalización del personal docente y administrativo.

Otro hallazgo clave que en buena medida explica la forma en que se orientaron las políticas públicas de la “calidad educativa”, es que la correlación de fuerzas en “los juegos de poder”, en el ámbito de la educación pública en su nivel básico y normal, no favorece al titular del poder Ejecutivo. Si bien la estructura de autoridad en el sistema educativo está más o menos definida en la letra, en la realidad, el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) implica la administración de las escuelas públicas y normales de todo el país. Asimismo, con la federalización de la educación básica y normal, los gobernadores asumieron un papel protagónico en la forma de ejercer el gasto “nacional”, de forma que muchas de las veces lo reorientan o lo desvían en su beneficio político, de forma que los objetivos de los programas federales se cumplen cabalmente.

Esta situación, durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón, obligó que las políticas públicas de la “calidad educativa”, fueran conducidas desde la Presidencia. De esta forma, al enlistar las políticas más importantes en este rubro, se puede advertir que quien propone, orienta y ejecuta es el poder Ejecutivo. Desde el punto de vista administrativo y tomando en cuenta las facultades constitucionales del Presidente puede justificarse, sin embargo, desde un punto de vista federalista, republicano o pluralista, resulta cuestionable que en las políticas clave del sector educativo, se pase por alto a los partidos, al Congreso, a los gobernadores y a la sociedad civil. Más aún, llama la atención que el principal interlocutor del Presidente sean los líderes del SNTE. Desde el punto de vista político esto es entendible y hasta justificable, pero desde el punto de vista administrativo resulta cuestionable, pues surge la interrogante ¿y donde está la racionalidad gubernamental? o ¿dónde queda la autonomía de las burocracias públicas frente a diversos actores sociales?.

Esta investigación es un estudio exploratorio, es decir, aunque tiene un carácter científico, sobre todo, busca conocer los alcances de las políticas de la

“calidad educativa”, de forma que de antemano no se generan premisas sobre sus resultados, sino, literalmente descubrirlos a partir del esquema de análisis que a continuación se propone. Para realizar la investigación, se revisaron informes *oficiales*, estudios académicos y artículos periodísticos para estructurar el análisis. Asimismo, se recurrió a un sinnúmero de autores que estudian y reflexionan sobre el tema de la calidad educativa. Se trata de trabajos que tienen una perspectiva teórica o que hacen trabajo empírico.

El esquema de análisis propuesto en esta investigación no pretende pasar por alto la premisa de que, de acuerdo con Aguilar (2000a), los gobiernos tienen la necesidad de acumular y procesar conocimiento y apoyo científico para el diseño y la puesta en marcha de las decisiones públicas. Asimismo, se reconoce que es en gran medida verificable la propuesta de Larrue (2000), quien establece que las políticas públicas implican racionalidad y cierto grado de autonomía de la burocracia del Estado.

Sin embargo, el enfoque analítico que se privilegia en esta investigación, comparte la premisa de Majone (1978) en el sentido que la elección y desarrollo de una política no necesariamente es resultado de un “sofisticado cálculo tecnocrático” o de una preferencia autocrática, sino que de la discusión y persuasión recíproca de “muchos actores sociales, políticos y gubernamentales”, los cuales de una u otra forma se involucran en su formulación, aceptación y puesta en práctica.

Así, de acuerdo con Méndez (2000) conviene estudiar las políticas públicas en función de tres elementos fundamentales que forman parte de ellas: los objetivos públicos del Estado; los programas diseñados para cumplir con esos objetivos, así como su impacto en la sociedad.

Lowi (1964) al reflexionar sobre la forma en cómo entender la génesis de las políticas públicas, planteó tres posibilidades: 1) la perspectiva racional, 2) organizativa y 3) la burocrática. El primero parte de la idea de que la política es decidida según un curso de acción que se considera eficiente y estratégico en la realización de los objetivos. La segunda considera a la política pública como resultado del funcionamiento organizacional de los gobiernos. En cambio, la

perspectiva burocrática asume que una política pública es un resultado de orden político, esto es, de asimetrías en las relaciones de poder y de negociaciones entre actores sociales y entre actores institucionales con diferentes intereses y propósitos. Este último es el enfoque que se pretende abordar en esta investigación.

En este sentido, el trabajo asume la perspectiva de Charles Lindblom (2003), quien propuso que vale la pena analizar las políticas públicas a partir del peso de los actores, lo cual permite visualizar los “juegos de poder” o “juegos políticos” al interior de las burocracias, entre las burocracias y los grupos de interés; entre los grupos de interés y entre burocracias y los ciudadanos organizados. Esto es clave, dice Lindblom (2003), porque los “juegos de poder” limitan las posibilidades de hacer un análisis racional del problema y más aún de hacer una política pública que resuelva, al menos parcialmente, la problemática detectada. En esta lógica, los juegos de poder dan lugar a políticas públicas posibles, o si se quiere, las mejores posibles.

Los “juegos de poder”, según lo establecen Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011) pueden contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o conducir a grandes vaivenes; pueden facilitar su adaptabilidad o llevarlas a la rigidez excesiva; pueden producir políticas que promuevan tanto el bienestar público como los intereses privados; pueden influir en la calidad de la implementación y el *enforcement* o eficacia. En este marco, se puede considerar que una sociedad carente de estructuras organizativas, es decir, de “capital social”, no tiene las mejores condiciones políticas para exigir sus derechos a las burocracias públicas.

Ahora bien, el análisis de los resultados de los “juegos de poder”, desde la perspectiva de esta investigación, es clave para entender la magnitud del rezago educativo en México. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se afirma que la cobertura de la educación básica presenta diferencias por nivel educativo: en preescolar es de 66.9%; en primaria, de 94.1%, y en secundaria, de 87%, siendo dicha cobertura desigual e inequitativa entre regiones y grupos de población (PND, 2007).

En dicho documento, se reconoce también que gran parte de la población no tiene oportunidad de acceder a una educación “de calidad”. En 2006, el 49.8% de las 214.4 miles de escuelas de educación básica era multigrado; en su mayoría, los alumnos de estos planteles tienen una comprensión de lectura deficiente por razones obvias; el 30.4% de las escuelas de educación básica era de organización incompleta, esto es, ofrecían al menos un grado escolar sin completar los grados que integraban el nivel educativo (tres para preescolar, seis para primaria, y tres para secundaria) (PND, 2007).

De acuerdo con las cifras del PND, en 2006, en el país había 28,355.7 miles de personas en edad de cursar la educación básica (3 a 14 años), de los cuales el Sistema Educativo Nacional (SEN) sólo absorbió al 88.6% (25,131.8 miles de estudiantes), y quedaron sin ingresar al servicio educativo 3,223.9 miles (11.4% de los niños y jóvenes en edad de cursar la educación básica), los cuales en su mayoría habitaban en localidades aisladas y de difícil acceso, en campamentos de jornaleros agrícolas migrantes, en zonas urbano-marginadas, o bien eran niños que vivían en situación de calle que no se incorporaron al SEN. (PND, 2007).

En lo que respecta a diferencias de género, según el PND, hay una diferencia, de acceso a la educación, de tres puntos y medio entre hombres y mujeres, ya que los primeros alcanzan una tasa de 94.4 por ciento y las segundas sólo 91.9; la brecha se mantiene en 3.5 desde 2000, pero tiene que ver con cambios generacionales.

La diferencia entre generación es también significativa. Mientras que en el grupo de 60 años o más son analfabetas 9.9% de hombres contra 15.3 de mujeres, es decir, una brecha de 5 puntos, esa diferencia se reduce a 2.5 en el grupo entre 45 y 59 años, y a 0.8 entre 35 y 44. Después la tendencia se revierte, pues 25 a 34 años ya hay más analfabetas hombres, 1.8, que mujeres, sólo 1.4, y en el grupo de 15 a 24 años son 1.2 por ciento de hombres y sólo 0.8 de mujeres.

En materia de infraestructura educativa, el PND afirma que existen atrasos y desigualdades... el 14% de las primarias presenta cuarteaduras en sus edificaciones; en secundaria sólo el 50% de los planteles se encuentra en nivel

óptimo, en el caso de las telesecundarias, 4 de cada 10 cuentan con salón de cómputo y biblioteca, y la proporción de escuelas con laboratorios de física, química y biología es todavía menor. (PND, 2007).

Al respecto, Sylvia Schmelkes, Felipe Martínez Rizo y Manuel Ulloa (Ornelas, 2009), distinguidos especialistas del ámbito educativo, sostienen que el sistema educativo mexicano ofrece una educación pobre precisamente en aquellas situaciones en las que las condiciones de la demanda son más desfavorables. Al respecto, resaltan el problema de “poder” que tienen las regiones de mayor marginación: falta de capacidad por parte de las comunidades y de los padres de exigir servicios educativos de mejor calidad. Consideran que lo más grave de esta situación es que la baja calidad educativa, supone que lo aprendido por los niños en la educación básica, carece de puntos de referencia y de precisiones para su mejoramiento (Ornelas, 2009: 244).

En la perspectiva de este documento, el concepto de calidad como política pública transmite la idea de compromiso con el ciudadano, lo cual tendría que materializarse en hacer efectivo *un contrato social* (Bouckaert, 1995; Pérez Menayo, 1998), a través del cual las burocracias públicas buscarían adaptarse a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Según esta perspectiva, en comparación con el contrato mercantil en el sector privado, el *contrato social* debe conceptualizarse como una contraprestación no monetaria, como una transacción derivada de los deberes de las organizaciones públicas y los derechos de los ciudadanos. Es decir, se trata de generar legitimidad desde el ámbito gubernamental hacia los ciudadanos, para lo cual las burocracias públicas tendrían que ofertar servicios de calidad y quedar sujetos, en ese propósito, a la evaluación de los usuarios (Parrado y Ruiz, 2010: 54).

Esto implica emplear y adaptar al ejercicio público el concepto (cliente), el cual proviene de las empresas del sector privado y de las dinámicas del mercado. Pero incluso en el ámbito de las empresas, la concepción de cliente cambia; el cliente ya no es una concentración de derechos y deberes en el mismo sentido que es definido el ciudadano, sino que es una concentración de necesidades y satisfacción de necesidades en el seno de una situación de mercado, es decir, de

oferta y demanda de bienes y servicios dentro de una jerarquía de necesidades sometidas a disponibilidad de pagar, según se valore el resultado.

Cuando se traslada al sector público, la dimensión de cliente, incorporada al concepto compuesto de ciudadano, mantiene la noción de concentración de necesidades y satisfacción de necesidades, pero ya en situación de monopolio y no de mercado. Por el hecho de ser ciudadano y por la inexistencia de mercado no procede la referencia a la jerarquía de necesidades sometidas a la disponibilidad de pagar. El ciudadano-cliente exige individualmente la satisfacción de necesidades individuales que paga colectivamente como ciudadano-contribuyente (Parrado y Ruiz, 2010: 58).

En cuanto a calidad educativa, el concepto que se desarrolla en esta investigación, considera los siguientes elementos: a) establece un currículo adecuado al entorno en el que se ubica, o sea, es relevante; b) logra que un gran número de alumnos accedan a la escuela, permanezca en ella hasta el último grado previsto y egrese habiendo alcanzado los objetivos de aprendizaje establecidos (tiene eficacia externa e interna); c) logra que el aprendizaje adquirido por los alumnos sea de largo plazo y que consiga darle utilidad en su vida adulta (tiene impacto positivo); d) evita despilfarros y derroches, aprovechando consecuente y de la mejor manera los recursos asignados (es eficiente); e) las técnicas de medición han avanzado a lo largo del siglo XX, sobresaliendo los acercamientos a la detección de rasgos latentes o teoría de respuesta a los ítems, lo que permite acercar los enfoques cualitativos a los cuantitativos, con la certeza de que la combinación ofrecerá resultados más contundentes, que si se utilizan por separado.

La pregunta de investigación que guió este trabajo se planteó de siguiente manera: ¿Cuáles son los límites políticos del gobierno federal para poner en marcha y ejecutar las políticas públicas referidas a la calidad educativa?

La hipótesis planteada establece que la racionalidad del gobierno federal en México, así como su autonomía normativa, están acotadas por los “juegos de poder” que se desarrollan en el marco de la actividad pública, en la que el sindicato magisterial y los gobiernos estatales, tienen condiciones para frenar o

reorientar las propuestas de política pública del Poder Ejecutivo en la medida que afecten sus intereses políticos.

### **Plan de la tesis**

El trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se hace un recuento teórico de lo que es una política pública, de los términos en que ésta puede considerarse como “racional” y puede organizarse en forma tecnocrática por los gobiernos. Para tal efecto, se revisaron los trabajos de Lowi (1964), Aguilar (2000a), Larrue (2000), Majone (1978) y Méndez (2000), entre los más importantes.

En este mismo capítulo, se revisa la discusión sobre la forma en que diferentes actores sociales y políticos, se involucran en el diseño, puesta en marcha y operación de las políticas públicas. En este punto, se retoma la premisa de Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, (2011), quienes sostienen que el *potencial* de una política pública depende, en gran medida, de la *calidad* del proceso de formulación y de la forma en que se involucran los incentivos para los grupos sociales e institucionales involucrados.

Así, se retoma la propuesta de análisis de Lindblom (citado en Aguilar, 2000), quien establece que para hacer valer el *potencial* de una política pública es preciso valorar los “juegos de poder” o “juegos políticos” al interior de las burocracias, entre las burocracias y los grupos de interés, entre los grupos de interés y entre burocracias y los ciudadanos organizados. Al respecto, establece Lindblom, los juegos de poder limitan las posibilidades de hacer un análisis racional del problema y más aún de hacer una política pública que resuelva, al menos parcialmente, la problemática detectada.

Posteriormente en este capítulo se revisan los términos en que se ha desarrollado la discusión sobre las políticas educativas en los últimos cincuenta años. Al respecto, se destaca que las políticas educativas actuales responden a una “configuración estatal emergente” a lo que Dale (2001) denomina “Estado competitivo”, el cual se vincula de manera estrecha con las necesidades de competencia de la economía global y actúa en sectores como el educativo, modificando algunos criterios, mecanismos e instrumentos para adecuarlos a la

dinámica de competencia global, pero sin que necesariamente se reflejen en lógicas de mercantilización.

También se revisa los términos en que el concepto de “calidad” ha avanzado a lo largo de la historia. Sobre el particular, se destaca la definición de Feigenbaun (1991), quien establece que la calidad del producto y servicio puede definirse como: la resultante total de las características del producto y servicio de mercadotecnia, ingeniería, fabricación y mantenimiento a través de los cuales el producto o servicio en uso satisfaga las expectativas del cliente. En el marco de la acción gubernamental, el concepto de calidad, debe transmitir, según Bouckaert, (1995) y Pérez Menayo, (1998) la idea de compromiso con el ciudadano, mismo que tendría que materializarse en hacer efectivo *un contrato social*, a través del cual las burocracias públicas buscarían adaptarse a las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

En lo que respecta al concepto de calidad educativa, se retoma el análisis de Jorge Seibold (2000), quien señala que la idea debe ser integral, de tal forma que incorpore a la equidad y a los restantes valores en su más completa amplitud y profundidad. Así, la calidad integral educativa debe impregnar la totalidad del proceso educativo, y la evaluación, en correspondencia con este proceso, deberá ayudar a consolidar y no a encubrir la transformación educativa en marcha en cualquier institución escolar.

En el segundo capítulo se hace una revisión exhaustiva de los actores involucrados en los “juegos de poder” en el ámbito de la política educativa. Así, se repasa la forma en que el Presidente lidera los procesos de la innovación gubernamental en materia educativa; la forma en que el SNTE limita las políticas educativas cuando afectan sus espacios de poder. Asimismo, muestra que pese a su estatus político, el Congreso mexicano no se involucra en la formulación, puesta en marcha y operación de la política educativa. Ello por el peso histórico que ha tenido el Presidente frente a diputados o senadores, o bien porque los legisladores no tendrían en ese propósito algún tipo de ganancia política.

Por otra parte, se revisan las paradojas de la “descentralización” o “federalización” de la educación básica. Resulta una paradoja porque, aparentemente, con este proceso político, los gobiernos estatales tendrían mejores condiciones para organizar, en base a sus necesidades, un sistema educativo estatal, sin embargo, implicó dos problemas. Por un lado el gobierno central mantuvo las prerrogativas de organizar el gasto y el funcionamiento de la currícula, pero por otra parte, los gobernadores, comenzaron a utilizar los recursos del sector educativo para propósitos diferentes a lo establecido por la SEP y por las bases presupuestales de cada rubro.

En el capítulo tres se hace una revisión exhaustiva de los términos en que se identifica el rezago en materia educativa y los problemas que ello ha generado. En este sentido, se destaca que el sistema educativo mexicano en sus inicios privilegió la expansión, pero no hubo políticas que aseguraran la debida evaluación y crítica de lo realizado. Según Ornelas (2009), el sistema educativo mexicano creció dominado por la inercia de las rutinas y los hábitos consagrados por la tradición, condenado a la clausura de una perspectiva de innovación.

Se explica que fue hasta finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, cuando empiezan a impulsarse, desde la academia y desde el gobierno, discusiones sobre la importancia de mejorar la calidad de los servicios educativos. A partir de ahí surgen trabajos que dan cuenta de los rezagos, de los problemas de inequidad y la situación del bajo nivel en el logro de los aprendizajes. Así, aparecen documentos como *La catástrofe silenciosa* de Gilberto Guevara (1992), *Educación para una economía competitiva* de Guillermo Trejo (1992), así como diagnósticos gubernamentales, como el *Programa para la Modernización educativa 1989-1994*, entre otros.

En este capítulo también se da cuenta que en México nunca ha habido una educación con buena calidad, Por ejemplo, la eficiencia terminal promedio reportada de 1976 a 1990 según los datos obtenidos de Hayashi (1992), pasó de 42.6 a 57.1% en el nivel primaria y de 70.7 a 73.0% en educación secundaria; el índice de reprobación en el nivel primaria se mantuvo en el 10.3% mientras que en el nivel secundaria se elevó ligeramente al pasar de 27.3 a 27.7%.

Se reconoce, por otro lado, en este capítulo que los problemas de calidad educativa no son sólo problemas del gobierno, sino que el problema debe analizarse tanto desde la perspectiva de la oferta, como de la demanda. Del lado de la oferta, entre otros factores, destaca que los maestros no siempre tienen la mejor preparación, sus actividades no siempre están enfocadas hacia la enseñanza y su actitud no siempre es la más positiva. Desde el punto de vista de la demanda, se encontró que no siempre las aspiraciones de los padres de familia apuntan a un alto nivel de aprendizaje o conocimientos.

En el capítulo cuatro se analizan las políticas más importantes en el marco de la búsqueda de la calidad educativa. En dicho análisis, se hace una revisión del alcance de sus objetivos, y posteriormente, a la luz de algunos informes *oficiales* y de tipo académico, se observan sus logros y limitaciones. En este capítulo se analizan en el sexenio de Vicente Fox, el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, puesto en marcha en agosto de 2002; la creación del INEE, así como el desarrollo de las pruebas estandarizadas de medición de los logros del aprendizaje, denominadas, por sus acrónimos, como Enlace y Excale. Asimismo, en este periodo sexenal se revisan los alcances del *Programa Escuelas de Calidad* (PEC). En el caso del sexenio de Felipe Calderón, se revisa la *Alianza para la Calidad de la Educación* (ACE), puesta en marcha en mayo de 2007 y el *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, que inició en mayo de 2011.

En todos los casos, además del análisis sobre la efectividad de las políticas, se revisa los términos en que el Presidente, el SNTE y los gobiernos estatales, como principales actores del proceso educativo en México, se involucran, así como los términos en que se desarrollan los “juegos de poder” desde el diseño, puesta en marcha y operación de cada una de las políticas mencionadas.

# **Capítulo 1**

## **Políticas públicas y calidad educativa: actores sociales y juegos de poder**

## 1.1 La política pública como orientación científica del gobierno

En la propuesta de Policy Science de Harold D. Lasswell, formulada en 1951, el enfoque de política pública surge como una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales en el análisis de la realidad social; en este marco, hasta entonces no había una línea de estudios de la actividad gubernamental, la cual se guiaba por la economía, la filosofía o la sociología o la administración privada, entre otras disciplinas. En este sentido, se manifiesta la necesidad de que el gobierno tenga mayor conocimiento y apoyo científico para el diseño y la puesta en marcha de las decisiones públicas (Aguilar, 2000a).

Esto, cabe decir, tiene que ver con el advenimiento de la “segunda ola” de la democracia después de la Segunda Guerra; los dictadores en buena medida estuvieron en condiciones de profesionalizar a sus funcionarios públicos, pero las nacientes democracias, aunque contaban con políticos profesionales, pese a la represión de los gobiernos autoritarios, no habían tenido condiciones políticas para formar a sus servidores públicos. Evidentemente, un escenario de alternancia en el poder, exigía un esquema de profesionalización que garantizara un eficaz funcionamiento de la actividad gubernamental.

Ahora bien, las políticas públicas son concebidas por Lasswell como una orientación multidisciplinaria, pues conllevan aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, entre otros. Sin embargo, la distinción es que el eje analítico es la actividad pública cotidiana. Por otro lado, dependiendo de la literatura que se analice, la definición de *policy*, se puede obtener a partir de dos enfoques: descriptivo y teórico. El enfoque descriptivo se centra en analizar si la política es sólo decisión, producto de una autoridad legítima que actúa en un contexto legal o implica algo más, como puede ser la presión de algún grupo social o incluso de actores extranjeros (Aguilar: 2000b).

Es importante recalcar, sin embargo, justo en el marco del enfoque descriptivo, que la palabra *políticas* forma parte de la dicotomía conceptual que en la lengua inglesa distingue *politics* para indicar el proceso de lucha en defensa de intereses, la competencia, el conflicto y negociación entre individuos y organizaciones por la distribución del poder político, y *policy*, como el cúmulo de

*opciones y estrategias de acción y decisión*, que tienen como objetivo enfrentar, resolver o mejorar los problemas que son responsabilidad del Estado. Según se puede ver, en el primer proceso, la racionalidad pública está fuertemente limitada por la presión de los actores sociales, mientras que en el segundo se presume una actuación estrictamente racional de la autoridad.

En el mismo sentido, Roth señala que las políticas públicas, en tanto *programas de acciones, son representaciones sociales* diversas, pero al mismo tiempo, *realización concreta de decisiones* que el Estado, utiliza mediante el cambio de las reglas del juego operantes hasta entonces (Roth: 2009).

Por su parte, Rúa y Aguilar definen a las *políticas públicas* como las *decisiones de gobierno*; sin embargo, el primero enfatiza que dichas decisiones se corresponden con el destino de los valores, preferencias, opiniones y creencias acerca de los problemas o cuestiones de índole pública (Rúa: 1998); mientras que para el segundo, bajo la misma línea, establece que las políticas públicas incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes y concede la disminución del protagonismo gubernamental, en aumento del peso de los individuos y de sus organizaciones (Aguilar: 2000b). Según se puede apreciar, esta postura ubica al Estado como un espacio que refleja en alguna medida las preferencias ciudadanas, y no como una entidad autónoma que tiene una lógica propia.

Aguilar precisa que el Estado tiene una función clave en el ámbito de las políticas públicas, porque encarna la actividad gubernamental y salvaguarda el elemento institucional, de forma que las decisiones son tomadas por una autoridad formal legalmente constituida, es decir, con legitimidad para imponer dichas decisiones, proceso que se ubica dentro de un sistema político, lo cual, al menos en teoría, implica que las decisiones se toman considerando la relación fines/medios por parte de la autoridad; esto es, el gobierno actúa bajo la lógica de la acción o la inacción (Aguilar: 2000b). Esto no es poca cosa porque las decisiones o políticas públicas, dice Rúa, producen efectos específicos e influyen en la vida de los ciudadanos. (Rúa: 1998).

En el campo disciplinario, el aporte principal del estudio de las políticas públicas fue lograr que la manera como la política era elaborada, decidida y ejecutada llegara a convertirse en objeto de estudio epistemológicamente válido y académicamente relevante y que su conocimiento fuera considerado crucial para la mejora de la acción de gobierno (Aguilar: 2004).

### **1.1.1 Racionalidad gubernamental y políticas públicas**

Larrue (2000) propone una definición de las políticas públicas que sugiere racionalidad y cierto grado de autonomía de la burocracia del Estado: “Una *concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes* por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, “con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver” (Majone: 1978).<sup>1</sup>

Majone asume que las políticas públicas se desarrollan en contextos de gobiernos democráticos, cuyas burocracias propician el diálogo y la discusión abierta, los cuales son factores constitutivos de la elaboración de las políticas. En este marco, la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática. Es, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica (Majone: 1978).

No es ocioso señalar, por otra parte que las políticas públicas no son una rutina de la actividad gubernamental, sino que se identifican con las decisiones, y las correlaciones de un problema percibido o presentado como público que es el punto de referencia y la fuente original de donde surge la dirección inherente a toda política; de esta forma, también implican en parte, un diagnóstico causal del problema y algunas posibles medidas que pudieran solucionarlo. De hecho, el

---

<sup>1</sup> Lowi aportó la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan factual o virtualmente coactividad (Lowi: 1972).

diagnóstico está detrás de dos de los elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia (Méndez: 1993).

En este sentido, se puede afirmar que las políticas públicas implican objetivos globales presupuestos como soluciones del problema, mientras que la estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con cierto orden. Implican también la disposición de ciertos recursos y la conciencia de que, para que una política exista, el paquete de acciones previsto tiene que realizarse en alguna medida. Estos mismos cursos de acción son pactados por los diferentes actores participantes y dirigidos e instrumentados por el gobierno de la esfera de su competencia (Mendoza, 2002: 20).

Cuando se estudia las políticas públicas se tiene que hacer referencia a tres elementos fundamentales que forman parte de ellas: los objetivos públicos del Estado; los programas diseñados para cumplir con esos objetivos, así como su impacto en la sociedad. No obstante, la política pública no siempre se entiende debido a que no es analizada como variable dependiente y porque pocos entienden que las teorías que las sustentan, actúan como variables independientes (Méndez: 2000).

Si ponemos la pregunta sobre ¿cuál es el alcance de los estudios de las políticas públicas y cuáles son sus límites?, se puede afirmar, de acuerdo con Dye (1976), citando a Palumbo, que los “estudios” y el “análisis”, las “ciencias” de “políticas”, se refieren a “cualquier investigación que se relaciona con el interés público o lo promueve”; o que “la política pública es cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer” y que el análisis busca “describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno” (Dye: 1976); o que “para entender la elaboración de la política se debe entender la actividad política” (Aguilar: 2000).

### **1.1.2 Las políticas públicas ¿planificación o reacción?**

La política pública puede identificarse con dos enfoques, según Lowi (1972): macro enfoques y enfoques de alcance medio. En el caso de los primeros se ubica

el tipo pluralista y el estatista; en el segundo se ubican el tipo cultural-nacional, coyuntural y el ecológico.

En el caso del macro enfoque pluralista o liberal. (50's y 60's EUA), se parte de la premisa que las políticas públicas son respuestas pragmáticas o inmediatas a las presiones de una variedad de grupos de interés y organizaciones burocráticas; por lo tanto, se argumenta que dichas políticas difícilmente conllevarán la claridad de metas y la coordinación necesarias para promover objetivos de mediano o largo plazo.

En el caso del macro enfoque estatista (80's) el mayor peso de las decisiones recae en el Estado como actor; en principio, existe la premisa de que la burocracia gubernamental es un actor "neutral" y su propósito es defender el interés general, por tanto sus propósitos conducirán generalmente a la formulación y puesta en práctica de políticas públicas que promuevan el interés de largo plazo de la nación. Así las políticas tenderán a ser pasivas o semi activas.

En el caso del enfoque de alcance medio, supone que "la naturaleza" de las políticas varía de acuerdo con algún factor específico. Es decir, las políticas públicas pueden provenir de la interacción entre gobierno y sociedad, o bien del Estado.

Por su parte, el enfoque de los estilos nacionales, establece que los diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales determinarán el tipo de políticas y organizaciones públicas. Así, se espera que dentro de una misma nación o entre naciones con culturas similares, dichas políticas y organizaciones sean muy similares a lo largo de diferentes coyunturas o problemas públicos, mientras que naciones culturalmente diferentes tengan distintos tipos de políticas y organizaciones públicas, aún frente a coyunturas o problemas parecidos.

El enfoque coyuntural o de las arenas de política pública, señala que la naturaleza de las políticas dependerá del tipo de problema, por lo que los mismos tipos de arenas o problemas de políticas conducirán a comportamientos políticos similares en las naciones, aun cuando tales naciones sean culturalmente muy diferentes. Este enfoque fue popularizado por Lowi, quien clasificó en 3 tipos la acción de las políticas públicas: distributivas, redistributivas y reguladoras.

Por último, en el caso del enfoque ecológico, Hampson (1986) argumenta que en contextos de “normalidad”, los actores tienden a defender sus intereses particulares sobre los del conjunto de la sociedad; sin embargo cuando se da una crisis que amenaza el *statu quo* de la colectividad, surge un interés generalizado por los programas de acción directa y coordinada dirigidos a darle solución.

Roth por su parte, indica que para el análisis de las políticas públicas, se debe optar por métodos acordes con el objeto de estudio, por ejemplo: 1) las tipologías que buscan organizar las acciones públicas para facilitar su análisis y comparación nacional e internacional (p. ej. la tipología de Lowi mencionada anteriormente); 2) las distinciones entre instrumentos de intervención del Estado; 3) los programas de políticas públicas; y 4) el ciclo de política o *policy cycle*.<sup>2</sup>

Otra propuesta de análisis de las políticas públicas, proviene de Lowi (1964), quien hace énfasis en el estilo del proceso administrativo. Así, visualiza tres modelos: el racional, el organizativo y el burocrático. El modelo de política racional implica que la política es decidida según un curso de acción que se considera eficiente para la realización de los objetivos perseguidos; dicho curso de acción también se considera estratégico frente a otras opciones que supuestamente se enmarcan en esquemas de racionalidad estricta. El modelo organizativo ve el curso de la política como un producto organizacional. Finalmente, el modelo de política burocrática considera a la política pública más un “resultado político” (Lowi: 1964).

Asimismo, el análisis de políticas puede ser prospectivo, sobre todo cuando la función consiste en brindar información especializada a los encargados de elaborar la política para que llegue a tomar una decisión. Sin embargo, también los análisis posdecisión-retrospección en la terminología de Aaron Wildavsky, son indispensables en el proceso de hechura de las políticas. La racionalidad tiene sentido respecto de lo que se ha dicho, no de lo que será (Majone: 1978). Ahora bien, de acuerdo con Majone (1978) la racionalidad del especialista y de la

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Roth (2006) para que el análisis de las políticas públicas llegue a ser la nueva ciencia capaz de abordar a la sociedad globalizada, se requiere contar con las herramientas que le faciliten al Estado y la sociedad asumir nuevos roles. El análisis de las políticas públicas se vislumbra como la ciencia capaz de dar respuestas acertadas a la sociedad globalizada.

burocracia no son suficientes para que una política pública se convierta en una solución: “decidir racionalmente, no es suficiente; las decisiones deben llevarse a la práctica” para su adecuada valoración.

De cualquier forma, señala Majone, es fundamental establecer parámetros para estudiar las políticas públicas. Al respecto establece que la concepción del análisis como artesanía proporciona categorías (datos, información, herramientas, evidencias, argumento) que son importantes para cualquier tipo de enfoque analítico, sea retrospectivo, prescriptivo o argumentativo, entre otros. (Majone: 1978).

En 1986 Sabatier ofreció una síntesis de los dos enfoques a lo que él llama “sociedades industriales modernas”. Sabatier argumentó que para entenderlas mejor, se deben estudiar las políticas por periodos más largos de tiempo. Su modelo de análisis denominado *Advocacy Coalition Framework* (ACF) intenta buscar alternativas para ubicar las etapas heurísticas, sintetizar lo mejor de los enfoques top-down y bottom-up (de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo) y producir una teoría del proceso de política o “policy process”.

Este enfoque, promovido como una teoría causal del proceso de las políticas, está basado en cinco premisas: las teorías del proceso de políticas o del cambio de políticas necesitan mencionar el rol de la información técnica contenido en las diferentes soluciones; el análisis requiere una perspectiva de largo plazo; la unidad de análisis no es una organización no gubernamental o programa específico, sino un subsistema en el cual una variedad de actores de organizaciones públicas y privadas están interesadas en el asunto; los subsistemas de las políticas involucran actores de diferentes niveles de gobierno; las políticas públicas y programas involucran teorías implícitas acerca de cómo alcanzar sus objetivos (Revuelta: 2007).

De acuerdo con Eugene Bardach, el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera en como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver, justa y eficientemente, problemas concretos de política pública (Bardach, 2008: 6). En este sentido, el autor menciona que la solución de problemas públicos es un esfuerzo de prueba y error

y no un programa comprensivo y contundente de soluciones (Bardach, 2008: 6,7).

Para ponderar los criterios evaluativos utilizados en el análisis de políticas debe maximizarse el bienestar de las personas tal como lo interpretan los propios ciudadanos. En términos económicos “maximice la suma de las utilidades individuales” o “maximice los beneficios netos”. Este es el enfoque típico del análisis de “costo-efectividad” y de “costo-beneficio”. Se le puede llamar criterio de “eficiencia”.

A pesar de que el término “eficiencia” tiene un tono antiséptico, tecnocrático y elitista, la insistencia aquí de que la “utilidad” debe ser entendida desde la perspectiva que tienen los ciudadanos de su propio bienestar es una visión altamente “democrática”.

Aunque los análisis “costo-efectividad” (CE) y “costo-beneficio” (CB) puedan parecer similares y con frecuencia vayan acompañados uno del otro, no son iguales y sus usos pueden ser muy diferentes. Es cierto que ambos conceptualizan un conjunto de beneficios acumulados por ciudadanos individuales, que es evaluado (por los propios ciudadanos) en términos de su “utilidad”. Ambos consideran problema de la política como un tipo de relación de producción entre recursos y resultados benéficos.

Sin embargo, el análisis CE considera a uno u otro de ellos (recursos o resultados) como “fijo” o “propuesto”; el análisis intenta entonces encontrar las mejores formas para manipularlos (ya sea, maximizar según el resultado propuesto). El análisis CB, por otro lado, permite que ambos factores, recursos y resultados, se consideren como variables proporcionadas. Por consiguiente, es más complicado que el análisis CE; pues aunque tanto CB como CE tienen que ver con la eficiencia productiva del programa o proyecto, CB tiene también que ver con su escala (Bardach, 2008: 39).

Igualmente cuando hay valores de por medio, como sucede en la selección de criterios, debemos considerar cómo ponderar los valores opuestos. Hay dos enfoques generales de este problema. Uno de los enfoques consiste simplemente en dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la

ponderación. Este enfoque por lo general le dará primacía al empleador o cliente del analista y, por consiguiente, estará influido por aquellas partes de la esfera en cuestión que son importantes para el empleador o cliente del analista.

En el segundo enfoque, el analista modifica por sí mismo –aunque no reemplaza- la ponderación acordada por el empleador o cliente considerando una determinada concepción filosófica o política. La justificación típica para este enfoque es que ciertos intereses, y quizás filosofías, están subrepresentados\* en el gobierno y en la política y que el analista está en mejor posición que muchos otros participantes para “ver”, “entender” o “apreciar” este problema de subrepresentación y, por tanto, está obligado, o por lo menos en el derecho, de equilibrar la balanza en nombre de la equidad.” Es decir, representar a todas las posturas y filosofías por igual (Bardach, 2008: 42).

Una variable de este enfoque incluye la idea de un “proceso educativo”. Dependiendo de las circunstancias, el analista debe animar a los actores políticos importantes –incluido tal vez su jefe o su cliente principal- a reconsiderar sus criterios evaluativos a la luz de hechos o argumentos con los que el analista podría llamar su atención. En este caso el analista es responsable de abrir el diálogo, haciendo quizá un llamado a la razón y a la mesura, pero luego debe permitir que el proceso político continúe (Bardach, 2008: 43).

### **1.1.3 Requisitos para una política pública ¿Por qué es necesaria?**

Si bien, la observación simple y no analítica de un problema social, puede intuitivamente dar pauta para creer que es precisa la intervención del gobierno, y eventualmente la puesta en marcha de una política pública. Empero, dice Majone (1978), no cualquier “problema” social es una evidencia para deducir que es precisa la elaboración de una política pública.

La evidencia parcial de determinado problema (p. ej. en educación, salud, transporte, etc.), dice Majone, no es sinónimo de dato, ni tampoco es igual a información; es apenas, información seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un auditorio particular (ciudadanos o gobierno) de la verdad o falsedad de un enunciado tácito. En este sentido,

propone que deben ser distintos los criterios para evaluar evidencias y para evaluar hechos. Por ejemplo, creer que la violencia es generalizada porque se han generado incidentes aislados en una región, puede ser un error si no se analizan adecuadamente los sucesos.

La hechura de políticas implica simultáneamente, señala Majone, “saber cómo” (capacidad de hacer ciertas cosas, adoptar la conducta a las nuevas circunstancias) y “saber eso” (conciencia de las proposiciones generales y de las reglas de conducta explícitas).

Méndez identifica seis elementos conformadores de una política pública: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución (Méndez: 1993).

Rua, por su parte, indica que en las sociedades democráticas el proceso para la implementación de políticas públicas comprende las fases de decisión, elaboración e implementación y evaluación, pasos que permiten comparar los resultados o los impactos de una política, programa o proyecto (Rua: 1998). A su vez, Revuelta destaca los siguientes pasos: toma de decisiones (o formación y diseño de la política), implementación de la política y evaluación (Revuelta: 2007).

En ciertas ocasiones, son sinónimos la propuesta de hechura ideal de una política y lo que se considera como decisiones racionales o solución racional de los problemas en el análisis de políticas (Majone: 1978). Por ejemplo, esta concepción es formulada por John Rawls cuando señala que son correctas las instituciones y los actos que producen el mayor bien. Este concepto de la racionalidad, lamentablemente no se aplica de manera directa a la toma de decisiones bajo incertidumbre. Como no hay racionalidad perfecta, el vínculo entre preferencias sociales y la apuesta por la “mejor” solución, es lo que se denomina coherencia.

#### **1.1.4 Los problemas de la planificación de las políticas, según Lindblom**

Lindblom señala que hay dos formas de formular política pública: la primera, en donde el administrador comienza con una metodología de investigación que ofrezca las opciones de política posibles, con una clasificación de acuerdo a su

eficiencia, una ponderación máxima de valores, para luego comparar las teorías y apoyarse en cualquier teoría disponible que ofrezca las generalizaciones respecto a las diferentes clases de políticas (Aguilar, 2003: 201-202)

La segunda, supone describir las alternativas que le vinieran a la mente y proceder a compararlas. Por lo común no encontrará un cuerpo teórico lo suficientemente preciso que le sea útil y le permita ponderar las consecuencias respectivas de las pocas alternativas que tomó en consideración a partir de las políticas que le eran conocidas por controversias anteriores; en cambio, se basará en el registro de la experiencia anterior que le indicaría las consecuencias de los pasos anteriores a modo de predicción (Aguilar 2003: 201-202).

Para problemas complejos, el primero de estos dos enfoques es imposible, señala Lindblom. Se le puede describir, pero no se le puede utilizar más que para problemas relativamente simples y aun así sólo en forma modificada. Supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen, por lo que es absurdo emplearlo como enfoque para elaborar política cuando el tiempo y el dinero que se puede asignar a un problema de política son limitados (Aguilar Villanueva, 2003: 203).

Lindblom apunta incluso que normalmente los gobiernos no tienen muchas condiciones para revisar alternativas: en realidad, la administración pública tiene, política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar. De hecho, pone en práctica el segundo método (Aguilar 2003: 203).

Sin embargo, en la literatura de toma de decisiones, el análisis de políticas, la planeación y administración pública se privilegia el primer enfoque, dejando a los administradores públicos que enfrentan decisiones complejas en la posición de practicar lo que muchos predicaban pero pocos ponen en práctica (Aguilar 2003: 203).

La tendencia a pensar que la formulación de políticas, aún frente a problemas complejos, procede conforme al primer enfoque, se ha fortalecido por la atención que le han prestado y el éxito que han tenido la investigación de

operaciones, la teoría estadística de decisiones y el análisis de sistemas. Las características de estos procedimientos, típicas del primer enfoque, son la claridad en el objetivo y su valoración explícita, la amplitud de la visión y, si es posible, la cuantificación de valores para facilitar el análisis matemático. Pero estos procedimientos avanzados siguen siendo en gran medida técnicas apropiadas sólo para resolver problemas de pequeña escala, en los que el número total de variables a considerar es pequeño y los problemas valorativos limitados (Aguilar 2003: 204).

El segundo método se puede describir como el “método de las comparaciones limitadas sucesivas”. Se puede contrastar con el primer enfoque, que podría llamarse el método racional-exhaustivo u onmicomprensivo (rational-comprehensive method). “El primero se construye a partir de la situación actual, muy gradualmente; el segundo parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base” (Aguilar 2003: 205).

Según Lindblom, hay que distinguir dos aspectos en el proceso de determinación de valores, tal como ocurre en la realidad. El primero es claro: la valoración y el análisis empírico están entrelazados; esto es, se elige entre valores y entre políticas al mismo tiempo. De modo menos simplista, se elige simultáneamente una política para lograr ciertos objetivos y los objetivos mismos. El segundo aspecto está relacionado con el primero pero es distinto: el administrador centra su atención en valores marginales o incrementales. Está consciente de ello o no, no le parecen muy útiles para su trabajo las grandes formulaciones generales de objetivos, por lo que en realidad procede a hacer comparaciones específicas marginales e incrementales” (Aguilar, 2003: 210).

### **1.1.5 La *intervención* gubernamental y los efectos de cooperación de los actores sociales**

De acuerdo con Bardach, en la hechura e implementación de las políticas públicas, el elemento “básico” en muchas “alternativas” es una “estrategia de

intervención”, como un fortalecimiento en la regulación, un subsidio o un incentivo fiscal que haga que la gente o las instituciones cambien su conducta. Pero ninguna estrategia de intervención directa puede mantenerse sola: debe ser implementada por una o varias organizaciones (quizá incluso por organismos no lucrativos) y debe contar con una fuente de financiamiento. Por lo general, las “variantes” de la estrategia básica incluyen diferentes métodos de implementación y de financiamiento (Bardach, 2008: 34).

“Alternativa”, dice Bardach, no significa necesariamente que las opciones de política se excluyen entre ellas. Entre los analistas de políticas el término “alternativas” se utiliza ambiguamente. A veces significa que la elección de una implica descartar otra; y otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizás en conjunción con otras alternativas” (Bardach, 2008: 36).

También Bardach sostiene que para argumentar el impulso de cualquier política es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa. La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, mientras que la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor. Idealmente todas las personas de mente abierta y analítica pueden estar de acuerdo, más o menos, con los aciertos y errores del argumento analítico, pero el evaluativo requiere más subjetividad y filosofía social para su manejo. El argumento analítico razonará si es probable que suceda X, Y o Z, pero en el evaluativo es donde aprendemos si X, Y o Z son buenos o malos para el mundo.

Este paso, señala Bardach, pertenece al argumento evaluativo y es el paso más importante para que los valores y la filosofía entren en el análisis de políticas, porque los “criterios” son normas evaluativas utilizadas para juzgar la “bondad” de los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas (Bardach, 2008: 37).

Ahora bien, aclara Bardach, no todos los criterios que intervienen en un análisis son parte de la línea evaluativa. Algunos son puramente prácticos y forman parte de la línea analítica. Esto tiene que ver con lo que le pasa a una

alternativa con la política y los procesos de implementación. Los principales son: legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad (Bardach, 2008: 43).

**Legalidad:** una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatutarios o de la ley común aunque los derechos legales están cambiando constantemente y, a menudo, son ambiguos. A veces vale la pena arriesgarse con una política que podría –o no- ser juzgada como ilegal en caso de llegar a un tribunal (Bardach, 2008: 43).

**Viabilidad política:** una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad política es una combinación de dos cosas: “demasiada” oposición (que puede ser amplia o intensa o ambas) y/o “muy poco” apoyo (que puede ser reducido o poco intenso o ambos) (Bardach, 2008: 44).

**Solidez:** el proceso de implementación tiene vida propia. Se lleva a cabo a través de sistemas administrativos grandes e inflexibles y los intereses burocráticos los distorsionan. Las políticas que surgen en la práctica pueden, por consiguiente, diferir sustancialmente de las políticas diseñadas y adoptadas. Una opción de política, por lo tanto, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios (Bardach, 2008: 44).

Entre los resultados adversos de la implementación que vale la pena considerar están: largas demoras, “captura” de los beneficios del programa de la política por un grupo de ciudadanos que no los “merecen” o que no habían sido considerados para estos beneficios, costos presupuestales o administrativos excesivos, escándalo por fraude, desperdicios y abusos que minan el apoyo político y comprometen a los partidarios de la política, complejidades administrativas que dejan a los ciudadanos (y a los administradores del programa) inseguros acerca de los beneficios disponibles o de las regulaciones que deben acompañarlos (Bardach, 2008: 44-45).

**Perfectibilidad:** el elemento más común para obtener mejoras es la participación en el proceso de implementación de individuos y grupos cuya

experiencia o puntos de vista no hayan sido incluidos en la fase de diseño. Sin embargo, esta actitud de apertura en busca de perfeccionar el diseño puede abrirle la puerta a intereses políticos hostiles, disminuyendo así la solidez de la política. En consecuencia, es bueno hacer una evaluación muy cuidadosa de la situación real actual: personajes, demandas e incentivos institucionales, vulnerabilidad política, etcétera (Bardach, 2008: 45).

Además, aclara Bardach, es fundamental que se establezcan criterios de optimización en modelos de programación lineal. El primero implica un enfoque complementario que se centra en los criterios entendidos en un sentido formal. En particular, es muy útil enfocarse inicialmente en un criterio base, un objetivo principal que hay que maximizar (o minimizar). En general, este objetivo principal será el reverso de su definición del problema (Bardach, 2008: 46).

Por su parte, la programación lineal se trata de una técnica que sirve para optimizar la elección cuando se tiene un objetivo principal o una función objetivo y pocos resultados que maximizar. La formulación convencional es parecida a la siguiente: maximice este objetivo (o función objetivo) sujeto a tales y cuales limitaciones de los recursos. Un enfoque muy similar al de la programación lineal es suponer que los criterios caben en tres categorías: un objetivo (o función objetivo) que hay que maximizar; ciertas restricciones; y ciertos criterios para los que, por lo general, más, es mejor (Bardach, 2008: 46).

Sin embargo, advierte Bardach, existen al menos tres grandes dificultades tanto prácticas como psicológicas. Primero, “la política” tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente; pero nunca podremos estar realmente seguros acerca de cómo será el futuro, ni siquiera si lo hacemos con la mejor de las intenciones y el diseño de políticas más estructurado. Segundo, la “proyección de resultados” es otra manera de decir “sea realista”, sin embargo, el realismo es a menudo incómodo, por eso mucha gente prefiere el optimismo. La “política” puede afectar, para bien o para mal, a la vida, la fortuna, el sacro honor de las personas.

Por tanto, “hacer una política” impone una carga moral más pesada que lo que mucha gente estaría dispuesta a aceptar. Por ello es muy comprensible pensar que la alternativa que preferimos o recomendamos tendrá de verdad los

resultados que esperamos e implicará menores costos que los que realmente suponemos. Más aún, lo más candente de la discusión sobre política [es que] nos vemos impelidos, por pura defensa propia, a tratar a nuestra proyección de 51 % de confianza como si fuera 100%, con el consiguiente resultado de que a veces no sólo engañamos a otro, sino también a nosotros mismos (Bardach, 2008: 49-50).

### **1.1.6 El papel de los actores sociales en la *aceptación* de las políticas**

Las políticas públicas no son simplemente objetos de elección para un planificador social que intenta maximizar el bienestar de la población. Más bien, las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios.

Este enfoque se basa en la creencia de que el potencial de las recetas de política para lograr resultados positivos depende, en gran medida, de la *calidad* del proceso de formulación de políticas a través del cual se debaten, se aprueban y se implementan. Aun las mejores ideas pueden no lograr sus frutos si el proceso no es el adecuado (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011: 2).

Las políticas que logran adoptarse también dependen del juego político. Este juego imprime algunas características comunes a las políticas públicas, las cuales pueden ser tan importantes como el propio contenido de las políticas. Los juegos de poder o juego político puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o conducir a grandes vaivenes; puede facilitar su adaptabilidad o llevarlas a la rigidez excesiva; puede producir políticas que promuevan tanto el bienestar público como los intereses privados; puede influir en la calidad de la implementación y el *enforcement* o eficacia (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011: 2).

Los actores involucrados en el proceso de implementación de una política pública están obligados a cumplir lo que fue decidido por el poder público, a través de un proceso dinámico que involucra a planeadores e implementadores, a los actores participantes y a los interesados en dicha política. Se debe tener en cuenta que todo proceso de alternativas de acción acarrea conflictos y disputas,

ya que existe una red compleja de fuerzas entre actores con distintas preferencias y opiniones (Rocha: 2008).

En estos términos, se puede afirmar que en la definición de la política pública, participan distintos actores, con poder e intereses diferenciados que cumplen un papel definido, dependiendo el lugar que ocupen en la jerarquía organizacional.

Rua (1998), por su parte, señala que los actores involucrados en el proceso de implementación de una política pública están obligados a cumplir lo que fue decidido por el poder público. Sin embargo, esto no ocurre de forma simple y lineal, es un proceso dinámico que involucra no sólo a planeadores e implementadores, sino también a los actores participantes y a los interesados en dicha política. Hay que señalar que todo proceso de alternativas de acción acarrea conflictos y disputas, ya que existe una red compleja de fuerzas entre actores con distintas preferencias y opiniones.

En este proceso se desatan conflictos producidos por las diferentes ideologías de los actores involucrados. Este hecho, muchas veces, tiene como consecuencia modificaciones en las características iniciales de la política pública en cuestión, y desencadena desenlaces distintos a los previstos en el diseño inicial. La implementación de una política pública requiere, por lo tanto, “flexibilidad, idas y venidas, un continuo proceso de interacción y negociación a lo largo del tiempo, entre aquellos que quieren llevar a la práctica alguna política y los responsables de su ejecución” (Rua, 1998: 257).

### **1.1.7 Los actores, los juegos de poder y los límites de la racionalidad gubernamental**

Además del peso de los actores, señala Lindblom, importan los “juegos de poder” o “juegos políticos” al interior de las burocracias, entre las burocracias y los grupos de interés, entre los grupos de interés y entre burocracias y los ciudadanos organizados. Al respecto, establece Lindblom, los juegos de poder limitan las posibilidades de hacer un análisis racional del problema y más aún de hacer una política pública que resuelva, al menos parcialmente, la problemática detectada.

De acuerdo con Lindblom, la claridad de los objetivos con antelación a la elección de una determinada política pública en principio parece ser una operación más o menos racional en la que posteriormente se daría un entrelazamiento entre la valoración marginal y el análisis empírico. Sin embargo, la diferencia principal estriba en que, de cara a problemas complejos, la primera operación (clarificar propósitos) es imposible e irrelevante y la segunda es posible y pertinente, es decir la valoración mínima del analista sobre el problema.

La segunda es posible porque el administrador no necesita más que analizar los valores en los cuales difieren las varias opciones políticas y no necesita preocuparse de ellos excepto en tanto difieren marginalmente. Su necesidad de informarse acerca de los valores u objetivos se reduce de manera drástica en comparación con la necesidad que plantea el método de ir a la raíz (el primero). Y su capacidad de captar, comprender y relacionar los valores no se fuerza hasta el punto de romperse (Aguilar 2003: 210-211).

Esto es así, entre otras cosas, porque importan los juegos de poder. Con la denominación del “juego del poder”, aclara Lindblom, nos referiremos frecuentemente a las interacciones políticas por medio de las cuales se controla a los demás. Ello sugiere unas interconexiones más complejas y estrechas que las sugeridas por el simple término “interacciones” o por el término general “política”. En este caso importa saber quién posee la autoridad formal y cuáles son las hábiles maniobras legales e ilegales posibles entre los diversos tipos de decisores de políticas públicas y entre los partidos y los grupos de interés.

Se sabe también que algunos participantes ejercen poderes no especificados por escrito en las reglas dictadas por el gobierno; que el dinero llama al dinero (poderes fácticos); que los políticos a veces logran cosas haciéndose favores mutuos y a veces “eliminándose uno a otro”; y que todo el complejo y semi oculto mundo de la política frecuentemente imposibilita la asignación de responsabilidades por el éxito o el fracaso en las políticas públicas (Lindblom, 1991: 57).

En todos los sistemas políticos nacionales, dice Lindblom, los decisores activos que actúan de modo inmediato y próximo a las políticas públicas,

constituyen una pequeña proporción de la población adulta. Dado su control sobre la elaboración de las políticas, estos constituyen una élite, compuesta por el jefe del ejecutivo, miembros del Gabinete, miembros del Parlamento, miembros de la Administración que elaboran las políticas públicas, altos niveles de la judicatura y, en algunos sistemas, altos cargos militares. La élite de decisores del proceso de políticas públicas también incluye a los jefes políticos y a los altos cargos de los partidos que comparten con los funcionarios de la Administración la responsabilidad de la decisión. A este conjunto de personas se le puede denominar la “élite de decisores de políticas públicas” (Lindblom, 1991: 58).

Empero, el mayor grupo de participantes es sin duda el de los simples ciudadanos, que aisladamente tienen poca relevancia. Aparte de la emisión del voto, en los sistemas democráticos y en muchos de los autoritarios, los simples ciudadanos imponen limitaciones a los decisores de las políticas públicas. Si se trata muy mal a los ciudadanos, la eficiencia del trabajo de estos se deteriora, dado que los ciudadanos necesitan alimentación, formación, incentivos, entre otros insumos sociales y las políticas públicas deben atender a estas necesidades.

Por otra parte, entre los decisores de las políticas públicas y los simples ciudadanos, hay muchos otros participantes especializados que desarrollan papeles que difieren de un sistema a otro: entre estos se incluyen los líderes de los grupos de interés, las agrupaciones de trabajadores, los periodistas y otros líderes de la opinión pública, los hombres de negocios y los funcionarios locales o de otras unidades de gobierno subordinadas, funcionarios de los gobiernos extranjeros y líderes de los grupos de interés involucrados (Lindblom, 1991: 58).

#### **1.1.8 Las normas y los juegos de poder**

Ahora bien, se pregunta Lindblom, ¿qué tanto pesan las normas para contener la posible actuación ilegal o extralegal de algún o algunos miembros de la “élite de decisores”? En otras palabras, reflexiona Lindblom sobre el alcance de las reglas para evitar que los “juegos de poder”, rebasen los límites establecidos en las leyes correspondientes.

En principio, con la posible excepción de las personas sin moral, todo el mundo se encuentra bajo el serio peso de normas que limitan su comportamiento. Las normas legales, algunas firmes y otras flexibles por la dificultad de aplicación, nos imponen algunas elecciones e influyen en otras que escogemos libremente, es decir, las normas resultan más o menos influyentes según sea la esfera vital a la que afecten.

La interacción política en el “juego de poder”, se encuentra intensamente regulada por normas. Un sistema político es en esencia un sistema de normas que especifican los diferentes papeles que han de desempeñarse –tales como el titular del ejecutivo, el legislador o el simple ciudadano. Así, las normas especifican quiénes son elegibles y cómo han de ser seleccionadas las personas para desempeñar cada papel.

También especifican lo que a cada actor le es permitido o prohibido hacer en el desempeño de su papel. De esta manera, por su gran subordinación a las normas, el juego de poder se asemeja a una partida de juego, de forma que las luchas de poder nunca degeneran en una lucha a puñetazos (Lindblom, 1991: 59).

Pero por otra parte, las normas declaradas en la constitución escrita de una nación, si es que existen, pueden no ser aquellas con las que realmente opera el gobierno. Y aun cuando fuesen efectivas, las normas constitucionales, representan apenas tan sólo un pequeño número de los cientos de miles con las que el gobierno opera. Incluso se puede afirmar que muchas de las normas políticas no tienen en absoluto un estatus legal. Algunas son morales (decir la verdad), otras son convenientes (el legislador no debería ofender a los superiores en el Legislativo).

Algunos creen que las normas en la política no tienen importancia, porque la riqueza descansa en las normas: explícitamente, las normas sobre la propiedad privada. Sin embargo, es preciso observar que las normas también permiten a las personas utilizar la riqueza de manera muy diferente, lo que incrementa su influencia política. Permiten utilizar fondos para obligar a los candidatos a la devolución de favores en contraprestación por las contribuciones en campañas

electorales. O bien, permiten que la riqueza se apropie de las instalaciones de la prensa y de las cadenas de radiodifusión (Lindblom, 1991: 60).

Bajo esta lógica, los participantes en el juego del poder obedecen las normas por diversas razones. La explicación más común en las ciencias políticas es que los participantes obedecen las normas porque las perciben como legítimas. Alternativamente, decimos a menudo que la gente se ve “forzada” a obedecerlas. Esta “fuerza” puede significar una amenaza con violencia. O puede referirse a un castigo tan severo que no deje otra elección.

Como alternativa, a veces la gente obedece las normas porque ven las ventajas de hacerlo así. A menudo nadie puede saber por qué la gente obedece las normas, incluso la obediencia a las normas puede ser voluntaria. Quizás, sin embargo, los cargos públicos las cumplen por temor a perder su reputación al desafiarlas, por temor a que otros que las obedecen ordenen a los militares o a la policía que los echen. Los altos cargos de la Administración no se detienen a preguntarse si deben dejar el cargo y cómo tienen que hacerlo: simplemente asumen lo que deben hacer (Lindblom, 1991: 60-61).

Pero resulta paradójico que la dependencia del juego de poder sobre las normas genere fragilidad del sistema político, pues muestra la facilidad con que frecuentemente, las normas pueden dejarse a un lado en vez de ser obedecidas. En algunos sistemas políticos, señala Lindblom, el conjunto de altos cargos de la Administración y de los jefes militares pueden a veces de un modo imprevisto, en acuerdos tácitos o explícitos, rechazar el conjunto de normas que regulan el juego del poder. De este modo, un golpe de estado derriba bruscamente un régimen y se establece un nuevo conjunto de normas (Lindblom, 1991: 61).

### **1.1.9 Premios y castigos en los juegos de poder**

Uno de los modos de ejercer control sobre el adversario es encarcelarlo o intimidarlo. También se pueden emplear métodos más suaves: por ejemplo, mentir sobre las propias intenciones y conseguir, de este modo, aliados o silenciar las críticas, o devolver favor por favor. Otras veces se puede ganar en una

determinada política actuando simplemente de modo rápido antes que otro pueda hacerlo.

Se clarifican los métodos de control al resaltar que muchos funcionan a base de premios y castigos –más exactamente en base a ofertas de premios y a amenazas de castigo. También se ejerce control sobre los demás modificando simplemente las percepciones que los demás tengan sobre probables premios o castigos, sin utilizarlos realmente. O puede también hacerse mediante engaño anunciando premios o castigos inexistentes, quizás aquellos que insinúa poder otorgar aunque en verdad no sea posible (Lindblom, 1991: 62).

Según Lindblom, el mejor método para controlar el juego del poder en las políticas públicas es la persuasión fraudulenta y la basada en análisis honestos de las perspectivas de pérdidas y ganancias. Al permitirse que se puedan manejar los premios y los castigos con los demás, más que inducir a la re-evaluación de las pérdidas y ganancias, las sociedades establecen una gran distinción entre premios y castigos. Ello es así, no obstante que las normas en funcionamiento en la mayoría de los países sólo permiten a ciertos altos cargos públicos amenazar o infligir penas severas tales como la cárcel o la muerte, y en muchas sociedades se les permiten solamente en condiciones cuidadosamente circunscritas.

Sin embargo, en las democracias constitucionales, dice Lindblom, los premios y castigos son prerrogativa de muchos miembros de la “élite decisora”. Al respecto señala: los decisores de políticas públicas, se encuentran limitados legal y moralmente por los perjuicios que puedan infringirse unos a otros en las interacciones políticas.

Así, el obstruir el programa de los demás decisores es quizás la amenaza más importante de un decisor de políticas públicas. Dependiendo del sistema político y de las circunstancias contextuales, los decisores de política pública buscarán también controlar a otros por medio de amenazas de perjuicios tales como la pérdida de trabajo, reputaciones arruinadas, enajenación de amigos y partidarios, pérdidas económicas y a veces el asesinato (Lindblom, 1991: 63).

Pero el intercambio comúnmente no se refiere a las amenazas –de hecho el empleo de la amenaza se lleva a cabo en un solo sentido- más que en los dos que

implica todo intercambio, sino más bien al intercambio de beneficios. Las sociedades permiten generalmente que las personas se controlen unas a otras de este modo, dado que las dos partes se benefician en caso de haya coincidencias en la política pública planteada.

El intercambio, en este sentido, es un control omnipresente en el juego del poder. Un ejemplo son los favores explícitos en donde se asume la siguiente posibilidad: “usted me apoya esta vez y yo le apoyaré cuando me necesite”. Y ocurre que los decisores de políticas públicas constantemente intercambian beneficios de esta clase. Otra forma menos estricta de intercambio es la reciprocidad, que crea y provoca obligaciones recíprocas indefinidas, lo cual puede incluir la inacción o el veto conjunto.

Asimismo, la forma más común de controlar por medio de los intercambios es comprando la acción que se desea. Según Lindblom, se pueden comprar favores políticos legales e ilegales, tales como favores fiscales, excepciones en las regulaciones o legislaciones favorables (Lindblom, 1991: 64). En estos términos, muchas veces las normas hacen que la compra de favores políticos sea clandestina.<sup>3</sup>

Sin embargo, aunque la persuasión y los intercambios están en la categoría de los métodos de control utilizados con más frecuencia en el juego de poder, el método de la autoridad no es menos importante y según algunas estimaciones ocupa en lugar fundamental o básico en el juego de poder.

Se distinguen dos caminos que la gente emplea al hacer uso de los diversos métodos de control. En uno se emplean diversos métodos (entre otros la persuasión, las amenazas, la oferta de beneficios) sobre las personas que se espera controlar en todas y cada una de las ocasiones en que se desea tenerlas bajo control. En otros, se emplean estos mismos métodos sólo de modo ocasional

---

<sup>3</sup> Dice Lindblom que al ser un flujo oculto, no es posible medir la influencia del dinero en las políticas públicas. El deseo frecuente de la gente de contravenir la ley influyendo en altos funcionarios de la Administración, y corriendo el riesgo de utilizar mecanismos costosos y arriesgados para “blanquear” sus contribuciones a través de intermediarios, pone en evidencia el que la gente sabe que su dinero puede proporcionarle grandes ventajas.

para inducir a las personas a la aceptación de la norma permanente de obediencia a ellos (Lindblom, 1991: 65).

Cabe señalar, en el marco de los juegos de poder que el tipo de autoridad es fundamental en el proceso de elaboración de las políticas. Incluso esto es fundamental para el propio gobierno. Así, los decisores de políticas se pueden definir como aquellos participantes en el juego de poder con autoridad. La distinción entre aquellos que poseen autoridad y los que obedecen –los que cumplen las normas de obediencia- determina una característica fundamental de la arquitectura de las políticas públicas. Esto es clave si se toma en cuenta que las normas regulan el juego de poder, de forma que la norma clave es la obediencia que establece la autoridad.

Pero además del cargo ¿qué se entiende por autoridad? La autoridad se ubica a través de la apreciación de algunas de sus mayores ventajas como método de control del juego del poder. Si unas personas pueden, mediante amenaza circunstancial, soborno, persuasión u otro incentivo, conseguir que otras personas les obedezcan, con una norma obligada pueden evitar un sinnúmero de costosos esfuerzos a realizar en cualquiera de los casos particulares en que se desearan una misma respuesta (Lindblom, 1991: 68).<sup>4</sup>

Con relación a la autoridad y la persuasión, para algunos el alcance de la persuasión depende de la autoridad. Ocurre generalmente que el potencial de la persuasión es una fuente de control sobre las políticas públicas al prohibir la utilización de los medios de comunicación a cualquiera que no esté en el poder. Sin embargo, esto no es tan sencillo en los regímenes democráticos. Ante ello, se puede afirmar que buena parte de los beneficios que pueden ofrecer los decisores de políticas públicas mediante intercambios dependen de su propia autoridad o de los alcances de su potestad efectiva.

En el caso del intercambio de dinero también suele depender a menudo de la autoridad. Así, el empleo de dinero por los cargos públicos para influir en las

---

<sup>4</sup> Esta sería la mecánica de funcionamiento, según Lindblom: “Una vez que usted logre que yo acepte la norma obligada, podrá controlarme en miles de ocasiones sin que tenga usted que mover un solo dedo. Por esta razón la autoridad se convierte en un método de control social eficaz para la acción a gran escala, que de otra manera sería imposible

personas está basado en la autoridad concedida al cargo público para utilizar fondos públicos, autoridad que los simples ciudadanos no poseen. Otro flujo de dinero en la política proviene de la empresa privada a través de la autoridad que tienen sus ejecutivos para utilizar fondos de la empresa.

En este sentido, la autoridad no puede simplemente imponer el control de arriba hacia abajo en las políticas públicas sino que cae también dentro de los modelos de control recíproco. Incluso en los sistemas muy autoritarios, con líderes visiblemente dominantes, se desarrollan políticas públicas a través de un control y un ajuste mutuo.<sup>5</sup>

Bajo este marco todos andan con pies de plomo y tratan de evitar políticas que provoquen una fuerte objeción de los otros, todos buscan los intereses comunes de tal manera que pueden llevar a cabo sus políticas deseadas sin resistencias por parte de los demás, todos acumulan fondos para la compensación de posibles favores. Todos estos ajustes mutuos pueden desarrollarse sin cruzar palabra, y mucho mejor mediante negociación (Lindblom, 1991: 71).

Al final, sin embargo, quien define los alcances de una política es la burocracia, más que los poderes ejecutivo o legislativo. Así lo menciona Lindblom: “Si pudiéramos enumerar todas las acciones de elaboración de políticas en un sistema político – los intentos de persuasión, los acuerdos alcanzados, las amenazas y promesas efectuadas, las órdenes autoritarias dadas o recibidas y otras similares, descubriríamos que, así definida, la elaboración de políticas quedaría abrumadoramente en manos de la burocracia, dejando muy pocas políticas a determinar en otro sitio. Aunque el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial establecen algunas de las más importantes políticas, la burocracia establece la mayoría de ellas, incluyendo las de mayor importancia. Las políticas emergen específicamente de las interacciones mutuas de la política burocrática”.

---

<sup>5</sup> El ajuste mutuo en muchos casos empieza con desacuerdos políticos, según Lindblom: Es claro que una gran parte de la negociación política se produce dentro del gobierno. En el análisis partidista, cuando dos participantes debaten entre sí, podemos asegurar que están negociando. Normalmente, el término “negociación” implica un intercambio de beneficios, pagos o favores eventuales. Bajo esta definición, “negociación” significa cualquier forma de intercambio ya identificada. Algunos también incluyen en el concepto de negociación el intercambio de amenazas (Lindblom, 1991: 70).

En este proceso cuentan las alianzas entre funcionarios públicos o incluso que las burocracias se subordinen a los grupos de interés: “En el juego político de la burocracia, el funcionario opera con los métodos de control previamente diseñados: entre ellos principalmente, la autoridad, el intercambio, la persuasión y el análisis. Todos estos controles se utilizan tanto aisladamente como en cooperación con otros participantes que se encuentran de acuerdo al menos con algunas cuestiones. En algunas de ellas algunos funcionarios constituyen una *piña cerrada* con otros funcionarios. En otras, pueden tener el apoyo de funcionarios importantes de alto nivel, de jefes de departamento, o del Presidente. Una práctica importante muy extendida en la política burocrática, a menudo es la de alinearse con un grupo de interés” (Lindblom, 1991: 88).

Suele ser tan influyentes, junto con las tres élites ya mencionadas, famosos, decisores de políticas públicas y empresarios, podemos designar a los líderes de los grupos de interés como otra élite (Lindblom, 1991: 116). La actividad de los grupos de interés iniciada por los funcionarios gubernamentales tiene influencia porque los funcionarios pueden emplear su autoridad indirectamente de muchas maneras: persuasión, influencia a través de la reglamentación, la entrega de voto, apoyo a campañas electorales, líderes de los grupos de interés como élite. No obstante, también existen aspectos problemáticos de los grupos de interés, como son: las desigualdades políticas, la subordinación del interés común al interés particular y el veto en el juego del poder democrático.

#### **1.1.10 El sistema político y los juegos de poder**

El proceso de adopción e implementación de las políticas públicas ocurre en sistemas políticos donde la variedad de actores abarca desde el presidente hasta los votantes en pequeñas comunidades rurales, e incluye a los miembros del Congreso, jueces, líderes de la opinión pública y grupos empresariales. La compleja interacción entre estos actores está influenciada por las instituciones y las prácticas políticas de cada país, ya que estas afectan a los roles e incentivos de cada uno, las características de las arenas en las cuales ellos interactúan y la

naturaleza de las transacciones en las que se involucran (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011: 3).

Diversas características importantes de las políticas públicas dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011: 6).

En ambientes que facilitan los acuerdos políticos, el juego político suele ser más cooperativo y conduce a políticas públicas más efectivas, más sostenibles y más flexibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales. Por el contrario, en escenarios donde el comportamiento cooperativo es más difícil de alcanzar y sostener, las políticas serán o demasiado inestables (sujetas a cambios políticos) o demasiado rígidas, estarán poco coordinadas y habrá poca inversión en la creación de capacidades a largo plazo (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011: 7).

#### **1.1.11 Los actores y la cooperación en los juegos de poder**

Una pregunta importante dentro de este marco es si el funcionamiento de los juegos de poder tiende a facilitar o a obstaculizar la cooperación entre los actores políticos relevantes. En lo que respecta al tipo de características del juego de poder que pueden fomentar la cooperación, incluyen el número de actores políticos clave, sus horizontes temporales, la frecuencia de su interacción, la naturaleza de los escenarios en los cuales interactúan y la disponibilidad de mecanismos de *enforcement* que los obliguen a cumplir con sus compromisos.

El funcionamiento de los juegos de poder, a la vez, está determinado (hasta cierto punto) por las instituciones políticas propias de cada país, como la naturaleza presidencial/parlamentaria del gobierno, las reglas electorales existentes, la estructura federal del país y la existencia de un poder judicial independiente (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011: 7).

