



Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación  
México

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN  
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

# MAPEO Y ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO

CIUDAD DE MÉXICO, 31 DE MARZO DE 2016

El presente estudio se realizó bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). El responsable de su elaboración fue Lorenzo Gómez Morín de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y se desarrolló entre diciembre de 2015 y marzo de 2016 a solicitud del INEE, en el marco del contrato INEE/DGAJ/04/12/2015, suscrito entre ambas instituciones. Participaron en este estudio Pedro José Zepeda, Mauricio Reyes Corona, C. Jonathan Molina Téllez, Miriam Ceballos Albarrán, Martha Rocío Estrada Rivera y Yoalli Navarro Huitrón.

---

## Índice

---

1.	Introducción: La Ruptura de la Política Educativa.....	1
2.	Antecedentes.....	3
3.	Metodología.....	5
3.1	Modelo de Evaluación Múltiple para el análisis de la política educativa.....	9
4.	Principales hallazgos: construcción de la política educativa y los cambios normativos.....	16
4.1	La influencia de lo político ( <i>politic</i> ) en la política educativa ( <i>policy</i> ).....	16
	<i>Antecedentes</i> .....	17
	<i>Sexenio 2000-2006</i> .....	20
	<i>Sexenio 2006-2012</i> .....	25
	<i>Sexenio 2012-2018</i> .....	26
4.2	Análisis de las reformas al artículo 3º de la CPEUM y a la LGE y de la política educativa en el PND y los Programas Sectoriales de Educación.....	26
	<i>Reforma de 2002</i> .....	27
	<i>Reforma de 2011</i> .....	28
	<i>Reforma de 2012</i> .....	29
	<i>Reforma de 2013</i> .....	30
	<i>Las reformas a la Ley General de Educación</i> .....	32
5.	La política educativa en el PND y los Programas Sectoriales de Educación 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018.....	33
6.	Evolución de la política educativa: el caso de la introducción de las Tecnologías de la Información y Comunicación y la autonomía de gestión escolar (Programa Escuelas de Calidad).....	39
	<i>Intervenciones gubernamentales para incorporar TIC en la educación</i> .....	40
	<i>Evaluaciones externas a los programas Enciclomedia, HDT y PIAD</i> .....	43
	<i>Programa Escuelas de Calidad</i> .....	45
7.	Consideraciones y recomendaciones finales.....	50
	Anexos.....	57
	Anexo 1.....	57
	<i>Nota sobre la evaluación que realiza el CONEVAL</i> .....	57
	Anexo 2.....	60
	<i>Reformas a la Ley General de Educación de 2000 a 2015</i> .....	60
	Anexo 3.....	65
	<i>Definiciones relevantes de política pública consideradas</i> .....	65

<i>para el análisis de los PND y PRPSEDU</i> .....	65
Anexo 4 .....	66
<i>Tabla 1. Comparativo del componente educativo en los PND</i> .....	66
<i>Tabla 2. Comparativo del componente educativo en los PROSEDU</i> .....	69
<i>Tabla 3. Análisis de los componentes de PP en los Programas de educación.</i> .....	75
<i>Tabla 4. Comparativo de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.</i> .....	86
<i>Primer quinquenio (2001-2005)</i> .....	86
<i>Tabla 5. Comparativo de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.</i> .....	96
<i>Segundo quinquenio (2006-2010)</i> .....	96
<i>Tabla 6. Comparativo de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.</i> .....	106
<i>Tercer quinquenio (2010-2015)</i> .....	106
Glosario de términos .....	115
Bibliografía consultada .....	117

## Índice de Cuadros

Cuadro 1. Déficit transversales y específicos identificados en los PND con base en el enfoque de política pública.....	37
Cuadro 2. Déficit transversales y específicos identificados en los PROSEDU con base en el enfoque de política pública.....	38
Cuadro 3. Evolución de los programas gubernamentales que consideran el uso de las TIC en la escuela .....	42
Cuadro 4. Evaluaciones externas a los Programas Enciclomedia, HDT y PIAD .....	44
Cuadro 5. Evolución de la definición del indicador de Fin en la MIR del PEC. 2000-2015.	50

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Elementos del SNEE .....	9
Ilustración 2. Alineamiento de la política pública actual.....	13
Ilustración 3. Visión sistémica: alineamiento de la política pública con los problemas públicos.....	15
Ilustración 4. Línea de tiempo Reformas al Artículo 3º Constitucional y a la Ley General de Educación de 2000 a 2015.....	32
Ilustración 5. El núcleo y la periferia de la política.....	40
Ilustración 6. Tránsito de intervenciones estatales relacionadas con TIC.....	41

---

## **1. Introducción: La Ruptura de la Política Educativa**

---

La aspiración por lograr que el desempeño de los gobiernos mejore, se ha convertido en una demanda permanente que adquiere cada día mayor fuerza. La sociedad espera que las políticas públicas, conducidas centralmente por las autoridades gubernamentales, resuelvan, mitiguen o erradiquen un problema público o situación socialmente indeseable.

La sociedad exige que el uso de los recursos públicos sea bajo esquemas de transparencia y rendición de cuentas, lo cual no sólo incluye indicar en qué se ha gastado el presupuesto y cuáles son los resultados obtenidos, sino que implica, asimismo, que los funcionarios estatales informen cuál fue el proceso que demuestra la idoneidad de la política pública diseñada e implementada y la efectividad de la misma, esto es, cómo y en qué medida cambió o afectó –se espera que positivamente– las condiciones de vida de los beneficiarios entre la fecha de inicio y la que se planteó evaluar los resultados.

En el caso de la política educativa en México, para la atención de los temas colocados en la agenda estratégica gubernamental –calidad, equidad, igualdad, cobertura, financiamiento y gestión escolar– existen diversos programas, proyectos y acciones que no están dando el resultado que la sociedad espera. Esto provoca afirmaciones –no todas sustentadas en evidencia– de que el sistema educativo de México no está respondiendo a los cambios y demandas del entorno nacional y global; que perdió pertinencia y relevancia, y aumentó su ineficiencia e ineficacia, lo que, en conjunto con otros problemas estructurales, contribuye a elevar los niveles de inequidad, exclusión y desigualdad social entre los mexicanos.

La mayoría de los argumentos que se presentan en este sentido se sustentan en los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales sobre el logro de aprendizajes significativos y relevantes, y el desarrollo de competencias para la vida durante la trayectoria escolar. Más allá de estar o no de acuerdo con este tipo de conclusiones, los resultados de las evaluaciones han hecho evidente la necesidad de un análisis a profundidad sobre las causas del problema público de la calidad y equidad del sistema educativo, para construir, con creatividad e innovación, nuevas rutas para resolver el problema señalado.

Un posible plan de acción del Estado mexicano es que las autoridades educativas tomen decisiones de política educativa con base en diagnósticos sólidos y en procesos cuidadosos de diseño e implementación, y prevenir que las decisiones sean resultado de la interacción que se da “tras bastidores” entre actores políticos, organizacionales y de la propia sociedad (Arellano, 2010); es decir, evitar –en la medida de lo posible– que lo político (*politic*) siga determinando la política pública educativa (*policy*).

Para responder a estas nuevas exigencias, los gobiernos democráticos han empleado el conocimiento como un elemento que otorga valor agregado a la toma de decisiones. Para ello es necesario, entre otras cuestiones, fortalecer y estrechar la relación entre el trabajo que se realiza en los centros de investigación y universidades con las estructuras gubernamentales.<sup>1</sup>

En ese sentido, este trabajo elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), tiene por objeto presentar un panorama nacional que permitirá al INEE identificar y caracterizar el universo de políticas, programas, estrategias y acciones gubernamentales del sector educativo, y aquellas que tengan algún componente educativo, para avanzar en la definición del *Plan de evaluación de políticas y programas educativos de mediano plazo* y retroalimentar el *Plan de directrices de mejora*, para responder al nuevo contexto organizacional y normativo y hacer más eficiente la toma de decisiones basada en evidencia que permita avanzar en el cumplimiento de la Reforma Educativa de 2013 y de la aspiración de que se cumpla cabalmente el derecho para todos de una educación de calidad.

Para el análisis de la política educativa es imprescindible utilizar enfoques interdisciplinarios, integrales e integradores para que, con la concurrencia con otras disciplinas, ayude a explicar y analizar las acciones tomadas por el Gobierno Federal, los

---

<sup>1</sup> De igual relevancia han sido las acciones que se desarrollan para superar los déficits de capacidades institucionales que presentan las organizaciones gubernamentales. No es suficiente contar con un diseño de política pública técnicamente robusto y con claridad de objetivos y metas, es trascendente que los funcionarios cuenten con las competencias y habilidades, adecuadas y suficientes, para llevar a cabo la gestión de la intervención estatal si se quiere garantizar la eficiencia y efectividad de los cursos de acción definidos por el Estado. Otra cuestión que en la última década ha comenzado a ser objeto de reflexión de los expertos en política pública, es la necesidad de que las políticas públicas cuenten con un diseño de la implementación de las mismas. El tema no es menor, ya que la ausencia de saber cómo producir los bienes, servicios, cambios normativos e institucionales, así como el efecto que el contexto tiene en las políticas públicas, puede impedir una gestión eficiente y efectiva.

gobiernos estatales y otros actores públicos y no públicos, y proponer soluciones a fin de resolver el problema educativo que aqueja a nuestro país (Howlett y Armes, 2003 en Flores Crespo, 2014).

El informe se estructura en tres capítulos. En el primero se incluyen, de forma breve, los antecedentes y alcance del estudio. En el segundo se describe la metodología empleada para el análisis de la política educativa –enviada al INEE en el primer entregable– y los principales hallazgos. Este segundo capítulo, a su vez, se divide en cuatro secciones: 1) La influencia de lo político en la política educativa; 2) El análisis de las reformas al artículo 3º constitucional y a la Ley General de Educación (LGE); 3) La política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales de educación del 2000 al 2018, y 4) Análisis de dos estrategias gubernamentales como ejemplo de la evolución de la política educativa: la incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la educación, y el Programa Escuelas de Calidad (PEC).

El tercer capítulo corresponde a las conclusiones y recomendaciones finales. Se incluyen, finalmente, anexos, glosario y bibliografía consultada.

---

## 2. Antecedentes

---

La Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos del INEE inició una primera etapa de construcción de una base de datos de los programas educativos operados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), de los ramos 11 y 25, que recupera información de diversas fuentes –CONEVAL, Transparencia Presupuestaria, Presupuestos de Egresos de la Federación, información disponible en los portales de la Autoridad Educativa Federal–. Aunado a lo anterior, se realizó un análisis exhaustivo sobre 59 de estos programas, su alineación con los Planes Nacionales de Desarrollo de los sexenios 2000-2006, 2006-2012 y lo propuesto en este sexenio.

Dado que este acercamiento precisa, sin embargo, de un nivel de profundidad y alcance mucho mayor con el fin de disponer de un adecuado análisis *transversal y longitudinal de las intervenciones*, se consideró relevante continuar y ampliar el trabajo para contar con elementos que permitan identificar la orientación de la acción pública hacia determinados ejes de política, prioridades estratégicas, las prioridades presupuestales, la población

beneficiada, así como los focos de complementariedad entre programas, proyectos, actividades o estrategias que se brindan por zona territorial.

El marco analítico propuesto por el INEE contempla variables –y sus respectivos indicadores– de diseño, procesos y resultados para las diversas intervenciones educativas. Asimismo, un análisis presupuestal que permita saber cuánto se ha destinado a los distintos programas, proyectos, acciones y estrategias, y de esta forma conocer los cambios y modificaciones a lo largo de los últimos 15 años.

La FLACSO-México da continuidad a dicho estudio con objeto de analizar la configuración del universo de políticas, programas, proyectos, acciones y estrategias en materia educativa, sus modificaciones a lo largo del tiempo, los ajustes a las reglas de operación, así como las evaluaciones a las cuales se sujetaron las diversas intervenciones. Para ello, se definieron los siguientes objetivos:

### **Objetivo general**

Mapear y analizar la evolución de la política educativa en el país durante los últimos tres sexenios (2000-2015), a partir de la revisión y sistematización de los elementos constitutivos de las políticas, programas, proyectos, acciones y estrategias educativas que la conforman.

### **Objetivos específicos**

- a) Complementar los programas de carácter federal no considerados o identificados en la base de datos desarrollada por la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación (DGDME), tal es el caso de los programas, proyectos, acciones y estrategias educativas que no se encuentren listadas como parte del ramo 11 y 25, y que no dependan de la SEP.
- b) Realizar un análisis de la evolución, cambios y rediseño que han experimentado las reglas de operación de un grupo de intervenciones desde su creación, dando cuenta de la evolución de las intervenciones en el tiempo, considerando aquellas que se fusionaron, dividieron o cambiaron de denominación.

- c) Analizar los componentes sustantivos de las evaluaciones (definición del problema, hallazgos y recomendaciones) desarrolladas para analizar un grupo de programas, proyectos, acciones y estrategias educativas identificadas en la base de datos desarrollada por el INEE, así como las nuevas intervenciones detectadas.
- d) A partir de la información desarrollada en los incisos A, B y C, elaborar un documento que analice la evolución de la política educativa en México por eje de política, tipo de población beneficiaria, tipo educativo, tipo de sostenimiento, tipo de control administrativo, entre otras categorías de interés, con especial énfasis en el análisis presupuestal y de prioridades estratégicas de tales intervenciones.

Con base en los Términos de Referencia y el Plan de Trabajo entregado al INEE (diciembre de 2015), el presente documento representa el **último entregable** que da respuesta a los objetivos específicos a), b), c) y d).

### **Alcance del estudio**

El presente estudio es de corte descriptivo y analítico, por lo que explica, con base en la metodología desarrollada, cuáles han sido las principales modificaciones de la política educativa en México, las evaluaciones que se llevaron a cabo sobre las intervenciones educativas, así como las prioridades otorgadas en términos de población beneficiaria, tipos de apoyo, presupuesto y área geográfica de atención. Asimismo, ahonda en los cambios que han sufrido las reglas de operación y la repercusión que los resultados de las evaluaciones han tenido sobre los diversos programas, proyectos, acciones y estrategias a lo largo de los últimos 15 años.

---

### **3. Metodología**

---

Antes de explicar el modelo utilizado en la presente investigación, cabe hacer tres precisiones. La primera se refiere a establecer la diferencia fundamental que existe entre el *análisis de la política pública* –que busca encontrar explicaciones epistemológicas– y el *análisis para la política pública* que tiene el objetivo central de realizar estudios e investigaciones que sirvan para la toma de decisiones.

El *análisis para la política* se caracteriza por emplear diversas técnicas dirigidas a la definición del problema público, los cursos de acción para su solución, la implementación y evaluación (hay una intencionalidad por parte de los funcionarios gubernamentales). En contraste, el *análisis de la política pública* tiene el propósito de estudiar cómo se definen los problemas sociales, la agenda gubernamental estratégica, la política pública, así como conocer cómo se lleva a cabo la implementación y evaluación de la intervención estatal.

Es previsible que se piense que ambas perspectivas pudieran ser mutuamente excluyentes. Sin embargo, esto sólo es aparente, dado que cada una produce conocimiento que puede ser empleado para mejorar el proceso de diseño de políticas, así como para apoyar la toma de decisiones de los funcionarios gubernamentales, de tal suerte que se ubique más allá de las creencias o tendencias políticas. Particularmente, el *análisis para la política pública* genera información que nutre a la perspectiva del análisis de ésta.

En ese sentido, para efectos de la presente investigación, se utiliza **principalmente el análisis para la política pública**. Se pretende que los resultados y hallazgos contribuyan a nutrir técnicamente el proceso de identificación del problema educativo y que los cursos de acción que se definan para mitigarlo, resolverlo o erradicarlo, coloquen a la escuela y a los estudiantes en el centro de la intervención estatal; es decir, que sean de utilidad para que las autoridades del INEE **definan directrices** que, en el futuro, sean un medio que contribuya a la construcción de la política educativa con una visión prospectiva (**preventiva-propositiva** antes que reactiva-correctiva).

Es un ejercicio que propone los cambios que es necesario realizar en el presente, a partir de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE), para que el sistema educativo tenga las condiciones que permitan que los mexicanos, en el mediano plazo, no sólo puedan ejercer su derecho humano a una educación de calidad, sino que la educación obligatoria que reciban les permita adquirir, ante un mundo que evoluciona de manera dinámica, los aprendizajes y las competencias clave del futuro, que son:

- Pensamiento crítico
- Trabajo colaborativo en equipo
- Creatividad e imaginación

- Comunicación
- Ciudadanía global
- Carácter

La segunda precisión consiste en establecer que, con base en la literatura especializada, una política pública puede concebirse como un conjunto de intervenciones o cursos de acciones intencionados y dirigidos para la solución, mitigación o solución de problemas públicos identificados y colocados en la agenda gubernamental estratégica, lo que se traduce en asignación de recursos públicos para su ejecución.

Así, para efectos del presente estudio, se entenderá por política educativa al *conjunto de intervenciones y cursos de acción que el Estado mexicano ha diseñado e implementa con el objetivo de solucionar, resolver o mitigar los problemas educativos que se han colocado en la agenda estratégica (p. e. equidad, calidad, igualdad) a los cuales se les han asignado recursos públicos –económicos, humanos, materiales y patrimoniales– mismos que están sujetos a esquemas de transparencia y rendición de cuentas.*

Dichas intervenciones implican la producción y gestión de diversos bienes, productos y servicios que permiten construir condiciones de viabilidad y factibilidad financiera y técnica-normativa a las intervenciones gubernamentales definidas. De esta manera, la política educativa considera proyectos, programas y estrategias integrales y articuladas; pero éstos, en lo individual, **no la definen ni son la política pública.**

En esta producción y gestión de bienes, productos y servicios, intervienen un conjunto de actores y agencias de los diferentes niveles y órdenes de gobierno, y eventualmente actores no gubernamentales (Bazúa, 2010). Estos actores interactúan en un sistema complejo de interrelaciones, interdependencias y articulaciones múltiples que se encuentra regulado por un marco normativo que define las responsabilidades y facultades a las que están obligados (Luhman, 1996).

La producción/gestión gubernamental orientada a resolver los problemas públicos, demanda la existencia de capacidades institucionales probadas y potenciales por parte de los actores gubernamentales involucrados (Oszlak, 2015); de otra manera, la **presencia de**

**déficits** en este rubro coloca en riesgo el objetivo estratégico de la política pública que es la solución o mitigación de los problemas públicos colocados en la agenda gubernamental estratégica.

La tercera precisión consiste en señalar que la implementación de las intervenciones estatales en materia educativa se lleva a cabo en sistemas complejos, por lo que la solución de problemas públicos es igualmente compleja.

El Sistema Educativo Nacional (SEN) y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) se caracterizan por ser **sistemas complejos** (Luhman, 1996) porque en ellos interactúan autoridades de los tres órdenes de gobierno que tienen diferentes obligaciones y responsabilidades –estratégicas, organizacionales y operativas– para el cumplimiento de objetivos y metas comunes, todas ellas orientadas a lograr que los mexicanos puedan ejercer su derecho humano y constitucional a una educación de calidad.<sup>2</sup>

Las relaciones de interdependencia y de interacción se producen entre ambos sistemas y al interior de cada uno de ellos. Los funcionarios de los distintos niveles de gobierno de manera diaria están en comunicación con sus pares, superiores o subalternos con el objeto de lograr que la producción de los bienes y servicios asociados a la política educativa se lleve a cabo en los tiempos y cantidades comprometidos y que ello, además, se haga con base en el marco normativo e institucional vigente.

La implementación de la política educativa y la PNEE se lleva a cabo en un **complejo sistema educativo mexicano** (Luhman, 1996) que se caracteriza por ser descentralizado –totalmente en el nivel básico y parcialmente en el nivel medio superior– y porque, además, interactúa con el SEN y el SNEE. Entre ambos sistemas se registra una intensa interacción e interdependencia, sus actores individuales y colectivos, en los diferentes órdenes y niveles, de manera cotidiana toman decisiones que permiten avanzar en la ejecución de esta intervención estatal.

---

<sup>2</sup> Estas obligaciones se encuentran reguladas por diversas disposiciones normativas entre las que destacan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En este contexto, la Ley del INEE señala que el SNEE es

...un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, con el objeto de contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y por los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios. (Ley del INEE, artículos 11 y 12).

En el diagrama siguiente, tomado del Documento Rector de la PNEE, se observan los elementos y actores que normativamente constituyen el SNEE, los cuales interactúan y tienen una permanente y activa interdependencia con el propósito de contribuir al logro de los objetivos y metas de la política educativa.

**Ilustración 1. Elementos del SNEE**



Fuente: documento Rector de la PNEE, INEE, 2015.

### 3.1 Modelo de Evaluación Múltiple para el análisis de la política educativa

El análisis de la política educativa en la actualidad requiere ir más allá de entender y explicar las intervenciones del pasado para comprender el presente –y acaso justificarlo– pero sin olvidar el futuro. Por ello, en esta investigación se plantea

considerar esquemas de análisis que incorporen la actuación, intereses y recursos de los distintos actores políticos y sociales, tales como el gobierno –en sus distintos niveles–, los grupos de presión, legisladores, organismos internacionales, especialistas, jefes de familia, las agencias de financiamiento internacional, organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, la Iglesia y los medios de comunicación, entre otros (Flores Crespo, 2008).

En ese sentido, André Noël Roth sostiene que el Modelo de Evaluación Múltiple:

...busca favorecer la introducción de otros criterios, **en general más cualitativos**, y metodologías y dispositivos de trabajo más participativos. Con esto se pretende favorecer un aprendizaje colectivo de los problemas e introducir flexibilidad en la frecuente rigidez normativa de los modelos de los expertos. (Roth, 2009).

o bien –se puede agregar– de los marcos normativos existentes en México que mayoritariamente son fijados por el CONEVAL.

El Modelo de Evaluación Múltiple representa un mecanismo innovador para construir soluciones a los problemas educativos emergentes a partir de la Reforma de 2013, más que para la consecución de objetivos explícitos fijados *a priori* para la evaluación de la política educativa.

Asimismo, el Modelo de Evaluación Múltiple toma en cuenta la **evolución del contexto de la política educativa**, lo que induce a que los actores que en él participan tengan un nuevo concepto y orientación de política pública en relación con la intervención estatal, así como frente a los cambios normativos e institucionales que establecen obligaciones y responsabilidades de observancia vinculante.

Desde la perspectiva de este modelo, la política educativa entre el 2000 y el 2015 tiene las siguientes características:

a) Normativas e institucionales

- Los temas estratégicos comprendidos en el marco normativo que establece el Artículo 3º Constitucional, representan el horizonte que guía la acción gubernamental. En el mismo se definen los propósitos que persigue le

educación, y, en consecuencia, lo que los actores gubernamentales están obligados a cumplir.

- Las leyes secundarias derivadas de la Reforma Educativa del 2013, establecen lo que normativamente están obligados a cumplir los actores gubernamentales en los diferentes órdenes y niveles, con el objeto de alcanzar los objetivos nacionales (agenda gubernamental estratégica).
- La emisión, por parte del INEE, del Documento Rector de la PNEE, que establece los criterios técnicos para que las autoridades estatales deben cumplir en materia de evaluación de la educación obligatoria (básica y media superior): ejes y temporalidades para su cumplimiento.

b) Los modos de la evaluación

- El *modo de resultado*. La evaluación se concentra en los productos y bienes entregados por el aparato gubernamental, y las consecuencias logradas a partir de las mismas en los beneficiarios de la política educativa.
- El *modo de insumo* se centra en la cantidad y calidad de los recursos disponibles para realizar la intervención estatal definida. Además, incluye calidad técnica del personal, la información disponible, la cantidad de recursos públicos asignados y el apoyo político que recibe.
- El *modo de proceso*, en este modo se consideraron los métodos empleados por los tomadores de decisiones gubernamentales para producir los bienes, servicios y productos, así como las adecuaciones normativas e institucionales para enfrentar el problema público definido e integrado en la agenda gubernamental estratégica.

c) El contexto de la PNEE

- El otro elemento constitutivo está relacionado con el anclaje que se hace a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas Sectoriales de Educación del 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018. En dichos documentos se establecen legalmente los objetivos y metas nacionales en materia educativa,

además de expresar en dónde se ubicará la asignación de recursos públicos para poder lograr la imagen objetivo que se fija en estos textos. Los contenidos de estos documentos normativos, más allá de su característica legal, se constituyen en el horizonte hacia el cual se dirige la intervención estatal en el ámbito educativo.

El análisis de la política educativa para el periodo 2000–2015, tiene el propósito de examinar los problemas públicos identificados, su inserción, evolución, o salida de la agenda estratégica gubernamental, la manera en que transitaron a los Programas Sectoriales y conocer si los programas y proyectos diseñados se orientaron a la solución de los mismos a partir del análisis de los lineamientos o reglas de operación de cada una de las intervenciones gubernamentales consideradas.