La rigidez surge cuando los actores políticos no confían en sus oponentes y prefieren atar las manos de estos –y aun las propias– en lugar de permitir la discrecionalidad política. Si existen múltiples actores en la formulación de políticas,

la falta de cooperación es análoga a la falta de coordinación. Esto es un resultado estándar de juegos repetidos en los que, en ambientes no cooperativos, los agentes están menos dispuestos a pagar costos en el corto plazo por beneficios futuros, es decir, están menos dispuestos a invertir.

No existe una lista única o un conjunto universal de políticas “correctas” independientemente del lugar y las circunstancias en las que se introducen. Las políticas son respuestas contingentes a estados subyacentes de la naturaleza. Lo que podría funcionar en un instante en un país determinado, podría no funcionar en un lugar diferente en otro momento. En algunos casos, las características particulares de una política determinada o los detalles de su implementación podrían ser tan importantes como la orientación general de esa política para la obtención de los resultados deseados.

Una característica importante de las políticas que ha sido ampliamente reconocida en estudios económicos recientes es la credibilidad de la política. Los efectos de las políticas sobre los resultados económicos y sociales de interés dependen de las acciones y reacciones de los agentes económicos y sociales, quienes tienen en cuenta sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión, antes de decidir sus respuestas.

En este sentido, es fundamental la previsibilidad de los incentivos creados por una política o la falta de esta, esto es generalmente más importante que la *estructura* misma de los incentivos. En otras palabras, un conjunto de incentivos distorsionado pero estable puede perjudicar menos el desempeño de una política que un conjunto de incentivos incierto e inestable generado por un proceso de reforma sin credibilidad. Por ello, es preciso prestar especial atención no sólo al contenido de las políticas públicas, sino también a las características de esas políticas, como su previsibilidad, su adaptabilidad a las circunstancias económicas y políticas cambiantes y otras cualidades relacionadas.

A diferencia del contenido de las políticas, tales características tienen la ventaja de permitir comparaciones a través de distintas dimensiones de política pública. Considérese el ejemplo de un país hipotético con dos partidos de tamaño similar altamente polarizados y con reglas electorales que tienden a dotar al

gobierno con una mayoría legislativa. En tal escenario, si el juego de poder no facilita la cooperación, a medida que los partidos se alternan en el poder, los contenidos de algunas políticas pueden ir cambiando todo el tiempo (por ejemplo, de apertura comercial a protección, nuevamente a apertura, y así sucesivamente). En contraste, características como la estabilidad de las políticas (o, en este caso, la falta de ella) serán una constante en la medida en que la configuración institucional no cambie.

#### **1.1.12 Características “externas” de las políticas públicas en los juegos políticos**

Algunos países parecen capaces de sostener políticas en el tiempo. En otros, las políticas se revierten con frecuencia, cada vez que cambian los vientos políticos (ya sea un cambio en la administración o incluso un cambio de algún miembro clave del gabinete o un alto burócrata). El hecho de contar con políticas estables no implica que las políticas no puedan cambiar en lo más mínimo, sino que los cambios tienden a responder a condiciones económicas cambiantes o al fracaso de políticas previas, en vez de deberse a cambios de administración o en el partido o coalición de gobierno. En países con políticas públicas estables, los cambios tienden a ser graduales, consolidan los logros de administraciones anteriores y tienden a realizarse a través del consenso. Por el contrario, los entornos con políticas volátiles se caracterizan por grandes vaivenes y por la falta de consulta con los diferentes grupos de la sociedad.

Asociamos la estabilidad de las políticas con la capacidad de los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan que algunas políticas fundamentales (“políticas de Estado”) sean preservadas más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos o coaliciones en particular. Así, el concepto de estabilidad de las políticas está estrechamente vinculado al concepto de credibilidad de las políticas discutido más arriba.

**Adaptabilidad de las políticas.** Es aconsejable que los países tengan la capacidad de adaptar sus políticas a las condiciones económicas cambiantes, y de cambiar las políticas cuando es claro que están fracasando. Sin embargo, algunas

veces los gobiernos abusan de esta discrecionalidad y adoptan políticas unilaterales oportunistas, que están más cerca de sus propias preferencias o las de sus electores. Esto puede llevar a la volatilidad de las políticas públicas, ya que estas pueden oscilar de un lado a otro a medida que diferentes grupos con diferentes preferencias se alternan en el poder. En los entornos políticos que no son cooperativos, los actores políticos algunas veces intentan limitar tal oportunismo recurriendo a reglas fijas y mecanismos que sean difíciles de cambiar. Esto tiene el beneficio de limitar la volatilidad de las políticas, pero a costa de reducir su adaptabilidad. En otros casos, los sistemas políticos tienden a generar bloqueos legislativos, haciendo difícil lograr cambios, un punto enfatizado en la literatura sobre los jugadores con poder de veto (Tsebelis, 1995, 2002) y sobre el gobierno dividido.

**Coordinación y coherencia.** Las políticas públicas son el resultado de acciones tomadas por múltiples actores en el proceso de formulación de políticas. Idealmente, los diferentes agentes que actúan en el mismo ámbito político deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes. Sin embargo, este no siempre es el caso. En algunos países, la formulación de políticas sobre determinados asuntos involucra un gran número de agencias que no se comunican adecuadamente entre sí, lo que conduce a lo que Cox y McCubbins (2001) han llamado “balcanización” de las políticas públicas. La falta de coordinación a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas. Esto puede ocurrir entre diferentes agencias del gobierno central; entre agencias del gobierno central y otras a nivel regional o municipal; o incluso entre agentes que operan en diferentes etapas del proceso de formulación de políticas (como cuando las complicaciones que la burocracia podría enfrentar durante la fase de implementación de una política dada no se tienen en cuenta durante la etapa de diseño y aprobación de dicha política).

**Calidad de la implementación y del enforcement (o aplicación efectiva).** Una política podría estar muy bien diseñada, atravesar el proceso de aprobación sin modificaciones, y aun así ser completamente ineficaz si no está bien implementada y ejecutada. En muchos países de América Latina, la calidad

de la implementación y del *enforcement* es bastante pobre. Esto se asocia en parte a la falta de burocracias capaces e independientes, así como a la falta de sistemas judiciales fuertes. En un grado importante, la calidad de la implementación y del *enforcement* dependerán de la medida en que los políticos tengan incentivos y recursos para invertir en sus propias capacidades.

**Orientación al interés público.** Esta dimensión, sugerida por Cox y McCubbins (2001), hace referencia a la medida en la cual las políticas formuladas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos (es decir, son de interés público) o tienden a canalizar beneficios privados para determinados individuos, facciones o regiones en la forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios o lagunas fiscales.

Aunque las mismas características tiendan a estar presentes en la mayoría de los dominios de la política, no siempre se espera que todas las políticas tengan exactamente las mismas características. Diferencias en la naturaleza de distintos aspectos de política, en los actores que participan en los juegos de poder de los respectivos sectores y en los escenarios donde el juego de la formulación de políticas se lleva a cabo, pueden conducir a que las características de las políticas públicas difieran de sector a sector.

### **1.1.13 Actores y escenarios de los juegos de poder en la formulación de políticas**

En los sistemas democráticos el proceso de formulación de políticas se desarrolla en escenarios en los que participan una variedad de *actores políticos* (o *jugadores*, en el lenguaje de la teoría de juegos). En este juego, los jugadores son los actores estatales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partido, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), como también los grupos empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diferentes *escenarios*, los cuales pueden ser formales (como la legislatura o el gabinete) o informales (la calle), y pueden ser más o menos transparentes.

El juego de poder puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre actores políticos. Algunos de estos intercambios son consumados de manera instantánea (*transacciones de tipo "spot"*). En muchos otros casos, las acciones que ocurren en el presente (como un voto en el Congreso o la transferencia de recursos para un proyecto) se intercambian por promesas de acciones o recursos futuros (*transacciones intertemporales*). El tipo de transacción en la que los actores políticos pueden comprometerse dependerá de las posibilidades provistas por el entorno institucional.

Los temas de credibilidad y capacidad de *enforcement* de acuerdos políticos y de política pública son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse y participar en transacciones intertemporales o, más generalmente, para que puedan cooperar. Los horizontes de tiempo son determinantes muy importantes del comportamiento político. Los actores con horizontes prolongados tienen mucha más probabilidad de concertar los acuerdos intertemporales necesarios para sustentar políticas efectivas. Por el contrario, los actores con horizontes cortos tenderán a maximizar los beneficios de corto plazo, en detrimento de la formación institucional de largo plazo y de la credibilidad y la calidad de las políticas.

El comportamiento de los actores políticos en estos intercambios, y la naturaleza misma de los intercambios –como dar apoyo al gobierno en un importante asunto de políticas a cambio de un trabajo en la burocracia pública, o apoyo a una reforma en un área de política a cambio de concesiones en otra área– depende de las preferencias de los actores, de sus incentivos y de las restricciones que enfrenten. También depende de las expectativas que diversos actores tengan respecto del comportamiento de otros jugadores. Estos patrones interactivos de comportamiento constituyen lo que en el lenguaje de la teoría de juegos se denomina *equilibrio*. Por ende, las características de las políticas públicas dependen del comportamiento de equilibrio de estos actores en el juego político.

El comportamiento de los actores políticos en el proceso de formulación de políticas –influido por el rol en el que se desempeñan, sus incentivos y las restricciones que enfrentan– dependerá, a la vez, del funcionamiento de las *instituciones políticas* (como el Congreso, el sistema de partidos o el Poder Judicial) y de las *reglas institucionales* básicas (como las reglas electorales y las reglas constitucionales) que determinan los roles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos.

Para el funcionamiento de los juegos de poder es preciso tener la siguiente información: 1) ¿quiénes son los actores clave que participan en el juego de poder?; 2) ¿qué poderes tienen y qué papeles desempeñan?; 3) cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?; 4) ¿cuáles son sus horizontes temporales?; 5) ¿cuáles son los principales escenarios en los que interactúan y cuáles son las características de esos escenarios? y; 6) ¿cuál es la naturaleza de los intercambios o transacciones que llevan a cabo?

#### **1.1.14 Alcances de la cooperación en los juegos poder**

Para que la cooperación genere buenos resultados es necesario que se combine con dosis saludables de inclusión y competencia política. ¿Bajo qué condiciones es más probable la cooperación? Partiendo de las intuiciones de la teoría de juegos repetidos se puede argumentar que los resultados cooperativos son más probables si los beneficios inmediatos de desviarse de la conducta cooperativa son pequeños; si existe buena capacidad de agregación de modo que el número de actores con impacto directo sobre la formulación de políticas sea pequeño; si estos actores clave tienen horizontes temporales prolongados e interactúan en forma repetida; si hay escenarios bien institucionalizados para el intercambio político y si existen tecnologías de *enforcement* creíbles, como un poder judicial independiente o una fuerte burocracia a la cual puedan delegarse determinadas políticas públicas. A continuación se presentan las condiciones que fomentan o dificultan la cooperación:

**Estructura de pagos/beneficios dentro del periodo.** Si existen grandes beneficios inmediatos asociados con desviarse de acuerdos cooperativos, la

cooperación será difícil de sostener. En los juegos asociados con oligopolios, por ejemplo, si una firma puede obtener grandes beneficios en el corto plazo mediante la reducción de sus precios (por ejemplo, porque existe un gran número de firmas rivales de las cuales puede atraer clientes), es más difícil mantener el oligopolio colusivo.

**Número de jugadores políticos.** Cuanto más grande sea el número de jugadores, más difícil será cooperar. Esto se relaciona con el punto anterior, ya que en situaciones donde hay un problema de recursos comunes, la estructura del número de jugadores que contribuyen a ese fondo aumenta los incentivos para desviarse del equilibrio cooperativo.

**Horizontes de tiempo y vínculos temporales entre actores políticos clave.** El patrón intertemporal de interacción entre individuos específicos en posiciones políticas formales (como legisladores, gobernadores y burócratas) es importante para el logro de resultados cooperativos. No es lo mismo tener una legislatura en la cual los mismos individuos interactúan repetidamente a lo largo de periodos extendidos, que tener una legislatura en que los legisladores individuales son reemplazados con frecuencia. Por varias razones, la cooperación es menos probable en el último caso.

Primero, horizontes de tiempo más prolongados tienden a conducir a tasas de descuento más bajas, de modo que los beneficios de desviarse de la cooperación hoy serán menores en relación con las ganancias futuras de mantenerla. Segundo, la interacción repetida hace que sea más fácil para otros actores políticos castigar a los que se desvían de la cooperación. Tercero, la interacción repetida puede también facilitar la confianza entre los diferentes actores políticos con roles clave en el proceso de formulación de políticas. Además de aumentar las posibilidades de cooperación, los horizontes temporales más prolongados aumentan los incentivos de los actores políticos para invertir en sus capacidades de formulación de políticas.

#### **1.1.15 Institucionalización de los escenarios para la formulación de políticas**

Los escenarios institucionalizados que promueven la cooperación pueden facilitar los complejos intercambios requeridos para implementar políticas públicas efectivas. Los estudios sobre el Congreso de Estados Unidos difieren acerca del rol que diferentes arreglos institucionales (como el sistema de comités) tienen en facilitar la negociación legislativa, pero implícitamente están de acuerdo en que de alguna manera las cosas están organizadas de un modo tal que se facilita la cooperación intertemporal en los intercambios políticos. Existen algunos entornos en los cuales la legislatura es mucho más débil que en el caso de referencia de Estados Unidos. En ese caso, cuando los intercambios políticos se realizan, tienden a llevarse a cabo en escenarios que son más informales, más inciertos y más difíciles de monitorear, observar y cumplir.

**Delegación.** El juego repetido permite el self-enforcement de los acuerdos, aunque ciertas formas de cooperación pueden llevarse a cabo por medios institucionales alternativos. Una alternativa es delegar las políticas a las agencias técnicas independientes. Si bien la delegación tiene sus problemas, existen instancias en las cuales el costo de esos problemas es más pequeño que el costo de la formulación partidista de políticas.

La viabilidad y los beneficios de tal delegación burocrática pueden variar sistemáticamente dependiendo de algunas características del entorno institucional de cada país, como el grado de profesionalismo del servicio civil. La burocracia es un actor clave para fomentar acuerdos, especialmente a través de su rol de poner en práctica dichos acuerdos a lo largo del tiempo. Una burocracia neutral y profesional limita el espacio para la adopción de políticas oportunistas y mejora la confianza de los actores en que se cumplirán los compromisos adquiridos en el marco de los acuerdos políticos.

**Disponibilidad de tecnologías de enforcement.** La cooperación es más fácil de lograr si existe un buen *enforcement* ejercido por una tercera parte. La presencia y las características de un juez imparcial y ejecutor de los acuerdos políticos, por ejemplo un poder judicial independiente, varían de país a país. Como resultado, el grado de *enforcement* de la cooperación política (y los incentivos para cooperar) también varían.

### **1.1.16 Políticas públicas y educación básica en México**

De acuerdo con Miranda (2004) el sistema educativo en su conjunto, está siendo cuestionado desde la competencia institucional, particularmente en la educación básica y normal, lo cual ha propiciado una tendencia de transformación en la lógica convencional de la política y la organización del sistema educativo. Dicha tendencia cuestiona que el sistema ya no solamente se ocupe de la cobertura, sino también de mejorar el nivel de los logros del aprendizaje y que no solamente se preocupe por la estabilidad laboral y política del personal docente y administrativo, sino que además establezca un sistema meritocrático en el ingreso y permanencia de profesores y directivos. Esta agenda de cambio ha dado lugar a nuevos enfoques para estudiar, analizar las políticas públicas de la educación básica y normal.

En los inicios del estudio de las políticas públicas en el marco de la educación básica y normal, destacaron los trabajos históricos. Igualmente, fueron importantes los trabajos de “clasificación” de momentos o periodos históricos, fundamentalmente del siglo XX. En su mayoría, estas investigaciones desarrollaron descripciones exhaustivas de momentos, hechos cruciales y programas educativos fundamentales elaborados por el gobierno en turno, considerando diversos criterios de reconstrucción y análisis, tales como factores ideológicos, relación entre los grupos de poder y las fuerzas políticas con mayor presencia o estilos personales de gobernar.

También estas investigaciones pusieron atención a los diversos grupos étnicos o sociales en el país, recepción nacional de los debates pedagógicos y políticos del momento o compromisos fundacionales y sociales del Estado para favorecer la integración nacional. En suma, la política educativa se ve bajo esta óptica como una serie de acontecimientos orientados política e ideológicamente para la construcción de la identidad nacional y la configuración de los referentes simbólicos de la *mexicanidad* contemporánea. Destacan los trabajos de Francisco Larroyo, Ernesto Meneses, Fernando Solana, Cardiel Reyes y Josefina Zoraida Vázquez (Miranda, 2004: 81-82).

Un segundo tipo de análisis de las políticas públicas educativas, empezó en la década de los setenta y se caracterizó por su enfoque economicista. Los trabajos de investigación hicieron énfasis en la contribución de la educación al desarrollo económico, de acuerdo con las capacidades y las oportunidades que la educación ofrecía a las personas para ingresar al mercado de trabajo y el incremento monetario que se esperaba de éstas. En este periodo, tuvo una gran influencia la teoría del capital humano, que subrayaban que la educación era un bien de inversión y quienes invertían en ésta –fueran personas o gobierno–, podrían verlo reflejado en una utilidad posterior.

A la par crecieron los enfoques de la funcionalidad técnica de la educación y perspectivas que evaluaban la política educativa para impulsar algunos servicios educativos, orientados a satisfacer las necesidades de los mercados de trabajo y áreas ocupacionales en la economía. En contraposición con estas opiniones y supuestos se desarrollaron trabajos de investigación que postulaban los equívocos del capital humano y su inadecuación para países como México, generándose un espacio propicio para discutir la función de los mercados segmentados y de la credencialización escolar como mecanismos efectivos para entender la relación de la educación con el empleo y los ingresos. En esta discusión destacan los trabajos de Carlos Muñoz Izquierdo, Manuel Ulloa y Pablo Latapí.

Desde la década de los años setenta y hasta la actualidad, surgieron los trabajos del “enfoque político de coyuntura”. Estas investigaciones de la política pública en educación tuvieron como referente las opiniones y ensayos sistemáticos de observadores vinculados con los medios de opinión pública y algunos círculos académicos importantes, quienes por mucho tiempo orientaron sus críticas a la política educativa y ofrecieron los marcos de análisis para reflexionar en los alcances y limitaciones de las acciones educativas emprendidas por los gobiernos en turno. Destacan en este tipo de investigaciones Pablo Latapí, Olac Fuentes Molinar y Gilberto Guevara Niebla.

Estos trabajos, por lo general, ofrecieron perspectivas de análisis y orientaciones teóricas e ideológicas para el estudio de las políticas educativas. Desde el campo de la pedagogía y diversas aristas de reflexión sobre la equidad,

la formación en valores, el crecimiento económico y el financiamiento educativo, se inició una trayectoria con carácter propiamente político de la educación, para pensarla tanto como las acciones gubernamentales y los sentidos, significados y repercusiones de sus resultados.<sup>6</sup>

Otra perspectiva de análisis de las políticas públicas de la educación, también surgió en los años ochenta y se caracterizó por tener como foco de análisis los juegos políticos en el sector. Desde la ciencia política y desde la sociología política varias investigaciones resaltaron el efecto que generaban los procesos de negociación en los avances y en las limitaciones de los diversos programas educativos gubernamentales. Por ejemplo, se discutió el papel de la movilización política y social del magisterio entre las vertientes oficialistas y disidentes, y la emergencia de grupos con ideología tecnocrática en la SEP que confrontaban a los políticos tradicionales, para explicar la definición e instrumentación de espacios de reorganización sectorial de la educación como la descentralización educativa.

En otros casos se observaba el papel de la negociación política en el diseño y desarrollo de diversas instituciones educativas que pretendían ser innovadoras y, en otros casos más, se habló de la función de las estructuras corporativas y autoritarias en la definición y resultados de la política educativa. En este caso destacan los trabajos de Alberto Arnaut, Aurora Loyo, Karen Kovacs, José Alberto Torres, José Angel Pescador y Susan Street.

A partir de la década de los noventa creció el interés en la política educativa, sobre todo a raíz de 1992, fecha en que se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, pues dio la pauta para replantear varias áreas de organización, de funcionamiento y de relaciones de la educación pública con la sociedad y el magisterio nacional. Entre los temas más frecuentes destacan: el financiamiento educativo, las políticas de equidad y los programas

---

<sup>6</sup> El crecimiento y la diversificación del sistema educativo, así como el incremento en los problemas de eficiencia, equidad y legitimación por los que atravesó la enseñanza pública durante la década de los ochenta y principios de los noventa, abrió una veta de exploración en el campo educativo, que señalaba a la política como uno de los factores primordiales que explicaban buena parte de las acciones gubernamentales en ese rubro; en particular la función de los principales sujetos sociales y políticos que intervenían en la política educativa como lo han sido el sindicato y la burocracia de la Secretaría de Educación Pública.

compensatorios, las políticas de evaluación y estímulos diferenciados al personal docente, la función de los organismos internacionales en la definición de las políticas educativas, la formación y actualización de profesores y algunos temas relacionados con la formación del educando (como las competencias laborales y la formación en valores), las nuevas tecnologías y los procesos de flexibilización curricular.

Igualmente importantes son los estudios de evaluación de política educativa patrocinados por la propia SEP o los realizados por grupos de investigadores independientes sobre la relación entre la federalización y la innovación educativa en los estados de la república. En este enfoque destacan los trabajos de Alberto Arnaut, Aurora Loyo, Teresa Bracho, María del Carmen Pardo, Rollin Kent, Adrián Acosta y Francisco Miranda.

Los estudios sobre la política educativa en el marco de la globalización han generado un especial interés. Destacan estudios sobre el papel de diversos organismos internacionales en las acciones gubernamentales en educación, tomando como criterios las presiones financieras, la legitimidad mundial y los procesos de organización que generan dichas instituciones al intervenir en diversos programas educativos de alcance regional o nacional. Estudios relacionados con el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la UNESCO, entre otros, dan cuenta de estas preocupaciones. Igualmente las visiones críticas que se oponen a las llamadas políticas neoliberales han hecho valiosas contribuciones para repensar el papel de la educación en una nueva propuesta de desarrollo e integración nacional (Miranda, 2004: 85).

Las distintas trayectorias de investigación han generado valiosos aportes y han abierto el camino hacia el nuevo ámbito de indagación de las políticas educativas: el enfoque de política pública. Lo que es una tradición añeja en Estados Unidos y otros países europeos, en México apenas inició a finales de los noventa. Este enfoque de análisis apenas comienza y de momento, existen pocos trabajos que formulen propuestas de análisis, que interpreten el proceso de elaboración de políticas vinculando las implicaciones de la reforma estatal en

función de las transformaciones de los contextos políticos y sociales, que analicen en alguna medida las exigencias de desarrollo educativo en los nuevos espacios de configuración de lo público y las estrategias gubernamentales.

El enfoque de estudio de las políticas públicas es relevante porque recupera algunas cuestiones fundamentales para el análisis de la política educativa en México, fundamentalmente las siguientes cuestiones:

1. La interdisciplinariedad, que alude a la necesidad de articular e integrar enfoques para el análisis de la política educativa que provienen de la teoría educativa y la sociología de la educación, la teoría política y la gestión.
2. El problema de la reforma del Estado, cuyos ejes básicos de discusión en educación remiten a problemas de orden global y estructural sobre las nuevas relaciones que mantienen con la cultura, sociedad y el mercado. De ahí que sea interesante la discusión sobre las políticas públicas desde las matrices de bienestar social, neoliberal, multiculturalista y democrática.
3. Los procesos de formación de política pública, que remiten a propuestas de análisis de la política educativa de acuerdo con los criterios de participación, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de las acciones del gobierno, así como los juegos de poder que se generan en el todo el suceso.
4. Lo público de la política, que considera a la política educativa como política pública en el marco de las redefiniciones de los espacios públicos en su relación con lo privado, los cambios del Estado y el problema de la vulnerabilidad social y sustentabilidad del desarrollo.
5. Problemas de desarrollo educativo, que toma en cuenta los criterios de progreso social y político en la educación en la medida en que las necesidades sociales se articulen con el conjunto de oportunidades, capacidades y realizaciones que puedan construirse individual, colectiva e institucionalmente desde la productividad económica, la formación de ciudadanía y el fortalecimiento de la solidaridad social; todo ello en el ámbito de la eficiencia, efectividad, legitimidad y gobernabilidad de los sistemas educativos (Miranda, 2004: 86).

#### **1.1.17 El contexto global de las políticas públicas en la educación básica en México**

Las políticas educativas actuales responden a una “configuración estatal emergente” a lo que Dale (2001) denomina “Estado competitivo”, el cual se vincula de manera estrecha con las necesidades de competencia de la economía global y actúa en sectores como el educativo, modificando algunos criterios, mecanismos e instrumentos para adecuarlos a la dinámica de competencia global, pero sin que necesariamente se reflejen en lógicas de mercantilización.

Al operar con criterios desmercantilizados, el “Estado nacional de competencia” extiende su acción política educativa en varios ámbitos estratégicos<sup>7</sup>: los esquemas regulatorios, las formas de organización y funcionamiento, la distribución y dotación de recursos y el impulso a nuevos imaginarios sociales y la constitución de identidades y ethos vinculados con la competitividad, el desempeño y los resultados. Así lo expresa Roger Dale: “el principal cambio en la gobernación de la educación es menos probable que sea desde las instituciones estatales a las instituciones del mercado, y más probablemente será desde el Estado burocrático al competitivo y también al regulador” (Dale, 2001: 84).

Si bien el “Estado de competencia” en educación deriva del eje estructural entre economía y Estado en la era de la competencia global, enfrenta un conjunto de mediaciones y restricciones políticas, sociales e institucionales que impiden sostener un esquema general de mercantilización. En tal sentido, el Estado debe definir políticas que, desde lógicas no mercantilizadas, impulsen la competencia, la innovación y la rentabilidad social de la escuela pública.

En consecuencia, se trata de un impulso mercantilizado indirecto que recupera e inserta criterios e imaginarios de competencia económica que

---

<sup>7</sup> La lógica de la función del “Estado nacional de competencia” se basa en conducir todas las esferas de la sociedad hacia lograr la capacidad competitiva en dimensión global, en aras de la rentabilidad de los ‘emplazamientos’ para un capital internacional que se torna cada vez más flexible. Se trata de la movilización total de la población para una ‘guerra económica’, que tendría mayores probabilidades de ser ganada si la misma nación se concibe como una empresa capitalista; estructurada jerárquicamente orientada a una meta económica, subdividida en centros de rentabilidad, funcionando sin asperezas y con eficiencia, conducida autoritariamente, con personal central y periférico, con derechos de cogestión limitados y con círculos leales a la innovación, productividad y calidad (Hirsch, 2002).

proviene de mecanismos no mercantilizados, y utilizan diversos espacios de la democracia, la cultura, la ideología y la tecnología para construir y potenciar nuevos campos de interacción, rendimiento y resultados.

La situación en la que se coloca el Estado de competencia considera la fuerte influencia de agencias internacionales que tienen que ver con la educación, tanto las que atañen al financiamiento (BM, BID, OCDE) como aquellas relacionadas con el desarrollo económico (CEPAL) y humano, así como con la educación (UNESCO). Los procesos de internacionalización educativa y la creación de estándares mundiales para evaluar los resultados y el desarrollo en esta materia constituyen los principales aspectos que rigen las decisiones sobre políticas educativas orientadas a la competencia global (Meyer y Ramírez, 2002).

En este marco, la competencia social supone que para que una sociedad pueda enfrentar los requerimientos de la competencia económica del mercado, primero debe resolver varias cuestiones ligadas a condiciones sociales, culturales y políticas básicas, entre las cuales pueden mencionarse: 1) las tareas reguladoras y compensatorias fundamentales que permitan excluir las metáforas de la guerra y la presencia de la violencia como eje básico de la resolución de las diferencias y los conflictos; 2) la formación de capacidades básicas en las personas que permita consolidar las energías individuales y sociales, y disponer de un umbral mínimo de condiciones y oportunidades para vincular el desarrollo social con las alternativas de trabajo y las capacidades productivas de los diferentes sectores nacionales de actividad; 3) la generación de ambientes de comunicación e integración sobre criterios de legitimidad que permitan la construcción de esfuerzos comunes y la creación de expectativas de sentido con capacidad para llevar a coordinadas comunes las voluntades y acciones de los sujetos en su cotidianidad; y 4) la creación de un espacio público vinculante y con posibilidades de transformación desde enfoques de participación, agregación y representación de intereses que propicien la construcción de una idea de gobernabilidad bajo los criterios democráticos de inclusión, equidad y libertad.

De ese modo el “Estado de competencia” en educación produce reglas, funciones e identidades de competencia sin renunciar a sus compromisos y

responsabilidades públicas. El cambio de la racionalidad administrativa y política del Estado de competencia incluye y adapta distintas lógicas asociadas a su poder de coordinación, control, fomento y desarrollo.

Replantea las lógicas burocráticas tradicionales que caracterizan a los sistemas de autoridad derivados de la constitución del Estado-nación, y adecua los sistemas de participación y representatividad ligados a la democracia y los procesos de cooperación y solidaridad entre los distintos actores sociales y sujetos educativos. Utiliza también distintas herramientas técnico-instrumentales de organización, gestión y financiamiento, y redefine los procedimientos para distribuir y redistribuir los recursos y para crear las condiciones que impulsen o restrinjan las acciones y las iniciativas institucionales, de grupos e individuos.

En consecuencia, el mensaje de la competencia social en educación es claro y contundente: no sólo se trata de mejorar capacidades productivas y capital humano para insertarlo en el marco de la competencia global, sino también es indispensable garantizar las condiciones básicas de viabilidad social, estabilidad política, bienestar público y desarrollo. Para ello son necesarios una racionalidad diferente y criterios redistributivos que generen un nuevo contexto de competencia de las instituciones públicas en función de su pertinencia, efectividad e implicaciones frente a la diversidad de condiciones y oportunidades de acceso, permanencia y resultados educativos.

Generar las articulaciones básicas entre la competencia de mercado y la competencia social no está exenta de contradicciones, puntos de tensión e imbricaciones, sobre todo porque, al efecto diferenciador de mercado, se agrega el hecho de que en la globalización se incorporan otras lógicas que exigen cumplir con lineamientos internacionales sobre equidad, calidad y efectividad de los servicios públicos educativos.

En el nuevo marco de tensiones entre competencia de mercado y competencia social hay un punto de articulación posible en el funcionamiento de las instituciones educativas, cuya tarea primordial es construir arreglos “razonables” en los que se establezcan puntos básicos de contacto y funcionamiento entre ambas competencias.

La competencia institucional del sistema y la política educativa se relacionan con la competencia social, y también con la de mercado –por supuesto sin excluir tensiones e imbricaciones–, a través de la capacidad estatal para garantizar eficiencia y efectividad en sus acciones sociales y políticas. Tal competencia institucional se observa en las acciones encaminadas a garantizar equidad en el acceso, permanencia y resultados educativos, con perspectiva compensatoria y de acción afirmativa, pertinencia social a las necesidades de la diversidad social y étnica y calidad en la formación obtenida y en los desempeños educativos de las personas.

Se trata, pues, de un conjunto de estrategias y de una vocación institucional pública y social de los estados nacionales, que para constituirse como estados nacionales de competencia tienen que favorecer el bienestar y el desarrollo social, no sólo por razones de competencia de mercado sino por requerimientos de gobernabilidad con sentido público, bienestar y desarrollo social.

#### **1.1.18 Las políticas públicas de la calidad educativa: ¿procesos o resultados?**

La concepción de la “calidad educativa” como política pública, supone una serie de desafíos epistemológicos, en función de que no hay acuerdo entre los especialistas sobre si se debe poner énfasis en los procesos (planes y programas, capacitación de docentes, mejora de instalaciones) o en los resultados (logro de los aprendizajes). Otra discusión se refiere a los elementos del proceso que se deben ponderar. Existen elementos “internos” de la actividad educativa en los que las políticas de calidad pretenden actuar (personal, instalaciones y procesos organizativos y pedagógicos), pero hay otros elementos “externos” que en los que es más complicado incidir, como es el caso de la pobreza, la violencia intra familiar o los hábitos de estudio, entre otros. A continuación se exponen algunas vertientes de este debate.

## **2. La calidad como política pública**

Montaudon (2004) analizó cómo el concepto de calidad ha ido incrementando su campo de aplicación y su definición al involucrar diversos aspectos y disciplinas. En épocas pasadas se veía la calidad como la búsqueda de trascendencia por medio del trabajo propio, la durabilidad o resistencia o como una cuestión tecnológica basada en el trabajo de las máquinas y cálculos estadísticos; como una herramienta de la administración o la ingeniería. Sin embargo actualmente se habla de la calidad de vida, de la calidad del medio ambiente, calidad de los productos y servicios, calidad del ambiente laboral, calidad de las empresas, calidad de las democracias y gobiernos, calidad en los servicios médicos, en fin, incluso se menciona la calidad del ser humano.

Para Montaudon (2004:14) el concepto de calidad se encuentra fuertemente ligado con las artes, con la ética y la filosofía; incluye aspectos de derecho; emplea prácticas de comercio; contempla a las relaciones humanas y al desarrollo organizacional; incluye consideraciones ecológicas y de sustentabilidad, además de estar relacionada con la arquitectura y el diseño. La calidad resulta ser por lo tanto multidisciplinaria y multiáreas. Situación que nos hace pensar que la calidad juega un papel importante en la edificación de sociedades fuertes y ha estado presente en la concepción del ser humano desde hace ya bastante tiempo atrás.

Jouslin (1992:31) menciona que la calidad no apareció en un momento histórico preciso, sino más bien se trata de un elemento fundamental del comportamiento del hombre, más o menos desarrollado según las circunstancias y necesidades. Por lo que la calidad resulta de la evolución natural del hombre en su afán por conseguir mejores condiciones de vida. De acuerdo al autor Garvin (1988:6), encuentra que la calidad como concepto ha habitado en el hombre por milenios, pero recientemente surgió como una función de la administración. Por su parte Montaudon (2004:17) reflexiona sobre la calidad haciendo mención que ésta es también historia, es el resultado de todos los eventos del pasado encauzados a mejorar las herramientas y productos, a eliminar variaciones, la medición de éstas y a lograr que los productos y servicios sean adecuados para su uso.

En el siglo XIX, la ciencia y el cálculo penetran y renuevan los procesos industriales, sin embargo la gestión continuaba siendo empírica. A principios del siglo XX, la medida y el método científico se adentran en la organización y en la gestión por dos vías distintas, pero convergentes: a) la organización científica del trabajo, fundamentada principalmente por el ingeniero F. W. Taylor, quien en 1911 publicó *The principles of scientific management* (*Los principios de la Administración científica*) que llegó a convertirse en la guía de organización de las empresas industriales en el mundo; b) el modelo ideal de burocracia presentado en la misma época por el sociólogo alemán Max Weber, cuyos principios de regulación detallada, de decisión despersonalizada y de personal reglamentado guiaron la organización de las administraciones, y en cierto sentido de toda la sociedad.

Cuando Taylor publicó su libro *The principles of scientific management* en 1911, estaba confiado en que las innovaciones administrativo-tecnológicas que él proponía en las áreas productivas de las empresas norteamericanas lo harían pasar a la historia como un gran transformador en el arte de la gestión empresarial. En la misma línea, un checoslovaco, Tomás Bat'a desarrolló un modelo de administración y producción con importantes matices de calidad que fueron después retomados por otros autores. Las ideas centrales de Bat'a, también conocido como Bata se basaron en los siguientes principios: el cliente es el amo; el pensar es para las personas, el trabajo para las máquinas; la mejor calidad al menor precio posible; lo mejor del mundo es bueno para nosotros, cada empleado un capitalista (Zeleny 2001).

Uno de los primeros proyectos gerenciales de la calidad, fue el sistema Bata que constituye un sistema administrativo que trae como resultado extraordinaria productividad y eficiencia. Sus características principales incluyen la integración en lugar de la división del trabajo, orientación de sistemas, continua innovación, mejoramiento de la calidad, equipos de trabajo y la participación de utilidades entre otras. Sus políticas de recursos humanos incluyen atención especial al mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores. Con este sistema el cliente era siempre el rey y todas las actividades de la empresa se

encaminaban a buscar el beneficio de éste. Bat'a dio origen a las prácticas de administración de la calidad y muchos de sus acercamientos al tema han sido "descubiertos" en las últimas dos décadas, convirtiéndose en la Revolución de la Calidad.

Durante la Primera guerra Mundial, los sistemas de producción se hicieron más complicados y aparecieron los primeros inspectores de tiempo completo, la calidad en las armas se convirtió en una necesidad, se fijaron estándares, el uso de medidas daba más objetividad a la determinación de si un producto cumplía con los estándares fijados en la especificación del producto. Con el advenimiento de la estadística, los procesos en la industria y la búsqueda por la calidad en los productos se vieron favorecidos ampliamente.

A principios de los años veinte, Bernard Dudding, de los laboratorios de investigación de General Electric Company, en Wembley, realizó análisis estadísticos acerca de la variación de la calidad de producción. Aun cuando la calidad había sido aplicada a lo largo y ancho del proceso productivo de las industrias manufactureras, el uso de la estadística en general surgió en las investigaciones para la agricultura.

La industria americana introdujo los conocimientos estadísticos en sus procesos bajo el nombre de Control Estadístico de la Calidad. El concepto de "control de calidad" se utilizó por primera vez durante la Primera Guerra Mundial, no obstante el término como tal se empleó por vez primera en el texto de Radford, publicado en 1917. El libro de Radford titulado *The control of quality in manufacturing (El control de la calidad en la manufactura)*, describió los deberes y obligaciones de la administración en el desarrollo de la calidad dentro del diseño de un producto. En 1922 Radford analizó la relación existente entre la inspección y el control de calidad, también determinó la necesidad de incluir diseñadores en el proceso de desarrollo de la calidad y el uso del control de calidad para su mejora, con el inherente incremento de la producción, costos más bajos y beneficios para el consumidor (James 1997:30). Con la publicación de Radford por vez primera la calidad era vista como una responsabilidad distintiva de la gerencia y como una función independiente.

A continuación se exponen algunas definiciones sobre la calidad en un contexto dentro de la industria de acuerdo al estudio de Lowenthal (2002: 31-32). La calidad constituye la totalidad de rasgos y características de un producto o servicio que conlleva la posibilidad de satisfacer unas necesidades dadas. (American Society for Quality/ANS).

“La calidad significa conformidad a las peticiones”. (Phil Crosby, “Quality is Free”).

“La calidad es el grado en el cual un producto concreto concuerda con un diseño o especificación”. (H. L. Gilmore, “Quality Progress”, June, 1974).

“La calidad es el grado de excelencia dentro de un precio aceptable y un control de variabilidad a un aceptable coste”. (H. Broh, Managing Quality”, 1982).

“Calidad significa lo mejor para las condiciones de ciertos clientes. Estas condiciones son el uso real y el precio de venta del producto”. (A. Feigenbaum, “Total Quality Control”).

“La calidad es el grado en el cual un producto específico satisface lo que desea un cliente específico.” (H. L. Gilmore, Quality Progress, June 1974).

“La calidad es, listo para el uso.” (J. M. Juran)

De acuerdo con Feigenbaum (1988: 37), la calidad del producto y servicio puede definirse como: La resultante total de las características del producto y servicio de mercadotecnia, ingeniería, fabricación y mantenimiento a través de los cuales el producto o servicio en uso podrá satisfacer las esperanzas del cliente. Para el autor la calidad está determinada por el cliente, no por el ingeniero, ni mercadotecnia, ni por la gerencia general. Está basada en la experiencia real del cliente con el producto o servicio, medida contra sus requisitos -definidos o tácitos, conscientes o sólo sentidos, operacionales técnicamente o por completo subjetivos- y siempre representa un objetivo que se mueve en el mercado competitivo.

El propósito de la mayoría de las medidas de calidad es el determinar y evaluar el grado o nivel al que el producto o servicio enfoca su resultante total. Otros términos como confiable, servicial y durable, en algunas ocasiones se han tomado como definiciones de la calidad del producto. Aunque en realidad estos

son características individuales, que en conjunto constituyen la calidad del producto y servicio. El requisito clave de la calidad exige un equilibrio entre estas características individuales. Por ejemplo el producto debe desempeñar sus funciones tantas veces como se le pida, a todo lo largo de su ciclo de vida estipulado, en las condiciones de ambiente y de servicio y duración de producto, de forma que el producto sea apropiadamente servicial y durable en su ciclo de vida.

El servicio y la duración diseñados deben cumplirse para que el producto pueda considerarse como servicial. El producto debe tener un aspecto que agrade al consumidor, debe ser atractivo. Cuando todas las otras características del producto se encuentran balanceadas, la calidad resultante de ese conjunto es que proporciona la función deseada, con la mayor economía, teniendo en consideración entre otras cosas la obsolescencia y servicio del producto – y esto es el concepto orientado hacia la completa satisfacción del cliente.

### **1.2.1 La calidad en las políticas públicas**

Las estructuras organizativas del gobierno y la administración pública han experimentado diversas transformaciones, producto de la dinámica internacional y la agenda político-institucional de cada país. Por otra parte, la complejidad de la problemática social y económica a la que se enfrentan los estados se traduce en dos problemas concretos desde la óptica de la gobernanza: 1) capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, es decir, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y 2) erosión de la legitimidad política como consecuencia de la complicación de ofrecer respuestas oportunas y satisfactorias a las demandas de los ciudadanos (Moyado, 2010: 22).

Aguilar Villanueva presenta esta complejidad como un problema de “validez directiva”, lo cual implica una diferencia fundamental entre validez legal o institucional. En este sentido, los problemas de validez directiva involucran capacidad de previsión y competencias técnicas, gerenciales y políticas. Asimismo, esto supone que los problemas entre el sujeto y las instituciones de gobierno ahora implica una responsabilidad esencialmente gubernamental, de

forma que se trata de un problema de “gobernación” o de “gobernanza” (Aguilar, 2010). Ello implica nuevos retos para el éxito gubernamental y nuevos y múltiples actores que plantean viejas y nuevas demandas que todo el tiempo ponen a prueba la capacidad directiva y de coordinación institucional de los gobiernos (Moyado, 2010: 23).

Según Aguilar Villanueva los problemas de capacidad directiva y erosión de la legitimidad democrática ya se advertía a mediados de la década de los setenta en el trabajo de la Comisión Trilateral titulado *La crisis de la democracia*. Este trabajo señalaba como uno de los principales problemas era la sobrecarga de demandas sociales y su consecuente y eventual “crisis fiscal”, que a su vez, amenazaba con generar ingobernabilidad. Otro trabajo clave en esta discusión es el de Hanf y Scharpf, publicado en 1978, titulado *Interorganizational policy making*. En esta investigación se enlistan los riesgos de la ingobernabilidad en la capacidad de gestión interorganizativa. Según el documento, los restos del proceso interorganizativo era darle la vuelta a la jerarquía y el control jerárquico en los asuntos públicos. El desafío era buscar la descentralización y nuevos esquemas de interdependencia burocrática (Aguilar Villanueva, 2010).

La debilidad de la capacidad directiva de los gobiernos tiene como una de sus causas la globalización de las actividades económicas, financieras, productivas, comerciales y de servicios, que determinó la emergencia de nuevos polos de poder económico, limitando el instrumental de regulación y la rectoría económica. Igualmente, es la creciente independencia de las personas y las organizaciones sociales, políticas o económicas que reclaman mayor autonomía para resolver problemas y apuntalar sus propios intereses, lo cual deviene en el ensanchamiento del espacio público (Moyado, 2010: 25).

El contexto económico, institucional y social, que se redimensionó a consecuencia de las transformaciones provocadas por la globalización, los procesos de modernización y en ensanchamiento del espacio público, demandaría entonces el desarrollo de un conjunto de capacidades de gestión, por parte de los gobiernos, para enfrentar con éxito ese nuevo contexto. Estas nuevas capacidades mostrarían también un nuevo estilo y patrón de dirección y control,

más orientado a la coordinación y concertación, tanto entre los niveles institucionales como entre los actores políticos, económicos y sociales.

En esta nueva forma de “gobernanza” la calidad emerge también como un principio y valor público en tanto el contexto demanda una regulación económica de calidad para dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco institucional de calidad para mejorar la percepción social sobre la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia.

### **1.2.2 Nueva gestión pública y gestión de calidad**

En 1997, Joan Subirats y Quim Brugué, hicieron una compilación de textos anglosajones que dan cuenta del enfoque denominado “nueva gestión pública”, el cual se presenta como un nuevo enfoque de transición de la vieja administración hacia un modelo que centra su importancia en los resultados y en la responsabilidad de las burocracias gubernamentales. Igualmente este nuevo enfoque parte de la necesidad de que los gobiernos utilicen recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos.

La nueva gestión pública constituye una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico, esto es, pretende superar la visión reduccionista del management en el ámbito del gobierno. Desde el punto de vista normativo la gestión pública establece la necesidad de tomar en cuenta más el diseño democrático institucional y la responsabilidad pública, además de ciertos valores al ejercer recursos, como la equidad, la consistencia y la igualdad. En lo que respecta al factor instrumentalista la nueva gestión pública apela a una mayor eficiencia a través de una visión estratégica, estructuras precisas, personal profesionalizado y técnicas gerenciales (Subirats y Quim, 1997).

Por otro lado, la nueva gestión pública es en gran medida un modelo de operación que procura utilizar tecnologías del ámbito de las empresas privadas y las aplica en la estructura del sector gubernamental, esto con el propósito de

responder a contextos de sociedades más exigentes, de gobiernos más descentralizados, con más estructuras horizontales y con menor control vertical (Moyado, 2010: 28).

A grandes rasgos las acciones de la nueva gestión pública supone: 1) el rediseño de estructuras organizativas, lo cual implica diversificar las formas de organización y el suministro de servicios públicos introduciendo sistemas de control para delimitar, ampliar y mejorar la responsabilidad de los directivos, así como la desregulación y simplificación de trámites; 2) transformación de las culturas burocráticas introduciendo la lógica de la evaluación, responsabilidad, reducción de los controles burocráticos y ampliación del control por parte de usuarios; 3) racionalización y flexibilización de los sistemas de función pública mediante la transformación de reclutamiento de funcionarios públicos, dando mayor peso a la formación y la experiencia en espacios directivos; 4) flexibilización de formas de gestión mediante la creación de agencias autónomas y semiautónomas, contratación externa de servicios públicos, con el fin de generar una gestión pública dinámica y competitiva basada en coordinación de redes y niveles organizativos; 5) receptividad y apertura orientando los servicios hacia el ciudadano-cliente, que exige introducir procesos de interacción y comunicación electrónicas, planeación estratégica, marketing y la participación-opinión de los usuarios en el diseño y puesta en marcha de los servicios.

### **1.2.3 La calidad como contrato y compromiso con el ciudadano**

En esta óptica, el concepto de calidad debe transmitir la idea de compromiso con el ciudadano, mismo que tendría que materializarse en hacer efectivo *un contrato social* (Bouckaert, 1995; Pérez Menayo, 1998), a través del cual las burocracias públicas buscarían adaptarse a las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

En comparación con el contrato mercantil en el sector privado, el *contrato social* debe conceptualizarse como una contraprestación no monetaria, como una transacción derivada de los deberes de las organizaciones públicas y los derechos de los ciudadanos. El esfuerzo de las burocracias públicas por ofertar servicios de

calidad, para que la evaluación del gobierno y la legitimidad de la acción de los poderes públicos se ubique como algo positivo entre los ciudadanos (Parrado y Ruiz, 2010: 54).

De mediados del siglo XX a la fecha el Estado se caracteriza por construir una mezcla en su relación con la ciudadanía en la que intervienen factores garantistas, como la seguridad jurídica o la protección de derechos individuales, de salvaguarda de los ciudadanos como titulares de derechos, así como factores posgarantistas, como la eficiencia administrativa del gobierno, la participación de los ciudadanos en la definición de las orientaciones de las políticas públicas y la búsqueda de resultados con calidad en los productos públicos más importantes, como la salud y la educación.

Fue clave el arribo del Estado de bienestar en la década los cincuenta, la irrupción de las constituciones sociales, la protección y la promoción de los derechos sociales por parte de los poderes públicos. En este modelo de Estado posgarantista, el gobierno empieza a considerar al ciudadano, no solamente como un “administrado”, cuyos derechos legales no deben ser lesionados, sino como un ciudadano cliente que demanda un Estado activo y adaptativo a las necesidades cambiantes del ciudadano. Así, al concepto de ciudadano se incorpora la dimensión de cliente (Parrado y Ruiz, 2010: 58).

Esto implica emplear y adaptar al ejercicio público este nuevo concepto (cliente), el cual proviene de las empresas del sector privado y de las dinámicas del mercado. Pero incluso en el ámbito de las empresas, la concepción de cliente cambia; el cliente ya no es una concentración de derechos y deberes en el mismo sentido que es definido el ciudadano, sino que es una concentración de necesidades y satisfacción de necesidades en el seno de una situación de mercado de oferta y demanda de bienes y servicios dentro de una jerarquía de necesidades sometidas a disponibilidad de pagar.

Cuando se traslada al sector público, la dimensión de cliente, incorporada al concepto compuesto de ciudadano, mantiene la noción de concentración de necesidades y satisfacción de necesidades, pero ya en situación de monopolio y no de mercado. Por el hecho de ser ciudadano y por la inexistencia de mercado no

procede la referencia a la jerarquía de necesidades sometidas a la disponibilidad de pagar. El ciudadano-cliente exige individualmente la satisfacción de necesidades individuales que paga colectivamente como ciudadano-contribuyente (Parrado y Ruiz, 2010: 58).

Así, en el contrato social los ciudadanos, en calidad de clientes, adoptan un rol más activo. Si el Estado no cubre las demandas, no se adapta a las necesidades cambiantes de los ciudadanos, corre el riesgo de la desafección política y la deslegitimación de la acción estatal. En esta perspectiva, se hace visible que las bases de la reforma de la administración pública, están relacionadas con facilitar mayor capacidad de elección al ciudadano. Un primer objetivo proviene de la teoría de la elección pública, mientras que el segundo es propuesto por los economistas del mercado.

Las dos críticas principales que la teoría de la elección pública realiza a las burocracias del gobierno son 1) que las burocracias del gobierno restringen la libertad del individuo y 2) que el poder burocrático tiene que ser reducido a favor de la elección. Por su parte los economistas del mercado asumían que las burocracias del gobierno no ofrecían los incentivos y las recompensas necesarias para mejorar el rendimiento de la organización y, por tanto, los servicios públicos eran menos eficientes, por lo que requerían tener incentivos propios del mercado.

En algunos países existen “Cartas de Calidad” de los servicios públicos en las que se obliga a las autoridades a establecer los estándares del servicio que van a cumplir. El establecimiento de estos estándares y la utilización de los indicadores para determinar en qué medida el rendimiento de los servicios se acerca a los objetivos establecidos. Sin embargo, esos objetivos suelen estar negociándose continuamente con los ciudadanos, lo cual implica que se plasme por escrito el compromiso que las burocracias gubernamentales están dispuestas a asumir. Estas cartas son en muchos sentidos un nuevo contrato social entre gobierno y ciudadanos (Parrado y Ruiz, 2010: 61).

El problema de los modelos de calidad en los servicios públicos es que suelen confundir la línea entre lo global y lo totalitario. También es un problema que se pretenda adoptar como filosofía total, cuyos resultados pueden ser

benéficos en el corto plazo, pero puede generar un golpe para la cultura de cooperación en las organizaciones públicas. Sobre todo porque muchos de los modelos de calidad en las burocracias públicas se desarrollan bajo una lógica integrista, cuya máxima es satisfacer al cliente “tirano” con demandas en aumento.

Asimismo, los modelos de calidad en los espacios gubernamentales no siempre toman en cuenta la dimensión política y tecnocrática. Incluso se puede apreciar que en muchos casos los modelos de calidad son exitosos porque hay un liderazgo organizativo importante y con legitimidad. Por otro lado, no siempre está claro en qué medida los modelos de calidad cubren la vertiente *micro* de las administraciones públicas (mejora del rendimiento de las unidades administrativas, donde destaca la relación entre funcionarios y usuarios); tampoco se ocupan de revisar cómo debe funcionar el nivel *meso*, donde muchas veces se ubican los directivos o gestores del bien público. En el mejor de los casos, los modelos de calidad sólo se preocupan del nivel *macro*, apuntando fundamentalmente a resolver un problema de legitimidad del aparato administrativo (Parrado y Ruiz, 2010: 55).

Por otra parte, la calidad no es un concepto de definición unívoca y no siempre suscita el consenso respecto de lo que puede ser. En muchos casos se pretende hacer pasar por calidad a la agilización y a la mejora de los procedimientos internos de la organización, que suelen beneficiar indirectamente al usuario del servicio. Este tipo de calidad es “interna”. En otras ocasiones importa la calidad definida por los ciudadanos, es decir, la que repercute en una mejora de la satisfacción del usuario con el servicio, esto significa que se trata de un modelo de calidad “externa”.

Por otra parte, si bien, el concepto de calidad supone un contrato entre gobierno y ciudadanos, debe aclararse que el origen de su concepción es el sector privado, donde los contratos son de tipo mercantil. Por lo regular este tipo de contratos dependen de la capacidad de compra de los clientes, por lo que sólo se puede establecer cuando haya una cantidad de recursos monetarios que respalden las necesidades y deseos de los clientes. También, el contrato mercantil tiene una cobertura individual. Igualmente, permite diferenciar los productos y/o los

servicios y segmentar o jerarquizar a los clientes en función de su capacidad adquisitiva. En este sentido, el contrato social entre gobierno y ciudadanos, debe cuidar no hacer distinciones entre ciudadanos en función de su contribución y que no se conculque el principio de igualdad.

En este marco, los poderes públicos no pueden concentrarse exclusivamente en los resultados (outputs), entendidos como productos o servicios, como ocurre en el caso de las empresas privadas. El Estado debe preocuparse también del impacto social de sus medidas, de los efectos (outcomes), de cómo quedan afectados los distintos grupos sociales por la actuación administrativa. También ocurre que el proceso de negociación dentro de las burocracias públicas (gobierno central y gobierno local o gobierno y sindicatos de servidores públicos) consume tiempo y dificulta la implantación de una estrategia de calidad global (Parrado y Ruiz, 2010: 68).

#### **1.2.4 Alcances de la calidad educativa**

La evolución que ha sufrido la investigación educativa ha sido acorde con el tiempo, a principios del siglo XX. Así, los problemas de aprendizaje se relacionaban con factores hereditarios o genéticos, en contraposición a los ambientes; luego, con la Segunda Guerra Mundial la vista se volvió a la escuela; para 1950-1960 se demostraba que los factores de la escuela no tenían ninguna influencia en los alumnos, para luego certificar que la escuela era garante de desigualdades sociales, incluso con posturas radicales en menosprecio de los menores con hogares desfavorecidos.

Posteriormente vino nuevamente el interés por las escuelas, pero con análisis más profundos como prácticas docentes, actitudes y expectativas de los diversos actores educativos y hasta los procesos mentales de aprendizaje (psicología y pedagogía); en la evolución se llega a posturas más equilibradas que reconocen la participación de los factores de la demanda educativa (alumnos, familia, entorno), como los de la oferta educativa (escuela, currículo, materiales, maestros, prácticas pedagógicas, etc.), hasta el día de hoy en que el interés se

centra en metodologías mixtas y esperanzas de explicación y comprensión más asertivas.

De acuerdo con Jorge Seibold (2000) pueden diferenciarse tres conceptos sobre calidad: el concepto tradicional, la calidad total educativa y la calidad integral educativa:

Concepto tradicional. El concepto de «calidad educativa» es relativamente reciente en la literatura pedagógica. Desde el siglo XVIII las mejoras en la educación se han ido sucediendo sin solución de continuidad, gracias en gran parte a las políticas educativas implementadas y a la variedad de métodos pedagógicos empleados. En todo se buscó solamente crear más escuelas, facilitar el acceso a nuevas poblaciones escolares y mejorar los niveles de enseñanza. La “mejora” de la educación, así se decía, debía cubrir ambos aspectos.

A partir de la segunda guerra mundial se produce, en los países que tenían asegurada una buena infraestructura educativa para toda la población, un movimiento para impulsar una mejora cualitativa de la educación; esto hizo que se impusiera en la literatura pedagógica y en las políticas científicas el tema de la “calidad educativa”. La noción más tradicional de calidad educativa la consideraba como el resultado de la introducción de más amplios y actualizados contenidos y de mejores métodos pedagógicos. El “reformismo pedagógico” suponía un poco ingenuamente que con una simple “modificación de planes” o de “prácticas pedagógicas” se iban a obtener mejores resultados; esta orientación estaba ligada a evaluaciones con fuertes connotaciones reductoras, centradas en la obtención de resultados relacionados casi exclusivamente con la esfera de lo cognitivo.

Este reduccionismo de la evaluación tradicional permitió establecer rápidas correlaciones entre el aprendizaje y el contexto socioeconómico de los alumnos. Con ello, y sin examinar otras correlaciones, se atribuyó a causales socioeconómicas el éxito o el fracaso escolar, condiciones que ciertamente afectan al nivel de calidad educativa que esos centros pueden ofrecer, pero que de ningún modo lo determinan si se atiende a otras causales.

**Calidad total.** El concepto de “calidad total” surgió en la postguerra como una exigencia de elevar los valores estandarizados de calidad que regían las

producciones de bienes y servicios en la década de los 30, en orden a satisfacer una mayor demanda. Pone énfasis en a) la satisfacción del “cliente” con sus demandas tanto explícitas como ocultas, b) la “mejora continua” de la gestión empresarial y de sus procesos, c) la necesidad de una “participación” gratificada y gratificante de todos los agentes intervinientes en la producción empresarial y d) se exige que haya un nivel de “interrelación” de las empresas.

Este concepto empresarial ha tenido su versión (versiones) en el campo educativo. El foco se pone en el educando, posición coincidente con los avances de la nueva pedagogía que ha desplazado la importancia que en otros tiempos tuvieron los contenidos o los docentes. Son innegables las ventajas que los análisis de la “calidad total” han introducido en la práctica educativa. Su actitud sistémica permite ver la escuela como un todo unido a su medio socioeconómico; sin embargo, el proyecto educativo queda reducido a la simple correspondencia funcional entre objetivos planificados y rendimientos constatados dados en un proceso de continua adecuación.

A esta perspectiva le falta el impulso de los «fines», que más allá de los «objetivos» inmediatos anima con sus valores trascendentes el “ideario” del proyecto educativo de una institución. Tal carencia de “fines” hace que muchas veces la perspectiva de la calidad total esté también reñida con los más elementales principios de la equidad. La “equidad” en educación tiene que ver, en general, con la igualdad de oportunidades y con el respeto por la diversidad, tiene en cuenta la asignación de sus recursos a los más desprotegidos y débiles del Sistema Educativo, que son los pobres y los sectores marginales de la sociedad.

**Calidad integral.** Incorpora a la equidad y a los restantes valores en su más completa amplitud y profundidad. Formar en valores tiene una trascendencia que va más allá de la escuela. No se forma para pasar un examen, sino para la vida. La calidad integral educativa debe impregnar la totalidad del proceso educativo, y la evaluación, en correspondencia con este proceso, deberá ayudar a consolidar y no a encubrir la transformación educativa en marcha en cualquier institución escolar. Todo eso nos hace presentir que esta «calidad integral» no será fácil de evaluar por los métodos actuales.

La calidad educativa de una institución escolar puede ser evaluada de un modo integral si se tienen en cuenta, al menos, tres “factores” que inciden en su conformación: a) sociocultural, el cual es un factor que supone que la institución escolar vive y se desarrolla, en el se descubren las aspiraciones y necesidades más elementales de la familia y de la comunidad, también anidan las demandas y las problemáticas más acuciantes que agitan a los jóvenes y conmueven a la comunidad; b) institucional-organizativo, factor referido a directivos, docentes, personal administrativo y de servicios, padres y, en general, toda la comunidad educativa; c) didáctico-pedagógico, que se refiere al nuevo rol del maestro, deja de ser mero transmisor para convertirse en acompañante de sus alumnos. Como se puede observar, los indicadores de calidad integral son más exigentes, porque están calibrados en valores y no en actividades pragmáticas.

### **1.2.5 La calidad y los procesos**

Laura Elena Yzaguirre (2005:428) dice que una actividad que utiliza recursos y que se administra con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso; y frecuentemente el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso. El enfoque hacia procesos dentro de la organización puede vislumbrarse primeramente a través de la identificación de éstos y posteriormente la concientización del personal de la interacción entre éstos. De tal suerte, que el concepto de calidad consiste también en una disciplina que requiere constancia en las prácticas y actividades del personal que conforma la organización que la desea alcanzar; requiere lógica en la descripción de los pasos que se siguen, sin olvidar el respaldo documental que indica que se busca cierto nivel de calidad (manuales de calidad, política y objetivos de calidad, manual de procesos, manual de procedimientos, instructivos, registros, formatos, entre otros).

Adicionalmente, y siguiendo con los escritos de Yzaguirre, la interrelación académica entre los niveles educativos debe determinar una cadena de eficiencia, que detecte con oportunidad las áreas de mejora que deberían ser atendidas y

solucionadas, lo cual ayudaría a elevar los índices de eficiencia terminal y de transición; para ello considera tres enfoques: a) eficacia: que los alumnos aprendan lo que realmente deben aprender; b) pertinencia: que los contenidos respondan adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona y; c) procesos: medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa (Yzaguirre, 2005:430).

### **1.2.6 Dimensiones de la calidad educativa**

**Dimensión temporal o dinámica:** se piensa en plazos; aunque al hablar de calidad en el sistema educativo no se puede hablar de corto plazo, por ejemplo, no se trata de que un niño hoy responda acertadamente en un examen, sino que años después utilice los conocimientos y habilidades aprendidos en la escuela, en beneficio de su propio desarrollo, con todo lo que esto último conlleva.

**Dimensión eficacia:** que a su vez se subdivide en otras dos subdimensiones: la relativa a los resultados de corto plazo o eficacia (interna y/o externa); la que se refiere a los resultados de largo plazo: que denominaremos impacto.

**Dimensión de equidad o distributiva,** que hace referencia a la diversidad de tipos de dificultades que afectan a las escuelas en la consecución de los objetivos de aprendizaje, en correlación con la cuestión de desigualdad, lo que implica que la escuela requiere de apoyar a los alumnos en sus diferencias de aprendizaje y de acuerdo a sus necesidades.

### **1.2.7 Dimensiones de la noción abstracta de calidad**

Las dimensiones de la noción abstracta de calidad (relevancia, eficacia interna y externa, impacto, equidad y eficiencia) se hacen presentes, diciendo que un sistema educativo de calidad es aquel que: a) establece un currículo adecuado al entorno en el que se ubica, o sea, es relevante; b) logra que un gran número de alumnos accedan a la escuela, permanezca en ella hasta el último grado previsto y egrese habiendo alcanzado los objetivos de aprendizaje establecidos (tiene eficacia externa e interna); c) logra que el aprendizaje adquirido por los alumnos

sea de largo plazo y que consiga darle utilidad en su vida adulta (tiene impacto positivo); d) evita despilfarros y derroches, aprovechando consecuentemente y de la mejor manera los recursos asignados (es eficiente); e) las técnicas de medición han avanzado a lo largo del siglo XX, sobresaliendo los acercamientos a la detección de rasgos latentes o teoría de respuesta a los ítems, lo que permite acercar los enfoques cualitativos a los cuantitativos, con la certeza de que la combinación ofrecerá resultados más contundentes, que si se utilizan por separado.

### **1.2.8 Tensiones en los componentes de la calidad educativa**

Sin embargo, se debe reconocer que un concepto complejo no puede evitar tensiones entre sus dimensiones. La eficacia y el impacto implican recursos, y la ley de rendimientos decrecientes, que se aplica totalmente en las escuelas, provoca que llegando a los niveles más altos de esas dimensiones, se exijan recursos, que resultan desproporcionados, con lo que consecuentemente, los costos suben y la eficiencia disminuye.

Más notoria es la tensión entre eficiencia y equidad, pues implica tratar con ámbitos desfavorecidos o con alumnos con problemas de aprendizaje (discapacidades mentales y/o físicas) que es todavía más costoso. Nadie en sus cabales pretendería que los objetivos de aprendizaje fueran cubiertos totalmente ante este tipo de alumnos, pero cualquiera admitiría la puesta en marcha de una política compensatoria que apoye a quienes más lo requieran (Yzaguirre, 2003:186).<sup>8</sup>

### **1.2.9 La calidad como concepto orientador de políticas**

---

<sup>8</sup> Muñoz Repiso y Murillo proponen que la calidad educativa sea autodefinida por las burocracias o por los actores sociales del sector educativo, en función de sus objetivos compartidos. En ese sentido, señalan que es preciso distinguir dos planos de análisis para conceptualizar *calidad de la educación*: el plano de los fines donde se pregunta para qué educar, para quién se educa y qué tipos de resultados se quieren conseguir; y el plano de los procesos o medios, es decir, cómo y con qué recursos se realiza la educación. Cualquiera que fuese el contenido de los fines de la educación, éste determinará lo que se entienda por calidad de la educación. Las diferentes nociones de la calidad dependerán del grado en que entren en ella elementos que se consideren básicos.

De acuerdo con Inés Aguerrondo (1999) la calidad es un concepto con cuatro características principales: 1) es complejo y totalizante en la medida en que permite ser aplicado a cualquiera de los elementos que entran en el campo de lo educativo; 2) social e históricamente determinado, es decir, que se lee de acuerdo con los patrones históricos y culturales que tienen que ver con una realidad específica, con una formación social, en un país y momento concretos; 3) se constituye en imagen-objetivo de la Transformación educativa, esto es que la calidad de la educación se define a través de su ajuste con las demandas de la sociedad y por tanto en el eje rector de la toma de decisiones; y 4) se constituye en patrón de control de la eficiencia del servicio, puede servir de patrón de comparación para ajustar decisiones y reajustar procesos, un sistema educativo eficiente será aquél que optimizando los medios de que dispone sea capaz de brindar educación de calidad a toda la población.

En suma, la calidad educativa es “mejor educación para toda la población” lo que permite rescatar y revalorizar la idea de eficiencia en el campo de la educación y avanzar hacia la creación de mecanismos y procedimientos de toma de decisiones que instalen criterios de eficiencia educativa a partir de concretas definiciones pedagógicas de calidad de la educación.

#### **1.2.10 Importancia de los paradigmas y sus mediciones**

De acuerdo con José Zilberstein Toruncha (2000) la calidad de la Educación se refiere a las características del proceso y los resultados de la formación del hombre, condicionados histórica y socialmente, y que toman una expresión concreta a partir de los paradigmas filosóficos, pedagógicos, psicológicos y sociológicos imperantes en la sociedad de que se trate. La calidad debe verse desde una perspectiva multidimensional para lo cual deberán establecerse indicadores que permitan “medirla”, a nivel “macro” (un país, provincia o municipio) y “micro” (de una escuela, de un salón de clases); en este segundo nivel deben participar protagónicamente docentes y directivos, para lo cual se deben capacitar.

#### **1.2.11 Calidad educativa como eficacia o logro de metas**

La mayoría de los expertos, directivos y administradores educativos coinciden en que este concepto se relaciona estrechamente con la noción de eficacia, entendida ésta como la medida en que un programa, centro escolar o sistema educativo logra sus metas en función de su misión social. Aunque es frecuente pensar que el alumno es el único indicador para medir la eficacia de un centro, programa o sistema educativo por su nivel de aprendizaje efectivo alcanzado, esa visión es errónea. La evaluación de la eficacia de una política, plan o acción educativa no se restringe a todos los aspectos que constituyen un compromiso explícito con la comunidad educativa y la sociedad. Cambios en el ámbito de trabajo, la entidad, la reputación institucional o la satisfacción del alumno y padre de familia o de los contratantes de los egresados también se convierten en indicadores importantes de eficacia (Hernández, 2003: 435-436)

#### **1.2.12 La calidad como oportunidades de acceso y permanencia**

Climent Giné (2007:14) señala que una educación de calidad es caracterizada por ser accesible a todos los ciudadanos, facilitar los recursos personales, organizativos y materiales, ajustados a las necesidades de cada uno de los alumnos, para que todos puedan tener las oportunidades que promoverán lo más posible, su progreso académico y personal. Promover cambio e innovación en la institución escolar y en las aulas, posibilitando la reflexión compartida sobre la propia práctica docente y el trabajo colaborativo del profesorado; así como promover la participación del alumnado, tanto en el aprendizaje como en la vida de la institución, en un marco de valores donde todos se sientan respetados y valorados como personas: lograr la participación de las familias e insertarse en la comunidad, así como estimular y facilitar el desarrollo y bienestar del profesorado y de los demás profesionales del centro educativo.

#### **1.2.13 La calidad educativa debe ser *productivista* y medible**

Emilio Gautier, luego de hacer una pequeña historia del advenimiento del concepto a partir de la producción fordista y de manera ulterior, con las teorías de desarrollo económico de raigambre neoclásica, que trata de un modelo basado en

resultados, de calidad del producto final, bajo los cuales se encuentra la idea de eficiencia social que considera al docente poco menos que obrero en línea, que emplea paquetes instruccionales, cuyos objetivos, actividades y materiales le llegan prefabricados y en el cual, la calidad se mide por fenómenos aislados que se reportan en el producto final.

Así, como cuestión utilitarista, en donde la calidad educativa se compone de cuatro elementos: conmensurabilidad, adición, maximización y preferencias exógenas, y que todas ellas tienen la idea de que los seres humanos debemos actuar racionalmente frente a los diversos desafíos y decisiones de la vida, entonces un modelo de educación de calidad debe promover dichos atributos y aquel que los alcance, posee calidad. Dichas características adquieren un carácter normativo.

Sin embargo, esta visión se considera reduccionista al concentrarse en ciertas mediciones. En este sentido, se asume que el método es ineficaz porque 1) trabaja con una relación de causalidad y reducción de la complejidad, con el que se opera en otros campos, enfrentándose continuamente con la inexplicabilidad de los resultados; 2) las concepciones utilitaristas terminan reproduciendo un esquema de diferencias sociales; 3) no toma en cuenta la interculturalidad, es decir, ignora la diferencia, sobre lo cualitativo y sobre la validez de distintos contenidos de desarrollo y de la idea de desarrollo misma; 4) pasa por alto el tema de género, es decir la evidencia de la desigualdad y la equivalencia, mismos que encierran profundas discriminaciones. Ante ello, es necesario hacer un análisis crítico de los parámetros cuantitativos de calidad educativa para situarlos en su valor real y no pensar que los procesos evaluativos cuantitativos son puros científicamente (Juárez, 2007:70).

Si bien se reconocen las ventajas que los análisis de calidad han introducido en la práctica educativa, en la medida que su visión sistémica permite ver a la escuela como un todo unido a su medio socioeconómico, también es claro que ello implica un parentesco muy estrecho con la cultura de globalidad imperante, que hace que la calidad total endiose a la efectividad y a la eficiencia como las supremas categorías del funcionamiento escolar correcto, de tal suerte

que el proyecto educativo queda reducido a la simple correspondencia funcional entre objetivos planificados y rendimientos constatados en un proceso de continua adecuación, como lo indicaría el ciclo de Deming. A la propuesta educativa le falta el impulso de los fines, que más allá de los objetivos inmediatos anima con sus valores trascendentes el “ideario” del proyecto educativo de una institución. Tal cercanía de fines hace que muchas veces la perspectiva de la calidad total esté reñida con los principios más elementales de la equidad, por ejemplo (Schmelkes, 2004: 82).

#### **1.2.14 Actores de la calidad educativa**

La calidad educativa debe tomarse como la gran tarea, de la que ningún actor debe quedar marginado, siendo estos los pilares de las múltiples relaciones que sostienen al sistema: a) alumnos, a quienes se orientan los esfuerzos de todos los demás actores; b) maestros, cuyo trabajo cotidiano es la acción esencial para que haya escuela y pueda haber calidad; c) directores, quienes dirigen y conducen el trabajo del conjunto y que hacen que la escuela se asuma como una entidad con dinámica propia; d) padres de familia, quienes independientemente del apoyo personal que ofrezcan a sus hijos, son miembros activos de la comunidad escolar y que, como ciudadanos, definen una legislación más adecuada, apoyan al docente y al liderazgo del director; e) académicos e intelectuales, particularmente quienes dedican sus esfuerzos a la educación; f) sectores de la sociedad, tales como empresarios, medios de comunicación masiva, ONG´s; g) autoridades educativas en sus diferentes ámbitos; h) Poder Legislativo, en cuyas manos está establecer un marco jurídico adecuado y asignar los recursos suficientes en los presupuestos públicos.

#### **1.2.15 Particularización de la calidad educativa. El caso de los centros escolares**

Laura Elena Izaguirre (2005) citando a Marqués Graells, sostiene que los siguientes factores contribuyen a la calidad de los centros de enseñanza: 1) infraestructura, lo cual abarca aulas de clase, aulas de recursos, biblioteca,

laboratorios, patio, instalaciones deportivas, mobiliario; 2) competencia de los recursos humanos, que supone nivel científico y didáctico del profesorado, experiencia y actitudes del personal en general, capacidad de trabajar en equipo, relación alumnos/profesor, tiempo de dedicación a la instrucción, los servicios y las actuaciones que realizan las personas son algunos de los factores que determinan la calidad de toda organización; 3) dirección y gestión administrativa y académica del centro, que abarca los siguientes elementos: planeación, labor directiva, organización, funcionamiento de los servicios, relaciones humanas, coordinación y control.; 4) aspectos pedagógicos: *PEC (proyecto educativo de centro)*, *PCC (proyecto curricular de centro)*, lo cual se refiere a evaluación inicial de los alumnos, adecuación de los objetivos y los contenidos, tratamiento de la diversidad, metodología didáctica, utilización de los recursos educativos, evaluación, tutorías, logro de los objetivos previstos; 5) métodos evaluativos; este factor se refiere a la evaluación del sistema y se suele abordar desde dos perspectivas metodológicas contrapuestas: métodos cualitativos y cuantitativos.

Los métodos cualitativos se orientan a la búsqueda de pautas para la mejora de la calidad; subyace en ellos la incidencia en las políticas educativas de mejora. Por su parte, los métodos cuantitativos se centran fundamentalmente en el análisis de los rendimientos escolares del alumnado como indicador de la calidad. Predominan la orientación estadística y la aplicación de evaluaciones periódicas. Esta tendencia ha experimentado mejoras definitivas en los últimos tiempos; actualmente se atiende a la mejora de los rendimientos como elemento de equidad, puesto que la evaluación rigurosa de los rendimientos es el primer paso para el logro de una educación de calidad para todos. El peso relativo de los métodos cualitativos y cuantitativos en la evaluación del sistema es otro aspecto en el que la administración educativa puede condicionar, con sus decisiones, la actuación de una institución evaluadora del aprendizaje.

### **1.2.16 Factores que limitan la calidad educativa**

José Lema Labadie (2007:10-14) menciona que, aunque se acepten los criterios *eficientistas* de la OCDE en la evaluación de la calidad educativa, en el caso de

México “es una mera aspiración, pero de ninguna manera una realidad”, en particular porque prevalece la pobreza, la marginalidad y las bajas inversiones en educación, por lo cual es muy difícil plantear la cuestión de la calidad sin caer en actitudes discrecionales o individualistas de funcionarios, empresarios o líderes sociales.

Al respecto señala José Lema que el panorama económico en el que se sitúa la educación nacional no es el más adecuado para experimentar formas conocidas de control de la población escolarizada y de los cuerpos académicos, sino como opción para repensar nuestras propias concepciones, desde nuestra propia identidad cultural y desde nuestros propios valores y principios, cuáles serían las modalidades más adecuadas para reformar el sistema educativo nacional.

Menciona que los criterios que conforman la calidad son sólo una migración de ideas que, proviniendo del campo de la mercadotecnia y de la planeación estratégica, se aplican sin demasiados escrúpulos teóricos al nuevo discurso educativo (Lema, 2007:12). Desde una visión educativa que privilegie a los sujetos y no al control administrativo sobre ellos, la aplicación de modalidades para definir la calidad no debería ser un criterio de exclusión que contradiga la vocación humanista y universal de los conocimientos, propia de las instituciones educativas públicas; y hace hincapié en que cuando se hace referencia a la calidad, también se está aludiendo a la evaluación, a sabiendas de que todo criterio de evaluación es arbitrario.

### **1.2.17 Calidad y evaluación**

De acuerdo con Erika Himmel (1999), por evaluación se entenderá el proceso de determinar el valor o mérito de un objeto educacional sometido a dicho proceso, cualquiera que éste sea. Esto implica la identificación, clarificación y aplicación de criterios o estándares defendibles para determinar el valor o mérito, la calidad, utilidad, efectividad o significación del objeto de la evaluación con respecto a dichos criterios. La evaluación se aplica ahora a aspectos tan variados como los aprendizajes de los alumnos, la competencia de los profesores, la calidad de las

instituciones escolares, los planes y programas educacionales, los programas de innovación pedagógica, las reformas educacionales y la calidad de la educación.

De hecho la evaluación es un elemento al que se le ha asignado un gran peso en este proceso de alcanzar la calidad en educación, que al igual que la calidad educativa es una realidad compleja; depende de varios factores y no se deja acotar solamente por el indicador de un solo resultado. Sin querer describirla de un modo exhaustivo, se diría que la calidad educativa de una institución escolar puede ser evaluada de un modo integral si se tienen en cuenta al menos tres factores que inciden en su conformación: el sociocultural, el institucional-organizativo y el didáctico-pedagógico, que forman su contexto concomitante.

La importancia que reviste la calidad educativa en el mundo es uno de los principales motivos por el cual se hace necesario contar con una herramienta que coadyuve en la organización escolar, considerando que la norma ISO 9001:2000 es un mecanismo que se utiliza al considerar las autoridades educativas que contribuye con su enfoque a procesos a una mejor gestión de las organizaciones educativas. La implementación de sistemas de gestión de la calidad con la norma ISO 9001:2000 ha sido adoptada ya por muchas organizaciones educativas en el mundo, incluso desde el aparato gubernamental como es el caso de Colombia, México y otros.

En la presente década han cobrado especial relevancia los programas nacionales para evaluar los aprendizajes escolares o el rendimiento estudiantil. Esta tendencia encuentra sus raíces en diversos factores que han contribuido a la implantación de estos programas: se construyeron más escuelas y se contrataron más profesores para ofrecer acceso a la educación a toda la población en edad escolar y una vez que se logró este objetivo, surgió la necesidad de conocer cuáles eran los resultados del esfuerzo desplegado, esto porque se ha detectado que la expansión de los sistemas educacionales fue realizada a costas de la calidad del servicio educativo.

Esta inquietud se ha visto reforzada por la Declaración Mundial de la Educación para Todos (UNESCO, 1990, párrafo 4), que señala: “si la expansión de las oportunidades educacionales se traduce o no en desarrollo depende de la

medida en que incorporan conocimientos útiles, habilidad de razonamiento, destrezas y valores. Por otra parte, la economía ejerce la presión cada vez mayor sobre la educación, exige que la mano de obra sea cada vez más calificada para responder al rendimiento y la competitividad; se recupera la confianza en la educación como eje para el desarrollo del “capital humano”.

En esta línea, se supone que los sistemas nacionales de evaluación permiten proveer información referente al logro de las metas educacionales; identificar variables internas y externas al sistema que explican las desigualdades en los resultados; contribuir a una predicción informada del funcionamiento del sistema en el futuro y proporcionar indicadores acerca de los rasgos más permanentes (constantes) del sistema. Tales sistemas de evaluación comprenden la aplicación de pruebas o test referentes al logro de los aprendizajes esperados en las áreas culturales que constituyen los ejes del currículum escolar, complementadas en ocasiones, con cuestionarios sobre variables potencialmente explicativas de la variabilidad de los resultados, los que son diseminados entre los agentes educacionales directos e indirectos.

#### **1.2.18 Problemas conceptuales de la evaluación**

Los planteamientos colocan énfasis en la evaluación externa como un mecanismo que garantice validez, confiabilidad y comparabilidad mediante la utilización de instrumentos de medición técnicamente bien elaborados que apoyen la evaluación en el aula, la autoevaluación de las escuelas y la evaluación del sistema educativo. Así, se parte de la idea de que una evaluación de la calidad, no solamente utilice los métodos economicistas, sino que tenga una visión más integral, de forma que se considere que la educación se dirige a diversos perfiles sociales e individuales y que no plantean un solo tipo de demanda.

Por ejemplo, es limitado el enfoque que señala que se debe evaluar la gestión educativa en tanto sea capaz de formar sujetos con competencias para resolver problemas o con capacidades solicitadas ahora por las empresas para innovar en un mercado altamente competitivo. Sus resultados tenderán a mejorar performances de la institución educativa en esa línea empresarial. El enfoque de

la calidad integral no se niega a enfrentar esos desafíos, pero rehúsa someterse a la lógica meramente economicista que se le ofrece. Es por ello por lo que, para evaluar en términos de calidad integral se debe apelar a nuevas formas de evaluación y de autoevaluación, no sólo de los alumnos sino de todos los agentes que intervienen en la gestión educacional, incluidos la familia y la sociedad (Bertoni, 1997).

# **Capítulo 2**

## **Escenarios institucionales, actores y juegos de poder en la política educativa**

## **2.1 El proceso de formulación de políticas públicas**

El proceso de formulación de las políticas públicas, de acuerdo con Lindblom está sujeto a “juegos de poder” que dificultan la planeación tecnocrática y los alcances de racionalidad de las burocracias públicas. Por su parte, Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011) establecen que esos juegos de poder o “juegos políticos”, están condicionados por las reglas del régimen político y por los actores sociales y políticos involucrados. De acuerdo con estos autores, estos elementos favorecen o no la cooperación para que una determinada política tenga éxito.

Se presenta el marco institucional en el que desarrolla la formulación y la puesta en marcha de la política educativa en México en los niveles básico y normal. Si bien el titular del Ejecutivo, así como los encargados de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en un contexto de régimen autoritario (caracterizado por la retención del gobierno bajo un esquema de competencia electoral no democrática), fueron casi los únicos actores políticos que modelaron los alcances de las políticas en educación básica y normal, tuvieron cierta resistencia de los partidos políticos, de grupos sociales y de un grupo de maestros agrupados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Esta resistencia tomó otra forma una vez que se instauró en México el régimen democrático. Los distintos actores políticos y sociales interesados en la política educativa, tuvieron mejores condiciones para involucrarse con apoyos parciales o vetos abiertos en relación con las propuestas gubernamentales. En este marco, los juegos de poder o juegos políticos se hicieron más evidentes.

En este capítulo entonces, se muestran los términos en que los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, al impulsar su política educativa para favorecer “la calidad” de la educación, encontraron resistencias de miles de maestros del nivel de educación básica, de ciertos sectores del SNTE, así como de los gobernadores pertenecientes a los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD). Por otra parte, ambos mandatarios evitaron llevar al terreno legislativo las políticas de cambio, con el fin de no confrontar las propuestas impulsadas. Esta estrategia, efectivamente, favoreció los acuerdos rápidos y sin intromisiones partidistas, pero

por lo mismo fueron de corto alcance (sin sustento constitucional ni reglamentario) y sin legitimidad social y política.

Así, durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), se propuso el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* en 2002 con un consenso de fachada (se dijo que tenía el apoyo de empresarios, medios de comunicación, gobiernos estatales y líderes sociales) y con compromisos no vinculantes para sus participantes (fundamentalmente sindicato de maestros y gobierno), de forma que su acuerdo central, el ingreso al magisterio y el ascenso a puestos directivos en el sector educativo a través de concurso, nunca se hicieron realidad. En los hechos, el presidente se quedó solo en el marco de los juegos de poder, entre otras cosas porque este planteamiento no se basó en normas específicas ni en compromisos políticos exigibles. Adicionalmente, los partidos y los gobernadores se quedaron sin incentivos para sumarse de lleno al *Acuerdo*.

Algo similar ocurrió con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Para evitar la discusión en el Congreso, en parte por temor a una eventual reacción de rechazo del sindicato magisterial y los grupos disidentes (en particular, el caso de la CNTE) y en parte por la alianza que empezó a generar el Presidente con la dirigencia del SNTE, Vicente Fox emitió un decreto para que el INEE se convirtiera en una institución que evaluara los logros del aprendizaje en el ámbito de la educación básica, a través del Examen de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE). Al quedar al margen de este proceso gobernadores y Congreso, el INEE apenas se convirtió en un apéndice administrativo de la SEP sin mayor capacidad de incidencia en las posibles soluciones para superar los bajos resultados o siquiera para convertirlos en insumo obligado de políticas de mejora.

Otra de las políticas a favor de la “calidad” educativa de Vicente Fox, fue *Escuelas de Calidad*. Nuevamente, como en los casos anteriores, se consideró que funcionaría mejor esta propuesta si dejaba en el marco del Ejecutivo. Ni siquiera hubo necesidad de negociar el presupuesto en el Congreso, debido a que los recursos de este programa se incluyeron en el paquete presupuestal de la SEP. En estos términos, el programa quedó como una política de apoyo

económico para aquellos planteles, que en base en un concurso, consiguieran recursos adicionales para mejorar sus instalaciones.

El estilo de Felipe Calderón no fue muy diferente al de Fox. A partir de 2007, se impulsó desde la SEP la aplicación censal de un instrumento para medir el logro de los aprendizajes, la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (Enlace). Esta prueba se convirtió en obligatoria para los estudiantes de educación básica y más adelante se aplicó a los alumnos del nivel medio superior. Nuevamente, la política quedó en el marco del poder Ejecutivo. De este modo, ni legisladores ni gobernadores tuvieron incentivos para que esta prueba se convirtiera en un instrumento de consenso que pudiera mejorar sus rentas políticas de corto o mediano plazos. Todo lo contrario, en algunos casos, sobre todo los gobernadores vieron el examen como una amenaza de estabilidad política y consintieron su cancelación. Este fue el caso de los estados de Oaxaca, Guerrero y Michoacán.

En mayo de 2008, Felipe Calderón retomó los puntos esenciales del *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, a través de una nueva política de mejora de la calidad, la *Alianza para la Calidad de la Educación*. Su apuesta central era comprometer a la dirigencia del SNTE, a aceptar que las plazas de “nueva creación” para el ejercicio de la docencia, se realizaran por concurso, de forma que ingresaran los profesores con las mejores puntuaciones en el examen de ingreso. El propósito manifiesto era acabar con la “venta” y “herencia” de plazas que era una práctica consuetudinaria en el sector educativo. Nuevamente, se dejó de lado al Congreso y a los gobernadores. En ese marco, no tuvo la legitimidad política de las fuerzas partidistas más importantes y por tanto el apoyo de los gobernadores fue endeble o nulo. No se puede hablar de un “fracaso”, pero si de un alcance limitado.

Posteriormente, en mayo de 2011, Felipe Calderón, bajo el mismo formato de la *Alianza*, impulsó el *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*. Los aspectos más significativos de dicho acuerdo fueron que habría evaluación obligatoria para todos los docentes de la educación básica y que sus resultados serían considerados para que los

profesores frente a grupo y en funciones de Apoyo Técnico Pedagógico y directivos inscritos en Carrera Magisterial, acreditaran cierto puntaje. Asimismo, se determinó que el resultado tendría puntaje en el Programa de Estímulos de la Calidad Docente. Este acuerdo, igual que los anteriores, no fue discutido en el Congreso, ni siquiera en términos presupuestales, y nuevamente, los gobernadores quedaron al margen. En este marco, un importante número de profesores eludió la prueba ante la contemplación de los legisladores, gobernadores y líderes de partidos políticos.

Como se puede apreciar, las políticas de la calidad educativa en México tienen casi como únicos protagonistas al Presidente, al Secretario de Educación y a la dirigencia nacional del SNTE, en parte por la tradición del autoritarismo político mexicano, que tuvo como institución central al Poder Ejecutivo, y en parte porque legisladores y gobernadores no han visto alguna ganancia en la política educativa. Enseguida se muestran, cuáles son las condiciones óptimas de la cooperación y, posteriormente, porque en México, ello no ha ocurrido.

### **2.1.1 Elementos clave de la cooperación para la formulación de políticas**

Como se señala en el capítulo anterior, el régimen político es un elemento que favorece u obstaculiza la cooperación, en particular el formato de la organización de los poderes. Por ejemplo, parlamentarismo o presidencialismo, y más aún, el alcance de las facultades del Presidente/Primer ministro o del Congreso, sea unicameral o bicameral. Igualmente, el formato del sistema de partidos (dos o varios, uno grande y otros pequeños, o bien, muchos del mismo tamaño. También influye el tipo de sistema electoral (distritos de mayoría o distritos plurinominales o bien elecciones concurrentes o diferenciadas entre presidente y congreso.<sup>9</sup>

Otro factor que cuenta para el grado de disposición a cooperar, es el tiempo, el cual está relacionada con el periodo de gobierno o incluso si hay

---

<sup>9</sup> En este sentido, puede considerarse el caso hipotético de un país con dos partidos de tamaño similar que se alternan en el poder. Si estos partidos son altamente polarizados y sus preferencias políticas difieren muy significativamente, las ganancias de no cooperar en cada periodo serán grandes. A menos que existan otros factores que conduzcan a la cooperación, es probable que cada partido intente adoptar sus políticas preferidas cuando esté a cargo del gobierno, conduciendo a políticas inestables.

posibilidad de reelección. Lo mismo aplica para el periodo de los líderes de partido o jefes de bancada parlamentaria. Por ejemplo, cuando el periodo de gobierno es corto y no hay reelección, las posibilidades de no cooperar con una política, serán muy significativas, en la medida que la ruptura de la cooperación puede producir ganancias inmediatas, aunque también produce costos a largo plazo, dado que la no cooperación implicará que las políticas estarán igualmente alejadas cuando otro partido esté en el cargo.<sup>10</sup>

El grado en que se exige institucionalizar acuerdos es otro factor que puede favorecer u obstaculizar la cooperación. En ausencia de escenarios adecuadamente institucionalizados (pactos, acuerdos, tratados, etc.) donde la cooperación pueda consumarse y sostenerse en el tiempo, será difícil para los actores políticos y sociales mantener el compromiso inicialmente establecido. En algunos casos, los beneficios inmediatos de desviarse de la cooperación pueden ser suficientemente grandes de modo que la cooperación no será *self-enforcing*.

En ocasiones, cuando los actores políticos y sociales que concurren a un acuerdo no logran generar un marco de confianza para la cooperación, se recurre a la “delegación”. En este sentido, a veces es una decisión más eficiente delegar la formulación de políticas a una burocracia autónoma y competente (siempre que la delegación sea creíble). Este es el caso del poder judicial, de los organismos públicos de derechos humanos, de misiones internacionales o de organismos descentralizados de arbitraje, como el Instituto Federal Electoral o la Comisión Federal de Competencia. Al tratarse de estructuras burocráticas independientes, ayudan a hacer tal delegación u otras formas de compromiso más creíbles, forzando a los actores políticos a cumplir con los compromisos asumidos.

Un último elemento que favorece o no la cooperación son los incentivos de los políticos profesionales, como los presidentes, legisladores y líderes partidarios. En muchos casos la pérdida individual puede imponer limitaciones importantes a

---

<sup>10</sup> Puede ocurrir que cooperar conduce a mejores resultados *ex ante* para todos (por ejemplo, antes que los resultados de las elecciones sean conocidos), pero una vez que un titular está en el cargo, no está conforme con que todos los involucrados ganen tanto y prefiere perder un poco de su ganancia antes que permitir que aumenten la de sus oponentes. En tales casos, los actores políticos pueden querer acordar una política intermedia de antemano, y establecer mecanismos que aseguren que el trato se mantenga.

la cooperación. Por ejemplo, una ley de servicio civil no funcionará si los puestos en la burocracia siguen siendo una moneda de cambio importante utilizada por los políticos para recompensar a su base partidista. Puede ocurrir también que los intentos por mejorar las capacidades de formulación de políticas del Congreso no funcionarán si los legisladores por sí mismos no tienen incentivos para desarrollar dichas capacidades.

### **2.1.2 Actores y escenarios institucionales en los juegos de poder**

Los países organizan el poder ejecutivo a lo largo de un continuo entre dos casos opuestos: los sistemas presidencial y parlamentario. Así, la elección del régimen político entre los sistemas presidencial y parlamentario puede tener consecuencias importantes para la formulación de políticas porque ejerce influencia sobre el número y la estabilidad de los agentes encargados de la formulación de políticas, los escenarios donde se llevan a cabo los intercambios, el tipo de intercambios políticos que se pueden hacer entre el ejecutivo, el legislativo y los gobiernos estatales o subnacionales y algunas de las prerrogativas de negociación de cada uno de los actores, lo cual incluye líderes de partido, dirigentes sindicales o incluso empresarios.<sup>11</sup>

## **2.2 El juego político del Poder Ejecutivo**

El tipo de régimen adoptado en México hace que “el presidente” sea el actor clave en el juego de la formulación de políticas. Por consiguiente, es importante entender sus incentivos y los factores que afectan el comportamiento presidencial. Aunque las cualidades personales, ideología y factores culturales e históricos puedan moldear la forma en que los presidentes gobiernan, las instituciones que determinan la forma en que son elegidos y su poder para afectar las decisiones

---

<sup>11</sup> Lijphart (1999) identifica tres diferencias básicas entre los sistemas presidencial y parlamentario. Primera, en un sistema parlamentario el ejecutivo es responsable frente a la legislatura y puede ser despedido de su cargo mediante un voto legislativo de censura o no confianza. En un sistema presidencial, la cabeza del gobierno es elegida por un periodo prescrito constitucionalmente. Segunda, el encargado del ejecutivo –en general llamado primer ministro– es seleccionado por la legislatura, mientras que el presidente es elegido por voto popular. Tercera, los sistemas parlamentarios tienen ejecutivos colectivos o colegiados, mientras que los sistemas presidenciales están generalmente a cargo de una sola persona.

políticas tienden a ser al menos importantes en la explicación de sus incentivos y comportamiento.<sup>12</sup>

Los poderes presidenciales determinan las acciones estratégicas que los presidentes pueden tomar, el tipo de transacciones en que se pueden comprometer con la legislatura, y sus aliados y oponentes políticos. Los poderes presidenciales pueden clasificarse en *poderes constitucionales* y *poderes partidistas* (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997).

*Los poderes constitucionales* contribuyen a enmarcar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. A medida que los poderes constitucionales del presidente son mayores, dado el conjunto de restricciones, mayor es su capacidad de introducir cambios. Así, la atribución de mayores poderes constitucionales al presidente le facilita tomar acciones decisivas cuando sea necesario (como adaptar las políticas económicas a las crisis), pero también cambiar las políticas por conveniencia, lo que puede llevar a una alta volatilidad de las políticas (como puede ser el caso de cambios de políticas antes de una elección para obtener la victoria, o de cambios de las políticas de una administración anterior para “empezar todo de cero” después de posicionarse). Los poderes *constitucionales* pueden dividirse en *poderes legislativos* y *no legislativos*.

Los *poderes legislativos* incluyen el poder de veto total, el veto parcial, el poder de aprobar decretos, de declarar “urgente” un proyecto de ley, la iniciativa exclusiva de legislar los poderes presupuestales, y el poder para convocar a un plebiscito o referendo. Estos poderes pueden dividirse asimismo en *proactivos* y *reactivos*, según si el presidente puede influir en la adopción de políticas que cambien el statu quo o si el presidente puede detener o retrasar la implementación de políticas apoyadas por otros que pudieran modificarlo (Carey y Shugart, 1998).

---

<sup>12</sup> En algunos contextos institucionales, los presidentes tienden a estar en el bien público y en diseñar sus políticas teniendo en cuenta amplios intereses de la sociedad. En otros contextos institucionales, los presidentes tienen incentivos “mixtos” y están manejados por metas personales y políticas que pueden interferir con la finalidad de servir al interés público general. Mientras las diferencias en los incentivos se explican en su mayoría por las reglas electorales, la capacidad de transformar las políticas depende de los poderes otorgados a los presidentes en relación con el poder legislativo, los gobiernos estatales y otros actores sociales significativamente influyentes en determinados ámbitos del quehacer público.

Si los poderes legislativos del presidente son importantes, las políticas serán más cercanas a las preferencias de la rama ejecutiva. Por ejemplo, el presidente puede conseguir políticas afines a sus intereses y disminuir así la injerencia del legislativo mediante el uso o amenazas de uso de su poder de veto, aprobando decretos, y mediante el uso de sus prerrogativas para consultar a la ciudadanía a través de referendos en los casos en que asegurarse el apoyo popular puede beneficiarlo (Mueller, 1996).

Los poderes *no legislativos* del presidente incluyen el poder de nominar, nombrar y despedir funcionarios del gobierno, como ministros y jueces. Dichas reglas determinan su habilidad de manejar ciertas áreas del gobierno, particularmente de los funcionarios bajo su área de incumbencia en el ejecutivo. Sus poderes no legislativos afectan también su relación, su grado de influencia y su habilidad de llevar adelante intercambios con las otras ramas del gobierno.

Los *poderes partidistas* se relacionan con el grado de apoyo al presidente en el Congreso. Las medidas estándares son el tamaño del contingente legislativo del presidente y el grado de disciplina del partido (Mainwaring y Shugart, 1997). Los partidos dominantes capaces de mantenerse alineados (en sistemas presidenciales, presidentes y legislaturas del mismo partido, especialmente si el partido es el “centralizado”) tienen la mayor capacidad para asegurar el apoyo legislativo para sus programas. Los gobiernos de coalición salen peor posicionados, y los sistemas presidenciales en los cuales el presidente y la legislatura representan a diferentes partidos tienen el mayor grado de dificultad para avanzar en su agenda legislativa.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> No siempre los presidentes de gobiernos minoritarios se ven destinados al fracaso. Algunas veces pueden eludir la oposición potencial en la legislatura haciendo uso de la legitimidad otorgada por un fuerte apoyo popular. En cierta medida, el grado de apoyo y legitimidad depende del sistema electoral que regula la elección de los presidentes, el sistema electoral que regula la elección de los legisladores y el grado de concurrencia de sus elecciones. Los presidentes pueden ser elegidos directamente a través de sistemas electorales de pluralidad o mediante una segunda vuelta electoral, o indirectamente por medio de un colegio electoral o por decisión legislativa un mecanismo de “segunda vuelta”. El *método de elección* del presidente es particularmente relevante en la medida en que afecta al grado de apoyo popular del presidente y determina si se requiere formar una coalición para obtener la presidencia.

### **2.2.1 Las facultades presidenciales en el proceso de formulación de políticas**

En el caso de México, el ejecutivo suele controlar en gran medida la agenda legislativa, pues la constitución se lo permite. Así, el presidente tiene el poder para iniciar legislación, de manera que puede presentar proyectos de ley en forma directa en las cámaras federal y estatales, según lo establece el artículo 71 de la carta magna. De hecho, la mayor parte de la legislación crucial en México, desde la Constitución de 1917, ha surgido de iniciativas presidenciales (Weldon, 2003: 185).

El presidente tiene también poder para vetar leyes en parte o en su totalidad. El artículo 72 establece que toda legislación ordinaria aprobada por ambas cámaras tiene que remitirse luego al presidente. Si éste la aprueba, se convierte en ley en el momento en que la hace publicar. El presidente puede rechazar toda ley o partes de la misma y enviar la ley junto con sus objeciones de regreso a la cámara de origen. Sin embargo, el presidente sólo puede vetar leyes que han sido aprobadas por ambas cámaras; no tiene el derecho de vetar resoluciones que sólo requieren ser aprobadas por una sola cámara. Por otro lado, en los hechos, el presidente puede vetar todas las leyes porque no entra en vigencia hasta que es publicada en el *Diario Oficial*, según el artículo 89 constitucional, lo cual es responsabilidad del ejecutivo (Weldon, 2003: 186-187).

Una de las leyes fundamentales en la relación entre diputados y electores, es la presupuestal, depende prácticamente del ejecutivo. Según la fracción IV del artículo 74, cada año el presidente debe enviar a la Cámara de Diputados un presupuesto de todos los gastos gubernamentales y es responsabilidad del presidente, y no de los diputados, recibir los pedidos de financiamiento de todos los ministerios y agencias diversas. Aunque los diputados pueden hacer cambios, en la práctica éstos han sido mínimos.

Asimismo, en materia económica el presidente en México tiene extensos poderes regulatorios, según los artículos 49 y 131 de la constitución. Este último permite al congreso autorizar al presidente a regular el comercio interno y externo, incluyendo impuestos, tarifas, prohibiciones o subsidios para determinados

productos. En este marco, es prácticamente imposible que un grupo de diputados de alguna región o estado del país, pueda oponerse a un tipo de política comercial de carácter interno o externo. En primer lugar, porque el perjuicio para cierto territorio puede implicar beneficio para otro y, en segundo lugar, porque la discusión y aprobación de los tratados comerciales depende exclusivamente, en términos legislativos, del Senado.

Finalmente, hay que señalar que la operación cotidiana de las políticas públicas depende en su totalidad de la burocracia gubernamental, que está subordinada al ejecutivo y, a diferencia de los regímenes parlamentarios, los diputados en México no tienen posibilidad alguna de incidir en el nombramiento o remoción de los secretarios de Estado, ni siquiera los legisladores del partido del presidente. Así, con excepción del procurador general de la República, el presidente tiene el derecho constitucional de nombrar y remover a todos los miembros de su gabinete, sin la aprobación de ninguna de las cámaras. Igualmente, el presidente nombra –frente al posible veto del Senado- a todos los funcionarios diplomáticos, militares con rango superior a coronel, del Banco Central y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

La discrecionalidad fue el segundo sello del proceso de formulación de políticas bajo el presidencialismo mexicano. Ni los tribunales ni el Congreso supervisaron al ejecutivo. Las estaciones de televisión controladas por el Estado pregonaban los éxitos del régimen, criticaron pocas de sus fallas y discutieron escasamente los asuntos públicos. Dependientes de los ingresos publicitarios pagados por las agencias estatales, los medios de comunicación impresos no divulgaban análisis críticos de las políticas del régimen.

La realidad de un mandato hegemónico unipartidista significó que el jefe del ejecutivo consultara con sus asesores, miembros del gabinete y líderes corporativistas, antes de enviar cualquier proyecto de ley al Congreso. La aprobación legislativa de la mayoría de sus proyectos de ley fue automática. El proceso de formulación de políticas de corte redistributivo, es decir, las que impondrían costos a algún sector económico organizado.

Esto se retroalimentó con los *poderes partidistas* del presidente. Desde 1934 hasta el año 2000, el presidente en turno, tuvo capacidad para nombrar al candidato del PRI a la presidencia, a los candidatos a los gobiernos estatales y buena parte de los abanderados en las cámaras de Diputados y Senadores. Sobre todo el caso de aquéllos que tenían la tarea de liderar a los grupos parlamentarios del PRI y hacerse cargo de las comisiones legislativas clave, como son las de Hacienda, Presupuesto, Gobernación y Puntos Constitucionales, Trabajo y Previsión Social y Justicia. Hasta la década de 1990, las elecciones no competitivas, los procedimientos centralizados de nominación y la prohibición de la reelección legislativa hicieron que los legisladores dependieran del presidente y de los sectores corporativistas del PRI.

Pese a las sucesivas reformas electorales (1977, 1989, 1990, 1991, 1993 y 1996) que han dado lugar a un sistema multipartidista y a un contexto de gobiernos divididos y acuerdos federales, los presidentes mexicanos (incluso Vicente Fox y Felipe Calderón, quienes ganaron bajo las siglas del PAN) continuaron privilegiando los intereses corporativistas, aun cuando gobernadores tienen un papel más activo en la puesta en marcha de las políticas, y en particular de la política educativa. Incluso se puede afirmar que la centralidad presidencial en la política educativa no se ha alterado pese a la activación de la Suprema Corte como árbitro de las relaciones entre los poderes del Estado y como intérprete de una nueva y, hasta el momento, indefinida negociación intertemporal entre formuladores de políticas y líderes de partido.<sup>14</sup>

Por ello, se puede afirmar que la principal característica del presidencialismo en México ha sido el reducido número de actores clave involucrados en los juegos de poder al momento de formular políticas. Al respecto,

---

<sup>14</sup> Cabe señalar que la urbanización creó gradualmente bases electorales en favor del cambio democrático y en favor de la liberalización económica (PAN) o en contra de esta (PRD). Aunque la proporción de los cargos de elección popular del PRI continúa disminuyendo, pequeñas organizaciones del sector agrícola han incrementado su participación en las curules del PRI, ya que la fórmula electoral y el reducido tamaño de los distritos electorales hacen a la legislatura más sensible a los intereses rurales y regionales. Por consiguiente, el legislador medio estuvo cada vez más en desacuerdo con un presidente elegido en una circunscripción electoral nacional, especialmente una que representa los intereses y los puntos de vista del votante mexicano mediano, cuya base es relativamente más urbana.

se puede ubicar, además del Presidente, su gabinete, sus asesores y los líderes corporativistas. Los miembros más importantes del gabinete fueron el secretario de Hacienda y el secretario de Gobernación. Claro está, en el ámbito de la administración del sistema educativo, el funcionario clave, fue el titular de la SEP.<sup>15</sup>

## **2.2.2 El presidente, los maestros y el sindicato magisterial**

Los líderes de los sectores corporativistas, cuyos representantes se ubicaron en el Congreso y en las agencias y los departamentos del ejecutivo, fueron también jugadores clave durante el auge del presidencialismo.<sup>16</sup> En este marco, es donde aparece el liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). ¿Bajo qué esquema de relación política?

El presidente, como máximo representante del poder político, con el apoyo del titular de la SEP, podía decidir la continuidad del líder del SNTE. En particular porque los trabajadores de la educación son empleados del Poder Ejecutivo Federal y de los gobiernos de los estados. Pero quien define el presupuesto educativo y los planes y programas de estudio, así como los términos de operación de la actividad educativa, es el Presidente, a través de la SEP. También porque el Ejecutivo, a través del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que depende de la Secretaría de Gobernación, tiene la prerrogativa de reconocer a los líderes de este gremio.

---

<sup>15</sup> El secretario de Gobernación fue responsable de la administración política interna y lideró las agencias de inteligencia, que controlaban tanto a oponentes como a miembros del régimen. El secretario de Gobernación supervisó los gobiernos estatal y municipal y orquestó la implementación de recursos que permitieron al PRI poseer el control de la gran mayoría de los puestos de elección en el país hasta la década de 1990 (Molinar Horcasitas, 1991). Por su parte el titular de la SEP, coordinado con los dos primeros, orientó la política educativa en función de la agenda política y administrativa del gobierno en turno.

<sup>16</sup> A partir del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-40) la membresía del partido se basó en la afiliación de campesinos, obreros y del sector popular. Los campesinos beneficiados con apoyos económicos o reparto agrario, se les afiliaba a la Confederación Nacional Campesina (CNC). Los obreros industriales y los artesanos urbanos se volvían miembros del "sector obrero", que estaba conformado por las principales centrales de trabajadores (CTM, CROM, CROC). Por su parte, los empleados del sector público, los profesionales de clase media y cualquier otro empleado no perteneciente a alguno de los grupos ya mencionados, se unieron a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

El SNTE, aunque siempre ha tenido facultades genuinas de negociación y para tomar posiciones beligerantes relacionadas con las demandas laborales de los trabajadores de la educación (administrativos y docentes), en momentos específicos, tiene la función de contener las protestas de grupos disidentes de maestros que se oponen a las políticas educativas, de movilizar a sus integrantes para apoyar campañas electorales del PRI en los niveles municipal, estatal y federal. A cambio de ello, el sindicato recibió un número significativo de prerrogativas político-administrativas.<sup>17</sup>

La fuerza corporativa del SNTE se asentó en el hecho de que la legislación laboral que regula las actividades sindicales de los empleados públicos en México, establece que no puede haber otro sindicato al interior de la SEP<sup>18</sup>, por tanto el SNTE no ha competido con otras organizaciones laborales por la representación del gremio magisterial ni a nivel nacional ni en las 32 entidades del país. Al ingresar a la SEP, los trabajadores quedaban afiliados automáticamente al sindicato, salvo los de confianza.

El SNTE está compuesto por 56 secciones que están distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional y se dividen en siete mil delegaciones. Hasta mayo de 1992, antes de la federalización de la educación básica, las secciones estaban divididas en federales, únicas, estatales y una de escuelas particulares. Las primeras estaban integradas por los trabajadores de la educación que prestaban sus servicios en instituciones que dependían laboral y financieramente del gobierno federal. Las segundas, correspondía a los empleados que tenían como contraparte patronal a los gobiernos de los estados. Las secciones únicas agrupaban por lo regular dentro de una misma entidad federativa a los empleados dependientes del presupuesto federal y estatal (Benavides y Velasco, 1992).

---

<sup>17</sup> Este sindicato fue creado en 1944 por auspicio del gobierno mexicano, el cual convocó a la unificación de las organizaciones magisteriales entonces existentes para que conformaran una organización de carácter "nacional" que agrupara a los trabajadores de educación básica y secundaria de cada uno de los estados y municipios. Así, el SNTE es la única organización gremial que representa a los trabajadores de la educación pública a nivel nacional y estatal.

<sup>18</sup> Hay secciones (como los trabajadores del INAH, INBA e institutos tecnológicos que funcionan como sindicatos independientes del SNTE, pues tienen una relación directa con las autoridades educativas y cuentan con un reglamento laboral *ad hoc* para su operación. Sin embargo, esto no ha significado que la dirección nacional del SNTE no pueda intervenir en los procesos internos de selección de liderazgo y aún en la negociación de salarios y prestaciones.

De acuerdo a la teoría de la organización, el magisterio es una organización *semiprofesional*<sup>19</sup> porque no se puede ignorar a los maestros y a sus representantes sindicales en el diseño y puesta en marcha de una política pública en las escuelas. Incluso se puede señalar que sin el apoyo y acuerdo del magisterio, es muy probable que una decisión de política educativa fracase.

Este esquema funciona así por la naturaleza organizativa del trabajo magisterial, en el sentido que sus miembros están plenamente involucrados con los objetivos de los centros escolares, a diferencia de otros profesionistas que prestan su labor en la administración pública. Si bien en la SEP se deciden los objetivos de las escuelas, no se puede dejar de consultar a los representantes sindicales o incluso a los maestros porque son éstos quienes *implementan* las decisiones.

En estos términos, aunque el SNTE es un mecanismo institucional de *control* para efectos de la movilización política, para la subordinación en cuestiones laborales y para guardar la línea ideológico-política de los planes y programas de estudios, en materia de cuestiones profesionales, los dirigentes del magisterio y aún sus miembros siempre han mostrado beligerancia.

Así, pese a que los líderes del SNTE han sido fieles representantes de los objetivos corporativos de *control*, no se han sustraído del hecho de que la docencia requiere un cierto margen de libertad para quienes la ejercen y que el personal docente constituye un grupo profesional que cuenta con sus propias normas. De hecho, las más antiguas demandas del magisterio son: 1) mayor participación en la dirección educativa y en la definición de planes, programas y textos escolares; y 2) mayor margen de autonomía en el desempeño de su actividad profesional (Arnaut, 1996: 208-210).

También, es importante el *control* para el gobierno porque el SNTE se integró desde su fundación por algunos grupos que por razones ideológicas o laborales, generalmente han asumido una actitud de beligerancia o confrontación con los dirigentes nacionales y seccionales. En este sentido, “las corrientes”

---

<sup>19</sup> La clasificación de las organizaciones en profesionales, semiprofesionales y no profesionales, donde la diferencia es el grado de vinculación con los fines de la organización, es del sociólogo estadounidense Amitai Etzioni. Citado por Arnaut (1996: 209).

opositoras, desde la fundación del sindicato han defendido diversas causas que desde su perspectiva, la dirigencia nacional no considera en las negociaciones anuales con la SEP y los gobiernos estatales.

La demanda central de los grupos disidentes ha sido las mejoras en el salario y las prestaciones. Esto no puede considerarse una simple fachada, pues los maestros disidentes, salvo la excepción de los del Estado de México (los integrantes de la sección 36) y el Distrito Federal (los miembros de las secciones 9 y 10) a finales de la década de los ochenta, históricamente se han ubicado en las regiones geográficas y económicas de alta marginación. Al respecto, destacan la sección 22 de Oaxaca, la 7 y 40 de Chiapas, la 14 de Guerrero y la 18 de Michoacán.<sup>20</sup>

El *control* corporativo se ha canjeado por canonjías profesionales, pero sobre todo por el monopolio de la administración de las escuelas y de la misma profesión docente. Por tanto, desde su creación, la dirigencia del sindicato magisterial ha presionado a las autoridades educativas para que acepten que en parte de las áreas donde se distribuyen los principales recursos del sector educativo se ubiquen cuadros sindicales.

Dichas áreas son los puestos directivos que tienen que ver con el manejo de las escuelas públicas; los centros de reclutamiento, es decir las escuelas normales; las comisiones de escalafón; y las oficinas donde se decide la creación y asignación de nuevos puestos de trabajo, así como la aplicación de castigos u otorgamiento de estímulos diversos; en este último caso se trata de toda una pirámide burocrática dentro de la SEP o de las dependencias educativas de los estados: dirección de escuela, supervisor, inspector, jefe de departamento y director de área. Dada esta relación, algunos estudiosos de la relación SEP-SNTE

---

<sup>20</sup> Las mejoras en el salario y prestaciones generalmente se presentan como un aumento directo al salario, aumento en el pago de los días de aguinaldo, rezonificación, es decir, demanda para que las zonas geográficas donde laboran sean consideradas como zonas urbanas, asimismo, solicitan apoyos para que los maestros rurales tengan mejores condiciones de residencia en las regiones y comunidades aisladas. En materia de seguridad social generalmente presionan por una mayor calidad en los servicios de atención médica y hospitalaria, incremento en el monto y número de créditos para vivienda, así como aumento sustantivo en las pensiones de los trabajadores jubilados y pensionados.

hablan incluso de “colonización” e “imbricación” por parte del sindicato sobre el quehacer educativo de la administración pública (Street, 1992; Arnaut, 1996).

En esta lógica, las líneas de autoridad se conectan de la siguiente forma: los directores de escuela con supervisores e inspectores de zona y éstos con los directores de área en los estados de las modalidades educativas de primaria y secundaria. El poder sindical incluso llega a confundirse con el de la burocracia de la SEP, por ese alto grado de “imbricación” (Arnaud, 1996: 211) entre los puestos de confianza y los cargos sindicales. Por ejemplo, los supervisores de zona, cuya función es vigilar la labor magisterial y en su caso, reportar las anomalías, son al mismo tiempo líderes sindicales adscritos a la línea de los comités seccionales o de la dirigencia nacional. De este modo, así como presiden asambleas gremiales, deciden ascensos y traslados de los trabajadores. Aunque el puesto de supervisor es de confianza es un cargo que está dentro del escalafón sindical, lo cual lo sitúa en la controversia de la interacción de las dos entidades a las que pertenece (Arnaud, 1996: 213-214).

Esta imbricación o colonización, aunque se puede considerar “histórica”, está institucionalizada en la *Ley General de Educación* (DOF, 9 de julio de 1993), ya que establece que las autoridades “se obligan a reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente”. Asimismo, no obstante que ahora los estados administran las relaciones laborales del magisterio en cada entidad, las Condiciones Generales de Trabajo de la SEP son otro referente normativo de dicha imbricación, sobre todo porque amparan una relación de “usos y costumbres” en la que los denominados puestos “de confianza”, como los subsecretarios, directores y subdirectores generales y directores de escuelas normales<sup>21</sup>, han sido propuestos generalmente por los líderes del SNTE. Se puede señalar que una situación similar se da en los 31 sistemas educativos descentralizados en los estados.

Esta unilateralidad de facto también se da en el *Reglamento de Escalafón*, cuya operatividad está a cargo de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón que,

---

<sup>21</sup> Sobre este punto se puede ver las *Condiciones Generales de Trabajo* de la SEP, capítulo II, artículo 4

según la norma, se integra por dos representantes de la SEP, dos del SNTE un quinto miembro denominado "Presidente Arbitro" que es designado en común acuerdo por las partes involucradas. Dicha comisión tiene como tareas "proveer lo necesario para el ejercicio de los derechos escalafonarios y de permuta"; convocar a concursos para cubrir plazas vacantes, definitivas o provisionales; resolver ascensos, resolver solicitudes de permuta y las inconformidades de los trabajadores con respecto a su situación escalafonaria.

Más aún, según el propio Reglamento de Escalafón, la Comisión Nacional Mixta "es una institución autónoma en sus decisiones, cuyas resoluciones no pueden ser invalidadas por autoridades administrativas u órganos del gobierno sindical, sino únicamente por los tribunales competentes. Otro aspecto señalado por el Reglamento de Escalafón es que la atención del personal quedó dividida en cuatro grupos, según su adscripción institucional, de los cuales dos administraba el SNTE y dos la SEP.

Pese a que el Reglamento diferencia claramente las tareas de los representantes del SNTE y de la SEP en la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, así como sus respectivas competencias en cada grupo, es claro que el sindicato amplió su esfera de influencia, porque como señala Arnaut (1996: 210) "lo que es controlado por la SEP, es factible de ser controlado por el SNTE, debido a la presencia que ha alcanzado desde sus orígenes frente y dentro de aquella"<sup>22</sup>. Ahora bien, en términos laborales, el poder del SNTE es evidente, ya que para los asuntos de permutas y ascensos, los trabajadores de la educación deben acudir, además de las oficinas administrativas del sistema educativo, a los Colegiados de Asuntos Laborales tanto a nivel nacional como en las secciones. Incluso en el caso de Carrera Magisterial, que según la norma es un tipo de escalafón que se gestiona individualmente y su valoración depende de méritos individuales que

---

<sup>22</sup> Un aspecto fundamental de las Condiciones Generales de Trabajo y del Reglamento de Escalafón es que garantizan la inamovilidad de los empleados de base de la SEP, los cuales llegan a casi el 100% del personal. Esta normatividad también le garantiza a los líderes sindicales una "fuerte injerencia en el reclutamiento, permanencia y movilidad dentro del servicio". Un factor adicional de esta normatividad es que las plazas son propiedad, en términos jurídicos, de sus titulares, pero antes del SNTE, que es la instancia obligada para que las plazas tengan más valor a través de las promociones y ascensos escalafonarios. (Arnaut, 1996: 210).

evalúa una Comisión Nacional Mixta, en la realidad, el ingreso lo decide el SNTE<sup>23</sup>.

En las áreas enunciadas con anterioridad el SNTE interviene porque son los pilares de la reproducción permanente de su fuerza cualitativa y cuantitativa, pero en algunos de esos espacios y otros de la SEP, el sindicato trata de participar porque lo considera como un “derecho profesional” del magisterio. Ante ello, cuando las autoridades educativas se proponen reformar parcial o totalmente algunas de estas áreas, están obligadas a discutirlo con el sindicato que siempre se ha mostrado renuente a que se realicen cambios sin su participación y, en ocasiones, sin su consentimiento (Arnaut, 1996).

Otro importante beneficio político para el SNTE por encargarse del *control* magisterial ha sido la posibilidad de administrar los gremios sin contrapesos y sin vigilancia de los agremiados. Esto es así porque no existen normas de legislación relacionadas con el manejo interno de los asuntos sindicales, tales como el cobro de cuotas y la forma de emplearlas, lo cual ha generado una significativa fragilidad en materia de *rendición de cuentas* de los líderes hacia los trabajadores y por la inercia del tiempo y la función política de *control*, ha dado lugar a la imposibilidad de establecer una reglamentación mínima en lo que respecta al eventual funcionamiento democrático de los órganos de gobierno sindical (Bensusán, 2000: 418).

La presencia de los maestros en todo el país, a través de las escuelas y grado de disciplina sindical y política a los liderazgos seccionales y nacional, ha dado lugar a para que sean atractivos para las diferentes fuerzas políticas del país para hacerse presentes en las diferentes localidades de México. La labor política que tradicionalmente hacen los miembros del SNTE por los partidos en las comunidades son tales como acciones de proselitismo, representación ante los órganos electorales, coordinación de campañas políticas, ser candidatos o incluso líderes del partido. En la medida que desde 1929 a 1988, el único partido que

---

<sup>23</sup> Estos factores jurídicos y administrativos hacen posible que los trabajadores se conduzcan con lealtad y obediencia al sindicato porque de éste depende su ingreso, su permanencia, su estabilidad laboral, su ascenso, sus condiciones de trabajo, sus expectativas de promoción, sus prestaciones, el pago de sus sueldos y el trámite de jubilación.

podía ganar elecciones en el ámbito regional, fue el PRI, prácticamente todos los apoyos del magisterio se dirigieron a este partido y de manera muy marginal al resto de las fuerzas políticas.

Los maestros simpatizantes de otros partidos tuvieron escasas oportunidades de adhesión, bien porque hubo intimidación y represión, bien porque los partidos opositores no tenían presencia nacional. En este escenario, el PRI tuvo por décadas en el SNTE una importante base de movilización y promoción en favor de sus candidatos y programas en tiempos electorales. El sindicato apoyó con sus recursos tanto humanos como financieros las campañas políticas del PRI (Muñoz, 2005: 61-63; Muñoz, 2006: 327-338).

Esta colaboración, le permitió al sindicato tener representantes en municipios, en congresos locales y especialmente en el Congreso federal. De hecho, por sus características de tipo corporativo: membresía permanente y en aumento, dependencia de los líderes para gestionar ascensos, licencias, cambios de adscripción, préstamos, acceso a los programas de formación y superación, entre otros, la presencia de los líderes del SNTE fue notoria en la Cámara de Diputados por parte del PRI hasta que la dirigencia nacional de este gremio rompió con esta fuerza política en el año 2006.

A su vez, desde las cámaras de Diputados y Senadores, los congresistas del SNTE han podido intervenir como miembros o presidentes de las comisiones de Educación sobre todas las cuestiones relativas al proceso legislativo de las leyes y reglamentos de la educación pública. Igualmente, desde estos cargos los cuadros del sindicato magisterial han podido participar en las discusiones sobre la asignación del presupuesto al rubro administrativo de su competencia<sup>24</sup>.

Bajo esta lógica, el SNTE hasta el año 2005, se constituyó dentro del PRI como un tipo de fracción partidista y sus líderes nacionales conformaron parte de lo que Panebianco denomina la *coalición dominante* (1982: 89-90). La labor más importante del SNTE desde su fundación hasta las elecciones de 1991, fue la “organización” interna del partido, es decir, la conexión entre los comités estatales

---

<sup>24</sup> Esta situación se reproduce en las 31 entidades federativas donde, como a nivel federal, los cuadros del SNTE tienen al menos un legislador en la cámara local respectiva que suele ocupar el cargo de presidente de la Comisión de Educación.

entre sí y con el comité nacional, así como la promoción del voto. Si bien en 1989, el SNTE se desafilió del PRI, siguió cumpliendo las mismas funciones hasta el año 2003, pero en forma descentralizada, es decir, las secciones estatales se hicieron cargo de las conexiones y de la movilización electoral a cambio de “legitimidad política” para el sindicato y de medidas legislativas favorables.

El SNTE apoyó incondicionalmente al PRI porque las instituciones electorales garantizaban el triunfo del “partido oficial”, pero también porque los principales partidos de oposición, PAN y PRD no han contado con una estructura organizativa que favorezca la inclusión de la agenda sindical, con mecanismos para la inserción de los dirigentes del magisterio en el ámbito de la dirección partidista y mucho menos para que ocupen cargos de elección popular en los niveles nacional y local. Asimismo, porque sus planteamientos programáticos son ajenos, si no, contrarios al ideario sindical del SNTE (Muñoz, 2006: 135-142).

El eje del monopolio corporativo en lo que supone el arbitraje y el curso de acción de los apoyos y la subordinación hacia el gobierno por parte de la dirigencia del SNTE, es la institución presidencial. El jefe del ejecutivo, por mediación del PRI, generalmente fue la fuente principal de las iniciativas políticas que afectaron los intereses de las corporaciones. Su inclinación para favorecer a una u otra agrupación, bien mediante el otorgamiento de posiciones dentro del PRI, cargos públicos o de elección popular o bien mediante políticas particulares, estuvo asociada a los términos de su proyecto sexenal o por la coyuntura (como un repentino estallido social o el fortalecimiento de un grupo disidente dentro del partido oficial).

Por ello, conviene considerar que no obstante que en los hechos el poder “corporativo” reconocido a los dirigentes del SNTE tiene un carácter jurídico, su *operatividad* tiene un carácter político que implica el reconocimiento o no por parte de la Presidencia de la República. Es decir, el SNTE como otros sindicatos estratégicos, está sujeto a los mecanismos que contrapesan el “poder legal” reconocido a las organizaciones sindicales. Dichos mecanismos tienen en principio un carácter jurídico, pero fueron diseñados para restringir la autonomía de la representación colectiva frente al Estado y/o los empleadores porque su

formalidad oculta la discrecionalidad presidencial para reconocer o desconocer la representatividad de una organización sindical o de sus dirigentes.

El más importante de estos mecanismos de contrapeso es la exigencia del “registro sindical” de cualquier organización y del de las dirigencias gremiales ante la autoridad laboral, a través de lo que se conoce como la “toma de nota”, bien por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Gracias a estas facultades, el gobierno ha podido seleccionar a las dirigencias favorables a sus políticas y han podido incidir en el tipo de interlocutores sindicales que son afines a sus intereses. Esto le ha permitido al gobierno controlar políticamente a los liderazgos en el SNTE y con ello garantizar el voto corporativo de los trabajadores hacia el partido en el gobierno por lo menos hasta 1988 (Muñoz 1999: 38-39).<sup>25</sup>

### **2.2.3 Burocracias autónomas y sindicato magisterial**

Bajo estas características político-administrativas, la “burocracia” magisterial y la administrativa, no se pudieron constituir como una estructura autónoma y meritocrática. En este sentido, es preciso resaltar que dos características en particular ayudan a explicar los diferentes tipos de burocracias: el grado de autonomía (la medida en la cual existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado en el cual los servidores civiles están protegidos de la arbitrariedad y la politización) y las capacidades técnicas de las burocracias (el grado al cual la burocracia tiene compensación de salario y sistemas de evaluación).

Las burocracias meritocráticas se caracterizan por altos niveles de autonomía y capacidad. En contraste, las burocracias clientelistas carecen de ambos atributos y por esa razón funcionan principalmente como una fuente privada de empleo gestionada por los partidos políticos gobernantes. Entre estos dos extremos, las burocracias administrativas disfrutaban de la autonomía pero

---

<sup>25</sup> En este sentido, conviene recordar que de 1972 a la fecha, los últimos dos dirigentes nacionales del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios y Elba Esther Gordillo, fueron impuestos por la presidencia de la República, es decir, sin requerir, de inicio, la legitimidad de un proceso de elección por parte de los agremiados.

carecen de un alto grado de capacidad, mientras que las burocracias paralelas se caracterizan por altos grados de capacidad y baja autonomía.

Las ventajas de las burocracias meritocráticas para la formulación de políticas son numerosas. Primero, un servicio civil organizado puede ayudar a los políticos a fortificar su compromiso, delegar autoridad en la toma de decisiones a instituciones autónomas y reducir la capacidad de revertir sus decisiones en respuesta a consideraciones de corto plazo. Debido a que la efectividad de las políticas depende de la creencia de que se mantendrán en el tiempo, las burocracias meritocráticas, caracterizadas por la independencia y la estabilidad en el cargo de los empleados públicos, son una parte importante del conjunto de las instituciones políticas que conducen a buenos resultados de las políticas. La evidencia parece indicar que los países que poseen un servicio civil autónomo, profesional y competente tienden a evidenciar políticas públicas con mejores características.

### **2.3 El poder legislativo como actor en los juegos de poder**

Tradicionalmente se han atribuido dos funciones a la legislatura: legislar y servir de control del poder ejecutivo. Para efectos de esta discusión importa la legislatura como una institución que ayuda a reducir la volatilidad de las políticas y a representar mejor las preferencias de la población. La efectividad de la legislatura depende entonces de las instituciones que determinan las prerrogativas del ejecutivo y de las instituciones de la legislatura. Las instituciones legislativas (ampliamente definidas) pueden tener consecuencias importantes en cómo se deciden e implementan las políticas y en la posibilidad de obtener compromisos de cooperación intertemporal.

Como en el caso del poder ejecutivo, el *método de elección* de los representantes es uno de los determinantes fundamentales del número de actores y sus incentivos. Por tanto, en parte, la literatura tradicional se ha concentrado en estudiar el impacto que distintas reglas electorales tienen sobre la

representatividad, la efectividad y la participación, para poder entender así cómo afectan al juego político.<sup>26</sup>

La primera característica para analizar el método de elección es si los congresistas son elegidos por los ciudadanos o nombrados directa o indirectamente por otros actores políticos. Estas opciones influyen en el número de jugadores relevantes. Como uno de los principales objetivos de los representantes es maximizar los rendimientos de sus carreras políticas, por lo general intentarán satisfacer a quienes puedan darles mayores beneficios, lo que puede diferir de acuerdo con el método de selección de legisladores.

Por ejemplo, si los legisladores son nombrados por el poder ejecutivo, difícilmente opondrán resistencia a las iniciativas de la rama ejecutiva, lo cual reduce el número de actores relevantes: menor cantidad de vetos. Si los legisladores son seleccionados por las legislaturas subnacionales, ellos podrían convertirse en jugadores altamente relevantes cuando traten algún asunto relacionado, como las transferencias intergubernamentales; esto incrementa el número de jugadores al menos con relación a estos asuntos.<sup>27</sup>

Si la distribución fuese perfectamente proporcional, los partidos políticos y los candidatos recibirían un número de bancas proporcional al número de votos recibidos. Sin embargo, la fórmula electoral más el tamaño del distrito (cuántos legisladores son elegidos por cada distrito) y los umbrales de representación (el porcentaje mínimo de votos que un partido debe alcanzar para ganar la representación) usualmente generan desproporcionalidad y de esta manera afectan el grado de influencia de diferentes actores y sectores en la sociedad.

---

<sup>26</sup> Un sistema electoral que fomenta la representatividad, la efectividad y la participación aseguraría que exista una fuerte conexión entre ciudadanos y representantes, que las preferencias de los ciudadanos estén representadas en la legislatura de acuerdo con su peso en la sociedad y que los legisladores puedan incorporar de manera efectiva aquellas preferencias en las políticas.

<sup>27</sup> En algunos países, cada distrito es representado por un solo legislador (distritos uninominales); en otros países, cada distrito es representado por varios legisladores (distritos plurinominales). En los distritos de un solo miembro, el asiento, la banca o la curul se asigna al candidato que tuvo mayor número de votos (o en la primera votación o después de una segunda vuelta electoral). En el caso de los distritos de múltiples miembros, los candidatos generalmente forman parte de una lista del partido y las bancas o curules son asignadas de acuerdo con la fórmula que se utiliza para relacionar el porcentaje de votos que los candidatos, o grupos de candidatos, recibieron en la elección con el número de curules.

Las reglas electorales, particularmente la magnitud del distrito, pueden ser influyentes en determinar si los candidatos se postulan a través de un partido existente o un nuevo partido (debido al voto estratégico). Efectivamente, el número de partidos efectivos (y jugadores potenciales) es también más alto a medida que el sistema se vuelve más proporcional. Si la disciplina de partido es alta, el número de partidos políticos efectivos sustituiría al número de agentes con poder sobre la toma de decisiones en la cámara. La *disciplina de partido* también es afectada por el sistema electoral ya que este moldea los incentivos de aquellos que deben competir en tener lealtad a los jefes de partido o a la circunscripción que los elige.<sup>28</sup> Por otro lado, algunas de las acciones de los legisladores se explican por su duración esperada. Si no hay reelección, entonces los legisladores sólo les importará el corto plazo.

Una de las características más importantes relacionadas con la estructura de las legislaturas es si tienen una sola cámara o si están divididas en dos diferentes. En algunos casos, el bicameralismo podría disminuir la capacidad de respuesta del gobierno ante una crisis, incrementar la ineficiencia en la distribución de recursos (ya sea por la distribución de rentas hacia una circunscripción geográfica o una corporativa) o incrementar excesivamente el costo de tomar una decisión.

En otros casos, tener una segunda cámara podría brindar el equilibrio de poderes necesario. Dado que las estrategias de los actores y los resultados de políticas son afectados por la presencia o ausencia de una segunda cámara, el estudio del proceso de formulación de políticas en países con legislaturas bicamerales debe enfocarse no solo en la negociación que se produce en y con cada una de las cámaras por separado, sino también en la interacción entre las cámaras.

---

<sup>28</sup> Las reglas electorales también juegan un rol en explicar la representación de ideologías y el grado de polarización del sistema político. De esta manera, afectan a las preferencias de los legisladores. El sistema electoral puede influir en *la representación* de ideologías, la representación de minorías y la representación de intereses locales (*localismo*), y los políticos pueden competir exitosamente a nivel local o nacional (Grofman y Reynolds, 2001) a través de su impacto sobre las barreras de entrada y los sesgos de representación.

Dos instituciones relacionadas con la legislatura determinan las fortalezas o debilidades de cada cámara, su relevancia y la base de su representación. El primer aspecto importante reside en los *poderes constitucionales* de cada cámara (como el orden del voto, las reglas para revocar/modificar las decisiones y el papel en los procesos de confirmación/juicio político). Esos poderes determinan el rol de cada cámara en el proceso de formulación de políticas, cuál tiene más poder y bajo qué condiciones ambas son jugadores relevantes en la política.

En cuanto a las comisiones legislativas, es preciso tomar en cuenta que importa la distribución del poder y los recursos, las reglas del voto, los poderes para el establecimiento de la agenda, las reglas para la introducción de proyectos de ley, el orden de la votación, la presencia o ausencia de votación nominal, la relevancia de las distintas y la antigüedad de los legisladores para acceder a las mismas. También es necesario considerar cómo afecta el número real de agentes que tienen influencia sobre las decisiones políticas, sus incentivos, los escenarios en los cuales interactúan y sus tasas de descuento<sup>29</sup> (Carey, 2006; Cox, 2006). Por tanto, es fundamental entender el poder de establecer la agenda para comprender cabalmente el funcionamiento micro de las legislaturas.

Otro aspecto para analizar es el *rol de las comisiones*. El poder de la comisión depende de las reglas que gobiernen la secuencia de presentación y modificación de las propuestas y, en algunos casos, del veto de los proyectos de ley. En la mayoría de los países, las comisiones no son solo depositarios de experiencia en política, sino también guardianes y el punto de origen de las políticas en sus respectivos ámbitos, lo cual les da un desproporcionado control sobre la agenda. En aquellos casos en que las comisiones son importantes para la formulación de políticas legislativas, si los líderes de partido retienen el control de las nominaciones de la comisión, podrían utilizar aquellas nominaciones para asegurar un grado más alto en la disciplina del partido (Cox y McCubbins, 1994).

---

<sup>29</sup> Un aspecto importante de la organización legislativa lo constituyen las normas que guían el proceso y la estructura de la legislación. El *poder de establecer la agenda* se refiere a cualquier habilidad especial otorgada a los legisladores que les permita dirimir cuáles proyectos de ley se tendrán en cuenta y bajo qué procedimientos. Debido a que los derechos legislativos y los recursos no son uniformemente distribuidos entre los legisladores, el poder de establecer la agenda afecta a la estructura del proceso de formulación de políticas y al peso de los legisladores en las decisiones políticas.

### **2.3.1 El desarrollo institucional del congreso mexicano**

El sistema electoral mixto de México para conformar el Congreso es uno de los menos proporcionales de su clase y sus características clave datan de 1977 (Molinar Horcasitas y Weldon, 2001). A diferencia del sistema mixto alemán, la distribución partidista de curules en el Congreso no sigue un reparto proporcional. Desde 1977 ha habido 300 distritos uninominales, donde se eligen diputados por mayoría relativa, y 100 plurinominales. En 1986, una reforma constitucional duplicó a 200 el número de legisladores de representación proporcional. Desde 1988, los votantes eligen simultáneamente a sus diputados de distritos uninominales y de plurinominales.

Por su parte, la Cámara de Senadores originalmente se conformaba de dos legisladores por cada entidad federativa y el periodo de duración era de cuatro años, con posibilidad de revocación a la mitad del periodo. En 1933 se aumenta el periodo a seis años. En 1986 se estableció la renovación de la mitad de los senadores cada tres años. En 1993 se aumentó el número de senadores a cuatro por cada entidad federativa, de los cuales tres eran electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignaba al segundo partido más votado (primera minoría) y se restableció la renovación del total de los legisladores cada seis años. En 1996 hubo una nueva reforma que estableció la selección de tres senadores por entidad federativa, dos elegidos por el principio de mayoría y uno por el principio de primera minoría; además se estableció que 32 senadores se eligen por el principio de representación proporcional a partir de una lista nacional.

De acuerdo con el artículo 73 de la Constitución, el Congreso tiene las siguientes facultades en relación con la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas: imponer contribuciones que cubran el presupuesto de egresos del gobierno federal, dar bases al Ejecutivo para celebrar empréstitos, así como establecer contribuciones y todas las actividades de carácter lucrativo, como es el aprovechamiento de recursos naturales. Lo más significativo, regular el funcionamiento de la administración federal en su conjunto, donde se ubica la oferta educativa tanto pública como privada en todos sus niveles.

Sin embargo, como se señaló antes, quien ejecuta y opera el curso de las políticas públicas a nivel nacional, en todos los asuntos relevantes, incluida la educación, es el titular del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación. Como se verá más adelante, en esta tarea quienes tienen un papel político significativo son los gobernadores.

Ahora bien, por décadas el Congreso mexicano careció de un rol relevante en el sistema político posrevolucionario al ver reducidas las funciones de control, legislativas y de representación que se atribuyen de manera central a las asambleas representativas. Desde 1917 y a 1929, el Congreso mexicano se constituyó en un espacio en el que las facciones del partido hegemónico dirimían sus conflictos de interés, un espacio en el cual los legisladores hacían frente a las propuestas presidenciales basados más en lealtades personales hacia sus corporaciones o caudillos, que en ideologías o programas.

A pesar de la fragmentación del poder político y la ausencia de un sistema de partidos de carácter competitivo, el Congreso, en diversas legislaturas, fungió como un elemento de contrapeso a las decisiones del presidente debido en parte a la heterogeneidad de los grupos que lo integraron en sus primeros periodos, y que impedía el predominio de uno sólo de ellos (Weldon, 2002: 265-297).

La formación del PNR en 1929 marcó el inicio de una nueva etapa en la vida legislativa al desarrollar mecanismos que sancionaban la indisciplina y compensaban la cooperación de los legisladores en el Congreso<sup>30</sup>. La intervención del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR sirvió pues para desalentar la formación de bloques o corrientes opositoras, y para integrar mayorías consistentes y disciplinadas a favor de las iniciativas del presidente. En el Congreso, por tanto, prevaleció una dinámica unipartidista que confinó a la institución representativa a un rol marginal en cuanto al equilibrio entre poderes y de fiscalización de las acciones que al gobierno se refieren.

Más que una institución que actuara como garante de la democracia liberal, el Congreso desempeñó una función de mantenimiento del sistema político

---

<sup>30</sup> Benito Nacif (2002: 254) señala como principales medios de presión la amenaza de expulsión del partido y el control sobre la nominación de candidatos, el cual se reforzó al disolverse los partidos locales y cancelar la reelección.

autoritario en gestación, al servir como legitimador del presidencialismo, como espacio de movilidad de la clase política y al fungir como elemento de equilibrio entre las fuerzas políticas del partido hegemónico.

La función legislativa atendió entonces a los intereses articulados por el presidente en turno sin que mediara debate público alguno en relación a las iniciativas. La sumisión del Congreso a los designios presidenciales confluyó con un modelo de representación corporativa, basado en el poder centralizado de grupos de interés organizados, así como en una estrategia de integración política estatal que consiste en el establecimiento de relaciones tripartitas entre organizaciones empresariales y sindicatos bajo la regulación del Estado.

La política sectorial y corporativa articulada bajo el auspicio del gobierno cardenista a finales de los años treinta, reforzó el monopolio de la representación política del ya para entonces PRM, posteriormente PRI al interior de las cámaras, tanto como la política de negociación informal y de puertas cerradas alejada del escrutinio público. Con ello, el rol del Congreso como centro para el acuerdo y la articulación de políticas se fue erosionando y se transformó en una estructura de ratificación, de tramitación de leyes elaboradas o autorizadas por el Ejecutivo. Así, de la representación parlamentaria *caudillista* se pasó a la representación funcional de intereses a través de delegados de las corporaciones, sindicatos y entidades del Estado, privilegiando así los procesos políticos extraparlamentarios.

En este escenario, más allá de las limitaciones que el Estado imponía a través de la manipulación del proceso electoral, la oposición partidista difícilmente encontró un cauce institucional para representar los intereses de sus referentes sociales. Menos aún para mantenerse en la arena política.