Conviene recordar que este abordaje metodológico, asimismo, toma en consideración los acontecimientos educativos de trascendencia que se observaron en el contexto internacional, con la intención de tratar de establecer una posible influencia en la construcción de la política educativa en México.

El **análisis longitudinal** que se realiza comprende dos dimensiones que se entrelazan y complementan. La primera involucra a las reformas que ha experimentado el Artículo 3º Constitucional en el periodo que abarca el presente estudio. Los cambios que registra el texto constitucional en materia educativa han influido de manera determinante en la definición de los temas-problemas que se incorporan en la agenda gubernamental estratégica educativa, lo que se ha traducido en la construcción de los PND y los Programas Sectoriales de Educación.

En dicho contexto se han diseñado e implementado proyectos, programas y estrategias que, de acuerdo con el discurso político y observando el marco normativo, se han propuesto solucionar el problema público identificado y colocado en la agenda gubernamental. En la mayoría de las ocasiones se ha pretendido indicar que dichas intervenciones estatales son o sustituyen a la política educativa, lo cual es impreciso porque ésta los contiene.

A partir de ello, los programas educativos a los cuales se asignan recursos públicos se alinean con los objetivos, estrategias y línea de acción contenidas en los PND y los

Programas Sectoriales de Educación. Dicho proceso técnico ha sido objeto de múltiples y variadas evaluaciones externas: diseño; de consistencia y resultados; de desempeño; complementarias de resultados; de proceso y de impacto, principalmente. La mayoría de estos ejercicios se han ubicado en las primeras cuatro que tienen un gran peso en la medición de la eficiencia; esto es, en servicios o productos entregados contra la inversión realizada<sup>3</sup> lo cual se puede observar en la ilustración 2.

**Ilustración 2. Alineamiento de la política pública actual**



Fuente: elaboración propia, 2016.

Por el contrario, **pocos programas han sido objeto<sup>4</sup> de la evaluación que refiere a la eficacia que mide los efectos que la intervención estatal ha tenido en el cambio de las condiciones de vida de las personas beneficiarias.**

<sup>3</sup> Este es el tipo de análisis que se observa en el estudio inicial sobre el tema que desarrolló el equipo coordinado por Pedro Flores Crespo, el cual, si bien no aborda de manera específica la política educativa, sí contienen elementos que permiten avanzar en el sentido de una evaluación de la misma.

<sup>4</sup> Como se recordará fue hasta el 2006 cuando la SHCP obliga normativamente a que los programas públicos observarán los lineamientos y criterios normativos establecidos en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) para la administración y ejecución de los recursos públicos entregados vía el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A diferencia de las evaluaciones que colocaron el foco en los “resultados” obtenidos o los avances en la entrega de los productos o servicios comprometidos (relación costo-beneficio) por los diferentes programas de corte educativo, esta investigación se orienta a indagar sobre el proceso seguido para la definición e implementación de la política educativa a partir de un conjunto de problemas públicos, que si bien se identifican, no se colocan en el núcleo del ejercicio gubernamental orientado a su mitigación o solución.

Las evaluaciones, sin duda, son un elemento transversal en el diseño de la política educativa dado que contribuyen a transparentar el uso de los recursos públicos indicando en qué se invirtieron, producen información relevante para diferentes públicos, y abonan al desarrollo de conocimiento y aprendizaje que fundamenta la toma de decisiones gubernamentales en perspectiva de lograr una mayor eficiencia y eficacia.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el uso obligatorio de la Metodología de Marco Lógico (MML) desde 2007, son elementos del marco normativo que las diferentes dependencias gubernamentales están obligadas a cumplir en materia de transparencia y rendición de cuentas.

De igual importancia es el marco normativo establecido por el CONEVAL en materia de evaluación de programas federales, para el cumplimiento de los criterios técnicos que las áreas responsables de programas gubernamentales requieren observar para determinar, con alto grado de imparcialidad, si dichas acciones cumplen con los elementos técnicos de diseño, resultados y desempeño programados. En el apartado de anexos se incluye una breve nota sobre la evaluación que realiza el CONEVAL.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), son otros dos actores que forman parte del espectro de instancias fiscalizadoras. La SFP ubica el foco de las evaluaciones en que la ejecución de los presupuestos asignados a los programas se haga conforme a la ley (adquisiciones, licitaciones, asignaciones directas, contratos, entre otros); en tanto, la ASF vigila que las entidades gubernamentales ejerzan los recursos públicos en los objetivos y tiempos indicados en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que hayan registrado ante la SHCP, además de conocer y observar los informes de avances que establece la legislación hacendaria (trimestrales, de ejecución y de gobierno).

En todos los casos es observable una centralización de las evaluaciones en temas de gestión de la producción y entrega de bienes, servicios y productos considerados por cada programa gubernamental. Sin embargo, no existe en la práctica la obligación normativa de que dichas intervenciones sean objeto, en una temporalidad específica, de evaluaciones de impacto para medir si de manera efectiva están mitigando, resolviendo o erradicando un problema público educativo identificado e insertado en la agenda pública: cobertura, equidad, calidad, igualdad.

Por lo anterior, se plantea un abordaje sistémico (ver ilustración 3) de la política educativa que establecerá el alineamiento que tienen los programas y proyectos específicos con la solución de los problemas públicos identificados, y no tanto con la lógica de construcción del PND y los Programas Sectoriales de Educación que responde a la estructura –y lógica– programático-presupuestal.

### Ilustración 3. Visión sistémica: alineamiento de la política pública con los problemas públicos



Fuente: elaboración propia, 2016.

---

## 4. Principales hallazgos: construcción de la política educativa y los cambios normativos

---

Esta sección se encuentra estructurada en dos apartados. En el primero, se pone de manifiesto cómo, durante el periodo en estudio, lo político (*politic*) ha influido en la política educativa (*policy*) dado el contexto –interno y externo– en que interactúan y son interdependientes los actores políticos, organizacionales y de la propia sociedad (*empresarios de políticas*). El segundo, contiene un análisis de las reformas al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a la LGE y de la política educativa en el PND y los Programas Sectoriales de Educación.

### 4.1 La influencia de lo político (*politic*) en la política educativa (*policy*)

Entre el 2000 y 2015 se han identificado problemas públicos en materia educativa: cobertura, calidad, equidad, igualdad y perfil de los profesores. Los mismos han sido enunciados en el discurso, por lo que han formado parte de los PND y los Programas Sectoriales de Educación, con lo cual se les coloca formalmente en la agenda gubernamental.

Los políticos son los actores que se encargan de determinar cuáles son intervenciones estatales que se implementarán (núcleo de la política educativa), mientras que los funcionarios gubernamentales son los encargados de diseñar y construir proyectos, programas y estrategias que permitan resolver los problemas públicos identificados.

En esta relación, cada uno de los actores referidos centra la atención de su trabajo en cuidar el cumplimiento de las funciones y responsabilidades que establece el marco normativo. Por una parte, los políticos en determinar cuáles son los problemas públicos que integrarán la agenda gubernamental y en asignar los presupuestos correspondientes.

Por la otra, los funcionarios gubernamentales se concentran en desarrollar, con apego a lo que establece la norma vigente, los programas que se dirijan a cumplir los compromisos de los políticos con criterios técnicos y que se apeguen a los esquemas de transparencia y

rendición de cuentas del uso de presupuestos en la gestión de bienes, productos y servicios, que aseguran están resolviendo los problemas públicos.

En la realidad se observa que entre el político y los cuerpos gubernamentales existe una relación jerárquica-vertical, en la que el primero instruye al segundo lo que debe hacer, cuando la relación debiera (o requiere) ser diferente. Los equipos gubernamentales encargados de hacer los programas tendrían que participar activamente proveyendo información y evidencia para definir la política educativa, y no limitarse a proveerlos de datos que les permitan justificar sus decisiones y que se cumplen con aspectos como la transparencia y rendición de cuentas, quedando ausente la responsabilidad que tienen los políticos para informar de la efectividad de sus propuestas.

Esta relación de subordinación de la política educativa (*policy*) a lo político (*politic*) se observa en el caso de México. A continuación, se presentan antecedentes y las características que ha tenido en el periodo 2000-2015.

### **Antecedentes**

Hasta 1992, la política educativa se definía y operaba desde una matriz institucional de fuerte centralidad estatal-federal, explicable por diversos elementos, a saber:

- 1) El Poder Ejecutivo Federal y la gran mayoría de los integrantes del Poder Legislativo Federal, en ambas Cámaras, tanto de Diputados como de Senadores, pertenecían al mismo partido político. Sin embargo, después de las reformas de 1976 los diputados adquirieron una mayor injerencia en la definición del PEF. Como resultado de esta reforma, también, y debido a la creación de la figura de diputados de representación proporcional, aumentó la presencia de partidos de oposición en la Cámara. A pesar de ello, la definición del presupuesto para educación fluía sin resistencias significativas.
- 2) El Poder Ejecutivo de las entidades federativas estaba en manos, abrumadoramente, del mismo partido político.
- 3) Los Congresos locales estaban integrados mayoritariamente por diputados del mismo partido político.

- 4) Antes de las reformas de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, el Poder Judicial Federal tenía poca autonomía respecto del Poder Ejecutivo Federal.
- 5) Los recursos destinados a la educación eran operados directamente por la Secretaría de Educación Pública (SEP). La Coordinación Nacional de Delegaciones de la SEP tenía representaciones en todos los estados del país y era su delegado quien operaba los recursos en cada entidad federativa.
- 6) La enorme mayoría de los maestros estaba afiliada al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El SNTE estaba vinculado estatutariamente al partido en el gobierno. Lo mismo ocurría con la enorme mayoría de los trabajadores agrupados en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y los grandes sindicatos nacionales de industria y de servicios públicos.
- 7) Derivado de acuerdos corporativos entre el Gobierno Federal y el SNTE desde las décadas 1940 y 1950, al menos la mitad de las nuevas plazas se asignaron directamente por el sindicato y existía una enorme opacidad en la asignación de las vacancias por jubilación o defunción, lo que hace posible la herencia y venta de plazas.
- 8) Aunque existían ya dos grandes agrupaciones de padres de familia, la enorme mayoría estaban organizados en la Asociación Nacional de Padres de Familia, organización corporativa subordinada al Gobierno Federal.
- 9) El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Presidente de la República, la Secretaria General del SNTE y todos los gobernadores de los estados, se tradujo en la federalización del gasto educativo y modificó la forma en la que se construía y operaba la política educativa.
- 10) Por tratarse de un proceso de descentralización, en el que únicamente se transfirieron los recursos federales para ser operados por los estados (no así en el caso del Distrito Federal, hoy Ciudad de México) y no de desconcentración (en el cual se transferirían no sólo los recursos sino también las funciones, es decir, la

toma de decisiones), no se modificó sustancialmente la forma en la que se definieron los objetivos y metas de la política educativa.

11) Sí se modificó, en cambio, la manera en la que operaba la política educativa. Entre las transformaciones más importantes destacan:

- Los gobernadores, a través de las secretarías de educación estatales, empezaron a tener mayor injerencia y a acumular experiencia en el manejo de los recursos destinados a la educación.
- Aunque no aumentó significativamente el número de gobernadores que provenían de un partido de oposición, sí cambió la composición de los Congresos locales, con lo cual se modificaron los márgenes de maniobra y la capacidad de negociación de los diferentes actores y se establecieron nuevos equilibrios entre ellos.
- El cambio en el liderazgo del SNTE (Elba Esther Gordillo sustituyó a Carlos Jonguitud Barrios en la Secretaría General) fortaleció al sindicato.
- Con el apoyo del Presidente de la República a Elba Esther Gordillo, en el marco del ANMEB, se creó el Programa de Carrera Magisterial para recuperar aceleradamente el nivel de ingreso de los docentes (que se había deteriorado durante los diez años anteriores) sin tener que generalizar este incremento al resto de los trabajadores al servicio del Estado. Para acceder al Programa de Carrera Magisterial, un docente debía estar afiliado al SNTE.
- La transferencia presupuestal a los gobiernos de los estados, creó una nueva situación laboral en cada uno de ellos, en la medida en que el gobierno estatal debía atender la situación de docentes de origen federal y docentes de origen estatal, con distintas condiciones laborales.
- En esas condiciones, al reconocerse en el ANMEB la representatividad nacional del SNTE para negociar con cada uno de los gobiernos estatales se generó una fuerte asimetría: un sindicato nacional que negociaba por separado con cada gobierno estatal. En un contexto en el que la SEP perdió presencia en los estados

por no operar directamente los recursos en éstos, la federalización de la educación fortaleció el peso político del SNTE ante los gobernadores y abrió la puerta a la existencia de dobles y hasta triples negociaciones anuales (una nacional entre la SEP Federal y el SNTE; otra, entre el SNTE nacional y cada gobierno estatal y, una más en estados como Michoacán, en los que hay dos secciones sindicales del SNTE opuestas entre sí).

- En esas condiciones, el poder político del SNTE aumentó y trascendió cada vez más lo laboral-sindical, hasta los ámbitos administrativo y político.
- Se puede advertir una presencia creciente de cuadros del SNTE en la estructura de la SEP, los gobiernos estatales (gubernaturas y secretarías de educación), senadurías y diputaciones federales y locales.
- La supresión en los estatutos del SNTE de la obligatoriedad de afiliación a un solo partido, le dio mayor autonomía política, lo que le permitió, al mismo tiempo, tener una mayor presencia en el PRI (Elba Esther Gordillo fue Secretaria General del PRI de 2002 al 2005) y en otros partidos.
- Todo esto determinó que, en la matriz de centralidad estatal-federal que definía y operaba la política educativa, el fortalecimiento del SNTE fuera mayor que el de los gobiernos de los estados y otros actores.

### **Sexenio 2000-2006**

Con la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, el peso de los actores que participan en la definición y operación de la política educativa se modificó sustancialmente. A partir de ella, la interacción se dio en un contexto en el que:

- 1) Existía una mayor pluralidad política en la composición, tanto de los poderes ejecutivos federal y de los estados como en los congresos de la unión y locales.
- 2) Existían 23 gobernadores de partidos diferentes al del titular del Poder Ejecutivo Federal. Se creó la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) como espacio de interlocución entre los gobernadores y el Ejecutivo Federal.

- 3) Por primera vez, la oposición tenía mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, por tanto, un mayor peso en la definición del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto fortaleció la importancia de las comisiones de Educación, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, como espacios para definir la política educativa.
- 4) En los estados aumentó la pluralidad política en los Congresos locales.
- 5) El cambio político también impulsó mayor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos y en los resultados que obtuvieron.
- 6) Aunado a lo anterior, la generación de más información y su puesta a disposición de la sociedad, incluidos los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales de alumnos (PISA, ENLACE 2006, EXCALE), fortalecieron la participación de organizaciones de la sociedad civil, grupos de académicos e investigadores, así como de padres de familia como actores cada vez más activos.
- 7) Se consolidaron y aumentaron las organizaciones sociales que demandaban mayor información y participación en temas de educación.
- 8) Los cambios en los estatutos del SNTE y el distanciamiento del PRI, la estrecha relación del sindicato con el Ejecutivo Federal procedente del Partido Acción Nacional (PAN), y el complejo sistema de alianzas que construye el SNTE con otros grupos políticos derivó en la creación, en 2005, del Partido Nueva Alianza (PANAL) y la postulación de cuadros del SNTE como candidatos federales y locales de otros partidos.
- 9) En el nuevo marco de democracia y transparencia, hubo también una mayor presencia de organismos e instituciones internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y la OEI, que contribuyeron a generar un ambiente más abierto a la evaluación educativa y la difusión de resultados, así como de mayor transparencia y rendición de cuentas.
- 10) Se creó el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU).
- 11) Para construir una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, se fortaleció la interlocución de la SEP con las comisiones de educación en la Cámaras de Diputados y el Senado.
- 12) Para responder al aumento de organizaciones sociales, empresariales, instituciones educativas, académicos e investigadores en temas educativos, se creó en 2002 el Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

- 13) En 2002 se creó el INEE.
- 14) Para fortalecer los vínculos con académicos e investigadores en temas educativos, en 2005, se creó el Consejo de Especialistas.
- 15) Para impulsar una mayor transparencia y rendición de cuentas se promulgó, el 11 de julio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que incluye la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- 16) Se llevaron a cabo dos reformas curriculares importantes con el propósito de garantizar la articulación de toda la educación básica: la de educación preescolar y la de educación secundaria.
- 17) Se instrumentaron programas como Enciclomedia y el Programa Escuelas de Calidad (PEC), con el propósito de utilizar las nuevas tecnologías y poner en el centro del proceso educativo a la escuela y la comunidad escolar.
- 18) Para impulsar una mayor participación de docentes y padres de familia se fortalecieron, dentro del contexto del PEC, los Consejos Escolares de Participación Social.

Dado el nuevo contexto político y social del país, el gobierno federal introdujo cambios relevantes en la trama institucional, profundizando la descentralización educativa, abriendo nuevos espacios a la participación de nuevos actores, estableciendo entre ellos nuevos equilibrios e impulsando reformas curriculares en preescolar y secundaria. Aunque durante esta administración se fortaleció la relación del Gobierno Federal con el SNTE, aumentó también la participación de otros actores en la instrumentación y control de algunas medidas de la política educativa.

El PND 2001-2006 establece los objetivos nacionales que el gobierno federal planteó alcanzar en un horizonte fijado en el año 2025. En este contexto indicaba que, al cierre de la administración, en el 2006, se habrían alcanzado metas intermedias en materia educativa.

En este sexenio, la educación se consideró como un tema crucial que tendría impacto o afectaciones en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional: el económico, el social, el de seguridad, el de desarrollo humano, la productividad y la competitividad. Sería,

de acuerdo con el discurso gubernamental, el motor central para que México avanzara de manera efectiva hacia el desarrollo económico sustentable.

Se observó que para el año 2000, la política educativa y la agenda estratégica en la materia seguían significativamente influenciadas por lo establecido por la Reforma Educativa que México experimentó con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) del 19 de mayo de 1992; las Reformas al Artículo 3º Constitucional del 5 de marzo de 1993; y la Ley General de Educación del 13 de julio de 1993.

Más allá de la observancia que tienen estos documentos normativos, como señala en el texto *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama de la región* (López, 2007) se trató de establecer en qué medida los mismos permitieron avanzar en la solución de los problemas públicos educativos identificados e incorporados en la agenda gubernamental estratégica.<sup>5</sup>

El contexto internacional también tuvo efectos en la definición de los cambios institucionales y en la definición de la política pública en el 2001 con la construcción del PND y Programa Nacional de Educación. Si bien existió todavía una influencia derivada del Consenso de Washington, a principios del siglo XXI comenzó a cuestionarse de forma importante la efectividad de las reformas estructurales e institucionales que colocaron al mercado como la posibilidad de corregir las fallas de Estado y que esto permitiera avanzar en la solución de problemas estructurales como el educativo.

Al cabo de diez años de implementarse dichas reformas, se observó que las mismas estuvieron en gran medida influenciadas o inspiradas en el citado consenso, lo que provocó una menor participación del Estado mexicano en la definición e implementación de las políticas económicas y sociales. Sin embargo, las crisis provocadas por las reformas de los años 1990, abrieron la posibilidad a un nuevo debate sobre la necesidad de que el Estado retomara un papel preponderante y comenzara a asumirse que la educación es un derecho que debe ser garantizado por el aparato estatal (IIPE UNESCO Buenos Aires, 2015).

---

<sup>5</sup> Mucho se ha discutido y analizado acerca de que las reformas educativas en México y en el resto de la Región de América Latina se vieron influenciadas por los criterios y directrices fijadas por llamado Consenso de Washington, mismo que colocó al mercado como la alternativa para resolver la falta de crecimiento económico y desarrollo, restando presencia a la intervención del Estado nacional.

Al respecto, en el texto de la UNESCO, *Leyes Generales de Educación en América Latina. El derecho como proyecto político*, se menciona que:

La crisis de las políticas económicas y sociales aplicadas en la década de 1990 –inspiradas precisamente en el Consenso de Washington– instaló, ya en este siglo, un nuevo debate en el cual se reabre un espacio de reflexión sobre el papel del Estado en relación con la dinámica económica y social de un país, y en el cual se rescata una concepción de la educación como un derecho humano fundamental. Ahora sí, ante el debilitamiento del discurso pro-mercado y del poder de los organismos multilaterales de financiamiento, los diferentes organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil que se apropiaron de las banderas de los derechos pudieron incidir de modo más contundente en el debate educativo regional, incidencia que se percibe –como ya se notará– en los textos normativos elaborados desde entonces. (IIPE UNESCO Buenos Aires, 2015: 26)

Adicionalmente, en la Declaración Mundial de Educación Para Todos, surgida del Foro Mundial celebrado en Jomtien, Tailandia a convocatoria de la UNESCO en el año 1990, se enfatiza en el párrafo 4 del Artículo III que:

Hay que empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan en las poblaciones de las zonas remotas y rurales, los nómadas y los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, los refugiados, los desplazados por la guerra, y los pueblos sometidos a un régimen de ocupación”; y agrega en el párrafo 5: “Las necesidades básicas de aprendizaje de las personas impedidas precisan especial atención. Es necesario tomar medidas para garantizar a esas personas, en sus diversas categorías, la igualdad de acceso a la educación como parte integrante del sistema educativo. (UNESCO, 1990, p.5).

La mayoría de estos elementos de la declaración mundial se encuentran **recuperados como problemas públicos** por parte del Gobierno Federal y se integraron a la agenda

gubernamental estratégica para después transitar al PND y a diversas intervenciones estatales contenidas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Conviene precisar que en ningún momento se pretende insinuar que la política educativa mexicana para este periodo estuvo dictada desde el exterior, lo que sí existe es el propósito de indagar sobre los aspectos que influyeron en el proceso de su construcción.

## **Sexenio 2006-2012**

Durante esta administración se consolidó una alianza estratégica entre el Poder Ejecutivo Federal y el grupo político del SNTE. El peso de la dirigencia sindical, sin duda presente en todas las administraciones anteriores, alcanzó niveles inusitados.

- 1) Por primera vez, a la par de instrumentos jurídicos rectores como el PND y el PROSEDU elaborados por el Poder Ejecutivo Federal, el SNTE entregó al Presidente de la República las conclusiones de su Cuarto Congreso Nacional como propuesta de política educativa. En este contexto, el documento denominado Alianza por la Calidad de la Educación, suscrito entre la SEP y el SNTE, fue el punto de equilibrio entre ambas propuestas.
- 2) La desavenencia entre ambas partes a la hora de instrumentar la política educativa fue resuelta por el Presidente de la República con la salida de la titular de la SEP.
- 3) Durante buena parte de la Administración, la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, quedó en manos del SNTE. De acuerdo con algunos analistas, el número de gobernadores y secretarios de educación estatales aumentó significativamente.
- 4) Como contrapeso, la participación de organizaciones de la sociedad civil aumentó sustancialmente. Mexicanos Primero, Suma por la Educación, Incidencia Civil por la Educación, el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación y la Coalición Ciudadana por la Educación, intervinieron en diferentes ámbitos de la política educativa: desde la supervisión a la aplicación de la prueba Enlace y la crítica y difusión de sus resultados, pasando por elaboración de indicadores educativos y documentales de amplia difusión, hasta la vigilancia del diseño, producción e instrumentación de exámenes a docentes de nuevo ingreso al sistema magisterial.

- 5) Se dio una amplia difusión de resultados de las evaluaciones estandarizadas, la aplicación incipiente de exámenes de nuevo ingreso al servicio docente, y la Reforma Integral de la EMS.
- 6) A pesar de estos avances, durante este periodo hubo un estancamiento de la política educativa y una recentralización de decisiones en favor de la coalición formada por el Gobierno Federal y el SNTE.

El PND asumió como premisa básica el Desarrollo Humano Sustentable y señaló como perspectiva el proyecto Visión México 2030. Planteó una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos del país son multidimensionales. La educación de calidad fue vista como formadora de alumnos con las destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que requiere el mercado de trabajo, así como de personas capaces de manejar afectos y emociones, sustentados en valores.

### **Sexenio 2012-2018**

Hubo cambios fundamentales en el contexto de la política educativa que tuvieron efectos inmediatos:

- 1) Se construyó un pacto político (Pacto por México) entre los partidos para impulsar una serie de reformas estructurales en áreas estratégicas, entre ellas la educación.
- 2) La primera reforma en el marco de este Pacto presentada por el Poder Ejecutivo y aprobada con un gran consenso por el Poder Legislativo fue la Reforma Educativa. A tres meses de iniciado el gobierno, y gracias al apoyo de legisladores, gobernadores, líderes políticos y de la ciudadanía en general, se aprobó y promulgó.
- 3) El Gobierno Federal rompió con Elba Esther Gordillo, Secretaria General del SNTE.
- 4) Sobre la base del Pacto por México y dado que, otra vez, la mayoría de los gobernadores eran del mismo partido que el titular del Ejecutivo Federal, se decide recuperar el control Federal de la política educativa.