Con el fin de dar espacios a la oposición, en 1963 se impulsa una reforma electoral con la que se procuró cubrir al autoritarismo de facto. En parte, esta reforma que introdujeron “los diputados de partido”, fue para responder a la amenaza del PAN, organización que anunció su retiro de la arena electoral, lo cual no era poca cosa, porque al estar proscrita la izquierda partidista, la salida institucional de Acción Nacional, habría mostrado sin tapujos el talante autoritario del régimen. Esta reforma introdujo una fórmula de representación proporcional

para los partidos que no hubiesen ganado distritos electorales de mayoría; así, se otorgó dos diputados por cada punto porcentual obtenido con un límite de 20 legisladores.<sup>31</sup>

A partir de las elecciones legislativas de 1979, la dinámica política del Congreso cambió. Se crearon 300 distritos de mayoría y listas plurinominales en tres circunscripciones de tipo regional (cuatro en 1982 y cinco en 1985). Este arreglo se utilizó para los comicios de 1979, 1982 y 1985 y la idea fue dar mayor espacio a la oposición. Sin embargo, se puso un candado: el partido que obtuviera más de 60 diputaciones de mayoría, no podría acceder a los de representación proporcional. Con este sistema se dio acceso al Partido Comunista Mexicano a la representación legislativa, pero se acotó su eventual expansión, se amplió el techo representativo del PAN y se fortaleció a los “partidos paraestatales”: PARM, PPS, PST/PFCRN.

Para las elecciones legislativas de 1988 se modificó la fórmula de proporcionalidad y aumentó de 100 a 200 el número de plurinominales y se fijó en cinco el número de circunscripciones plurinominales. En este esquema todos los partidos que rebasaran el umbral de 1.5% podrían entrar al reparto, independientemente del número de curules ganadas. Pero, con el propósito de garantizarle una mayoría al PRI, se impulsó una “cláusula de gobernabilidad” en la Cámara de Diputados, que establecía que el partido con más votación efectiva, si obtenía menos del 50% más 1 de los sufragios o al menos de 251 legisladores de mayoría relativa, se le asignarían escaños suficientes de representación proporcional para obtener la mayoría absoluta.

En las elecciones de 1991 se aplicó una tercera fórmula. Se conservó la “cláusula de gobernabilidad” más un *plus* de representación al partido más grande. Se determinó que en caso necesario al partido con mayor votación se le asignarían tantos escaños de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de 251. Para compensar en alguna medida la

---

<sup>31</sup> Ante ello, los panistas, como único grupo genuinamente opositor, tendrían siempre diputados, pero su papel de todos modos fue testimonial, de forma que la representación legislativa continuó operando alejada de los principios democrático – liberales y bajo la férrea disciplina impuesta por el partido mayoritario que además contaban con el apoyo del partidos *satélites*: los casos del PARM y del PPS.

disposición de sobrerrepresentación, se estableció que ningún partido podía tener más del 70% de las curules; igualmente, que el partido que tuviese más del 60 o 70% de los votos estaría representado con perfecta proporcionalidad.

Se aprobó una cuarta fórmula en 1993 y se aplicó en las elecciones de 1994, la cual estableció que ningún partido podía tener más del 60% de los escaños si su votación quedaba por debajo de dicho porcentaje; que si alguna fuerza obtenía entre el 60 y 63% de los votos, aspiraba a tener el mismo porcentaje de representación. Asimismo, se disminuyó el tope máximo de representación legislativa de 70 a 63%. Ello con el fin de evitar que el PRI consiguiera con una baja votación, la mayoría calificada en la Cámara de Diputados.

La actividad del Congreso mexicano sin dinámica opositora perduró hasta 1988, año en el cual los partidos opositores incrementaron significativamente su competitividad obteniendo el 47.8 % de la representación en la Cámara de Diputados, y en la que por vez primera se volvieron indispensables para llevar a cabo reformas constitucionales. Tras un intervalo de dos periodos de recuperación del partido gobernante, en la elecciones federales de 1991 y 1994, la oposición partidista en su conjunto consiguió en la LVII legislatura (1997) la mayoría necesaria en la Cámara de Diputados para aprobar legislaciones secundarias sin el concurso del partido gobernante al detentar el 52.2% de los escaños en esa misma cámara. Ver tabla N° 1.

**Tabla N° 1**  
**Evolución de la oposición partidista en la**  
**Cámara de Diputados, 1961-2003**

| Periodo     | Partido gobernante* | Partidos opositores |                     |
|-------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|             | %                   | %                   |                     |
| 1961 – 1964 | 97.19               | 2.81                | PAN, PPS, PARM, PNM |
| 1964 – 1967 | 84.76               | 15.24               | PAN, PPS, PARM      |
| 1967 – 1970 | 82.94               | 17.06               | PAN, PPS, PARM      |

|             |       |       |  |
|-------------|-------|-------|--|
| 1970 – 1973 | 83.57 | 16.43 | PAN, PPS, PARM                                   |
| 1973 – 1976 | 83.12 | 16.88 | PAN, PPS, PARM                                   |
| 1976 – 1979 | 81.86 | 18.14 | PAN, PPS, PARM                                   |
| 1979 – 1982 | 74.5  | 25.5  | PAN, PPS, PARM,<br>PDM, PC, PST                  |
| 1982 – 1985 | 74.7  | 25.3  | PAN, PPS, PDM,<br>PSUM, PST,                     |
| 1985 – 1988 | 72    | 28    | PAN, PPS, PARM,<br>PDM, PSUM, PST,<br>PRT, PMT   |
| 1988 – 1991 | 52.2  | 47.8  | PAN, FDN (PPS,<br>PARM, PMS,<br>PFCRN)           |
| 1991 – 1994 | 65.4  | 34.6  | PAN, PPS, PARM,<br>PRD, PFCRN                    |
| 1994 – 1997 | 60.2  | 39.8  | PAN, PRD, PT                                     |
| 1997 – 2000 | 47.6  | 52.4  | PAN, PRD, PVEM,<br>PT, IND.                      |
| 2000 – 2003 | 41.2  | 58.8  | PRI, PRD, PVEM,<br>PT, PAS, CD-<br>PPN,PSN, IND. |
| 2003 – 2006 | 29.59 | 69.91 | PRI, PRD, PVEM,<br>CONVER., PT, IND.             |

\* PRI hasta el año 2000, PAN en el periodo 2000 – 2006.

Fuente: Ugalde, 2001 y Gómez Tagle, 2001

Por otra parte, la Cámara de Senadores, a pesar de observar una evolución mucho más lenta, también registró cambios en cuanto a su composición e influencia para desempeñar su función de cámara revisora de las propuestas legislativas. Ya desde 1997, al quedar en manos del partido gobernante la mayoría en la Cámara de Senadores, ésta se vio en la posibilidad de detener las iniciativas de ley provenientes de la cámara baja.

La introducción de Senadores de primera minoría (1993) y plurinominales (1996), allanó el camino para que los partidos opositores accedieran a un espacio

de la representación que les había estado vetado<sup>32</sup>, dinamizando con ello los sistemas de control que prevé una estructura de gobierno con división de poderes. Con la alternancia del gobierno federal en las elecciones de 2000, por primera ocasión la oposición en su conjunto obtuvo el control mayoritario de ambas cámaras.

**Tabla N° 2**  
**Evolución de la oposición partidista en la**  
**Cámara de Senadores 1988-2003**

| Periodo     | Partido gobernante* | Partidos opositores |                    |
|-------------|---------------------|---------------------|--------------------|
|             | %                   | %                   |                    |
| 1988 – 1991 | 93.75               | 6.25                | Frente Democrático |
| 1991 – 1994 | 95.31               | 4.69                | PAN, PRD           |
| 1994 – 1997 | 76.56               | 23.44               | PAN, PRD           |
| 1997 – 2000 | 59.38               | 40.62               | PAN, PRD, PT       |
| 2000 – 2003 | 35.94               | 64.06               | PRI, PRD, PVEM     |

\* PRI hasta el año 2000, PAN en el periodo 2000 – 2003.

Fuente: Cortés y Raigosa (2003).

En las tablas anteriores se puede observar que con el pasar de los años los partidos opositores fueron paulatinamente incrementando su fuerza electoral y parlamentaria en relación al partido gobernante, de forma que el partido del presidente vio cada vez más disminuida su fuerza tanto en los diversos espacios de representación como en los de gobierno. Lo mismo empezó a darse en los gobiernos locales, esto fue clave en la institucionalidad parlamentaria porque el PRI tanto en el nivel federal como en el local, requeriría el consenso de la oposición para hacer modificaciones constitucionales o en ordenamientos de

<sup>32</sup> En 1988 ingresaron a la Cámara por primera ocasión cinco Senadores de oposición aún por el principio de mayoría.

orden reglamentario. En la siguiente tabla se puede observar en números cómo se fue debilitando el “partido del presidente” y se fortaleciendo el bloque opositor.

**Tabla N° 3**  
**Fortaleza política del partido del presidente**  
**en los ámbitos federal y local**

| Arena institucional                             | Gobierno de Carlos Salinas |             | Gobierno de Ernesto Zedillo |                 | Gobierno de Vicente Fox |
|---|----------------------------|-------------|-----------------------------|-----------------|-------------------------|
|   | 01/12/1988                 | 05/07/1994  | 01/12/1994                  | 01/07/1997      | 01/12/2000              |
| <b>Diputados</b>                                | 52% (260)                  | 64% (320)   | 60% (300)                   | 49% (245)       | 41% (207)               |
| <b>Senadores</b>                                | 94% (60)                   | 95% (61)    | 74% (95)                    | 59% (76)        | 36% (46)                |
| <b>Gobernadores</b>                             | 100% (31)                  | 94% (29)    | 89% (29)                    | <b>67% (21)</b> | 22% (7)                 |
| <b>Mayoría absoluta en legislaturas locales</b> | 100%                       | 95%         | 95%                         | 95%             | 10%                     |
| <b>Presidentes municipales</b>                  | 96% (2,293)                | 90% (2,186) | 89% (2,128)                 | 71% (1,426)     | 16% (322)               |

Fuente: Secretaría de Gobernación (2005)

De este modo, el primer gobierno dividido en México se produjo en las elecciones legislativas de 1997, en las cuales compitieron un número efectivo de tres partidos<sup>33</sup> que en conjunto alcanzaron el 94.8% de la representación en la Cámara de Diputados en 1997. Este formato se repitió luego de tres procesos electorales realizados, en los que el presidente continúa maniobrando con un poder que se fracciona horizontal y verticalmente.

El incremento del poder político de los partidos opositores en los diversos espacios de decisión tuvo diversas repercusiones. En primer lugar la oposición partidista dejó de estar asociada a una condición de minoría con lo que pasó a

<sup>33</sup> En 1997, el número efectivo de partidos electivos (NEpe) ascendió de 2,85 en 1994 a 3,42, en tanto que el número efectivo de partidos legislativos (NEpl) se situaba en 2,86. En las elecciones federales siguientes estos índices se colocaron en 2000 en 3,00(NEpe) 2,55 (NEpl), y en 2003 en 3,78 (NEpe) y 3,01 (NEpl). Méndez de Hoyos (2007: 19).

asumir un rol de control y orientación de las políticas propuestas por el gobierno y su partido; y en segundo lugar se sucedieron una serie de cambios institucionales al interior del Congreso que han reforzado la capacidad de influencia de los partidos opositores y generado nuevas dinámicas en el proceso legislativo.

### **2.3.2 El congreso y la política educativa**

Durante el periodo de dominio presidencial el Congreso Mexicano, prácticamente quedó anulado en la posibilidad ejercer ampliamente sus facultades políticas. En primer lugar porque el presidente y los gobernadores hacían o autorizaban las listas de diputados y senadores. Es decir, los legisladores, debían el cargo al presidente, al gobernador, al partido o al dirigente de algún sector corporativo.

Por otra parte, al no existir reelección, y con ello, depender en su carrera política del favor de los personajes que habrían de hacerlos candidatos para otro cargo de elección popular, los diputados y senadores no tenían incentivos para acercarse a su distrito. En particular aquéllos que se hicieron candidatos por la vía plurinominal, su dependencia del partido sería mucho mayor.

En este escenario, su capacidad de involucrarse en la formulación de las políticas educativas, fue prácticamente nula. En el mejor de los casos, los legisladores (diputados y senadores) de los sectores obrero, popular y campesino, estarían interesados en que los presupuestos para la educación básica, no afectara los bastiones electorales de donde provenían. Sin embargo, no se registró una discusión o debate en este sentido en ninguna de las Cámaras, pese a las crisis cíclicas que se presentaron a lo largo de la historia y que afectaron considerablemente el presupuesto educativo. En este sentido, el presidente tuvo todo el margen que exigía o requería para hacer políticas en materia educativa sin oposición o discusión desde el congreso.

En este periodo, los legisladores apenas pudieron llamar a comparecer a los secretarios de Educación y subsecretarios, pero no como una práctica de rendición de cuentas, sino como una rutina burocrática, derivada de la presencia de los secretarios de Estado en el poder legislativo con motivo de la glosa del informe anual del Presidente. En dichas comparecencias, los secretarios de

educación no eran sujetos de cuestionamientos ni de exigencia en el cumplimiento de metas.

La atrofia del Poder Legislativo en materia de política educativa, se fortaleció en la medida que los legisladores del SNTE se avocaron a “intercambiar” con el presidente su lealtad a sus propuestas, en todas las materias, a cambio de no tocar los fueros políticos y administrativos del sindicato, los cuales se ocultaron en el discurso de la “Defensa del Artículo Tercero” (educación básica obligatoria, laica y gratuita). Incluso, tomando en cuenta la forma en que se pactaron diversos acuerdos en materia educativa, se puede afirmar que los legisladores magisteriales, salvo que fueran integrantes del comité nacional del SNTE, no podían involucrarse, en modo alguno en el diseño de las reformas *presidenciales* en materia de educación.

Por otro lado, el *presidencialismo* educativo alcanzó el funcionamiento de la Comisión de Educación y Cultura de ambas cámaras legislativas. Existen evidencias de que los diputados y senadores, los gobernadores e incluso legisladores de cámaras locales enviaron iniciativas de reforma educativa, sin embargo, ninguna fue aprobada (Muñoz, 2010). En el caso de la Cámara de Diputados, entre el año 2000 y 2005 sólo se aprobaron siete iniciativas de un total de 636 presentadas en materia de educación.

**Tabla N° 4**  
**Iniciativas de educación básica aprobadas en**  
**las LVIII y LIX legislaturas de la Cámara de Diputados**

| Partidos                              | Sujetos de legislación  | Número de iniciativas por legislatura |     |
|---------------------------------------|---|---------------------------------------|-----|
|                                       |   | LVIII                                 | LIX |
| PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, Convergencia | Presupuesto educativo (destinar 8% de PIB a educación)  | 1                                     |     |
| PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, Convergencia | Obligatoriedad constitucional de la educación preescolar  | 1                                     |     |
| PRI                                   | Apoyo para estudiantes con discapacidad auditiva  | 1                                     |     |
| PRI                                   | Símbolos patrios (obligatoriedad de enseñar en escuelas de educación básica y promoverlo en televisión en tiempos del Estado) |                                       | 1   |
| PAN                                   | Padres de familia (incentivos fiscales para padres que inscriban a sus hijos en escuelas privadas)                            |                                       | 1   |
|                                       | Presupuesto educativo (que la asignación a estados no se utilice para otros fines y que se haga público su manejo)            |                                       | 1   |
| PRD                                   | Estudiantes en edad preescolar y primaria (facilitar inscripción por edad)  |                                       | 1   |
| Total                                 |   | 3                                     | 4   |

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa: [www.sil.gobernacion.gob.mx/](http://www.sil.gobernacion.gob.mx/), consulta realizada en febrero de 2008.

Con la conformación de un poder legislativo plural, a partir de 1997 en la Cámara de Diputados y del 2000 en el Senado de la República, el peso del Ejecutivo en materia educativa no varió significativamente. Las principales fuerzas políticas, incluido el PRI, no se ocuparon del tema educativo, en parte porque en ese tema sus ganancias electorales no son significativas y porque cualquier propuesta

podría provocar el recelo de los líderes del SNTE, lo cual en el contexto de competencia electoral genuina, no era muy conveniente porque el sindicato, a través de su maquinaria electoral, adquirió un papel relevante en los comicios federales, estatales y municipales. Por otra parte, salvo la iniciativa del preescolar obligatorio, durante el periodo de gobierno dividido, el Presidente evitó pasar por el congreso la mayoría de sus iniciativas en materia de política educativa. Lo único que pudieron tratar los legisladores en este tema, fue el presupuesto de egresos.

#### **2.4 El papel de las autoridades subnacionales (los gobernadores)**

La base del federalismo en México y en otros países latinoamericanos es la existencia de niveles duales (o múltiples) de gobierno; cada nivel ejerce autoridad exclusiva sobre determinadas áreas políticas por mandato constitucional, pero solamente un nivel de gobierno (el gobierno central) es internacionalmente soberano (Gibson, 2004). El federalismo influye en la formulación de políticas a través del rol que las autoridades subnacionales (gobernadores) pueden desempeñar en el diseño e implementación de políticas públicas y por su interacción con actores de nivel nacional (presidentes, legisladores).

La primera variable institucional importante es el *método de selección de las autoridades subnacionales*. Si los gobernadores son elegidos por voto popular, tienen un papel más importante que si son nombrados por el gobierno central. Si los gobernadores pueden ser reelegidos, tienen mayores incentivos para atender a su circunscripción y perseguir metas regionales a expensas de los objetivos nacionales durante negociaciones con autoridades nacionales (Monaldi, 2005).

Otra variable institucional importante es la existencia de una *cámara territorial* en el Congreso Nacional, como se analizó en la sección sobre bicameralismo. La mayoría de países federales, como es el caso de México, cuentan con la representación de los territorios en el proceso de formulación de políticas nacionales a través del Senado.<sup>34</sup> En el caso de México esto no ocurre,

---

<sup>34</sup> Si se toma en cuenta los preceptos del marco constitucional, en teoría el Senado podría incrementar el poder de los actores políticos subnacionales, en tanto que estos suministran un punto adicional de veto en el sistema político. Esto significa que en este contexto los intereses subnacionales necesitan tenerse en cuenta cuando los actores nacionales diseñen y negocien

entre otras cosas, porque en el Senado, los legisladores se agrupan en torno al partido y no a sus estados.

El *método utilizado para seleccionar candidatos a la legislatura nacional* es importante porque da forma a los incentivos de los representantes una vez posicionados (y de manera más general, a sus carreras políticas). Si los nombres de los candidatos y el orden están decididos en el nivel subnacional, los líderes de partidos regionales podrán utilizar más fácilmente su poder y sus recursos para influir en la elección de los legisladores. En ese caso, la delegación legislativa que representa a la región en el congreso nacional votaría más de acuerdo con la línea del gobernador o líder partidario regional que en línea con el líder del partido nacional o el presidente; así daría otra herramienta a las regiones para influir en la política nacional. En el caso de México, como los partidos son los que definen las candidaturas y no hay reelección, los senadores siempre apoyan los intereses de las fuerzas políticas a las que pertenecen, los cuales casi siempre son de orden nacional.

Por otra parte, cuando las autoridades subnacionales (como los gobernadores) son jugadores políticos importantes a nivel local y los partidos son organizados a lo largo de las líneas territoriales, las elecciones nacionales son fuertemente influidas por políticas subnacionales a medida que los gobernadores pueden ser decisivos en las elecciones de legisladores y presidentes (Jones, 1997; Samuels, 2003). En casos en que los distritos electorales coinciden con las unidades territoriales (como los estados y las provincias), el grado de “armonía partidista” (la extensión de apoyo para el presidente a través de unidades territoriales) afecta a la formulación de políticas.

En el caso de México, esto es significativo, pero la relación de lealtad entre legisladores y gobernadores se hace muy importante en los momentos en que se discute el proyecto de presupuesto de egresos de la federación. Ello es así porque con la pérdida de influencia del Presidente sobre la dirigencia del PRI, a partir de 1994, los gobernadores se hicieron del control del partido a nivel de los estados y

---

sobre las políticas. El problema es que no siempre los senadores dependen políticamente de los territorios, como es el caso de México.

ganaron mucha independencia del comité nacional. Por su parte, tanto el PAN como el PRD surgen como partidos descentralizados, de manera que los gobernadores de estas fuerzas políticas ganan independencia de los comités nacionales partidistas para promover candidatos a diputados federales, a senadores y para el congreso local y los diferentes municipios. A través de este mecanismo, los gobernadores han tejido redes electorales de apoyo que van más allá de su periodo, con el fin de mantener cierta influencia en las entidades que gobiernan una vez que han dejado su cargo. Es probable que esta práctica se acentúe porque no hay reelección.

#### **2.4.1 El marco institucional de los gobiernos estatales en México**

El sistema de distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno establece ciertas materias como concurrentes o coincidentes. Una competencia es concurrente cuando es otorgada a dos o más órdenes jurídicos por la norma constitucional. En este sentido, los órdenes jurídicos son considerados en un rango de igualdad para el ejercicio de dicha competencia. De acuerdo con la Constitución, tales son los casos de las materias de educación (artículo 3o.), salud (artículo 4o.), seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-C), ecología (artículo 73, fracción XXIX-G), protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I), deporte (artículo 73, fracción XXIX-J), turismo (artículo 73, fracción XXIX-K), pesca y acuacultura (artículo 73, fracción XXIX-L), entre otras.<sup>35</sup>

Desde el punto de vista de la doctrina constitucional, aparentemente, el federalismo mexicano establece un sistema de distribución igualitario de competencias entre todos los participantes de una misma clase o conjunto de sujetos que conforman un orden jurídico, por ejemplo, entre todas las entidades

---

<sup>35</sup> Es importante considerar que la materia fiscal no constituye un caso expreso de competencia concurrente o coincidente entre la federación y los estados. Al respecto, cabe señalar que la Constitución otorga competencia al Congreso de la Unión para emitir las leyes necesarias para establecer los mecanismos de colaboración y coordinación entre los distintos órdenes jurídicos que comparten una competencia concurrente o coincidente. Estas leyes, llamadas “generales” o “de bases de coordinación”, establecen el marco normativo necesario para la división del ejercicio de las competencias concurrentes tanto en sentido formal, como material. Este mismo esquema normativo lo encontramos al interior de las entidades cuando la competencia concurrente objeto de una ley de bases de coordinación está distribuida también a los municipios.

federativas que pertenecen al orden local; sin embargo, nuestro sistema no prevé condiciones de igualdad material entre dichos participantes para que puedan de hecho ejercer las competencias que tienen constitucionalmente asignadas y ese es el caso de la educación básica y normal. En este sentido, la Constitución dispone de un sistema basado en una simetría normativa aun cuando en la realidad nos enfrentamos a una pronunciada asimetría estructural entre los diversos actores de una clase (Serna, J.M.: 2001).<sup>36</sup>

De hecho, la experiencia de las últimas dos décadas de reformas constitucionales nos indica que de poco sirve ampliar las competencias de las entidades de la federación, el Distrito Federal o los municipios, cuando no se han creado las bases estructurales para su pleno ejercicio, o bien cuando no se cuenta con los recursos financieros para cumplir con las competencias asignadas.

El problema de fondo, es el origen político del pacto federal. En la medida que el régimen revolucionario perseguía objetivos diversos, donde destaca el programa social, dio pie a que el Presidente acumulara una serie de facultades normativas y otras “metaconstitucionales”, lo cual convirtió al Ejecutivo, y por tanto a los poderes federales, en el núcleo fundamental del pacto territorial entre gobierno central y entidades federativas. Incluso, muchas reformas constitucionales han acentuado el centralismo del Ejecutivo y el de las competencias federales.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Esto se refleja en el hecho de que los niveles de desarrollo de las entidades de la federación, así como el del Distrito Federal, son muy dispares entre sí, sin embargo, buena parte de las propuestas de reforma constitucional sobre este tema han obviado esta realidad, centrándose sólo en consideraciones estrictamente formales. Por ello, conviene analizar las propuestas de reconstrucción del sistema federal a partir de las causas y consecuencias de la asimetría estructural de las entidades federativas y el Distrito Federal.

<sup>37</sup> Desde febrero de 1917, y hasta diciembre de 2000, las reformas constitucionales ascendieron a 113, según el cómputo de la Secretaría de Gobernación. Destacan entre ellas las relativas al artículo 73, que enumera las facultades del Congreso (y que establece el carácter federal de las materias en cuestión), con 38 modificaciones, es decir, un tercio del total. La mayor parte de dichas enmiendas centralizaron materias hasta entonces reservadas al ámbito estatal. Muchas de las reformas a otros artículos han introducido modificaciones relativas a educación, trabajo, reforma agraria, desarrollo económico, rectoría del Estado, planeación, Poder Ejecutivo, gobiernos estatales, municipio, seguridad nacional y pública, Poder Judicial y amparo, procesos electorales y justicia electoral, que han modificado también el equilibrio federal, al concentrar nuevas atribuciones en el ámbito central.

Así, el proyecto nacional contenido en la Revolución asignó al titular del Ejecutivo un conjunto de competencias y atribuciones decisivas. Entre ellas sobresalen el desarrollo económico y el comercio exterior. Es de destacar la reforma agraria, que implicó el establecimiento de instituciones, procesos y resoluciones que transformaron masivamente la tenencia de la tierra y la infraestructura productiva. Análogas consecuencias tuvo la legislación laboral, proyectada por el artículo 123 constitucional, que conllevó la gradual construcción de un sistema de planteamiento y solución de discrepancias individuales y colectivas y el registro de organizaciones sociales.

Esta tendencia centralizadora se agudizó con el transcurso de los años. Simultáneamente se impulsó la expansión de la administración pública federal, que incluyó la construcción, en virtualmente todos los sectores y ramos de la economía y la sociedad, de un vastísimo sector descentralizado y paraestatal, y más aún, el injerto y desarrollo de las oficinas delegadas, que a la postre desplazaron a la administración local. Adicionalmente, el presidente, de suyo jefe de Estado, se hizo cargo del ejercicio de las facultades económicas que le confirió la Constitución, en materias tales como comercio internacional, banca, finanzas y seguros; comercio interior y abasto, planeación y desarrollo, educación, salud, vivienda, ecología, población, en fin, gestión del patrimonio nacional. La profesionalización de las fuerzas armadas y la conformación de una compleja red de organizaciones sociales e instituciones políticas deben tenerse presentes para redondear la idea sobre la magnitud del nuevo presidencialismo.

El triunfo de la oposición en las entidades federativas, a partir de 1989, es un factor que ha hecho irresistibles los objetivos de la vuelta al equilibrio competencial y a la descentralización. Sin embargo, continúan nuevas líneas centralizadoras, entre las que destacan recientemente la administración de justicia, seguridad pública, procesos e instituciones electorales y comercio exterior.

Con todo, frente al proceso centralizador descrito, se han abierto paso desde la década de los ochenta diversas tendencias para restablecer la vocación gubernativa de los estados y municipios. Destacan tres planos distintos en los que se ha producido este proceso. Uno ha sido el plano institucional, en donde se

registran reformas significativas, como las reformas municipales de 1982 y 1999, o las reformas políticas de 1977 a 1996. Desde luego, resaltan también las descentralizaciones emprendidas a principios de la década de los noventa en materia de educación, salud y, con menos vigor, de política social. En estos rubros, empero, la descentralización, no implicó mejor situación presupuestal para las entidades federativas.

Ahora bien, la pluralidad política, ha generado, de facto, un proceso de descentralización política. Así, el pluralismo, la competencia electoral, las reformas políticas (de 1977, 1985, 1989, 1990, 1991, 1993 y 1996) que a la postre generaron cohabitación y alternancia y un sistema de partidos plural y diverso, han dado lugar a que los gobernadores tengan un papel más significativo en el pacto federal. Esto dio lugar a la formación de la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) en 1999, organismo que en 2002 se convirtió en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).<sup>38</sup>

Sin embargo, los gobernadores, en lo individual o como colectivo no cuentan con atribuciones relacionadas con la promulgación de normas constitucionales, o el control de la constitucionalidad de los actos de otras autoridades, más allá de las acciones que pueden interponer ante la SCJN.

Diversos observadores políticos y académicos consideran que el peso del gobierno federal en diversas materias administrativas, y entre otras, la oferta educativa, es correlativo a que en las entidades federativas es más que visible la presencia de aparatos burocráticos ineficaces que coexisten con esferas de poder autónomas y con bases territoriales propias. Incluso se afirma que son burocracias de gobierno incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y de sus políticas públicas dentro del territorio y dentro de las relaciones sociales que pretende

---

<sup>38</sup> La Conago se autodefine como un “foro permanente de diálogo, concertación y encuentro” entre los titulares de los ejecutivos estatales y otros actores, con el compromiso de impulsar una visión democrática y federalista desde el seno de las entidades federativas. Se constituyó el 13 de Julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, con la participación de gobernadores del PRI y PRD. Posteriormente, el 21 de febrero de 2003 se sumaron los gobernadores del PAN. En la Conago la participación de los gobernadores es voluntaria; la relación entre ellos se considera paritaria; los acuerdos se establecen por consenso; y que su propósito fundamental no es generar una alianza, tratado o coalición (prohibido por el artículo 117 de la Constitución), sino deliberar y tomar decisiones no vinculantes “pero si propositivas, que se sustentan en el compromiso y voluntad política que suscita el encuentro de los titulares de los ejecutivos estatales”.

regular; administraciones públicas donde la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley se desvanece en cuanto se alejan un poco de los centros nacionales y urbanos; gobiernos donde las periferias al centro nacional, que cuentan con burocracias más débiles que el centro, crean y refuerzan sistemas de poder local que tiende a alcanzar grados extremos de dominación personalista (Retos de la democracia: 2003).<sup>39</sup>

De hecho, la alternancia en las entidades federativas no resolvió el problema. En muchos casos, generó competencia político-electoral por los votantes sin que ello implicara modernización. Más bien apareció otro fenómeno asociado a la concentración de competencias en el gobierno federal: la duplicación de la oferta de diversos programas sociales. Pues gobierno central y los gobernadores empezaron a buscar ganar adeptos y clientelas para procesos electorales nacionales y estatales.

Pero en lugar de representar mejoras para los grupos de población beneficiarios, la duplicación de funciones y estructuras burocráticas fue en detrimento de la asignación de recursos en áreas prioritarias para los ciudadanos o de la mejora en la calidad de los servicios públicos. Asimismo, la duplicación de programas con los mismos destinatarios generó una situación *bifronte* de transferencias y subsidios.

En este sentido, se puede decir que uno de los saldos de la competencia político-electoral entre gobierno federal y gobernadores, generó distorsiones administrativas, sobre todo por la instalación de oficinas y estructuras burocráticas “federales” con baja capacidad de coordinación con el gobierno local e impedidas –por su estructura orgánica– de tomar decisiones inmediatas y conjuntas. En este sentido, la presencia de acciones del gobierno federal, no sólo se presenta algunas veces ineficiente por la duplicidad de recursos asignados a un mismo

---

<sup>39</sup> Por ello, diversos especialistas señalan que la descentralización debe procurar la transformación de los aparatos administrativos y burocráticos locales a fin de garantizar la mejora constante de sus acciones. Para esto son necesarios nuevamente recursos públicos para crear la infraestructura institucional requerida. Pero ello genera una paradoja: sólo se puede obtener los recursos necesarios para transformar a las administraciones locales si éstas incrementan sus niveles de recaudación, pero para poder conseguir estos incrementos requieren de aparatos administrativos eficientes. Diversos análisis sostienen que la única forma de superar este círculo vicioso es reorientar parte del gasto corriente a la modernización de la gestión administrativa.

problema social, sino costosa en términos de la coordinación y la toma de decisiones. En el mejor de los casos, los gobernadores del partido del Presidente, pudieron negociar que los representantes de la federación en los estados, fueran funcionarios del equipo político-administrativo de los gobiernos locales.

#### **2.4.2 Los gobernadores y el federalismo educativo**

A partir de 1973 inició 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 educativos federales. Hacia 1978 se creó una Delegación General de la SEP en cada estado, oficina que integró más de una decena de dependencias de la SEP de cada entidad, bajo un mando unificado. Esto significó 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. Sin embargo las acciones de cada nivel educativo se realizaban de manera fragmentada y aisladas entre sí.

Hasta 1992, la mayor parte de la oferta educativa era administrada por el gobierno federal. La mayor parte de las entidades no contaban recursos económicos para cubrir la creciente demanda de la población en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y educación normalista.

**Tabla N° 5**  
**Nivel de involucramiento de las entidades federativas**  
**en la educación básica antes de la descentralización**

| Situación<br>previa al ANMEB<br>1990  | Entidades<br>federativas | % escuelas<br>de EB federal<br>1990 | % escuelas<br>de EB Estatal<br>1990 a/ | Entidad<br>receptora en<br>1992 |
|---|--------------------------|-------------------------------------|--|---------------------------------|
| Con sistema<br>estatal de<br>educación<br>inexistente o muy<br>poco desarrollado  | Oaxaca                   | 98.4                                | 0.2                                    | Organismo descentralizado       |
|   | Hidalgo                  | 97.4                                | 0                                      | Organismo descentralizado       |
|   | Tamaulipas               | 95.1                                | 0.1                                    | Organismo descentralizado       |
|   | Campeche                 | 94.8                                | 2.8                                    | Organismo descentralizado       |
|   | Baja California Sur      | 93.6                                | 0.4                                    | Sistema estatal educativo       |
|   | Querétaro                | 92.2                                | 0.4                                    | Organismo descentralizado       |
|   | Quintana Roo             | 87.9                                | 5.3                                    | Organismo descentralizado       |
|   | Aguascalientes           | 87.1                                | 5.9                                    | Organismo descentralizado       |
|   | Michoacán                | 86.7                                | 8.4                                    | Sistema estatal educativo       |
|   | Morelos                  | 85.8                                | 2.5                                    | Organismo descentralizado       |
|   | Colima                   | 85.6                                | 7.6                                    | Organismo descentralizado       |
| Coexistencia de<br>sistema federal y<br>estatal, con<br>predominio del<br>federal | Tabasco                  | 80.8                                | 15.4                                   | Sistema estatal educativo       |
|   | Guerrero                 | 79.8                                | 18.4                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Nayarit                  | 79.7                                | 18.0                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Coahuila                 | 79.9                                | 12.6                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Yucatán                  | 77.6                                | 15.6                                   | Sistema educativo estatal       |
|   | Chiapas                  | 77.1                                | 20.5                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Sinaloa                  | 76.8                                | 19.6                                   | Organismo descentralizado       |
|   | San Luis Potosí          | 76.5                                | 20.5                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Guanajuato               | 75.1                                | 18.7                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Puebla                   | 72.5                                | 20.6                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Zacatecas                | 71.0                                | 27.0                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Sonora                   | 70.7                                | 20.7                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Tlaxcala                 | 70.6                                | 24.0                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Chihuahua                | 69.8                                | 24.3                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Veracruz                 | 69.8                                | 27.4                                   | Sistema educativo estatal       |
| Durango   | 69.9                     | 27.6                                | Organismo descentralizado              |                                 |
| Jalisco   | 67.5                     | 25.1                                | Organismo descentralizado              |                                 |
| Equilibrio entre<br>sistema federal y<br>sistema estatal                          | Nuevo León               | 55.8                                | 34.9                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Baja California          | 53.2                                | 34.3                                   | Organismo descentralizado       |
|   | Estado de México         | 42.8                                | 49.7                                   | Organismo descentralizado       |

FUENTE: OCDE (2009); Arnaut, 1999. a/ La diferencia con respecto al 100% corresponde al sector privado

Durante los gobiernos de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se llevó a cabo un complejo proceso de descentralización en materia de educación a las entidades federativas. Dicho proceso concluyó con la firma del Acuerdo de Modernización de la Educación Básica en 1992. El argumento esgrimido en el decreto presidencial publicado el 19 de mayo del año referido, es que se trataba de “corregir” el centralismo y burocratismo del sistema educativo. Así, se estableció que a partir de esa fecha, correspondería a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la SEP prestaba sus servicios en cada estado en todas sus modalidades y tipos, tales como los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.<sup>40</sup> Como este proceso administrativo fue orquestado desde la Presidencia y no pasó por el legislativo, los estados, no adquirieron nuevas competencias o facultades.

De esta forma, en lo sucesivo, cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituyó al titular de la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporaron al sistema educativo estatal. Otro aspecto clave de este acuerdo fue que los gobiernos de los estados quedaron obligados a “reconocer” al SNTE como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores transferidos. Asimismo, los gobiernos estatales, por conducto de su autoridad competente, se vieron obligados a reconocer y “respetar” los derechos laborales de los trabajadores transferidos.<sup>41</sup>

El Acuerdo, por otra parte, proyectó involucrar a los municipios, lo cual, por cierto, hasta el momento, no ha ocurrido: “Se conviene en involucrar a los

---

<sup>40</sup> La nueva organización requirió de la transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales de 700 mil empleados, 513 mil 974 plazas docentes, 116 mil 054 puestos administrativos y 3 millones 954 mil horas salario, 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles.

<sup>41</sup> Las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores transferidos a los sistemas educativos estatales, igualmente se acordó que permanecerían vigentes y no sufrirían modificación alguna.

municipios en las tareas educativas del futuro y en promover la creación de concejos municipales de educación, a fin de que exista un órgano que apoye y fomenta de manera eficaz la educación en cada localidad. Los gobiernos estatales harán lo conducente para que, cada vez en mayor grado, los municipios estén directamente encargados de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas sirviéndose de los recursos que, al efecto, reciban del gobierno estatal y atendiendo a las recomendaciones de dichos concejos municipales”.

En suma, el Ejecutivo federal traspasó y los respectivos gobiernos estatales recibieron los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la SEP venía prestando servicios, además de los recursos financieros utilizados en su operación.

El gobierno federal conservó para sí las siguientes competencias: formulación para toda la República de los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal; autorización del uso de material educativo para los niveles de educación citados; actualización y elaboración de los libros de texto gratuitos para la educación primaria; promoción del desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas; concertación con los estados para impulsar las acciones necesarias para reducir y superar disparidades; elaboración de procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional; promoción de los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento; y fomento de la investigación que permita la innovación educativa.<sup>42</sup>

Asimismo, el gobierno federal formuló un conjunto de políticas educativas para la mejora de la calidad de la educación básica. Tal como se señaló al inicio, además de la descentralización y de manera simultánea, se han desarrollado tres procesos de reforma educativa, cada uno con su lógica, sus procedimientos y sus tiempos: a) La reforma pedagógica curricular que afectó a la educación preescolar,

---

<sup>42</sup> Sin embargo, se estableció que sería responsabilidad de los gobiernos estatales proponer a la SEP el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio. El requisito sería “asegurar” que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia y geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente.

primaria y secundaria (en dos momentos, las reformas de 1993 y las reformas posteriores a 2004 en preescolar, de 2006 en secundaria; y de 2009 en primaria); b) La reforma docente - Carrera Magisterial y programas de actualización docente-; y c) La reforma de la escuela, de su organización y funcionamiento.

En general, este proceso de reforma educativa privilegió dos grandes órdenes del funcionamiento del sistema educativo. 1. La reforma pedagógica (currículo, planes y programas de estudio, materiales de estudio, evaluación del aprendizaje) y la reforma docente (formación y actualización docente; evaluación docente asociada a un nuevo tabulador salarial). 2. En un segundo momento, de manera paulatina y progresiva fueron desarrollados planteamientos para la reforma de la escuela (la gestión de la escuela, la función directiva, el trabajo en equipo, el proyecto educativo escolar, la participación social en la escuela).

Al mismo tiempo fueron desarrollados programas de intervención que buscaron incidir en el currículo y en el funcionamiento regular organizativo curricular de las escuelas de educación básica. En el primer caso se ubicaron, por ejemplo, el Programa Nacional de Lectura, las Bibliotecas de Aula, los programas curriculares de Formación Cívica y Ética. En el segundo caso, el Programa de Integración Educativa y la reforma de la organización de las escuelas de educación especial, a partir de la creación de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación regular (USAER) y el establecimiento de los Centros de Atención Múltiple (CAM). A partir de 2002 se implementó el Programa de Escuelas de Calidad (PEC). Más recientemente se impulsaron programas como *Enciclomedia* – conjunto de recursos tecnológicos para el trabajo docente en el aula-; *Escuela Segura*; o las *Escuelas de Tiempo Completo*.

Los alcances político-administrativos del Acuerdo, empero, fueron limitados en lo relativo a las posibilidades de mejora del sistema educativo en su conjunto, y en particular en el tema de la mejora en el logro de los aprendizajes. En buena medida ello fue producto de dos grandes obstáculos. El primero fue que el Acuerdo enfrentó desde su misma planeación la tajante oposición de la dirigencia nacional y regional del SNTE, basada en el temor de que el gremio fuera dividido en sindicatos locales, lo que acabó por imponer un diseño no del todo consistente

con el espíritu federalista. En particular porque el sindicato continuó con una negociación nacional con la SEP y la Secretaría de Hacienda para el caso de la revisión salarial anual; en tanto que los líderes seccionales, con un pequeño margen para prestaciones, se avocaron a negociar en cada entidad con los gobernadores y sus secretarios de Educación y de Finanzas.

El segundo gran obstáculo fue que la transferencia de las responsabilidades administrativas a las entidades fue más cosmética que real, dado que la legislación conservó para la federación el control de los asuntos más relevantes, el control del gasto vía las transferencias federales y una serie de controles administrativos y financieros que limitan el actuar de los estados a la mera operación de los sistemas educativos. Incluso se puede afirmar que este proceso administrativo no fortaleció el federalismo educativo, sino que acentuó los rezagos en las entidades federativas.<sup>43</sup> (Mancera, C. y Vega, 2000 en Cabrero, 1998)<sup>44</sup>

La descentralización de 1992 fue precedida en marzo de 1993 con la reforma al artículo 3º constitucional y en julio del mismo año fue sancionada la nueva Ley General de Educación (LGE). En ella se ratificó de manera precisa el conjunto de decisiones pactadas en el ANMEB, además de que se oficializó una política de Estado en materia de equidad para la educación básica, así como definiciones respecto a la evaluación del sistema educativo. El gobierno federal conservó un papel preponderante en garantía del carácter uniforme y nacional del

---

<sup>43</sup> Muestra de ello son los indicadores que dan cuenta de una dispersión del gasto educativo que está afectando la prestación de los servicios en diversas entidades. Por ejemplo, el gasto por estudiante en educación básica para el 2005, de acuerdo con los recursos asignados del ramo 33, sólo en lo que corresponde al FAEB, en el Estado de México ascendió a 4,651 pesos por estudiante, en tanto que en Baja California Sur el gasto por estudiante de educación básica fue de 13,758 pesos. El promedio nacional fue de 8,115 pesos. Esto indica que existen grandes brechas de gasto público educativo entre unas entidades y otras. (Andere, 2006: 119)

<sup>44</sup> Estos dos problemas permiten revivir la pregunta que se hicieron muchas entidades ante la obligada firma del Acuerdo de mayo de 1992: ¿vale la pena correr con los costos políticos, financieros y sociales de continuar con la descentralización educativa bajo las actuales condiciones normativas, operativas y sindicales, o por qué no volver a la operación central del sistema? Desde nuestra perspectiva esta pregunta presenta una trampa conceptual en la que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales han caído, y es que las condiciones que afectan el desarrollo federalista de la educación pueden ser modificadas con una buena dosis de voluntad política y agudeza técnica. Estos actores consideran que no hay formas institucionales para reformular la relación con el SNTE y “creen que los procesos administrativos y las prácticas pedagógicas forman parte, todas ellas, de una ‘sagrada normatividad’, siendo así que pueden perfectamente modificarse” (Latapí Sarre, Pablo, “La soberanía educativa de los estados”, *Tiempo educativo mexicano*, México, Universidad de Aguascalientes-Centro de Estudios Educativos, 1998, p. 153).

sistema educativo, partiendo de la premisa de que *“la diversidad que aparece con la autonomía estatal podría convertirse en una amenaza para el papel homogeneizador de la educación del Estado”* (Pardo, 1999). Por ende, las regulaciones y el papel preponderante del ejecutivo federal pretendieron justificarse en fines más amplios, como la equidad e igualdad de oportunidades.

En este sentido, la LGE fortaleció el papel protagónico del ejecutivo federal en el campo de las decisiones sustantivas para la dirección y conducción del sistema educativo nacional. Más aún, amplió y diversificó el ámbito de acción e intervención del gobierno federal hasta abarcar atribuciones técnicas como la planeación, la evaluación, el desarrollo de materiales educativos y libros de texto; administrativas, como el calendario escolar. La LGE no aludió a la descentralización como procedimiento jurídico-administrativo, sino que se enmarcó en el concepto de federalismo y en la noción de concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas. Así, la LGE no devolvió ni redistribuyó atribuciones a las entidades federativas, sólo transfirió la operación de los servicios educativos federales y asignó esa responsabilidad a las entidades federativas. En otras palabras, se centraliza el poder y se descentraliza la administración, de acuerdo con Ornelas (1998).

### **2.4.3 La estructura centralizada del gasto educativo**

En este marco, el gasto educativo, determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, continuó centralizado, de acuerdo con las siguientes ramos de asignación: 11, 25 y 33. El ramo 11 *Educación pública*, abarca los capítulos de gasto ejercidos por la SEP que le permiten brindar los servicios educativos y cumplir con las funciones operativas, normativas y compensatorias propias de la autoridad educativa federal. (Villarreal, 2005: 84) Este ramo incluye el presupuesto de la administración centralizada de la SEP en sus oficinas centrales y en sus representaciones en cada Estado de la República, y las transferencias para los órganos desconcentrados, organismos descentralizados, paraestatales, fideicomisos y organismos autónomos.

El ramo 25, *Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos*, tiene dos componentes: el gasto asociado a la prestación de servicios de educación básica en el Distrito Federal, a cargo del órgano administrativo desconcentrado denominado “Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal”, dependiente de la SEP y, por otra parte, las provisiones para cubrir medidas del magisterio, las cuales se transfieren al ramo 33.

El ramo 33 que corresponde a *Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, se distribuye mediante criterios, fórmulas y reglas de operación específicas, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal. Este ramo canaliza recursos para educación a través de tres fondos: 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); 2) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de infraestructura educativa; 3) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Según se puede apreciar en la siguiente tabla, la descentralización educativa, no supuso la transferencia efectiva del financiamiento, sino su simple traslado, de forma que el gobierno federal continuó, después de la descentralización, haciendo cargo del gasto educativo.

**Tabla N° 6**  
**Gasto nacional en educación por tipo de financiamiento 1993-2011**

| <b>Año</b> | <b>Gasto federal en mdp y %</b> | <b>Gasto estatal y municipal en mdp</b> |
|------------|---------------------------------|---|
| 1993       | 54,556 (82)                     | 7,582                                   |
| 1994       | 65,037 (84)                     | 8,526                                   |
| 1995       | 77,178 (86)                     | 8,680                                   |
| 1996       | 100,793 (68)                    | 22,154                                  |
| 1997       | 126,895 (67)                    | 28,995                                  |
| 1998       | 157,545 (64)                    | 34,579                                  |
| 1999       | 187,154 (64)                    | 40,757                                  |
| 2000       | 223,385 (63)                    | 53,051                                  |
| 2001       | 250,819 (64)                    | 60,356                                  |
| 2002       | 276,632 (63)                    | 67,701                                  |
| 2003       | 307,407 (62)                    | 79,309                                  |
| 2004       | 327,287 (61)                    | 88,874                                  |
| 2005       | 363,560 (61)                    | 100,470                                 |
| 2006       | 397,698 (62)                    | 106,27                                  |
| 2007       | 430,180 (62)                    | 113,404                                 |
| 2008       | 472,623(62)                     | 128,363                                 |
| 2009       | 507,586(62)                     | 129,117                                 |
| 2010       | 541,932 (61)                    | 154,187                                 |
| 2011       | 566,556 (62)                    | 147,198                                 |

**% Variación en términos reales**

|           |     |      |
|-----------|-----|------|
| 1990-1994 | 73% | -2%  |
| 1995-2000 | 28% | 170% |
| 2001-2006 | 16% | 29%  |
| 2007-2011 | 10% | 9%   |

FUENTE: 5º. Informe de Gobierno, Felipe Calderón

Sin embargo, los gobernadores en muchos casos, utilizaron los recursos del FAEB de forma discrecional, bien para dar canonjías laborales a los trabajadores de la educación, sin que ello tuviera sustento económico o jurídico, o bien se dedicaron a utilizar los recursos federales para propósitos diferentes al gasto educativo.

De acuerdo con el reporte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano de fiscalización del gasto federal, perteneciente a la Cámara de Diputados, los estados han mantenido fuertes irregularidades en el manejo del gasto educativo. Por ejemplo, en el último reporte del trimestre 2012, después de una revisión al 34% de los pagos de nómina, la SEP ubicó inconsistencias en la entrega de recursos a 410 mil maestros de un total de 1.2 millones, entre las que se encuentran casos de docentes que ocupan una cantidad de plazas que superan el número de horas hábiles de un plantel, de profesores con doble asignación salarial en municipios no colindantes y de pagos retroactivos con una diferencia de más de 45 días naturales. Por otro lado, la ASF detectó pagos indebidos a comisionados del SNTE, así como préstamos, bonos o estímulos, compensaciones discrecionales y pagos con destino desconocido. En el Fondo de Aportaciones Múltiples, la ASF detectó manejo de recursos con fines distintos a los previstos en la norma (ASF, 2013).

Igualmente, la ASF reportó informe de 2011 que los gobiernos estatales deberán reintegrar a la Tesorería nacional 10 mil 676.1 millones de pesos por “pagos improcedentes” a comisionados del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a profesores que recibieron estímulos por parte del programa de Carrera Magisterial, “compensaciones discrecionales” y a docentes que no fueron localizados en las visitas realizadas a las escuelas.

En el reporte de 2012 ocurrió algo similar. El reporte que entregaron los estados a la SEP, y esta dependencia, a su vez, a la ASF en 2013, sólo se reconocen en los sistemas educativos estatales 2 mil 923 maestros con comisión sindical. Sin embargo, en un análisis de la información que da la misma SEP en su página de internet, se detectó que hay 22 mil 353 maestros con comisión sindical, la mayoría de los cuales no son reportados por los estados.

Ante la discrecionalidad de los gobernadores, en su Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, la ASF recomienda “racionalizar el número de personal comisionado de las organizaciones sindicales” y revisar el tipo de negociaciones que se realizan con el SNTE en los estados dado que “ocasionan un mayor gasto en el ámbito local”, porque corresponden a acuerdos que realizan después de la negociación federal.

Pese a estas irregularidades, la SEP, de acuerdo con la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, carece de facultades para verificar la veracidad y confiabilidad de la información que le entregan los estados sobre los gastos de nómina que contiene el FAEB. La dependencia reconoce que pese a que se generen “divergencias” e “inconsistencias” la SEP no puede aplicar algún criterio particularista sobre dichas irregularidades y mucho menos interpretar la información que envían los estados. Así, lo único que puede hacer la autoridad educativa federal con respecto a lo que envían las entidades federativas, es recibirlo y reportarlo a la ASF.

Estas irregularidades en donde los gobernadores y el SNTE son los protagonistas, pretendieron subsanarse a partir de enero de 2010, pero ante la falta de una autoridad con capacidad de sanción, el propósito de corrección quedó sin efecto. En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2010 (DOF, 7 de diciembre de 2009) en su artículo 9 numeral IV, con respecto al FAEB, el legislativo instruye a la SEP para que concilie las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y envíe un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre del año; que concilie el número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, así como el número de horas de nivel básico y normal por escuela, con las entidades federativas, determinando aquéllas que cuentan con registro en la misma SEP y las que sólo están registrados en los estados.

Lo más significativo de dicho decreto es que obligó a la SEP a tener un padrón de trabajadores de la educación de las plazas federalizadas o transferidas

por el gobierno federal en 1992 hacia los estados de la República, incluido el Distrito Federal. El Decreto establece, a la letra, que la SEP debe incluir en su página de Internet la información que los estados le remitan con respecto al número y tipo de las plazas docentes, administrativas y directivas existentes, el nombre y la Clave Única de Registro de Población CURP) de quienes las ocupan, así como número de horas de nivel básico y normal, por centros de trabajo. De igual forma, el Decreto obliga a la SEP a publicar en Internet los movimientos que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación; erogaciones realizadas por concepto de servicios personales vinculados a las plazas por centro de trabajo.

Este Decreto también obliga a los gobiernos estatales y a la SEP a informar, publicándolo en la página de Internet, sobre lo que ha sido un gran misterio en el marco de la nómina del personal educativo federalizado: los comisionados sindicales. De acuerdo con el documento en cuestión, las entidades federativas están obligadas a entregar una relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo, identificando el objeto y duración de la comisión; el número y tipo de plaza que ocupan, así como el pago que reciben por concepto de servicios personales, en su caso, y analítico de plazas, tabuladores y catálogos de conceptos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa.

Dicho Decreto también estableció que para evitar el mal uso, el desvío o la incorrecta aplicación de los recursos del FAEB, tanto la SEP como los gobiernos estatales, se sujetarían al Acuerdo 482 de la SEP (DOF 26-02-09), que fundamentalmente establece que los recursos de este fondo no pueden utilizarse para apoyar a secciones sindicales; para pagar plazas con funciones distintas a la educación básica y normal; pagos a dobles plazas en entidades federativas no colindantes; no otorgar licencias con goce de sueldo a trabajadores de la educación que asuman un cargo de elección popular o para atender asuntos particulares.

Asimismo, el Acuerdo 482, señala que la SEP está obligada a conciliar el listado de las nóminas y de los centros de trabajo con la información que proporcionan las entidades federativas. Este acuerdo se complementa con lo

establecido en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, que al referirse a la asignación de recursos federales al FAEB, indica que la distribución a las entidades federativas se hará en función de El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal. Sin embargo, no se habla de sanciones ni responsables por malversación de recursos. Ahí tenemos un gran pendiente.

En el primer padrón elaborado por la SEP, al concluir el año de 2010, se detectó que en promedio se pagan sueldos correspondientes a un millón 978 mil 514 plazas, es decir, se presume una fragmentación de cientos de miles de plazas, pues prácticamente se duplica el número entre las autorizadas y las pagadas. Ocupa el primer lugar el estado de México, que tiene autorizadas solamente 80 mil plazas y paga 245 mil 211. El Distrito Federal es otro caso crítico; si bien en los estados el problema es la opacidad con la que se manejan los fondos los gobiernos estatales, en la ciudad de México ese no es el caso puesto que es la SEP quien tiene directamente a su cargo el control de las escuelas de educación básica y de su personal y sin embargo, también ahí se observó la fragmentación de plazas. Según el registro oficial, existen 57 mil 804 plazas autorizadas, pero se pagan 184 mil 831. En suma, ninguna entidad es ajena a esta situación, aunque existen diferencias respecto a la magnitud que presentan estas anomalías.

Otra anomalía del registro consiste en que ningún estado identificó los pagos por honorarios. Asimismo, en la información que presenta la SEP no se evitó en ninguna entidad federativa el pago de plazas correspondientes a maestros, directivos o administrativos con registros fiscales incompletos, erróneos o dobles. En este marco, de las 32 entidades, sólo dos presentaron la CURP de los trabajadores registrados, como marca la obligación en el decreto. Se trata de Guanajuato y Oaxaca. Sin embargo, en este último estado, todos los datos de la CURP son erróneos. En Coahuila hay más de 44 mil trabajadores cuyo Registro Federal de Causante es erróneo.

También se pudo detectar que se hicieron pagos injustificados y que ningún gobierno estatal tiene un catálogo de centros de trabajo actualizado. Un caso especial es Tamaulipas que presenta un número considerable de centros de

trabajo inexistentes; en tanto que Veracruz informa de centros de trabajo clausurados. Por su parte, Coahuila y Tabasco dan cuenta de una cantidad muy significativa de plazas inexistentes. También, de acuerdo con la información que dio a conocer Mexicanos Primero, hay maestros *teletransportistas*, ya que están en dos entidades simultáneamente que son incompatibles geográficamente para ser atendidas, de los cuales una tercera parte tienen un pie en el Distrito Federal.

Las irregularidades en el Distrito Federal, llaman la atención porque la SEP no transfirió al gobierno del Distrito Federal las escuelas de educación básica y normal ni su plantilla laboral. Es decir, el padrón de maestros en la capital del país debía tener un carácter ejemplar respecto a los listados que entregaron las entidades federativas. Y no fue el caso.

Según el registro de la SEP existen 10 mil comisionados, pero no se especifica el tipo de comisión. Según Mexicanos Primero, hay información que habla de comisiones sindicales, de comisiones educativas, de tipo directivo y de tipo administrativo. De igual forma se advierte un subregistro de comisionados en la información que recopiló la SEP proveniente de los gobiernos estatales. En este rubro sobresalen datos interesantes. En Jalisco hay 487 comisionados en una única plaza; en Durango se presentó información según la cual en ese estado no existe un solo comisionado.

Sin embargo, al cruzar en la base de datos el nombre de dirigentes sindicales y la clave de centros de trabajo donde se encuentran, se hace evidente que si existen comisionados. Es importante señalar que en todo caso no hay claridad en cuanto a la distinción entre comisión y licencia, ni existe congruencia entre la asignación de origen y el destino de la comisión. Así, en general, señala el diagnóstico de *Mexicanos Primero*, no es posible ubicar con precisión dónde se encuentra el maestro comisionado, ni la justificación para que alguien esté comisionado. Esta figura, se advierte en el registro, no fue conceptualizada por igual en las entidades. Peor aún, los gobiernos estatales, no proporcionaron la información completa conforme a lo requerido por el Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, por lo que los datos sobre los comisionados no son confiables.

Al respecto, el entonces secretario ejecutivo del SNTE, Rafael Ochoa Guzmán, declaró en febrero de 2009 que las reglas para habilitar comisionados sindicales no son claras, por lo que dijo que estaban en pláticas con la SEP para cambiarlas y no para cancelar apoyos a los maestros sindicalizados que tienen que pasar por una comisión. Asimismo se dijo alarmado porque la SEP no contara con una base de datos completa. También afirmó que maestros comisionados existen tanto en los gobiernos estatales, las diferentes dependencias de gobierno y hasta en los partidos políticos. Ante ello, aseguró que la dirigencia sindical había solicitado a la SEP que demostrara en dónde están todos los comisionados para que todos salgamos de dudas (El Universal, 21 de febrero de 2009).

Pero ¿cómo llegamos a esta situación? ¿Por qué se tuvo obligar a la SEP y a los gobiernos estatales a dar información de un padrón que, en teoría, tendría que haberse obtenido de manera automática? Desde el inicio de la descentralización educativa, la Secretaría de Hacienda y la SEP, para evitar conflictos políticos y administrativos señalaron que al transferirse los recursos federales a los estados, éstos se convertían en estatales. Con ello, dieron pie al desvío de esos recursos porque se constituyeron en la partida más importante de los gobiernos de los estados, pues representa en la mayoría de los casos cerca de la mitad de lo que gasta un gobernador.

También se llega a esta situación porque con la descentralización educativa, el SNTE, en términos políticos se hizo más autónomo del gobierno federal y de los gobernadores, situación que se afianzó con la alternancia en la presidencia en el 2000, de forma que si antes el titular del Ejecutivo tenía el control de facto sobre los liderazgos nacionales del sindicato magisterial, eso se acaba con la llegada de Vicente Fox.

Al mismo tiempo, los dirigentes seccionales en general tienen más independencia del comité nacional y de los gobernadores, lo cual genera acuerdos políticos tanto a nivel nacional como estatal para utilizar las plazas como moneda de cambio entre los liderazgos sindicales, lo cual, a su vez, requiere opacidad, porque es sabido que los líderes nacionales, seccionales y delegacionales del SNTE tienen una base datos completa de las plazas y los nombres de quienes las

ocupan, pero no comparten esa información porque no son sujetos obligados de las leyes de transparencia y porque la secrecía favorece sus intereses político-electorales y sus derivaciones en el ámbito de la administración del sistema educativo en todo el país.

En buena medida, las irregularidades que se registran en diversas entidades del país, son producto de la debilidad de los gobiernos estatales frente al peso laboral y político del sindicato magisterial. De hecho, desde la creación de la Conago, se han impulsado acuerdos para atenuar esta asimetría entre autoridades y sindicato. Así, esta organización de gobernadores en mayo de 2007, a propósito de la firma del Alianza para la Calidad de la Educación, acordaron cuatro puntos que fortalecerían el papel de la autoridad en materia educativa: 1) elaboración de un nuevo Acuerdo Nacional para la Educación; 2) abatimiento de los rezagos educativos; 3) políticas públicas para elevar la calidad educativa; y 4) negociación salarial única.

# **Capítulo 3**

## **Las dimensiones del rezago en la calidad educativa**

El problema es “la creciente tendencia a considerar la educación como un producto antes que como un proceso”.

Edward D. Myers

La educación permite a un país incorporarse al movimiento en el mundo, ingresar en los distintos mercados, crearse y recrearse de modo competitivo, generar fuentes de empleo calificado, abrir fábricas con tecnologías de avanzada y tener una mejor sociedad una sociedad educada.

Es el derecho de alcanzar la plenitud propia por obra del aprendizaje significativo y continuado. Sin educación de calidad, las generaciones presentes y futuras están condenadas a topar con un enorme muro, con graves barreras para gozar de salud, ejercer la ciudadanía, asumir empleos bien remunerados y productivos, en fin, para consolidar un entorno social donde prime la seguridad, la corresponsabilidad, la confianza mutua y el Estado de Derecho... donde la democracia pueda consolidarse”.(Contra la pared, 2009: 5).

Durante mucho tiempo el sistema mexicano se redujo a una forma clara de expansión, pero no hubo un desarrollo que asegurara la debida evaluación y crítica de lo realizado.. creció dominado por la inercia de las rutinas y los hábitos consagrados por la tradición.. condenado a la clausura de una perspectiva de innovación.

Desde principios del siglo XX en la época del porfiriato, la educación básica contemplaba un espacio temporal de dos a tres años, en donde los niños aprendían a hablar, leer y escribir en español, así como las operaciones elementales de cálculo.

A partir de 1922 y hasta 1934, Don José Vasconcelos se encarga del sistema educativo y divide la primaria dos niveles, el elemental, con una duración de cuatro años y el superior, con dos. En el nivel elemental se introdujeron conceptos nacionalistas como el amor a la patria, la contribución al progreso del país, así como de desarrollo humano (físico, estético y moral) y la importancia de los logros materiales, posibilitados por las ocupaciones futuras y acordes con sus entornos físico, social y económico, pero sin llegar a ninguna especialización,

mientras que en el nivel de primaria superior se ofrecían las mismas bases nacionalistas y humanistas, pero con cierto grado de especialización.

Para 1934 y hasta 1944, Don Jesús Silva Herzog, como subsecretario de Educación Pública, en el período de Narciso Bassols y con ciertas tendencias socialistas, se apostó por la cobertura más que por la consistencia y se vieron nacer centenares de escuelas primarias tanto en el medio rural como en el ciudadano. Se alejaban del modelo elitista y minoritario del porfiriato.. en contrapartida y jaque, la baja preparación de los maestros, aunado a la necesidad de los estudiantes de repartir su tiempo entre sus fuentes de empleo y la escuela, así como una laxitud disciplinaria y poco apego a las currículas, fueron las causas de la baja calidad según el analista José Iturriaga. (Iturriaga: 1951:181 Citado en Ornelas: 2009:170).

Con Torres Bodet a la cabeza, el sistema se dividió en dos etapas, la primera de 1944 a 1959, en donde se puso énfasis en la educación de seis años, con un solo programa unificado, que diera fuerza y compactación al estado nacional, promoviendo actitudes de solidaridad y responsabilidad colectiva, que desembocaran en la unidad y superación del pueblo. Y la segunda, de 1960 a 1972, en donde se otorgaba importancia a la figura del estudiante, pretendiendo que los conocimientos adquiridos en las escuelas, permitieran a los niños una formación que les concediera una mejor comprensión de la vida cotidiana, de la investigación, la observación y el correlacionamiento causa-efecto; asimismo, tenía por objetivo, la aplicación de los conocimientos para la resolución de problemas, el uso de sus manos en el trabajo y el desarrollo de formas de civilidad enfocadas en el servicio a los demás, así como el conocimiento de sus derechos y obligaciones, para exigencia y cumplimiento respectivamente (Consejo Nacional Técnico de la Educación: 1973. (En Ornelas: 2011: 144-146)

A partir de los cincuentas se privilegiaban el contexto diferenciado y estable como causal de mejora educativa, empero, la crítica siempre se ha mostrado desfavorable y sólo en ciertos trabajos, se menciona a la política global del sistema educativo como causa principal de tal desmerecimiento, en la mayoría el énfasis se coloca en la formación docente.

Es desde fines de los 70's que comienza el auge por la "administración centrada en la escuela", que considera la relevancia de factores adicionales en las escuelas, tales como la rendición de cuentas y la transparencia; la participación ciudadana a través de consolidación de redes y la necesidad de llevar a cabo procesos de gestión más flexibles.

Esta corriente ponía énfasis en el peso de las variables socioeconómicas en el rendimiento de los alumnos y por tanto, de las escuelas; implicaba generar valor adicional a través de la recuperación de factores que incidieran en el incremento de logros surgidos de procesos emanados de su interior.

Para la década de los 80's se intentó difundir la idea de que, el sistema educativo o lo que es lo mismo, las escuelas, influían en las condiciones culturales de los alumnos y podían hacerlo sobre el resultado final del proceso educativo y/o el rendimiento del estudiante, haciendo ajenas las condiciones socioeconómicas de origen.

El hincapié se colocó en la identificación de procesos como base de mejora (desarrollo del profesorado, grado de involucramiento de las decisiones centrales; estrategias de coordinación y trabajo colegiado, entre otros).

Los 90's destacan la llamada "gestión basada en el centro" o la "administración centrada en la escuela" en donde se coloca la atención sobre la alteración de las variables asociadas a resultados y desde sus propuestas y la actuación de sus miembros. Ya sean variables de origen (relacionadas con el nivel socioeconómico de los alumnos); las de naturaleza curricular (estructuración, transmisión y recepción del conocimiento) y las de organización y gestión escolares (manejo adecuado de la coordinación y estructura del trabajo al interior de la escuela).

No es novedad que la literatura sobre la calidad de la educación haya puesto desde hace un buen rato énfasis sobre la mala calidad de la educación en nuestro país. Obras como "La catástrofe silenciosa" de Gilberto Guevara (1992) y "Educación para una economía competitiva" de Guillermo Trejo (1992), así como en la documentación gubernamental oficial como el "Programa para la Modernización educativa 1989-1994" y el "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte: 1984-1988", son clara evidencia de tal fenómeno.

Algunos ejes sobre los que se asienta la dicha “mala calidad educativa” discurren sobre aspectos perceptibles no acotados, que han invitado a la promoción de políticas bien intencionadas, pero sin resultados halagüeños. Las crisis en las sociedades modernas provocan la exigencia del sistema educativo en todo tiempo y lugar, por tanto, el crecimiento de tal sistema no deviene casualmente, pero sí de manera circunstancial.

Algunos de los puntos más acotados hacen referencia a problemáticas:

De carácter instrumental: El crecimiento promovido por la industrialización, retroalimentó durante mucho tiempo el sistema educativo, sin embargo, encontró sus vacíos a raíz de las explosiones sociales de los setentas y las limitaciones internas del mismo, el fracaso de la educación como instrumento de promoción social y como medio de democratización; adicionalmente la subordinación del sistema escolar al mercado, la ausencia de fines sociales específicos de carácter nacional y democrático que ofrecieran derroteros a la acción educativa; la laxitud con la que se expandieron y diversificaron las instituciones privadas improvisadas; la uniformidad y obsolescencia del currículo, así como la ausencia de criterios prospectivos que tendieran a preparar a las nuevas generaciones para afrontar las exigencias cognoscitivas y morales de la sociedad mundial; el estrecho pragmatismo de los docentes; la distribución desigual de los insumos en las escuelas, la inequidad con relación a la infraestructura entre las escuelas y docentes menos calificados, así como la manera en que se asignan actualmente los recursos, con un margen de maniobra muy limitado para mejorar la infraestructura escolar, la baja inversión en infraestructura escolar y materiales educativos, etc. son solo algunos de los problemas de carácter instrumental, que emparejados con otros no menores, tales como la burocratización, el carácter corporativo y clientelar con que opera el sistema, la ausencia de una planeación efectiva que dé pie a un proyecto nacional; la nula retroalimentación entre niveles, la duplicidad y superposición institucional, entre seguramente muchos otros, estigmatizan la compleja situación de la educación en nuestro país.

De las oportunidades de trabajo: Otra barrera son las reducidas oportunidades de trabajo estable, remunerado y satisfactorio. Sin suficiente

educación no hay oferta de contratación regular. La poca escolaridad y baja calidad en los aprendizajes, bloquea o distorsiona la cadena virtuosa del emprendimiento, la generación de nuevas empresas y la consolidación de beneficios sociales, las personas de menor escolaridad y bajo aprovechamiento educativo se topan con el riesgo constante del empobrecimiento, pues típicamente su ingreso será pequeño y deberán aplicarlo de inmediato a las necesidades básicas, sin posibilidades de crecer como verdadero patrimonio".(Mexicanos Primero, 2009: 7).

De la inseguridad: Aunado a los factores anteriores, se hace evidente un problema de peso considerable en nuestro país: la inseguridad. Los niños y jóvenes que no están en la escuela son poblaciones de alto riesgo para el abuso y el maltrato intrafamiliar, callejero o laboral, pues la red de adhesión de la escuela ya no es efectiva para ellos. Los mexicanos menos educados están más expuestos al robo y al asalto, porque no tienen acceso a seguridad adicional y es probable que el despojo quede impune; con asimetría de información, tienen poca confianza en la denuncia y pocos medios para exigir eficazmente la procuración de justicia, se dan condiciones de abuso físico, emocional y violencia de manera frecuente.

De la formación de redes delincuenciales: Consecuentemente la baja calidad educativa y las escasas posibilidades de continuar estudiando favorecen el reclutamiento al crimen. No sorprende a nadie descubrir una escolaridad discreta y generalizada entre los operadores del narcotráfico y la delincuencia, que asumen el riesgo al no contar con otras opciones para valerse por sí mismos. La escuela no está logrando revertir la prioridad de patrones de convivencia abusiva o del uso de la violencia como vía de procesar el conflicto. El reconocimiento de las normas y las instituciones no se ve ratificado por las actividades escolares, pues en todos los ámbitos es más reconocido un nivel económico alto a las procedencias de los recursos característicos de dicho nivel.

De la corrupción: Afirmando lo anterior la deficiente educación de las personas encargadas de los propios sistemas de seguridad y procuración de justicia, provocan que estos sean ineficientes y corruptos. Según la Auditoría

Superior de la Federación, solo tres de cada diez policías estatales, municipales y custodios en el país cuentan con escolaridad superior a secundaria; uno de cada cinco no concluyó la primaria. Además de los niveles jerárquicos medios y altos de las entidades de procuración de justicia, quienes gozan de impunidad y contra quienes las leyes son aplicadas discrecionalmente.

De la reproducción sistémica de la pobreza: Estructuralmente visto, el sistema no está garantizando que la escuela misma no sea un factor de transmisión intergeneracional de la pobreza. Se ha convertido al subsidio en una constante indispensable, en lugar de ocupar el lugar paliativo que le correspondería y con la reincidente idea errónea de que es este el mejor combate a la pobreza. El asistencialismo provoca dependencia y reproduce los esquemas de pobreza, desconoce la dignidad y la eficacia de la educación.