#### **4.2 Análisis de las reformas al artículo 3º de la CPEUM y a la LGE y de la política educativa en el PND y los Programas Sectoriales de Educación**

En el periodo que comprende el presente estudio, el artículo 3º de la CPEUM ha experimentado **cuatro reformas** que han mantenido el espíritu de obligatoriedad, laicidad y gratuidad; sin embargo, se advierte también que se han incorporado elementos que permiten comprender cómo se ha concebido la educación en nuestro país a través de las administraciones federales del 2000 al 2015.

En cada una de las reformas existen criterios que han determinado las vías de acción, así como la instrumentación de programas, que han permitido transitar del diseño de la política educativa en México a la implementación de la misma.

### **Reforma de 2002**

Esta reforma se publicó el 12 de Noviembre de 2002<sup>6</sup>, en la administración del presidente Vicente Fox Quesada. Eleva a rango constitucional la educación preescolar, colocándola como parte de la educación básica obligatoria –con la primaria y la secundaria–. Genera, en consecuencia, la necesidad de crear programas, infraestructura y profesorado especial para la atención de este nivel educativo.

Conviene destacar que este cambio constitucional no provino del Ejecutivo Federal, sino que fue impulsado por la Cámara de Diputados, específicamente por la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo. De esta forma, el tema de la obligatoriedad de la educación preescolar, que no estuvo considerado en la agenda gubernamental plasmada en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se incorpora a la agenda estratégica gubernamental por el impulso de un actor –empresarios de políticas– con presencia en el Poder Legislativo.

Siguiendo a Cobb y Elder (1972), en el caso específico, la construcción de la agenda tuvo lugar como resultado de la expansión del tema desde un público interesado e informado acerca de los asuntos públicos que incluyeron a líderes de opinión. Esto provocó ajustes a la política educativa, así como problemas diversos y complejos para el diseño de las intervenciones estatales orientadas a cumplir con el mandato constitucional, la construcción de políticas específicas y en la asignación de presupuesto en un contexto en que los

---

<sup>6</sup> Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

recursos públicos, como suele suceder, son escasos o limitados, además de que los mismos se encontraban comprometidos para otros programas, estrategias y proyectos que venían implementándose desde hacía dos años.

## **Reforma de 2011**

Derivado de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011, a través del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 3º constitucional sufrió una nueva reforma que responde, según Miguel Carbonell, a que “Una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos” (Carbonell, 2012).

Esta reforma es la primera en el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa y surge de un intenso debate iniciado en 2006, donde se proponían importantes cambios en la Carta Magna para el reconocimiento de los derechos humanos.

Incluyó la modificación en la denominación del capítulo I del Título primero, a 11 artículos y adiciones a cinco de ellos. Específicamente, se hace un cambio en el párrafo segundo del artículo en estudio para quedar como sigue:

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. (CPEUM. DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011)

También, se incorporó en el Plan de Estudios de Educación Básica de 2011, en el cual se menciona que:

En ese sentido, a la educación Básica le corresponde crear escenarios basados en los derechos humanos y el respeto a la dignidad humana, en los que cualquier estudiante, independientemente de sus condiciones, se desarrolle intelectual, social,

emocional y físicamente. Para ello, se requiere que los docentes desarrollen empatía hacia las formas culturales y necesidades de los alumnos que pueden ser distintas a sus concepciones (SEP, 2011: 35).

Y de manera específica establece que el tema habrá de ser retomado en la asignatura de Formación Cívica y Ética en primaria y secundaria:

Con la asignatura de Formación Cívica y Ética se continúa en primaria y secundaria el proceso de construcción de la identidad personal y de las competencias emocionales y sociales que iniciaron en preescolar. La finalidad de esta asignatura es que los alumnos asuman posturas y compromisos éticos vinculados con su desarrollo personal y social, teniendo como marco de referencia los derechos humanos y la cultura política democrática.

## **Reforma de 2012**

El 9 de febrero de 2012 se publicó en el DOF<sup>7</sup> la reforma que establece la obligatoriedad de la educación media superior. Este cambio normativo, acorde con la tendencia internacional, da al Estado el compromiso de impulsar la escolaridad de los jóvenes a 12 grados de instrucción obligatorios.

En su análisis y discusión concurrieron distintos órdenes de gobierno –estatal y federal– y el CONAEDU que realizaron aportaciones en temas como la autonomía para fijar planes y programas de estudio, el financiamiento, la propia obligatoriedad, la gradualidad y cobertura total, así como las distintas modalidades para proporcionar el servicio educativo como la educación abierta y a distancia.

El texto constitucional queda de la siguiente manera:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria,

---

<sup>7</sup> Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

Vale la pena señalar que el cambio normativo se produce en el último año de la administración federal de Felipe Calderón y la meta fijada trasciende el sexenio 2000-2006, dado que se establece como horizonte de cumplimiento gradual culminar en el ciclo escolar 2021-2022 con la universalización del nivel educativo.

Por ello, los cambios presupuestales, institucionales y normativos de mayor profundidad iniciaron en la administración federal 2012-2018. Asimismo, su puesta en marcha enfrenta complejidades de diferente naturaleza y dimensión, entre las que destaca el hecho de tratarse de un subsistema educativo altamente fragmentado y con canales institucionales de comunicación, entre la federación los estados y los subsistemas universitarios autónomos, limitados o prácticamente nulos en algunos casos.

### **Reforma de 2013**

La cuarta reforma constitucional considerada en la presente investigación es la que tuvo lugar en 2013<sup>8</sup> como parte del paquete de reformas estructurales acordadas en el marco del Pacto por México entre el poder ejecutivo y el legislativo.

A 20 años de la firma del ANMEB que involucró la federalización de la educación básica y normal y la reforma curricular y pedagógica de la educación básica, incluyendo la obligatoriedad de la educación secundaria, en diciembre de 2012 se inició un proceso de reforma educativa equiparable por su impacto esperado a la reforma de 1992. La reforma comenzó con una iniciativa para reformar los artículos 3º y 73 de la Constitución incluyendo los siguientes aspectos clave:

- Se establece la responsabilidad del estado de garantizar la calidad en la educación obligatoria (materiales y métodos educativos, la organización escolar, la

---

<sup>8</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos) para alcanzar el máximo logro de aprendizaje de los alumnos.

- Se establece que el ingreso al servicio docente y la promoción de cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. Para ello se crea el Servicio Profesional Docentes (SPD) para educación básica y media superior
- Se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como organismo público autónomo.

Finalmente, para el cumplimiento de las modificaciones se establece, en los artículos transitorios, la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa, el levantamiento del Censo Nacional de Escuelas, Maestros y Alumnos, y que las autoridades realicen las adecuaciones al marco jurídico para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda, entre otras.

Estas modificaciones a la Constitución dieron lugar a la elaboración, aprobación y publicación de 3 leyes secundarias, a saber: la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), y las modificaciones a la Ley General de Educación (LGE) derivadas de la reforma constitucional. Las leyes fueron aprobadas en septiembre de 2013, concluyendo así el período de diseño y aprobación de la reforma educativa.

Este nuevo marco institucional y normativo derivado de la reforma educativa está demandando y produciendo transformaciones organizacionales, estructurales y de gestión de la política pública educativa. En particular, la evaluación de los diferentes componentes del sistema educativo (alumnos, maestros, directivos, escuelas, programas, políticas y materiales educativos, entre otros) juega un papel relevante pues los resultados que arroje serán fundamentales para sustentar con evidencia la toma de decisiones sobre el (re) diseño de la política pública a nivel nacional y estatal.

## Las reformas a la Ley General de Educación

Las cuatro reformas al Artículo 3º de la CPEUM produjeron cambios en la LGE al igual que otras reformas constitucionales cuyos propósitos se encuentran articulados con los educativos. En otras ocasiones los cambios a la ley reglamentaria del tercero constitucional no fueron producto de reformas constitucionales, sino que tuvieron el objetivo de adecuar el marco institucional y normativo para crear las condiciones que permitieran implementar la política educativa.

El cumplimiento a la LGE crea la necesidad de llevar a cabo procesos para el diseño e implementación de intervenciones estatales de diferente naturaleza y dimensión. Se esperaría que hubiera un alineamiento y articulación congruente y pertinente entre lo que establece el Artículo 3º y la LGE, sin embargo, esto no siempre es nítidamente observable y, en varios casos, prácticamente es inexistente y en cambio cada marco normativo parece recorrer su propia ruta.

En el periodo de 2000 a 2015 la LGE ha sido reformada en **30 ocasiones** –10 en el periodo 2000-2006, 14 en 2006-2012 y seis en 2012-2015– como se observa en la siguiente línea de tiempo:

### Ilustración 4. Línea de tiempo Reformas al Artículo 3º Constitucional y a la Ley General de Educación de 2000 a 2015





Fuente: elaboración propia, 2016.

El **análisis transversal** permite indagar y establecer de manera comparada cuáles son los problemas públicos que se identifican a partir de las reformas a la LGE para el periodo de referencia, y con base en ello establecer si las mismas tienen por objeto construir el marco institucional y normativo para el diseño e implementación de intervenciones estatales, o bien los cambios observados tienen más la intención de incorporar a la agenda estratégica un tema que no necesariamente esté articulado con problema público educativo, incluso pudiera tratarse de un problema de política (*politic*) o de los políticos.

En este sentido, en la tabla 1 del anexo 2 del presente documento, se identifican las reformas realizadas a la LGE para el periodo de referencia, así como los temas considerados en los cambios a esta normativa de observancia para los tres órdenes de gobierno.

## 5. La política educativa en el PND y los Programas Sectoriales de Educación 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018

El Artículo 3º Constitucional y la LGE, además de ser ordenamientos jurídicos de observancia y vinculantes, establecen horizontes de lo que es esperable para el país en materia educativa en el largo plazo. De igual manera sucede con los PND y los programas sectoriales, sin embargo, el horizonte que establecen éstos son de mediano plazo, aunque en su propuesta establezcan que se trata de definir metas intermedias para lograr resultados de mayor envergadura y en forma gradual en perspectiva de horizontes de entre 20 o 25 años.

Tanto el PND como el PROSEDU se constituyen, casi por definición, en los documentos donde se integra la agenda estratégica gubernamental. Sin embargo, en el análisis desde la perspectiva de política pública, se observa que estos documentos normativos para el periodo que abarca la presente investigación, tienen un común denominador: los programas, proyectos y estrategias **no tienen un alineamiento del todo claro,**

**congruente ni pertinente, con los problemas públicos identificados en los procesos de construcción de la agenda.**

Es cierto que en el discurso contenido en los documentos en análisis se señala que existe la responsabilidad y obligación del Estado mexicano de resolver problemas públicos, no obstante que las intervenciones estatales autorizadas y con presupuesto asignado **no enfrentan las causas de la situación social indeseable**. Así, por ejemplo, en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se plantea que el incremento en el número de becas contribuirá a resolver problemas públicos como la cobertura, la igualdad y el abandono escolar (SEP, 2013: 55-58). Esto es: se coloca como causa casi única de estos problemas el tema económico que, siendo estructural, no puede ser resuelto por la intervención estatal de esta naturaleza.

En ese sentido, se observa que **su alineamiento responde más la lógica de articulación administrativa-programática** con los objetivos estratégicos del PND y el Programa Sectorial de Educación, así como con la del Presupuesto de Egresos de la Federación –por Ramo y Estrategia Programática– en lugar de ser, a partir de plantear intervenciones gubernamentales que enfrenten las causas del problema público educativo identificado<sup>9</sup>, **la respuesta para resolver o mitigar dichos problemas educativos**.<sup>10</sup>

Esta lógica de alineamiento ha dado lugar, en el marco de los esquemas de transparencia y rendición de cuentas, a que los actores gubernamentales **pongan el foco de su planeación en el logro de metas e indicadores de gestión y no tanto en la consecución de metas e indicadores estratégicos** cuyos resultados sean observables y comprobados con base en evaluaciones que cumplan con los estándares y rigor conceptual-metodológico. Para ello, cuidan que se otorguen los productos o servicios comprometidos en la cantidad y tiempo programados y dejan **en segundo plano la medición del grado**

---

<sup>9</sup> Las casusas que provocan un problema, para el caso de esta investigación, toman como referencia de análisis la Metodología de Marco Lógico.

<sup>10</sup> En el mismo sentido del ejemplo enunciado en el párrafo que antecede a esta nota al pie, en la Estrategia Programática correspondiente al Ramo 11 (Educación) se establece que “La SEP se plantea como objetivo primordial incrementar la matrícula de educación a través del ingreso y la permanencia de la población estudiantil, por lo que para el presupuesto de egresos de la federación correspondiente al ejercicio fiscal 2015, se consolidan los esfuerzos y recursos para que a través de un solo Programa Nacional de Becas (PNB) cuyo propósito es que los estudiantes beneficiados/as con una beca no interrumpan sus estudios, y se logre la permanencia y el egreso de la población estudiantil, se integren todas las becas y apoyos que las unidades administrativas y entidades sectorizadas otorgan” (SHCP, 2014, pág. 5).

**en que los programas y proyectos y sus productos o servicios asociados han mitigado o resuelto los problemas públicos identificados;** esto es, el grado en que han impactado positivamente en las condiciones de vida de la población objetivo beneficiada en un tiempo determinado.

En ese sentido, se efectuó la revisión a los PND y Programas Sectoriales de 2000 a 2015, tomando en consideración las definiciones más relevantes de política pública acuñadas por reconocidos especialistas en las últimas cuatro décadas. Estas definiciones pueden consultarse en la tabla del anexo 3 del presente documento.

Con base en esta conceptualización, se eligieron cuatro elementos básicos para orientar la revisión de los PND:

- a) Definición de política educativa
- b) Líneas estratégicas en materia de educación
- c) Continuidad del proyecto educativo con relación al Programa anterior
- d) Proyección en materia de política educativa.

Por su parte, para el análisis de los Programas Sectoriales de Educación se consideraron los siguientes elementos constitutivos de la política pública:

- a) Identificación de un problema público en materia de educación
- b) Definición de un conjunto de decisiones o acciones
- c) Incorporación de la opinión, participación y corresponsabilidad de otros actores gubernamentales, políticos y sociales
- d) Las decisiones o acciones presentan cierto nivel de concreción
- e) Incluye mecanismos de evaluación

Así, de este ejercicio de aproximación analítica a los PND y PROSEDU, se desprende lo siguiente:

- En relación con los **Planes Nacionales de Desarrollo**, además de las señaladas en las secciones precedente, se identifican los siguientes déficits transversales y específicos desde la perspectiva de política pública.

**Cuadro 1. Déficit transversales y específicos identificados en los PND con base en el enfoque de política pública**

Dimensión	Observación
<b>Definición de problema público educativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se observa la definición de los problemas públicos educativos, no obstante, los mismos se encuentran subsumidos en la sección correspondiente al diagnóstico.</li> </ul> <p>La formulación del problema público no es observable y de manera general se mencionada que este proceso es el resultado de una consulta nacional.</p>
<b>Diseño de política pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No es claro ni congruente del todo el alineamiento con el Artículo 3º y la LGE, la lógica de articulación se ubica más en el ámbito de lo programático-presupuestal.</li> <li>Las evaluaciones <i>ex-ante</i> no son observables y tampoco se registra la existencia de análisis de viabilidad y factibilidad técnica y presupuestal, por lo que un número importante de las intervenciones estatales tienen objetivos y metas de carácter aspiracional.</li> <li>No se indican las metas de impacto.</li> <li>Se considera erróneamente, al menos implícitamente, que los programas, proyectos y estrategias gubernamentales son política pública.</li> </ul>
<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se fijan temporalidades para medir el avance en la mitigación o solución de problemas públicos educativos.</li> <li>Está ausente la identificación de déficit de capacidades institucionales para la implementación de las intervenciones gubernamentales definidas.</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Está ausente la evaluación <i>ex-ante</i></li> <li>La evaluación <i>ex-post</i> se circunscribe más a señalar que las intervenciones estatales se sujetarán a la rendición de cuentas, así como a evaluaciones que el gobierno determinará.</li> <li>No se definen de manera generalizada evaluaciones de impacto para todas las intervenciones estatales.</li> <li>Está ausente la determinación de que las evaluaciones externas serán usadas para el rediseño de las intervenciones estatales, o para su desaparición con base en evidencia.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, 2016.

- En caso de los Programas Sectoriales de Educación, los déficit en contexto de política pública que se identifican en este análisis preliminar son los siguientes:

**Cuadro 2. Déficit transversales y específicos identificados en los PROSEDU con base en el enfoque de política pública**

Dimensión	Observación
Definición de problema público educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se observa la definición de los problemas públicos educativos, no obstante, los mismos se encuentran subsumidos en la sección correspondiente al diagnóstico o introducción.</li> <li>La formulación del problema público no es observable y de manera general se menciona que este proceso es el resultado de una consulta nacional.</li> </ul>
Diseño de política pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identifica la población de referencia, pero no dimensiona las poblaciones potencial y objetivo, lo que provoca que las intervenciones estatales sean eficientes y eficaces.</li> <li>Sí es observable el alineamiento con el PND y en menor grado –casi imperceptible– con el Artículo 3º y la LGE.</li> <li>Las evaluaciones <i>ex-ante</i> no son observables, y tampoco se registra la existencia de análisis de viabilidad y factibilidad técnica y presupuestal.</li> <li>No se indican las metas de impacto, sí se mencionan las metas de gestión (productos y servicios).</li> </ul>
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>El diseño y continuidad de un programa o proyecto no se fundamenta en resultados de eficiencia, por lo cual se observa la tendencia inercial a mantenerlos vigentes.</li> <li>No se fijan temporalidades para medir el avance en la mitigación o solución de problemas públicos educativos.</li> <li>Está ausente la identificación de déficits de capacidades institucionales para la implementación de las intervenciones gubernamentales definidas.</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Está ausente la evaluación <i>ex-ante</i>.</li> <li>La evaluación <i>ex-post</i> se circunscribe más a identificar si los productos y servicios comprometidos se entregaron en la cantidad y tiempo fijados.</li> <li>No se programan de manera generalizada evaluaciones de impacto para todas las intervenciones estatales consideradas.</li> <li>Los resultados de las evaluaciones externas no son usados para el rediseño de las intervenciones estatales, sino más para corregir problemas de operación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, 2016.

En las tablas 1, 2 y 3 del anexo 4 del presente documento, se presenta un análisis con mayor detalle tanto del PND como de los Programas Sectoriales de Educación.

## **6. Evolución de la política educativa: el caso de la introducción de las Tecnologías de la Información y Comunicación y la autonomía de gestión escolar (Programa Escuelas de Calidad)**

Con base en la metodología propuesta, se **realizó un análisis acerca de la evolución de la política educativa en México para el periodo 2000-2015** tomando las intervenciones gubernamentales para incorporar Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la educación y el Programa Escuelas de Calidad (PEC). La selección se hizo con base en los siguientes criterios:

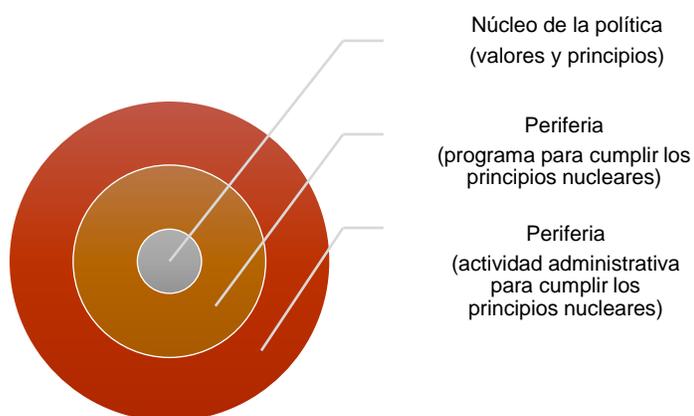
- Las intervenciones gubernamentales se encuentran presentes en el periodo 2000-2015
- Están sujetos a Reglas de operación o a Lineamientos de operación
- Modificaron sus objetivos a lo largo de la temporalidad considerada e, incluso, cambiaron de nombre
- Uno de ellos, el PEC, se fusionó con otros programas, mientras que las relativas a TIC cambiaron de nombre en tres ocasiones
- Ambos fueron objeto de múltiples y variados tipos de evaluaciones externas, algunas avaladas por el CONEVAL y otras, que, si bien no cuentan con este aval, fueron realizadas por investigadores de prestigio nacional e internacional

Como se indica posteriormente, se observa que, más allá de una continuidad con objetivos de mediano y largo plazo que no pudieran ser modificados por el cambio de administraciones gubernamentales federales, existe un **continuidad**<sup>11</sup> programático, presupuestal y financiero, lo que significa la existencia de una **ruptura significativa en la forma de construir e implementar la política educativa**.

Toda política pública cambia, pero para que genere cambios en las condiciones de vida de la población a la que se encuentra dirigida, **debe mantener cierto sentido de continuidad**

**en el transcurso del tiempo**; es decir, debe contener una parte rígida<sup>12</sup> –el *núcleo*, compuesto por sus valores y principios– y una parte flexible –la *periferia*, compuesta por programas y actividades administrativas específicas con la intención de poner en práctica los principios del núcleo– (ver ilustración 5). La necesidad de adaptar la política pública a los contextos sociales cambiantes, mantiene la periferia en constante movimiento (Majone, 2014).<sup>13</sup>

**Ilustración 5. El núcleo y la periferia de la política**



Fuente: elaboración propia, 2016.

En ese sentido, para que exista consistencia en la política educativa, la literatura especializada sugiere que el debate, la crítica y reforma, **deben estar orientados hacia los programas y actividades administrativas que se llevan a cabo para aplicar los principios nucleares** y no hacia el propio núcleo.

### ***Intervenciones gubernamentales para incorporar TIC en la educación***

El tema del uso de las TIC por parte de la comunidad escolar ha observado un **continuismo, pero no continuidad como política pública**. Ha estado presente en los PND y el Programa Nacional de Educación del 2001-2006, y en los Programas Sectoriales de Educación 2007-

<sup>12</sup> Un núcleo rígido de la política no es sinónimo a inmutabilidad, significa que cambia de manera gradual.

<sup>13</sup> Como sucede con la política educativa en Corea o Finlandia, en la cual se establecen objetivos de mediano y largo plazo, los cambios institucionales y normativos llegan una vez alcanzado el horizonte fijado. Se llevan a cabo evaluaciones de impacto y cada cinco años, como en el caso coreano, se revisa el currículum.

2012 y 2013-2018. La perspectiva sobre este tema ha variado en los periodos sexenales de referencia, así como la contribución esperable en la solución del problema educativo nacional.

Las intervenciones estatales relacionadas con las TIC, las mismas han cambiado de nombre y de alineamiento y articulación con los objetivos nacionales en cada periodo sexenal, y con los temas de la agenda gubernamental estratégica sin que se justifique en evidencia los cambios y transformaciones determinadas por el gobierno, las cuales han provocado rupturas en la política educativa.

La posibilidad de contribuir a la solución de un problema público se ha diluido, transitando de ser un medio para el logro de una meta estratégica como la calidad de los aprendizajes, a un fin que se limita a la entrega de equipos de cómputo como variable que provocará mejoras a la calidad educativa (ver ilustración 6).

**Ilustración 6. Tránsito de intervenciones estatales relacionadas con TIC**



Fuente: elaboración propia, 2016.

La evolución del objetivo central de estas intervenciones se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3. Evolución de los programas gubernamentales que consideran el uso de las TIC en la escuela**

Enciclomedia	Habilidades digitales para todos	Programa inclusión y alfabetización digital
<p>Contribuir a la mejora de la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación primaria del país e impactar en el proceso educativo y de aprendizaje, por medio de la experimentación y la interacción de los contenidos educativos incorporados a Enciclomedia, convirtiéndola en una herramienta de apoyo a la labor docente que estimula nuevas prácticas pedagógicas en el aula para el tratamiento de los temas y contenidos de los libros de texto.</p>	<p>Contribuir con el aprendizaje de los estudiantes de educación básica favoreciendo su inserción en la sociedad del conocimiento mediante el desarrollo y uso de TIC en el sistema educativo.</p>	<p>Contribuir a cerrar la brecha tecnológica con el equipamiento de las computadoras portátiles y, de esta manera, abrir paulatinamente la posibilidad de acceso a internet; pero sobre todo, incorporar dichas herramientas para un desarrollo educativo integral acorde a los retos del país.</p>

Fuente. elaboración propia con información de la página web de la SEP, 2016.

La tecnología forma parte esencial de nuestra vida, de nuestro día a día, de nuestro entorno. Sin embargo, como se observa, el núcleo de la política –mejora de la calidad– fue sustituido por la incorporación masiva de dispositivos –la periferia– en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Es decir, ha sido afectado por la dinámica cambiante de la periferia y ya no es capaz de atender puntualmente la situación social indeseable para la que fue necesaria la acción gubernamental.

Las TIC no son un fin, en cambio son uno de los medios necesarios para lograr el ejercicio pleno de una educación de calidad que incluya a todos mexicanos y mexicanas, tal y como se preveía con Enciclomedia. En igual sentido se ha pronunciado la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En su texto *las TIC en la Educación*<sup>14</sup> señala que “Las TIC pueden contribuir al acceso universal a la educación, la igualdad en la instrucción, el ejercicio de la

<sup>14</sup> <http://www.unesco.org/new/es/unesco/themes/icts/>

enseñanza y el aprendizaje de calidad y el desarrollo profesional de los docentes, así como a la gestión dirección y administración más eficientes del sistema educativo”.

No se trata de sólo incorporarlas en aula, sino de que sean aceleradoras del aprendizaje (Brechner, 2015) y permitan potenciar la innovación y creatividad de los estudiantes como formas generadoras de conocimientos útiles para construir de manera fundamentada propuestas de solución a los problemas educativos.

Como se observa, este núcleo de la política educativa **se diluyó** en el Programa Habilidades Digitales para Todos (HDT) y en el Programa Inclusión y Alfabetización Digital, donde la periferia determinada por la entrega de servicios y productos juega el papel central –aulas telemáticas para el primer caso y computadoras portátiles en el segundo– que, de acuerdo con el discurso, son las variables que tendrán efectos positivos en la mejora de los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales.

En este sentido, el estudio realizado por el Centro de Estudios Educativos (CEE) en 2010 aporta elementos para establecer la relación entre el Enciclomedia y los resultados en la Prueba Enlace (CEE, 2010) “Evaluación de Enciclomedia. Algunos hallazgos relacionados con la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)”. En este ejercicio se usa combinación de metodología cuantitativa y cualitativa y sólo consideró a alumnos del ciclo escolar 2005-2006 beneficiados por el programa. Entre los hallazgos se cita que existe una relación de mejora de los logros entre los estudiantes de 5º grado que participaron en la prueba Enlace (2008) para Matemáticas y Español.<sup>15</sup>

### ***Evaluaciones externas a los programas Enciclomedia, HDT y PIAD***

Cada uno de estos programas fue objeto de evaluaciones externas validadas por el CONEVAL y en ningún caso se registra alguna Evaluación de Impacto<sup>16</sup> o, al menos, se

---

<sup>15</sup> Cabe mencionar que esta evaluación fue solicitada por la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) en 2010 y no está registrada ni avalada por el CONEVAL, lo cual no le resta validez y relevancia

<sup>16</sup> De acuerdo con el glosario del CONEVAL se entiende por Evaluación de Diseño: Análisis de la consistencia y lógica interna de los programas; Evaluación de Consistencia y Resultados: Diagnóstico de la capacidad institucional para alcanzar resultados; Evaluación de Procesos: Análisis de los procesos operativos y su contribución al Propósito del programa; Evaluación Específica de Desempeño: Valoración sintética de la información del programa contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); Evaluación de

establece la realización de la misma en una temporalidad definida. Esto llama la atención en virtud de que en todos los casos se relaciona la intervención gubernamental con la mejora de resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Las evaluaciones practicadas a estos programas son las siguientes:

**Cuadro 4. Evaluaciones externas a los Programas Enciclomedia, HDT y PIAD**

Programa	Tipo de evaluación	Año	Evaluador
Enciclomedia	Diseño, Consistencia y Resultados <i>esperados</i>	2005-2006	Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard
	Diseño, Consistencia y Resultados	2007 - 2008	FLACSO México
Habilidades Digitales para Todos	Diseño	2009	Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) CÍVICUS, Consultores en Gestión Pública y Social, S.C.
	Específica de desempeño	2011	
	Consistencia y Resultados	2012	Tecnológico de Monterrey
Programa Inclusión y Alfabetización Digital	Diseño	2013	Coordinación Académica de la Dirección General Adjunta de Informática Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica

Fuente. elaboración propia con información de la página *web* de la SEP y del CONEVAL, 2016.

La forma en que se enuncian los objetivos de los tres programas en análisis, hacen referencia a un problema público nacional, como lo es la calidad de la educación primaria y mejores aprendizajes; sin embargo, al revisar con detenimiento las Matrices de Indicadores para Resultados, el peso específico transita de considerar la relación de TIC con aprendizajes, cobertura y gestión escolar como un tema estratégico con necesidad y posibilidades de ser medido (evaluado) a **ubicar como estratégicos los indicadores de gestión que corresponden a la entrega de bienes o productos asociados con el**

---

Indicadores: Análisis de la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa; Evaluación Estratégica: Valoración de la(s) política(s) y estrategia(s) de desarrollo social; y Evaluación de Impacto: Medición de los efectos netos atribuibles al programa, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/DASR/Evaluaciones/GLOSARIO.pdf>

**programa:** equipos de cómputo, aulas telemáticas, *tablets* o *laptops* indicando los porcentajes programados para el año de referencia.

Este asunto no es menor si se toma en consideración que Enciclomedia fue uno de los programas centrales de la administración federal de 2000-2006, al cual se le asignaron aproximadamente 25 mil millones de pesos durante su existencia –de 2003 a 2008–; el Programa HDT de 2013-2014 ejerció casi 8 300 millones de pesos, mientras que el Programa Inclusión y Alfabetización Digital ha ejercido –entre 2013 y 2014– poco más de 2 900 millones de pesos.

Llama la atención que el tema de las TIC no haya tenido una continuidad en la política educativa entre los sexenios de 2000-2006 y 2006-2012, considerando que ambas administraciones tienen su origen partidista en el PAN y que se intentaba demostrar que la alternancia política podría producir soluciones más rápidas a los problemas nacionales como el educativo.

En la realidad, sólo se observó un continuismo y la colocación de los logros y aprendizajes de los estudiantes prácticamente (más allá del discurso de los políticos) se movió el núcleo de la política educativa a la periferia. Este tránsito se hace visible con el cambio de administración federal, y para muchos analistas fue producto de la captura de las decisiones de política educativa lograda por el SNTE que logró imponer a sus cuadros en la Subsecretaría de Educación Básica. De esta forma, lo político se impuso a la política educativa.

### ***Programa Escuelas de Calidad***

A diferencia de otros programas, el PEC destaca porque definió como su objetivo la calidad educativa, un tema ubicado en el núcleo de la política educativa, lo cual lograría a partir de apoyar la realización de diagnósticos y cursos de intervención contruidos por el director y los profesores de cada una de las escuelas en que se implementara. La calidad educativa, entonces, se centró como una tarea a desarrollarse desde la escuela.

El PEC inició en 2001 y concluyó en 2015. Es considerado una intervención gubernamental que se diseñó con una metodología mixta muy cercana al de la Política Basada en Evidencia (PBE), ya que registró la participación de funcionarios y especialistas en materia

educativa y, específicamente, en el tema de la autonomía de la gestión escolar y calidad educativa.

Se considera que su [re]diseño está influenciado de manera importante por la PBE, debido a que el mismo fue producto de la información acopiada, en la implementación, entre los diferentes actores involucrados y, mediante su análisis, transformada en evidencia sobre la evolución de indicadores educativos estratégicos: deserción, reprobación y extra edad en las escuelas en que se implementó.

Este análisis de información cuantitativa fue reforzado con la realización sistemática de seis evaluaciones entre 2001 y 2007 que tuvieron la intencionalidad de construir evidencia que permitiera la mejora del PEC, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia.

A este tipo de ejercicios de evaluación se sumaron otros (2008-2014) normados por el Sistema de Evaluación del Desempeño-Presupuesto Basado en Resultados de la SHCP y el CONEVAL, en términos de medir los resultados del programa a través del uso que se dio a los recursos públicos asignados. No obstante, la acumulación de información y su tratamiento a nivel central y en las entidades federativas se mantuvo. En algunos casos, se continuo con el análisis de la misma y su tratamiento como evidencia fue empleada para realizar mejoras en cuestiones organizacionales y operativas.

En el periodo de 2006 a 2012 se llevaron a cabo cuatro evaluaciones de impacto realizadas por Skoufias y Shapiro (2006), Murnane, Willett y Cárdenas (2006); Abreu y Santibáñez (2010) y C230 Consultores (2012), las cuales revelan que el programa ha tenido efectos positivos moderados en las tasas de aprobación o aprovechamiento, tanto en primaria como en secundaria.

Otra de las evaluaciones es la que se refiere en el texto *Aprender más y mejor* coordinado por Fernando Reimers (Reimers, 2006) en que se menciona que resultado del análisis de los datos acopiados entre escuelas primarias de organización completa en zonas urbanas que participaron en el PEC1, registraron progresos en indicadores centrales como deserción, reprobación y porcentaje de alumno en extra-edad, evolución que no se observó en planteles similares que no fueron objeto de atención por parte del programa.

Un último ejercicio es el realizado por el Centro de Estudios Educativos A.C. en 2010 a petición de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) federal, con el propósito de establecer la relación causal que pudiera hallarse entre el programa en el logro educativo (Matemáticas y Español) de estudiantes de 5º y 6º grado de primaria beneficiados y el PEC. El resultado de la evaluación indica que las escuelas en que se implementó mejoraron en estos indicadores, aunque las variaciones no pueden considerarse como estadísticamente relevantes, por lo que proponían mantener la continuidad del PEC y diseñar nuevas evaluaciones de impacto que dieran seguimiento a los resultados encontrados en los anteriores ejercicios.

En relación con la investigación desarrolladas por el CEE, destaca que en el informe se menciona que se realizarían ejercicios subsecuentes orientados a establecer una relación de causalidad directa entre el PEC y mejores resultados en los indicadores de reprobación y deserción, así en el logro educativo medido por la prueba ENLACE en los alumnos de las escuelas beneficiarias de esta intervención estatal. Sin embargo, no se logró conocer la existencia de dicha continuidad.

En este sentido, de acuerdo con el modelo propuesto en la presente investigación, se destaca que **no se registró** –como ocurrió con otros programas educativos– **desplazamiento del tema de la calidad educativa del núcleo de la política educativa hacia la periferia**. Este ejercicio de evaluación se vio reforzado por la medición sistemática de aspectos relacionados con la gestión, producción y entrega de bienes y servicios a las escuelas beneficiarias que fueron registrados en las Reglas de Operación y en la Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) registradas ante la SHCP:

**Componente 1.** Porcentaje de autoridades educativas estatales responsables de gestión en educación básica, fortalecen sus capacidades en materia de gestión educativa.

**Componente 2.** Porcentaje de recursos recibidos por las escuelas PEC para la implementación de su planeación escolar.

**Componente 3.** Porcentaje de escuelas públicas de educación básica con directivos y docentes que reciben apoyo técnico del PEC para el fortalecimiento de la Gestión Educativa (SEP, 2014).

En el Informe de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2014-2015 coordinado por el CONEVAL (CONEVAL, 2015) el objetivo de este tipo de evaluación está colocado en medir los resultados de los componentes y actividades del PEC. Del informe, para efectos de la presente investigación, destacan dos elementos:

- Reporta avances positivos en los indicadores que miden el número de escuelas atendidas y en el número de directivos y profesores capacitados en el modelo de gestión estratégica. (CONEVAL, 2015)
- En la sección de Retos y Recomendaciones el evaluador indica que “1. La MIR tuvo cambios sustantivos en 2014. Incluso algunos indicadores de servicios y gestión sólo tuvieron vigencia en 2014, lo cual dificulta realizar análisis a lo largo del tiempo y genera problemas de consistencia. Se recomienda evitar cambios constantes en los indicadores” (CONEVAL, 2015)

El diseño e implementación de la política educativa se da en contextos políticos específicos, en donde los actores modifican o no su posicionamiento e intensidad de apoyo o rechazo a la intervención estatal definida. Esta definición la hacen a partir de valorar en qué medida les puede afectar la política pública y los programas gubernamentales comprendidos en la misma.

En el libro *Innovación en la Política Educativa* (Bracho, 2009) se indica que en el caso del PEC, al haber empleado de manera parcial para su diseño los elementos de la Política Basada en Evidencia, es necesario que se considere el contexto político y social en que la misma se implementa, de ello depende en gran medida el éxito de la política educativa. Al respecto destaca: “Los programas educativos en México operan y tienen continuidad en razón del apoyo político que reciben, ya sea financiero o de mayores espacios de discrecionalidad. Éste es el caso del PEC, el cual se inserta en las estructuras estatales de educación y opera de manera descentralizada con altos niveles de coordinación con las instancias de gobierno subnacionales”.

En un sentido similar argumenta Carlos Ornelas (Guevara y Backhoff, 2015) en su artículo “La oposición a la reforma [educativa 2013]” cuando señala que los estudiosos de las reformas educativas y de las políticas públicas que derivan de estos cambios institucionales “casi nunca analizan los efectos que los opositores causan en las políticas o estrategias de

cambio. Si hay fracasos –y en la historia de las reformas educativas los fiascos rebasan con mucho a los éxitos– tienden a explicarlos conforme a la lógica del poder y los errores cometidos por los gobernantes”.

Siguiendo el modelo propuesto en esta investigación, se responsabiliza del fracaso a los gobernantes o aparato gubernamental si la política educativa falla y no a los políticos que definieron cuáles temas incluir en el núcleo de la política pública, dado que, como se ha mencionado en el presente texto, son quienes desarrollan los programas y proyectos educativos, vigilan el cumplimiento de los criterios normativos que rigen su diseño y garantizan que el uso de los recursos públicos asignados cumpla la normativa de transparencia y rendición de cuentas.

Esta asignación de responsabilidad del fracaso de la política educativa es una salida rápida que permite administrar el costo político. De existir la intencionalidad política que genere condiciones para garantizar que una intervención estatal sea eficiente y efectiva, es necesario que desde el diseño se considere (e incluso presupueste) la realización de evaluaciones de impacto, que existan sistemas que acopien información que sea analizada para transformarla en evidencia, y que ésta sea empleada para que, corresponsablemente, políticos y funcionarios gubernamentales fundamenten ajustes, rediseño o suspensión de la política educativa.

El PEC recibió financiamiento de tres fuentes: una proveniente del Banco Mundial que en total fue de 360 millones de dólares; del gobierno federal alrededor de nueve mil millones de pesos y tres mil millones de pesos de los gobiernos estatales. Como sucede en todos los casos en que el citado organismo internacional otorga financiamiento, la ejecución del mismo está sujeto a estrictas reglas entre las que se encuentran la realización de evaluaciones como condición para mantener el apoyo.

Es muy probable que la sujeción del PEC al financiamiento de un organismo internacional fuese uno de los factores –acaso externo– que permitió asegurar su continuidad y evitó que fuera objeto, como en otros programas educativos, de constantes cambios; sobre todo, **impidió que el tema de la calidad educativa saliera del núcleo de la política educativa y se colocara en la periferia como sucedió en otros casos.**

En el siguiente cuadro se muestra que el PEC, en el periodo de 2001 a 2015, mantiene como fin la calidad educativa (núcleo de la política educativa) medida en el logro de los estudiantes beneficiarios, mediante un modelo de gestión escolar. Esto es, colocó y mantuvo en el centro de la intervención del gobierno federal a la escuela y a los estudiantes.

**Cuadro 5. Evolución de la definición del indicador de Fin en la MIR del PEC. 2000-2015**

MIR 2001-2006 Indicador de Fin	MIR 2006-2012 Indicador de Fin	MIR 2013-2015 Indicador de Fin
Contribuir a mejorar el logro educativo en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica del país. Para ello, busca que las escuelas públicas de educación básica en zonas de media a muy alta marginalidad implementen un modelo de gestión escolar efectivo	Contribuir a la mejora del logro académico de los estudiantes en escuelas públicas de educación básica mediante la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica	Contribuir a la mejora del logro de aprendizaje de los estudiantes en escuelas públicas de educación básica mediante el fortalecimiento de la Gestión Educativa

Fuente. construcción propia con información de la SEP y CONEVAL

Así, la presencia de un actor internacional en el contexto de la implementación del PEC<sup>17</sup> neutralizó e impidió que, como en el caso de la política de TIC en la educación, **lo político se impusiera a la política educativa diseñada e implementada con base en el conocimiento y evidencia.**

## 7. Consideraciones y recomendaciones finales

La Reforma Educativa del 2013 y la política educativa deben llegar a las aulas para que tenga la efectividad esperada, que no es otra que lograr **que todos los mexicanos puedan ejercer su derecho humano y constitucional a una educación de calidad.**

Recientemente, la SEP dio conocer los resultados de las evaluaciones realizadas a los profesores de educación básica y normal de todo el país. El titular del ramo, Aurelio Nuño, indicó que 15.3% de los maestros, de 28 entidades que participaron en la Evaluación de

<sup>17</sup> El financiamiento externo y las reglas para su ejecución y comprobación contribuyó, además, a que los políticos y tomadores de decisiones en el gobierno federal, escucharán y trabajarán de cerca con equipos de especialistas para analizar los resultados de las evaluaciones, con el fin de usarlos en la realización de mejoras fundamentadas en evidencia.

Desempeño Docente, tuvieron resultados insuficientes; 36.2% obtuvieron una calificación suficiente; 40.5%, un resultado bueno, y 8% un resultado destacado o excelente.

Esto llama la atención particularmente en un contexto que había estado caracterizado por el señalamiento constante de que prácticamente el cuerpo docente de básica y media superior es el responsable central –no único– de los bajos resultados que México ha obtenido en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Esta percepción se produjo en la sociedad y, en consecuencia, hubo un elevado número de reclamos que exigían el Estado garantizara mejores profesores como condición necesaria para mejorar la calidad educativa.

Los datos, sin embargo, no permiten concluir de manera irrefutable que la causa fundamental del problema de la calidad educativa encuentre explicación en el perfil profesional de los profesores. Si no está donde se ha pretendido encontrar, entonces vale la pena preguntarse **qué es lo que ha evitado que la política educativa logre la eficiencia y efectividad que la sociedad espera.**

Los hallazgos de esta investigación señalan que la política educativa en el periodo 2000 - 2015 **presenta rupturas que impiden que las intervenciones gubernamentales tengan continuidad, eficacia y efectividad**, derivadas del continuismo –programático, presupuestal y financiero– y la **falta de continuidad y congruencia** de los principios nucleares de la misma (calidad, equidad, igualdad, cobertura, financiamiento y gestión escolar).

Dichas rupturas se registran cada sexenio y los políticos que logran ejercer legal y legítimamente el poder público, aseguran que el fracaso de la política educativa es responsabilidad del gobierno que les precede, no importando que sea del mismo partido político.

En ningún momento se reconoce que el fracaso se debe a malas decisiones de los políticos que son los que determinan los problemas públicos que integran la agenda gubernamental; ellos deciden cuáles programas ingresan o salen de la agenda estratégica y establecen la cantidad de recursos públicos que se les asignan con la intencionalidad, al menos en el discurso, de solucionar las situaciones socialmente indeseables.

Las rupturas también se registran en lapsos más cortos. En algunas ocasiones los programas comprendidos en la política pública son objeto de transformaciones radicales o suspensión definitiva saliendo de la agenda gubernamental y del presupuesto. Esto puede deberse, entre otras, a las razones siguientes:

- Los resultados de las evaluaciones de desempeño pueden ser interpretados como lejanos de los efectos esperados por el decisor gubernamental con capacidad de veto.
- La intervención gubernamental deja de recibir el respaldo los actores políticos que la impulsaron, incluso desde su creación.
- Su cancelación tiene el propósito de evitar el costo político de malos resultados, argumentando que precisamente la medida está orientada a impedir la ineficiencia en el uso del recurso público.

A la ruptura longitudinal hay que agregar la ruptura transversal. Ésta se produce cuando la decisión de los políticos y la implementación de los programas inscritos en la política educativa llegan a la escuela. Esto produce que la comunidad escolar se movilice: los directivos, profesores y estudiantes transforman la práctica escolar, la organización de la escuela, el trabajo administrativo, el trabajo en el aula para responder a las instrucciones de un sistema educativo que se caracteriza por vertical y prácticamente recentralizado.

Si no se concluye la adaptación y adecuaciones necesarias, la comunidad escolar tiene que hacer frente a cambios sustantivos de los programas que se implementaban, a su cancelación y a nuevas acciones gubernamentales lo que les obliga a reiniciar el proceso de conocimiento, valoración y adaptación individual y colectiva para enfrentar los nuevos retos y desafíos de las decisiones tomadas a nivel central, generalmente, sin el respaldo de un análisis de evidencia.

En esta ruptura la escuela tampoco ha sido considerada como un espacio en que se produce información cuantitativa y cualitativa que se analiza transformándose en evidencia, conocimiento y aprendizaje que puede fundamentar la viabilidad y factibilidad, con pertinencia, de la política educativa; se le ha visto, en cambio, como un espacio receptor y ejecutor de decisiones y no como sujeto de transformación.

Los resultados de la política educativa, medidos por pruebas estandarizadas como PISA (inició en 2000) o ENLACE (2005), dan cuenta de que a lo largo de 15 años que comprende este estudio, la política educativa no alcanzó los objetivos y metas que los políticos han venido comprometiendo a lo largo de este periodo. El sistema educativo no ha sido capaz de resolver los problemas que desde el 2000 fueron colocados en el núcleo de la política pública (señalados en apartados iniciales de este documento): cobertura, calidad, equidad, abandono y reprobación.

Como se dijo líneas arriba, los resultados de la evaluación docente demuestran que la causa de los resultados de la política educativa no es el perfil académico-profesional de los profesores y que se ubica en la forma en que se ha definido en estos tres lustros analizados.

Vale la pena tomar en cuenta la experiencia internacional. El estudio “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos” de Michael Barber, Chinezi Chijioke y Mona Mourshed (PREAL, 2012), contiene información y análisis relevantes acerca de la evaluación realizada a 15 sistemas educativos en todo el mundo que lograron mejoras significativas en el logro y aprendizajes de sus estudiantes en un periodo de seis años.

A continuación, pueden verse las estrategias de mejora aplicadas en los sistemas educativos analizados por Barber y colegas, para subir un nivel de desempeño de acuerdo con la prueba PISA. Primero se indica el tránsito de etapa y enseguida el conjunto de intervenciones que se da en cada una de ellas:

- *De regular a bueno.* Se concentran en consolidar las bases del sistema, incluye producir datos de desempeño de alta calidad, garantizar la rendición de cuentas y crear modelos adecuados de financiamiento, estructura de organización y pedagogía.
- *De bueno a muy bueno.* Se centran en lograr que la docencia y la dirección de escuelas sean consideradas una profesión.
- *De muy bueno a excelente.* Llevan la mejora desde el centro a las propias escuelas; el foco está puesto en la introducción del aprendizaje entre pares.

Si bien el sistema educativo de México no fue considerado en el estudio, las variables construidas y empleadas permiten identificar cuáles de las mismas se han desarrollado y empleado en nuestro país como parte de la política educativa: el Sistema Educativo Nacional emplea una mezcla de las intervenciones de tres diferentes trayectos de mejora.

Así, puede observarse, por ejemplo, que, del tránsito *De regular a bueno*, en la estrategia *Dar motivación y una estructura a los docentes con baja capacitación*, se ha realizado la acción de entregar materiales de enseñanza preparados (libro de docente de educación básica), así como también de la estrategia *Lograr que todas las escuelas alcancen un nivel mínimo de calidad* se ha realizado la acción *mejora de la infraestructura de las escuelas* (escuelas al 100) y *suministro de textos escolares* (libros de texto gratuitos); y del tránsito *bueno a muy bueno*, en la estrategia *Aumentar el calibre de los docentes y directores existentes*, se ha realizado la acción de requisitos de Programas de capacitación de docentes en servicio (PROFORDEMS y PROFORDIR).

En cuanto a las seis estrategias transversales: 1) revisar el plan de estudios y los estándares; 2) revisar la estructura de recompensas y remuneraciones; 3) desarrollar las capacidades técnicas de los docentes y directores en general, a través de capacitación en grupo o en cascada; 4) evaluar el aprendizaje de los alumnos; 5) usar los datos de los estudiantes para orientar la clase, y 6) crear documentos de políticas y leyes de educación; prácticamente se han implementado todas.

Sin embargo, el propio estudio señala que los sistemas en vías de mejora han asegurado mantener la integridad de las intervenciones –ejecutándolas, incluso, al pie de la letra– lo cual no ha sucedido en nuestro país debido al continuismo en la política educativa.

Por ello, la **hipótesis de intervención** que deriva de estos hallazgos es que, si el Estado mexicano tiene la intencionalidad de garantizar una educación de calidad, es necesario, entre otras, las siguientes acciones:

- Colocar al aula y a los estudiantes en el centro de la política educativa y de los programas inscritos en la misma

- Garantizar la realización de evaluaciones de impacto que midan los resultados en la mitigación, solución o erradicación de los problemas que se encuentran en el núcleo de la política educativa: calidad, equidad, igualdad
- Considerar la escuela y a su comunidad como sujetos con capacidad para producir información y evidencia cuantitativa y cualitativa, sólida y útil para fundamentar ajustes, modificaciones y cancelaciones de programas inscritos en la política pública
- Considerar el uso de la evaluación múltiple como un modelo para medir los resultados e impactos de la política educativa que se diseña e implementa en un sistema educativo complejo, y contextos en que se registra una dinámica interacción e interdependencia de gran cantidad de actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Evitar que lo político siga determinando, sin evidencia, la política educativa. De no hacerlo se seguirán presentando rupturas y se impedirá dar continuidad a las intervenciones gubernamentales, manteniendo el continuismo como su característica central.