Cerrar estas heridas entre estratos, equivale a decir que la educación en México no transforma a la sociedad, sino que reproduce la desigualdad que existe. Es un problema técnico, político y cultural, de tal suerte que el asunto del acceso, la permanencia y los resultados retornan a la cuestión social y el sistema educativo queda como colaborador de tal reproducción.

De las diferencias ideológicas de origen: Además de desmotivar el respeto por la diversidad en contrapartida con la *inequidad ofensiva y detestable*, haciendo énfasis en que en México, se insiste, la escuela no transforma a la sociedad, sino que reproduce la desigualdad del origen; el peso del contexto prevalece sobre la intervención educativa y se desatienden o inhiben los factores que favorecen los resultados equivalentes, dicho de otra manera, son los niños los que llevan las diferencias de capital cultural de sus hogares.

De la salud: Otro de los pilares afectados, es el de régimen de salud, pues como ejemplo las madres con baja escolaridad tienen dificultades con el control reproductivo, espaciamiento de los nacimientos, atención prenatal, el cumplimiento de los esquemas de vacunación y la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el SIDA; las mujeres menos educadas presentan una situación más vulnerable y de peor salud física y mental, comparadas con aquellas en condiciones de mayor educación.

“Sin una mejora educativa, la creciente complejidad y aumento en el gasto de atención prioritaria que coordina la Secretaría de Salud tiene pocas posibilidades de abonar verdaderamente a favor de las poblaciones vulnerables de México” (Mexicanos Primero, 2009: 8).

Del manejo ideológico: Sin educación de calidad se condiciona los jóvenes y niños para que su presencia como ciudadanos reproduzca sistemas políticos corruptos y excluyentes. La baja escolaridad forja alianzas con la participación mínima, acumulativa y proclive a la extorsión, en la cual las masas son juguetes de líderes corruptos, que invitan con el mismo fervor a destruir, difamar, delinquir, que a teatralizar con el ejercicio democrático del voto o del apoyo prometido. De manera frecuente, los agremiados a un sindicato reconocen los abusos y excesos de sus jefes gremiales, tras la cortina sostenida con “premios” disfrazados de bonos, incrementos salariales ínfimos, prestaciones de apariencia apabullante, disipan el autoritarismo, la opacidad y clientelismo..y disculpan su animadversión personal en beneficio grupal impoluto y manejable, que en el marco no alcanza para obtener oportunidades salariales significativas o en la distribución meritocrática de servicios en favor del Estado.

De las consecuencias de la inequidad de acceso: las diferencias en el acceso, trayectoria, egreso y resultados educativos que separan a distintos grupos de población vulneran el derecho a una educación de calidad. Hay caminos que dividen a minorías con trayectorias completas y exitosas y, lamentablemente, mayorías sin ellas; aquellos que dividen estratos educativos por condición de salud, pertenencia étnica, densidad y aislamiento de la población, modalidad, sostenimiento, en donde y de nuevo, no hay resultados equitativos; las que dividen las prácticas, por un lado, y el logro, por otro ya sea entre estados, entre transferencias condicionadas y éxito educativo, entre condición vigente y tareas asignadas a los maestros.

De las Evaluaciones: Por otra parte, y de acuerdo a los resultados obtenidos de las evaluaciones nacionales e internacionales, los obstáculos principales, ligados a una escolaridad incompleta o de baja calidad son los bajos resultados continuos, el rezago y abandono de los alumnos, las

descompensaciones de tiempo y adquisición de conocimientos que provoca la merma ofrecida por la educación básica a los niveles superiores, que no alcanzan a propiciar nuevos niveles de logro, considerando que mucha energía personal y colectiva se emplea para compensar y adquirir, tardíamente, lo que debiera haberse ya concretado como aprendizaje en la educación básica. El tránsito accidentado, con la repetición de grados escolares, ni mejora el desempeño ni disminuye las posibilidades de deserción.

Además de que se abre una brecha entre aquellos que tienen una *trayectoria completa y exitosa*, con el foco puesto en que solo la mitad de los mexicanos puede aspirar a llegar al bachillerato a los 15 años en cada generación de tercero de secundaria y aquellos que, siendo más de la mitad, no logran los aprendizajes esperados.

De ninguna manera se trata de una relación lineal causa-consecuencia, contrariamente, dada la multirrelacionalidad del hecho, la complejidad es por demás alta como se enfatizó anteriormente, empero, la calidad es empatada de manera consensual con el rendimiento escolar, a través de la evaluación, los índices de reprobación, de deserción y la eficiencia terminal.

En México nunca ha habido una “educación con buena calidad”, salvo en el imaginario colectivo y añorante que haría suponer que en algún momento histórico se observó tal presencia. Por ejemplo, la eficiencia terminal promedio reportada de 1976 a 1990 según los datos obtenidos de Hayashi (1992), pasó de 42.6 a 57.1% en el nivel primaria y de 70.7 a 73.0% en educación secundaria; el índice de reprobación en el nivel primaria se mantuvo en el 10.3% mientras que en el nivel secundaria se elevó ligeramente al pasar de 27.3 a 27.7%; y finalmente, el índice de deserción bajó de 8.7 a 5.3% en primaria, y en secundaria de 11.1 a 9.5%, lo que sugiere una mayor absorción y retención de los alumnos en el Sistema Educativo a lo largo de 15 años.

**Tabla N° 7**  
**Niveles de reprobación, deserción y eficiencia terminal**  
**en la educación básica (1976-1991)**

| <i>AÑO</i> | <i>NIVEL EDUCATIVO</i> | <i>REPROBACIÓN</i> | <i>DESERCIÓN</i> | <i>EFICIENCIA TERMINAL</i> |
|------------|------------------------|--------------------|------------------|----------------------------|
| 1976       | Primaria               | 10.3               | 8.7              | 42.6                       |
|            | Secundaria             | 27.3               | 11.1             | 70.7                       |
| 1981       | Primaria               | 11.1               | 7.2              | 49.7                       |
|            | Secundaria             | 29.3               | 10.5             | 75.0                       |
| 1991       | Primaria               | 10.3               | 5.3              | 57.1                       |
|            | Secundaria             | 27.7               | 9.5              | 73.0                       |

**FUENTE:** Laureano Hayashi, La educación mexicana en cifras. 1992. El Nacional, México. En Omelas, 2009: 172.

Años después en 1983 y a petición del presidente Carlos Salinas, se efectuó un estudio a cargo de Gilberto Guevara, mismo que se llevó al cabo en el Estado de Aguascalientes por la Delegación Regional de la SEP y por la Universidad Autónoma de Aguascalientes; se aplicó un examen de conocimientos a una muestra de 3260 alumnos repartidos en 113 grupos de grados pares de primaria, separando escuelas rurales de urbanas, públicas de privadas, federales de estatales y completas de no completas. Partió de los objetivos señalados en Español, Matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales (aunque a los alumnos de 2° y 4°, sólo se les aplicaron las de Matemáticas y Español), los resultados ofrecidos indicaron que el 73.3% de segundo grado; 66.4% de los de cuarto grado y 84.1% de los de sexto grado, REPROBARON. Encontrando lugar en la escala más baja los alumnos de escuelas incompletas públicas y rurales.

Un estudio adicional, encabezado por Sylvia Schmelkes en el estado de Puebla, resultó aún más completo que el anteriormente descrito, pues contenía perfiles socioeconómicos de las zonas en donde se localizan las escuelas, de acuerdo a criterios regionales y divididos en Zona Urbana de clase media; Zona Urbana marginal; Zona Rural desarrollada; Zona Rural marginal e Indígena, así como por estratos sociales (Schmelkes, 1993).

Con una subdivisión referida a los aspectos de la oferta educativa tales como: recursos materiales, organización de las escuelas, plantilla docente y la supervisión que realizan las autoridades. Lo que es más destacable, desarrolló un análisis estadístico y conceptual de los factores de la demanda de educación, esto es, los rasgos sociales y económicos de las poblaciones encuestadas, sus grados de salud, nutrición, acceso a bienes materiales, características de la familia y la escuela, así como el capital cultural de los sujetos muestra.

La investigación tomó muestras representativas de 77 escuelas en cinco zonas; 413 docentes participantes de la encuesta y 178 participantes de entrevistas; se aplicó un cuestionario a 1208 alumnos de cuarto grado y a 1071 de sexto, así como la aplicación de una entrevista a 743 padres de familia. Asimismo, participaron 152 informantes calificados de las escuelas y 128 de las comunidades. Se hicieron pruebas piloto de los instrumentos y se efectuó un escrutinio riguroso de los materiales escolares, entrevistas profundas con padres de familia, maestros, inspectores y el cuestionario fue varias veces revisado por expertos, funcionarios de la SEP y maestros en ejercicio.

Las pruebas se basaron en el currículum oficial, pero el objetivo era detectar la contribución de las escuelas para reproducir lo que se denominó “competencias para la vida”, con lo que medían habilidades de comunicación (interpretación de imágenes, traducción entre lenguajes [de las matemáticas a la explicación en las palabras del alumno, comprensión de la información escrita; organización, elaboración y discriminación de la información, así como la expresión escrita y descripción del contexto]) y la competencia para el uso funcional de las matemáticas (procesos de información, lectura de lenguajes simbólicos, discriminación y sinonimias y traducción del español al lenguaje matemático) así como competencias para la preservación de la salud y protección al medio ambiente. (Ornelas, 2009:241).

La prueba se realizó a niños de cuarto y sexto grados, en el ciclo 1991-1992 y los resultados coincidieron con los anteriormente expuestos por Gilberto Guevara.

En este examen aplicado a nivel nacional en una muestra de 3248 alumnos de sexto grado de primaria en 175 grupos, con una clasificación derivada del tipo de control y financiamiento; y con preguntas de opción múltiple extraídas de los objetivos y programas de los libros de texto de 1° y 5°, evidenciaron un promedio de 4.83 pts. en escala de 10, mientras que en las escuelas privadas, el resultado fue de 6.55 pts. en escala de 10 promedio. (Guevara. 1991. En Ornelas: 2009: 174)

En cuarto grado sólo el 6% de los alumnos obtuvo arriba de 7 pts. y sólo 15% de los de sexto, aprobó con una calificación semejante. Estos porcentajes se ubicaron en la zona urbana de clase media.

**Tabla N° 8**  
**Prueba de competencia para la vida. Puebla, 1992**  
**(Porcentaje de aciertos)**

| Área         | Grado       |        | Z.Uclase<br>media | Z.Urbana<br>marginal | Zona rural<br>desarrollada | Z.Rural<br>marginal | Zona<br>indígena | Promedio |      |
|--------------|-------------|--------|-------------------|----------------------|----------------------------|---------------------|------------------|----------|------|
| Comunicación | CUARTO      | Media  | 49.9              | 27.2                 | 26.8                       | 25.9                | 28.6             | 34.0     |      |
|              |             | > 70%  | 15.8              | 3.9                  | 0.8                        | 0.0                 | 2.3              | 6.3      |      |
|              | SEXTO       | Media  | 65.1              | 41.4                 | 41.8                       | 41.8                | 39.7             | 50.0     |      |
|              |             | > 70%  | 37.9              | 4.1                  | 3.3                        | 7.2                 | 5.4              | 15.6     |      |
|              | Matemáticas | CUARTO | Media             | 36.7                 | 22.5                       | 21.6                | 20.0             | 25.7     | 27.0 |
|              |             |        | > 70%             | 1.9                  | 0.0                        | 0.4                 | 0.0              | 2.3      | 0.9  |
| SEXTO        |             | Media  | 30.0              | 18.9                 | 19.7                       | 18.1                | 15.8             | 23.0     |      |
|              |             | > 70%  | 0.6               | 0.0                  | 0.0                        | 0.0                 | 0.0              | 0.2      |      |

**FUENTE:** Sylvia Schmelkes (coord.), La calidad de la educación primaria: Estudio en cinco regiones de Puebla, México, Centro de Estudios Educativos, 1993.

Ambos estudios mostraron que 84 de cada 100 niños reprobaban al concluir la primaria y entre materias el resultado fue similar, salvo en Ciencias Naturales, en donde más del 50% de los alumnos aprobaron en el estado de Aguascalientes.

Las cifras oficiales indicaban que el sistema había elevado su eficiencia terminal, es decir, más niños aprobaron los cursos y permanecieron más ciclos en la escuela, empero los estudios mencionados pusieron en tela de juicio tal premisa, porque argumentaban que es diferente un aumento en la eficiencia terminal a elevar la calidad educativa, pues por principio, las evaluaciones fueron realizadas bajo la discrecionalidad del profesor y por tanto, con resultados tan dispares como inciertos. Los alumnos eran promovidos sin la certidumbre de que poseen los conocimientos necesarios y/o requisitados.

Adicionalmente se consideraron algunas aristas, que a la par de la problemática anteriormente descrita, posibilitarían cierta influencia:

a) La crisis económica: sin embargo, los alumnos muestra cursaron de 1° a 5° durante los años de bonanza petrolera y un relativo incremento de recursos a la educación, con lo que se descartó el binomio de confluencia economía nacional – calidad.

b) La confiabilidad de los instrumentos de medición: En el análisis de Gilberto Guevara se hizo tal cuestionamiento por su confiabilidad estadística (veracidad en el qué y el nivel de confianza ofrecido por dichos instrumentos) y por otra parte, la irrepetibilidad de la prueba, que hacía imposible la comparación de universos en tiempos diferidos; no tenía grupos de control, ni análisis de varianza, empero, el análisis de Sylvia Schmelkes en el estado de Puebla, si contenía estos elementos y ofreció resultados similares.. más de la mitad de los alumnos reprobaron.

c) El desconocimiento de las pruebas estandarizadas por parte de los alumnos y ante la presencia de persona ajenas a su aula: Se consideró como una posibilidad, más no modificaría sustancialmente los resultados.

d) El currículum entendido como los objetivos, los materiales, los textos, rebasa la capacidad de los alumnos: la propuesta consecuente radicaba en el retorno a lo básico, y entonces sí, se recuperaría el nivel de aprendizaje.. aseveración minimalista altamente cuestionada por los estudiosos del tema. De manera adicional, y como parte de una objetivación del sentido laboral nacional e internacional de la educación, se observó que los contenidos del mismo resultan

obsoletos e irrelevantes para cuestiones prácticas, lo que postra en franca desventaja a los estudiantes en un breve futuro y pone mayor presión al sistema educativo.

Los resultados de aprendizaje relevante fueron muy bajos, tanto así, que no era posible afirmar que la educación primaria en las zonas estudiadas estuviera egresando alfabetas funcionales. La distribución de la calidad en la educación primaria se dio de manera polarizada entre la zona urbana de clase media y las demás regiones.

Algunos descubrimientos adicionales indicaron a los investigadores que había factores que incidían en la diferenciación de una escuela “buena” a una “mala”, tales como:

Del lado de la oferta: el maestro como factor crucial, sus calificaciones, actividades y actitudes hacia el trabajo, lo que explica los mejores resultados de la zona indígena que en la zona rural marginal, aunque sea por poco.

Del lado de la demanda: el capital cultural y las aspiraciones de la familia son tal vez los factores que inciden en la calidad educativa. Los investigadores identificaron la mejor de la peor escuela en la zona urbana de clase media y encontraron que:

**Tabla N° 9**  
**Diferencias entre buenas y malas escuelas en zonas urbanas**

| <i>ZONA URBANA DE CLASE MEDIA</i>   |  |
|---|--|
| <i>ESCUELA BUENA</i>  | <i>ESCUELA MALA</i>  |
| Ayudan a sus hijos con las tareas.  | Los alumnos no reciben ayuda.  |
| Las expectativas de los padres para con sus hijos son de nivel universitario.                                 | Los padres consideran que sus hijos estudiarán una carrera técnica, terminarán la secundaria y en algunos casos llegarán a la universidad. |
| Las expectativas laborales a nivel profesional, que consigan trabajo en oficinas, comercios o fueran médicos. | Los estudiantes leen sus libros de texto y pasquines, algunos leen la Biblia y otros cuentan con libros para colorear.                     |
| Los estudiantes leen periódicos, literatura infantil y enciclopedias.   |  |

Mientras que en la zona indígena, se explica el lado de la oferta y su entorno, encontrando que:

**Tabla N° 10**  
**Diferencias entre buenas y malas escuelas en zonas indígenas**

| <i>ZONA INDÍGENA</i>  |  |
|---|--|
| <i>ESCUELA BUENA</i>  | <i>ESCUELA MALA</i>  |
| <p>Hay uno o dos maestros, incluyendo al Director, que tiene un grupo a su cargo; el maestro trabaja con primero y segundo grados, mientras que el Directora trabaja con alumnos de tercero a sexto grados.<br/>Hay 43 alumnos.<br/>El 100% de los alumnos son bilingües.</p> | <p>Hay seis maestros (dos hombres y cuatro mujeres). Uno para cada grado.<br/>Hay 150 alumnos.<br/>El 20% de los alumnos son bilingües, el resto no habla español.</p> |

Lo que contradijo a los expertos en educación indígena que aseveraban que retrasar la enseñanza del español era mejor.

Sylvia Schmelkes, lo mismo que Martínez Rizo y Muñoz Ulloa, llegó a la conclusión de que: “el sistema educativo, en su operación natural, ofrece una educación pobre precisamente en aquellas situaciones en las que las condiciones de la demanda son más desfavorables. La falta de capacidad por parte de las comunidades y de los padres de exigir servicios educativos de mejor calidad, que se da sobre todo en la mayoría de estos contextos, cierra el círculo vicioso: la calidad pobre de la educación ofrecida carece de puntos de referencia y de precisiones hacia su mejoramiento”. (Ornelas: 2009: 244)

En 2006, en el país había 28,355.7 miles de personas en edad de cursar la educación básica (3 a 14 años), de los cuales el Sistema Educativo Nacional (SEN) absorbió al 88.6% (25,131.8 miles de estudiantes), y quedaron sin ingresar al servicio educativo 3,223.9 miles (11.4% de los niños y jóvenes en edad de cursar la educación básica), los cuales en su mayoría habitaban en localidades aisladas y de difícil acceso, en campamentos de jornaleros agrícolas migrantes, en

zonas urbano-marginadas, o bien eran niños que vivían en situación de calle que no se incorporaron al SEN. (RRC: 2011).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se afirma que la cobertura de la educación básica presenta diferencias por nivel educativo: en preescolar es de 66.9%; en primaria, de 94.1%, y en secundaria, de 87%, siendo dicha cobertura desigual e inequitativa entre regiones y grupos de población. (RRC: 2011).

En dicho documento, se reconoce que gran parte de la población no tiene oportunidad de acceder a una educación “de calidad”. En 2006, el 49.8% de las 214.4 miles de escuelas de educación básica era multigrado; en su mayoría, los alumnos de estos planteles tienen una comprensión de lectura deficiente por razones obvias; el 30.4% de las escuelas de educación básica era de organización incompleta, esto es, ofrecían al menos un grado escolar sin completar los grados que integraban el nivel educativo (tres para preescolar, seis para primaria, y tres para secundaria).(RRC: 2011).

En materia de infraestructura educativa, el PND afirma que existen atrasos y desigualdades... el 14% de las primarias presenta cuarteaduras en sus edificaciones; en secundaria sólo el 50% de los planteles se encuentra en nivel óptimo, en el caso de las telesecundarias, 4 de cada 10 cuentan con salón de cómputo y biblioteca, y la proporción de escuelas con laboratorios de física, química y biología es todavía menor.(RRC: 2011).

Hay una diferencia de tres puntos y medio entre hombres y mujeres, ya que los primeros alcanzan una tasa de 94.4 por ciento y las segundas sólo 91.9; la brecha se mantiene en 3.5 desde 2000, pero tiene que ver con cambios generacionales.

Mientras que en el grupo de 60 años o más son analfabetas 9.9 por ciento de hombres contra 15.3 de mujeres, es decir, una brecha de 5 puntos, esa diferencia se reduce a 2.5 en el grupo entre 45 y 59 años, y a 0.8 entre 35 y 44.

Después la tendencia se revierte, pues 25 a 34 años ya hay más analfabetas hombres, 1.8, que mujeres, sólo 1.4, y en el grupo de 15 a 24 años son 1.2 por ciento de hombres y sólo 0.8 de mujeres.

En este contexto, la Ley General de Educación estableció las bases y principios que regirían la política educativa en el país, entre las que sobresale la obligación del Estado de proporcionar educación básica con las adecuaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de los diversos grupos indígenas del país, de la población rural dispersa y de los grupos migratorios, con el fin de proporcionar la igualdad de oportunidades en el acceso para que toda la población pudiera cursar la educación básica.

Al respecto, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se definieron las funciones de la SEP como responsable de la política educativa nacional, entre las que sobresalen las de organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza preescolar, primaria y secundaria y asegurar que se cumplan las disposiciones constitucionales relativas a esos niveles educativos. (RRC: 2011).

Por su parte, para el año 2010, el estudio denominado “Brechas” dio a conocer su IDEI (Índice de Desempeño Educativo Incluyente en los Estados) que registra el esfuerzo que los estados realizan por mejorar las condiciones de *inclusión y calidad educativas*; y presenta los valores observados contrastados con los que la entidad debería alcanzar de acuerdo a su contexto socioeducativo.

La finalidad del índice es dotar a la ciudadanía de una herramienta de activación y exigencia, sin recomendaciones vistosas ni inmediatas, teniendo muy presente que el hecho de que un Estado alcance un desempeño relativamente alto no significa que es un sistema altamente efectivo, por el contrario, si se compara con otros países de contextos socioeducativos semejantes estos desempeños son malos o mediocres. (Mexicanos Primero, 2010: 14).

**Tabla N° 11**  
**Índice de desempeño educativo incluyente (IDEI) en los estados**

| ESTADO                    | Prim. | Sec. | ESTADO                    | Prim. | Sec. | ESTADO                | Prim. | Sec. | ESTADO                    | Prim. | Sec. |
|---------------------------|-------|------|---------------------------|-------|------|-----------------------|-------|------|---------------------------|-------|------|
| Nuevo León                | 1     | 2    | Hidalgo                   | 9     | 1    | Veracruz              | 17    | 21   | México                    | 25    | 12   |
| Puebla                    | 2     | 7    | Sinaloa                   | 10    | 13   | Quintana Roo          | 18    | 23   | Guerrero                  | 26    | 29   |
| Sonora                    | 3     | 10   | Durango                   | 11    | 15   | Coahuila              | 19    | 14   | Colima                    | 27    | 19   |
| Zacatecas                 | 4     | 4    | Tlaxcala                  | 12    | 11   | Chihuahua             | 20    | 18   | Morelos                   | 28    | 25   |
| Aguascalientes            | 5     | 5    | Jalisco                   | 13    | 24   | San Luis Potosí       | 21    | 20   | Tamaulipas                | 29    | 30   |
| Yucatán                   | 6     | 17   | Nayarit                   | 14    | 9    | Campeche              | 22    | 28   | Chiapas                   | 30    | 16   |
| Guanajuato                | 7     | 3    | Distrito Federal          | 15    | 8    | Tabasco               | 23    | 27   | Michoacán                 | 31    | 32   |
| Querétaro                 | 8     | 6    | Baja California Sur       | 16    | 22   | Baja California       | 24    | 26   | Oaxaca                    | 32    | 31   |
| <b>Desempeño MUY ALTO</b> |       |      |                           |       |      |                       |       |      |                           |       |      |
| <b>Desempeño ALTO</b>     |       |      | <b>Desempeño ESPERADO</b> |       |      | <b>Desempeño BAJO</b> |       |      | <b>Desempeño MUY BAJO</b> |       |      |

**FUENTE:** Elaboración propia con base en los datos ofrecidos por Mexicanos Primero, 2010.

Adicionalmente a lo anterior se han implementado evaluaciones diversas que contribuyen a la confirmación de resultados de acuerdo a los niveles y esferas de aplicación son operadas a través del INEE, que es nuestro país el responsable de las aplicaciones de evaluación. (INEE).(<http://www.inee.edu.mx/index.php/servicios/pisa>).

La SEP ha desarrollado las pruebas llamadas Exámenes Nacionales de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), diseñadas para dar resultados por alumno.

Particularmente, Enlace es un programa diseñado y operado por la SEP cuyo propósito, es contribuir al avance educativo de cada alumna y alumno, cada centro escolar y cada entidad federativa. Aunado al trabajo diario de los docentes, la conducción de los directivos, el compromiso de las autoridades, la participación de los padres de familia y el esfuerzo de los alumnas y alumnos. Representa la acción evaluativa de mayor dimensión en el Sistema Educativo Nacional en virtud de la cantidad de pruebas diferentes que se aplican y la cobertura que tiene.

En cuanto a la cobertura de Enlace, son evaluadas todas las alumnas y alumnos de 3º a 6º grados de primaria y de 1º a 3er grado de secundaria, tanto en escuelas públicas como privadas. En el nivel de bachillerato, se evalúa a la población que cursa el último año en una mayoría de las instituciones que ofrecen estos estudios, independientemente de que se trate del bachillerato general o alguna de las múltiples orientaciones de este nivel.

EXCALE (Examen para la Calidad y el logro educativo) es una evaluación nacional que se aplica a una muestra representativa de estudiantes de escuelas públicas y privadas, de educación básica de todo el país. Su plan de evaluación se basa en un programa cuatrienal, es decir, un mismo grado se evaluará cada cuatro años y tiene por objetivo aportar información para conocer en qué medida se está cumpliendo con los propósitos educativos que se formalizan en el currículo nacional. Indica el grado en que un estudiante domina los contenidos curriculares correspondientes a las asignaturas de español, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales, en los grados de tercero de preescolar, tercero y sexto en primaria así como en tercero de secundaria. Las asignaturas de ciencias sociales y ciencias naturales no aplican en preescolar.

En 2004 la Dirección de Pruebas y Medición (DPM) inició el desarrollo de su modelo para el diseño, construcción, aplicación y validación de los EXCALE, el cual se concluyó en 2005. A partir de ese mismo 2004 se inició el desarrollo de los primeros EXCALE contemplados en el Plan General de Evaluación del Aprendizaje (PGEA): las pruebas de Español y Matemáticas para los estudiantes de 6º de primaria (EXCALE-06) y 3º de secundaria (EXCALE-09); como parte de la

prueba de Español, se desarrolló el módulo de Expresión Escrita, incluyendo sus rúbricas de calificación.

Las pruebas PISA al igual que las desarrolladas por el INEE, llamadas Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale), cuentan con un diseño que sirve para dar resultados globales del Sistema Educativo Nacional (SEN) y de los sistemas estatales, pero no por alumno ni por escuela, pues para ello se crearon las pruebas antes mencionadas.

PISA (Programme for International Student Assessment –Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante-), es un estudio comparativo de evaluación de los resultados de los sistemas educativos, coordinado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), que tiene por objetivo conocer el nivel de habilidades necesarias que han adquirido los estudiantes para participar plenamente en la sociedad, centrándose en dominios claves como Lectura, Ciencias y Matemáticas. Mide si los estudiantes tienen la capacidad de reproducir lo que han aprendido, de transferir sus conocimientos y aplicarlos en nuevos contextos académicos y no académicos, de identificar si son capaces de analizar, razonar y comunicar sus ideas efectivamente, y si tienen la capacidad de seguir aprendiendo durante toda la vida.

Se aplica cada tres años. En cada ciclo se enfatiza uno de los tres dominios de evaluación y los otros son evaluados con menor profundidad. En 2000 el principal dominio fue Lectura, en 2003 Matemáticas, en 2006 Ciencias y en 2009 se regresa a Lectura, y así sucesivamente, el análisis de los resultados conlleva aproximadamente año y medio y son consideradas como la muestra más confiable de este tipo a nivel mundial.

Dicha evaluación se aplica a los países miembros de la OCDE, pero no de manera obligatoria. Los países no miembros también lo pueden hacer solicitando su inclusión.

La prueba se aplica a muestras de estudiantes que van de 4 mil 500 a diez mil, de una muestra mínima de ciento cincuenta escuelas, para asegurar la representatividad del país en su conjunto. Los países pueden solicitar ampliar la de sus centros educativos para tener mayor representatividad. La población

objetivo son los estudiantes de 15 años tres meses a 16 años dos meses, (de manera abreviada se dice población de 15 años).

Desde el primer ciclo de aplicación en el año 2000 México evaluó a una muestra de 5 mil 276 estudiantes. En 2003, se amplió y se evaluaron a 29 mil 983 estudiantes de 15 años de secundaria y educación media superior. La ventaja de haber tenido esa muestra en 2003 fue disponer de resultados con representatividad nacional y por entidad; a diferencia del 2000, cuando los resultados sólo fueron a nivel nacional. A partir de ese ciclo se ha mantenido la decisión de tener una muestra ampliada. Del total de estudiantes de 15 años de las listas que envían las escuelas de la muestra, sólo se seleccionan al azar a 35 alumnos de cada escuela, por lo cual algunos presentan la prueba y otros no; los resultados no afectan las calificaciones de los estudiantes, puesto que éstos se usan sólo para propósitos de investigación comparativa entre los diferentes países participantes. El propósito final de PISA es usar los resultados para retroalimentar los sistemas educativos. (PISA <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicios/pisa>).

El país que ha mostrado mejores resultados en las evaluaciones de sus alumnos es Finlandia, con lo que los ojos de los demás países se han tornado hacia éste con el objetivo de analizarle cual caso de éxito de lo que pudiera significar una “mejor educación” a los ciudadanos. Esta visión integra qué se enseña?, quién enseña?, las políticas de inversión en educación, etc.

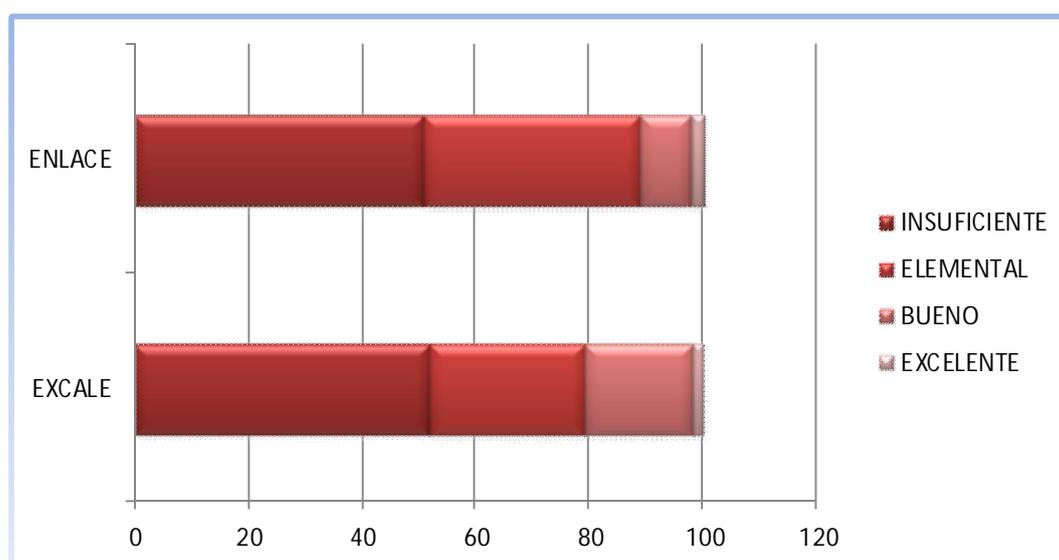
La diferencia entre Enlace, Excale y PISA radica en sus propósitos y características. Los tres son instrumentos de evaluación respondidos por actores de las escuelas, aunque sólo uno de ellos está destinado a evaluar los desempeños educativos de las personas. Enlace se aplica a todos los estudiantes de cierto grado escolar y su propósito es proporcionar información sobre su rendimiento. Los otros dos instrumentos se aplican a muestras de estudiantes en función de su grado escolar (en el caso de Excale) o de su edad (en el caso de PISA) para conocer el comportamiento del sistema educativo nacional. Además, Enlace y Excale están apegados a currículum, característica que no se repite con PISA, que evalúa competencias.

El objetivo común es el de traducir los resultados en insumos para beneficios individuales y colectivos, y como punto de partida de acciones transformadoras que procuren el desarrollo y avance de nuestro país y sociedad.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, el desempeño de los estudiantes de primaria y secundaria era muy bajo en comprensión de lectura, expresión escrita y matemáticas. Los resultados de la prueba Enlace arrojaron que los alumnos de primaria y secundaria tienen un nivel elemental de conocimientos y mostraron que las escuelas privadas obtienen mejores resultados que las públicas, y que los alumnos de telesecundaria, de educación comunitaria y de la modalidad indígena son quienes obtuvieron los puntajes más bajos.

Los niveles alcanzados por la población estudiantil derivados de las pruebas internas Enlace (2010) y Excale (2008) muestran los siguientes resultados.

**Gráfica N°1**  
**Niveles de logro en EXCALE 2008 y Enlace 2010**

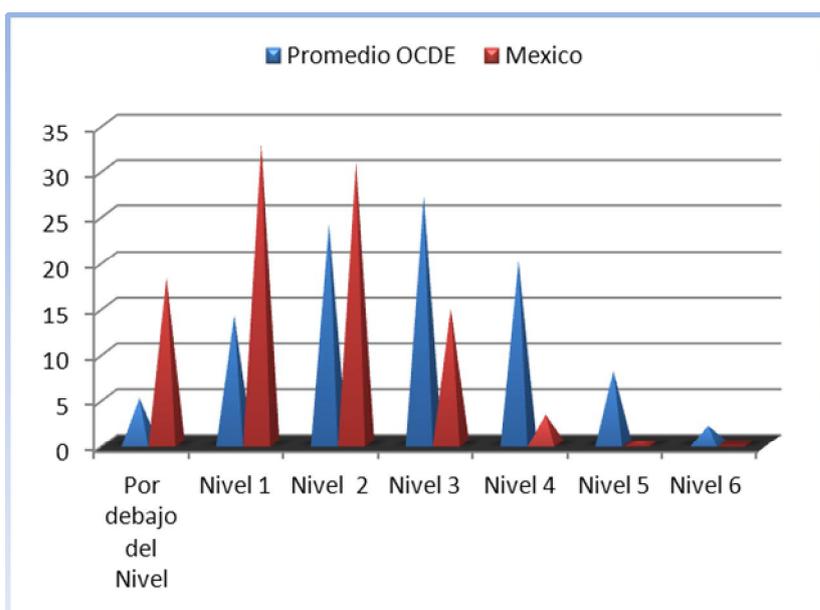


|               | <i>INSUFICIENTE</i> | <i>ELEMENTAL</i> | <i>BUENO</i> | <i>EXCELENTE</i> |
|---------------|---------------------|------------------|--------------|------------------|
| <i>EXCALE</i> | 52                  | 27               | 19           | 2                |
| <i>ENLACE</i> | 50.9                | 38               | 9            | 2.2              |

**FUENTE:** Mexicanos Primero 2010: 3.

En el ámbito internacional, los resultados de la prueba PISA 2006 mostraron que los conocimientos y habilidades de los alumnos mexicanos se ubicaron en el nivel básico de desempeño en lectura, matemáticas y ciencias. En las tres asignaturas evaluadas, México ocupó el último lugar entre los países miembros de la OCDE, los estudiantes mexicanos quedaron como si no supieran leer, ni escribir, ni hacer cuentas básicas; en el comparativo de resultados, las evaluaciones nos han colocado en un lugar “deshonroso”, aun con relación a otras naciones “menores”, como se puede observar a continuación.

**Gráfica N° 2**  
**Desempeño de los estudiantes de 15 años en México, comparado con el promedio de los países miembros de la OCDE, PISA 2006 (ciencias)**



|                             | OCDE | MÉX. |
|-----------------------------|------|------|
| <i>Por debajo del Nivel</i> | 5    | 18.2 |
| <i>Nivel 1</i>              | 14   | 32.8 |
| <i>Nivel 2</i>              | 24   | 30.8 |
| <i>Nivel 3</i>              | 27   | 14.8 |
| <i>Nivel 4</i>              | 20   | 3.2  |
| <i>Nivel 5</i>              | 8    | 0.3  |
| <i>Nivel 6</i>              | 2    | 0    |

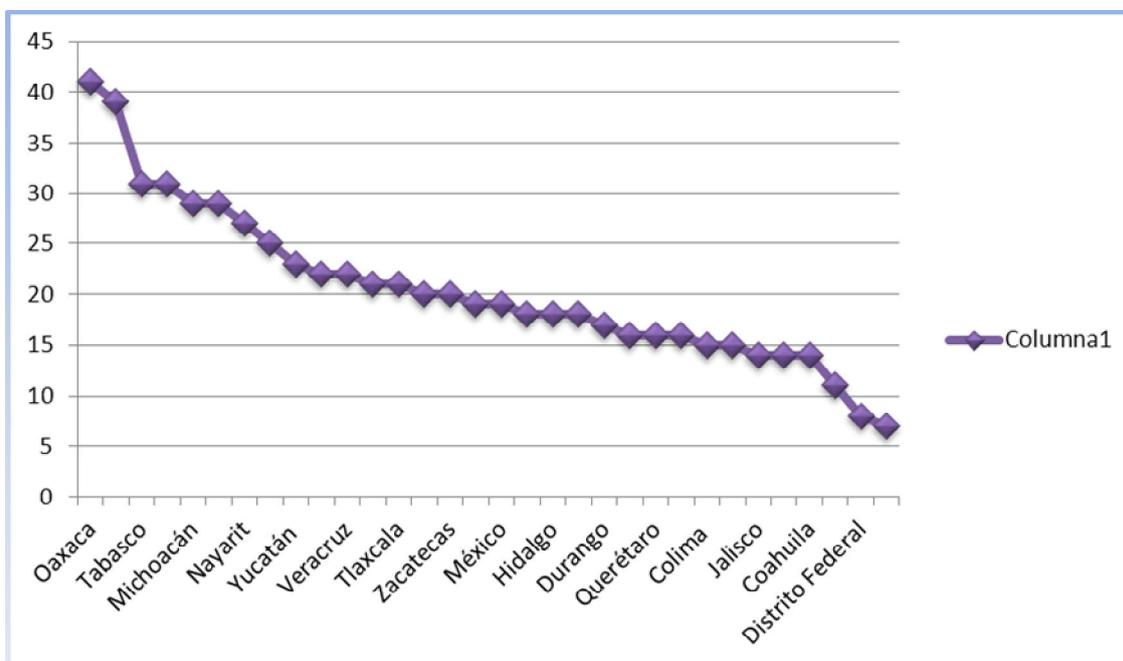
**FUENTE:** OCDE (2007) y OCDE, 2010: 48

No sólo hay una gran distancia en cuanto al aprovechamiento escolar que separa a México de otros países del mundo. También hay una brecha en la visión,

corresponsabilidad y servicio de urgencia de nuestra nación para poner el tema educativo como prioridad (Mexicanos Primero: 2010: 1).

Visto hacia el interior y como comparativo proporcional y paralelo de los resultados anteriormente expuestos, tenemos los resultados para Lectura de la prueba ENLACE, que muestran que un quinto de los alumnos de primaria y prácticamente la mitad de los de secundaria y preparatoria están en el nivel de insuficiente. Con los últimos datos de PISA se confirma el insatisfactorio logro de aprendizaje: más de la mitad de los estudiantes mexicanos que aplicaron la prueba se ubican en los niveles 0 y 1, de los seis niveles que contempla la prueba; es decir, más del 50% de los estudiantes mexicanos de 15 años se encuentran sin las habilidades mínimas para enfrentar las demandas del mundo contemporáneo en términos académicos”(Mexicanos Primero, 2009: 6).

**Gráfica N° 3**  
**Porcentaje de alumnos nivel 0 en lectura (PISA 2006)**



**FUENTE:** Mexicanos Primero, 2010: 9

México ha aumentado la inversión en educación de manera constante, no sólo en términos absolutos, sino también en términos del porcentaje del PIB dedicado a la educación. Con un 21.7%, la proporción del gasto público invertido en educación es una de las más grandes entre los países de la OCDE (13.3% es el promedio de la OCDE).

De hecho, basado en estas cifras, el compromiso económico del gobierno mexicano está por encima del de la mayoría de los países de la OCDE. Sin embargo, el tamaño de su población joven hace que la cantidad gastada por estudiante resulte más bien baja. El gasto por estudiante sigue siendo bajo para los estándares internacionales. El gasto por estudiante en educación primaria en México es de 2 mil 11 dólares estadounidenses (ajustados según las diferencias en la paridad del poder adquisitivo en 2010), ni siquiera un tercio del promedio de la OCDE (6 mil 741 dólares estadounidenses).

El gasto por estudiante en educación media básica (1,814 dólares estadounidenses) es un poco más de una cuarta parte del promedio de la OCDE de 7 mil 598 dólares estadounidenses. Aunque esto refleje en parte la estructura demográfica de la población mexicana, que es más joven que la población de la mayoría de los países de la OCDE, hay una urgente necesidad de analizar cómo optimizar el gasto para aumentar la eficacia de la inversión en educación. (OCDE, 2010b, Education at a Glance 2010: OCDE Indicators, OCDE, París).

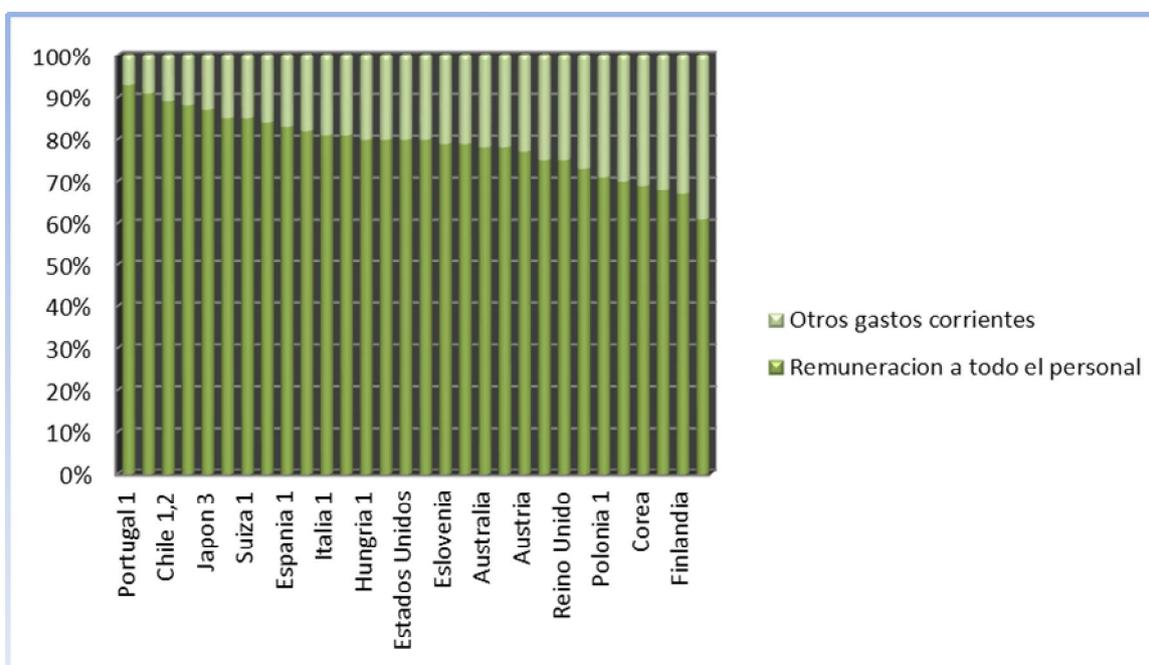
Comparada con otros países de la OCDE, la remuneración del personal absorbe un porcentaje muy elevado del gasto en educación (92.2%) en los niveles de primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, mientras que otros gastos corrientes, por ejemplo, los materiales didácticos, representan una parte muy pequeña del gasto total (7.8%). (OCDE, 2010: 53).

Del mismo modo, el gasto corriente total representa el 97.5% del gasto total de México, y los gastos en inversión de capital sólo el 2.5%. Este es el segundo gasto corriente más alto, después de Portugal, entre los países de la OCDE (OCDE, 2010b). Que las escuelas dependan de las donaciones de los padres de familia significa que las escuelas que atienden a comunidades más prosperas reciben más dinero, mientras que las escuelas que atienden a los niños de las

familias pobres reciben menos. Esto ha dado lugar a una injusticia endémica enquistada en el sistema.(OCDE, 2010: 52).

Si se analiza con más detalle el gasto educativo en México, se concluye que en el nivel de educación primaria sólo el 1.9% del gasto se dedica al gasto de capital, cuando el promedio de la OCDE es de 7.8%y en el nivel de educación media, el gasto es del 3.2%, cuando el promedio de la OCDE es de 7.4%.(OCDE 2010b) (OCDE, 2010: 53).

**Gráfica N° 4**  
**Distribución del gasto corriente en instituciones educativas para educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, 2007**



Sólo instituciones públicas.

Año de referencia: 2008.

Algunos niveles educativos están incluidos dentro de otros.

Años de referencia: 2006.

**Nota:** Los países están clasificados en orden descendente según el gasto total en instituciones educativas de educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria. La gráfica muestra la distribución del gasto corriente en instituciones educativas por tipo de recurso. El gasto en instituciones educativas puede dividirse en gasto de capital y gasto corriente. Dentro del gasto corriente se puede distinguir el gasto en la enseñanza comparado al auxiliar y los servicios de investigación y desarrollo.

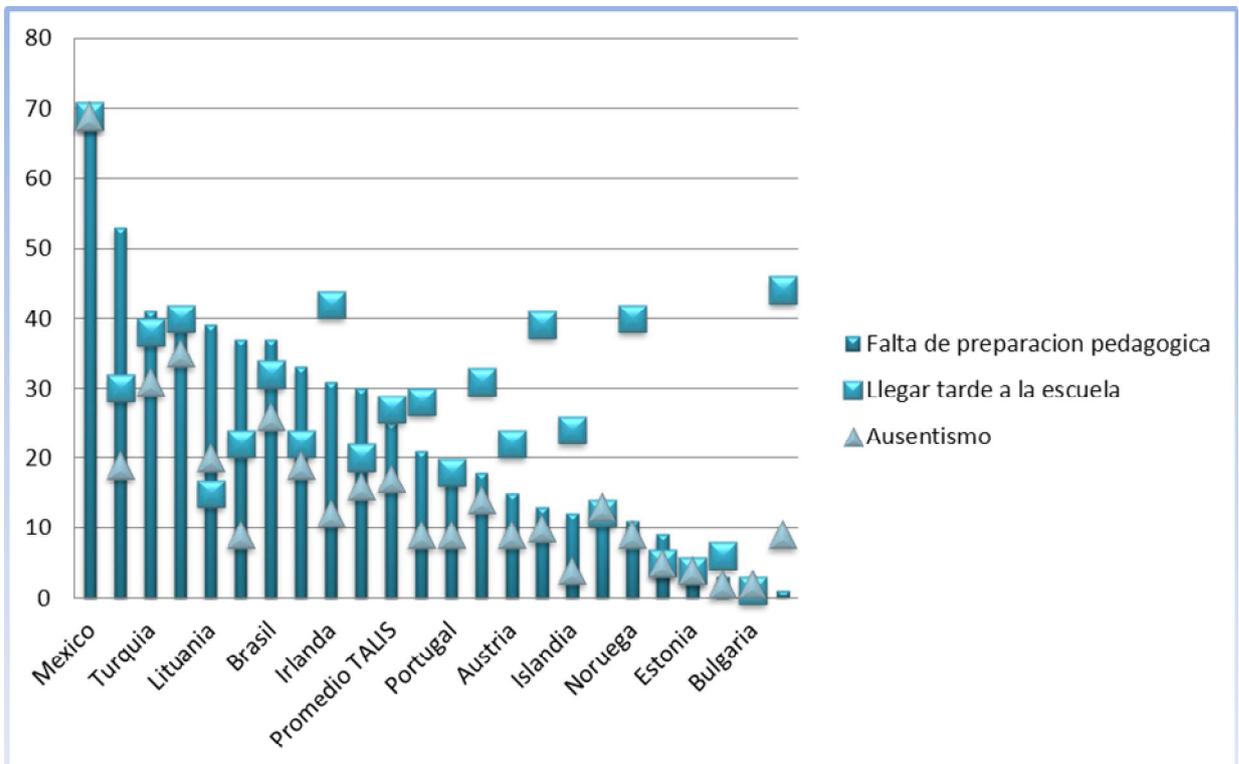
**Tabla N° 12**  
**Distribución del gasto educativo por rubro en países de la OCDE (2009)**

| <i>% del Gasto Total</i> | <i>Remuneración a todo el personal</i> | <i>Otros gastos corrientes</i> | <i>% del Gasto Total</i> | <i>Remuneración a todo el personal</i> | <i>Otros gastos corrientes</i> |
|--------------------------|--|--------------------------------|--------------------------|--|--------------------------------|
| Portugal 1               | 93                                     | 7                              | Italia 1                 | 81                                     | 19                             |
| México 1                 | 91                                     | 9                              | Alemania                 | 81                                     | 19                             |
| Chile 1,2                | 89                                     | 11                             | Hungría 1                | 80                                     | 20                             |
| Bélgica                  | 88                                     | 12                             | Dinamarca 3              | 80                                     | 20                             |
| Japón 3                  | 87                                     | 13                             | Estados Unidos           | 80                                     | 20                             |
| Luxemburgo 1             | 85                                     | 15                             | Eslovenia                | 79                                     | 21                             |
| Suiza 1                  | 85                                     | 15                             | Canadá 3,4               | 79                                     | 21                             |
| Irlanda 1                | 84                                     | 16                             | Australia                | 78                                     | 22                             |
| España 1                 | 83                                     | 17                             | Islandia 3               | 78                                     | 22                             |
| Países Bajos             | 82                                     | 18                             | Austria                  | 77                                     | 23                             |
| Noruega                  | 75                                     | 25                             | Corea                    | 69                                     | 31                             |
| Reino Unido              | 75                                     | 25                             | República Eslovaca       | 68                                     | 32                             |
| Brasil 1                 | 73                                     | 27                             | Finlandia                | 67                                     | 33                             |
| Polonia 1                | 71                                     | 29                             | República Checa 3        | 61                                     | 39                             |
| Suecia                   | 70                                     | 30                             |                          |  |                                |

**FUENTE:** OCDE, 2010: 53.

De los problemas más frecuentes reportados por los directivos de las escuelas a nivel internacional, se encontraron la falta de preparación pedagógica (FPP), la impuntualidad o retraso en la llegada a la jornada laboral (TE) y el ausentismo (A), vicios en los que nuestro país obtiene el primer lugar con poco más de 15 puntos porcentuales de su más cercano competidor, Italia.

**Gráfica N°5**  
**Directores reportaron comportamientos que impiden la enseñanza en la escuela en los diferentes países, 2007-2008**



**Tabla N° 13**  
**Comportamientos que impiden la enseñanza en diferentes países**

|           | FPP | TE | A  |                   | FPP | TE | A  |  | FPP                   | TE | A  |    |
|-----------|-----|----|----|-------------------|-----|----|----|--|-----------------------|----|----|----|
| México    | 70  | 69 | 69 |                   |     |    |    |  |                       |    |    |    |
|           |     |    |    | Irlanda           | 31  | 42 | 12 |  | Islandia              | 12 | 24 | 4  |
| Italia    | 53  | 30 | 19 |                   |     |    |    |  | Dinamarca             | 11 | 12 | 13 |
|           |     |    |    | Malasia           | 30  | 20 | 16 |  |                       |    |    |    |
| Turquía   | 41  | 38 | 31 |                   |     |    |    |  | Noruega               | 11 | 40 | 9  |
|           |     |    |    | Promedio<br>TALIS | 25  | 27 | 17 |  |                       |    |    |    |
| España    | 39  | 40 | 35 |                   |     |    |    |  | Bélgica               | 9  | 5  | 5  |
|           |     |    |    | Hungría           | 21  | 28 | 9  |  |                       |    |    |    |
| Lituania  | 39  | 15 | 20 |                   |     |    |    |  | Estonia               | 5  | 4  | 4  |
|           |     |    |    | Portugal          | 19  | 18 | 9  |  |                       |    |    |    |
| Australia | 37  | 22 | 9  |                   |     |    |    |  | República<br>Eslovaca | 3  | 6  | 2  |
|           |     |    |    | Malta             | 18  | 31 | 14 |  |                       |    |    |    |
| Brasil    | 37  | 32 | 26 |                   |     |    |    |  | Bulgaria              | 2  | 1  | 2  |
|           |     |    |    | Austria           | 15  | 22 | 9  |  |                       |    |    |    |
| Corea     | 33  | 22 | 19 |                   |     |    |    |  | Polonia               | 1  | 44 | 9  |
|           |     |    |    | Irlanda           | 31  | 42 | 12 |  |                       |    |    |    |
| Eslovenia | 13  | 39 | 10 |                   |     |    |    |  |                       |    |    |    |

**FUENTE:** OCDE 2010: 50.

Para el 2010 el gobierno federal autorizó el pago de 921,375 plazas; sin embargo los gobiernos estatales pagaron, en promedio, más de 1'978,514 plazas durante el primer trimestre del año; es decir, más del doble de las autorizadas. De las cuales el 75.9% de los trabajadores con plaza de jornada completa ocupa una sola plaza, mientras que el 17.8% detenta dos plazas y el 6.3% tiene tres o más plazas. Ver gráfica 6.

**Gráfica N°6**  
**Número de plazas por docente en México**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de Brechas 2010.

Teniendo como consecuencias abuso en la obtención y ejercicio del presupuesto educativo; imposibilidad para formular políticas educativas basadas en información; barreras al ejercicio de los derechos laborales de los maestros, que al final desembocan en una problemática aún más compleja como venta de plazas, acoso laboral, docentes sin perfil profesional, corrupción, manejo discrecional y político de las plazas, ..

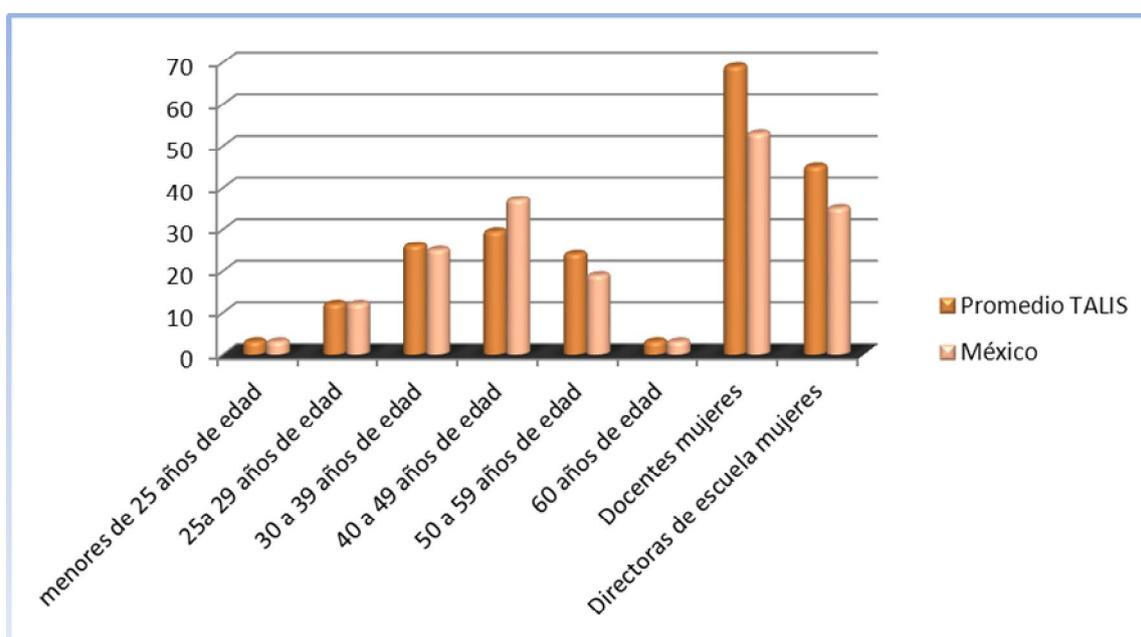
Reconocer el papel de la escuela no es buscar culpables sino empoderar agentes: a los maestros como a los profesores dignos y no como peones de apoyos políticos ni como operarios de programas centralistas y a las familias en su adecuada corresponsabilidad.

Los actores tradicionales –políticos, funcionarios y líderes gremiales- no bastan para la transformación educativa; es necesaria la activación de los actores emergentes: padres. Maestros, organizaciones ciudadanas y los propios alumnos.(Mexicanos Primero, 2010: 2)

Otra situación considerada ha sido la edad y género de los docentes. En nuestro país, la mayoría de los docentes son mujeres, con un porcentaje superior al 50%, con una edad promedio entre 30 y 40 años. Al contrario de los niveles directivos, que son cubiertos en su mayoría por varones, según el Informe

TALIS<sup>(3)</sup>, que es la primera y única evaluación de las condiciones de enseñanza-aprendizaje de los docentes, ofrecida también por la OCDE y que muestra que, efectivamente, las mujeres son quienes se encargan de la enseñanza en el aula, siendo las poblaciones entre los treinta y los cuarenta años las más dedicadas a este ámbito.

**Gráfica N°7**  
**Edad y género de los docentes y directores de escuela de educación media básica**

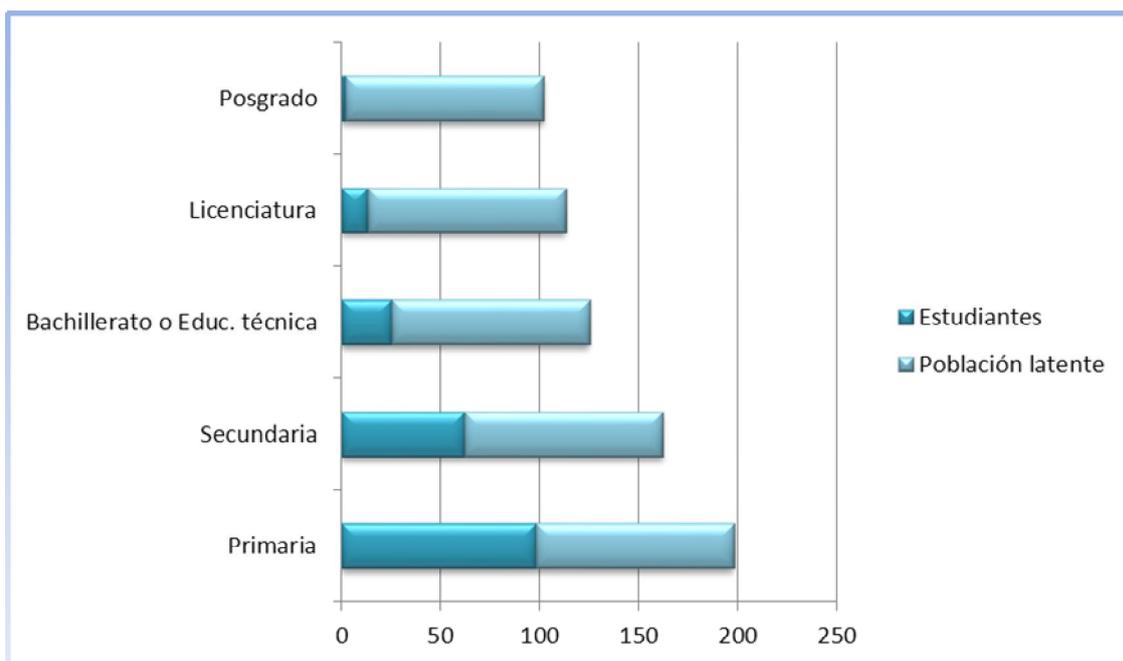


Fuente: OCDE, 2010

Al seguir puntualmente a cada generación en edad escolar encontramos una historia de progresivo deterioro, por el efecto combinado de la inclusión tardía, la reprobación y la deserción. Si cada generación en nuestro país la visualizamos como un salón de clase con cien lugares, para el primer día de primaria estarán presentes 98 de cada 100 niños. Hacia el último día de la escolaridad obligatoria, en tercero de secundaria, de esa misma generación, quedarán 62 adolescentes. Apenas cruzando el verano, sólo 46 estarán efectivamente cursando el bachillerato o la educación profesional técnica, y apenas 25 de ellos cerrarán ese

ciclo; 13 concluirán una licenciatura en tiempo y forma, y solo dos o tres continuarán hacia un posgrado”.(Contra la pared: 2009).

**Gráfica N° 8**  
**Permanencia en el sistema educativo en México**



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos emitidos por el Reporte “Contra la Pared” (2009:5)

Más de la mitad de los jóvenes mexicanos de 15 a 18 años están por completo fuera de la escuela; en términos absolutos estamos hablando de al menos 4'405,231 personas. Cada generación de mexicanos está llegando con un déficit del 75%, solo la mitad alcanzan a llegar al inicio del bachillerato y esa generación diezmada, a su vez, sólo cuenta con la mitad de sus integrantes con la preparación suficiente para aspirar a seguir una trayectoria regular. Por cada mexicano mayor de 15 años en condiciones de avanzar en el aprendizaje, hay otros tres que van acumulando factores de vulnerabilidad para su futuro a corto y mediano plazo.

Nuestro sistema educativo, lamentablemente no es preventivo, el tropiezo, la insuficiencia, la deserción de cada ciclo y la no retención estudiantil, son sus características. La supervivencia escolar, en la situación actual, se deja al azar, las posibilidades para cada alumno son de 50/50 de alcanzar un trayecto escolar completo, paradójicamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 3° el DERECHO de todos los mexicanos a recibir una educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y que la asistencia a esta educación básica es obligatoria para toda la población. Incuestionablemente la educación es un derecho.

Otra vertiente de la evaluación, fue el llamado PRIMER CONCURSO DE PLAZAS DOCENTES. “El gobierno mexicano, desde el esquema corporativo, reconoció la representación de los maestros en un gremio único. Este arreglo conformó un entramado institucional que otorgaba importantes concesiones tanto legales como extra-legales al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), lo que terminó por crear un sistema de ingreso al servicio docente sustentado en la afiliación político-sindical, el tráfico de influencias y la comercialización de plazas, consolidando incluso el derecho de los jubilados a heredar sus plazas.

Este sistema eliminó los incentivos para que las normales y otras instituciones formadoras de maestros mantuvieran la suficiente calidad educativa, lo que a su vez produjo que las nuevas generaciones de egresados no contaran con los conocimientos y habilidades pedagógicas necesarias para su buen desempeño docente, y se afectara severamente la calidad educativa del sistema de educación básica, dejando a millones de niños y jóvenes sin desarrollar las competencias suficientes para la vida.

Se hizo evidente que el sistema educativo mexicano necesitaba establecer un proceso de selección e ingreso docente que asegurara el acceso de los mejores candidatos. (Mexicanos Primero, 2009: 11).

“La administración federal de Felipe Calderón incorporó en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 como una de sus líneas de acción más importante, “definir un perfil de competencias para el desempeño profesional de

los docentes e implantar concursos de oposición para el ingreso a todas las posiciones docentes y directivas”. La realización de esta acción se concretó a través de un acuerdo político entre el gobierno federal y el SNTE, el 15 de mayo de 2008, cuando se formalizó la Alianza por la Calidad de la Educación, la denominada ACE.

Si bien el proceso de negociación para definir las bases de la convocatorias nacionales para el ingreso al servicio docente se mostró más complejo de lo esperado, finalmente se emitieron las convocatorias que establecían las bases para la realización de los concursos, en las que destacaron tres elementos: el reducido número de plazas federalizadas y estatales sometidas a concurso; el establecimiento de los anexos técnicos estatales, que ofrecían a las secciones sindicales la oportunidad de negociar con los gobiernos estatales las características del concurso; y la posibilidad de que participaran observadores independientes en la aplicación del examen”.(Mexicanos Primero, 2009: 11).

Los resultados del concurso evidenciaron que de los 73,992 sustentantes, sólo el 33%, es decir, 24,408 concursantes acreditaron oficialmente el examen. Gracias a la estandarización en la calificación del examen, *significa que concursantes (tanto recién egresados como maestros en servicio) sin las competencias mínimas tuvieron la posibilidad de ingresar o alcanzar su definitividad en el servicio docente.*

Si se hubieran contabilizado únicamente aquellos acreditados que contestaron correctamente por lo menos el 70% del examen (porcentaje que podemos asumir como el mínimo requerido para un maestro) la cantidad se reduce a 7,421, o sea, sólo el 10% de los concursantes tiene realmente los conocimientos y habilidades necesarias para ingresar al servicio docente. De no haberse aplicado la estandarización en la calificación de los exámenes, los docentes acreditados con dominio adecuado hubieran sido insuficientes para cubrir las vacantes en concurso”. (Mexicanos Primero, 2009: 11).

“El primer concurso de oposición tuvo impactos positivos a tal grado que permitió que se realizara el segundo concurso a pesar de la fuerte resistencia de

algunos sectores del SNTE, además de dar paso al incremento sustantivo en la cantidad de plazas federalizadas de jornada completa sujetas a concurso.

Sin embargo, el sistema de calificación por estandarización produjo dos efectos perversos: la perpetuación de las deficiencias de los sistemas educativos estatales y la ampliación de brechas entre las entidades en cuanto a la calidad educativa. Por el lado de las deficiencias de los sistemas educativos estatales, la estandarización permitió el ingreso y permanencia de docentes que carecían de los conocimientos y habilidades necesarias para enseñar, lo que reduciría las oportunidades educativas de millones de niños mexicanos. Por otro lado, la estandarización también contribuyó a acentuar las desigualdades educativas entre los estados, ya que aquellos con mejores escuelas normales y con mayor número de egresados tuvieron una mayor cantidad de docentes que ingresaron a sus sistemas educativos.

**Gráfica N° 9**



**FUENTE:** Elaboración propia con base en el estudio de Mexicanos Primero, 2009

No basta permanecer en el sistema, sino de obtener los frutos de esa inversión temporal, de esfuerzo, de recursos, de empeño colectivo, de desembolso familiar y social, de una inversión en calidad educativa que sea significativa para el nivel de ingreso posterior. Y ello no sólo tiene reflejo económico, sino propiamente cultural: una escolarización de años que desencadene procesos sólidos de

autoestima o sentido crítico, de despliegue de autonomía ética o empeño por el cambio social; y que evite contrariamente, actitudes de dependencia, conformismo, repetición sin innovación, de masificación y gratificación miserable inmediata y coercitiva.

Y no sólo como un asunto de cobertura, de cantidad, sino como parte de un sistema incluyente y equitativo en el que todos aprendan, aprendan lo suficiente, aprendan lo que se necesita para la vida social del presente y puedan seguir aprendiendo toda la vida.

“Entender la educación de calidad como derecho brinda un punto de referencia válido para todos los grupos sociales, para las diversas corrientes ideológicas y antecedentes formativos. Al conocer su vínculo indivisible con el desarrollo humano y la inclusión, la calidad de la educación se revela como deber ético y eventualmente jurídico: como un derecho humano con características justiciables”.(Mexicanos Primero, 2009: 8).

La colocación del talento y las oportunidades no debe darse sólo por su poder de compra; habrá personas con talento que no van a ser recibidas por el sistema educativo superior o van a encontrar barreras culturales y educativas que les alejen de trabajos con alta rentabilidad social. Extender los años de escolaridad promedio de los mexicanos, sin que a la par se presente un aumento en la proporción de alumnos de alto desempeño, no será suficiente para activar el desarrollo que tanto necesita nuestro país.

Sólo cuando el paso por el sistema educativo permita desarrollar altas capacidades cognitivas y dichas capacidades se apliquen a trabajos sustantivos de innovación (que requieren competencias técnicas) y redistribución (que requieren de competencias cívicas y éticas), entonces el crecimiento económico y la ampliación de nuevas posibilidades podrá ser referido y constatado.

La calidad no es simplemente un atributo deseable de la educación, sino un rasgo imprescindible, indivisible –consustancial- a la consideración de la educación como un derecho. El derecho a la educación no se reduce al derecho al acceso, incluyendo el derecho a la permanencia, al tránsito no interrumpido y a obtener resultados equivalentes entre aquellos alumnos que vienen de un contexto

de buen ingreso y suficiente capital cultural en sus familias y aquellos alumnos que no cuentan con esos elementos de arranque".(Contra la pared, 2009: 6).

# **Capítulo 4**

**Las políticas de la calidad  
educativa en los sexenios del PAN:  
El límite del Presidente en los juegos de  
poder**

#### 4.1 Compromiso Social por la Educación

El gobierno de Vicente Fox no hizo propuestas distintas en materia educativa a las que se habían esbozado en el periodo de transición: evaluación y educación en valores. Ni siquiera el secretario de Educación, Reyes Tamez Guerra, planteó alguna propuesta específica.

Fue hasta agosto de 2002, cuando se plantearon las primeras y únicas propuestas relacionadas con el proyecto *evaluativo* del panismo: el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) En el primero, la cúpula del SNTE se hizo cargo de legitimarlo en ámbito del magisterio; en el segundo, a cambio de que el nuevo instituto tuviera dependencia directa de la presidencia y de que su labor no tuviera propósitos punitivos para los maestros, los líderes sindicales no recurrieron al veto.

El *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, fue firmado el 8 de agosto de 2002 por Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos y autoridades estatales, legisladores federales, el SNTE, universidades e institutos tecnológicos, asociaciones de padres de familia, intelectuales y creadores artísticos, agrupaciones empresariales, diversas “organizaciones sociales” y medios de comunicación<sup>45</sup>. Pero fue un compromiso sin amarres, pues no se sustentó en leyes o decretos, sino en la voluntad de los firmantes.

Ahora bien, el compromiso central y fundamental de este acuerdo, fue el del SNTE, que señaló que desarrollaría una nueva cultura laboral orientada hacia “la mejora de la calidad” de las formas de organización y gestión escolar; asimismo a incidir en el fortalecimiento de los perfiles pedagógicos de los responsables de la

---

<sup>45</sup> Los principales firmantes fueron los siguientes: por la SEP, el secretario Reyes Tamez; por las autoridades estatales, los 31 gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; por el Poder Judicial, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Genaro Góngora; por los legisladores, el senador José Natividad González Parás y el diputado Enrique Meléndez Pérez, ambos presidentes de la Comisión de Educación en las respectivas cámaras; por el SNTE, el secretario general, Rafael Ochoa; por los padres de familia, los dirigentes de la Asociación Nacional de Padres de Familia y de la Unión de Padres de Familia; por las universidades, el secretario general de la ANUIES; por los empresarios los líderes de la Concanaco y Concamin; por las asociaciones científicas, el presidente de la Academia Mexicana de la Ciencia; por los medios de comunicación, el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión; por las organizaciones sociales, Carlos Slim, como presidente de la Fundación Telmex y por las asociaciones religiosas, el arzobispo primado de México (SNTE, 2002).

docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que “el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio; y las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo a través de concursos de oposición”. Estos acuerdos nunca se cumplieron en doce años de gobiernos panistas, pero fueron la base del discurso inicial para legitimar la política evaluativa en el ámbito del magisterio.