En este marco destaca las acciones orientadas a construir directrices para la mejora de la educación, considerando a la directriz como un principio que provee orientación. Se construye con base en evidencia y apoya la toma de decisiones informada. Es una norma técnica en tanto que las acciones establecidas para su ejecución se consideran idóneas y eficaces para realizar los fines deseados. Además de ser un elemento articulador entre los resultados de las acciones de evaluación que se desarrollan en el marco del SNEE y la mejora de la Política Nacional de Educación (INEE, 2015).

Debido a que las directrices no tienen un carácter vinculante y en consecuencia los actores que integran el SNEE no están obligados normativamente a su observancia, es necesario que el INEE **considere el anclaje de estas orientaciones técnicas a instrumentos que sí tengan un carácter vinculante** –como pudiera ser el caso de los lineamientos– o bien que su uso quede incorporado en los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) en tanto éstos son documentos y ejercicios que involucran y establecen obligaciones para casi todos los actores del SNEE.

El INEE responde a sus responsabilidades institucionales y normativas de hacer públicos los hallazgos de las evaluaciones y de construir el andamiaje técnico, normativo e institucional

que permita “contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y por los particulares” (Ley del INEE, artículos 10 y 11). Sin embargo, conviene precisar que no es su responsabilidad el diseño de la política educativa; en cambio sí lo es señalar que se requieren cambios de fondo al proceso de construcción de la política educativa.

En este sentido, es importante iniciar la discusión sobre la necesidad de **una entidad pública autónoma y confiable que sea rector del diseño de la política educativa**, que no se encuentre sujeto a decisiones de lo político sino de lo técnico y que actúe con visión de mediano y largo plazo. Para ello, se requieren impulsar:

- Cambios constitucionales con el objeto de crear este organismo autónomo e independiente del gobierno federal que se encargue del diseño de la política pública educativa con una visión prospectiva.
- Promover cambios constitucionales orientados a garantizar que las reformas estructurales y políticas públicas no se modifiquen por el cambio de administración gubernamental, o por las presiones de los políticos.

Por último, otro de los hallazgos observados muestra que del universo de políticas, programas, proyectos, acciones y estrategias en materia educativa, sus modificaciones a lo largo del tiempo y los ajustes a las reglas de operación observados, se aprecia que su **alineamiento responde más la lógica de articulación administrativa–programática** con los objetivos que se establecen en el PND, el Programa Sectorial y el PEF –por Ramo y Estrategia Programática– en lugar de **resolver o mitigar los problemas educativos**.

Como se indicó, esta lógica ha dado lugar a que se coloque **el foco de la planeación en el logro de metas e indicadores de gestión y no en la consecución de metas e indicadores estratégicos**, cuidando que se otorguen los productos o servicios comprometidos en la cantidad y tiempo programados, y dejando en segundo plano el grado en que han impactado positivamente en las condiciones de vida de la población en un tiempo determinado. Asimismo, las evaluaciones realizadas responden a esta lógica “administrativa”.

## Anexos

### Anexo 1.

#### Nota sobre la evaluación que realiza el CONEVAL

El modelo de evaluación implementado por el CONEVAL se ha centrado en la medición del desempeño de los programas presupuestarios, con una tendencia hacia la valoración de la eficiencia de los mismos y la rendición de cuentas; dejando de lado la evaluación de otro tipo de criterios.

Puede evaluar aquellos programas y acciones de desarrollo social que son atribución de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y están alineados con alguno de los derechos sociales (alimentación, educación, no discriminación, salud, seguridad social, trabajo, medio ambiente y vivienda) o con las dimensiones de bienestar económico establecidas en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

La evaluación de la Política de Desarrollo Social (PDS) se realiza con base en los indicadores que se establecen en el PND, a los que las dependencias deben alinear sus objetivos estratégicos. Además de esos indicadores, el CONEVAL considera a la medición multidimensional de la pobreza como una herramienta esencial para su evaluación.

El CONEVAL implementa la Evaluación de la PDS mediante tres productos: 1) Informes de Evaluación de la Política Social en México, los cuales cuentan con informes específicos por derecho social (entre ellos se encuentra uno en materia de rezago educativo); 2) las evaluaciones estratégicas, y 3) las evaluaciones integrales

La información disponible sobre evaluaciones realizadas (2007-2012) permite identificar que se han realizado 913 ejercicios en los que el CONEVAL ha coordinado o participado. Todos ellos corresponden a alguno de los siguientes nueve tipos de evaluación:

- *De diseño* Es una evaluación que se aplica a un programa nuevo, en el primer año de operación, o en aquellos que tuvieron modificaciones sustanciales<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> CONEVAL, Lineamientos Generales de Evaluación, título primero, capítulo único, numeral XI.

- *De consistencia y resultados.* Se trata de una evaluación que permite obtener un diagnóstico acerca de la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas hacia resultados.<sup>19</sup>
- *De procesos.* Con esta evaluación se analiza, mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión.<sup>20</sup>
- *De impacto.* Con estas evaluaciones se identifica el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.<sup>21</sup>
- *Específicas (específicas de desempeño).* Se trata de aquellas evaluaciones que se realizan mediante trabajo de gabinete y de campo.<sup>22</sup>
- *Estratégicas.* Son las evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.<sup>23</sup>
- *Complementarias.* Este tipo de evaluación es opcional y se solicita de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el PAE, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño. Para su ejecución el CONEVAL debe de dar previamente su opinión.<sup>24</sup>
- *Integrales.* Estas evaluaciones fueron concebidas con el propósito de contar con una valoración general del desempeño de los programas y contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas y de facilitar una visión de la interacción que existe entre

---

<sup>19</sup> Dentro de sus objetivos principales se encuentran el análisis del diseño de los programas con base en la matriz de indicadores para resultados, la obtención de información relevante con respecto a la operación, planeación estratégica y cobertura de los programas, y sobre la percepción de los beneficiarios de los programas y los resultados que han obtenido, en *Evaluación de Programas Sociales. Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007-2008: los cinco mejores informes de evaluación*. Consultado el 23 de octubre de 2013, en [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Buenas\\_Practicas/Mejores\\_5\\_2007-2008.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Buenas_Practicas/Mejores_5_2007-2008.aspx)

<sup>20</sup> CONEVAL, Lineamientos Generales de Evaluación, título tercero, capítulo primero, I inciso C.

<sup>21</sup> CONEVAL, Lineamientos Generales de Evaluación, título tercero, capítulo primero, I inciso D.

<sup>22</sup> CONEVAL, Lineamientos Generales de Evaluación, título tercero, capítulo primero, I inciso E.

<sup>23</sup> CONEVAL, Lineamientos Generales de Evaluación, título tercero, capítulo primero, II

<sup>24</sup> CONEVAL, Lineamientos Generales de Evaluación, título tercero, capítulo quinto, artículo vigésimo cuarto.

distintos programas sociales federales, en temas como salud, asistencia social, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena y vivienda, entre otros.<sup>25</sup>

En el siguiente cuadro se muestran, por tipo y año, las evaluaciones en las que ha participado –o coordinado– el CONEVAL:

Evaluaciones CONEVAL 2007- 2012							
TIPO DE EVALUACION	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL POR EVALUACION
DISEÑO	14	22	32	20	43	11	142
CONSISTENCIA Y RESULTADOS	106				140		246
PROCESOS			5	6	4	1	16
IMPACTO	1	2	6	1	1	1	12
ESTRATÉGICA	2	1	1	2		2	8
INTEGRAL			19	21			40
COMPLEMENTARIA	1	14	11	5	9		40
ESPECÍFICA	6	2	8	1	1		18
ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO*		131	127	133			391
<b>TOTAL POR AÑO</b>	<b>130</b>	<b>172</b>	<b>209</b>	<b>189</b>	<b>198</b>	<b>15</b>	<b>913</b>

\* Se contabilizaron los informes completos, no se suman los informes ejecutivos ni la opinión de la dependencia.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de trabajo del CONEVAL. Archivo Evaluaciones\_Integrada\_FINAL\_13.xls

De lo anterior puede apreciarse que las evaluaciones más utilizadas son las de *consistencia y resultados* (246), así como las *específicas de desempeño* (391 de las cuales 353 cuentan con un documento respecto de la posición institucional de la dependencia o programa correspondiente).

En el otro extremo, las evaluaciones menos utilizadas en el periodo son las *estratégicas* (6); de *impacto* (12); de *procesos* (16) y *específicas* (18). Mientras que las evaluaciones integrales han sido 40, al igual que las complementarias. Con respecto a la frecuencia en el uso de cada tipo de evaluación, se puede señalar que: sólo en dos años se tienen registradas evaluaciones de *consistencia y resultados* (2007 y 2011); por su parte, evaluaciones integrales sólo se han realizado en 2009 y 2010. Durante tres años se hicieron

<sup>25</sup> CONEVAL, Evaluaciones Integrales del Desempeño, [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones\\_Programas/Evaluacion\\_Integral\\_Desempeno/Evaluacion\\_IDesempe%c3%b1o.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Integral_Desempeno/Evaluacion_IDesempe%c3%b1o.aspx), consultado el 23 de octubre de 2013.

evaluaciones específicas de desempeño en 2008, 2009 y 2010. Finalmente, existen dos tipos de evaluación que sí se han desarrollado cada año: se trata de las de diseño, que suman 142; mientras que las evaluaciones de impacto que se han realizado son 12.

## Anexo 2

### Reformas a la Ley General de Educación de 2000 a 2015

	Fecha de publicación en el DOF	Instrumento vinculante	Contenido
1	12-06-2000	DECRETO por el que se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 41 de la Ley General de Educación.	Reforma en materia de educación especial. Buscaba especificar los métodos y materiales necesarios para la integración de los menores de edad con discapacidades a los planteles de educación básica regular
2	30-12-2002	DECRETO por el que se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación.	Establece la obligación del Estado de destinar al gasto en educación pública y en los servicios educativos no menor a 8% del PIB del país, destinando de este monto al menos 1% a la investigación científica y el desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.
3		DECRETO por el que se reforman, la fracción XI del artículo 7 y el párrafo tercero del artículo 48 de la Ley General de Educación.	Se establece como parte fundamental de la educación la ciencia ambiental y el desarrollo sustentable, así como la valoración de la protección y conservación del medio ambiente y el estudio de los ecosistemas.
4	13-03-2003	DECRETO por el que se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV, del artículo 7o. de la Ley General de Educación.	Se establece el respeto de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y el acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.
5	10-12-2004	DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de educación preescolar.	Se incluye la educación preescolar obligatoria dentro de la educación básica, así como la obligación de la autoridad educativa de determinar los planes y programas de estudio, el calendario y los materiales de preescolar.
6	04-01-2005	DECRETO por el que se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación.	Incluye que en la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.

7	02-06-2006	DECRETO por el que se reforma el Artículo 43 de la Ley General de Educación.	Se reforma el texto para especificar que la educación para adultos será sólo para primaria y secundaria.
8		DECRETO por el que se adicionan una fracción XIII al Artículo 7 y una fracción XI, pasando la actual a ser fracción XII, al Artículo 14 de la Ley General de Educación.	Fomentar los valores y principios del cooperativismo, las prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares.
9	20-06-2006	DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 65 de la Ley General de Educación.	Se incluye la edad mínima para ingresar al nivel preescolar y al nivel primaria.
10	22-06-2006	DECRETO por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley General de Educación.	Se obliga al gobierno de cada entidad federativa a publicar en su diario oficial, los recursos que la Federación le transfiera para la prestación de los servicios educativos en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar.
11	02-11-2007	DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 10, 11 y 48 de la Ley General de Educación.	Se explicita la nueva constitución del sistema educativo nacional, el Consejo Nacional Técnico de la Educación así como los estatales, como órganos de consulta de las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia y sus funciones.
12	17-06-2008	DECRETO por el que se reforma la fracción VI del artículo 7 de la Ley General de Educación.	Estipula promover el desarrollo de una cultura por la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones.
13	15-07-2008	DECRETO por el que se reforma la fracción X del artículo 7o. de la Ley General de Educación.	Se incluye propiciar el rechazo a las adicciones, fomentando el conocimiento de sus causas, riesgos y consecuencias.
14		DECRETO por el que se adiciona la fracción XIV al artículo 7o. de la Ley General de Educación.	Propicia el fomento a la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.
15	17-04-2009	DECRETO por el que se adicionan las fracciones XIII, XIV y XV al artículo 75 y una fracción III al artículo 76 de la Ley General de Educación.	Se incluyen otras infracciones y sanciones para quienes prestan servicios educativos.
16		DECRETO por el que se adiciona la fracción XIV Bis al artículo 7o. y la fracción X	Se integra la promoción y fomento de la lectura y el libro.

		al artículo 14 de la Ley General de Educación.	
<b>17</b>		DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación (artículos 2o., segundo párrafo; 8o., primer párrafo; 32, segundo párrafo; 33, fracciones IV y VIII y 41, primer párrafo; se adicionan los artículos 7o., con una fracción XV; 30, con un tercer párrafo; 33, con una fracción XIV y 49, con un segundo párrafo).	Establece lineamientos de atención a personas con aptitudes sobresalientes, difusión de los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes y las formas de protección con que cuentan para ejercitarlos, métodos para prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación y de violencia, programas con perspectiva de género.
<b>18</b>	22-06-2009	DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 41 de la Ley General de Educación.	Esta reforma establece los lineamientos de atención a personas con aptitudes sobresalientes.
<b>19</b>	02-07-2010	DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 21 y 33 de la Ley General de Educación, en materia de educación indígena.	Permite que los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura, como nivel mínimo de formación, participen en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español; y que las autoridades educativas atenderán de manera especial a las escuelas de comunidades indígenas, entre otras, y que se proporcionarán materiales educativos en las lenguas indígenas en donde asista mayoritariamente población indígena.
<b>20</b>	19-08-2010	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; de la Ley General de Educación; de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional relativo al ejercicio de las	Se tipifica el delito de pederastia y se establecen procedimientos de denuncia, reparación e indemnización, se busca salvaguardar y defender los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Además de las modificaciones a la Ley General de Educación se reformaron el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público ( <i>Reformas educativas en México</i> , p. 3)

		profesiones en el Distrito Federal.	
<b>21</b>	28-01-2011	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación.	Su propósito fue mejorar las condiciones generales bajo las que se presta el servicio educativo, impulsar la participación de diversos actores sociales otorgando las herramientas necesarias para mejorar la calidad, cobertura y equidad en el proceso educativo; promover que la educación propicie la cultura de la legalidad; el ejercicio responsable de la sexualidad, el establecimiento de un sistema nacional de información educativa, y el uso de recursos tecnológicos y didácticos disponibles, la formación continua de docentes, la ampliación de opciones, de formación y actualización y superación de los maestros, entre otros.
<b>22</b>	21-06-2011	DECRETO por el que se reforma la fracción IX del artículo 7 de la Ley General de Educación, en materia de educación nutricional.	Reforma para fomentar la educación en materia de nutrición y estimular la educación física y la práctica del deporte.
<b>23</b>	16-11-2011	DECRETO por el que se reforman los artículos 9o. y 14, fracción VIII de la Ley General de Educación.	Busca promover la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación y fomentar su enseñanza y divulgación.
<b>24</b>	09-04-2012	DECRETO por el que se reforma el Artículo 9o. de la Ley General de Educación.	Establece que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación inicial, especial, media superior y superior, necesarios para el desarrollo de la Nación.
<b>25</b>	10-06-2013	DECRETO por el que se reforman los artículos 3o., 4o., 9o., 37, 65 y 66; y se adicionan los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación.	Reforma en materia de educación media superior, derivada de la reforma constitucional publicada en el DOF el 9 de febrero de 2012.
<b>26</b>	11-09-2013	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación.	Reforma en materia de educación media superior, derivada de la reforma constitucional publicada en el DOF el 9 de febrero de 2012.
<b>27</b>	20-05-2014	DECRETO por el que se reforman y adicionan	En la Ley General de Educación se establece como atribución de las autoridades educativas

		diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley General de Educación y de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	federal y locales la promoción de la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y fomentar su enseñanza.
<b>28</b>	19-12-2014	DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 7o., 12 y 14 de la Ley General de Educación, en Materia de Uso y Regulación de Tecnologías en el Sistema Educativo Nacional.	Reforma en materia de uso y regulación de tecnologías en el sistema educativo nacional.
<b>29</b>	20-04-2015	DECRETO por el que se adiciona un inciso m) al artículo 70 de la Ley General de Educación.	Señala que el consejo municipal de participación social gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local las acciones que propicien el conocimiento de las actividades económicas locales preponderantes e impulsen el desarrollo integral de las comunidades.
<b>30</b>	17-12-2015	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura.	Reforma para crear la Secretaría de Cultura.

Fuente: elaboración propia, 2016.

### Anexo 3.

#### Definiciones relevantes de política pública consideradas para el análisis de los PND y PRPSEDU

Año	Definición	Autor
1972	Curso de acción o inacción	H. Hecló
1973	Una <i>modus operandi</i>	W. J. Raymond
1978	Conjunto de decisiones interrelacionadas que son tomadas por un actor político o un grupo de actores con respecto a la selección de metas y los medios para alcanzarlas, dentro de una situación específica en donde esas decisiones deberían estar, en principio, dentro del poder de esos actores	W. Jenkins
1992	Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos	Real Academia Española
1995	Expresión de racionalidad política	W. Parsons
2014 [1997]	Conjunto de planes o modo de proceder de un gobierno. Es la orientación, alcances y prioridades que él [gobierno] da a su gestión; cursos de acción gubernativa; prioridades que señala el gobierno y los planes y proyectos que formula y aplica para atenderlas	R. Borja
1998	Proceso de decisión pública que conduce (o aparenta conducir) a acciones fuera del sistema político	P. Jonh
2003	Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes	L. F. Aguilar
2004	Modos concretos en que un gobierno cumple las funciones del Estado	A. D'Angelo
	Ciertos modos constantes de proceder a los que se otorga prioridad	P. Latapí
2008	Serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originan un problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).  La respuesta del sistema político-administrativo a una situación de realidad social juzgada políticamente como inaceptable	Subirats, <i>et. al.</i>
2008	Un curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir con las finalidades que el Estado se fija	P. Flores-Crespo

Fuente: elaborado con base en Flores-Crespo, 2008, pp. 15-16.

## Anexo 4

Tabla 1. Comparativo del componente educativo en los PND

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO			
PERIODO	2001-2006	2007 - 2012	2013 - 2018
Definición de problema público educativo	<p>El PND no incluye una definición de problema público educativo.</p> <p>Más que una propuesta de PE, el PND presenta un análisis de la problemática educativa identificando áreas de oportunidad que permitan al gobierno orientar sus acciones en materia de educación.</p> <p>La propuesta incluida en este PND corresponde a un conjunto de planes o modo de proceder del gobierno (Borja, 1997) en materia de educación.</p> <p>En materia de educación incluye más políticas universales (cobertura, calidad, equidad, etcétera) que políticas focalizadas.</p>	<p>El PND no incluye una definición de problema público educativo.</p> <p>A pesar de que considera a la educación como una herramienta de desarrollo, la propuesta de PE corresponde a una serie de acciones vinculadas más con la gestión del Sistema Escolar, el impulso de la productividad y la ampliación de la cobertura, que como un componente integral de la política nacional.</p> <p>La propuesta incluida en este PND corresponde a una expresión de racionalidad política (Parsons, 1995), o a un modo concreto en que un gobierno cumple las funciones del Estado (D'Angelo, 2004).</p> <p>En materia de educación incluye más políticas universales que focalizadas (p.e.: Brindar atención educativa a niños y jóvenes indígenas).</p>	<p>El PND no incluye una definición de problema público educativo.</p> <p>El análisis discursivo permite apreciar que la educación es un componente esencial del desarrollo nacional y, en consecuencia, de la política pública.</p> <p>La propuesta incluida en este PND corresponde a la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de realidad social juzgada políticamente como inaceptable (Flores Crespo, 2008); es decir que presenta una serie de decisiones coherentes que buscan atender y resolver diversos problemas educativos, dando lugar a actos formales con un grado de obligatoriedad variable (Subirats, 2008).</p> <p>En materia de educación incluye tanto políticas universales (inclusión, equidad, igualdad de oportunidades) como focalizadas (incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad).</p>

<p>Diseño de política pública</p>	<p>Las estrategias en materia de educación que propone el PND se encuentran desagregadas en sus distintos objetivos prioritarios. A manera de síntesis, las siguientes son las que se consideran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar la cobertura.</li> <li>• Brindar servicios educativos con calidad uniforme.</li> <li>• Brindar una educación para la formación ciudadana.</li> <li>• Uso pedagógico de nuevas tecnologías.</li> <li>• Fortalecer la investigación científica y tecnológica.</li> <li>• Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior para satisfacer los requerimientos laborales.</li> </ul>	<p>Las acciones estratégicas en materia de educación que se incluyen dentro del eje 3, Igualdad de Oportunidades, son las siguientes: Atender los factores de organización educativa y asegurar la viabilidad operativa del Sistema Educativo Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevar la calidad educativa</li> <li>• Mejorar la infraestructura educativa.</li> <li>• Elevar la cobertura de la educación superior.</li> <li>• Garantizar la igualdad de oportunidades.</li> <li>• Brindar atención educativa a niños y jóvenes indígenas.</li> </ul>	<p>Las estrategias en materia de educación que propone el PND son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.</li> <li>• Ampliar el acceso a la educación básica y media superior.</li> <li>• Incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.</li> <li>• Crear nuevos servicios educativos y ampliar los existentes.</li> <li>• Articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera.</li> <li>• Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.</li> <li>• Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.</li> <li>• Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.</li> </ul>
-----------------------------------	--	--	---

Continuidad del proyecto educativo con relación al periodo anterior	No se analizó.	<p>A diferencia del PND anterior, en este se plantean acciones de corto, mediano y largo alcance desde una perspectiva más integral e integradora; no obstante, la educación se sigue percibiendo como una prestación del Estado y como estrategia complementaria de la política económica y social más que como una política pública fundamental para el desarrollo y crecimiento del país.</p> <p>El PND propuesto para este periodo analiza la inversión presupuestaria destinada a educación, elemento que no había sido considerado en que le precedió.</p>	A diferencia de los anteriores, considera a la educación como un derecho más que como un servicio que el Estado debe proporcionar a la población.
Proyección	Más que una propuesta de PE, el PND “supone una revisión amplia e integral de los objetivos, procesos, instrumentos, estructura y organización de la educación en México” (PND, 2001: 35), y aspira a que “la educación sea valorada como un bien público y, en consecuencia, que la sociedad mexicana toda se comprometa con su funcionamiento y progreso” (Gobierno de la República, 2001: 35).	El PND considera los avances realizados en el periodo anterior -por ejemplo, en materia de infraestructura educativa requerida para el nivel superior-, pero también señala algunos de los retos que enfrenta el Sistema Educativo Nacional –por ejemplo, cobertura–.	El PND considera la política educativa como un proceso de largo aliento y alcance. La educación es un proceso responsabilidad de todas y todos los mexicanos, por lo que presenta una visión a largo plazo (2025).

Fuente: elaboración propia, 2016.

**Tabla 2. Comparativo del componente educativo en los PROSEDU**

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN</b>			
<b>PERIODO</b>	<b>2001-2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
Denominación	Programa Nacional de Educación. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI	Programa Sectorial de Educación	Programa Sectorial de Educación
Diseño de política educativa	<p>El programa nacional retoma lo enunciado en el PND con respecto al papel central que debe tener la educación en las políticas públicas, considerándola más como una prioridad central del Poder Ejecutivo, como una estrategia de gobierno, que como una política nacional prioritaria.</p> <p>A pesar de que las acciones que presenta el Programa forman un corpus coherente, su articulación es débil y responde más a un conjunto de planes o modo de proceder de un gobierno (Borja, 1997), que a una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos (y no públicos) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (Subirats, <i>et. al.</i>, 2008).</p>	<p>El Programa se ajusta a los objetivos sectoriales del PND considerando a la educación como componente fundamental de la política pública nacional, pero plantea líneas de acción generales que están más vinculadas con el desarrollo social que con problemáticas educativas concretas.</p>	<p>En este Programa la educación se enuncia como una demanda social de altísima prioridad para el Estado mexicano por lo que, a diferencia de los programas anteriores, éste emana directamente de una de las cinco metas nacionales de México con Educación de Calidad, y se constituye como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos (y no públicos) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.</p> <p>Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable (Subirats, <i>et. al.</i>, 2008); es decir, como un curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y</p>

PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN			
PERIODO	2001-2006	2007 - 2012	2013 - 2018
			<p>políticos con el propósito de cumplir con las finalidades que el Estado se fija (Flores Crespo, 2008).</p> <p>En este programa se considera a la educación componente fundamental del desarrollo social.</p>
Principales líneas estratégicas en materia de educación	<p>El Programa plantea tres grandes desafíos para la atención, mejora y fortalecimiento de la educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura con equidad</li> <li>• Calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje</li> <li>• Integración y funcionamiento del sistema educativo</li> </ul> <p>Establece como objetivos particulares los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer del federalismo y la adecuación de la estructura de la SEP</li> <li>• Incrementar los recursos de que dispone el Sistema Educativo y transparente su uso</li> <li>• Perfeccionar los mecanismos de coordinación, consulta, y participación Social</li> <li>• Proponer la actualización del marco jurídico de la educación.</li> </ul>	<p>El Programa establece como líneas estratégicas las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad</li> <li>• Impulsar el desarrollo y uso de las TIC para apoyar el aprendizaje, ampliar competencias y favorecer la sociedad del conocimiento</li> <li>• Ofrecer una educación integral</li> <li>• Ofrecer servicios educativos de calidad</li> <li>• Fomentar la gestión escolar y del sistema educativo</li> </ul> <p>Estos objetivos se encuentran más estrechamente vinculados con los enunciados en el Eje 3, Igualdad de Oportunidades, del PND 2007-2012.</p>	<p>El Programa establece como líneas estratégicas las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales Educativos</li> <li>• Fortalecimiento las capacidades de gestión de las escuelas</li> <li>• Fortalecimiento de la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral</li> <li>• Fortalecimiento del principio de inclusión</li> <li>• Fortalecimiento de la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para aumentar la cobertura en distintos contextos</li> <li>• Equipamiento escolar</li> <li>• Asistencia técnica para las escuelas a fin de mejorar el logro de aprendizajes</li> </ul>

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN</b>			
<b>PERIODO</b>	<b>2001-2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional, mediante la consolidación del sistema de evaluación, el fomento de la investigación y la innovación educativa, renovados sistemas de información e indicadores, nuevas concepciones de gestión integral y mejores mecanismos de acreditación, incorporación y revalidación</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Convivencia armónica y el acceso a bienes culturales</li> <li>Evaluación para mejorar, orientar y fortalecer el sistema educativo</li> <li>Fortalecimiento de la descentralización</li> <li>Incremento en la cobertura en educación media superior, ampliar del servicio educativo y disminuir del abandono escolar en ese nivel</li> <li>Promoción del desarrollo de competencias en la educación superior para el desarrollo democrático, social y económico del país</li> <li>Impulso del uso y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación</li> <li>Impulso del desarrollo profesional</li> <li>Impulso de la práctica de la actividad física y el deporte.</li> <li>Fomento de la educación artística y cultural</li> <li>Incremento de la inversión en Investigación Científica y Desarrollo Experimental en las instituciones de educación superior y centros públicos de investigación</li> </ul>

PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN			
PERIODO	2001-2006	2007 - 2012	2013 - 2018
			<p>Todo ello enmarcado en dos estrategias transversales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratización de la productividad</li> <li>• Igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres</li> </ul>
Continuidad con el programa anterior	<p>Explícitamente el Plan señala que, si bien dará continuidad a importantes esfuerzos realizados en administraciones anteriores, existen retos que se deben enfrentar para construir una educación mejor (como la equidad, la calidad y la integración del sistema educativo), por lo que propone nuevas líneas de acción de cara a las necesidades demográficas, económicas, políticas y socioculturales de ese momento en el país.</p> <p>Como señala Martínez Rizo (2001), este Programa muestra equilibrio entre continuidad y cambio en relación con las políticas seguidas por las autoridades del sistema educativo durante los dos períodos anteriores de la administración federal (1989 a 2000) producto, al parecer, de “la prudencia a que obliga el reconocimiento</p>	<p>El Programa mantiene el énfasis en dos de los tres ejes enunciados en el plan que lo precede: integración y funcionamiento del sistema educativo y calidad educativa, añadiendo nuevos propósitos a su propuesta.</p>	<p>Este Plan reconoce los esfuerzos realizados en administraciones pasadas para ampliar la atención y cobertura; no obstante, señala que el reto sustantivo en la actualidad es alcanzar la calidad de los aprendizajes con inclusión y equidad en las oportunidades y los logros, así como llevar a la escuela al centro del sistema educativo (SEP, 2013), retomando lo que en su momento el programa 2000-2006 planteaba.</p>

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN</b>			
<b>PERIODO</b>	<b>2001-2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
	<p>de la complejidad de los cambios educativos” (Martínez, 2001: 55).</p> <p>Para ello presenta rasgos novedosos en comparación con los Programas anteriores, tales como la inclusión de subprogramas relativos a los diferentes tipos educativos y la visión del Sistema Educativo Nacional en su conjunto considerando los avances y retos que, en materia educativa enfrenta el país. Desde esa perspectiva, el Programa destaca la necesidad de ampliar el conocimiento de la realidad educativa para su mejora y fortalecimiento.</p>		
Proyección	<p>El Programa proyecta una visión deseable al 2025, por lo que establece acciones a desarrollar en el corto y mediano plazo, de cara a la construcción de “un sistema educativo [...] amplio, equitativo, flexible, dinámico, articulado y diversificado que ofrezca educación para el desarrollo integral de la población, y que sea reconocido nacional e internacionalmente por su buena calidad y por contar con mecanismos efectivos de participación de la sociedad en el desarrollo del mismo” (SEP, 2001: 11).</p> <p>Aspira a la construcción de un “Sistema Educativo Nacional, organizado en función</p>	<p>El PSE proyecta una visión de corto plazo al 2012.</p>	<p>El Programa establece metas de corto, mediano y largo plazo entre 2013 y 2022.</p>

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN</b>			
<b>PERIODO</b>	<b>2001-2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
	de los valores de equidad y calidad, ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, que constituirá el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de México” (SEP, 2001: 71); es decir que, para esa fecha, se proyecta ofrecer a toda la población una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, con gran énfasis en la articulación de los sistemas federales.		

Fuente: elaboración propia, 2016.

**Tabla 3. Análisis de los componentes de PP en los Programas de educación.**

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)</b>				
		<b>2001 - 2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
Identifica un problema público en materia de educación, y plantea estrategias para su resolución	La propuesta del Programa parte de un diagnóstico de la situación educativa nacional	<p>El Programa Nacional de Educación. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI incluye una descripción de conjunto del sistema educativo considerando aspectos como cobertura, equidad, calidad, integración, coordinación, gestión, financiamiento, evaluación, planeación y participación social, considerando la configuración histórica del sistema educativo mexicano y las transiciones del México contemporáneo de las que la educación no puede permanecer ajena.</p> <p>El análisis de las transformaciones demográficas, sociales, económicas y políticas del país permiten identificar los avances alcanzados en materia educativa, pero también los retos que se deben enfrentar para lograr un desarrollo integral, equitativo y sustentable.</p>	El Programa señala retos, más no incluye un diagnóstico particular de la problemática educativa.	A diferencia del anterior que no incluía un diagnóstico particular de la problemática educativa, este analiza una serie de problemáticas puntuales que, tras los avances en materia de cobertura, integración, gestión, y financiamiento, afectan a la calidad del sistema educativo mexicano.
	El Programa identifica problemas	El Programa Nacional de Educación parte de un diagnóstico para tener una idea clara de la	El Programa responde a las líneas estratégicas de desarrollo económico y social establecidas	

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)</b>				
		<b>2001 - 2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
	públicos en materia de educación	situación educativa que prevalece en el país, reconociendo los retos que, en materia del cambio demográfico, economía, política y desarrollo social enfrenta la educación. Algunos de estos retos son, por ejemplo: los cambios en la pirámide etaria de la población y demanda educativa en cada nivel escolar; los patrones de asentamiento de la población y la distribución de centros escolares; la demanda laboral de los jóvenes y el desarrollo de competencias para la vida y el trabajo; la cada vez más creciente participación de la mujer en el mundo laboral e inequidad educativa; la apertura comercial y la brecha en el uso y dominio de las TIC, por mencionar solo algunos.	en el PND, más no identifica problemas puntuales en materia educativa más allá de la cobertura, equidad y gestión.	
	La propuesta del Programa presenta una visión del Sistema Educativo Nacional (SEN) en su conjunto (visión sistémica)	Una de las aportaciones de este Programa es la descripción de conjunto que realiza del Sistema Educativo Nacional considerando no sólo la matrícula, el número de maestros y de escuelas que lo conforman sino, además, los esfuerzos realizados en materia de equidad, calidad e integración,	Aunque el Programa Sectorial de Educación se encuentra alineado a algunos de los objetivos del PND 2007-2012, su propuesta es más un listado de actividades que el Gobierno Federal planea llevar a cabo, que una serie de decisiones intencionalmente coherentes,	

PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)				
		2001 - 2006	2007 - 2012	2013 - 2018
		<p>coordinación y gestión del propio sistema, incluyendo el financiamiento, la descentralización, la participación social, la planeación y la evaluación.</p> <p>Además, la visión sistémica que presenta el Programa es innovadora pues desagrega los retos que enfrenta cada uno de los niveles educativos mediante la inclusión de subprogramas sectoriales.</p> <p>El Programa, en su visión al año 2025 proyecta consolidar un sistema educativo capaz de responder a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales del país, con una estructura flexible y diversificada.</p>	<p>tomadas por diferentes actores, públicos y no públicos a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (Subirats, <i>et. al.</i>, 2008).</p>	
	<p>La propuesta del Programa es el resultado de una reflexión profunda o corriente de pensamiento</p>	<p>En su segundo apartado incluye una reflexión sobre el proyecto de nación que se aspira impulsar desde la administración federal en turno relacionado con los ideales o concepciones éticas del partido en el poder. Esta concepción tiene que ver con principios como la equidad, la justicia social, la identidad</p>	<p>No se percibe de esa manera, pues el Programa parece más un listado de acciones que, en materia de educación planea llevar a cabo el Gobierno Federal, que una postura ético filosófica del tipo de nación que se busca consolidar.</p>	<p>Alineado al PND, el Programa Sectorial de Educación 2013 – 2018 afirma que “la educación es un derecho humano fundamental que debe estar al alcance de todos los mexicanos” (SEP, 2013: 23), por lo que no es</p>

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)</b>				
		<b>2001 - 2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
		<p>nacional, los valores democráticos, la participación social y el compromiso individual y colectivo con los derechos humanos</p> <p>El Programa señala que las políticas educativas, más que otras, deben basarse en un desarrollo explícito y sistemático de su fundamento en ciertas apreciaciones de la realidad y concepciones de los valores, por lo que es necesario abonar en la construcción de un pensamiento educativo que oriente la política pública (SEP, 2001: 39-40) en ese ámbito.</p> <p>El Programa propone un Enfoque Educativo para el Siglo XXI, el cual implica realizar cambios desde dos perspectivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La que se refiere a cada uno de los grandes tipos de educación</li> <li>• La que se refiere a los cambios en la gestión del sistema educativo</li> </ul>		<p>suficiente con garantizar la cobertura y el acceso, sino que es necesario que la educación sea un compromiso y tarea cotidiana y permanente de todas y todos los mexicanos. De ahí que en el capítulo II se incluyen las estrategias para mejorar la gestión del sector educativo entre las que se encuentran el enfoque de derechos humanos en los procesos de planeación y evaluación del sector educativo.</p>

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)</b>				
		<b>2001 - 2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
Define un conjunto de decisiones o acciones	El Programa establece objetivos	<p>Plantea tres objetivos de corto plazo, congruentes con el PND, considerando los tiempos que exige el cambio educativo para arrojar resultados satisfactorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzar hacia la equidad en educación</li> <li>• Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos</li> <li>• Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación</li> </ul> <p>Así como 5 objetivos particulares y 28 metas a cumplir entre 2001 y 2005, aparte de los objetivos concretos y metas de cada subprograma sectorial.</p>	<p>Plantea seis objetivos sectoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevar la calidad de la educación</li> <li>• Ampliar las oportunidades educativas para reducir la desigualdad</li> <li>• Impulsar el desarrollo y utilización de TIC para apoyar el aprendizaje y ampliar las competencias de los estudiantes</li> <li>• Ofrecer una educación integral</li> <li>• Ofrecer servicios educativos de calidad</li> <li>• Fomentar la gestión escolar</li> </ul> <p>Además, establece una serie de objetivos particulares a cada nivel educativo a partir de las 6 líneas generales previamente enunciadas.</p>	<p>Considera los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la calidad de los aprendizajes en educación básica</li> <li>• Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo</li> <li>• Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa</li> <li>• Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral</li> <li>• Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral</li> </ul>

PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)				
		2001 - 2006	2007 - 2012	2013 - 2018
				<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento</li> </ul>
	El Programa establece metas y plazos para su avance y concreción	<p>El Programa Nacional de Educación incluye un sistema de seguimiento y control basado en el Sistema Nacional de Indicadores diseñado para medir el avance del PNE considerando los siguientes rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cobertura</li> <li>Equidad</li> <li>Calidad</li> <li>Eficiencia</li> </ul> <p>No obstante, los indicadores no parecen enunciados en el texto, por lo que se presume se fueron diseñando a la par del avance de las metas.</p> <p>El programa establece, de manera general y para cada nivel educativo, una serie de metas</p>	Las metas que este Programa propone para los cinco objetivos sectoriales se concretan en la matriz de indicadores; no obstante, los propósitos particulares de cada nivel resultan una serie de aspiraciones generales que no incluyen unidades de medida ni plazos para su cumplimiento.	Plantea una serie de estrategias para cada objetivo sectorial relacionado con las metas nacionales estableciendo, para cada una de ellas, líneas de acción enmarcadas por dos grandes rutas estratégicas: la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, y la Democratización de la Productividad.

PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)				
		2001 - 2006	2007 - 2012	2013 - 2018
		progresivas y escalonada de corto plazo.		
	Las metas propuestas en el Plan/Programa son intencionalmente coherentes (secuencia lógica, articulación, continuidad)	<p>Los objetivos y metas planteados en el Programa forman un conjunto articulado que pretende avanzar tanto en el fortalecimiento y mejora del sistema educativo, como en la reorganización de la Secretaría de Educación Pública a fin de alcanzar resultados mucho más eficientes y en el logro de los aprendizajes y en la gestión del servicio educativo.</p> <p>Así, a cada objetivo le corresponden una serie de líneas de acción y metas por alcanzar. En cuanto a los indicadores, el Programa menciona su importancia valorar su avance y concreción, pero no los plantea en el texto.</p>	<p>Las metas propuestas en este Programa no responden plenamente a una secuencia articulada, sino que, en ocasiones, parecen enunciaciones que no guardan una estrecha vinculación, como en el siguiente caso:</p> <p>El punto 3 de la estrategia 1.2 del objetivo 1 plantea “identificar las necesidades de formación continua y superación profesional de los docentes para generar una oferta sistemática, pertinente, integral y equitativa orientada a la mejora de la calidad de la educación básica”, mientras que el punto 5 de la misma estrategia propone “concretar un oferta de formación continua a distancia para los profesionales de educación” sin aclarar si la identificación de las necesidades de formación incluyen la educación a distancia.</p>	<p>Como el mismo Programa lo señala, “la definición de los objetivos, estrategias y líneas de acción [...] tienen como referente el Artículo 3º Constitucional y el contenido de la Ley General de Educación” (PSE, 2013: 19) la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a otros instrumentos internacionales, y emana directamente de una de las metas nacionales del PDN 2013-2018, México con Educación de Calidad.</p>

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)</b>				
		<b>2001 - 2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
Incorpora la opinión, participación y corresponsabilidad de otros actores gubernamentales, políticos y sociales		<p>La Secretaría de Educación Pública refiere que el Programa Nacional de Educación fue el resultado de una consulta en la que participaron autoridades educativas, investigadores, especialistas, comunicadores, directores de planteles, docentes, estudiantes, padres de familia, líderes populares, representantes de organismos no gubernamentales y del sector público y el privado quienes, a través de una consulta ciudadana (que sumó un total de 8,235 propuestas), 32 foros y 64 reuniones de validación, contribuyeron a la conformación de la propuesta educativa para el periodo 2001-2006.</p> <p>En repetidas ocasiones el Programa menciona que el cambio educativo sólo puede ser posible con la participación de actores distintos al Gobierno Federal y las autoridades educativas, por lo que demanda la conjugación de esfuerzos de todos los sectores de la sociedad.</p> <p>No obstante, y después de la amplia participación social, el</p>	<p>En su sección introductoria el Programa refiere los organismos sectorizados que participarán, además de la Secretaría de Educación Pública, es su ejecución; no obstante, no se explicita cómo ni cuándo se llevará a cabo dicha colaboración.</p>	<p>El Programa enfatiza de manera reiterada que la educación es responsabilidad de todas y todos los mexicanos, y señala la necesidad de involucrar a otros actores distintos al Gobierno Federal (gobiernos estatales, INEE, investigadores, organizaciones de la sociedad civil, grupos filantrópicos, maestros, alumnos, padres de familia y la sociedad en su conjunto), como corresponsables de la mejora y fortalecimiento de la educación.</p>

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)</b>				
		<b>2001 - 2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
		Programa hace explícito la manera en que los actores distintos al Gobierno Federal participarán en su ejecución, seguimiento y evaluación.		
Las decisiones o acciones presentan cierto nivel de concreción	El Plan/Programa considera el presupuesto necesario para llevar a cabo las metas propuestas	El Programa establece que, siendo la educación una de las más altas prioridades de la política pública nacional, la inversión del Estado ponderará el mejoramiento del servicio educativo, la ciencia y tecnología, la cultura y el deporte, y los programas dirigidos a la juventud, incrementando la proporción el PIB en gasto educativo destacando que, “el gasto público destinado a la educación se asignará mediante mecanismos eficientes de distribución, que responderán a criterios de equidad y calidad, y tendrán en cuenta la evolución de los sistemas educativos estatales.” (SEP, 2001: 86).	No se considera.	El Programa plantea, como una de las estrategias transversales, la mejora de las acciones asociadas al proceso de planeación, programación y presupuesto al interior del sector y con las entidades federativas con base en la definición de objetivos, estrategias, líneas de acción, metas y actores responsables.  Asimismo plantea la necesidad de considerar fondos extraordinarios adicionales al presupuesto regular, así como la introducción de nuevos mecanismos para la asignación de recursos que permitan a las escuelas tomar sus decisiones con base en sus

PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)				
		2001 - 2006	2007 - 2012	2013 - 2018
				prioridades y necesidades particulares.
	El Plan/Programa incluye mecanismos de coordinación	El Programa destaca la atención que dará al establecimiento de mecanismos de coordinación, comunicación, consulta y participación entre las autoridades educativas estatales y la autoridad federal; entre la SEP y las instituciones educativas; entre el Sistema Educativo Nacional y los medios de comunicación, así como entre las autoridades educativas y la sociedad en general.	No se incluyen.	Programa Sectorial de Educación 2013-2018 enfatiza la corresponsabilidad del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales con respecto al quehacer educativo reiterando que, para lograr una mejor educación, se requiere del involucramiento de múltiples actores.
	El Plan/Programa considera la necesidad de un ajuste al marco jurídico para mejorar y fortalecer el SEN	El Programa prevé la adecuación del marco jurídico para el buen funcionamiento del sistema educativo, haciendo énfasis en la participación corresponsable de las entidades en la actividad normativa.  Para ello, el Programa establece como meta actualizar la Ley General de Educación.	El Programa propone algunos ajustes al marco normativo relacionados con: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La función y fortalecimiento del federalismo educativo.</li> <li>• El funcionamiento del CONAPASE.</li> <li>• La confiabilidad y objetividad de los procesos de evaluación, acreditación y certificación (40).</li> <li>• La simplificación de los procedimientos que faciliten la operación de las instituciones responsables</li> </ul>	El Programa se encuentra fundamentado en la Reforma Educativa que elevó a rango constitucional el derecho a una educación de calidad, por lo que enfatiza la necesidad de adecuar la legislación reglamentaria para adoptar nuevas políticas en materia educativa.  Este Programa, además, responde concretamente a una de las metas nacionales establecidas en

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)</b>				
		<b>2001 - 2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
			<p>de prestar servicios educativos y de los centros escolares.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La transparencia y manejo de los recursos públicos destinados a educación.</li> </ul> <p>Estos ajustes no se explican ni se detallan.</p>	<p>el PND, México con Educación de Calidad, dando cumplimiento a los artículos que coloca a la PE en el mismo nivel que las políticas económicas y sociales.</p>
	<p>El Plan/Programa incluye mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas</p>	<p>Establece como indispensable la rendición de cuentas por parte de la autoridad educativa nacional y las estatales sobre el uso de los recursos destinados a la educación, el funcionamiento de las escuelas y, de manera especial, sobre los resultados educativos. Esta rendición, señala, debe ser periódica (cuando menos, anual). Por ello el Gobierno Federal se compromete a difundir los resultados de las evaluaciones e informar a la sociedad sobre los avances en los objetivos y metas del PNE.</p>	<p>El Programa plantea una serie de indicadores para cada objetivo considerando como línea base la situación educativa en 2006 y como meta el 2012.</p>	<p>El Programa establece una línea base e indicadores para cada meta, y plantea un sistema de indicadores estableciendo una línea base, metas y periodicidad.</p>
<p>Incluye mecanismos de evaluación</p>	<p>El Plan/Programa incluye mecanismos de evaluación</p>	<p>Aunque a lo largo del texto se menciona reiteradamente la importancia de la evaluación como medio para conocer la situación de la educación nacional, para explicar</p>	<p>La evaluación es considerada un tema transversal en este Programa, y sólo se considera la necesidad de adecuar e instrumentar el Sistema</p>	<p>Además de los indicadores que se proponen, el Programa Sectorial concede una prioridad destacada a la Evaluación,</p>

<b>PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (PSE)</b>				
		<b>2001 - 2006</b>	<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2018</b>
		<p>sus avances y limitaciones, para sustentar los procesos de planeación y de toma de decisiones, y para rendir cuentas a la sociedad sobre el destino de los recursos y los resultados que se logran con su ejercicio (SEP, 2001), el Programa sólo incluye un pequeño apartado (Cómo saber si avanzamos: evaluación, seguimiento y rendición de cuentas) que señala que el mecanismo de evaluación que se utilizará para valora los avances en materia de política educativa será el Sistema Nacional de Indicadores incluido en el PND. Este Sistema evaluará aspectos como la equidad, la calidad.</p> <p>El Programa plantea la necesidad de constituir un Sistema Nacional de Evaluación Educativa que permita conocer, de mejor manera, la realidad educativa.</p>	<p>Nacional de Evaluación Educativa como herramienta para la toma de decisiones en el sistema educativo y en la escuela.</p>	<p>por lo que se propone la autonomía y fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como una nueva instancia del sistema educativo destinada a apoyarlo y fortalecerlo, a orientarlo en su esfuerzo continuo de superación (PSE, 2013: 7).</p>

Fuente: elaboración propia, 2016.

**Tabla 4. Comparativo de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. Primer quinquenio (2001-2005)**

	2001	2002	2003	2004	2005
Misión	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.
Objetivo general	Fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad. <sup>26</sup>	Transformar la organización y funcionamiento de las escuelas institucionalizando en cada centro escolar la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación a través de la reflexión colectiva para favorecer el logro de aprendizajes de todos los educandos mediante la participación	Establecer en la escuela pública de educación básica un nuevo modelo de autogestión, con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua,	Establecer en la escuela pública de educación básica un nuevo modelo de autogestión, con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua,	Instituir en las escuelas públicas de educación básica incorporadas al Programa, un modelo de autogestión enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente mediante una gestión escolar estratégica que atienda con equidad a la diversidad, a partir de un esquema de cofinanciamiento,

<sup>26</sup> Una escuela de calidad es la que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran conocimientos fundamentales y desarrollen habilidades intelectuales básicas, valores y actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida. (SEP, 2001).