El documento se enmarcó en el Programa Nacional de Educación 2001–2006 y pretendía establecer consensos para sumar esfuerzos de todos los grupos sociales y lograr así una educación de mejor calidad, tanto la que imparte el sector público como la que está a cargo del privado. El documento se compuso de siete partes: 1. ¿Por qué y para qué este compromiso? 2. La educación que tenemos. 3. Los retos que enfrentamos. 4. Nuestra visión común. 5. Tareas en la educación. 6. Nuestros compromisos. 7. Naturaleza y sentido del presente compromiso (SNTE, 2002).

Es de resaltar la segunda parte del *Compromiso*, “La educación que tenemos”, ya que hace una síntesis del diagnóstico educativo que presenta con amplitud el Programa Nacional de Educación 2001–2006. Diagnosticando que “nuestro sistema educativo presenta, en diferentes medidas, fallas de articulación; rigidez en los programas de estudio; insuficiente diversificación de las instituciones; repetición y deserción; falta de aprovechamiento; problemas de cobertura; así como desigualdades entre los estados, las regiones y los diversos sectores sociales...la educación que tenemos no es la que necesitamos para construir un México democrático, que responda a las necesidades de las nuevas generaciones y de la base productiva en un entorno internacional globalizado. Así, además de señalar un conjunto de fallas ante las cuales se establece que el eje de la transformación educativa en México es mejorar la calidad y atender prioritariamente los problemas de falta de equidad (SNTE, 2002).

Esta transformación supone, en la tercera parte, enfrentar cinco retos: 1) Transición demográfica (TD), que implica un crecimiento mayor de la población en edad laboral frente a la población dependiente; 2) Transición política (TP), que demanda la afirmación de una identidad nacional cada vez más incluyente, así

como el fortalecimiento de los valores democráticos; 3) Transición social (TS), que nos exige resolver las desigualdades entre los grupos sociales, las regiones geográficas y los géneros que caracterizan a la realidad nacional; 4) Transición económica (TE), que trae consigo la intensificación creciente de los flujos de intercambio económico, financiero y de conocimiento; y 5) Transición cultural (TC), que reclama ciudadanos con las actitudes y aptitudes necesarias para adaptarse a un contexto de cambio acelerado en todos los órdenes y conscientes de la necesidad de fortalecer la identidad nacional.

Para enfrentar esos retos, el documento dejó establecidos, en la cuarta parte, 12 “propósitos y principios que habrán de guiar esta suma de voluntades en apoyo a la gestión del sistema educativo”. Entre ellos los más importantes, a juicio de Arias y Bazdresch (2003), son:

Acuerdo con el carácter público, obligatorio, laico y gratuito de la educación que imparte el Estado; Alcanzar los más altos estándares de aprendizaje, sin distinción de género, etnia o condición social; Formar ciudadanos que aprecien y practiquen los derechos humanos; Formar docentes que propicien la capacidad de aprendizaje independiente de los educandos; Garantizar mecanismos de participación social para mejorar la calidad educativa; Evaluar participativa e integralmente el proceso educativo; Propiciar el incremento de los recursos económicos destinados al sistema educativo nacional.

A partir de estos propósitos comunes, los firmantes establecieron, en la quinta parte, las tareas comunes que, en conjunto, formaron todo un programa nacional que complementaría de algún modo al Programa Nacional de Educación 2001–2006. Se tocaron los diferentes niveles educativos y para cada uno se planteó una visión definida y las tareas que según su parecer habrían sido necesarias para transitar desde el hoy (momento de firma del documento) hasta llegar a esta visión.

“Compromiso con una educación de calidad y equitativa implica, para el nivel básico, abocarnos al desarrollo de comunidades comprometidas con el aprendizaje, mismas comunidades que tienen, entre otras, las siguientes características: una visión clara y compartida de los objetivos educativos;

organización colegiada del trabajo; concentración del esfuerzo en la mejora continua de la calidad; mayores márgenes de autonomía para la organización y administración de recursos; profesores empeñados en servir de ejemplo de disciplina, respeto y creatividad; participación de los padres de familia para hacer de cada hogar un centro de aprendizaje e involucrar a las familias en las actividades de la escuela; supervisores que facilitan la mejora de la práctica docente, mediante la formación de grupos de aprendizaje y procesos de autoevaluación” (SNTE, 2002).

**Tabla N° 14**

**Compromiso Social para la Calidad de la Educación (2002)  
Relación entre retos, compromisos y actores sociales que los enfrentan**

| <b>Retos</b>                  | <b>Cantidad de compromisos establecidos</b> | <b>Actores sociales</b>  |
|-------------------------------|---|--|
| <b>Transición demográfica</b> | 4   | SEP, 3; empresarios, 1.  |
| <b>Transición política</b>    | 9   | Autoridades educativas de los gobiernos federal y estatales, 3; legisladores, 2; magisterio y trabajadores de la educación, 1; instituciones de educación media superior, 1; medios de comunicación, 2.  |
| <b>Transición social</b>      | 6   | SEP, 3; empresarios, 1; organizaciones sociales, 1; medios de comunicación, 1.   |
| <b>Transición económica</b>   | 5   | SEP, 2; autoridades del gobierno federal y de las entidades federativas, 1; legisladores, 2.   |
| <b>Transición cultural</b>    | 29  | SEP, 1; autoridades educativas de los gobiernos federal y estatales, 1; legisladores, 2; magisterio y trabajadores de la educación, 2; SNTE, 7; ANUIES y FIMPES, 4; instituciones de media superior, 1; padres de familia, 4; intelectuales, científicos y creadores artísticos, 3; empresarios, 1; medios 3 |

#### **4.1.1 El Compromiso y los juegos de poder**

La SEP, como institución del Poder Ejecutivo, asumió los siguientes compromisos, a partir de las “transiciones” referidas. Con respecto a la TD se enumeraron los siguientes compromisos: 1) cumplir eficazmente la función rectora y coordinadora de la educación por medio de una estructura redefinida y con dimensiones reducidas que dé mayor racionalidad a los procesos de gestión educativa; 2) procurar que la solución de problemas y la toma de decisiones en el proceso educativo ocurran en las instancias del sistema más cercanas a cada comunidad escolar; y 3) impulsar la expansión y el desarrollo de las instituciones que imparten educación media superior y superior en sus diversas modalidades.

En lo relativo a la TS, se establecieron los siguientes compromisos: 1) dar alta prioridad a la formación y el desarrollo profesional de los maestros; 2) definir contenidos educativos relevantes y de alcance nacional para la educación básica mediante mecanismos que propicien una mayor participación de las entidades federativas; 3) establecer estándares de aprovechamiento para evaluar los aprendizajes; 4) crear mecanismos de planeación y administración que permitan orientar la asignación de los recursos públicos con un sentido de equidad y mediante criterios transparentes con base en los indicadores de la demanda y el desempeño institucional.

En lo que respecta a la TE, la SEP se comprometió a considerar como prioritarias las acciones económicas y sociales destinadas a favorecer la permanencia de la población vulnerable en el sistema educativo. En tanto que en lo relativo a la TC, la SEP se comprometió a dedicar especial atención y apoyo a los estudiantes de comunidades indígenas de acuerdo con las condiciones propias de su cultura.

En la medida que los recursos para cada entidad son diferentes y también su capacidad de cobertura de los problemas, se tornó imposible que se el gobierno federal estableciera como prioridad las zonas en rezago. Por otro lado, no se establecieron plazos para que la SEP cumpliera con los compromisos, una estructura de seguimiento de los compromisos o una bitácora sobre plazos y posibilidades (Canales *et. al*, 2002) En el mejor de los casos, muchos de los

llamados compromisos eran su obligación y aun así, a lo largo del sexenio de Vicente Fox no es posible afirmar que se haya cumplido alguno de dichos compromisos.

#### **4.1.2 Autoridades educativas (federal y estatales)**

Por su parte, las autoridades educativas de los gobiernos estatales y federal, en lo relativo a la TP, se comprometieron a 1) fortalecer el federalismo educativo para responder a las diversas condiciones que prevalecen en los contextos local y regional; 2) impulsar la organización escolar que propicie la construcción de una comunidad educativa en torno a cada escuela. Esto implicará, cuando sea necesario, romper la verticalidad y el exceso de normas en el sistema educativo, el cual ha de abrirse más a la participación de los grupos sociales pertinentes; 3) estimular la participación amplia de las autoridades municipales para el mejoramiento continuo del servicio educativo en la esfera de sus competencias.

En lo referente a la TC se comprometieron a promover la innovación, la mejora continua del servicio, la evaluación integral de los procesos educativos y la rendición de cuentas. Con respecto a la TE, se comprometieron a mejorar las condiciones laborales, salariales y de desarrollo humano y profesional de los trabajadores de la educación conforme a su capacidad y disposición presupuestaria.

Como se puede observar, los compromisos entre gobiernos estatales y la SEP, no tienen amarres normativos ni en las metas ni en los plazos. En este caso, tampoco se establecieron mecanismos burocráticos de seguimiento ni esquemas administrativos de comunicación para reportar el grado de los avances. Desde la perspectiva de los “juegos de poder” no había nada que perder (Canales *et. al.*, 2002)

#### **4.2 El compromiso de los legisladores**

En lo que respecta a la TP, los diputados y senadores (representados por los líderes partidistas) se comprometieron a impulsar con responsabilidad su tarea (representativa y legislativa) para garantizar el derecho de los mexicanos a tener

una educación de buena calidad y a apoyar un sano federalismo educativo. En el marco de la TE, a mejorar los niveles de inversión en educación hasta destinar cuando menos 8% del producto interno bruto y a promover una mayor cercanía entre legisladores y centros educativos, con el fin de conocer la realidad de los educandos y de los educadores y así estar en condiciones de establecer las asignaciones presupuestarias que se requieren para obtener mejores resultados en las instituciones educativas públicas del país (Canales *et. al.*, 2002a).

Con relación a la TC, los legisladores se comprometieron a impulsar el desarrollo eficaz de un nuevo sistema de evaluación de la calidad educativa y a continuar con las transformaciones jurídicas que demanda la educación media y superior, así como con todos aquellos aspectos que “han de elevar los índices de equidad y eficacia de la enseñanza.

En el compromiso clave de los legisladores, que es aumentar el 8% del PIB para educación, no se creó un mecanismo político para que todas las bancadas partidistas se sumaran a dicho acuerdo. Tampoco se acordó con el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda, hacer las transferencias correspondientes de recursos entre las partidas presupuestales y mucho menos definir, en el ámbito de la recaudación fiscal, cómo se obtendrían los recursos en algún plazo establecido. En la medida que los legisladores en lo individual o como grupo, no tenían pérdidas ni ganancias por dejar de cumplir estos compromisos, no ocurrió nada significativo posteriormente (Canales, 2002a).

#### **4.3 El compromiso del SNTE y los trabajadores de la educación**

Este, junto con el compromiso de subir el presupuesto educativo al 8% del PIB, fueron los puntos clave.<sup>46</sup> En el marco de la TP, los “trabajadores de la educación”, se comprometieron a que los educandos, aun aquellos con limitaciones, puedan lograr el éxito escolar. La mayor parte de los compromisos siguientes se situaron en el contexto de la “transición cultural”. A saber:

---

<sup>46</sup> Para tal efecto, el congreso autorizó la reforma al artículo 25 de la Ley General de Educación en noviembre del 2002.

1) Trabajar en colaboración con las instituciones de educación superior y los diversos centros de investigación y desarrollo tecnológico de excelencia, para poner al día los conocimientos disciplinarios y la formación pedagógica; 2) optar por una trayectoria de actualización intelectualmente estimulante, en el marco de los programas institucionales; 3) impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad, de las formas de organización y gestión escolar; 4) fomentar una actitud responsable y comprometida de los trabajadores de la educación con su materia de trabajo y el derecho de los mexicanos a contar con educación de buena calidad y equitativa; 5) corresponsabilidad para mejorar el funcionamiento de los servicios y las tareas inherentes; impulsar acciones para alentar la capacitación permanente del magisterio; 6) fomentar la innovación desde la comunidad educativa e incidir en el fortalecimiento de los perfiles de *los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio y la promoción de los docentes y directivos se lleve a cabo por medio de concursos de oposición*; 7) profundizar entre los agremiados una cultura sindical democrática, participativa, propositiva y respetuosa de los derechos individuales y colectivos; 8) generar una relación con las autoridades educativas respetuosa, clara, transparente y propositiva, privilegiando la construcción de acuerdos.

Desde el punto de vista político y de los juegos de poder, se puede considerar que este punto del *Compromiso* es clave, en particular el punto seis, sobre todo cuando habla de que los cargos directivos habrían de otorgarse mediante exámenes de ingreso y que la promoción o ascenso de docentes, se realizaría mediante concursos. Es clave el compromiso porque, no obstante que existen un reglamento nacional de escalafón, así como reglamentos estatales, en los hechos, las autoridades estatales y el SNTE, en cada entidad federativa, negocian la asignación de plazas en educación básica y normal en cuotas de 50% para cada parte.

Se supone que este mecanismo ha generado que no estén frente a grupo los mejores docentes, sino que los líderes sindicales consideran en base a

criterios de lealtad, compadrazgo, padrinzago o mecenazgo. Lo mismo ocurre con aquellos maestros que aspiran a un cargo de director de escuela, de supervisor o jefe de sector, el principal mérito es estar bien con los líderes sindicales (Canales, 2002a).

Sin embargo, como en el caso de los compromisos establecidos para los otros actores institucionales, no se habló de reglamentar el proceso, de establecer plazos y metas o de generar mecanismos burocráticos de seguimiento. En este marco, pese a que el SNTE es una organización dependiente de la SEP, y por tanto del Ejecutivo, no se generaron condiciones políticas o administrativas para hacer cumplir este compromiso. En este sentido, si la SEP no hizo ningún plan concreto para establecer el concurso para el ingreso o promoción de los docentes, los líderes del SNTE no tenían incentivos para impulsarlo por cuenta propia y menos aun cuando este tema, como se vio, en mayo de 2007, con la firma de Alianza para la Calidad de la Educación (ACE), es motivo de confrontación entre líderes sindicales y agremiados y entre los propios líderes, debido al poder y los recursos que pierden éstos al no poder convertirse en padrinos o mecenas de aquellos a quienes se les otorga una plaza.

Quizá como un acto de “comunicación política”, fueron invitados a sumarse a este *Compromiso*, agrupaciones de padres de familia, las cuales en la actividad cotidiana de la escuela son ignorados, igualmente se sumaron a este evento representantes de intelectuales, científicos y creadores científicos, agrupaciones empresariales, organizaciones y medios de comunicación. En realidad fueron invitados testimoniales, porque desde que se firmó el *Compromiso* no se volvió a hablar de los “compromisos” y sus actores involucrados. Aquí la lección que dejó este evento es que el típico poder presidencial se erosionó por la inexperiencia en gobierno, combinado con la magnitud de la necesidad de cambio, así como por la falta de normas institucionales en la puesta en marcha de una política pública. Es decir, los compromisos que no están sustentados en reglas, nadie los va a cumplir si no hay sanciones o recompensas, y más aún, si no hay algún órgano políticamente fuerte que los haga cumplir.

#### 4.4 El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)

El mismo día en que se firmó el *Compromiso Social por la Calidad de Educación*, el Ejecutivo federal emitió el decreto de creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), evitando con ello que el Congreso le diera vida y así este organismo tuviera un carácter autónomo. De esta manera, el INEE quedó presidido por el secretario de Educación Pública, es decir, se convirtió en un organismo *presidencial* (Martínez Rizo *et. al*, 2002).

Por supuesto, al SNTE se le facilitarían la interlocución con el INEE siendo un organismo *presidencial*. Un elemento de la constitución del INEE que hizo visible la intervención de la cúpula del SNTE fue que se plasmara su carácter de vigilante sin armas: "(el INEE) tiene la misión de (...) cuidar que los resultados de las evaluaciones que se realicen no sean utilizados por sí solos para tomar decisiones sobre individuos, y menos de carácter punitivo, entendiendo que su propósito es retroalimentar al sistema educativo nacional" (artículo 4, fracciones II y V). En este punto se advierte la mano sindical, pues hay un *fuero* similar para los maestros y directivos de las escuelas en la en la Ley General de Educación (DOF, 8 de agosto de 2002).<sup>47</sup>

De este modo, en la letra el INEE se definió como un organismo público descentralizado que se encargaría de evaluar la educación básica y media superior de México, que trabajaría para establecer modelos de evaluación que permitan conocer dónde estamos y hacia dónde vamos en materia educativa, que contribuiría a la formación de un sistema nacional de evaluación y que impulsaría el establecimiento de una cultura en la materia<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> El artículo 75 de la *Ley General de Educación*, señala cuáles son las razones para sancionar a quienes incurran en alguna falta, sean funcionarios públicos o particulares, sin embargo, se aclara que "las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos".

<sup>48</sup> Cabe señalar que el proyecto de un instituto de evaluación fue sometido a un proceso de análisis intenso el cual, entre otras cosas, determinó [que] se creara el INEE a la brevedad posible. En este proceso de consulta participaron representantes de todos los sectores de la sociedad, entre ellos autoridades educativas, legisladores, investigadores y especialistas, maestros, alumnos, empresarios y padres de familia y se subrayó la necesidad de que el organismo tuviera un claro margen de independencia respecto de las autoridades educativas y de cualquier otra parte interesada.

El INEE desarrolla sus tareas en tres subsistemas básicos:

- Indicadores de calidad educativa.
- Pruebas de aprendizaje.
- Evaluación de escuelas

En este marco, al INEE le corresponde evaluar la educación de tipo básico en sus niveles de preescolar, primaria y secundaria, y la de tipo medio superior de bachillerato o profesional, tanto en la modalidad escolar en escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, como en las modalidades no escolarizada y mixta, incluyendo la educación para adultos, educación especial, indígena y comunitaria (Martínez Rizo *et. al*, 2000).

Las evaluaciones se realizan mediante la aplicación de indicadores y pruebas creados por expertos técnicos nacionales e internacionales en los niveles ya mencionados. A partir de la aplicación de estos instrumentos se busca conocer mejor la situación del Sistema Educativo Nacional por medio de estudios que expliquen la situación reflejada. La detección de los factores del rendimiento escolar, la valoración del peso de cada uno, y el conocimiento de su *modus operandi* y de la forma en que interactúa con los demás, permitirán que los tomadores de decisiones cuenten con bases sólidas para diseñar estrategias de mejoramiento (Martínez Rizo *et. al.*, 2002).

Los resultados de las evaluaciones y de cada uno de sus estudios se difunden ampliamente como uno de los compromisos del INEE. Esta tarea la realiza con el apoyo de los medios de comunicación. El público interesado puede consultarlos mediante la página Web del organismo o mediante los trabajos que publica al respecto. Dadas las grandes dimensiones del sistema educativo, y sus propósitos de evaluación el INEE trabaja con muestras de población, lo cual impide hacer reportes individuales por alumnos y escuelas (INEE, 2012).

Hay evidencia suficiente para considerar que la Junta Directiva es plural y que cuenta con un Consejo Técnico integrado por expertos nacionales e internacionales altamente calificados. Ante ello, se puede afirmar que están dados los elementos para que los resultados sean imparciales y que en los hechos el

INEE se convirtió en una instancia técnica que aporta una visión independiente sobre la situación educativa (Martínez Rizo *et. al.*, 2002).

Ahora bien, el propósito de las evaluaciones del INEE no tienen un carácter político en el ámbito de la educación, de tal forma que los resultados difundidos tienen un carácter *neutral* y, por tanto, limitado. Por ello, nadie se pudo sentir amenazado y muchos comprometido a tomar en cuenta los indicadores y resultados del INEE. De esta forma, los análisis del INEE quedaron como un factor para que la buena voluntad de los actores educativos aludidos, sea el elemento de cambio. De acuerdo con esta premisa, el INEE asume que sus mediciones son para “fortalecer y mejorar la educación, sea pública o privada, para lo cual desarrolla conocimiento útil sobre los procesos y resultados educativos, de manera que pueda ser aprovechada por alumnos, docentes y autoridades de diferente nivel, para la mejora constante” (INEE, 2012).

En otras palabras, el INEE como instancia evaluadora quedó sin voz ni voto sobre lo que implican los (bajos) resultados en el ámbito del logro de los aprendizajes. Ni siquiera puede enlistar o catalogar “recomendaciones” que hayan sido exitosas en otros países, ni mucho menos diagnosticar con procedimientos técnicos el porqué de las fallas del sistema educativo. Bajo esta lógica, los responsables (gobierno federal, congreso nacional y congresos locales, gobernadores, autoridades educativas estatales, sindicato magisterial, directivos y docentes) no serían imputados, ni siquiera desde el punto de vista técnico por el INEE.<sup>49</sup>

La estructura de gobierno integrada por tres cuerpos colegiados: Junta Directiva, Consejo Técnico y Consejo Consultivo. En tanto, su estructura operativa quedó integrada por un Director General, un Director Adjunto y nueve directores de área.<sup>50</sup> El Consejo Técnico establece los lineamientos técnicos que guían el

---

<sup>49</sup> Este elemento se justificó por la SEP al argumentar que de acuerdo con los resultados de las evaluaciones, la sociedad tendrá elementos para exigir a las instancias correspondientes la aplicación de estrategias adecuadas para resolver los posibles problemas que se detecten a través de tales estudios. Por otro lado, dado que la educación es tarea de todos, las familias asumirán su papel para apoyar a sus hijos en los propósitos educativos.

<sup>50</sup> Las direcciones de: Indicadores Educativos; Pruebas y Medición; Evaluación de Escuelas; Comunicación y Difusión; Relaciones Nacionales y Logística; Proyectos Internacionales y Estudios Especiales; Informática, Administración y Finanzas, y de Asuntos Jurídicos.

trabajo del INEE; asesora a la Junta Directiva y al Director General; conoce los programas de trabajo anuales y de mediano plazo que elabora la Dirección General y recomienda a la Junta Directiva, en su caso, su aprobación. Asimismo, el Consejo Técnico está integrado por 16 expertos en los campos de la evaluación y de la investigación educativa, quienes trabajan en cuatro subgrupos: indicadores educativos; medición y pruebas de aprendizaje; evaluación de escuelas, y visión general de la problemática de la evaluación del sistema educativo (INEE, 2012).

El Consejo Consultivo por su parte es el Enlace para fortalecer la colaboración entre las autoridades educativas federal y locales en materia de evaluación educativa. Está integrado por los responsables de las áreas de evaluación de las 32 entidades federativas. Su pertenencia es honoraria (INEE, 2012).

Pese a todo, se puede afirmar que el INEE significa un avance significativo en el conocimiento de la problemática del sector educativo, en la medida que desde su creación ha contribuido a ubicar el estado de la educación a través de las evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así a través como de la difusión transparente y oportuna de los resultados. Ello para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica en las escuelas y la rendición de cuentas. Sobre todo en este último punto, el INEE, cambió la cultura de la evaluación en México (Martínez Rizo *et. al.*, 2002).

También es clave la tarea del INEE porque se le asignaron las funciones de evaluar el impacto de la inversión en educación y monitorear de manera permanente los avances, estancamientos o retrocesos para identificar cómo hacer más eficiente el gasto en educación en un contexto de restricción financiera (Zorrilla: 479) y se dejan las funciones de registro del diagnóstico escolar, de la evaluación formativa y sumativa de cada año escolar, que llevan a cabo los profesores, a la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Educación. (Van Dijk, 2009: 58)

Estos elementos son un *parte aguas* en las prácticas de evaluación a nivel nacional, sobre todo porque se conciben las evaluaciones como ejercicios externos que, en palabras del propio Instituto, se llevan a cabo con el objeto de

ofrecer “a las autoridades educativas federal y estatales y al sector privado herramientas idóneas para evaluar los diferentes elementos que integran sus sistemas educativos”. Empero, la debilidad política del INEE como evaluador, se refleja en el hecho de que su función se establece como complementaria, de apoyo y de colaboración para dar seguimiento a los aprendizajes de los alumnos (van Dijk, 2009: 58).

En este marco, a partir del año 2003 el INEE se hizo cargo de las pruebas de estándares, hasta entonces bajo la responsabilidad de la Dirección General de Evaluación de la SEP. Estas pruebas buscaban identificar los conocimientos y habilidades que los estudiantes de primaria y secundaria aprendían de lo propuesto en los planes de estudio. Sin embargo, ante las limitaciones técnicas y metodológicas que presentaban, el instituto desarrolló en 2005 los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale) (INEE, 2012).

El examen ha sido aplicado a muestras de estudiantes de preescolar, primaria y secundaria para conocer su grado de dominio de los contenidos de casi todo el mapa curricular, pero es necesario lograr que se reconozca plenamente el sentido diagnóstico que tienen los resultados de estos exámenes para que no se les tome como parámetros para realizar rankings de escuelas o que su aplicación sirva de sustento a pruebas escolares dirigidas exclusivamente a superar estos exámenes.

Otros ejemplos puntuales del trabajo del instituto son la información que a partir de 2005 presenta sobre flujos escolares, la cual permite identificar la manera en que aparece y aumenta el problema del rezago escolar; el señalamiento de la persistencia de asimetrías en el aprendizaje por modalidad escolar, sexo, estrato económico, entidad federativa y tipo de comunidad; la identificación de los factores que inciden en la capacidad lectora de los alumnos; o bien el grado de satisfacción alcanzado por los maestros en su trabajo en el aula. Asimismo, coordina la aplicación de los exámenes del Programa para la Evaluación Internacional del Estudiante de la OCDE, además difunde los resultados y aprovecha la información generada por la prueba para realizar análisis más focalizados y pormenorizados. (Muñoz Izquierdo *et. al.*, 2009).

Asimismo, cada año, el instituto publica un informe con el título genérico de *La calidad de la educación básica en México*, así como *El panorama educativo de México*. Hasta finales de 2008, las publicaciones impresas del INEE llegaban a 144, y a 177 si se incluyen las coediciones, entre trabajos específicos, manuales técnicos y reportes finales. Mientras que las publicaciones electrónicas sumaban 67, entre documentos técnicos y libros. A este resultado se puede sumar la constitución, en coordinación con la SEP, del Sistema Nacional de Indicadores Educativos (Sininde), cuyo objetivo es mejorar las posibilidades de comparación entre resultados pasados y presentes, así como abrir la posibilidad de formular proyecciones para la atención de los problemas del sector. El sitio web del INEE alcanzó, entre septiembre de 2007 y agosto de 2008, poco más de 2 millones de visitas (Muñoz Izquierdo *et. al.*, 2009).

Esto es fundamental, porque como se mencionó antes, durante muchos años la información estadística de los resultados educativos se mantuvo fuera de la vista de la sociedad. Actualmente ya no ocurre lo mismo; el INEE brinda una difusión oportuna y transparente del resultado de su trabajo. Pero el manejo público de esta información exige su debida comprensión técnica para no prestarse a equívocos o a cualquier interpretación incorrecta. Por ello, el instituto emprendió un programa de capacitación a reporteros de la fuente educativa para establecer y compartir un lenguaje común acerca de los problemas de la calidad en la educación

En suma, el INEE ha sido un verdadero parteaguas en la historia de la evaluación educativa del país. Ahora se cuenta con una instancia evaluadora de la educación con facultades ampliadas, aunque todavía limitada en algunas de sus competencias y ámbitos de ejercicio (el instituto no tiene facultades jurisdiccionales para evaluar maestros), que ha funcionado como organismo de coordinación y rendición de cuentas más allá del trabajo burocratizado y sin matices realizado en el pasado por algunas instancias gubernamentales. La solidez que presentan sus datos, sus mediciones de alto nivel técnico y sus análisis finos permiten confiar en que es posible llegar a interpretaciones y conclusiones objetivas acerca de la calidad educativa en México.

Se ha avanzado hacia una cultura de la evaluación gracias al INEE. No obstante, también es conveniente señalar que esto es sólo el comienzo, al tratarse de una institución muy joven, y que hace falta todavía superar las limitaciones que presenta el modelo de evaluación que ha consolidado el instituto. Por ejemplo, la inexistencia hasta el momento de estudios de tipo longitudinal (seguimiento de estudiantes en el ciclo escolar) para conocer con mayor objetividad el proceso de aprendizaje en la trayectoria, así como los factores que influyen en el éxito o fracaso escolar, la irregularidad o la deserción. También hacen falta evaluaciones de valor agregado, es decir, evaluaciones que permitan ponderar la efectividad de las escuelas en distintos contextos, entre otras (Muñoz Izquierdo *et. al.*, 2009).

El INEE cuenta con un código de ética y conducta que no es insustancial para preservar su autonomía en el medio político donde tiene que desenvolverse, y donde muchos de sus resultados podrían prestarse a usos que rebasan su sentido diagnóstico para solventar banderas políticas de los partidos, las fracciones parlamentarias, el SNTE o la propia SEP.

El reto inmediato y mayor del INEE es dejar bien clara su función eminentemente técnica y su autonomía frente a intereses de otro orden. Tanto la SEP como el INEE coinciden en que la evaluación provee información sobre el estado de la educación para el diseño y toma de decisiones de política educativa. Sin embargo, la SEP tendría que apoyar al INEE fomentando una lectura veraz y equilibrada de los resultados de las pruebas aplicadas a estudiantes, y evitar que pudieran prevalecer lecturas superficiales y desacertadas.

Entre sus pendientes inmediatos, el instituto debe continuar el proyecto de evaluación de la educación media superior que comenzó a desarrollar en julio de 2008. Los nuevos datos que pudiera aportar sobre este nivel son de enorme importancia para comprender mejor las problemáticas hacia las que debe orientarse su atención. Resta dar impulso a la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, tarea en la cual el INEE ha venido trabajado mediante el fortalecimiento de su papel como instancia de coordinación y capacitación en los estados. Las áreas estatales de evaluación han servido como un primer filtro para reconocer e identificar las problemáticas en los centros escolares, además de que

poseen información importante que debería analizarse sistemáticamente, y que podría funcionar como insumo para formular propuestas regionales o estatales de evaluación. Si se logra una interlocución efectiva, se podría fortalecer el desarrollo de indicadores y mejorar la calidad de las estadísticas educativas para consolidar un auténtico sistema nacional de evaluación de la educación.

#### **4.5 Programa Escuelas de Calidad (PEC)**

Si revisamos la concepción de la “calidad educativa” en el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, podemos afirmar que el punto central era que las plazas docentes y de tipo directivo, se asignaran por concurso. En el caso del INEE, la idea fundamental fue conocer el estado de la educación diagnosticando su problemática mediante revisiones periódicas en los distintos niveles del sistema educativo, en particular en los niveles de la educación básica y la educación media superior. Si observamos estos esfuerzos gubernamentales a la luz de las dimensiones de la calidad educativa, podemos señalar que la preocupación central es la “eficacia” al interior del sistema. Desde el punto de vista de la calidad abstracta, el acento está en dos dimensiones: 1) ahorro de recursos (se supone que los concursos por las plazas evitan el gasto inútil en personal docente) y 2) medición de resultados. Empero lo más significativo de estas iniciativas es que el Presidente siempre fue el actor clave. El Programa Escuelas de Calidad (PEC), creado en 2001 por la SEP, continuó en el mismo eje de las políticas públicas de la “calidad educativa”.

En la medida que resulta complicado orientar racionalmente las políticas hacia los estados y hacia el magisterio en su conjunto, y con un *control* administrativo indiscutible, la SEP construyó un programa dirigido a las escuelas como unidad administrativa. Con ello, eliminaría las intermediaciones de las burocracias de los estados, los espacios para la corrupción de autoridades de los niveles inferiores y, desde luego, los vetos abiertos o velados de las autoridades sindicales en tanto no obtengan un beneficio directo de la política.

De este modo, el PEC situó a la escuela de educación básica como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad educativa, y a los alumnos como centro

de toda iniciativa, “reconociendo la capacidad de los alumnos, docentes, directivos y padres de familia, en suma de la comunidad educativa, para lograr una transformación del centro escolar aún en condiciones poco favorables para cumplir su misión y alcanzar su visión” (SEP, 2011).

El PEC es una iniciativa del Gobierno Federal cuyo propósito general es mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, con base en el fortalecimiento, articulación y alineación de los programas federales, estatales y municipales, a través de la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar, que permita transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que voluntariamente se incorporen al programa, enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, la práctica docente, la participación social y la rendición de cuentas. Es decir, el Programa hizo énfasis en la incorporación *voluntaria*.

La estrategia ha consistido en apoyar las acciones, para mejorar tanto la calidad del servicio educativo, como los resultados de aprendizaje, mediante una reorientación de la gestión institucional –federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión escolar; ofrecer capacitación y acompañamiento técnico para enriquecer el proceso de transformación escolar, abrir espacios significativos para la participación social responsable y proveer recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela.

El PEC parte del supuesto de que las escuelas debe superar diversos obstáculos para el logro educativo (aparentemente identificados en el Programa Nacional de Educación (ProNaE 2001-2006), como son el estrecho margen para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación, la ausencia de evaluación externa y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño, los excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los directores, supervisores y jefes de sector, las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector, la escasa vinculación real de los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la limitada participación social, las prácticas docentes rutinarias, formales

y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos, así como las deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento.<sup>51</sup> (Bracho *et. al.*, 2008).

En esta perspectiva, el PEC buscó transformar el diseño de la política educativa desde una formulación centralista, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, a un esquema que se propuso generar un modelo de gestión con enfoque estratégico desde la escuela hacia el sistema educativo, involucrando, al menos en teoría, a las autoridades responsables de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

El medio que sirve como herramienta para iniciar los procesos de transformación escolar es el PETE (Plan Estratégico de Transformación Escolar), que permite a los actores contar con un panorama general de las grandes líneas de trabajo, y los resultados por alcanzar en el mediano plazo, establece el referente estratégico base para la escuela, en términos del alcance máximo de los propósitos y compromisos bajo su responsabilidad, considerando su propia programación y presupuestación. El PETE concreta su operación en el corto plazo en un Programa Anual de Trabajo (PAT) que especifica las acciones a realizar en un ciclo escolar (SEP, 2001).

De acuerdo con la versión divulgada por la SEP, una *Escuela de Calidad* es aquella que asume “de manera colectiva” la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos, se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar. Es una escuela que procura la operación basada en normas, compartiendo sus experiencias e impulsando procesos de autoformación de actores. Una escuela de calidad es una comunidad educativa integrada y comprometida que promueve la equidad y garantiza que los educandos adquieran conocimientos y desarrollen competencias, habilidades y valores necesarios para alcanzar una vida familiar y personal plena, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida (SEP, 2011).

---

<sup>51</sup> El programa considera que si los maestros, directivos, alumnos y padres de familia, forman una auténtica comunidad escolar, ésta tendrá la capacidad de identificar sus necesidades, problemas y metas realizables orientadas hacia la mejora de la calidad y el servicio educativo.

El programa opera mediante un Fideicomiso Nacional que recibe los fondos de la federación y los transfiere a los estados; este fideicomiso no puede retener más del 5% para gastos de administración, evaluación, difusión, etcétera. Es decir, el 95% del total de los ingresos públicos se transfieren directamente a las escuelas incorporadas. En las entidades federativas se crean fideicomisos similares, que reciben fondos de la federación y del estado, en una relación de 3 a 1, y con reglas similares en cuanto a gastos de administración, capacitación, difusión, etcétera. Los recursos asignados a las escuelas como aportación inicial, por ciclo escolar, es de hasta 50 mil pesos y por excepción de 70 mil (Bracho *et. al.*, 2008).

El PEC se previó para reducir la brecha de calidad que existe entre las escuelas mediante subvenciones que financien planes de mejora escolar. El objetivo es dar autonomía a las escuelas y promover una toma de decisiones compartida entre los directores, los docentes y los padres a través de los Consejos de Participación Social. El PEC comenzó en el año 2001 en 2,239 escuelas, brindando atención a 732,591 alumnos. En el ciclo escolar 2006-2007 el número de escuelas inscritas en el programa fue de 37 mil 897; en ellas 294 mil 372 docentes atendieron a un total de 6 millones 921 mil 155 alumnos (SEP, 2011).

Cabe destacar que la tasa de crecimiento anual promedio de escuelas incorporadas es del 76.1%, además de registrar una tasa de reincorporación anual alta (que en promedio es de 84.7%). Si se toma en cuenta el nivel escolar, se observa que en el ciclo escolar 2006-2007 participaron 10 mil 052 escuelas de preescolar, 18 mil 569 escuelas primarias, 8 mil 334 secundarias, y solamente 942 escuelas de educación especial. Del total de estas escuelas 18 mil 445 son rurales o sin clasificar (urbanas), mientras que 4 mil 784 presentan un grado de marginación bajo y muy bajo; 9 mil 416 presentan un grado de marginación medio y alto, y 5 mil 242 un grado de marginación muy alto. En el ciclo 2008/9 cubrió unas 40 mil 790 escuelas, 296 mil 478 docentes y 34 mil 688 directores de escuela. Entre 2006 y 2009 obtuvo financiamiento del Banco Mundial y fue renovado para el periodo 2010-13 (SEP, 2011).

#### **4.5.1 El PEC y los juegos de poder**

Sin embargo, el PEC no se planteó como un cheque en blanco para las autoridades escolares o incluso para el conjunto de la comunidad escolar. Los recursos financieros y administrativos se pusieron al alcance de las burocracias escolares a través del sistema de proyectos concursables, es decir, avalados bajo ciertos estándares para requisitos iniciales y avalados hasta por cinco años bajo ciertos parámetros de supervisión federal. En este marco, los juegos de poder se dan solamente entre gobierno federal y autoridad escolar. El juego es asimétrico porque el primero evalúa al segundo sin posibilidad de réplica. No pueden intervenir otros actores institucionales para acotar o reorientar el programa porque no hay margen para ello. Así, el Congreso solamente aprueba los recursos que el Ejecutivo solicita; no hay forma de que participen los gobiernos estatales y mucho menos los líderes del sindicato magisterial.

Para que las escuelas ingresen al programa, cada gobierno estatal emite una convocatoria en la cual se establecen los criterios de incorporación. Empero, los gobiernos estatales no son los que califican ni tampoco delimitan el perfil de las escuelas potencialmente interesadas. Las escuelas que pretenden participar presentan una planeación estratégica escolar a cinco años y un plan anual de trabajo elaborado por la comunidad escolar (director, maestros y padres de familia). El proceso final de selección de las escuelas se lleva a cabo en cada estado, y es responsabilidad compartida del Consejo Escolar de Participación Social en la Educación y del Comité Dictaminador; para lo que se requiere la capacitación de directores y docentes en planeación estratégica escolar, el apoyo para la elaboración del proyecto, el dictamen sobre solicitudes y la selección de las escuelas.

Según se puede advertir, para participar en el programa la escuela debe comprometerse a involucrar a los padres de familia organizados y capacitar a los directores. En este sentido, los padres y los directivos preparan un plan que define los pasos a seguir para obtener una mejora escolar. La escuela recibe una subvención anual que puede durar hasta un máximo de cinco años, siempre y cuando la escuela sea elegida cada vez para implementar las actividades incluidas

en el plan. Durante los primeros cuatro años, el PEC exige que las escuelas gasten el 80% de la subvención en materiales, infraestructura y otras mercancías. En el último año, las escuelas deben gastar sólo el 50% de la subvención en este tipo de materiales y destinar la mayor parte a financiar el desarrollo y la formación de los docentes. Las asociaciones de padres de familia están involucradas en diseñar los planes de mejora escolar, en la compra de material y en la implementación de los planes. Los directores de escuela también reciben formación por medio del PEC, pues no existe actualmente ningún tipo de formación oficial para los directores (SEP, 2011).

En la planeación estratégica escolar se debe expresar la misión, la visión, establecer metas mensurables, determinar acciones pertinentes y firmar un convenio de desempeño. La estrategia del PEC es apoyar estos proyectos ofreciendo a las escuelas, acompañamiento técnico especializado y recursos financieros para su ejercicio directo. El programa prevé que al término del ciclo escolar la escuela incorporada presente a la Coordinación General Estatal (CGE) un reporte técnico en el que se describa qué actividades se han desarrollado, y otro financiero que dé cuenta en qué se han invertido los recursos; con base en estos reportes las escuelas pueden solicitar su reincorporación para el siguiente año, y se obligan a elaborar los ajustes sugeridos por las evaluaciones (SEP, 2011).

Además, las escuelas cuentan, por lo general, con un tipo de enseñanza que contempla programas educativos tradicionales. El trabajo de los docentes incluye lo que realizan en el aula, la asistencia regular, el tiempo que dedican a la preparación del trabajo colegiado para la elaboración de un proyecto escolar, y sus relaciones con los padres de familia. El PEC otorga a las comunidades escolares la autoridad para modificar esas rutinas de trabajo, pero se sabe que son éstas las más difíciles de transformarse en los espacios educativos.

Este programa proporciona subsidios con recursos federales, estatales y privados por cinco años por un monto aproximado de 180 mil pesos a cerca de un 21% de las escuelas mexicanas de educación básica. Sin embargo, los recursos asignados a las escuelas han disminuido: la cantidad de recursos totales se ha

mantenido estables, mientras que el número de escuelas que participa en el programa ha aumentado. A pesar de que cada escuela primaria puede participar en el PEC, y de que el programa está dirigido en especial a las escuelas desfavorecidas, algunos expertos subrayan el riesgo de que este programa fomente la brecha entre las “escuelas pobres”, sobre todo de origen rural, y las escuelas urbanas con más recursos (OCDE, 2010: 55).

En este marco, desde su puesta en marcha en abril de 2001, el PEC redefinió de manera sustantiva el centro de atención de la política educativa. El programa ha dado relevancia a las acciones en los centros escolares como objeto principal de la política y como una de las causales sustantivas de los resultados de aprendizaje de los niños. Sin embargo, se mantienen algunos retos y carencias que ameritan una mayor atención de quienes participan en el desarrollo del programa.

Su principal virtud ha descansado en la confianza que otorga a los actores escolares para tomar decisiones en pos de la mejora de los aprendizajes, aunque todavía queda mucho por hacer. Su principal logro ha sido conseguir la transferencia de fondos económicos a las escuelas públicas que atienden a poblaciones en condiciones desventajosas y con ello desarrollar proyectos de mejora en las escuelas con la intención de impactar en sus resultados; pero su reto principal sigue siendo fomentar un auténtico sentido de corresponsabilidad entre actores educativos, así como instaurar una cultura de rendición de cuentas.

El PEC presenta actualmente resultados favorables y positivos, aunque también retos, carencias y deficiencias. Por lo que hace a lo primero, puede señalarse que existen evaluaciones externas hechas al programa que hacen constar su evolución progresiva, así como algunos de sus logros. Además, el programa cuenta con cifras que respaldan a los resultados obtenidos hasta ahora. Las metodologías utilizadas en las evaluaciones han sido distintas. Algunas han contemplado la comparación de escuelas PEC con otras escuelas públicas de educación básica con características equiparables. Las instituciones evaluadoras han sido externas a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y varían desde nacionales (como el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE y

Heurística Educativa), hasta internacionales (como el Banco Mundial y la Universidad de Harvard) (Bracho *et. al.*, 2008).

Los principales hallazgos de estos estudios resaltan una disminución importante en las tasas de deserción, reprobación y repetición de los estudiantes de las escuelas incorporadas al PEC en comparación con aquellas no incorporadas. Los estudios señalan también que toma varios años de participación en el programa para que las escuelas presenten mejoras relevantes en sus resultados educativos. Indican también mayores beneficios para los estudiantes en las escuelas que se encontraban en condiciones de mayor rezago al momento de su incorporación (Bracho *et. al.*, 2008).

Además de los estudios enfocados al progreso académico de los alumnos de las escuelas incorporadas al programa, pueden identificarse otros que señalan sus logros al mostrar las posibilidades de relación más horizontal entre la SEP y los estados, así como en las ventajas de la participación de la comunidad en el programa, aumentando la disposición de los padres de familia para mantener a sus hijos en las escuelas. Al parecer, el programa ha tenido resultados satisfactorios en lo referente a la participación de las autoridades y, en general, de la comunidad a la que atiende.

No obstante, debe señalarse también que la relación entre el acceso de las escuelas al PEC y el mejoramiento del aprovechamiento escolar de sus alumnos no es nítida. El estudio realizado por Heurística Educativa, por ejemplo, encontró que en el 88% de las escuelas incorporadas al PEC el aprovechamiento escolar permaneció constante; mientras que en el 8%, ese aprovechamiento disminuyó ligeramente. De hecho, los mejoramientos en las tasas de reprobación y deserción que algunos investigadores extranjeros han atribuido a la participación de las escuelas en el PEC no se apoyan en evaluaciones objetivas de los aprendizajes de los alumnos, sino en las apreciaciones que hacen los maestros, al comparar el aprovechamiento de los alumnos inscritos en el mismo grupo (Bracho *et. al.*, 2008).

Como el PEC no promueve acciones específicamente orientadas a mejorar la calidad de la docencia, es probable que los cambios observados por Heurística

Educativa en 8% de las escuelas estudiadas, así como los registrados en las tasas de reprobación/deserción, sean atribuibles a que la participación de los padres de familia esté estimulando una observación más estricta de la normatividad mínima en la escuela, lo que probablemente genere un menor ausentismo y ello a su vez, efectos positivos en el rendimiento escolar (Bracho et. al., 2008).

Por lo que hace a las carencias y deficiencias en el PEC, éstas son, por ejemplo, que no cuenta con un componente específico para influir en la práctica en el aula y no promueve de manera directa intervenciones o procesos pedagógicos, es decir, el programa favorece los cambios en el nivel de gestión, pero muy pocos en el aprendizaje de los niños. El programa debe enfrentar también la simulación de cifras y datos para la obtención de recursos, que ha sido una de las prácticas más denunciadas. Mientras que se ha observado que los consejos de participación social sólo se constituyen para poder entrar al programa y no vuelven a sesionar (Bracho et. al., 2008).

El objetivo del PEC supone profundas transformaciones en el sistema educativo nacional y, sobre todo, en las escuelas y la administración educativa, cuyas arraigadas tradiciones burocráticas suelen ser contrarias a la rendición de cuentas. En el nivel del sistema, el reto principal es transformar la forma en que se comunican y colaboran los distintos órdenes de gobierno (la Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad, CNPEC, y la Coordinación General Estatal, CGE, de cada entidad) y capacidad de operación del programa a nivel federal. En el nivel de las escuelas se suponen cambios en la comunidad educativa importantes, tales como: compromiso de los directivos y maestros en el diseño y cumplimiento de la planeación estratégica escolar, así como en la participación de los padres de familia en la toma de decisiones y en la capacidad de la escuela para comunicarse con la CGE.

Hay varios retos de tipo organizativo todavía por cumplir en el sistema educativo: primero, su capacidad para relacionarse intergubernamentalmente de forma efectiva; segundo, su capacidad de monitorear y dar seguimiento a los procesos de transformación efectivos en las escuelas; y tercero, la capacidad de

operar con la estructura organizacional con que cuenta, en el contexto burocrático-administrativo de la Subsecretaría de Educación Básica (Bracho et. al., 2008).

El primer reto tiene relación con el esquema de coparticipación en que opera el programa; requiere de la existencia de relaciones intergubernamentales que le permitan cofinanciar, capacitar y asesorar en el modelo de gestión estratégica en cascada (CNPEC a CGE a escuelas). El PEC manifiesta tener un espíritu federalista y señala que requiere de la coordinación con los distintos niveles de gobiernos estatales y municipales. En este marco se ha buscado promover la corresponsabilidad para la correcta operación del programa en las entidades. La CNPEC y las CGE deben ser un soporte interinstitucional para vincular, articular y potenciar los fines y objetivos del programa, ya que en la medida que se logre una correcta vinculación entre gobierno federal y estatal, así como entre ellos y las escuelas, se podrán conseguir los objetivos de la capacitación, seguimiento y evaluación.

El segundo reto es atender los problemas de información, pues la creación del PEC coincide con la búsqueda de sistemas de información eficientes en la administración educativa. El programa ha buscado crear primero, y fortalecer, después, su capacidad para monitorear y dar seguimiento a su operación a través de la información sistematizada para conocer la demanda, las características y los problemas que enfrentan las escuelas beneficiadas, el uso de los recursos, así como instrumentos para conocer el grado de satisfacción de sus beneficiarios. El programa cuenta con el mecanismo para recabar la mayor parte de esta información que debería estar contenida en el Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC); sin embargo, este sistema no ha logrado aún operar con regularidad por lo no se cuenta con información sistematizada que le permita dar seguimiento a la operación del programa en las escuelas ni medir el costo-efectividad de las acciones (Bracho et. al., 2008).

El tercer reto para el PEC consiste en reconocer la enorme diversidad que hay en la educación básica nacional y atender las necesidades diferenciadas. Si se considera que los contextos escolares son muy diversos, también se debe considerar que lo son las necesidades educativas y las capacidades de cada

comunidad escolar; es decir, la capacidad de gestión, interpretación y ejecución de los objetivos del programa pueden ser divergentes. El PEC plantea, desde su creación, que la transformación para la mejora en las escuelas es una decisión que debe asumir la comunidad escolar. Este tipo de reformas tendrían que ser asimiladas sin dificultad en condiciones en que se han creado mecanismos de rendición de cuentas y una orientación de la acción colectiva hacia resultados. Por lo anterior, los conceptos de calidad, innovación, plan estratégico de transformación escolar, evaluación y rendición de cuentas incluidos en el centro del programa, son difícilmente comprensibles en un hábitat clientelar, como bien podría caracterizarse a la burocracia educativa en México, en el que predomina la baja capacidad de orientación estratégica, la baja responsabilidad y la costumbre de opacidad informativa (Bracho et. al., 2008).

Es en la escuela donde se concretan las formas de enseñanza y convivencia cotidiana entre quienes la integran, los estilos de dirección, la identificación de la importancia de las prioridades educativas del plantel y los tipos de participación de los padres de familia y la comunidad. Estas prácticas de organización y gestión son resultado de las características específicas de cada escuela, que a su vez se derivan de su historia particular, así como de las formas de estructura de las relaciones clientelares entre docentes, directivos, supervisores escolares y administración estatal.

#### **4.6 Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (Enlace)**

En el marco de la dinámica de la obtención de la calidad a través de las mediciones, en 2006, ya en el segundo periodo presidencial del PAN, se comenzó a aplicar una prueba estandarizada de carácter censal, denominada Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (Enlace). Este instrumento, desde el punto de vista de los juegos de poder o juegos políticos, continuó el mismo esquema que las propuestas anteriores. Salió de la SEP, es decir, del Poder Ejecutivo y no dio mucho margen para que otros actores institucionales (el congreso, los gobernadores y el SNTE), cuestionaran sus propósitos, sus alcances, o bien, reorientaran su operación. En el mejor de los casos, como el PEC, esta política nacional se compartió con los gobiernos subnacionales en tanto

estructuras de delegación burocrática, es decir, se sumaron como garantes de los lineamientos de la federación.

En términos *oficiales*, Enlace es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados del País. En el nivel de la educación básica, se aplica a niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria, en función de los planes o programas de estudios oficiales en las asignaturas de Español, Matemáticas y Formación Cívica y Ética.<sup>52</sup>

En Educación Media Superior, se aplica a jóvenes que cursan el último grado de bachillerato para evaluar conocimientos y habilidades básicas adquiridas a lo largo de la trayectoria escolar para hacer un uso apropiado de la lengua –habilidad lectora- y las matemáticas –habilidad matemática-. Los resultados, en teoría, permiten retroalimentar a padres de familia, estudiantes, docentes, directivos y autoridades educativas con información para mejorar la calidad de la educación, promoviendo la transparencia y rendición de cuentas (SEP, 2012a)

De acuerdo con la SEP, es una prueba “objetiva” y estandarizada de aplicación masiva y controlada; emplea una metodología de calificación precisa, que proporciona referencias de comparación nacional; ofrece un diagnóstico de los estudiantes a nivel individual; es una prueba centrada en el conocimiento; evalúa el resultado del trabajo escolar contenido en los planes y programas oficiales, consta de un cuadernillo de preguntas y de una hoja de respuestas; está conformada por reactivos de opción múltiple, 50 como mínimo y 70 como máximo para cada asignatura; y cada reactivo sólo puede tener una respuesta correcta (SEP, 2012a).

---

<sup>52</sup> A partir de 2008 en cada aplicación también se incluye una tercera asignatura que se va rotando cada año, de acuerdo a la siguiente programación: Ciencias (2008), Formación cívica y ética (2009), Historia (2010) y Geografía (2011).

**Tabla N° 15**  
**Asignaturas evaluadas por Enlace (2006-2009)**

| Año  | Escuelas | Alumnos    | Asignaturas evaluadas                                 |
|------|----------|------------|---|
| 2009 | 119,669  | 13,187,688 | -Español<br>-Matemáticas<br>-Formación cívica y ética |
| 2008 | 121,668  | 9,930,309  | -Español<br>-Matemáticas<br>-Ciencias                 |
| 2007 | 121,585  | 10,148,666 | -Español<br>-Matemáticas                              |
| 2006 | 112,912  | 9,529,490  | -Español<br>-Matemáticas                              |

FUENTE: SEP, 2010

#### **4.6.1 Autoridad y juegos de poder**

La aplicación de la prueba ENLACE es coordinada por la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP y en cada entidad federativa es organizada por el área o instituto estatal de evaluación. Esto es clave, pues con ello se evita en lo posible que las burocracias de los sistemas educativos estatales frenen de algún modo la aplicación de la prueba. La impresión de la prueba, empaque y distribución nacional se realiza a través de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. Ello también es clave debido a que directivos de escuelas, supervisores e incluso funcionarios de alto nivel en las secretarías de educación estatales, se interesan por conocer de antemano su contenido y así beneficiar a ciertos alumnos, escuelas o grupos de escuelas. De hecho, los medios impresos de comunicación reportan constantemente que hay personas (dentro y fuera de los sistemas educativos estatales) que venden las pruebas (SEP, 2011).

Muchos maestros, directivos y funcionarios de los sistemas educativos estatales estarían interesados en tener la prueba con antelación para preparar a los alumnos en los temas o incluso darles las respuestas. Sobre todo porque la prueba Enlace genera resultados por alumno, por escuela, por sector escolar y por entidad federativa. Tanto escuelas públicas como particulares evitarían en lo

posible ubicarse en los niveles más bajos de los respectivos rangos si ello fuera posible.

Por ello, la aplicación involucra a diversos actores institucionales y sociales; de este modo, además de los alumnos, en las escuelas participan un coordinador externo, el director del plantel y los docentes, que aplican la prueba. Adicionalmente el director de la escuela debe invitar a padres de familia a que participen como supervisores, así como a personas externas, para que funjan como observadores.

La SEP comisiona aproximadamente a 133 mil coordinadores externos de aplicación, uno por cada plantel educativo, quienes son responsables de trasladar los materiales hasta el plantel y, en coordinación con el director de la escuela, garantizan la aplicación y levantamiento de las actas previas. Es decir, la SEP no confía en los directores. El día de la aplicación, el coordinador externo acude a la sede con los exámenes empacados y resguardados en bolsas cerradas con sellos que garantizan su confidencialidad. El coordinador externo de aplicación se acredita con el director al inicio de las actividades, explica la logística y verifica la presencia de padres-supervisores, observadores externos y el intercambio de grupos entre los docentes-aplicadores.<sup>53</sup>

Independientemente de los mínimos alcances de las mediciones, la prueba Enlace está modificando gradualmente la cultura de los aprendizajes y la evaluación en México. Anteriormente, el gobierno federal, a través de la SEP hacía evaluaciones, pero tenían un carácter confidencial, como si los resultados se trataran de asuntos de seguridad nacional. Como se recordará, la SEP ocultó a la opinión pública, durante el sexenio del presidente Zedillo, el insatisfactorio nivel en el que se encontraban los aprendizajes adquiridos en la asignatura de matemáticas por los estudiantes mexicanos, de acuerdo con los resultados de una

---

<sup>53</sup> Los documentos normativos para la aplicación son los siguientes: 1) normas operativas, 2) características generales del levantamiento de datos, 3) manual para el coordinador operativo y/o regional, 4) manual para el coordinador de aplicación, 5) guía para el docente-aplicador, 6) guía para el docente-aplicador en escuelas multigrado del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), 7) guía para el docente-aplicador en escuelas de educación indígena, y 8) guía para padres supervisores (SEP, 2013).

evaluación que fue realizada -con pleno consentimiento de dicha Secretaría- por un prestigiado organismo internacional (Muñoz Izquierdo *et. al.*, 2010).

Cuatro años después de la fundación del INEE, los resultados de la prueba ENLACE son entregados en forma confidencial e individualizada, a los propios estudiantes, a sus padres y tutores, así como a los docentes y directivos de las respectivas escuelas. Esa información también es difundida pero no en forma individualizada, por obvias razones, a través de distintos medios de comunicación.<sup>54</sup>

#### **4.6.2 Los resultados de Enlace en la perspectiva de la desigualdad regional**

En agosto de 2010, la SEP publicó los resultados de la quinta aplicación consecutiva de dichas pruebas. Ello permitió conocer la forma en que se distribuyó el aprovechamiento en las asignaturas de Español, Matemáticas e Historia, entre los niveles en que lo clasifica la SEP, que obtuvieron, durante el año lectivo 2009-2010, todos los alumnos inscritos en las escuelas primarias y secundarias del país.

Entre el año 2006 y 2010 (es decir, durante los primeros cuatro años de la administración del presidente Calderón) la población estudiantil que fue evaluada por la SEP se incrementó en 4669.273 alumnos, (al pasar de 8811,782 a 13481,055 sujetos, lo que representa un crecimiento del 35%). Sin embargo, es importante hacer notar que las pruebas estaban dirigidas a 16077,963 estudiantes. La merma observada se debió a que, por razones de índole política, sólo fue posible aplicar las pruebas mencionadas en el 50% y el 14% de las escuelas ubicadas en los estados de Michoacán y Oaxaca, respectivamente (Muñoz Izquierdo *et. al.*, 2010).

#### **4.6.3 Usos y abusos de las pruebas**

Como se mencionó antes, las pruebas Enlace están destinadas a evaluar el grado en el que cada estudiante alcanzó determinados objetivos de los respectivos

---

<sup>54</sup> La SEP distribuye el aprovechamiento entre cuatro niveles: insuficiente, elemental, bueno y excelente

planes y programas de estudios. Evidentemente, para desempeñar esta función es necesario que las pruebas satisfagan adecuadamente, al menos, dos condiciones. La primera consiste en que ellas sean realmente capaces de evaluar los objetivos curriculares hacia los que estén dirigidas (es decir que, desde una perspectiva técnica, hayan sido correctamente diseñadas, considerando las condiciones y costumbres de cada uno de los grupos de estudiantes destinatarios de las mismas).<sup>55</sup> La segunda consiste en asegurar que los procedimientos seguidos al aplicarlas sean impecables; lo que supone evitar que se incurra en prácticas como la de copiar, recibir alguna ayuda durante la aplicación de las mismas, o modificar alargando o recortando- los tiempos previstos para resolverlas<sup>56</sup>.

Con frecuencia han aparecido en la prensa varios cuestionamientos que ponen en duda la utilidad de las pruebas que estamos comentando (o, al menos, la de algunas formas de utilizarlas). Por un lado, se ha afirmado que ellas no pueden servir para evaluar integralmente la calidad de la educación. Esto es evidente, porque una evaluación de esa envergadura no se encuentra entre los propósitos de las pruebas mencionadas.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Por esta razón, se ha insistido en la necesidad de que las pruebas no contengan sesgos culturales lo cual difícilmente se puede lograr en un país que, como el nuestro, se enorgullece de su propia multiculturalidad. También se ha señalado la necesidad de que los alumnos estén debidamente entrenados para responder preguntas de opción múltiple, y para proporcionar sus respuestas en forma adecuada (lo que implica saber llenar correctamente los espacios destinados a recabarlas)- Es obvio que estas condiciones no pueden ser satisfechas de la noche a la mañana, aunque se debe reconocer que la SEP toma un conjunto de medidas destinadas a asegurar la debida aplicación de dichas pruebas (entre las que, se encuentra la participación de los padres de familia como observadores de ese proceso, aún cuando los mismos padres o tutores hayan adquirido escasas dosis de escolaridad).

<sup>56</sup> Para cumplir esta condición, la SEP sólo publica los resultados de las pruebas después de haber eliminado las que contengan las mismas respuestas erróneas; ya que es muy probable que las mismas hayan sido copiadas.

<sup>57</sup> Conviene señalar que la misma acotación de los objetivos de las pruebas ha dado lugar a otra crítica que algunos especialistas han hecho, frecuentemente, a las pruebas que estamos comentando. Según ellos, las pruebas pueden provocar que los maestros dediquen tiempos extraordinarios a realizar las actividades que son necesarias para que los alumnos contesten correctamente los reactivos de las mismas. Sin embargo, si las pruebas están fielmente orientadas a valorar los objetivos considerados en los currículos, no sería cuestionable que los profesores dedicaran una atención especial a la adquisición de los conocimientos y habilidades que son evaluados por medio de dichos instrumentos. Por tanto, lo que nos tenemos que preguntar es si las pruebas satisfacen la condición mencionada. Si así fuera, y aún así si se considerase que incluyen reactivos inadecuados (como podrían ser los que son de naturaleza simplemente memorística), lo que habría que poner en tela de juicio serían los propios objetivos curriculares, y no los instrumentos que fueron diseñados para valorar el dominio de los mismos.

Por esta razón, es erróneo utilizar esas pruebas como únicos instrumentos, para evaluar a los maestros, sobre todo cuando las evaluaciones son realizadas para otorgar (o negar) algún incentivo a los propios docentes.<sup>58</sup> A esto cabe añadir que tampoco es correcta la utilización de los resultados de las pruebas para elaborar con ellos listas de escuelas, ordenadas en forma decreciente, en función de sus niveles promedio de aprovechamiento, sin considerar los contextos en los que se encuentra cada centro escolar (Muñoz Izquierdo et. al., 2010).

Otro cuestionamiento se refiere a que, por su cuantía, los recursos destinados a elaborar y aplicar las pruebas -así como a procesar los datos recabados y publicar sus resultados- estas evaluaciones pueden obstaculizar el financiamiento de otras acciones que podrían estar directamente destinadas al mejoramiento de la calidad de la educación. Entre éstas se encuentra el fortalecimiento financiero y sobre todo, académico- de algunos programas (como el PEC); así como el aseguramiento de una distribución racional y, en consecuencia, menos accidental de dichos programas.

Ciertamente, puede existir un *trade off* entre los propósitos de las evaluaciones y los de otros programas, porque los recursos disponibles no son infinitos. Sin embargo, es necesario señalar que el costo de las pruebas no es lo más importante; sino la relación que finalmente exista entre los beneficios que se generen como resultado de las mismas, y el monto de los recursos que hayan sido necesarios para obtenerlos. Éste es el criterio que aplican los economistas, para valorar la eficiencia con la que los recursos son utilizados. Por tanto, según ellos, no se puede considerar que determinado bien o servicio sea costoso en sí mismo, pero sí que algunos recursos no hayan sido eficientemente utilizados (Muñoz Izquierdo et. al., 2010).

---

<sup>58</sup> Esta observación sería válida, aún cuando la medición de los aprendizajes fuese realizada en forma dinámica (es decir, si estuviese orientada a medir el llamado valor agregado que se genera mediante los aprendizajes de los alumnos durante un determinado periodo de tiempo). Este comentario se basa en que, de todos modos, las actividades de los docentes no son los únicos factores que determinan la adquisición de dichos aprendizajes. Por esto conviene mencionar que, para evaluar integralmente a los maestros, la OECD ha propuesto utilizar procedimientos más complejos, que incluyen la realización de observaciones en las aulas (Schmelkes y Mancera, 2010).

Por tanto, lo que debe ser puesto en duda no es, propiamente, la conveniencia de aplicar las pruebas o dejar de hacerlo; (ya que esta práctica puede abonar a la transparencia de las actividades de las escuelas y, en última instancia, a la llamada rendición de cuentas de los docentes y directivos, cuando los resultados de las pruebas son adecuadamente interpretados y utilizados).

Los beneficios de las pruebas dependen, pues, del grado en el que se aprovechen sus resultados; lo que, a su vez, exige una adecuada retroalimentación a los alumnos y a los diversos actores que hayan intervenido en la adquisición de los aprendizajes evaluados. Por tanto, en última instancia, la eficiencia de las pruebas depende de la pertinencia de las acciones que los alumnos, padres de familia, docentes y directores de las escuelas (es decir, todos los integrantes de las comunidades educativas) lleven a cabo para mejorar el aprovechamiento de sus escuelas.

#### **4.6.4 Interpretaciones de las pruebas Enlace entre 2006 y 2010**

A continuación se presentan algunas conclusiones que se obtuvieron al comparar los resultados de las pruebas que fueron aplicadas en 2010, con los que fueron reportados después de la aplicación de las mismas (que se llevó a cabo en el año 2006)<sup>59</sup>. Se analizan los cambios que se registraron en el aprovechamiento académico (en español y matemáticas) que obtuvieron, en promedio, las escuelas primarias y secundarias del país.

En primer término, se transcriben los resultados que fueron obtenidos a nivel nacional; y en segundo, los que fueron detectados en las entidades federativas a las que corresponden los más altos y más bajos niveles de marginación, respectivamente<sup>60</sup>. (Esto se realizó con la finalidad de determinar si las pruebas aludidas reflejan si la distribución del aprovechamiento escolar está contribuyendo a generar una situación de menor desigualdad entre las entidades de la República cuyos pobladores tienen acceso, en promedio, a diferentes niveles de vida).

---

<sup>59</sup> También nos referiremos a los resultados obtenidos en las pruebas de historia, mismas que, como dijimos, fueron aplicadas por primera vez en el año en curso.

<sup>60</sup> Esos índices son construidos por el Consejo Nacional de Población CONAPO-, utilizando diversos indicadores de la pobreza.

**Tabla N°16**

**Distribución porcentual de los estudiantes entre los diferentes niveles de logro por asignatura en educación primaria (2006 y 2010)**

| Resultados globales en primarias 2006 |             |         | Resultados globales en secundaria 2010 |         |          |
|---------------------------------------|-------------|---------|--|---------|----------|
|                                       | Matemáticas | Español | Matemáticas                            | Español | Historia |
| Insuficiente                          | 21%         | 20.7%   | 19.7%                                  | 17%     | 16.2%    |
| Elemental                             | 61.4%       | 58.1%   | 46.4%                                  | 46.1%   | 62.9%    |
| Bueno                                 | 16%         | 19.6%   | 25.8%                                  | 30.2%   | 18.4%    |
| Excelente                             | 1.6%        | 1.7     | 8.1%                                   | 6.7%    | 2.5%     |

**FUENTE:** SEP, 2010

Como se puede observar en la tabla, durante el periodo analizado hubo algunas mejoras en el aprovechamiento obtenido en las asignaturas que fueron evaluadas, tanto al principio como al final de dicho cuatrienio. Esto se desprende del hecho de que algunos alumnos que en 2006 se encontraban en los niveles inferiores (“insuficiente” y “elemental”), se desplazaron hacia los niveles de mayor jerarquía (“bueno” y “excelente”).

Los resultados en educación secundaria, se pueden observar en la tabla siguiente:

**Tabla N° 17**

**Distribución porcentual de los estudiantes de entre los diferentes niveles de logro en las asignaturas en secundaria (2006 y 2010)**

| Resultados globales obtenidos en las secundarias (2006) |             |         | Resultados globales obtenidos en las secundarias (2010) |         |          |
|---|-------------|---------|---|---------|----------|
|   | Matemáticas | Español | Matemáticas   | Español | Historia |
| Insuficiente  | 61.1%       | 40.7%   | 52.6%   | 39.7%   | 13.1%    |
| Elemental   | 34.7%       | 44.6%   | 34.7%   | 42.7%   | 62.5%    |
| Bueno   | 3.8%        | 14%     | 10.5%   | 16.6%   | 18.6%    |
| Excelente   | .4%         | .7%     | 2.2%  | 1%      | 5.8%     |

**FUENTE:** SEP, 2010

En este tipo educativo se observa una disminución en el porcentaje de alumnos que en el año 2006 se encontraban en el nivel “insuficiente” de la asignatura de matemáticas. Ellos se desplazaron, principalmente, hacia el nivel

“bueno”. Las pruebas de español, en cambio, reportaron cambios de poca importancia. Sin embargo, es evidente que la distribución estadística de los resultados reportados en las tablas se aleja considerablemente de una distribución “normal”, ya que está marcadamente sesgada hacia la izquierda (es decir, el aprovechamiento se concentra en los niveles inferiores del mismo) (Muñoz Izquierdo et. al., 2010).

Frente a esta distorsión, conviene hacer la siguiente pregunta: ¿Cómo evolucionó, entre los años 2006 y 2010, el aprovechamiento en español y matemáticas, en las entidades federativas que tienen distintos índices de marginación? La respuesta a este planteamiento se encuentra en la siguiente tabla. Para analizar estos datos, anotamos en la tabla posterior las fechas de aplicación de las pruebas, las asignaturas, los tipos educativos y de entidades federativas en los cuales se concentró más del 25% de estudiantes cuyo aprovechamiento fue “insuficiente”. En esa indeseable situación, se encuentran los resultados de las siguientes pruebas:

**Tabla N° 18**

**Pruebas que fueron aplicadas en el año 2010, cuyos resultados mostraron una concentración mayor del 25% de estudiantes con “aprovechamiento insuficiente”**

| <b>Asignaturas</b> | <b>Tipos educativos</b> | <b>Tipos de entidades</b> |
|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| Español            | Secundaria              | Alta y baja marginalidad  |
| Matemáticas        | Primaria                | Alta marginalidad         |
| Matemáticas        | Secundaria              | Alta y baja marginalidad  |

**FUENTE:** Elaboración propia con base en resultados Enlace 2010

De lo anterior se desprende que las políticas públicas que durante 2006 y 2010 han influido en la calidad de la educación, no han funcionado con la eficacia que era necesaria para reducir, como era deseable, el “aprovechamiento insuficiente”. (Este concepto refleja la reprobación escolar evaluada mediante la aplicación de pruebas estandarizadas, y no según la apreciación de cada profesor, en forma independiente). Las repercusiones que este problema tendrá en las

poblaciones afectadas por el mismo son, como se sabe, de magnitud considerable (Muñoz Izquierdo et. al., 2010).

Para que la expansión del sistema escolar contribuya a reducir la inequidad con la que se distribuye el aprovechamiento escolar entre las entidades que tienen distintos índices de marginalidad, sería deseable que los mejoramientos registrados en el aprovechamiento se hubiesen concentrado en el nivel de “aprovechamiento insuficiente”. Sin embargo, el análisis que aparece en el cuadro siguiente detectó que en realidad, esos cambios se concentraron en los niveles “bueno” y “excelente”. Es muy probable que este resultado pueda ser atribuido, principalmente, a que la evolución de los aprovechamientos más elevados (“bueno” y “excelente”) suele estar determinada, en mayor grado, por inercias que no requieren ser controladas por la SEP. En cambio, el abatimiento del “aprovechamiento insuficiente” se encuentra en la situación contraria, porque, al contrario de los niveles anteriormente mencionados, la reducción de la reprobación depende en mayor grado de factores que obstaculizan el efecto de las inercias mencionadas (Muñoz Izquierdo et. al., 2010).

**Tabla N° 19**

**Porcentajes de alumnos que obtuvieron en las pruebas ENLACE los niveles de aprovechamiento que se indican, en escuelas localizadas en entidades federativas de diferentes índices de marginalidad**

**A) Escuelas primarias – pruebas de español**

| <b>Niveles de aprovechamiento/años en que se aplicaron las pruebas</b> | <b>Entidades con los más altos índices de marginalidad</b> | <b>Entidades con los Más bajos índices De marginalidad</b> | <b>Cociente de Disparidad (relación Alta/baja Marginalidad)</b> |
|--|--|--|---|
| Insuficiente/2006  | 26.8   | 18.5   | 1.45  |
| Insuficiente/2010  | 21.4   | 15.1   | 1.42  |
|  |  |  |   |
| Elemental/2006   | 57.1   | 57.6   | 0.99  |
| Elemental/2010   | 46.9   | 45.1   | 1.04  |
|  |  |  |   |
| Bueno/2006   | 15.1   | 21.8   | 0.69  |
| Bueno/2010   | 26.1   | 32.2   | 0.81  |
|  |  |  |   |
| Excelente/2006   | 1.0  | 2.0  | 0.50  |
| Excelente/2010   | 5.6  | 7.6  | 0.74  |

## B) Escuelas secundarias – pruebas de español

| Niveles de aprovechamiento/años en que se aplicaron las pruebas | Entidades con los más altos índices De marginalidad | Entidades con los más bajos índices De marginalidad | Cociente de disparidad (relación Alta/baja Marginalidad) |
|---|---|---|--|
| Insuficiente/2006   | 47.6  | 41.0  | 1.16   |
| Insuficiente/2010   | 45.1  | 38.5  | 1.17   |
| Elemental/2006  | 41.6  | 43.5  | 0.96   |
| Elemental/2010  | 40.7  | 42.7  | 0.95   |
| Bueno/2006  | 10.4  | 14.7  | 0.71   |
| Bueno/2010  | 13.4  | 17.8  | 0.76   |
| Excelente/2006  | 0.5   | 0.9   | 0.58   |
| Excelente/2010  | 0.7   | 1.1   | 0.70   |

## C) Escuelas primarias: pruebas de matemáticas

| Niveles de aprovechamiento/años en que aplicaron las pruebas | Entidades con los más altos Índices de marginalidad | Entidades con los más bajos Índices de Marginalidad | Cociente de disparidad (relación Alta/baja Marginalidad) |
|--|---|---|--|
| Insuficiente/2006  | 27.2  | 19.1  | 1.43   |
| Insuficiente/2010  | 24.9  | 17.8  | 1.40   |
| Elemental/2006   | 58.8  | 61.9  | 0.95   |
| Elemental/2010   | 44.9  | 46.6  | 0.96   |
| Bueno/2006   | 12.9  | 17.2  | 0.75   |
| Bueno/2010   | 22.8  | 26.8  | 0.85   |
| Excelente/2006   | 1.2   | 1.9   | 0.63   |
| Excelente/2010   | 7.4   | 8.7   | 0.85   |

## D) Escuelas secundarias- pruebas de matemáticas

| Niveles de aprovechamiento/años en que se aplicaron las pruebas | Entidades con los más altos Índices de marginalidad | Entidades con los más bajos Índices de marginalidad | Cociente de disparidad (relación Alta/baja Marginalidad) |
|---|---|---|--|
| Insuficiente/2006   | 66.7  | 61.0  | 1.09   |
| Insuficiente/2010   | 56.2  | 52.4  | 1.07   |
| Elemental/2006  | 30.1  | 34.2  | 0.88   |
| Elemental/2010  | 31.6  | 35.1  | 0.90   |
| Bueno/2006  | 3.1   | 4.3   | 0.71   |

|                |      |      |      |
|----------------|------|------|------|
| Bueno/2010     | 9.8  | 10.4 | 0.94 |
| Excelente/2006 | 0.2  | 0.5  | 0.50 |
| Excelente/2010 | 2.5  | 2.0  | 1.20 |
| Insuficiente   | 18.2 | 15.2 | 1.19 |

**FUENTE:** Elaboración propia con base en los resultados de la prueba ENLACE 2010

Según se puede apreciar, la centralización en el diseño, aplicación y análisis de la prueba Enlace por parte de la SEP, no solamente implicó un problema de “poder” sobre los demás actores institucionalizados y un problema de confianza (sin dejar de reconocer que existen elementos que justifican la desconfianza de las autoridades centrales tanto en los directivos de la escuela, autoridades estatales de educación y representantes del sindicato magisterial). Además, dio pie para que desde las oficinas centrales de la SEP se interpreten los resultados. Pero lo más significativo no es su interpretación, sino fundamentalmente la forma en que se comunica al público en general (Muñoz Izquierdo et. al., 2010).

En el ámbito de la comunicación particularizada (sobre todo para alumnos y centros escolares) no hay mucho que mesurar, pero a nivel nacional, como los resultados no han avanzado considerablemente, casi nada, las autoridades educativas, en la medida que no pueden corregir sus causas en el corto o mediano plazos, al menos pueden divulgar los resultados de tal forma que no sean notorias las imperantes desigualdades en el país y la forma cómo ello se refleja en el logro de los aprendizajes. Esto es significativo, si se considera que el concepto de calidad actualmente, en el marco de la política pública, implica una actualización del contrato social entre ciudadanía y gobierno y el reconocimiento de derechos que se habían extraviado por la ineficiencia de las burocracias gubernamentales.

Hasta cierto punto, las pruebas Enlace, son un instrumento que procuraría tratar a los alumnos del sistema educativo como clientes o incluso como ciudadanos sujetos de derechos. Sobre todo, estas pruebas estandarizadas, se podría decir, que hacen un análisis o revisión del estado o situación del derecho a la educación. Su principal atributo es conocer el nivel del sistema educativo

escuela por escuela, alumno por alumno. Su principal debilidad es que no han servido para tomar acciones al gobierno y mucho menos para que los padres de familia sepan qué exigir a los directivos de las escuelas públicas.

Ahora bien, desde la perspectiva de los juegos de poder, el hecho de que éste sea una política presidencial, hasta 2012, sus resultados no comprometían a nada a ningún actor institucional o social involucrado en la problemática. Es decir, la desconfianza hacia las autoridades educativas estatales, hacia los representantes del SNTE y los directivos de las escuelas, se tradujo en apatía y desinterés de su parte. En otras palabras, ninguno de los actores, incluida la SEP, tiene incentivos (premios o castigos) para mejorar los resultados de la prueba Enlace.

#### **4.6.5 Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale)**

Otra prueba de medición creada, en el marco de las políticas de la calidad educativa, es la prueba Excale, la cual aplica el INEE. El antecedente de estas pruebas de medición se pueden ubicar a partir de 1998 cuando la Dirección General de Evaluación de la SEP lanzó el programa de las pruebas denominadas “estándares nacionales”; estos fueron los primeros instrumentos diseñados para evaluar la educación nacional con muestras representativas de la población estudiantil de todo el país. Con estos instrumentos, que después fueron denominados Pruebas Nacionales, se dio inicio a la evaluación del sistema educativo nacional. En 2004, las Pruebas Nacionales fueron transferidas al INEE y posteriormente eliminadas al establecerse el gran programa de evaluación del sistema educativo nacional: el de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale).

Probablemente con el propósito de despolitizar estas pruebas de medición y darle al INEE un estatus fundamentalmente de carácter técnico, las pruebas Excale no evalúan escuelas o alumnos; cuando mucho entidades federativas, pero fundamentalmente el alcance del currículo y el nivel del sistema educativo, tanto en forma agregada como en forma desagregada (INEE, 2011).

De este modo, las pruebas Excale son pruebas de aprendizaje de gran escala que miden el logro escolar de los estudiantes de educación básica en distintas asignaturas y grados. Estos exámenes tienen tres características distintivas: son criteriosales, están alineados al currículo y son matriciales. Son criteriosales porque se diseñan para evaluar el dominio que tienen los estudiantes de una disciplina en particular. Su interés central es conocer el nivel de logro que alcanzan los estudiantes como resultado de su escolarización formal. Cada contenido temático se evalúa a profundidad, procurando incluir todos los conocimientos y habilidades de importancia para la disciplina y grado escolar (INEE, 2011).

Están alineados al currículo porque su propósito es evaluar los aprendizajes pretendidos por los planes y programas de estudio nacionales. El hecho de contar en México con un currículo nacional para la educación básica, libros de textos gratuitos y una formación magisterial bastante uniforme, facilita identificar lo que aprenden los estudiantes en relación con lo que se espera de ellos.

Puesto que los Excale pretenden evaluar todos los contenidos curriculares importantes, tienen un diseño matricial en el cual los reactivos que conforman una prueba se agrupan en bloques para ser distribuidos entre los alumnos; no todos contestan las mismas preguntas, pero con las repuestas de todos se obtienen resultados del examen en su conjunto. En este tipo de pruebas, la calificación individual del estudiante no es tan importante como los resultados agregados a nivel de entidad federativa y modalidad educativa, dado que lo que se busca es evaluar al sistema educativo en su conjunto (INEE, 2011).

Las asignaturas propiamente instrumentales, tales como Matemáticas y Español, además de aquellas que cubren grandes áreas curriculares relacionadas con Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, realizando en cada caso la selección de contenidos conforme el currículo nacional y el grado escolar a evaluar. Los grados a evaluar son los terminales de cada nivel escolar: 3º de preescolar, 6º de primaria y 3º de secundaria. Adicionalmente, se añade 3º de primaria con el fin de evaluar segmentos de tres años escolares. De este modo, se han establecido las

siguientes asignaturas para cada nivel y grado desde el preescolar hasta la secundaria

**Tabla N° 20**  
**Niveles, grados y asignaturas que evalúa Excale**

| Nivel      | Grado   | Asignaturas   |
|------------|---------|---|
| Preescolar | 3°      | Lenguaje y comunicación<br>Pensamiento matemático                 |
| Primaria   | 3° y 6° | Español<br>Matemáticas<br>Ciencias Naturales<br>Ciencias Sociales |
| Secundaria | 3° y 6° | Español<br>Matemáticas<br>Ciencias Naturales<br>Ciencias Sociales |

Se aplican a muestras representativas de estudiantes de escuelas públicas y privadas, de educación básica de todo el país. El número de estudiantes varía de acuerdo con el estado, el grado a evaluar y la modalidad educativa de que se trate. En 2005 se aplicaron más de 47 mil pruebas a estudiantes de sexto de primaria en 2 mil 770 escuelas y a 52 mil 251 alumnos de tercero de secundaria en 2 mil 397 escuelas. En 2006, la prueba se aplicó a casi 55 mil alumnos de tercero de primaria en un poco más 3 mil escuelas mientras que en 2007 se aplicaron a más de 10 mil pruebas a estudiantes de tercer año de preescolar en aproximadamente mil 100 escuelas y a alrededor de 13 mil estudiantes de sexto de primaria en más de 700 planteles educativos. En 2008, la evaluación de tercer grado de secundaria abarcó a más de 100 mil estudiantes de aproximadamente 4 mil escuelas (INEE, 2011).

Aunque el porcentaje de estudiantes evaluados en cada grado es pequeño, las estimaciones que hace el INEE son bastante precisas y confiables. Cada escuela tiene la misma probabilidad de ser seleccionada en la muestra; asimismo, al interior de cada escuela y grado escolar, todos los estudiantes tienen la misma probabilidad de ser seleccionados para responder la prueba.

Las evaluaciones que realiza el INEE no son voluntarias: todas las escuelas y alumnos del país tienen la obligación de participar en las evaluaciones de gran escala que se realizan año con año. El plan de evaluación de los Excale se basa en un programa cuatrianual; es decir, un mismo grado se evaluará cada cuatro años, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla N° 21**  
**Plan de Evaluación por grados y asignaturas escolares**

| Grados        | Años escolares |              |      |      |              |              |      |      |              |              |      |      |              |
|---------------|----------------|--------------|------|------|--------------|--------------|------|------|--------------|--------------|------|------|--------------|
|               | 2004           | 2005         | 2006 | 2007 | 2008         | 2009         | 2010 | 2011 | 2012         | 2013         | 2014 | 2015 | 2016         |
| 3° Preescolar |                |              | E, M |      |              |              | E, M |      |              |              | E, M |      |              |
| 3° Primaria   |                | E, M<br>N, S |      |      |              | E, M<br>N, S |      |      |              | E, M<br>N, S |      |      |              |
| 6° Primaria   | E, M           |              |      | E, M |              | E, M<br>N, S |      |      |              | E, M<br>N, S |      |      |              |
| 3° Secundaria | E, M           |              |      |      | E, M<br>N, S |              |      |      | E, M<br>N, S |              |      |      | E, M<br>N, S |

Notas:  
E = Excale de Español  
M = Excale de Matemáticas  
N = Excale de Ciencias Naturales  
S = Excale de Ciencias Sociales

**Proceso del Excale**

Construcción    Aplicación    Análisis

Si bien no es posible conocer los resultados obtenidos en los Excale por algún estudiante en particular, el INEE publica las cifras obtenidas por todos los alumnos a nivel nacional, estatal y/o por modalidad educativa. Desde el punto de vista de la relación enseñanza-aprendizaje, la aplicación de los Excale permite cubrir diversos objetivos, de acuerdo con el INEE:

- a. proporcionar un conocimiento general del rendimiento académico de los estudiantes como resultado de su escolarización formal, con distintos grados de desagregación, entre los que se encuentran los estratos escolares de primaria (escuelas urbanas públicas, rurales públicas, cursos comunitarios, educación indígena, y escuelas privadas) y las modalidades educativas de secundaria (escuelas generales, técnicas, telesecundarias y escuelas privadas);

- b. permitir comparaciones del rendimiento escolar entre diversas regiones geográficas, así como entre distintas modalidades educativas;
- c. conocer los puntos fuertes y débiles del aprendizaje de los estudiantes en distintos grados y áreas temáticas del currículum;
- d. conocer las tendencias a lo largo del tiempo del aprendizaje de las Matemáticas, el Español, las Ciencias Naturales y las Ciencias Sociales;
- e. analizar algunas variables de contexto que influyen de manera importante en el logro escolar; e,
- f. identificar el crecimiento o estancamiento de los aprendizajes en las disciplinas evaluadas (INEE, 2011).

Cada prueba Excale se elabora con mucho tiempo de anticipación; su realización abarca diferentes etapas, en cada una de las cuales participa no sólo el personal técnico del INEE, sino grupos de profesionales, expertos en currículum, profesores en servicio, autores de libros, entre otros, quienes conforman distintos comités. Las labores de estos comités abarcan diversas tareas: analizar el currículum y seleccionar los contenidos que se evaluarán; definir las características de los reactivos que conformarán la prueba; formular, revisar y pilotear las preguntas así como ensayar las condiciones reales de aplicación de los Excale.

La prueba se aplica a una muestra nacional de estudiantes. El equipo de personas que aplica la prueba se compone por personal del INEE y por aplicadores contratados y capacitados especialmente para llevar a cabo esta tarea. La información se recaba a través de procedimientos estandarizados y una supervisión eficaz. Todo el proceso está diseñado para asegurar que la prueba arroje resultados confiables. Las evaluaciones se realizan al mismo tiempo en todas las escuelas participantes.

La información que se recaba individualmente de los directores y sus escuelas, de los docentes y sus aulas, así como de los estudiantes y sus familias, es confidencial. Después de que se reportan los resultados de las evaluaciones, el INEE pone a disposición de todos los interesados las bases de datos sin los nombres de los estudiantes ni de los planteles, para asegurar que éstos no puedan ser identificados.

Los resultados de los Excale, según el INEE, permiten conocer lo que los estudiantes aprenden del currículo; sin embargo, esta información no es suficiente para entender las diferencias que logran en el aprendizaje. Por eso el INEE recaba información de diversas variables de contexto sobre los alumnos y sus familias, los docentes y el aula, y el director y la escuela. Es de especial interés conocer las oportunidades de aprendizaje a las que están expuestos los estudiantes, a fin de explicar las diferencias en el logro educativo de los distintos tipos de centros escolares.<sup>61</sup>

Esta fase se inicia con un análisis de los resultados con el fin de establecer los niveles de logro de los estudiantes; se realizan los primeros análisis estadísticos poniendo especial énfasis en el comportamiento psicométrico de las pruebas aplicadas. Los niveles de logro que han sido utilizados por el INEE son:

**Tabla N° 22**  
**Competencias académicas**

| Niveles de logro      | Competencias académicas  |
|-----------------------|--|
| Por debajo del básico | Indica carencias importantes en el dominio curricular de los conocimientos, habilidades y destrezas escolares, lo cual expresa una limitación para progresar satisfactoriamente en la materia. |
| Básico                | Indica un dominio suficiente o elemental de conocimientos, habilidades y destrezas para poder progresar satisfactoriamente en la materia.  |
| Medio                 | Indica un dominio adecuado de conocimientos, habilidades y destrezas que indican un buen aprovechamiento de lo previsto en el currículo.   |
| Avanzado              | Indica un dominio óptimo de conocimientos, habilidades y destrezas que indican el aprovechamiento máximo de lo previsto en el currículo.   |

Estos niveles se definen de acuerdo con la asignatura y grado de que se trate. Finalmente, se realizan los informes sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes evaluados, considerando las variables de contexto y de oportunidades de aprendizaje aportadas en los cuestionarios aplicados a alumnos, docentes y directores. Asimismo, es muy importante para el INEE conocer el logro

<sup>61</sup> En este sentido, los cuestionarios tienen el propósito de recabar información sobre el estudiante y su familia, los docentes, y el director, sobre aspectos relacionados con características personales, familiares y escolares; así mismo, se obtiene información sobre el salón de clases, el ambiente del aula, la interacción con los padres, la cobertura curricular y las prácticas pedagógicas; la infraestructura y la organización escolar. Las características y composición de los distintos cuestionarios varían de acuerdo con el grado escolar al que estén destinados.

de aprendizaje de las distintas poblaciones muestreadas (entidades federativas, estratos y modalidades educativas), así como los contenidos del currículo nacional que los estudiantes dominan.

#### **4.6.5.1 Excale, los alcances para la calidad educativa y los juegos de poder**

En el ámbito de las dimensiones de la calidad, las pruebas Excale tienen los mismos objetivos que Enlace: medir y racionalizar recursos y en buena medida revisar también el nivel en que se encuentra el derecho a la educación. Pero a diferencia de la prueba Enlace, no se advierte en Excale un propósito de interpretación política de los resultados. En general, lo que divulga el INEE, aunque muchas veces tiene un carácter técnico, generalmente muestra mucha claridad en sus mediciones.

El problema de sus alcances es similar al de la prueba Enlace. Entre los actores institucionales y sociales no existe ningún compromiso de trabajar en torno a resultados generados. Por ejemplo, el INEE publica en sus reportes correspondientes, los niveles educativos por entidad federativa y a nivel nacional. Se supone, de acuerdo con los objetivos y la misión fundacional del INEE, que dicha información se convertiría en insumo de los gobiernos, tanto del nacional como de los estatales, para mejorar la educación. Igualmente se dijo que dichos indicadores serían el punto de partida para que “la sociedad” exija a las autoridades las áreas donde habría de mejorar la oferta educativa.

Sin embargo, hasta la fecha no ha ocurrido tal cosa. Nuevamente, como en el caso de Enlace, al no haber castigos (ni siquiera electorales) para los gobernadores; al no haber promociones o despidos para los secretarios de educación a nivel estatal y federal y al no haber ningún premio o sanción para los directivos y docentes de las escuelas, Excale no ha tenido impactos en la generación de un plan de mejora para los actores señalados. Más aún, los padres de familia, en su mayoría, no están organizados y cuando es el caso, su preocupación en torno a la escuela no pasa por cuestiones pedagógicas o curriculares. Generalmente se preocupan de la parte organizativa de los centros escolares o de la forma en que los alumnos son tratados por el personal de las

escuelas. Incluso ocurre que algunos padres de familia consideran que la responsabilidad de los bajos resultados está diluida entre ellos y los profesores.

#### **4.7 Alianza para la Calidad de la Educación (ACE)**

De acuerdo con la SEP, la ACE se planteó como propósito fundamental *modernizar* la educación dado que, el actual modelo ya no responde a las *exigencias del mundo moderno*, pues fue creado el siglo pasado”; este proyecto fue suscrito por el Gobierno Federal, representado por la entonces Secretaria de Educación: Josefina Vázquez Mota y el SNTE, representado por su lideresa, Elba Esther Gordillo Morales. Según el gobierno, la ACE fue resultado de una amplia consulta social, así como de una discusión entre los maestros y sus representantes gremiales (<http://alianza.sep.gob.mx/i2.html>)<sup>63</sup>. Nuestra Alianza, dijo la máxima autoridad del SNTE, “es el principio de una revolución educativa”, expresión que también han usado el presidente y la responsable del ramo para señalar su intención de emprender cambios sustanciales en la educación del país.

Según la información difundida por la SEP, para la firma de la ACE fueron convocados gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia. Asimismo, estuvieron presentes los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Salud (SS).

La Alianza se dividió en 5 ejes y 10 procesos. En el eje 1, se ofrece la modernización de los centros escolares. Ello refiere la garantía de que los centros escolares sean *lugares dignos, libres de riesgos*, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la *infraestructura* y el *equipamiento* necesarios y la *tecnología* de

---

<sup>62</sup> El respaldo normativo lo refiere el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación; el margo legítimo lo otorgaron los acuerdos del Cuarto Congreso Nacional y Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

<sup>63</sup> El respaldo normativo lo refiere el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación; el margo legítimo lo otorgaron los acuerdos del Cuarto Congreso Nacional y Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

*vanguardia*, apropiados para enseñar y aprender, gestionado todo ello a través de la participación social (SEP, 2008)

El eje 2, clave en esta política pública, supuso la Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas. Según el documento oficial, ello se refería a la garantía de la selección adecuada de que quienes *dirigen* (directores) el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan (docentes). El propósito es que estén *debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos* que *merezcan* en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes. De ello se derivan tres acciones a mejorar en el reclutamiento, promoción y permanencia de los docentes y directivos: ingreso y ascenso por mérito, profesionalización y creación de un sistema de incentivos y estímulos (SEP, 2008).

En cuanto a ingreso y promoción, se incluyó docentes, directores, supervisores y autoridades educativas y los acuerdos fueron: 1. El ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas, sería por la vía del concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente. 2. El acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición.

Adicionalmente, en la profesionalización de maestros y de las autoridades educativas, se anunció la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, la certificación de competencias profesionales y el fortalecimiento de la profesionalización de los docentes de las escuelas normales, así como el impulso de una nueva estrategia para incentivar a los docentes mediante la reforma de los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial, de forma que en lo sucesivo incluiría tres factores para darle puntaje a los maestros suscritos: aprovechamiento escolar de sus alumnos, cursos de actualización y desempeño profesional y la creación del Programa de Estímulos a la Calidad Docente.

El Eje 3 se planteó con un propósito redistributivo, de tal forma que se presentó con el objetivo de brindar bienestar y desarrollo integral de los alumnos, lo cual suponía el *mejoramiento* del bienestar y desarrollo integral de los niños y jóvenes, como base para la transformación del sistema educativo y condición

esencial para el *logro* educativo. De este eje se plantearon los siguientes propósitos: salud, alimentación y nutrición y el impulso de acciones para coadyuvar a tener condiciones sociales para mejorar el *acceso, permanencia y egreso oportuno* (SEP,2008).

Este eje, dividido en salud, alimentación y nutrición; y condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno, generó el compromiso de capacitar a las comunidades educativas para que desarrollen una cultura de la salud y fortalezcan sus programas de desayunos escolares con menús para prevenir sobrepeso y obesidad. También se coordinarían acciones para promover la salud en horas de clase, cuando una vía más eficiente para ello sería lograr la colaboración seria y comprometida de los medios masivos de comunicación. Asimismo, se hizo el acuerdo de fortalecer el Programa Oportunidades con la asignación de 5.2 millones de becas para primaria, secundaria y media superior; y atender a niños con discapacidad, aptitudes sobresalientes y talentos específicos mediante una campaña en los estados que incluya la capacitación de profesores y propuestas metodológicas para la atención personalizada.

El eje 4 se refería a la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y tiene como propósito dar certeza de *una formación basada en valores y una educación de calidad*, que propicie la *construcción de ciudadanía*, el impulso a la *productividad* y la promoción de la *competitividad* para que las personas puedan desarrollar todo su potencial. Para tal efecto, se plantea la meta de una reforma curricular. Este eje tuvo singular relevancia pues implicó el compromiso de una reforma curricular integral orientada al desarrollo de competencias y habilidades, que suponía finalmente modificar los enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica (SEP, 2008).

El eje 5, se planteó como complementario del 2 y se denominó “Evaluar para mejorar”. En concreto se refiere a la generación de un sistema de *estímulos para elevar la calidad educativa*, de promover la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas. En tal sentido, se hace énfasis en la necesidad de evaluar a los docentes.

#### **4.7.1 Alcances efectivos de la ACE y los *juegos de poder***

De inicio, el desafío que se planteó la ACE fue más que significativo en el rubro de la modernización de centros escolares, en virtud de que, como se mencionó en el capítulo 2, la federalización del sistema educativo, también supuso la federalización de las desigualdades. Esto es fundamental porque la Alianza enfrentaría la necesidad de rehabilitar y equipar 27 mil planteles.

Esa cifra no podía desdeñarse porque hasta 2007, año en que se firmó la ACE, las condiciones de miles de centros escolares eran deplorables, según el INEE. Menos de un 10% de las escuelas indígenas y comunitarias contaban con biblioteca escolar, el 90% de las primarias indígenas no contaba con equipo para reproducir materiales didácticos (fotocopiadora, mimeógrafo o duplicadora); sólo el 9% de los planteles de educación primaria indígena tenían televisión y la educación comunitaria carecía de esta herramienta en un 95% (INEE, 2008a).

En lo que respecta a las condiciones básicas de infraestructura destacaba el hecho de que el 50% de las primarias indígenas se goteaban cuando llueve y un 15% se inundaba, aunque las escuelas comunitarias se anegaban en un 19% de ellas; el 56% de las primarias indígenas presentaba cuarteaduras en las paredes y en los techos y un 58% tenía ventanas con vidrios rotos o de plano sin vidrios; además, el 37% de los planteles tenía letrinas y en un 17% no había servicio de sanitario (INEE, 2008a)

De acuerdo con el INEE, el problema de equipamiento escolar es más necesario en escuelas primarias indígenas y comunitarias, las cuales se ubican en las entidades federativas con mayor rezago. Por ejemplo, en el ciclo escolar 2006-2007 el número de escuelas primarias indígenas y comunitarias fue de 21 mil 221. Las escuelas indígenas que atendían el nivel preescolar y los cursos comunitarios del nivel sumaban 27 mil centros educativos y las telesecundarias, la mayoría de ellas ubicados en zonas rurales y en comunidades indígenas, alcanzaban 16 mil 938 escuelas (INEE, 2008). En suma, 65 mil 234 planteles de educación básica requerían algún tipo de atención intensiva y urgente, pues en ellos estudiaban cerca de tres millones de niños en condiciones indignas y con poca capacidad para garantizar la salud y, sobre todo, mejores aprovechamientos escolares.

El problema de esta situación es que la ACE mencionó como responsables de esta tarea a los gobiernos de los estados, los municipios y otros actores, pero no se indicó cómo se ejercerá la corresponsabilidad del gobierno federal. Tampoco indicó cuáles eran las normas de construcciones escolares que se seguirían.

Dos años después de que se firmó la ACE, fue notorio el esquema de federalización de las desigualdades educativas, pues de acuerdo con información del INEE, para el año 2009, las escuelas con mayores necesidades de apoyo en infraestructura y equipamiento ascendían a 33 mil 455. De acuerdo con lo programado en la ACE para el ciclo escolar 2008-2009 se atenderían 9,876 escuelas, lo que representaba apenas el 29.5 % del total; la meta para el ciclo 2009-2010, fue equipar 14 mil planteles (INEE, 2010). Sin embargo, la rehabilitación de escuelas resolvió el problema sólo por una vez, pues la Alianza no modificó los mecanismos de asignación de recursos que habrían permitido asegurar que no se descapitalizaran los fondos federales en estados con alta marginación y que las escuelas más pobres se les dotara de recursos suficientes.

En el caso de las tecnologías para las escuelas, los reportes de la ACE registran la puesta en marcha de 200 aulas de secundarias generales y técnicas para la prueba piloto, la conectividad a Internet en 144 aulas y la instalación de contenidos en 59 aulas en el ciclo escolar 2008-2009 (SEP, 2010). Sin embargo, estas cifras quedan rebasadas por las necesidades tecnológicas de millones de niños que no tienen acceso todavía a una computadora ni cuentan con la capacitación requerida para su uso (incluso algunos maestros presentan esta situación). Se estima que el 70% de las escuelas no tiene ningún tipo de conectividad, o bien, esta es intermitente o muy deficiente (INEE, 2011).

Según la propuesta original de la ACE, buena parte de los recursos para las escuelas serían gestionados por los padres de familia a través de los consejos escolares de participación. De acuerdo con el informe de avances que presentó la ACE, para el ciclo escolar 2008-2009, se conformaron 39,993 Consejos Escolares de Participación Social, se impulsó en 20,250 escuelas modelos de gestión

participativa para los padres, así como la capacitación de 10 mil directores de preescolar y 29, 935 de primaria y secundaria (Muñoz *et. al.*, 2008).

Por otra parte, se informó que sumaron 14,308 escuelas incorporadas al Programa *Escuela Segura* (cifra por debajo de lo programado); que ya suman 790 (cantidad inferior a la esperada, es decir, 5,500 escuelas) las que participan en el Programa de *Escuelas de Tiempo Completo*; y que se incorporaron 4,781 escuelas al Programa *Escuela Siempre Abierta* (SEP, 2010) cuando se programó para ese ciclo escolar un total de 21 mil.

Sobre el Programa *Escuelas de Bajo Rendimiento*, el informe de la ACE, señala que se elaboró el documento del modelo para la atención educativa en este tipo de escuelas, pero dicho informe no proporciona datos sobre los avances en la meta de impulsar y reforzar 32 mil centros educativos

#### **4.8 Profesionalización: el peso las burocracias urbanas en la obtención de estímulos**

Desde el ámbito de la política educativa, se puede afirmar que la profesionalización es un factor crucial para el desarrollo de la calidad educativa. Durante el sexenio de Vicente Fox, y como parte del Programa Nacional de Educación 2001-2006, se creó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, entre cuyos objetivos estaba regular los servicios de formación continua y contribuir a la actualización de los docentes para promover la adquisición del conjunto de conocimientos profesionales necesarios para enseñar, tales como el manejo de contenidos, los enfoques y los métodos de enseñanza, las habilidades didácticas y el desarrollo de valores y las actitudes. El programa pretendía igualmente fortalecer en cada entidad federativa las condiciones técnicas, normativas, materiales y financieras para la prestación de servicios de formación continua para los profesores de educación básica.

A juzgar por el diseño de metas en este rubro en el marco de la ACE, las burocracias magisteriales de las zonas urbanas (que son las que predominan en la SEP y en la dirigencia del SNTE) sacaron ventaja. De acuerdo con datos de 2010

del INEE, el sistema educativo continuaba estructurando desigualmente las oportunidades de aprendizaje, ya que prevalecían pautas de distribución del personal docente a través de las cuales se destinaron los recursos humanos menos capacitados a las zonas escolares habitadas por los estratos poblacionales menos favorecidos.

De igual manera, el INEE reportó que el principal programa de incentivos para la formación de los docentes, Carrera Magisterial, presentaba el mismo comportamiento; esto es, mientras los profesores de las escuelas primarias urbanas públicas participaba del mismo en un 60.8%, los docentes de las rurales lo hacían en un 43.2% y sólo un 39.3% de los profesores de educación indígena estaban en sus filas (INEE, 2010).

En el rubro de Experiencia y Dominio de la Profesión Docente, un indicador del INEE, los resultados tampoco fueron muy diferentes para las escuelas primarias. Si resulta cierto el supuesto de que es a partir del quinto año que los profesores dominan las estrategias pedagógicas relacionadas con los intereses y las habilidades de los alumnos, tenemos que en las primarias urbanas públicas, hasta el año de 2009, un 53.7% de los docentes tenían más de seis años de experiencia, mientras en las escuelas rurales es el 48.5% y en las indígenas el 43% (INEE, 2010).

Otro indicador del INEE está relacionado con la satisfacción del trabajo en el aula y la tendencia fue la misma que la anterior. Mientras en las escuelas urbanas públicas sólo un 16.5% de los maestros expresó sentirse muy insatisfecho, en las indígenas lo hizo el 34.1%, en las comunitarias el 43.0% y en las privadas, por contraste, sólo un 9%. Finalmente, los directores de primaria con mayor formación académica siguen las mismas pautas inequitativas de distribución (INEE, 2010).

#### **4.9 El factor SNTE en la asignación de plazas**

Con respecto al Concurso de Oposición para las Nuevas Plazas Docentes y Directivas, se reclamó desde que se firmó la ACE, en 2007, hasta el fin del sexenio de Felipe Calderón que los “concursos” sólo incluyeran las plazas de

“nueva creación” y no las vacantes, y más aún, las que tienen un carácter interino, tanto en el caso de profesores como para puestos directivos. Igualmente dichas plazas, efectivamente, y no sólo en el papel, se asignen a través de un concurso nacional público evaluado por un organismo verdaderamente independiente e imparcial.

En este marco, la SEP lanzó el 28 de julio de 2008 dos convocatorias públicas: la de nuevo ingreso al Sistema Educativo Nacional y la de docentes en servicio. Sin embargo, con esta propuesta se dejó prácticamente de lado la formación inicial de los maestros. De acuerdo con el informe de la SEP, hubo 109,415 aspirantes (79,172 a nuevo ingreso y 30,243 docentes en servicio), de los cuales concluyeron el proceso de registro 80,566 aspirantes (59,051 de nuevo ingreso y 21,515 docentes en servicio). El problema es que la convocatoria se abrió para cerca de 8,500 nuevas plazas.

Empero, la influencia del SNTE sobre la asignación de las plazas sólo cambió de estrategia. Cada sección sindical definió, en acuerdo con las secretarías de educación estatales, qué maestros participarían en los concursos; además, no hubo convocatorias públicas en los estados para que participara todo aquel que cumpliera con los requisitos de ingreso al sistema educativo y no se sabe, hasta la fecha, quién hizo el examen y con qué criterios. Tampoco hubo una guía o temario para hacer el examen. En los estados donde la plaza se hereda de manera abierta (Morelos, Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Veracruz), las cosas no cambiaron. Solamente algunas plazas de nueva creación, ubicadas fundamentalmente en preescolar y telesecundarias, fueron concursadas.

Una vez aplicado el examen, el 11 de agosto de 2008, los primeros resultados indicaban que una proporción importante de los sustentantes estaban reprobados, de forma que se evidenció que un examen no puede cumplir con la tarea de evaluación integral, que por el momento los concursos no erradicaron la corrupción en el manejo de plazas, y que el SNTE siguió controlando el escalafón en la educación básica.

Ahora bien, debido a la constante opacidad de los concursos de plazas docentes, el 13 de julio de 2009, el entonces secretario de Educación, Alonso

Lujambio, instaló una comisión evaluadora independiente: el Órgano de Evaluación Independiente con carácter Federalista (OEIF), a través del cual, se dijo, se garantizará la imparcialidad, transparencia e igualdad de oportunidades a los profesores que concursaran. Con esta medida, la SEP cedió o al menos compartió con el SNTE una de las facultades que le otorga la Ley General de Educación la referida a la evaluación de los docentes (Pavón *et. al.*, 2009).

Michoacán y Oaxaca no participaron en el proceso. Argumentaron, entre mítines, marchas y paros, que la Alianza atentaba contra la educación pública, obligatoria y gratuita. Incluso en algunos estados del país se registró el cierre parcial o total de escuelas. Fueron los casos de Morelos, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Quintana Roo. Esto mostró que tanto la SEP como los líderes nacionales del SNTE, aunque anunciaron que la ACE había sido acordada, no tenían los consensos necesarios para mantenerla, fortalecerla y consolidarla. Más aún cuando este pacto cupular se sobrepuso en la agenda educativa gubernamental.

#### **4.10 El centralismo y el burocratismo como sello de la reforma curricular**

La SEP informó en 2010 que se habían revisado y actualizado 32 programas de estudio de educación primaria, a la vez que se puso en marcha una prueba piloto en 4,910 escuelas para “probar” los cambios curriculares impulsados. Por su parte, en lo que respecta a secundaria, la SEP informó que se revisaron y actualizaron diez programas en tercer grado.

Sin embargo, las reformas curriculares impulsadas en el marco de la ACE, desde un principio fueron cuestionadas por investigadores del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV. Se manifestaron en contra al señalar que la decisión política de disponer de una reforma curricular en plazos perentorios muy apretados desató un proceso que desmembraría antes que articular, a la educación básica (Pavón *et. al.*, 2009).

Según el análisis de los investigadores del CINVESTAV, la SEP no tomó en cuenta que ninguna reforma curricular puede mejorar la práctica pedagógica y sus resultados si enfrenta obstáculos derivados de la operación del sistema escolar.

Por otro lado, la prueba piloto de dicha reforma se llevó a cabo con tal premura que los materiales para el primer y segundo bloque (que se impartieron de agosto a noviembre de 2008) se entregaron a finales de noviembre y se solicitó a las instancias correspondientes que evaluarían esos materiales (que no se utilizaron) que entregaran resultados a finales de febrero de 2009 porque el cambio tendría que comenzar de manera generalizada en septiembre de 2009.

#### **4.11 La evaluación docente y el peso de las jerarquías burocráticas**

En principio, la propuesta evaluativa de la ACE hizo énfasis en la medición de los niveles de aprovechamiento y aprendizaje de los estudiantes del sistema educativo nacional sin asegurar la eficaz utilización de las mediciones obtenidas; se trató de una perspectiva instrumental de la educación que limitó la calidad de la misma a los ámbitos cognitivos sujetos a evaluación. Además, al descansar la evaluación de los docentes en el desempeño de los alumnos en la prueba Enlace, se hizo depender de esta prueba uno de los factores clave del Programa Carrera Magisterial. El riesgo de esta decisión es que los maestros no siempre se preocupan por enseñar mejor a sus estudiantes, sino de que aprendan a resolver la prueba Enlace.

Un aspecto fundamental que pasó por alto las metas de evaluación docente de la ACE fue definir los términos de lo que tendría que ser una evaluación rigurosa e independiente de los conocimientos y capacidades, no solamente de maestros frente a grupo, sino también de las autoridades educativas de los estados y de la federación, desde los secretarios, subsecretarios y directores de departamento, hasta los responsables del uso y destino de los recursos financieros para la educación pública. En esta lógica, sólo resultan responsables los profesores y las escuelas por los malos resultados del sistema educativo nacional, mientras los altos jefes de la educación local continúan aprovechándose, las más de las veces, del presupuesto educativo sin rendir cuentas a la sociedad de sus actos.

Ahora bien, más allá de los problemas técnicos y operativos de la ACE, sus alcances estuvieron severamente limitados no solamente por la reorientación de

gobiernos estatales y dirigentes sindicales en las entidades federativas como parte de los *juegos de poder*, sino porque en todo el sexenio de Felipe Calderón, el SNTE se convirtió en co-gobernante del sistema educativo. Ello, porque la entonces presidenta de este sindicato, Elba Esther Gordillo, pudo colocar a su yerno como subsecretario de Educación en la SEP, como pago por apoyar electoralmente a Felipe Calderón para competir por la presidencia. Ante ello, la Subsecretaría de Educación Básica se convirtió en uno de los engranajes del funcionamiento y legitimidad del SNTE, y buena parte de las políticas educativas, incluidas las relativas a la “calidad”, serían tuteladas por el sindicato.

#### **4.12 Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica (AEUDDSEB)**

El 31 de mayo de 2011 la SEP y el SNTE, firmaron el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica. Los aspectos más significativos de dicho acuerdo, fueron los siguientes: que la evaluación sería “obligatoria” y que los resultados serían considerados para que docentes frente a grupo y en funciones de Apoyo Técnico Pedagógico y directivos inscritos en Carrera Magisterial, acreditaran el puntaje correspondiente de acuerdo a la ponderación que obtuviesen en la prueba. Asimismo, se determinó que el resultado tendría puntaje en el Programa de Estímulos de la Calidad Docente (AEUDDSEB, 2011, Punto Primero).

Otro punto relevante del Acuerdo fueron los rubros a evaluar: 1) aprovechamiento escolar, el cual se tomaría en base a los resultados de la prueba Enlace o de otros instrumentos con el mismo propósito; y 2) competencias profesionales, que abarcaría “preparación profesional” (a evaluarse con la aplicación de una prueba estandarizada cada tres años), “desempeño profesional” (con estrategias de evaluación por definirse), y “formación continua” (evaluada en función de asistencia a cursos establecidos) (AEUDDSEB 2011, Punto Segundo).

La prueba de “preparación profesional”, se estableció en el Acuerdo, se aplicaría a docentes y en funciones de Apoyo Técnico Pedagógico, así como a directivos, el segundo y tercer fin de semana del mes de junio, de acuerdo con el

siguiente calendario: 2012 primarias, 2013 secundarias, y 2014 educación inicial, preescolar y especial (AEUDDSEB, 2011, Punto Quinto). También se estableció en el caso de los docentes y directivos inscritos en Carrera Magisterial, que debían presentar la evaluación universal en las fechas programadas, aún cuando éstas no coincidieran con los periodos de evaluación del programa en cuestión (AEUDDSEB, 2011, Punto Sexto).

Esta prueba generó diversas inconformidades entre los integrantes del magisterio nacional y dio pauta para que diversos grupos de las secciones del SNTE adheridas a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) anunciaran que la evaluación tenía propósitos punitivos. También en las secciones “institucionales” cundió el temor sobre lo que la prueba significaba para los maestros inscritos y no inscritos en Carrera Magisterial. Al parecer, la SEP, la dependencia con el mayor presupuesto anual del gobierno federal, no fue capaz de establecer una estrategia convincente entre la comunidad de mentores de escuelas públicas y privadas.

#### **4.12.1 Los juegos de poder y la debilidad política de la SEP ante el SNTE**

Con el propósito de generar certidumbre entre en el profesorado, el 1 de marzo de 2012, la SEP y el SNTE firmaron los *Lineamientos Generales que regulan la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, documento en que se hizo énfasis que la evaluación era “diagnóstica” y que no tenía relación con las condiciones de trabajo, por lo que, independientemente del resultado, los derechos laborales de los trabajadores de la educación pública, quedarían resguardados.

También se aclaró en este documento que el examen de evaluación universal tenía como uno de sus objetivos principales orientar y consolidar la calidad y pertinencia, tanto de los programas académicos de educación básica y normal, como el diseño y desarrollo de las políticas educativas “para que tengan el efecto deseable en el aprendizaje de los alumnos” (Punto Segundo). En el documento, firmado por el secretario general del SNTE, Juan Díaz de la Torre y los subsecretarios de la SEP, Francisco Ciscomani y Rodolfo Tuirán, se reiteró

que la evaluación universal sería “obligatoria” para los docentes y directivos (Punto Décimo segundo).

Pese a ello, el 20 de abril del 2012, en el marco la sesión ordinaria del Consejo Nacional del SNTE, realizada en Playas de Rosarito, Baja California Sur, los líderes seccionales del gremio resolvieron unilateralmente rechazar la aplicación de la evaluación universal ese año, argumentado que la SEP no había hecho la difusión necesaria sobre sus objetivos. Elba Esther Gordillo, entonces presidenta del SNTE sostuvo que la SEP no había cumplido la “obligación de enterar” al Comité Nacional sobre los mecanismos de la evaluación.

Gordillo aseguró que fue el propio SNTE quien planteó al gobierno federal la evaluación y que los maestros sindicalizados no rechazaban ser examinados. Recalcó: "estamos dispuestos a la evaluación, pero con el garante irrestricto de que ninguna medida de éstas puede atentar contra los derechos de trabajo que tienen los integrantes del SNTE". En el mismo sentido, resaltó que “la evaluación es para estimular salarial y socialmente al maestro que trabaja, no para castigarlo y mandarlo al desempleo” (*Reforma*, 21 de abril de 2012).

Independientemente de que, pese a todas las aclaraciones *oficiales* sobre el propósito de la evaluación, se mantuvo la incertidumbre entre los maestros, al parecer, hubo un cálculo político-electoral en esta decisión, porque los líderes del SNTE fueron agregando argumentos de diversa índole para justificar su negativa. Gordillo, por ejemplo dijo que el problema era que el curso escolar estaba por terminar y que había algunas deficiencias por parte de la SEP que podían afectar el buen funcionamiento de la evaluación. Luego dijo que había un problema de información (*Reforma* 23 de abril de 2012).

Frente a este desafío, la SEP, a través de un comunicado, que extrañamente no fue atribuido al entonces titular de la Secretaría, José Ángel Córdova ni a ningún otro funcionario, informó que si habría evaluación y se aplicaría el 24 de junio. A partir de este suceso inició un escarceo verbal entre la SEP y el SNTE, cuyo propósito, al parecer, no era resolver el diferendo, sino culparse y responsabilizarse mutuamente del incumplimiento del Acuerdo de

Evaluación. Esta confrontación verbal se acentuó después de que SEP y SNTE acordaron formar un grupo de trabajo para subsanar las controversias.

Silvia Luna, integrante de la dirigencia del SNTE y miembro del grupo de trabajo, amplió los argumentos contra la aplicación de la evaluación universal en las fechas convenidas. Dijo que ni el sindicato ni los maestros saben qué se iba a evaluar, pues los planes y programas de estudio fueron entregados por la SEP apenas en marzo pasado, por lo que el tiempo para revisarlos era insuficiente. Asimismo, mencionó que también se desconocía cómo los iban a evaluar, ya que el INEE no es autónomo. Más aún, dijo que no se sabía quién, en dónde ni cómo se va a capacitar a los maestros. Luna también expuso que el catálogo de cursos que les entregó la SEP eran los de Carrera Magisterial (es decir el catálogo de instituciones y cursos, diplomados y especialidades que tomarían los maestros), pero no los de Evaluación Universal (*Reforma*, 26 de abril de 2012).

Ana María Aceves, directora de Evaluación de Políticas de la SEP, respondió a la vocera del SNTE: recordó que los planes y programas de estudio para primaria no se instrumentaron este año, sino que llevan tres ciclos escolares en las escuelas y que en cada una de las guías temáticas de los exámenes se especifica claramente qué y cómo se va a evaluar, y el sindicato las aprobó. Asimismo dijo que en los *Lineamientos* sobre la evaluación universal, se estableció que el INEE participaría en el diseño de los instrumentos de evaluación, pero no sería responsable de elaborarlos. Con respecto a los catálogos de cursos, Aceves aseguró que se entregaron por igual a todos los maestros, inscritos y no inscritos en Carrera Magisterial, porque abarcan los mismos trayectos formativos, tal como se acordó con el SNTE.

Este grupo de trabajo, no resolvió nada en concreto. Los encuentros más bien mostraron que la dirigencia del SNTE pretendía que se aplicara la prueba de la evaluación universal después de las elecciones federales de julio y la SEP esperaba culpar al sindicato para ocultar el déficit de autoridad y de liderazgo con el que se manejaba en este proceso. En este sentido, fue sintomático que tanto la

Secretaría como el SNTE hayan delegado en mandos medios, sin poder de decisión, la encomienda de asistir a la reunión de trabajo<sup>64</sup>.

Soralla Bañuelos, integrante del SNTE, en la última sesión del grupo de trabajo en cuestión, expuso un argumento adicional para justificar la oposición del sindicato: que no podían aceptar que el examen de preparación profesional fuera tomado en cuenta para “todos” los maestros, sino exclusivamente para los inscritos en Carrera Magisterial, desconociendo el Acuerdo firmado por la dirigencia del gremio magisterial, así como los *Lineamientos* de la Evaluación Universal. Para el resto de los maestros, dijo Bañuelos, “se requiere hacer nuevos exámenes, hechos por el INEE, una vez que este sea autónomo”.

Finalmente, el SNTE ganó la partida y el 2 de mayo, en una reunión a puerta cerrada en la Secretaría de Gobernación, la dirigencia del sindicato, los titulares de la SEP y de Gobernación, José Ángel Córdova y Alejandro Poiré, respectivamente, acordaron reagendar la aplicación de la evaluación universal para después de las elecciones federales del 6 de julio. El argumento fundamental es que “no había condiciones políticas para seguir adelante con el proceso de evaluación universal en medio del proceso electoral” (*Reforma*, 5 de mayo de 2012).

Bien por la falta de información, o bien por la falta de antecedentes sobre instrumentos de evaluación a los docentes no inscritos en Carrera Magisterial, la prueba de preparación de la evaluación universal, provocó un gran malestar en este sector de los maestros de educación básica. En este marco, la dirigencia del SNTE habría tenido complicaciones para movilizar a sus cuadros a favor de su principal aliado en las elecciones presidenciales, el PRI.

---

<sup>64</sup> Al principio de las reuniones del grupo de trabajo asistían por parte de la SEP, el Subsecretario de Educación Básica, Francisco Ciscomani; el titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas, Bernardo Rojas; así como la directora de Evaluación, Ana María Aceves, y el coordinador del Programa de Carrera Magisterial, Juan de Dios Rodríguez; mientras que por parte del SNTE, acudían Juan Díaz de la Torre, secretario general; Silvia Luna y Alfonso Cepeda. A la última reunión, el SNTE designó a dos nuevos integrantes, Soralla Bañuelos y Miguel Ángel Ramírez, quienes no habían estado antes. También designó a Ismael Valdez como el nuevo coordinador por parte del SNTE, quien sólo estuvo en una reunión y a Angelino Camaal, quien se incorporó en febrero de 2012. Del grupo original del SNTE sólo continuaron José García y Emma Rubio (*Reforma*, 26 de abril de 2012).

Así, el sábado 23 y domingo 24 de junio solamente se presentaron a evaluar los profesores de escuelas públicas inscritos en Carrera Magisterial. La excepción fue el estado de Michoacán. De acuerdo con información de la SEP, acudieron a presentar el examen de preparación profesional alrededor de 370 mil docentes frente a grupo y en funciones de apoyo técnicos pedagógicos así como directivos de educación básica de 30 entidades federativas, incluido el Distrito Federal. Según la SEP, el promedio de participación de los maestros en esta evaluación en los últimos años había sido del 65%, pero en esta ocasión el porcentaje rebasó el 75% de los docentes registrados. En 15 estados de la República, participaron más del 80% de los docentes programados.

En estos términos, la prueba para el resto de los maestros, tanto los de escuelas privadas como los no inscritos en Carrera Magisterial, en el caso de escuelas públicas, terminaría siendo voluntaria, de forma que según reportes de la SEP, sólo el 30 por ciento de los maestros de primaria se presentó al examen de preparación profesional aplicado el 6 de julio, tal como lo exigió el SNTE en su Consejo Nacional realizado en abril. Según la SEP solamente 69 mil 230 docentes de primaria concurren a la evaluación, de un total de 260 mil registrados. Los maestros de Michoacán, Oaxaca y Chiapas no se presentaron, mientras que en otras entidades se registró una asistencia de menos del 10%; es el caso de Colima con 1%; Veracruz, 2%; Hidalgo, 4%; Aguascalientes, 5%, y Tlaxcala, 9%. El titular de la SEP, José Ángel Córdova, justificó el déficit de autoridad y liderazgo de la dependencia a su cargo. Dijo que para ser la primera edición del examen, el 30 por ciento "es muy bueno". Aseguró que se movió la fecha para "quitar" el "argumento electoral" sobre su conveniencia. En esta línea reconoció la falta de autoridad de la SEP y justificó que la nueva fecha del examen de evaluación universal, fue un acuerdo del Consejo Nacional de las Autoridades Educativas, reconociendo que en algunas entidades el acuerdo se dio directamente con las secciones sindicales estatales y que en muchos estados los titulares de educación dependen directamente del sindicato. "Es una realidad incontrovertible con la cual seguimos trabajando", expuso José Ángel Córdova. Para el titular de la SEP, el proceso fue dañado también porque, según lo reportaron diversos medios

impresos, se difundieron versiones de la prueba de preparación en internet (no se sabe si apócrifas o genuinas), las cuales estaban a la venta (*Reforma*, 10 de julio de 2012).

Este proceso, refleja diversos problemas de autoridad de la SEP ampliamente expuestos en espacios periodísticos y académicos: 1) que las autoridades educativas están sujetas al veto de la dirigencia sindical en asuntos que pueden afectar su legitimidad y su liderazgo, independientemente de la validez o importancia de una política; 2) que a los maestros no les inspira confianza la SEP, por problemas de información, de información incompleta o por desinformación; 3) que la SEP no es capaz de organizar una estrategia exitosa de difusión en el ámbito de las políticas evaluativas, sea por el temor que esto implica a los maestros o porque hasta el momento las pruebas han tenido un impacto mínimo en el ámbito de la actividad escolar; 4) que los intereses electorales del SNTE están por encima de los intereses educativos del gobierno y la sociedad; y 5) que sin el consentimiento de los líderes del SNTE cualquier política educativa está condenada al fracaso.

Ahora bien, este suceso, no solamente evidenció, una vez más, la debilidad crónica del gobierno panista frente a la cúpula del sindicato magisterial, sino que también generó una fuerte afectación al proceso de análisis y diagnóstico de la formación docente y sus efectos en la enseñanza en las aulas. En este sentido, el veto sindical de la evaluación universal, impidió conocer a detalle las deficiencias en la educación normal, y por tanto, no se pudo conocer los remedios pertinentes al respecto.

Más aún, la aplicación a todos o a la mayoría de los maestros registrados, pudo haber generado una correlación entre los resultados individuales de la prueba Enlace y el de la evaluación universal y así contar con mayor información en torno a la relación que existe entre la formación docente y el nivel de aprendizaje de los alumnos. El daño es considerable si se toma en cuenta que los mentores no evaluados, los defendidos por el veto del SNTE a la evaluación universal, son los que no participan en Carrera Magisterial, es decir, aquellos que por razones personales, profesionales o administrativas, no están obligados a

evaluarse o a tomar cursos de actualización, y por tanto, son los que tienen más carencias académicas y laborales. Lo paradójico es que la negativa del SNTE a la evaluación universal tuvo como uno de sus ejes discursivos proteger derechos.

Llama poderosamente la atención en este evento que los principales líderes de la CNTE, habían hecho un llamado a cancelar la prueba. De hecho, los maestros de las secciones 22 en Oaxaca, 14 de Guerrero y 18 de Michoacán, con diferente duración y alcance, realizaron paros en demanda de que se cancelara la aplicación de la prueba de preparación de la evaluación universal. Coinciden la CNTE y el SNTE, sin embargo, no porque tengan el mismo proyecto o valoración de esta prueba. La Coordinadora no ha variado su discurso de rechazar las evaluaciones porque generan “individualismo” y “desventaja” para los maestros marginados, en cambio los líderes *oficialistas* asumen una postura de oportunismo frente al descontento y temor que genera la evaluación.

En la medida que los maestros, en general, dependan del sindicato para obtener beneficios laborales, su disposición a evaluarse, va a estar condicionada en función de sus temores o certezas sobre el impacto de dichas pruebas. Es decir, en la medida que se sientan amenazados, seguirán recurriendo al sindicato en términos de *paternalismo* y recibir el favor de la protección a cambio de su lealtad. En este sentido, se puede decir que es importante que se esté consolidando el programa de Carrera Magisterial, pues a pesar de sus problemas (bajo presupuesto e irregularidades en el catálogo de cursos, entre las más importantes), si ha generado mayor capital académico a sus beneficiarios y menor dependencia de los favores sindicales.

## CONCLUSIONES

Es importante distinguir la palabra *políticas* como parte de la dicotomía conceptual que en la lengua inglesa distingue *politics* y como indicador del proceso de lucha en defensa de intereses, la competencia, el conflicto y negociación entre individuos y organizaciones por la distribución del poder político, y *policy*, como el cúmulo de *opciones y estrategias de acción y decisión*, que tienen como objetivo enfrentar, resolver o mejorar los problemas que son responsabilidad del Estado, en el primer proceso, la racionalidad pública está fuertemente limitada por la presión de los actores sociales, mientras que en el segundo se presume una actuación estrictamente racional de la autoridad.

El Estado tiene una función clave en el ámbito de las políticas públicas, porque encarna la actividad gubernamental y salvaguarda el elemento institucional, de forma que las decisiones son tomadas por una autoridad formal legalmente constituida, es decir, con legitimidad para imponer dichas decisiones, como parte de un proceso que se ubica dentro de un sistema político, lo que, al menos en teoría, implica que las decisiones se toman considerando la relación fines/medios por parte de la autoridad; esto es, el gobierno actúa bajo la lógica de la acción o la inacción.

En el marco de gobiernos democráticos, cuyas burocracias propician el diálogo y la discusión abierta, los factores constitutivos para la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática, sino que es producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica.

Estas políticas públicas implican objetivos globales presupuestos como soluciones del problema, mientras que la estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con cierto orden. Implican también la disposición de ciertos recursos y la conciencia de que, para que una política exista, el paquete de acciones previsto tiene que realizarse en alguna medida. Estos mismos cursos de acción son pactados por los diferentes actores participantes y dirigidos e instrumentados por el gobierno de la esfera de su

competencia, aunque, cabe decirlo, la política pública, no siempre se comprende debido a que no es analizada como variable dependiente y porque pocos entienden que las teorías que las sustentan, actúan como variables independientes.

Los *estudios* y el *análisis*, las “ciencias de políticas”, se refieren a “cualquier investigación que se relaciona con el interés público o lo promueve”; o que “la política pública es cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer”; el análisis busca “describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno o que “para entender la elaboración de la política se debe entender la actividad política”.

Los diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales determinarán el tipo de políticas y organizaciones públicas, mientras que el enfoque coyuntural o de las arenas de política pública, señala que la naturaleza de las políticas dependerá del tipo de problema, por lo que los mismos tipos de arenas o problemas de políticas conducirán a comportamientos políticos similares en las naciones, aun cuando tales naciones sean culturalmente muy diferentes.

El modelo de política racional implica que la política sea decidida según el curso de acción que se considera eficiente para la realización de los objetivos perseguidos; dicho curso de acción también se considera estratégico frente a otras opciones que supuestamente se enmarcan en esquemas de racionalidad estricta. La racionalidad tiene sentido respecto de lo que se ha dicho, no de lo que será y la racionalidad del especialista y de la burocracia no son suficientes para que una política pública se convierta en una solución: *decidir racionalmente, no es suficiente; las decisiones deben llevarse a la práctica* para su adecuada valoración.

Los subsistemas de la políticas involucran actores de diferentes niveles de gobierno; las políticas públicas y programas involucran teorías implícitas acerca de cómo alcanzar sus objetivos, el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera en como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver, justa y eficientemente, problemas concretos de política pública.

En ciertas ocasiones, son sinónimos la propuesta de hechura ideal de una política es sinónimo de lo que se considera como decisiones racionales o solución racional de los problemas en el análisis de políticas es decir, son correctas las instituciones y los actos que producen el mayor bien. Este concepto de la racionalidad, lamentablemente no se aplica de manera directa a la toma de decisiones bajo incertidumbre. Como no hay racionalidad perfecta, el vínculo entre preferencias sociales y la apuesta por la “mejor” solución, es lo que se denomina coherencia.

Quien toma las decisiones puede optar por una metodología de investigación que le ofrezca las opciones de política posibles o por una segunda opción, que supone describir las alternativas que lleguen a su mente y proceder a compararlas. Por lo común no encontrará un cuerpo teórico lo suficientemente preciso que le sea útil y le permita ponderar las consecuencias respectivas de las pocas alternativas que tomó en consideración a partir de las políticas que le eran conocidas por controversias anteriores; en cambio, se basará en el registro de la experiencia que le indicaría las consecuencias de los pasos anteriores a modo de predicción.

Normalmente los gobiernos no tienen muchas condiciones para revisar alternativas: en realidad, la administración pública tiene, política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar. De hecho, pone en práctica el segundo método.

Ninguna estrategia de intervención directa puede mantenerse sola: debe ser implementada por una o varias organizaciones (quizá incluso por organismos no lucrativos) y debe contar con una fuente de financiamiento. Por lo general, las “variantes” de la estrategia básica incluyen diferentes métodos de implementación y de financiamiento.

Las políticas que logran adoptarse también dependen del juego político. Este juego imprime algunas características comunes a las políticas públicas, las cuales pueden ser tan importantes como el propio contenido de las políticas. Los

juegos de poder o juego político puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o conducir a grandes vaivenes; puede facilitar su adaptabilidad o llevarlas a la rigidez excesiva; puede producir políticas que promuevan tanto el bienestar público como los intereses privados; puede influir en la calidad de la implementación y el *enforcement* o eficacia.

En la definición de la política pública, participan distintos actores, con poder e intereses diferenciados que cumplen un papel definido, dependiendo el lugar que ocupen en la jerarquía organizacional, los actores involucrados en el proceso de implementación de una política pública están obligados a cumplir lo que fue decidido por el poder público. Todo proceso de alternativas de acción acarrea conflictos y disputas, ya que existe una red compleja de fuerzas entre actores con distintas preferencias y opiniones.

En este proceso se desatan conflictos producidos por las diferentes ideologías de los actores involucrados. Este hecho, muchas veces, tiene como consecuencia modificaciones en las características iniciales de la política pública en cuestión, y desencadena desenlaces distintos a los previstos en el diseño inicial. La implementación de una política pública requiere, por lo tanto, *flexibilidad, idas y venidas, un continuo proceso de interacción y negociación* a lo largo del tiempo, entre aquellos que quieren llevar a la práctica alguna política y los responsables de su ejecución.

Además del peso de los actores importan los “juegos de poder” o “juegos políticos” al interior de las burocracias, entre las burocracias y los grupos de interés, entre los grupos de interés y entre burocracias y los ciudadanos organizados. Los juegos de poder limitan las posibilidades de hacer un análisis racional del problema y más aún de hacer una política pública que resuelva, al menos parcialmente, la problemática detectada.

Con “juego del poder”, nos referiremos frecuentemente a las interacciones políticas por medio de las cuales se controla a los demás. Ello sugiere unas interconexiones más complejas y estrechas que las sugeridas por el simple término “interacciones” o por el término general “política”. En este caso importa saber quién posee la autoridad formal y cuáles son las hábiles maniobras legales

e ilegales posibles entre los diversos tipos de decisores de políticas públicas y entre los partidos y los grupos de interés.

Los decisores activos que actúan de modo inmediato y próximo a las políticas públicas, constituyen una pequeña proporción de la población adulta. A este conjunto de personas se le puede denominar la “élite de decisores de políticas públicas”.

La interacción política en el “juego de poder”, se encuentra intensamente regulada por normas. Las normas especifican quiénes son elegibles y cómo han de ser seleccionadas las personas para desempeñar cada papel, especifican lo que a cada actor le es permitido o prohibido hacer en el desempeño de su papel. Los participantes obedecen las normas porque las perciben como legítimas.

El mejor método para controlar el juego del poder en las políticas públicas es la persuasión fraudulenta y la basada en análisis honestos de las perspectivas de pérdidas y ganancias. Los decisores de políticas se pueden definir como aquellos participantes en el juego de poder con autoridad; Incluso en los sistemas muy autoritarios, con líderes visiblemente dominantes, se desarrollan políticas públicas a través de un control y un ajuste mutuo, quien define los alcances de una política es la burocracia, más que los poderes ejecutivo o legislativo.

Las políticas emergen específicamente de las interacciones mutuas de la política burocrática. “En el juego político de la burocracia, el funcionario opera con los métodos de control previamente diseñados: entre ellos principalmente, la autoridad, el intercambio, la persuasión y el análisis. Todos estos controles se utilizan tanto aisladamente como en cooperación con otros participantes que se encuentran de acuerdo, al menos, con algunas cuestiones. En algunas de ellas algunos funcionarios constituyen una *piña cerrada* con otros funcionarios. En otras, pueden tener el apoyo de funcionarios importantes de alto nivel, de jefes de departamento, o del Presidente. Una práctica importante muy extendida en la política burocrática, a menudo es la de alinearse con un grupo de interés.

La calidad de la implementación y del *enforcement* dependerán de la medida en que los políticos tengan incentivos y recursos para invertir en sus propias capacidades.

Las políticas educativas actuales responden a una “configuración estatal emergente” a lo que Dale (2001) denomina “Estado competitivo”, el cual se vincula de manera estrecha con las necesidades de competencia de la economía global y actúa en sectores como, en este caso, el educativo, modificando algunos criterios, mecanismos e instrumentos para adecuarlos a la dinámica de *competencia* global, pero sin que necesariamente se reflejen en lógicas de mercantilización.

El “Estado de competencia” en educación deriva del eje estructural entre economía y Estado que, en la era de la competencia global, enfrenta un conjunto de mediaciones y restricciones políticas, sociales e institucionales que impiden sostener un esquema general de mercantilización. En tal sentido, el Estado debe definir políticas que, desde lógicas no mercantilizadas, impulsen la competencia, la innovación y la rentabilidad social de la escuela pública, dicha competencia social ofrece los supuestos para que una sociedad pueda enfrentar los requerimientos de la competencia económica del mercado.

El mensaje de la competencia social en educación es claro y contundente: no sólo se trata de mejorar capacidades productivas y capital humano para insertarlo en el marco de la competencia global, sino también es indispensable garantizar las condiciones básicas de viabilidad social, estabilidad política, bienestar público y desarrollo. Para ello son necesarios una racionalidad diferente y criterios redistributivos que generen un nuevo contexto de competencia de las instituciones públicas en función de su pertinencia, efectividad e implicaciones frente a la diversidad de condiciones y oportunidades de acceso, permanencia y resultados educativos.

La competencia institucional del sistema y la política educativa se relacionan con la competencia social, y también con la de mercado –por supuesto sin excluir tensiones e imbricaciones–, a través de la capacidad estatal para garantizar eficiencia y efectividad en sus acciones sociales y políticas.

No hay acuerdo entre los especialistas sobre si se debe poner énfasis en los procesos (planes y programas, capacitación de docentes, mejora de instalaciones) o en los resultados (logro de los aprendizajes), tampoco en lo que se refiere a los elementos del proceso que se deben ponderar.

Existen elementos “internos” de la actividad educativa en los que las políticas de calidad pretenden actuar (personal, instalaciones y procesos organizativos y pedagógicos), pero hay otros elementos “externos” que en los que es más complicado incidir, como es el caso de la pobreza, la violencia intra familiar o los hábitos de estudio, entre otros.

En esta nueva forma de “gobernanza” la calidad emerge también como un principio y valor público en tanto el contexto demanda una regulación económica de calidad para dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco institucional de calidad para mejorar la percepción social sobre la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia.

En el contrato social los ciudadanos, en calidad de clientes, adoptan un rol más activo. Si el Estado no cubre las demandas, no se adapta a las necesidades cambiantes de los ciudadanos, corre el riesgo de la desafección política y la deslegitimación de la acción estatal. En esta perspectiva, se hace visible que las bases de la reforma de la administración pública, están relacionadas con facilitar mayor capacidad de elección al ciudadano.

En este marco, los poderes públicos no pueden concentrarse exclusivamente en los resultados (*outputs*), entendidos como productos o servicios, como ocurre en el caso de las empresas privadas. El Estado debe preocuparse también del impacto social de sus medidas, de los efectos (*outcomes*), de cómo quedan afectados los distintos grupos sociales por la actuación administrativa. También ocurre que el proceso de negociación dentro de las burocracias públicas (gobierno central y gobierno local o gobierno y sindicatos de servidores públicos) consume tiempo y dificulta la implantación de una estrategia de calidad global.

La calidad educativa puede autodefinirse por las burocracias o por los actores sociales del sector educativo, en función de sus objetivos compartidos y que es preciso distinguir dos planos de análisis para conceptualizar *calidad de la educación*: el plano de los fines donde se pregunta para qué educar, para quién se educa y qué tipos de resultados se quieren conseguir; y el plano de los procesos o

medios, es decir, cómo y con qué recursos se realiza la educación. Cualquiera que fuese el contenido de los fines de la educación, éste determinará lo que se entienda por calidad de la educación. Las diferentes nociones de la calidad dependerán del grado en que entren en ella elementos que se consideren básicos.

Si bien se reconocen las ventajas que los análisis de calidad han introducido en la práctica educativa, en la medida que su visión sistémica permite ver a la escuela como un todo unido a su medio socioeconómico, también es claro que ello implica un parentesco muy estrecho con la cultura de globalidad imperante, que hace que la calidad total endiose a la efectividad y a la eficiencia como las supremas categorías del funcionamiento escolar correcto, de tal suerte que el proyecto educativo queda reducido a la simple correspondencia funcional entre objetivos planificados y rendimientos constatados en un proceso de continua adecuación, como lo indicaría el ciclo de Deming. A la propuesta educativa le falta el impulso de los fines, que más allá de los objetivos inmediatos anima con sus valores trascendentes el “ideario” del proyecto educativo de una institución.

En la presente década han cobrado especial relevancia los programas nacionales para evaluar los aprendizajes escolares o el rendimiento estudiantil como tendencia de la economía a ejercer una presión cada vez mayor sobre la educación, y la exigencia de que la mano de obra sea cada vez más calificada para responder al rendimiento y la competitividad; se recupera la confianza en la educación como eje para el desarrollo del “capital humano”. Los planteamientos colocan énfasis en la evaluación externa como un mecanismo que garantice validez, confiabilidad y comparabilidad mediante la utilización de instrumentos de medición técnicamente bien elaborados que apoyen la evaluación en el aula, la autoevaluación de las escuelas y la evaluación del sistema educativo.

El proceso de formulación de las políticas públicas, está sujeto a “juegos de poder” que dificultan la planeación tecnocrática y los alcances de racionalidad de las burocracias públicas condicionados por las reglas del régimen político y por los actores sociales y políticos involucrados, mismos elementos que favorecen o no la cooperación para que una determinada política tenga éxito.