	2001	2002	2003	2004	2005
		responsable de todos los integrantes de la comunidad escolar, a fin de constituirse en una escuela de calidad.	participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una Escuela de Calidad.	participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una Escuela de Calidad.	participación social y rendición de cuentas.
Objetivos específicos	<p>Promover y apoyar la transformación de la gestión escolar como un medio para el mejoramiento del servicio educativo y los resultados que los educandos.</p> <p>Capacitar a los directivos escolares para la transformación de la gestión escolar.</p> <p>Propiciar las condiciones de normalidad educativa necesarias para el funcionamiento eficaz de la escuela.</p> <p>Contribuir a la generación de una cultura de corresponsabilidad, rendición de cuentas y mejoramiento continuo.</p> <p>Contribuir a superar los rezagos en</p>	<p>Recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa.</p> <p>Crear en cada escuela una dinámica autónoma de transformación, con libertad en la toma de decisiones y responsabilidad por los resultados, como un medio para el mejoramiento del servicio educativo y los resultados de aprendizaje.</p> <p>Recuperar el conocimiento y experiencia del docente para potenciar el mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje.</p> <p>Fortalecer las capacidades de los</p>	<p>Poner a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa.</p> <p>Crear en cada escuela una dinámica autónoma con libertad en la toma de decisiones y mayor responsabilidad por los resultados.</p> <p>Fortalecer las capacidades de los directores para el ejercicio eficaz de su liderazgo académico, administrativo y social; para que coordinen el trabajo de los docentes y promuevan la evaluación interna como base para el mejoramiento de la calidad educativa.</p> <p>Recuperar el conocimiento y</p>	<p>Recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa.</p> <p>Crear en cada escuela una dinámica autónoma de transformación, con libertad en la toma de decisiones</p> <p>Procurar las condiciones necesarias para el funcionamiento eficaz de la escuela.</p> <p>Fortalecer las capacidades de los directores para que ejerzan eficazmente su liderazgo académico, administrativo y social,</p> <p>Recuperar el conocimiento y experiencia del docente para potenciar el mejoramiento de los</p>	<p>Orientar la gestión escolar al fortalecimiento de la práctica pedagógica, en función de las necesidades educativas de los alumnos identificadas por el colectivo docente de las escuelas del Programa.</p> <p>Instalar en cada escuela incorporada una dinámica de transformación de la gestión escolar, a través de la provisión de herramientas y métodos para su planeación estratégica y evaluación, con la concurrencia de las estructuras de educación básica.</p> <p>Establecer estrategias de impulso a la participación social escolar a fin de</p>

	2001	2002	2003	2004	2005
	<p>infraestructura, equipamiento y mobiliario de las escuelas primarias públicas, especialmente de las ubicadas en zonas urbanas marginadas, como una de las condiciones para el mejoramiento de la calidad de la educación.</p> <p>Incentivar la figura del cofinanciamiento educativo.</p> <p>Impulsarla un federalismo educativo fortalecido</p>	<p>directivos para que ejerzan eficazmente su liderazgo académico, administrativo y social.</p> <p>Fortalecer el papel pedagógico de los jefes de sector, supervisores y asesores técnicos.</p> <p>Favorecer la construcción de redes horizontales entre las escuelas y los sistemas educativos estatales, para el intercambio de experiencias y buenas prácticas. [se amplía con respecto al cofinanciamiento educativo y el federalismo]</p> <p>Hacer eficiente el uso de los recursos públicos mediante su administración directa por parte de la comunidad escolar.</p> <p>Propiciar las condiciones de normalidad educativa necesarias para el</p>	<p>experiencia de los docentes para potenciar el mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje.</p> <p>Fortalecer el papel pedagógico de las autoridades escolares.</p> <p>Favorecer la construcción de redes horizontales entre las escuelas para el intercambio de experiencias y buenas prácticas.</p> <p>Hacer eficiente el uso de los recursos públicos mediante la directa administración por parte de la comunidad escolar.</p> <p>Impulsar la participación social a fin de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p>Contribuir a la generación de una cultura de cofinanciamiento, corresponsabilidad y rendición de cuentas</p>	<p>procesos de enseñanza y de aprendizaje.</p> <p>Fortalecer el papel pedagógico de los jefes de sector, supervisores y asesores técnicos.</p> <p>Favorecer la construcción de redes horizontales entre las escuelas, zonas, regiones y niveles educativos, así como entre los sistemas educativos estatales, para el intercambio de experiencias y buenas prácticas.</p> <p>Hacer eficiente el uso de los recursos públicos mediante su administración directa por parte de la comunidad escolar.</p> <p>Impulsar la participación social a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar.</p> <p>Contribuir a la generación de una cultura de</p>	<p>fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p>Fortalecer mecanismos de coordinación institucional federales, estatales y municipales que promuevan políticas y acciones para la asistencia técnica y financiera, con el objeto de favorecer la capacidad de autogestión y el funcionamiento regular de las escuelas incorporadas al Programa.</p>

	2001	2002	2003	2004	2005
		<p>funcionamiento eficaz de la escuela.</p> <p>Promover la activación o reactivación de los consejos de participación social en la educación.</p> <p>Contribuir a la generación de una cultura de corresponsabilidad y rendición de cuentas.</p> <p>Fomentar la figura del cofinanciamiento educativo entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales y los sectores privado y social.</p> <p>Contribuir a superar los rezagos en infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica.</p> <p>Asegurar la articulación con otros programas prioritarios establecidos en el PNE.</p>	<p>entre los gobiernos federal, estatal, municipal, sectores privado y social.</p> <p>Hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos.</p>	<p>cofinanciamiento, corresponsabilidad y rendición de cuentas, con una relación transparente entre los gobiernos federal, estatal, municipal, sectores privado y social.</p> <p>Impulsar en cada escuela procesos sistemáticos de autoformación de los actores educativos, vía la reflexión colectiva.</p> <p>Hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos</p>	

	2001	2002	2003	2004	2005
Cobertura	Nacional.	Nacional.	Nacional.	Nacional.	Nacional.
Población objetivo	Escuelas de educación primaria (1 500).	Escuelas de educación primaria (8 000) y telesecundarias (2,000).	Escuelas públicas de todo el nivel de educación básica.	Escuelas públicas de educación básica.	Escuelas públicas de educación básica.
Beneficiarios	Entidades federativas y escuelas públicas de educación básica.	Entidades federativas y las escuelas públicas de educación básica.	Escuelas públicas de educación básica.	Escuelas públicas de educación básica.	Escuelas públicas de educación básica.
Participantes (ejecutores)	SEP Autoridad Educativa de la Entidad Federativa. Representación de la SEP en el estado. CPS (Estatad, Municipal y Escolar). Equipo Técnico Estatal Supervisores Escolares. Directores.	SEP/SEBYN/Coordinación Nacional del Programa. Autoridad Educativa Estatal/Responsables estatales de la educación básica/Responsables de los niveles de primaria y telesecundaria. CPS (Estatad, Municipal y Escolar). Coordinación General Estatal del Programa. Coordinación Académica Estatal. Mesas técnicas de nivel y personal técnico de zona y de sector. Comité Dictaminador Estatal.	SEBYN/Coordinación Nacional del Programa. Autoridad Educativa Estatal/Responsables Estatales de la Educación Básica. CPS (Estatad, Municipal y Escolar). Coordinación General Estatal del Programa. Coordinación Académica Estatal. Mesas Técnicas de Nivel y Personal Técnico de Sector y de Zona. Comité Dictaminador Estatal. Comisión Ejecutiva Estatal del Programa.	SEP/SEBYN/DGDGIE/Cordinación Nacional del Programa. Autoridad Educativa Estatal/Responsables Estatales de la Educación Básica. CPS (Estatad, Municipal y Escolar). Coordinación General Estatal del Programa. Coordinación Académica Estatal. Mesas Técnicas de Nivel y Personal Técnico de Sector y de Zona. Comité Dictaminador Estatal.	Autoridad Educativa Estatal/Responsables Estatales de la Educación Básica; Consejo Participación Social en la Educación (Estatad, Municipal y Escolar); Responsables de los niveles educativos; Coordinación General Estatal del Programa; Mesas Técnicas de Nivel, Personal Técnico de Sector y de Zona, Jefes de Sector, Supervisores y Equivalentes; Comité Dictaminador Estatal;

	2001	2002	2003	2004	2005
		<p>Comisión Ejecutiva Estatal del Programa.</p> <p>Comité Técnico del Fideicomiso Estatal.</p> <p>Jefes de sector, supervisores y equivalentes.</p> <p>Directores escolares.</p> <p>Docentes.</p> <p>CAPFCE.</p> <p>Representación de la SEP en el estado.</p>	<p>Comité Técnico del Fideicomiso Estatal.</p> <p>Jefes de sector, Supervisores y Equivalentes.</p> <p>Directores Escolares.</p> <p>Docentes.</p> <p>CAPFCE o Equivalente Estatal.</p> <p>Representación de la SEP en el estado.</p>	<p>Comisión Ejecutiva Estatal del Programa.</p> <p>Comité Técnico del Fideicomiso Estatal.</p> <p>Jefes de sector, Supervisores y Equivalentes.</p> <p>Directores Escolares.</p> <p>Docentes.</p> <p>CAPFCE o Equivalente Estatal.</p> <p>Representación de la SEP en el estado.</p>	<p>Comisión Ejecutiva Estatal del Programa;</p> <p>Instancia Estatal de Actualización;</p> <p>Comité Técnico del Fideicomiso Estatal;</p> <p>Directores Escolares y Docentes;</p> <p>CAPFCE) o Equivalente Estatal;</p> <p>Representación de la SEP en el Estado.</p>
Proceso de Operación (etapas)	<p>Convocatoria e inscripción.</p> <p>Promoción de la participación de escuelas.</p> <p>Integración de las solicitudes.</p> <p>Dictaminación y selección.</p> <p>Evaluación y seguimiento de resultados.</p>	<p>Convocatoria (emitida por cada estado).</p> <p>Solicitud de participación.</p> <p>Elaboración del proyecto escolar.</p> <p>Dictaminación e incorporación de escuelas seleccionadas.</p> <p>Evaluación y seguimiento.</p>	<p>Incorporación.</p> <p>Financiamiento.</p> <p>Formación.</p> <p>Acompañamiento.</p> <p>Evaluación.</p> <p>Comunicación.</p>	<p>Difusión.</p> <p>Promoción.</p> <p>Ejecución.</p> <p>Participación y contraloría social.</p> <p>Operación.</p>	<p>Incorporación:</p> <p>Convocatoria y la inscripción.</p> <p>Capacitación y elaboración de los PETE o equivalente y PAT.</p> <p>Dictaminación.</p> <p>Selección de escuelas</p> <p>Financiamiento.</p> <p>Formación.</p> <p>Acompañamiento.</p>

	2001	2002	2003	2004	2005
					Evaluación. Comunicación.
Proceso de ejecución	No se especifica.	No se especifica.	Formulación de los avances físico-financieros. Acta de entrega-recepción. Auditoría, control y seguimiento.	Avances físico-financieros. Acta de entrega-recepción.	Avances físico-financieros. Acta de entrega-recepción.
Apoyos (principales características)	Recursos financieros (350 millones de pesos) aportados por el Gobierno Federal (50%) y por los gobiernos estatales y municipales, así como por los sectores sociales y productivos (50%).  Se otorgarán 300 mil pesos a cada escuela como apoyo para el desarrollo de su proyecto escolar.		Recursos financieros federales.	Fondos del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (CTFECE).  Aportaciones anuales iniciales de máximo 50 mil pesos para cada escuela.	Recursos adicionales y complementarios a los que proporcionan los programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a infraestructura y operación de los planteles escolares.  Aportación anual inicial de hasta 50 mil pesos para cada escuela.
Tipo de evaluación	Interna con base en indicadores de evaluación y de gestión.	Interna con base en estándares de desempeño y externa con base en indicadores de evaluación.  Se realizarán informes anuales, y se otorgarán		Interna, mediante un informe anual, y externa con base en estándares e indicadores (de proceso y de resultados) de evaluación.	Interna y externa (con base en indicadores de resultados).

	2001	2002	2003	2004	2005
		reconocimientos a las escuelas con mejor desempeño institucional y escolar.		Se utilizarán indicadores de resultados para asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos.	
Mecanismos de transparencia	Difusión. Contraloría social.	Contraloría social		Difusión. Contraloría social.	Difusión. Contraloría. Actividades de fiscalización y auditoría por parte de la SFP, la ASF y la SCYCP.
Diferencias		Se introduce la entrega de Informes anuales  Se introduce la entrega de reconocimientos a las escuelas con mejores resultados.  El Programa incluye apoyos para Telesecundarias.		Se considera la coordinación institucional entre la SEP, el CONAFE, CONEVYT-INEA, CONAPASE y los Municipios para el seguimiento del Programa.  Se detallan los indicadores y se desagregan por proceso y resultado.	Se acotan los objetivos específicos con relación a los incluidos en las ROP anteriores.  Se prioriza la atención a escuelas que participaron en el Programa anteriormente, y a escuelas ubicadas en las zonas urbanas de media a muy alta marginación identificadas en las AGEB (Área Geoestadística Básica) de acuerdo a los índices de marginalidad urbana.

Fuente: elaboración propia, 2016

**Tabla 5. Comparativo de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. Segundo quinquenio (2006-2010)**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Misión</b>	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.
<b>Objetivo general</b>	Instituir en las escuelas públicas de educación básica incorporadas al Programa, un modelo de gestión con enfoque estratégico orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente, que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, de cofinanciamiento, de transparencia y rendición de cuentas.	Instituir en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PEC, un modelo de gestión escolar con enfoque estratégico para fortalecer su cultura organizacional y funcionamiento, orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente, que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, de cofinanciamiento, de	Instituir en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PEC, un modelo de gestión escolar con enfoque estratégico para fortalecer su cultura organizacional y funcionamiento, orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente, que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, de cofinanciamiento, de	Contribuir a mejorar el logro educativo en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa mediante la transformación de la gestión educativa.	Contribuir a mejorar el logro académico de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PEC mediante la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica.

	2006	2007	2008	2009	2010
		transparencia y rendición de cuentas	transparencia y rendición de cuentas.		
Objetivos específicos	<p>Instalar en cada escuela incorporada una dinámica de transformación de la gestión escolar, a través de la provisión de herramientas y métodos para su planeación y evaluación con enfoque estratégico, con la concurrencia de las estructuras de educación básica.</p> <p>Orientar la gestión estratégica escolar al fortalecimiento de la práctica pedagógica, en función de las necesidades educativas de los alumnos identificadas por el colectivo docente de las escuelas del Programa.</p> <p>Establecer estrategias de impulso a la participación social a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el</p>	<p>Instalar en cada escuela beneficiada una dinámica de transformación de la gestión escolar, a través de la provisión de herramientas y métodos para su planeación y evaluación con enfoque estratégico, con la concurrencia de las estructuras de educación básica.</p> <p>Orientar la gestión estratégica escolar al fortalecimiento de la práctica pedagógica, en función de las necesidades educativas de los alumnos identificadas por el colectivo docente de las escuelas del PEC.</p> <p>Establecer estrategias de impulso a la participación social a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el cofinanciamiento, la</p>	<p>Instalar en cada escuela beneficiada una dinámica de transformación de la gestión escolar, a través de la provisión de herramientas y métodos para su planeación y evaluación con enfoque estratégico, con la concurrencia de las estructuras de educación básica.</p> <p>Orientar la gestión estratégica escolar al fortalecimiento de la práctica pedagógica, en función de las necesidades educativas de los alumnos identificadas por el colectivo docente de las escuelas del PEC.</p> <p>Establecer estrategias de impulso a la participación social a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el</p>	<p>Instituir en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas, la gestión educativa estratégica para fortalecer su cultura organizacional y funcionamiento.</p> <p>Generar en cada escuela beneficiada un mecanismo de transformación de la gestión educativa, a través de la provisión de herramientas para su planeación, seguimiento y e valuación, con la concurrencia de las estructuras de educación básica.</p> <p>Orientar la gestión educativa en función de las necesidades de los alumnos, con el fin de contribuir en la mejora del logro educativo.</p> <p>Impulsar la participación social para fomentar la colaboración de la comunidad en la vida</p>	<p>Instituir en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas, la gestión educativa estratégica para fortalecer su cultura organizacional y funcionamiento.</p> <p>Generar en cada escuela beneficiada un mecanismo de transformación de la gestión educativa, a través de la provisión de herramientas para su planeación, seguimiento y evaluación, con la articulación de las estructuras de educación básica.</p> <p>Orientar la gestión educativa en función de las necesidades de los alumnos, con el fin de contribuir en la mejora del logro académico.</p> <p>Impulsar la participación social para fomentar la colaboración de la comunidad en la vida</p>

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
	<p>cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p>Fortalecer mecanismos de coordinación institucional federales, estatales y municipales que promuevan políticas y acciones para la asistencia técnica y financiera, con el objeto de favorecer la capacidad de gestión y el funcionamiento regular de las escuelas incorporadas al Programa.</p>	<p>transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p>Fortalecer mecanismos de coordinación institucional federales, estatales y municipales que promuevan proyectos de innovación destinados a crear políticas y acciones para la asistencia técnica y financiera, con el objeto de favorecer la capacidad de gestión y el funcionamiento regular de las escuelas incorporadas al PEC en un proceso de mejora continua.</p>	<p>cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p>Fortalecer mecanismos de coordinación institucional federales, estatales y municipales que promuevan proyectos de innovación destinados a crear políticas y acciones para la asistencia técnica y financiera, con el objeto de favorecer la capacidad de gestión y el funcionamiento regular de las escuelas incorporadas al PEC en un proceso de mejora continua.</p>	<p>escolar, el cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p>Generar mecanismos de coordinación y articulación institucional a nivel federal, estatal, y municipal que promuevan y financien proyectos de innovación, con el objeto de favorecer la capacidad de gestión de las escuelas beneficiadas.</p>	<p>escolar, el cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p>Generar mecanismos de coordinación y articulación institucional a nivel federal, estatal, y municipal que promuevan y financien proyectos de innovación, con el objeto de favorecer la capacidad de gestión de las escuelas beneficiadas.</p>
Cobertura	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Población objetivo	Escuelas de educación primaria. Se prioriza la atención a escuelas en situación de marginación.	Escuelas públicas de educación básica, en todos sus niveles y modalidades. Se prioriza la atención a escuelas en situación de marginación.	Escuelas públicas de educación básica de todas las modalidades de los niveles preescolar, primaria y secundaria.	Escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades.	Escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades.

	2006	2007	2008	2009	2010
Beneficiarios	Escuelas públicas de educación básica.	Escuelas públicas de educación básica.	Escuelas públicas de educación básica.	Entidades federativas y las escuelas públicas de educación básica.	Entidades federativas y las escuelas públicas de educación básica.
Participantes (ejecutores)	<p>Autoridad Educativa Estatal/Responsables Estatales de la Educación Básica;</p> <p>Consejo Estatal de Participación Social en la Educación;</p> <p>Responsables de los niveles educativos;</p> <p>Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad;</p> <p>Mesas Técnicas de Nivel, Personal Técnico de Sector y de Zona, Jefes de Sector, Supervisores, Jefes de Enseñanza o equivalentes;</p> <p>Comité Dictaminador Estatal;</p> <p>Comisión Ejecutiva Estatal del Programa;</p> <p>Instancia Estatal de Actualización;</p>	<p>Autoridad Educativa Estatal/Responsables Estatales de la Educación Básica;</p> <p>Consejo Estatal de Participación Social en la Educación;</p> <p>Responsables de los niveles educativos;</p> <p>Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad;</p> <p>Mesas Técnicas de Nivel, Personal Técnico de Sector y de Zona, Jefes de Sector, Supervisores, Jefes de Enseñanza o equivalentes;</p> <p>Comité Dictaminador Estatal;</p> <p>Comisión Ejecutiva Estatal del Programa;</p> <p>Instancia Estatal de Actualización;</p> <p>Comité Técnico del Fideicomiso Estatal;</p>	<p>Autoridad Educativa Estatal/Responsables Estatales de la Educación Básica;</p> <p>Consejo Estatal de Participación Social en la Educación;</p> <p>Responsables de los niveles educativos;</p> <p>Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad;</p> <p>Mesas Técnicas de Nivel, Personal Técnico de Sector y de Zona, Jefes de Sector, Supervisores, Jefes de Enseñanza o equivalentes;</p> <p>Comité Dictaminador Estatal;</p> <p>Comisión Ejecutiva Estatal del Programa;</p> <p>Instancia Estatal de Actualización;</p>	<p>Federales:</p> <p>SEP/SEB/Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE)/CNPEC; Comité Técnico del FNEC.</p> <p>Estatales:</p> <p>AEE, CGEPEC, Comité Técnico del FEEC, Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE).</p> <p>Municipales:</p> <p>Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (CMPSE).</p> <p>Escolares:</p> <p>Consejo Escolar de Participación Social CEPS o equivalente,</p>	<p>Federales:</p> <p>SEP/SEB/ DGDGIE/CNPEC</p> <p>CTFNEC</p> <p>Estatales:</p> <p>Autoridad Educativa Estatal: Comisión Ejecutiva Estatal del PEC, en las entidades federativas que corresponda; Consejo Estatal de Participación Social en la Educación; Coordinación General Estatal del Programa; Comité Técnico del Fideicomiso Estatal, y Comité Dictaminador Estatal</p> <p>Municipales:</p> <p>Consejo Municipal de Participación Social en la Educación.</p> <p>Escolares:</p>

	2006	2007	2008	2009	2010
	<p>Comité Técnico del Fideicomiso Estatal;</p> <p>Consejo Municipal de Participación Social en la Educación;</p> <p>Directores Escolares y Docentes;</p> <p>Consejo Escolar de Participación Social en la Educación o su equivalente;</p> <p>Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas o equivalente estatal;</p> <p>Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en el Estado.</p>	<p>Consejo Municipal de Participación Social en la Educación;</p> <p>Directores Escolares y Docentes;</p> <p>Consejo Escolar de Participación Social en la Educación o su equivalente;</p> <p>Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas o equivalente estatal;</p> <p>Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en el Estado</p>	<p>Comité Técnico del Fideicomiso Estatal;</p> <p>Consejo Municipal de Participación Social en la Educación;</p> <p>Directores Escolares y Docentes;</p> <p>Consejo Escolar de Participación Social en la Educación o su equivalente;</p> <p>Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas o equivalente estatal;</p> <p>Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en el Estado.</p>	<p>Consejo Técnico Escolar.</p>	<p>Directores o docentes a cargo de la función;</p> <p>Docentes y Consejo Escolar de Participación Social.</p>
Proceso de Operación (etapas)	<p>Incorporación.</p> <p>Financiamiento.</p> <p>Formación continua.</p> <p>Acompañamiento.</p> <p>Evaluación.</p> <p>Comunicación.</p>	<p>Difusión.</p> <p>Ejecución.</p>	<p>Difusión.</p> <p>Ejecución.</p>	<p>Incorporación.</p> <p>Financiamiento.</p> <p>Formación Continua.</p> <p>Acompañamiento.</p> <p>Evaluación.</p> <p>Comunicación.</p>	<p>Incorporación.</p> <p>Financiamiento.</p> <p>Formación Continua.</p> <p>Acompañamiento.</p> <p>Evaluación.</p> <p>Comunicación.</p>
Proceso de ejecución	<p>Avance físico y financiero.</p>		<p>Avance físico y financiero.</p>		

	2006	2007	2008	2009	2010
	Acta de entrega-recepción.		Acta de entrega-recepción.		
Apoyos (principales características)	<p>Recursos adicionales y complementarios a los que proporcionan los programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a infraestructura y operación de los planteles escolares.</p> <p>Subsidios federales.</p> <p>Aportación anual inicial de hasta 50 mil pesos por escuela.</p>	<p>Recursos son adicionales y complementarios a los que proporcionan los programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a infraestructura y operación de los planteles escolares.</p> <p>Aportación inicial, por ciclo escolar, de hasta 50 mil pesos por escuela, tomando como criterio las condiciones socioeconómicas determinadas en las AGEB y las necesidades educativas de la comunidad que atiende el centro escolar beneficiado.</p>	<p>Recursos adicionales y complementarios a los que proporcionan los programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a infraestructura y operación de los planteles escolares.</p> <p>Aportación inicial, por ciclo escolar, de hasta 50 mil pesos, tomando como criterio las condiciones socioeconómicas determinadas en las AGEB y las necesidades educativas de la comunidad que atiende el centro escolar beneficiado.</p>	<p>Apoyos técnicos y financieros.</p> <p>Aportación inicial por ciclo escolar, de hasta 50 mil pesos a cada escuela, pero excepcionalmente este apoyo podría incrementarse hasta 70 mil pesos.</p>	<p>Apoyos técnicos y financieros. Estos últimos son adicionales y complementarios a los que proporcionan los otros programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a infraestructura y operación de las escuelas públicas de educación básica.</p> <p>Se reduce al menos 4% de este programa en los gastos indirectos respecto a lo ejercido en el año anterior.</p> <p>Se financiarán dos tipos de proyectos: de innovación que permitan fortalecer la gestión institucional, así como la supervisión escolar, y de innovación de la gestión pedagógica que articulen estrategias para incrementar el logro educativo de los alumnos.</p>

	2006	2007	2008	2009	2010
					<p>Aportación inicial de hasta 50 mil pesos a cada escuela, pero excepcionalmente este apoyo podría incrementarse hasta 70 mil pesos.</p> <p>El gobierno federal incrementará proporcionalmente los apoyos que las escuelas beneficiadas logren reunir de aportaciones municipales, de padres de familia o donaciones de organizaciones sociales y privadas.</p>
Tipo de evaluación	Interna con base en indicadores de resultados, y externa.	Interna a cargo de la UPEPE, DGDGIE y CNPEC, y externa con base en el uso de indicadores de resultados	Interna a cargo de la UPEPE, DGDGIE y CNPEC, y externa con base en el uso de indicadores de resultados por cada ciclo escolar	Interna a cargo de Unidad Administrativa responsable de operar el Programa, y externa con base en indicadores de resultados asociados con el MIR.  También se propone una evaluación inicial, continua y final.	La evaluación del PEC se llevará a cabo de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y el Programa Anual de Evaluación. Para ello se utilizarán indicadores

	2006	2007	2008	2009	2010
					de desempeño asociados con el MIR.
Mecanismos de transparencia	<p>Difusión.</p> <p>Contraloría.</p> <p>Actividades de fiscalización y auditoría por parte de la SFP, la ASF y la SHCP.</p>	<p>Contraloría.</p> <p>Actividades de fiscalización y auditoría por parte de la SFP, la ASF y la SCYCP.</p>	<p>Contraloría.</p> <p>Actividades de fiscalización y auditoría por parte de la SFP, la ASF y la SCYCP.</p>	<p>Difusión.</p> <p>Contraloría.</p> <p>Actividades de fiscalización y auditoría por parte de la SFP, la ASF y la SCYCP.</p> <p>Además, cada estado será responsable de las acciones de control y vigilancia del Programa en su entidad.</p>	<p>Contraloría.</p> <p>Actividades de fiscalización y auditoría por parte de la SFP, la ASF y la SCYCP.</p>
Diferencias	<p>Se retoma la Coordinación Institucional.</p>	<p>Se prioriza la atención a la población objetivo según su grado de marginación y acceso a los servicios educativos.</p> <p>Se otorga gran peso a la coordinación institucional.</p> <p>Se detallan los estándares para la evaluación escolar dividiéndolos en: Estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social en la escuela, y en Estándares de Logro Educativo.</p>	<p>Se establecen las siguientes prioridades de atención:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escuelas ubicadas en zonas urbano marginadas de media a muy alta marginación</li> <li>2. Escuelas que atiendan estudiantes indígenas, escuelas multigrado, centros de atención múltiple que atiendan estudiantes con necesidades educativas</li> </ol>	<p>Cambia el objetivo general con relación a las ROP anteriores.</p> <p>Se priorizan escuelas que se encuentren ubicadas en zonas con población mayoritariamente indígena; con alumnos con nivel insuficiente de aprendizaje; alumnos becarios del Programa Oportunidades; con población en situación de vulnerabilidad; escuelas con alumnos con necesidades educativas especiales</p>	<p>Se establece, en el apartado 4.2.1, una focalización del programa y, en el 4.2.2, las prioridades de atención.</p> <p>Se desglosan y explican cada una de las etapas del proceso de operación del Programa.</p> <p>Se retoma el MGEE.</p>

	2006	2007	2008	2009	2010
			<p>especiales asociadas a una discapacidad.</p> <p>3. Todas las demás escuelas públicas que conforman la educación básica.</p> <p>Se establecen modalidades de distribución de recursos a las escuelas.</p> <p>Se retoma la relevancia de la coordinación institucional.</p> <p>Se incluye, por primera vez, un diagrama de flujo de la operación del Programa.</p>	<p>asociadas a una discapacidad y trastornos generalizados del desarrollo; escuelas multigrado; centros comunitarios del CONAFE, y espacios educativos ubicados en los campos de jornaleros.</p> <p>Se incluye otro tipo de apoyos, y se adoptan nuevas medidas para a asignación de recursos federales.</p> <p>Se modifica el monto de los apoyos financieros.</p> <p>Se especifica y explica cada una de las etapas del proceso de operación.</p> <p>Se propone un Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE).</p> <p>Se requiere de la construcción de un Documento Orientador del Programa (DOEDPEC), elaborado por los estados.</p>	

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
				Se modifican las Instancias de Control y Vigilancia.  Se proponen nuevos componentes para la evaluación.	