El titular del Ejecutivo, así como los encargados de la Secretaría de Educación Pública fueron casi los únicos actores políticos que modelaron los alcances de las políticas en educación básica y normal, que los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, al impulsar su política educativa para favorecer “la calidad” de la educación.

Encontraron resistencias de miles de maestros del nivel de educación básica, de ciertos sectores del SNTE, así como de los gobernadores pertenecientes a los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD). Por otra parte, ambos mandatarios evitaron llevar al terreno legislativo las políticas de cambio, con el fin de no confrontar las propuestas impulsadas. Esta estrategia, efectivamente, favoreció los acuerdos rápidos y sin intromisiones partidistas, pero por lo mismo fueron de corto alcance (sin sustento constitucional ni reglamentario) y sin legitimidad social y política.

Con Vicente Fox (2000-2006), se propuso el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* en 2002 con un *consenso de fachada*, se quedó solo en el marco de los juegos de poder, entre otras cosas porque este planteamiento no se basó en normas específicas ni en compromisos políticos exigibles sólo en la voluntad de los firmantes.

El compromiso central y fundamental de este acuerdo, fue el del SNTE, que señaló que desarrollaría una nueva cultura laboral orientada hacia “la mejora de la calidad” de las formas de organización y gestión escolar; a incidir en el fortalecimiento de los perfiles pedagógicos de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos fuera mediante exámenes de ingreso al servicio; y las promociones de los docentes y los directivos a través de concursos de oposición. Estos acuerdos nunca se cumplieron en doce años de gobiernos panistas, pero fueron la base del discurso inicial para legitimar la política evaluativa en el ámbito del magisterio.

Algo similar ocurrió con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Para evitar la discusión en el Congreso, en parte por temor a una eventual reacción de rechazo del sindicato magisterial y los grupos disidentes

y en parte por la alianza que empezó a generar el Presidente con la dirigencia del SNTE, Fox emitió un decreto para que el INEE se convirtiera en una institución que evaluara los logros del aprendizaje en el ámbito de la educación básica, a través del Examen de la Calidad y el Logro Educativos (Excale), manteniendo al margen de este proceso a gobernadores y al Congreso. Otra de las políticas a favor de la “calidad” educativa de Vicente Fox, fue *Escuelas de Calidad*. Nuevamente, como en los casos anteriores, se consideró que funcionaría mejor esta propuesta si se dejaba en el marco del Ejecutivo.

El estilo de Felipe Calderón no fue muy diferente al de Fox, a partir de 2007, se impulsó desde la SEP la aplicación censal de la *Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares* (Enlace), dicha política quedó en el marco del poder Ejecutivo, ni legisladores ni gobernadores tuvieron incentivos para que esta prueba se convirtiera en un instrumento de consenso que pudiera mejorar sus rentas políticas de corto o mediano plazos.

En 2008, Felipe Calderón retomó los puntos esenciales del *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, a través de una nueva política de mejora de la calidad, la *Alianza para la Calidad de la Educación*, con el objetivo de comprometer a la dirigencia del SNTE, a aceptar que las plazas de “nueva creación” para el ejercicio de la docencia, se realizaran por concurso y se erradicaran algunos vicios como la *herencia o venta de plazas*, nuevamente, se dejó de lado al Congreso y a los gobernadores.

Las políticas de la calidad educativa en México, en los sexenios panistas, tuvieron casi como únicos protagonistas al Presidente, al Secretario de Educación y a la dirigencia nacional del SNTE, en parte por la tradición del autoritarismo político mexicano, que tenía como institución central al Poder Ejecutivo, y en parte porque legisladores y gobernadores no han visto alguna ganancia en la política educativa.

El tipo de régimen adoptado en México hace que “el presidente” sea el actor clave en el juego de la formulación de políticas; *Los poderes constitucionales* contribuyen a enmarcar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. A medida que los poderes constitucionales del presidente son mayores, dado el conjunto de

restricciones, mayor es su capacidad de introducir cambios. Estos poderes *constitucionales* pueden dividirse en *poderes legislativos* y *no legislativos*. Los gobiernos de coalición salen peor posicionados, y los sistemas presidenciales en los cuales el presidente y la legislatura representan a diferentes partidos tienen el mayor grado de dificultad para avanzar en su agenda legislativa.

La operación cotidiana de las políticas públicas depende en su totalidad de la burocracia gubernamental, que está subordinada al ejecutivo y, a diferencia de los regímenes parlamentarios, los diputados en México no tienen posibilidad alguna de incidir en el nombramiento o remoción de los secretarios de Estado, ni siquiera los legisladores del partido del presidente.

Los presidentes mexicanos que ganaron bajo las siglas del PAN continuaron privilegiando los intereses corporativistas, aun cuando históricamente los gobernadores tienen un papel más activo en la puesta en marcha de las políticas, y en particular de la política educativa.

Se puede afirmar que la principal característica del presidencialismo en México ha sido el reducido número de actores clave involucrados en los juegos de poder al momento de formular políticas. Al respecto, se puede ubicar, además del Presidente, su gabinete, sus asesores y los líderes corporativistas. Los miembros más importantes del gabinete fueron el secretario de Hacienda y el secretario de Gobernación. Claro está, en el ámbito de la administración del sistema educativo, el funcionario clave, fue el titular de la SEP.

El presidente, como máximo representante del poder político, con el apoyo del titular de la SEP, podía decidir la continuidad del líder del SNTE. Particularmente porque los trabajadores de la educación son empleados del Poder Ejecutivo Federal y de los gobiernos de los estados. Pero quien define el presupuesto educativo y los planes y programas de estudio, así como los términos de operación de la actividad educativa, es el Presidente, a través de la SEP. También porque el Ejecutivo, a través del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que depende de la Secretaría de Gobernación, tiene la prerrogativa de reconocer a los líderes de este gremio.

Para efectos prácticos, el SNTE es un mecanismo institucional de *control* para efectos de la movilización política, para la subordinación en cuestiones laborales y para guardar la línea ideológico-política de los planes y programas de estudios, en materia de cuestiones profesionales, los dirigentes del magisterio y aún sus miembros siempre han mostrado beligerancia.

El *control* corporativo se ha canjeado por canonjías profesionales, pero sobre todo por el monopolio de la administración de las escuelas y de la misma profesión docente. Por tanto, desde su creación, la dirigencia del sindicato magisterial ha presionado a las autoridades educativas para que acepten que en parte de las áreas donde se distribuyen los principales recursos del sector educativo se ubiquen cuadros sindicales.

El sindicato amplió su esfera de influencia, porque como lo que es controlado por la SEP, es factible de ser controlado por el SNTE, debido a la presencia que ha alcanzado desde sus orígenes frente y dentro de la secretaría. Ahora bien, en términos laborales, el poder del SNTE es evidente, ya que para los asuntos de permutas y ascensos, los trabajadores de la educación deben acudir, además de las oficinas administrativas del sistema educativo, a los Colegiados de Asuntos Laborales tanto a nivel nacional como en las secciones. Incluso en el caso de Carrera Magisterial, que según la norma es un tipo de escalafón que se gestiona individualmente y su valoración depende de méritos individuales que evalúa una Comisión Nacional Mixta, en la realidad, el ingreso lo decide el SNTE.

Diría Douglas North, citado por Ornelas “el propósito de las reglas es definir las formas en el juego que se efectúa. Pero el propósito del equipo dentro de ese conjunto de reglas es ganar el juego, mediante una combinación de habilidades, estrategia y coordinación; por las buenas y en ocasiones por medios sucios”.

El grado en que se exige institucionalizar acuerdos es otro factor que puede favorecer u obstaculizar la cooperación. En ausencia de escenarios adecuadamente institucionalizados (pactos, acuerdos, tratados, etc.) donde la cooperación pueda consumarse y sostenerse en el tiempo, será difícil para los actores políticos y sociales mantener el compromiso inicialmente establecido y si

otorgará fragilidad al sistema; entre más alto sea el origen de la política, más frágil y compleja se torna esta.

Una ley de servicio civil no funcionará si los puestos en la burocracia siguen siendo una moneda de cambio importante utilizada por los políticos para recompensar a su base partidista y este tipo de intercambios políticos se pueden hacer entre el ejecutivo, el legislativo y los gobiernos estatales o subnacionales y algunas de las prerrogativas de negociación de cada uno de los actores, lo cual incluye líderes de partido, dirigentes sindicales o incluso empresarios.

Los poderes constitucionales que contribuyen a enmarcar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, pueden dividirse en poderes legislativos y no legislativos, esto últimos del presidente incluyen el poder de nominar, nombrar y despedir funcionarios del gobierno, como ministros y jueces. Dichas reglas determinan su habilidad de manejar ciertas áreas del gobierno, particularmente de los funcionarios bajo su área de incumbencia en el ejecutivo.

En el caso de México, y a la par, el ejecutivo suele controlar en gran medida la agenda legislativa, pues la constitución se lo permite. Así, el presidente tiene el poder para iniciar legislación, de manera que puede presentar proyectos de ley en forma directa en las cámaras federal y estatales, según lo establece el artículo 71 de la carta magna. De hecho, la mayor parte de la legislación crucial en México, desde la Constitución de 1917, ha surgido de iniciativas presidenciales.

El presidente sólo puede vetar leyes que han sido aprobadas por ambas cámaras; no tiene el derecho de vetar resoluciones que sólo requieren ser aprobadas por una sola cámara. Por otro lado, en los hechos, el presidente puede vetar todas las leyes porque no entra en vigencia hasta que es publicada en el *Diario Oficial*, según el artículo 89 constitucional, lo cual es responsabilidad del ejecutivo. Con ellos se dice que el trabajo burocrático se apega a la ley, y se recurre a su modificación en caso necesario, aunque con la importante coyuntura de los juegos de poder, la fragilidad republicana se hace patente y de condición en un régimen como el de nuestro país.

De lo anterior se desprende que, la instrumentación de políticas que incidan sobre la calidad y eficiencia del sistema educativo requieren la introducción de

incentivos, sistemas de supervisión, y mayor rendición de cuentas (a través de la descentralización o la participación más activa de los padres de familia). En la situación actual es difícil incrementar aún más los niveles del gasto del sector educativo. Asimismo, es importante que los actores involucrados en el sector educativo establezcan prioridades en la asignación del gasto educativo a fin de optimizar los recursos disponibles. Para alcanzar estos objetivos es necesario construir acuerdos de largo plazo entre los diferentes actores participantes en el sector, que nos permitan contar con una política educativa de Estado, dados los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales. Es claro que en un país con tantas necesidades como el nuestro se requiere trabajar en la búsqueda de instrumentos para mejorar la calidad y para promover un uso más eficiente de los recursos.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, el desempeño de los estudiantes de primaria y secundaria era muy bajo en comprensión de lectura, expresión escrita y matemáticas. Los resultados de la prueba ENLACE arrojaron que los alumnos de primaria y secundaria tienen un nivel elemental de conocimientos y mostraron que las escuelas privadas obtienen mejores resultados que las públicas, y que los alumnos de telesecundaria, de educación comunitaria y de la modalidad indígena son quienes obtuvieron los puntajes más bajos.

En el ámbito internacional, los resultados de la prueba PISA 2006 mostraron que los conocimientos y habilidades de los alumnos mexicanos se ubicaron en el nivel básico de desempeño en lectura, matemáticas y ciencias. En las tres asignaturas evaluadas, México ocupó el último lugar entre los países miembros de la OCDE, los estudiantes mexicanos quedaron como si no supieran leer, ni escribir, ni hacer cuentas básicas; en el comparativo de resultados, las evaluaciones nos han colocado en un lugar “deshonroso”, aun con relación a otras naciones con menores posibilidades educativas. Y no sólo hay una gran distancia en cuanto al aprovechamiento escolar que separa a México de otros países del mundo. También hay una brecha en la visión, corresponsabilidad y servicio de urgencia de nuestra nación para poner el tema educativo como prioridad.

Al seguir puntualmente a cada generación en edad escolar encontramos una historia de progresivo deterioro, por el efecto combinado de la inclusión tardía, la reprobación y la deserción. Si cada generación en nuestro país la visualizamos como un salón de clase con cien lugares, para el primer día de primaria estarán presentes 98 de cada 100 niños. Hacia el último día de la escolaridad obligatoria, en tercero de secundaria, de esa misma generación, quedarán 62 adolescentes. Apenas cruzando el verano, sólo 46 estarán efectivamente cursando el bachillerato o la educación profesional técnica, y apenas 25 de ellos cerrarán ese ciclo; 13 concluirán una licenciatura en tiempo y forma, y solo dos o tres continuarán hacia un posgrado.

De hecho, basado en estas cifras, el compromiso económico del gobierno mexicano está por encima del de la mayoría de los países de la OCDE. Sin embargo, el tamaño de su población joven hace que la cantidad gastada por estudiante resulte más bien baja. El gasto por estudiante sigue siendo bajo para los estándares internacionales. De manera adicional, se presentan situaciones consecuentes tales como: el abuso en la obtención y ejercicio del presupuesto educativo; imposibilidad para formular políticas educativas basadas en información; barreras al ejercicio de los derechos laborales de los maestros, que al final desembocan en una problemática aún más compleja como venta de plazas, acoso laboral, docentes sin perfil profesional, corrupción, manejo discrecional y político de las plazas, etc.

Empero los compromisos entre gobiernos estatales y la SEP, no tienen amarres normativos ni en las metas ni en los plazos. En este caso, tampoco se establecieron mecanismos burocráticos de seguimiento ni esquemas administrativos de comunicación para reportar el grado de los avances. Desde la perspectiva de los “juegos de poder” no había nada que perder.

Reconocer el papel de la escuela no es cambiar buscar culpables sino empoderar agentes: a los maestros como a los profesores dignos y no como peones de apoyos políticos ni como operarios de programas centralistas y a las familias en su adecuada corresponsabilidad.

Los actores tradicionales –políticos, funcionarios y líderes gremiales- no bastan para la transformación educativa; es necesaria la participación de los actores emergentes: padres, maestros, organizaciones ciudadanas y los propios alumnos.

Y reconocer, si no aceptar, el principio hermenéutico maquiaveliano consistente en entender y explicar las razones del poder, de la acción y de los hechos políticos, ya que toda práctica política es producto de una correlación de fuerzas y razones, pudiendo las primeras ser más poderosas que las segundas para los efectos políticos. Conceptualizar el análisis (teoría) en la coyuntura (historia), es porque toda acción y hecho político se constituyen por razones y fuerzas que los producen, de ahí que el pensar político consista siempre en identificar dichas fuerzas y clarificar tales razones, a partir de la articulación entre ambas es que podemos desarrollar marcos que de vida a trabajos como el que tiene en sus manos.

*Leticia Echenique V.*

## TABLAS

| N° DE TABLA | TÍTULO  | PÁGINA |
|-------------|---|--------|
| 1           | Evolución de la oposición partidista en la Cámara de Diputados, 1961-2003.  | 114    |
| 2           | Evolución de la oposición partidista en la Cámara de Senadores 1988-2003  | 116    |
| 3           | Fortaleza política del partido del presidente en los ámbitos federal y local  | 117    |
| 4           | Iniciativas de educación básica aprobadas en las LVIII y LIX legislaturas de la Cámara de Diputados                                 | 120    |
| 5           | Nivel de involucramiento de las entidades federativas en la educación básica antes de la descentralización                          | 129    |
| 6           | Gasto nacional en educación por tipo de financiamiento 1993-2011  | 136    |
| 7           | Niveles de reprobación, deserción y eficiencia terminal en la educación básica (1976-1991)  | 153    |
| 8           | Prueba de competencia para la vida. Puebla, 1992 (Porcentaje de aciertos)   | 155    |
| 9           | Diferencias entre buenas y malas escuelas en las zonas urbanas  | 157    |
| 10          | Diferencias entre buenas y malas escuelas en zonas indígenas  | 158    |
| 11          | Índice de desempeño educativo incluyente (IDEI) en los estados  | 161    |
| 12          | Distribución del gasto educativo por rubro en países de la OCDE (2009)  | 170    |
| 13          | Comportamientos que impiden la enseñanza en diferentes países   | 172    |
| 14          | Compromiso Social para la Calidad de la Educación (2002)<br>Relación entre retos, compromisos y actores sociales que los enfrentan. | 185    |
| 15          | Asignaturas evaluadas por Enlace (2006-2009)  | 210    |
| 16          | Distribución porcentual de los estudiantes entre los diferentes niveles de logro por asignatura en educación primaria (2006 y 2010) | 216    |
| 17          | Distribución porcentual de los estudiantes de entre los diferentes  | 216    |

|    |   |     |
|----|---|-----|
|    | niveles de logro en las asignaturas en secundaria (2006 y 2010)   |     |
| 18 | Pruebas que fueron aplicadas en el año 2010, cuyos resultados mostraron una concentración mayor del 25% de estudiantes con “aprovechamiento insuficiente”   | 217 |
| 19 | Porcentajes de alumnos que obtuvieron en las pruebas Enlace los niveles de aprovechamiento que se indican, en escuelas localizadas en entidades federativas de diferentes índices de marginalidad | 218 |
| 20 | Niveles, grados y asignaturas que evalúa Excale.  | 223 |
| 21 | Plan de Evaluación por grados y asignaturas escolares.  | 224 |
| 22 | Los niveles de logro que han sido utilizados por el INEE  | 226 |

---

## GRÁFICOS

| <b>N° DE GRÁFICO</b> | <b>TÍTULO</b>  | <b>PÁGINA</b> |
|----------------------|--|---------------|
| 1                    | Niveles de logro en EXCALE 2008 y ENLACE 2010  | 165           |
| 2                    | Desempeño de los estudiantes de 15 años en México, comparado con el promedio de los países miembros de la OCDE, PISA 2006 (ciencias) | 166           |
| 3                    | Porcentaje de alumnos nivel 0 en lectura (PISA 2006)   | 167           |
| 4                    | Distribución del gasto corriente en instituciones educativas para educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, 2007 | 169           |
| 5                    | Directores reportaron comportamientos que impiden la enseñanza en la escuela en los diferentes países, 2007-2008                     | 171           |
| 6                    | Número de plazas por docente en México   | 173           |
| 7                    | Edad y género de los docentes y directores de escuela de educación media básica  | 174           |
| 8                    | Permanencia en el sistema educativo en México  | 175           |
| 9                    | Profesores que presentaron el primer concurso de plazas  | 178           |

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

### A

- Aguayo** Quezada, Sergio. (2008). "México todo en cifras". Ed. AGUILAR. México, D.F.
- Aguerrondo**, Inés. (1999). "El nuevo paradigma de la educación para el siglo". **Organización de Estados Iberoamericanos**. Puede consultarse en:  
<http://www.campus-oei.org/administracion/aguerrondo.htm>
- (1999). "La calidad de la educación. Ejes para su definición y evaluación" en Revista Interamericana de Educación. 13 (3)18-20. Puede consultarse en:  
<http://www.campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm>
- (2004). "La gestión del sector de educación en los 90's. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa" en Gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Trigésimo período de sesiones de la CEPAL. San Juan, Puerto Rico, 30 de junio de 2004.
- Aguilar** Villanueva, Luis F. (2000a), "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- (2000b), "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Libro II México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- (2003). "La hechura de las políticas públicas". Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- (2004). "La gestión del sector de educación en los 90's. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa" en Gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Trigésimo período de sesiones de la CEPAL. San Juan, Puerto Rico, 30 de junio de 2004.
- (2004). "Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio". Revista Sociológica, año 19 No. 54, enero-abril, pp. 15-37
- (2000 y 2003). "El estudio de las políticas públicas". Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2004) "Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio", en Revista Sociológica, año 19 No. 54, enero-abril, pp. 15-37
- Alcántara**, Armando. (2006). "25 años de políticas educativas en México". IISUE-UNAM.
- Alviño**, C, Bruner J.J. Recart M.O (2000). "Revisando experiencias chilenas en gestión escolar" en Paideia Revista de Educación, num. 029. Universidad de Concepción. Chile. pp. 63-87. Puede consultarse en:  
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15002905&iCveNum=14>
- Andere**, Eduardo. (2006). "México Sigue en Riesgo: El Monumental Reto de la Educación." México: Editorial Planeta.
- Arellano**, Duque Antonio, Bello, R. María Eugenia (1997). "Recuperar la pedagogía en el contexto del discurso de la calidad de la educación" en Revista Iberoamericana de Educación., *OEI*. Número 14, mayo-agosto 1997. Puede consultarse en:  
<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie14a05.pdf>
- Arias**, Eduardo y Bazdresch, Miguel. (2003). "México: compromiso social por la calidad de la educación". Sinéctica N° 22. Febrero-julio Año 2003. Puede consultarse en :  
[http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Políticas\\_educativas/Resenas/22%20Arias-Bazdresch-Puertos.pdf](http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Políticas_educativas/Resenas/22%20Arias-Bazdresch-Puertos.pdf)
- Arregui**, Patricia y Ferrer, Guillermo J. (2003). "Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: criterios para guiar futuras aplicaciones". OPREAL. Programa de promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Puede consultarse en:  
[http://www.oei.es/evaluacioneducativa/pruebas\\_internacionales\\_aprendizaje\\_AL\\_arregui\\_ferrer.pdf](http://www.oei.es/evaluacioneducativa/pruebas_internacionales_aprendizaje_AL_arregui_ferrer.pdf)
- Arnaut** Salgado, Alberto. (1996). "Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994", México, CIDE.
- (1999). "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación" en María del Carmen Pardo Federalización e innovación educativa en México, México, COLMEX.

### B

- Barba Casillas, Bonifacio.** (2007). "Entre las revoluciones y la burocracia. Gobernar para la calidad de la educación". REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación, año/vol. 5, número 003. Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar. Madrid, España, pp. 22-25.
- Bardach, Eugene.** (2008). "Los ocho pasos para el análisis de Política Públicas. Un manual para la práctica". Ed. Miguel Ángel Porrúa. CIDE.
- Bauman, Zygmunt.** 2011. Modernidad y ambivalencia. Anthropos Editorial. Barcelona.
- Bazua, Fernando y Valenti, Giovanna** (1993), "Hacia un enfoque amplio de política pública", en Revista de Administración Pública, Núm. 84 INAP A. C.
- Bello, María Eugenia** (1999). "La calidad de la educación en el discurso educativo internacional". Acción Pedagógica, Vol. 8, N°. 2/ 1999. Universidad de los Andes. DOSSIER.
- (2001). "Reformas y políticas educativas en América Latina". Acción Pedagógica, Vol. 10, pp. 14-25. Universidad de los Andes. Puede consultarse en: <http://www.saber.ula.ve/accionpe/>
- Benavides, Eulalia y Velasco, Guillermo** (coords.). (1992). "Sindicato Magisterial en México", México: Instituto de Proposiciones Estratégicas.
- Bensusán, Graciela.** (2000a). "El modelo mexicano de regulación laboral", México: FLACSO-sede México/UAM-Xochimilco/Fundación Friedrich Ebert/Plaza y Valdés Editores.
- Bertoni, Alicia L. de; Poggi, Margarita; Teobaldo, Marta E.** (1997). "Evaluación, nuevos significados para hacer una práctica compleja". Ed. Kapelusz. Buenos Aires, Argentina.
- BID** (Banco Interamericano de Desarrollo). (2005). "La política de las políticas públicas. Informe de Progreso Económico y Social 2006". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blanco Bosco, Emilio.** (2008). "Factores escolares asociados a los aprendizajes en la educación primaria mexicana: un análisis multinivel". REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación. Año/vol. 6, número 001.
- Bondarenko Pisemskaya, Natalia** (2007). "Acerca de las definiciones de la calidad de la educación". *EDUCERE*. Puede consultarse en: <http://www.scielo.org.ve/pdf/edu/v11n39/art05.pdf>
- Botani, N. y Tuijnman, A.** (1994). "International educational indicators: Framework, development and interpretation". Making Education Count. Developing and using international indicators. CIRE. OCDE, Paris.
- Bouzas, Arturo** (2003). "El papel de los exámenes de egreso" en *Boletín Ceneval*. Julio-Septiembre 2003, Núm. 2. Puede consultarse en: <http://www.ceneval.edu.mx/portalceneval/docs/0/boletin2.pdf>
- Bouckaert, B.** (1995), 'Measuring Quality', in Pollitt, C. and Bouckart, G. (eds.), Quality Improvement in
- European Public Services. Concepts, Cases and Commentary.** Sage Publications: London et al.: 22-32
- Brechas** (2010). "Estado de la Educación en México 2011". Puede consultarse en [http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/Brechas\\_2010\\_-\\_Datos\\_de\\_impacto\\_-\\_noviembre2010.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/Brechas_2010_-_Datos_de_impacto_-_noviembre2010.pdf)
- Bracho, Teresa** (coord.) (2004). "El Programa Escuelas de Calidad. PEC 2001-2003: Evaluación Externa". CIDE. México. Puede consultarse en: <http://basica.sep.gob.mx/dgdcje/escuelasdecalidad/pdfs/CIDE2003.pdf>
- (coord.). (2009). "Innovación en la política educativa. Escuelas de calidad." FLACSO, México.
- Benavides Velasco, C.A.** (1998). Tecnología, innovación y empresa, Pirámide, Madrid.
- Brugué, Q. y Subirats, J.** (1996). "Lecturas de Gestión Pública". INAP-Ministerios para las Administraciones Públicas; Madrid, 1ª ed.
- Bullet, C. y Subirats, M.** (1991). "La Coeducación". MEC- Instituto Andaluz de la Mujer. Sevilla.

## C

- Cabrero E., Flamand L., Santizo C y Vega A.** (1997). "Claroscuros del nuevo federalismo educativo mexicano". Gestión y Política Pública, Vol. VI, Núm. 2.
- Cabrero, 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 (1983-1993): logros y desencantos”, E. Cabrero (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales).

**Cabrero**, Enrique (coord.) (1998), “Políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos”, México, cide-Miguel Ángel Porrúa.

**Canales**, Alejandro *et. al.* (2002) *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. México. Observatorio Ciudadano de la Educación.

**Carey**, John M. y Matthew S. Shugart. (1998). “Calling out the Tanks or Filling Out the Forms?” En “Executive Decree authority”, editado por John M. Carey y Matthew Soberg.

**Carmona** León, Raymundo (2011). “La Educación en el Informe de Gobierno, un propósito no alcanzado”. Revista Educación 2001. Vol. 197/ Octubre de 2011. Ed. Impresora y Editora ANGEMA S.A de C.V.

**Carmona** León, Raymundo y Pavón Toledo, Maira Fernanda (2012). “Al cierre del sexenio: ¿Qué pasó con la educación?”. Revista Educación 2001. Vol. 203/ Abril. Ed. Impresora y Editora ANGEMA S.A de C.V.

**Casanova**, M. A. (1998). “La evaluación educativa”. Colección Escuela Básica, Ed. SEP/Cooperación Española/Muralla, México.

CENEVAL (2003). “Boletín Ceneval” Abril-junio 2003, Núm. 1.

----- (2003). “Boletín Ceneval”. Octubre-diciembre 2003, Núm. 3.

CEPAL. (2004). “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”. Trigésimo período de sesiones de la CEPAL. San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio de 2004. Puede consultarse en:  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/4/LCG2249SES3014/DGE-2249-SES30-14.pdf>

**Cohen**, Ernesto. (2002). “Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia” en Revista Iberoamericana de Educación OEI. Número 30, septiembre-diciembre 2002. Puede consultarse en:  
[http://www.reduc.cl/raes.nsf/4211b585503d5ece04256843007c08e2/6d0515b9b10a439d042568390075cd5a/\\$FILE/rae08.251.pdf](http://www.reduc.cl/raes.nsf/4211b585503d5ece04256843007c08e2/6d0515b9b10a439d042568390075cd5a/$FILE/rae08.251.pdf)

**Congreso de la Unión**, LVIII Legislatura y Secretaría de Educación Pública (2002). “La calidad de la educación en México: Perspectivas, análisis y evaluación”. Ed. Porrúa, México, D. F.

**Consejo Nacional Técnico de la Educación**. “Plan de Estudios y Programas de la Educación Primaria”, México, Secretaría de Educación Pública, 1973. En Ornelas: 2011: 144-146

**“Contra la pared”**. Estado de la Educación en México 2009. Resumen Ejecutivo (parte 1). (2009). Mexicanos primero. Puede consultarse en  
<http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/1-8.pdf>

----- (2009). “Estado de la Educación en México 2009”. Resumen Ejecutivo (parte 2). (2009). Puede consultarse en:  
<http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/9-16.pdf>

----- (2009). “Estado de la Educación en México 2009. Datos de impacto” Puede consultarse en:  
[http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/Contra\\_la\\_pared\\_datos\\_de\\_impacto.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/Contra_la_pared_datos_de_impacto.pdf)

**Cortés** Campos, Josefina y Raigosa Sotelo, Luis. (2003). “Las facultades de control del Senado de la República”, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2003.

**Cox**, Gary y Matthew McCubbins. (1994). “Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House”. Legislative Studies Quarterly.

**Cox**, G. y M. McCubbins (2001) “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes” in Haggard, S. and M. McCubbins. “Presidents, Parliaments, and Policy”. Cambridge University Press.

**Cox**, Gary. (2006): “The Organization of Democratic Legislatures” en B. Weingast and D. Wittman (edit.) Oxford Handbook of Political Economy. New York: Oxford University Press.

**Crosby**, P. C. (1979), “Quality is free. The Art of Making Quality Certain”. Mc Graw-Hill: New York et al.

**Cruz** Bustos Rodolfo. (2008). “Innovación, formación docente y políticas educativas en México. Hacia una reconstrucción desde el sujeto”. Tiempo de educar, año 9, segunda época, número 17, enero-junio de 2008

**Cumbre Iberoamericana**. Memoria. Puede consultarse en:  
<http://www.calidadeducativa.edusanluis.com.ar/2008/10/calidad-de-la-educacion-y-gestion.html>

## CH

### D

**Dahlberg**, Gunilla y Pence, Moss (2005). "Más allá de la calidad en educación infantil". Ed. GRAO, Barcelona.

**Dale**, Robert (2001). "Globalización: un nuevo mundo para la educación comparada?", en Jüergen Schriwer, coord., Formación del discurso en la educación comparada, Pomares, Barcelona.

**Delegación Regional** de la SEP y la Universidad Autónoma de Aguascalientes, (2009) op. cit. p. 39. En Ornelas, 2009: 173.

**Delors**, Jacques (1996). "La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI". Ediciones UNESCO.

**Deming**, E. (1989). Calidad, productividad y competitividad. Madrid, Editorial Díaz de Santos.

**Díaz**, de Cosío Roger (2003), "Leer, escribir, contar y pensar para la vida y el trabajo: una metáfora" en Leer, escribir, contar y pensar. Fernando Solana (comp). FMED, México. pp. 87-100.

**Dirección de Evaluación** de Escuelas (2006). "Plan de Trabajo 2007-2014". (Mimeo) INEE-México.

**Dirección de Proyectos Internacionales** y Especiales (2006). "Plan de Trabajo 2007-2014". (Mimeo) INEE, México.

**Dirección de Pruebas y Medición** (2005). "Plan General de Evaluación del Aprendizaje. Proyectos Nacionales e Internacionales". (Mimeo) INEE-México.

**Dye**, Thomas R. (1976), "Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes". University of Alabama Press.

## E

### F

**Fernández Santamaría**, Ma. del Rosario (1999). "Foro mundial sobre la educación: Calidad y equidad educativas". Revista Iberoamericana de Educación. enero-abril 1999. OEI.

----- (2000). "Calidad y equidad educativas". Foro Mundial sobre la Educación. Revista Iberoamericana de Educación. No 22. pp. 193-197. Puede consultarse en:

<http://www.campus-oei.org/revista/rie22f.htm>

**Feigenbaum**, Armand. V. (1983). "El Control de la Calidad Total". New York, McGraw-Hill. 3ª edición.

----- (1991). V. Total Quality Control [Journal]. - [s.l.]. McGraw Hill, Inc., 1991. - Vol. 3º. - p. 863

**Feigenbaum** Armand V. and Feigenbaum Donald S. "What quality means today" [Journal]. - 2005. - 2 : Vol. 46.

**Ferrer**, Guillermo J. McLaughlan, de Arregui Patricia (2002). "La experiencia latinoamericana con pruebas internacionales de aprendizaje: Impacto sobre los procesos de mejoramiento de calidad de la educación y criterios para guiar las decisiones sobre nuevas aplicaciones". GRADE, Lima, Perú. octubre de 2002. Puede consultarse en:

<http://www.grade.org.pe/download/docs/JF-pruebas%20internacionales.PDF>

## G

**Gajardo**, Marcela (1999). "Reformas educativas en América Latina. Balance de una década". en PREAL. No 15.

**Gago**, Hugget Antonio (2002). "Apuntes acerca de la evaluación educativa". Secretaría de Educación Pública. México. D.F. Puede consultarse en:

<http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/9209/1/apuntes.pdf>

**Garduño**, Estrada León R (1999). "Hacia un modelo de evaluación de la calidad de instituciones de educación superior" en Revista Iberoamericana de Educación. Nº 21. pp. 93-103. Puede consultarse en: <http://www.campus-oei.org/revista/rie21f.htm>

----- (2008). "Evaluación del Programa Escuelas de Calidad en el Estado de Puebla". Resultados sobre logro educativo. RMIE, julio-septiembre, Vol. 13, núm. 38. pp. 891-917

**Garvin**, D. A. (1987), "Competing on the eight dimensions of quality", Harvard Business Review, 65 (7): 101-111.

----- (1988). "Managing Quality: The Strategic and Competitive Edge". New York: The Free Press, McMillan

**Gautier** Emilio. (2007). "Educación de calidad. Comentarios a la nueva propuesta OREAL C/UNESCO". REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Año/vol.5, número 003. Madrid, España. pp. 29-35

**Gento**, Palacios Samuel (1999). "Autonomía del centro educativo, impulsor de la calidad institucional" en Acción Pedagógica, Vol. 8, No. 2 / 1999. Universidad de los Andes. Puede consultarse en: <http://www.saber.ula.ve/accionpe/>

**Gibson**, Edward. (2004). "Federalism and Democracy in Latin America" (compilador). Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.

**Giné**, Climent. (2002). "Des de l'esfera dels valors". Revista de Blanquerna, Año/Vol. 7. Barcelona, España.

**Gómez Lee**, Martha Isabel. (2009). "Las políticas públicas en la sociedad globalizada", en Revista Opera, No. 8, sin mes, pp.175-194

**Gómez Tagle**, Silvia. (2001). "La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México". (México D.F.: El Colegio de México).

**González de Alba**, Luis. 2012. "Cuévanos a la vista". Revista Nexos N°411. Pp. 106-107

**Grofman**, Bernard y Andrew Reynolds. (2001). "Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings". En "Rules and Reasons: Perspectives on Constitutional Political Economy", editado por Ram Mudambi, Giuseppe Sobrio y Pietro Navarra. Cambridge: Cambridge University Press.

**Guevara Nieto**, Gilberto (comp.). (1992). "La catástrofe silenciosa". Fondo de Cultura Económica. México.

----- (1991). "México: ¿Un país de reprobados?". Nexos, núm. 162. Junio. pp. 33-34.

## H

**Hayashi**. Laureano. (1992). "La educación mexicana en cifras". El Nacional. México.

**Hernández Uralde**, Jorge (2003). "Retos para la evaluación de la calidad educativa". Boletín Ceneval. Abril-junio 2003. Num. 1. Puede consultarse en:

<http://www.ceneval.edu.mx/portalceneval/docs/0/boletin1.pdf>

**Himmel**, Ericka; Olivares, M. y Zabalza, J. (1999). "Hacia una Evaluación Educativa, Aprender para Evaluar y Evaluar para Aprender". Santiago: Programa de Perfeccionamiento Fundamental; Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Hirsch**, Joachim (2002). "El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global". Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México

**Hogwood** B. W. y Gunn, L. A. (1984). "Policy Analysis for the Real World", Oxford University Press.

## I

**IIEP** (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (2004), Carta Informativa. Vol. XXII, No. 4, Octubre-Diciembre de 2004.

**IIEP** (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (1998), Presentación de los informes SACMEQ en la reunión de Ministros africanos en *Carta Informativa*. Vol. XVI, No. 3, julio-septiembre de 1998.

**IFIE** (2000), Sistemas Nacionales de Educación, Muestra de países de América Latina y del Mundo Desarrollado (recopilación). Puede consultarse en:

[http://www.ifie.edu.mx/sistemas\\_nacionales\\_de\\_evaluacion\\_educativa.htm](http://www.ifie.edu.mx/sistemas_nacionales_de_evaluacion_educativa.htm)

----- (2002), Propuesta Del IFIE para la creación del Instituto Nacional para la evaluación de la Educación (INEE). Puede consultarse en:

[http://www.ifie.edu.mx/propuesta\\_del\\_ifie\\_para\\_la\\_creacion\\_inee.htm](http://www.ifie.edu.mx/propuesta_del_ifie_para_la_creacion_inee.htm)

Informe PISA 2003 (2005). "Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. Aprender para el mundo del mañana". OCDE 2004. Ed. Santillana Educación S.L., 2005. España. Puede consultarse en:

<http://www.oecd.org/dataoecd/59/1/39732493.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2002). "¿Qué es el INEE. México, D.F. Puede consultarse en:

[http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos\\_pdf/que\\_es\\_el\\_inee.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/que_es_el_inee.pdf)

----- (2003). "La calidad educativa y su evaluación. Curso de Especialización para Periodistas". INEE, OEI y OCE. Abril 3, 2003.

----- (2005). "¿Qué es el INEE? Sus fines y estrategias al servicio de la sociedad" en Colección de Folletos. Los temas de la Evaluación. núm. 6. Puede consultarse en:

<http://multimedia.ilce.edu.mx/inee/pdf/publicaciones/Folieto6.pdf>

----- (2009a). Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional, Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. INEE (2009b).

----- (2010). "El derecho a la educación en México. Informe 2009". México, D.F. INEE.

## J

**James**, P. (1997). "Gestión de la Calidad Total". Prentice Hall Iberia. Madrid.

**Jones**, Mark. (1997). "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections". Journal of Politics.

**Jouslin** de Noray Bertrand. (1992). "Movimiento Internacional de la Calidad" [Book Section] // Tratado de la Calidad Total / book auth. Laboucheix Vincent / trans. **Pola** Maseda Angel. Madrid : C.D.N. Ciencias de la Dirección, Vol. I : II.

**Juárez** Núñez, José Manuel y Comboni Salinas, Socia. (2007). "La calidad de la educación en el discurso político-académico en México". Revista REENCUENTRO, Año/Vol. 050 diciembre, UAM-Xochimilco, México D.F.

**Juran**, J. M. et al. (1995). Análisis y Planeación de la Calidad. New York, McGrawHill Interamericana

## K

**Kauffer** Michel. Edith F. (2002). "Las políticas públicas: algunos apuntes generales, en Ecofronteras". No. 16, México, Colegio de la Frontera Sur.

**Kaufman**. Josh. (2012). "MBA personal". Random House Mondadori, S.A. Colombia

## L

**Latapí** Sarre, Pablo. (1988). "La soberanía educativa de los estados", Tiempo educativo mexicano, México, Universidad de Aguascalientes-Centro de Estudios Educativos.

----- (2002). "Una buena educación: reflexiones sobre la calidad en Visión Educativa". Revista Sonorense de Educación. Año 1, No. 4. septiembre de 2002. Puede consultarse en:

<http://www.sec-sonora.gob.mx/ve/ve4/indexve.html>

----- (2004). "La política educativa en el Estado mexicano desde 1992". Revista Electrónica de Investigación Educativa. Puede consultarse en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15506208&iCveNum=1238>

----- (2004). "La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus Secretarios (1992-2004)". México. FCE.

**Larrue**, Corinne (2000). "Analyser les politiques publiques d'environnement." L'Harmattan, París.

**Lema** Labadie, José. (2007). "La calidad educativa, un tema controvertido". Revista REENCUENTRO, Diciembre, Año/Nº 050. UAM-Xochimilco. D.F.

**Lemaitre**, María José (2004). "Redes de agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior a nivel internacional y regional". Revista Iberoamericana de Educación. Nº 35. pp. 73-87. Puede consultarse en: <http://www.campus-oei.org/revista/rie35a01.pdf>

**Lindblom**, Charles E. (2003) "La ciencia de salir del paso". En Aguilar Villanueva, Luis, (2003) "La hechura de las Políticas". Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

**Lijphart**, Arend. (1999). "Constitutional Choices for New Democracies". Journal of Democracy.

**Lowi**, Theodore (1964). "American Business and public Policy Case Studies and Political Theory". En World Politics, XVI, pp. 677-715.

----- (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice", Public Administration Review.

**Lowenthal**, P. R. (in Press). "The Evolution and Influence of Social Presence Theory on Online Learning. To appear in T. T. Kidd" (Ed.), Online education and adult learning: New frontiers for teaching practices. Hershey, PA: IGI Global.

**Lynch**, G. Patricio y Manso, P. Juan (2000). "Estilos de liderazgo en directores de educación básica y media en la región del Bío-Bío" en *Paideia Revista de Educación*, num. 029. Universidad de Concepción. Chile. pp. 97-104. Puede consultarse en:  
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15002907&iCveNum=1417>

## M

**Mainwaring**, Scott y Matthew Shugart. (1997<sup>a</sup>). "Presidentialism and Democracy in Latin America". Cambridge, MA: Cambridge University Press.

**Majone**, G. D. (1978). "The uses of policy Analysis, en the future and the past: Essays of Programs", Russell Sage Foundation.

**Maldonado**, Alma (2000). "Los organismos internacionales y la educación superior en México". El caso de la Educación superior y el Banco Mundial en *Perfiles Educativos*, enero-marzo, número 87: Universidad Nacional Autónoma de México. Puede consultarse en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13208704&iCveNum=199>

Malo, Salvador (2003). "El futuro del Ceneval" en *Boletín CENEVAL*, Abril-junio 2003, Núm. Puede consultarse en: <http://www.ceneval.edu.mx/portalceneval/docs/0/boletin1.pdf>

----- (2004). "El futuro de la evaluación en México" en *Boletín CENEVAL*, Septiembre-Octubre 2004, Núm. 8. Puede consultarse en:

<http://www.ceneval.edu.mx/portalceneval/docs/100/numero8.pdf>

**Mancera** C. y Vega L. (2000). "Oportunidades y retos del federalismo educativo: El camino recorrido 1992-2000". Memoria del quehacer educativo 1995-2000. Secretaría de Educación Pública.

**Martínez** R. Felipe et. al. (2002) *Los dilemas del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*. México. Observatorio Ciudadano de la Educación.

----- et. al. (2002a) *El debate sobre el INEE*. México. Observatorio Ciudadano de la Educación

----- (1996). "La calidad de la educación en Aguascalientes. Diseño de un Sistema de Indicadores". Universidad Autónoma de Aguascalientes, Instituto de Educación de Aguascalientes.

----- (2003). "Calidad y equidad en educación. 20 años de reflexiones". AULA XXI. SANTILLANA. México.

----- (2004). "El diseño de sistemas de indicadores educativos: consideraciones teórico-metodológicas", manuscrito no publicado, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

----- (2006). "Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Elementos para el documento base", manuscrito no publicado, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

**Massimo**, Amadio. (2005). "Informe 2005 de Seguimiento a Educación para Todos" (UNESCO).

**Méndez** de Hoyos, Irma. (2007). "El estado actual de la democracia en México: Retos, avances y retrocesos", por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva (coords.). Revista "política y Gobierno". Polit. gob v16 n.1 México 2009. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32519319009>

Redalyc. Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

**Méndez**, José Luis. (1993). "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas". Foro Internacional Vol. 33 No. 1, pp. 11-114.

----- (2000). "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas". Lecturas básicas de administración y políticas públicas, México, El Colegio de México.

Méndez, José (Comp.). (2000). "Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas". México: El Colegio de México.

**Mendoza** R., Javier (2002). "Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador". México, CESU-UNAM.

----- (2002). "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", en Humberto Muñoz García, coord. Universidad: política y cambio institucional, CESU- Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, México

**Mexicanos primero.** "BRECHAS Estado de la Educación en México 2010". Puede consultarse en [http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/Brechas\\_2010\\_-\\_presentacion\\_Mexicanos\\_Primeros\\_16.noviembre.2010.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/Brechas_2010_-_presentacion_Mexicanos_Primeros_16.noviembre.2010.pdf)

**Meyer,** John, y Francisco Ramírez. (2002). "La institucionalización mundial de la educación", en Jürgen Schriwer, coord., Formación del discurso en la educación comparada, Pomares, Barcelona.

**Mier y Terán,** Martha y Rabell, Cecilia. (2002). "Desigualdades en la escolaridad de los niños mexicanos". Revista Mexicana de Sociología. IIS-UNAM, Vol. 64. Núm. 3, julio-septiembre, México, págs. 67-85.

**Millán,** Antonio; Rivera, Rubén; Ramírez, María Soledad. (2007). "Calidad y educación en instituciones educativas". ITESM. Ed. Trillas. México.

**Miranda** López, Francisco. (2004) "La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa", en Sociológica núm. 54, enero - abril.

----- (2007). "Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas". México, BM-SEP-FLACSO

**Miranda,** Juan Carlos y Araya G, Lorena del Carmen. (2003). "Eficiencia escolar en las escuelas del MECE/Rural desde la perspectiva del análisis envolvente de datos (DEA)." Estudios pedagógicos (Valdivia) [online]. 2003, no.29, pp. 27-37. Puede consultarse en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S071807052003002900002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071807052003002900002&lng=es&nrm=iso)

**Mogollón,** de González Amada (2002). "Calidad y Enfoques de la Supervisión" en Revista Ciencias de la Educación. Año 2 - Número 20. Universidad de Carabobo. Venezuela. Puede consultarse en: <http://servicio.cid.uc.edu.ve/educacion/revista/>

**Molinar** Horcasitas, Juan. (1991). "El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México". México, D. F., México: Cal y Arena.

**Molinar** Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon. (2001). "Reforming Electoral Systems in Mexico". En "Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?", editado por Mathew Shugart y Martín Wattenberg. Nueva York: Oxford University Press.

**Monaldi,** Francisco. (2005). "The Role of Regional Political Authorities in the National Policymaking Process: A Comparative Perspective of Latin American Cases". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Mimeo.

**Montaudon** T., Cynthia. (2004). "Historia de la calidad mundial". México, Universidad Iberoamericana Puebla e Instituto de Estudios Superiores de Occidente.

**Moyado,** Francisco (2010). "Gobernanza y calidad en la gestión pública", en Gestión de Calidad, México. Siglo XXI editores.

**Mueller,** Dennis. (1996<sup>a</sup>). "Perspectives on Public Choice". Cambridge, RU: Cambridge University Press.

**Muñiz,** M., P. et. al. (2004 y 2005). "Panorama educativo de México 2003 Y 2004. Indicadores del sistema educativo nacional". Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

**Muñoz,** Aldo. (2005). "El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998", México: Universidad Iberoamericana.

----- (2006a). "Control sindical y gobernabilidad: paradojas de la democracia mexicana", en Darío Salinas (coord.) "Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina", México: Gernika/Fundación Friedrich Ebert.

----- (2006b). "El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia", Nueva Antropología núm. 66, México: Conaculta/INAH.

-----t. al., (2008) *La nueva alianza por la calidad educativa*. México. Observatorio Ciudadano de la Educación.

----- (2010). "La influencia del SNTE. El reto de gobierno y sindicato es que el magisterio fortalezca su fuerza organizativa a partir de la actuación transparente de sus líderes". Jueves 14 de octubre de 2010 Aldo Muñoz Armenta | El Universal

----- (2010). "El SNTE y Nueva alianza: del control político del magisterio a la cohabitación pragmática electoral". El Cotidiano, núm. 168, julio-agosto, 2011, pp. 95-107 Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco Distrito Federal, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32519319009> Redalyc Sistema de Información Científica Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

**Muñoz**, Héctor. (1999). "Libertad bajo registro: obstáculos al derecho de asociación sindical", en Graciela Bensusán et. al., "Libertad sindical", México. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/UAM-Iztapalapa/Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional/AFL-CIO/Frente Auténtico del Trabajo.

**Muñoz**, Izquierdo, C. et. al., (2009) *El INEE: un balance necesario*. México. Observatorio Ciudadano de la Educación

**Muñoz-Repiso**, M. y Murillo, F.J. (2001). "Un balance provisional sobre la calidad de la educación: eficacia escolar y mejora de la escuela. Organización y Gestión Educativa". Puede consultarse en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/551/55114080015.pdf>.

**Murillo** Torrecilla, Francisco Javier; Román, Marcela. (2008). "La evaluación educativa como derecho humano". Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. Año/vol. 1.

**Murillo**, Torrecilla Javier. F (2003). "Una panorámica de la investigación iberoamericana sobre eficacia escolar en REICE (Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación)" Vol. 1, No. 1. Puede consultarse en:

<http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n1/Murillo.pdf>

----- (2004). "Un marco comprensivo de mejora de la eficacia escolar" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 9, No. 21, abril-junio. Pp. 319-359.

**Myers**, Robert G. y J. Francisco Martínez (2008). "La educación preescolar en México: la política de calidad y equidad en perspectiva", en Lorenza Villa Lever (coord.) "La educación preescolar: ¿Hacia dónde debería dirigirse la política educativa?", México, Aula XXI Santillana- Observatorio Ciudadano de la Educación.

## **N**

**Nacif**, Benito. (2002). "Understanding Party Discipline in the Mexican Chambers of Deputies: The Centralized Party Model". En "Legislative Politics in Latin America", editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

**Noguera** Arrom, Joana (2004). "Las competencias básicas en Educación de calidad para todos: iniciativas iberoamericanas". IXI Semana Monográfica de la Educación. 22 al 26 de noviembre de 2004.

## **Ñ**

## **O**

**OCDE** (1991). "Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional". España, Paidós-Ministerio de Educación y ciencia

**OECD** (2003, 2004 y 2005). "Education at a glance". OECD Indicators, OECD.

OCDE (2010). "Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México", OECD Publishing. Puede consultarse en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087682-es>

**OEI** (1995), V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (San Carlos de Bariloche, 16 y 17 de octubre de 1995). Puede consultarse en:

[V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno \(San Carlos de Bariloche, 16 y 17 de octubre de 1995\)](#)

**OEI** (1995), V Conferencia Iberoamericana de Educación (Buenos Aires, Argentina, 7 y 8 de septiembre de 1995). Puede consultarse en:

[V Conferencia Iberoamericana de Educación \(Buenos Aires, Argentina, 7 y 8 de septiembre de 1995\)](#)

**OEI** (1996). VI Conferencia Iberoamericana de Educación (Concepción, Chile 24 y 25 de septiembre de 1996). Puede consultarse en:

[VI Conferencia Iberoamericana de Educación \(Concepción, Chile 24 y 25 de septiembre de 1996\)](#).

**OEI** (1996). VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Santiago de Chile y Viña del Mar, 13 y 14 de noviembre de 1996). Puede consultarse en:

[VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno \(Santiago de Chile y Viña del Mar, 13 y 14 de noviembre de 1996\)](#)

**OEI** (1997). VIII Conferencia Iberoamericana de Educación (Sintra, Portugal, 9 y 10 de julio de 1998). Puede consultarse en:

[VII Conferencia Iberoamericana de Educación \(Mérida, Venezuela, 25 y 26 de septiembre de 1997\).](#)

**OEI** (1998). VIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Oporto, Portugal 17 y 18 de octubre de 1998). Puede consultarse en:

[VIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno \(Oporto, Portugal 17 y 18 de octubre de 1998\)](#)

**OEI** (1999). IX Conferencia Iberoamericana de Educación (La Habana, Cuba, 1 y 2 de julio de 1999). Puede consultarse en:

[IX Conferencia Iberoamericana de Educación \(La Habana, Cuba, 1 y 2 de julio de 1999\).](#)

**OEI** (2000). X Conferencia Iberoamericana de Educación (Ciudad de Panamá, Panamá, 3 y 4 de julio de 2000). Puede consultarse en:

[X Conferencia Iberoamericana de Educación \(Ciudad de Panamá, Panamá, 3 y 4 de julio de 2000\)](#)

**OEI** (2003), XIII Conferencia Iberoamericana de Educación (Tarija, Bolivia, 4 y 5 de septiembre de 2003). Puede consultarse en:

[XIII Conferencia Iberoamericana de Educación \(Tarija, Bolivia, 4 y 5 de septiembre de 2003\)](#)

**OEI** (2004), XIV Conferencia Iberoamericana de Educación. (San José, Costa Rica, 28 y 29 de octubre de 2004). Puede consultarse en:

[XIV Conferencia Iberoamericana de Educación. \(San José, Costa Rica, 28 y 29 de octubre de 2004\)](#)

**Ornelas**, Carlos. (1998). "La descentralización de la educación en México". Perspectivas, Vol. XVIII Núm. 1 (1998).

----- (1998). "De la crisis a la reconstrucción", México, ANUIES.

Poder Ejecutivo Federal (2005). Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno. México, D.F.

----- (2002). "El programa de educación: continuidad y cambio". Visión Educativa. Revista Sonorense de Educación. No. 3. junio de 2002. Puede consultarse en:

<http://www.sec-sonora.gob.mx/ve/ve3/indexve.html>

----- (2009). "El Sistema Educativo Mexicano". FCE. México.

----- (2011). "La educación en septiembre". Contracorriente, 07/09/2011, México. D.F.

----- (2012). "Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo". Siglo XXI editores. México.

**Ortega Estrada**, Federico. (2003). "La equidad en educación". Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 2º trimestre, año/vol. XXXIII, número 002. Centro de Estudios Educativos. Distrito Federal, México. pp. 119-134. Puede consultarse en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27033205&iCveNum=1008>

## **P**

**Parrado** Díez, Salvador y Ruíz López, Joaquín (2010). "La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis", en Francisco Moyado (compilador). Gestión de calidad, México, Siglo XXI editores.

**Pérez** Menayo, V. (1998). "La calidad como yacimiento de la nueva gestión pública: la experiencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social". Gestión y Análisis de Políticas Públicas (MAP); N° 11-12, enero-agosto-

**Plan Nacional de Educación 2000/2006** (2001). México. Presidencia de la República. Puede consultarse en> <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/educa.pdf>

**Poder Ejecutivo** (2002). "Decreto de la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación". Diario Oficial, 08/08/2002. México D.F.

**Poder Ejecutivo Federal**. "Ley de Planeación" (1983). Diario Oficial de la Federación el 05/01/1983. México D.F. Puede consultarse en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

----- (2001). "Programa Nacional de Educación 2001-2006". México. Presidencia de la República.

Poder Ejecutivo Federal 2000-2006. "Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006", México. Presidencia de la República.

----- (2001). "Programa Nacional de Educación 2001-2006". México. Presidencia de la República. Puede consultarse en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/jun/PND.html#4>

----- (2010) "Quinto Informe de Gobierno". Puede consultarse en [http://quinto.informe.gob.mx/informe de gobierno/quinto informe de gobierno](http://quinto.informe.gob.mx/informe%20de%20gobierno/quinto%20informe%20de%20gobierno)

## Q

## R

**Ravela**, Pedro, et al. (2001). "¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?" en *PREAL. Grupo de Trabajadores Estándares y Evaluación*. No 20.

**Ravitch**, Diane (1996). "Estándares Nacionales en Educación en PREAL". Diciembre de 1996. Puede consultarse en: <http://www.preal.cl/ravitch.pdf>

**RRC**. Red por la Rendición de Cuentas (2011). "Auditoría de desempeño a los servicios de educación básica". Auditoría superior de la Federación. Puede consultarse en <http://www.rendiciondecuentas.org.mx/articulo.php?id=576&pag=0>

**Retos de la democracia**: Estado de derecho, corrupción, sociedad civil, México, Ibergop-Miguel Ángel Porrúa, 2003

**Revuelta** Vaquero, Benjamín. (2007). "La implementación de políticas públicas", en *Díkaion*, noviembre, año/Vol. 21 No. 16.

**Rockefeller**, David Center for Latin American Studies. (2006). "La política de las políticas públicas, Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006". Harvard University. Ed. Planeta.

**Robles** Vásquez, H. y Martínez, F. (eds) (2005). "Panorama Educativo de México 2005. Indicadores del sistema educativo nacional". Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

**Robles** H., Zendejas, L. y Muñiz, P. (2004). "Indicadores educativos del INEE: una primera aproximación". Memoria del Sexto Foro de Evaluación Educativa, Aguascalientes, octubre 27-29, 2004.

**Rocha** Silva, Mónica Aparecida Da (2008). "Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México". En *Perfiles Educativos*, Vol. XXX, Núm. 122, sin mes, pp. 7-37, México, UNAM.

**Rodríguez** Fuenzalida, Eugenio (1994). "Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones". *Revista Iberoamericana de Educación* N° 5 Calidad de la Educación. Mayo - Agosto 1994

**Rodríguez**, Miguel Ángel *et al* y otros (2003). "Calidad y evaluación". En *Observatorio ciudadano de la educación* (2003). Comunicado Núm.111. Noviembre 16. Puede consultarse en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comun111.html>. Consulta realizada en mayo de 2012.

**Röth** Deubel, André Noel (2006). "Políticas públicas, formulación, implementación, evaluación". 3ª. reimp. Bogotá: Ediciones Aurora.

**Roth**, W.-M. (2009). "Dialogism: A Bakhtinian perspective on science and learning. Rotterdam": Sense Publishers.

**Rua**, Maria das Graças (1998), "Políticas públicas e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos", en Maria das Graças Rua y Maria Izabel Valladão de Carvalho, *O estudo da Política* (tópicos seleccionados), Brasília, Paralelo 15.

## S

**Samuels**, David. (2003). "Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil". Nueva York: Cambridge University Press.

**Sánchez**, Cerón Manuel (2001). "Influencia del Banco Mundial y la CEPAL en las tendencias educativas recientes en algunos países latinoamericanos" en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, año /vol. XXXI, número 04. Centro de Estudios Educativos. México. pp. 55-97.

**Sabatier**, Paul. (1986). "Enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en la investigación sobre implementación: un análisis crítico y propuesta de síntesis".

**Santizo** Rodall, Claudia. (2006). "Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: El Programa Escuelas de Calidad en México". REICE. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, año/vol. 4, número 001. Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Cambio y Eficacia Escolar, Madrid, España. Pp. 38-51

- Scartascini**, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (editores) (2011). "El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?". BID.
- Schmelkes, Sylvia**. (1991). "Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas". México, Biblioteca para la actualización del maestro, CONALITEG, SEP
- Schmelkes, Sylvia** (coord.). (1993). "La calidad de la educación primaria: Estudio en cinco regiones del Estado de Puebla". Centro de Estudios Educativos. Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO.
- (1995). "Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas. Biblioteca para la actualización del maestro". SEP.  
Puede consultarse en:  
<http://www.ctascon.com/Hacia%20una%20mejor%20calidad%20de%20las%20Escuelas.pdf>
- (2008). "Calidad de la educación y gestión escolar".
- (2004). "Educación intercultural: reflexiones a la luz de experiencias recientes". En S. Schmelkes (Ed.). "La formación en valores en educación básica" (Serie: Biblioteca para la actualización del maestro, pp. 141-157). México: Secretaría de Educación Pública.
- Schmelkes, S, y C. Mancera** (2010). *Specific Policy Recommendations on the Development of a Comprehensive In-Service Teacher Evaluation Framework* París. OECD.
- Seibold**, Jorge R. (2000). "La calidad integral en educación. Reflexiones sobre un concepto de calidad educativa que integre valores y equidad educativa". Argentina. Revista Iberoamericana de Educación. Año/Vol. 023. ISSN versión digital: 1681-5653. REDALyC.
- Secretaría de Educación Pública** (1992). "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", México.
- , "Acuerdo 384" por el que se establece el nuevo Plan y Programas de Estudio para Educación Secundaria. Puede consultarse en:  
[basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/.../Acdo384.pdf](http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/.../Acdo384.pdf)
- (1996). "Memoria del seminario internacional de expertos en indicadores educativos". Manzanillo, Colima, del 7 al 9 de febrero de 1996. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. Subsecretaría de Planeación y Coordinación.
- (2001). "Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por un enfoque de buena calidad para todos, un enfoque educativo para el siglo XXI". SEP, México.
- (2002). «La experiencia de la Dirección General de Evaluación de la Educación Básica y Normal: 30 Años de Medición del Logro Educativo.» México, D. F.: SEP.
- SEP/INEE (2006). "Sistema de indicadores educativos de los Estados Unidos Mexicanos". Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005. México, D.F.
- (s/f). "Anteproyecto del Sistema Nacional de Indicadores Educativos". (Mimeo).
- (2007). "Programa Sectorial de Educación 2007-2012". México.
- Serna**, José María, (2001). "Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas", *Derecho constitucional*, México, UNAM, núm. 12, abril.
- Serna**, H. (2001). "Índices de Gestión. Como Diseñar un Sistema Integral de Medición de Gestión". Santa Fé de Bogotá: 3R Editores.
- Shavelson**, Richard; McDonnell J.; Oakes, L. y J. (1991). "Steps in designing an indicator system: Practical Assessment, Research & Evaluation". Revista en línea auspiciada en parte por el Departamento de Medición, Estadística y Evaluación de la Universidad de Maryland, College Park. Puede consultarse en:  
<http://PAREonline.net/getvn.asp?v=2&n=12>
- Shugart**, Matthew y John Carey. (1992). "Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics". Cambridge, RU: Cambridge University Press. Shugart. Nueva York: Cambridge University Press.
- (2006). "Legislative Organization (or, What We Want from Legislatures and What Comparative Legislative Studies Tells Us About Whether We Get it)". En The Oxford Handbook of Political Institutions, editado por Sarah Binder, Rod Rhodes y Bert Rockman. Oxford: Oxford University Press
- Sojo** Garza-Aldape, Eduardo. (2006). "Políticas públicas en democracia". Ed. FCE, México D.F.
- Stein**, Ernesto y Tomassi, Mariano. (2006). "La política de las políticas públicas", en *Política y gobierno*, Vol. XIII, No. 2, II Semestre.

**Street**, Susan. (1992). "Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal 1978-1982", México: CIESAS-Editorial de la Casa Chata.

**SNTE** (2002) *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, documento obtenido en <[www.snte.org](http://www.snte.org)>

**Stufflebeam**, Daniel L. y Antony J. Shinkfield. (2002). "Evaluación sistémica. Guía teórica y práctica", España, Paidós/M.E.C.

**Subirats**, J. (1989). "Análisis de políticas públicas y Eficacia de la Administración", Instituto de Administración Pública, Madrid.

## T

**Tapia**, Uribe Medardo (2003). "Estado Inicial de las escuelas primarias de educación indígena del Programa Escuelas de Calidad: Los indicadores de la línea de base" en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 4º trimestre, año /vol. XXXII, número 04. Centro de Estudios Educativos. México. pp. 97-130. Puede consultarse en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/270/27033404.pdf>

**Teddlie**, C. y D. Reynolds. (2000). "The international handbook of school effectiveness research". Palmer Press.

**Tedesco**, Juan Carlos. (1983). "Modelo pedagógico y fracaso escolar" en Revista de la CEPAL, núm. 21, Comisión económica para América Latina, Santiago de Chile, pp. 131-144.

**Tiana**, F. A. (1996). "La evaluación de los sistemas educativos". Revista Iberoamericana de Educación. No. 10, OEI. Puede consultarse en:

<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie10a02.ht>

**Tiana**, Ferrer Alejandro, Gil Escudero Guillermo (2002). "Oportunidades regionales en la participación en estudios comparativos internacionales en evaluación educativa" en *Revista Iberoamericana de Educación OEI*. Número 28, enero-abril 2002. Puede consultarse en:

<http://www.campus-oei.org/revista/rie28a06.PDF>

**Torres**, Rosa María. (2001). "Participación Ciudadana y Educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina", Instituto Fronesis. Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral –CIDI (Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre, 2001). Puede consultarse en:

<http://www.observatorio.org/documental/participa.pdf>

**Trejo**, Guillermo. (1992). "Educación para una economía competitiva: Hacia una estrategia de reforma". Diana-CIDAC. México.

**Tsebelis**, George. (1995). "Decision Making In Political Systems: Veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, Vol. 25, N° 3 Jul. 1995. Pp. 289-325.

----- (2002). "Veto Players. How Political Institutions Work. Nueva York, Princeton University y Russell, Sage Foundation.

## U

**Ugalde**, Luis Carlos. (2000). "The Mexican Congress: Old Player, New Power". Washington, C: Center for Strategic and International Studies.

**UNICEF**. (2003). "La educación de las niñas: invertir sale a cuenta". Puede consultarse en: [http://www.unicef.org/spanish/publications/files/pub\\_Investmentgirlsirlsed\\_sp.pdf](http://www.unicef.org/spanish/publications/files/pub_Investmentgirlsirlsed_sp.pdf)

----- (2003). "Estado Mundial de la Infancia 2004". Puede consultarse en:

[http://www.unicef.org/spanish/sowc04/files/SOWC\\_04\\_SP.pdf](http://www.unicef.org/spanish/sowc04/files/SOWC_04_SP.pdf)

**UNESCO** (2000). "Resultados Mundiales en Foro Mundial sobre la Educación" página 1.

----- (2002). "Una estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos". Francia. Puede consultarse en:

[http://www.unesco.org/education/efa/global\\_co/global\\_initiative/strategy\\_summary\\_spa.pdf](http://www.unesco.org/education/efa/global_co/global_initiative/strategy_summary_spa.pdf)

----- (2004). "Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia. Experiencias en América Latina". Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

## V

**Valenti**, Giovanna y Gloria del Castillo. (1997). "Interés público y educación superior: un enfoque de política pública". En Alejandro Mungaray y Giovanna **Valenti** (coords.), Políticas públicas y educación superior, México, ANUIES.

**Van Dijk**, Sylvia. (2009). "Breve revisión histórica de la evaluación en México". Revista de Investigación Educativa. Abril 2009. Puede consultarse en: <http://www.educatio.ugto.mx/PDFs/educatio7/Van.pdf>

Consulta realizada en octubre de 2011.

Villa Lever, Lorenza. (2001). *Et al y otros*. "Comentarios al Programa Nacional de Educación". Primera parte, Comunicado Núm. 63. Octubre 13. En Observatorio ciudadano de la educación. Puede consultarse en <http://www.observatorio.org/comunicados/comun063.html>. Consulta realizada en noviembre de 2011.

----- *et al y otros*. (2003). "Equidad y gestión". Comunicado Núm.114. Noviembre 27. Observatorio ciudadano de la educación Puede consultarse en:

<http://www.observatorio.org/comunicados/comun114.html> .Consulta realizada en junio de 2012.

----- *et. al y otros*. (2008). "La participación social en la escuela". En Observatorio ciudadano de la educación Comunicado Núm. 1. Enero 28. Puede consultarse en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comun001.html>.

**Villarreal**, H. (2005). "La Asignación de los Recursos Públicos a la Educación: Problemática y Perspectivas", México: Fondo de Cultura Económica.

## W

**Weldon** Jeffrey. (2002b). "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en: Mainwaring Scout, Sobert Shugart, Matthew, (coordinadores), "Presidencialismo y democracia en América Latina", Argentina. Publicado en inglés en 1997.

----- (2003). "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "Maximato": Las reformas no-reeleccionistas de 1933", en: Dworak, Fernando (Coordinador), "El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México", México, FCE-Cámara de Diputados.

**Weldon**, Steven. (2006). "Downsize My Polity?: Impacts of Size on Party Membership and Member Activism". Party Politics.

## X

## Y

**Yzaguirre** Peralta, Laura. (2005). "Calidad educativa e ISO 9001-2000 en México". REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, año/vol. 3, número 1, especial. Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Cambio y Eficacia Escolar, Madrid, España.

----- (2007). "Educación y calidad: ¿por qué utilizar la Guía IWA 2?". Revista Iberoamericana de Educación N.º 42/2 – 10 de marzo. EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). (ISSN: 1681-5653).

## Z

**Zeleny**, M. (2001). "Autopoiesis (self-production) in smenetworks". Human Systems Management" 20 (3), 201-207

**Zilberstein** Toruncha, José. (2000). "Aprendizaje, enseñanza y desarrollo". <http://www.galeon.com/aprenderaaprender/general/Zilberstein1.htm>

----- (2000). "Reflexiones acerca de la calidad en educación: ¿estamos conformes con la calidad de la educación en la actualidad?" en Cuartas Jornadas de Investigación en Educación, Argentina.

**Zorrilla** Fierro, Margarita. (2002). "Perspectivas de la supervisión escolar como ámbito de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación básica". Visión Educativa. Revista Sonorense de Educación. N° 2 Marzo 2002.

**Zubrán**, Angélica. (2003). "México en las evaluaciones internacionales de desempeño estudiantil". Boletín Ceneval. Octubre-diciembre 2003, Núm. 3.

**Zúñiga**, Leonel *et al y otros*. (2003). "Escuelas de calidad, clarooscuros". Observatorio ciudadano de la educación. Comunicado Núm. 93, Febrero 15. Puede consultarse en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comun093.html>

Consulta realizada en agosto de 2011.

### **Hemerográficas**

El Universal (05/05/05). "Apatía en la zonas pobres por las escuelas de calidad". México.

La Jornada (12/05/04). "México, entre los países con calidad educativa más baja en 102 naciones", México.

La Jornada (06/09/05). "Desigualdades educativas", México.

La Jornada (12/05/05). "México, en los últimos lugares en educación entre países de la OCDE", México.

El Universal (02/05/05) "Sin resultados el programa Escuelas de Calidad: CIDE", México.

El Universal (05/05/05). "Apatía en la zonas pobres por las escuelas de calidad", México.

La Jornada (12/05/05). "Reprueba la Cámara el plan foxista de Escuelas de Calidad", México.

La Jornada (12/05/04). "México, entre los países con calidad educativa más baja en 102 naciones", México.

La Jornada (22/08/05). "Para abatir la pobreza, México debe crecer 4.6% durante 11 años: Cepal", México.

La Jornada (06/09/05). "Desigualdades educativas", México.

La Jornada (12/05/05). "México, en los últimos lugares en educación entre países de la OCDE", México.

### **Páginas de INTERNET**

<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1135806.htm>

<http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n986354.htm>

[http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos\\_pdf/que\\_es\\_el\\_inee.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/que_es_el_inee.pdf)

PISA <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicios/pisa>

INEE (<http://www.inee.edu.mx/index.php/servicios/pisa>)

EXCALE

<http://www.educacionbc.edu.mx/departamentos/evaluacion/evaluaciones/ebasica/excale.php>

TALIS

<http://www.oecd.org/education/school/oecdteachingandlearninginternationalsurveytalishome.htm>

(<http://alianza.sep.gob.mx/i2.html>)

<http://alianza.sep.gob.mx/>

<http://alianza.sep.gob.mx/pdf/alianzabreve.pdf>

<http://alianza.sep.gob.mx/organizacion1.html>

<http://alianza.sep.gob.mx/pdf/alianzabreve.pdf>