Fuente: elaboración propia, 2016.

**Tabla 6. Comparativo de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. Tercer quinquenio (2010-2015)**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Misión</b>	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.	Impulsar la cultura y ejercicio de la coparticipación, la corresponsabilidad, la planeación, la evaluación, la reflexión colectiva, y la rendición de cuentas para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica.
<b>Objetivo general</b>	Contribuir a mejorar el logro académico de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PEC mediante la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica.	Contribuir a mejorar el logro académico de los estudiantes de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PEC mediante la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica.	Contribuir a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas y zonas escolares mediante el fomento de la corresponsabilidad de la comunidad escolar en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta en la generación de condiciones que propicien la mejora del logro educativo.	Contribuir al fortalecimiento de las condiciones que favorezcan el desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, para la mejora de la calidad y equidad educativas en un marco de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.	Contribuir, en un marco de equidad y calidad, al fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar de las escuelas públicas de educación básica que participan en el Programa.
<b>Objetivos específicos</b>	Instituir en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas, la gestión educativa	Las escuelas PEC transforman su gestión escolar a través de la implementación del	Impulsar el desarrollo de la gestión escolar e institucional centrada en	Fortalecer y desarrollar el Sistema Básico de Mejora Educativa en las Escuelas participantes.	Impulsar el desarrollo de competencias técnicas de las AEL, en particular de la supervisión

	2011	2012	2013	2014	2015
	<p>estratégica para fortalecer su cultura organizacional y funcionamiento.</p> <p>Generar en cada escuela beneficiada un mecanismo de transformación de la gestión educativa, a través de la provisión de herramientas para su planeación, seguimiento y evaluación, con la articulación de las estructuras de educación básica.</p> <p>Orientar la gestión educativa en función de las necesidades de los alumnos, con el fin de contribuir en la mejora del logro académico.</p> <p>Impulsar la participación social para fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p>Generar mecanismos de coordinación y articulación institucional a</p>	<p>Modelo de Gestión Educativa Estratégica.</p>	<p>la escuela y los aprendizajes.</p> <p>Participar con las Autoridades Educativas de las entidades federativas, en la creación de condiciones institucionales que contribuyan a respaldar la toma responsable de decisiones en la escuela y zonas escolares.</p> <p>Contribuir con las Autoridades Educativas de las entidades federativas al desarrollo de competencias técnicas en materia de gestión educativa, en el contexto de las necesidades locales.</p>	<p>Fortalecer la Estrategia Local para el Desarrollo de la Educación Básica: plan de acción formulado por el Comité Técnico Local de Educación Básica con el fin de fortalecer la planeación local integrada y evaluar los avances en las metas establecidas en calidad y equidad. En esta estrategia se incluirá la Propuesta Local para el desarrollo del Programa.</p> <p>Impulsar el desarrollo de las capacidades de gestión pedagógica, escolar e institucional centrada en los aprendizajes del alumnado, con el acompañamiento cercano del SATE y la supervisión, bajo el liderazgo directivo, con la participación del alumnado, personal docente y madres y padres de familia, o tutores.</p>	<p>escolar, a fin de promover el desarrollo de la autonomía de gestión escolar de las escuelas a su cargo.</p> <p>Desarrollar las capacidades técnicas de la comunidad escolar, con énfasis en el liderazgo directivo, para el ejercicio de la autonomía de gestión de la escuela y la implementación de rutas de mejora.</p> <p>Contribuir al desarrollo de las condiciones y las prioridades educativas del Sistema Básico de Mejora Educativa en las escuelas participantes, a través del ejercicio de un sistema de gestión escolar enfocado en el logro educativo de las niñas, niños y jóvenes.</p>

	2011	2012	2013	2014	2015
	<p>nivel federal, estatal, y municipal que promuevan y financien proyectos de innovación, con el objeto de favorecer la capacidad de gestión de las escuelas beneficiadas.</p>			<p>Contribuir al desarrollo de competencias en gestión educativa de los integrantes de los Consejos Técnicos Escolares y de Zona que fortalezcan el trabajo colectivo y la toma de decisiones eficaces y responsables en la escuela en el contexto de sus necesidades.</p> <p>Fomentar la corresponsabilidad social y fortalecer las capacidades de las madres y padres de familia, o tutores, enfocada en el aprendizaje del estudiantado, la transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Diseñar mecanismos que permitan a la escuela gestionar, obtener y ejercer recursos de manera más eficiente y con menor carga administrativa.</p>	

	2011	2012	2013	2014	2015
Cobertura	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Población objetivo	Las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades.	Las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades.	Escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades; con énfasis en aquellas, de nivel primaria y secundaria con indicadores educativos desfavorables, o ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación conforme al índice determinado por el CONAPO.	Escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades	Escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y servicios educativos: inicial, especial, multigrado, indígena, migrante y telesecundaria. Podrán ser beneficiarios los Centros de Atención Múltiple (CAM), así como a los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) que proporcionen el servicio en el nivel de preescolar.
Beneficiarios	Entidades federativas y las escuelas públicas de educación básica.	Entidades federativas y las escuelas públicas de educación básica.	Entidades federativas y las escuelas públicas de educación básica.	Entidades federativas que decidan participar voluntariamente y las escuelas públicas de educación básica que se incorporen o reincorporen al Programa.	Entidades federativas y las escuelas públicas de educación básica.
Participantes (ejecutores)	Federales: SEP/SEB/ DGDGIE/CNPEC CTFNEC	CGEPEC. AEE/AFSEDF. SEP/SEB/DGDGIE/CNPEC CTFNEC.	AEE/AFSEDF. SEP/SEB/DGDGIE/CNPEC CTFNEC. Comisión Ejecutiva Estatal del PEC, en las	SEP/SEB/DGDGIE/CNPEC. AEL/Comité Técnico de Educación Básica.	SEP/SEB/DGDGIE. AEL. CTFNEC CTFEEC

	2011	2012	2013	2014	2015
	<p>Estatales:</p> <p>Autoridad Educativa Estatal: Comisión Ejecutiva Estatal del PEC, en las entidades federativas que corresponda; Consejo Estatal de Participación Social en la Educación; Coordinación General Estatal del Programa; Comité Técnico del Fideicomiso Estatal, y Comité Dictaminador Estatal</p> <p>Municipales:</p> <p>Consejo Municipal de Participación Social en la Educación.</p> <p>Escolares:</p> <p>Directores o docentes a cargo de la función; Docentes y Consejo Escolar de Participación Social.</p>	<p>Comisión Ejecutiva Estatal del PEC, en las entidades federativas que corresponda</p> <p>Consejo de Participación Social en la Educación (Estatal. Municipal y Escolar).</p> <p>Coordinación General Estatal del PEC.</p> <p>CTFEEC.</p> <p>Comité Dictaminador Estatal.</p> <p>Directores o docentes a cargo de la función.</p> <p>Docentes.</p> <p>Jefes de Sector, Supervisores o equivalentes.</p> <p>Mesas Técnicas de Nivel, Personal Técnico de Sector, de Zona y Jefes de Enseñanza.</p> <p>Instancia Estatal de Actualización.</p> <p>Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en el Estado.</p>	<p>entidades federativas que corresponda</p> <p>Consejo de Participación Social en la Educación (Estatal. Municipal y Escolar).</p> <p>Coordinación General Estatal del PEC.</p> <p>CTFEEC.</p> <p>Comité Dictaminador Estatal.</p> <p>Directores o docentes a cargo de la función.</p> <p>Docentes.</p> <p>Jefes de Sector, Supervisores o equivalentes.</p> <p>Mesas Técnicas de Nivel, Personal Técnico de Sector, de Zona y Jefes de Enseñanza.</p> <p>Instancia Estatal de Actualización.</p> <p>Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en el Estado.</p> <p>Instituto Nacional de la Infraestructura Física</p>		<p>CONAPASE</p> <p>CEPS</p>

	2011	2012	2013	2014	2015
		Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa o Equivalente Estatal.	Educativa o Equivalente Estatal.		
Proceso de Operación (etapas)	<p>Incorporación. Financiamiento. Formación continua. Acompañamiento. Evaluación. Comunicación</p> <p>En las ROP se describe cada una de estas etapas.</p>	<p>Incorporación. Financiamiento. Formación Continua. Acompañamiento. Evaluación. Comunicación.</p> <p>Las ROP describen las acciones que corresponden a cada etapa.</p>	<p>Incorporación/Reincorporación Financiamiento. Formación continua. Acompañamiento. Evaluación. Comunicación.</p>	<p>Se incluye en las ROP un flujograma sobre el proceso de operación señalando responsables, acciones y tiempos.</p>	<p>Formalización de la participación en el Programa. Proceso de selección de escuelas. Apoyo financiero. Acompañamiento, seguimiento y asistencia. Evaluación. Comunicación y difusión.</p>
Proceso de ejecución	<p>Informes Programático-Presupuestarios. Avances Físicos Financieros.</p>	<p>Contraloría Social (Participación Social). Acta de Entrega-Recepción. Informes Programático-Presupuestarios.</p>	<p>Contraloría Social. Acta de Entrega-Recepción. Informes programático-presupuestarios.</p>	<p>Avances Físicos Financieros. Acta de Entrega-Recepción.</p>	<p>Avances físicos financieros. Acta de entrega-recepción.</p>
Apoyos (principales características)	<p>Subsidios destinados al financiamiento de proyectos de innovación que permitan fortalecer la gestión institucional y la supervisión escolar; así</p>	<p>Apoyos técnicos y financieros. En el caso de los financieros, se trata de recursos adicionales y complementarios a los</p>	<p>Subsidios federales. Recursos no regularizables. Apoyos financieros o técnicos.</p>	<p>Subsidios técnicos o financieros sujetos al artículo 75 de la LFPYRH y demás disposiciones aplicables en la materia.</p>	<p>Recursos de tipo no regularizado. Subsidios sujetos a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y</p>

	2011	2012	2013	2014	2015
	<p>como para financiar el desarrollo de proyectos de innovación de la gestión pedagógica que articulen estrategias para incrementar el logro educativo de los alumnos</p> <p>Aportación inicial de hasta 50 mil pesos a cada escuela beneficiada. Excepcionalmente este monto podría incrementarse hasta 70 mil pesos.</p>	<p>que proporcionan los otros programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a infraestructura y operación de las escuelas públicas de educación básica.</p> <p>En el caso de los apoyos técnicos de trata de asesoría técnico pedagógica.</p>	<p>Aportación inicial de hasta 50 mil pesos a cada escuela</p>	<p>Recursos de carácter no regularizable.</p> <p>Se entregarán a las escuelas beneficiadas por una única ocasión, en el periodo correspondiente.</p> <p>Aportación inicial de hasta 50 mil pesos a cada escuela.</p> <p>Aportación inicial de hasta 70 mil pesos a las escuelas de nuevo ingreso o que tengan hasta cuatro ciclos escolares o menos de permanencia en el Programa y que presenten indicadores educativos desfavorables.</p>	<p>Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables en el material.</p> <p>Apoyos técnicos o financieros.</p> <p>Por cada peso que aporte el gobierno del Estado a su FEEC, como aportación local regular, la SEP/SEB por conducto de la DGDGIE aportará tres pesos al mismo.</p>
Tipo de evaluación	<p>Se llevará a cabo de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública</p>	<p>Autoevaluación inicial, evaluación continua y evaluación final por parte de la comunidad escolar.</p> <p>La Subsecretaría de Educación Básica y la Unidad Administrativa responsable de operar el Programa podrá</p>	<p>Autoevaluación inicial, evaluación continua y evaluación final por parte de la comunidad escolar.</p> <p>Evaluación interna y externa.</p>	<p>Interna y externa.</p>	<p>Anual a nivel nacional (a cargo de CONEVAL, INEE, SEB/SEPE).</p> <p>Anual a nivel local por la AEL.</p> <p>Interna, a fin de monitorear el desempeño del programa mediante indicadores</p>

	2011	2012	2013	2014	2015
	Federal y el Programa Anual de Evaluación, con base en indicadores de Desempeño en asociación con la MIR.	instrumentar un procedimiento de evaluación interna con el fin de monitorear el desempeño del Programa construyendo, para tal efecto, indicadores relacionados con sus objetivos específicos, de acuerdo con lo que establecen los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y el Programa Anual de Evaluación que corresponda.  Las ROP presentan indicadores de resultados en asociación con la MIR.			relacionados con sus objetivos específicos, y de acuerdo con lo que establece la MML.  Externa, mediante el uso de la MIR.
Mecanismos de transparencia	Actividades de revisión y auditoría a cargo de la SHCP, la SFP, la Auditoría Superior de la Federación y demás órganos fiscalizadores.	Fiscalización de los subsidios por parte de la Auditoría Superior de la Federación.	Contraloría.  Actividades de fiscalización y auditoría por parte de la SFP, la ASF y la SHCP.	Actividades de revisión y auditoría a cargo de la SHCP, la SFP, la Auditoría Superior de la Federación y demás órganos fiscalizadores.	Difusión.  Contraloría social.

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Diferencias	<p>Se establecen prioridades de atención para la población objetivo.</p> <p>Se incluye la MGEE.</p>	<p>Se reducen a uno los objetivos específicos.</p>	<p>Se establece una serie de criterios de focalización para seleccionar a los beneficiarios.</p>	<p>Se enfatiza que el Programa ponderará los apoyos a la siguiente población objetivo:</p> <p>Escuelas con bajos niveles de logro educativo, altos índices de deserción escolar y ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación conforme al índice determinado por el CONAPO y con otros indicadores educativos desfavorables.</p> <p>Escuelas ubicadas en municipios y localidades donde opera el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.</p> <p>Las ROP plantean mecanismos de coordinación con las autoridades federales, locales y municipales.</p>	<p>Se especifica la población objetivo.</p> <p>Se especifican los rubros en los que no podrán utilizarse los recursos del PEC.</p>

Fuente: elaboración propia, 2016.

## Glosario de términos

- DGIE - Dirección General de Investigación Educativa.
- CAPFCE - Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- CENDI - Centro de Desarrollo Infantil.
- CGEPEC - Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad.
- CEPSE - Consejo Estatal de Participación Social en la Educación.
- CESPSE - Consejo Escolar de Participación Social en la Educación.
- CMPSE - Consejo Municipal de Participación Social en la Educación.
- CNPEC - Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad.
- CONAFE - Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- CONAPASE - Consejo Nacional para la Participación Social en la Educación.
- CONAPO - Consejo Nacional de Población.
- CONEVYT-INEA - Consejo Nacional de Educación Para la Vida y el Trabajo-Instituto Nacional Para la Educación de los Adultos.
- CTFEEC - Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad.
- CTFNEC - Comité Técnico del Fideicomiso Fondo Nacional para Escuelas de Calidad.
- DGDGIE - Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la SEP.
- DGPP - Dirección General de Planeación y Programación, de la SEP.

- DOEDPEC - Documento Orientador Estatal de Desarrollo para el Programa Escuelas de Calidad.
- FEEC - Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad.
- FNEC - Fideicomiso Fondo Nacional para Escuelas de Calidad.
- INEE - Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEGI - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- MGEE - Modelo de Gestión Educativa Estratégica.
- MIR - Matriz para Indicadores de Resultados.
- MML - Matriz de Marco Lógico.
- PAT - Programa Anual de Trabajo.
- PEC - Programa Escuelas de Calidad.
- PEF - Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- PETE - Plan Estratégico de Transformación Escolar.
- PREFC - Programa Rector Estatal para la Formación Continua.
- SEB - Subsecretaría de Educación Básica.
- SEBYN - Secretaría de Educación Básica y Normal.
- SEP - Secretaría de Educación Pública.

### Bibliografía consultada

- Aguilar, L. F. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. 3ª Ed., México: Porrúa.
- Arellano, D. (2010). "Reformas administrativas y cambio organizacional. Hacia el efecto neto", en *Revista Mexicana de Sociología*. 72(2). 225–254.
- Bazua, F. (2010). *Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico*. México: UAM-FLACSO.
- Borja, R. (2012). *Enciclopedia de la política*. Tomo II H-Z, 4ª Ed. México: FCE.
- Bracho, T. (2001). *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad*. México: CIDE.
- Bracho, T (2009). *Innovación de la política educativa*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 154 pp.
- Carbonell, M. (2012) *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*. Disponible en: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: *Diario Oficial de la Federación*. Consultada el 20 de diciembre de 2015. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf).
- Cobb, R y C Elder (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- D`Angelo, A. (2004). *Diccionario político*. Argentina: Claridad.
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. México: UIA.

- Flores-Crespo, P., Pérez, G., Andrade G. y Saint-Martin, M. (2014). *Informe final. Proyecto: Políticas y programas educativos en México: análisis de inversión pública, líneas de convergencia y duplicidades*. Documento de Trabajo. México: INEE.
- Hecló, H. y A. Wildavsky (1975). *The Private Government of Public Money*, Londres: Macmillan.
- Jenkins W. (1978) en Howlette, M. y M. Armes (2003). *Studying public policy, Policy cycles and policy subsystems*. 2ª Ed., Canadá: Oxford University Press, p. 6.
- John, P. (1998). *Analysing public policy*. Gran Bretaña: Continuum.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.
- López, N. (2006). *Educación y desigualdad social*. Argentina: OEA/Ministerio de Educación.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IIPÉ-UNESCO.
- López, N. (2015). *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IIPÉ-UNESCO.
- Luhman, N. (1996). *Introducción a la teoría de sistemas*. México: Universidad Iberoamericana.
- Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Martínez, F. (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 27 Septiembre – Diciembre, España: OEI, pp. 35-56.

- Martinic, S. (2010). La evaluación y las reformas educativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Vol. 3 No. 3, pp. 30-43.
- Mourshed, M., Chijioke, C. y M. Barber (2012). Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo. *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, No 61, abril, Santiago de Chile: PREAL.
- Murnane, R.J., Willett J. y S. Cárdenas (2006). ¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad a mejorar la educación pública en México?”. En Reimers, F (ed). *Aprender más y mejor, políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en México 2000-2006*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak (2015, abril). Políticas públicas y capacidades institucionales. Ponencia presentada en Conferencia virtual internacional (webinar) del Centro latinoamericano de administración para el desarrollo, Buenos Aires, Argentina.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Massachussets: Edward Elgar.
- Raymond, W. J. (1973). *Dictionary of Politics*. Virginia: Brunswick.
- En Reimers, F (coord.) (2006). *Aprender más y mejor, políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en México 2000-2006*. México: Fondo de Cultura Económica, 509 pp.
- Rivera, L. y Guerra, M. (2005) Retos de la Educación preescolar obligatoria en México: La transformación del modelo de supervisión escolar. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, número 1. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55130150>
- Real Academia Española (1992). *Diccionario de la Lengua Española*. 21ª Ed., Madrid: Espasa Calpe.
- Roth, A. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- SEP (2001). Plan Nacional de Educación 2001-2006. Acciones hoy, para el México del futuro. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI. México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2001). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: DOF 03/04/2001.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=766732&fecha=03/04/2001](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766732&fecha=03/04/2001)
- SEP (2002). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: DOF 13/03/2002.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735223&fecha=13/03/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735223&fecha=13/03/2002)
- SEP (2003). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: DOF 29/08/2003.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=692317&fecha=29/08/2003](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=692317&fecha=29/08/2003)
- SEP (2004). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: DOF 12/11/2004.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=680198&fecha=12/11/2004](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=680198&fecha=12/11/2004)
- SEP (2005). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México, DOF 13/06/2005.  
[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEP/Reglas/13062005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEP/Reglas/13062005(1).pdf)
- SEP (2006). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: 23/02/2006.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2120658&fecha=23/02/2006](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2120658&fecha=23/02/2006)
- SEP (2007). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México.
- SEP (2008). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México.

- SEP (2009). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: DOF 24/12/2009.  
<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7ecc5f47-dbca-4e16-9f2c-d1a863283b61/a502.pdf>
- SEP (2010). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: 29/12/2010.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5173019&fecha=29/12/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173019&fecha=29/12/2010)
- SEP (2011). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: DOF 26/12/2011.  
[http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/326/1/images/acuerdo\\_609\\_escuelas\\_calidad.pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/326/1/images/acuerdo_609_escuelas_calidad.pdf)
- SEP (2013). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: DOF 25/02/2013.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288865&fecha=25/02/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288865&fecha=25/02/2013)
- SEP (2014). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México: DOF 28/12/2013.  
<http://basica.sep.gob.mx/ro2014/pdf/RO%20PEC%202014.pdf>
- SEP (2014). Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México; DOF 26/12/2014.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014)
- Skoufias, Emmanuel & Shapiro, Joseph. (2006). Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Nonexperimental Data. World Bank Policy Research Working Paper 4036, October 2006.  
[https://www.researchgate.net/publication/23723367\\_Evaluating\\_the\\_Impact\\_of\\_Mexico's\\_Quality\\_Schools\\_Program\\_The\\_Pitfalls\\_of\\_Using\\_Nonexperimental\\_Data](https://www.researchgate.net/publication/23723367_Evaluating_the_Impact_of_Mexico's_Quality_Schools_Program_The_Pitfalls_of_Using_Nonexperimental_Data).
- Subirats, J., Knoepfel, P., Laurrue, C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de política públicas*. España: Ariel.

*Reformas educativas en México* (2012) Observatorio de política social y derechos humanos. Disponible en:

[http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/PDF/Enlamira/2012/reformas\\_educativas\\_en\\_mexico\\_om\\_2012.pdf](http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/PDF/Enlamira/2012/reformas_educativas_en_mexico_om_2012.pdf)

<https://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049>

UNESCO (1990). Declaración mundial sobre educación para todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtien, Tailandia. Publicada por la UNESCO para la Secretaría del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. Disponible en: [http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF)



## UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA

DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN

DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS