



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE
MÉXICO**

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

**POLÍTICA EDUCATIVA EN EL MUNICIPIO DE
TECÁMAC: PROGRAMA DE ESCUELAS DE
CALIDAD 2000-2016**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

P R E S E N T A:

CARLOS CARPIO CORTES

DIRECTORA DE TESIS:

M. EN G. Y A. P. MAYRA PATRICIA PÉREZ ROMÁN

REVISORAS:

M. EN A. MARÍA DEL ROSARIO SAN MARTÍN GAMBOA

M. EN C.E.F. IMELDA CONTRERAS LOVERA

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, OCTUBRE 2018

Texcoco, México a 13 de Agosto de 2018

Asunto: Etapa de digitalización

M. EN C. VIRIDIANA BANDA ARZATE
SUBDIRECTORA ACADÉMICA DEL
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO
PRESENTE.

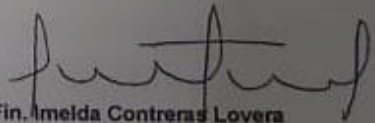
**ATN: L. EN D. ELYN RAMOS CUEVAS
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN**

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo titulado "Política educativa en el Municipio de Tecámac: Programa de Escuelas de Calidad 2000- 2016" que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta el (la) sustentante C. Carlos Carpio Cortes, con número de cuenta 1325070, se concluye que cumple con los requisitos teórico- metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo **continuar con la etapa de digitalización** del trabajo escrito.

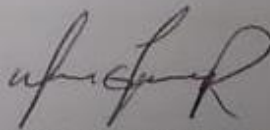
ATENTAMENTE



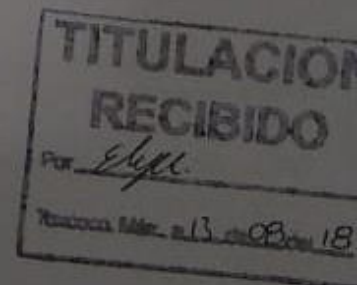
M. en A. María del Rosario San Martín Gamboa
REVISORA



M. en Fin. Imelda Contreras Lovera
REVISORA



M. en G. y A. P. Mayra Patricia Pérez Román
DIRECTORA



c.c.p. Sustentante: C. Carlos Carpio Cortes

c.c.p. Asesor de trabajo terminal: M. en G. y A. P. Mayra Patricia Pérez Román

c.c.p. Titulación. – L. en D. Elyn Ramos Cueva

***Siempre seguí la misma dirección,
la difícil, la que usa el salmón.***

Andrés Calamaro

***No escucho y sigo,
porque mucho de lo que está prohibido, me hace vivir.***

Callejeros

AGRADECIMIENTOS

Acordarte de donde saliste y que ahí siempre se puede volver

Acordarte de como llegaste y a costillas de quien.

Patricio Santos Fontanet

El presente trabajo ha requerido de mucho esfuerzo fueron prácticamente dos años y medio de grandes experiencias al tratar de elaborarlo pero finalmente aquí está el producto terminado, gracias a la contribución desinteresada de las personas que se tomaron un poco de su tiempo para leerlo y realizar las observaciones pertinentes, también otro factor importante es al apoyo moral de las personas que estuvieron en algunos momentos difíciles de mi trayectoria como politólogo en formación el cual quiero agradecer a las siguientes personas y actores:

En primer reconocer a mi alma mater la Universidad Autónoma del Estado de México que no solo me ha dado la oportunidad de formarme profesionalmente, si no me ha hecho crecer como persona, ciudadano y hombre. Mi amor hacia ti es incomparable e incondicional, siempre te voy a representar con orgullo. ¡Te amo UAEMEX!

En segundo lugar quiero agradecer a mi disciplina Ciencias Políticas y Administración Pública que al principio a pesar de ser una carrera a la cual ingresé desinteresadamente me ayudó a creer en mí, a cambiar mi cosmovisión de la vida, y sobre todo a conocer a personas maravillosas que encontré en el trayecto del estudio de la disciplina, sé que no es una tarea fácil asumir esta responsabilidad pero la desempeñaré de la mejor manera posible. ¡Con orgullo digo soy Politólogo!

Quiero agradecer a la M. en A. María del Rosario San Martín Gamboa que gracias a su gran retroalimentación me ayudó a reaccionar para poder seguir adelante en esta investigación y por supuesto por sus contribuciones a la misma.

A la M. en F. Imelda Contreras Lovera por aceptar asesorarme en el trabajo y brindarme las observaciones correspondientes.

Al Dr. en U. Melesio Rivero Hernández coordinador de la licenciatura que más allá de ser mi profesor, fue un gran interlocutor por darme sabios consejos para salir

adelante, al apoyarme en algunos proyectos fallidos dentro de la carrera y sobre todo por atender en contra de sus principios para creer en mí.

A mi amiga Alejandra que fue un actor importante en el desarrollo de mi formación, no sólo como profesional si no como ser humano por siempre apoyarme dentro y fuera de la licenciatura, una gran mujer luchona e inteligente, sobre todo te agradezco por compartir una de las mejores experiencias de tu vida, la de ser padrino de la maravillosa Camila mi adorada bebé que para mí ha sido lo mejor.

A mi hermano, amigo, confidente, mano derecha y mi futuro auxiliar técnico en la selección mexicana de fútbol Osvaldo que es de las únicas personas que puedo llamar con orgullo ¡Amigo! Por estar conmigo en los momentos difíciles y positivos de mi vida, y aconsejarme de la mejor manera.

A mi tío Rafael que a pesar de todo siempre ha sido un padre para mí.

A los directores de las instituciones educativas que me dejaron realizarles una pequeña entrevista para brindar sus grandes aportaciones a este trabajo de investigación, sobre todo a la Mtra. María del Pilar Sánchez González directora del Colegio de Bachilleres del Estado de México Plantel Tecámac II del cual digo con orgullo que soy egresado.

En general quiero agradecer a todas las personas que se cruzaron a lo largo de mi desarrollo académico dejándome experiencias positivas y grandes enseñanzas.

CDMX, México, Octubre 2018

DEDICATORIAS

Dedico este trabajo académico hoy y siempre a mi madre que me procura a cada instante posible, que gracias a su maravilloso esfuerzo me he convertido en el hombre que soy hoy en día, por tus maravillosos consejos, por enseñarme la cultura del trabajo, del pundonor, de la humildad, de la rebeldía, de la trascendencia, siempre serás mi súper heroína, mi ídolo, mi ejemplo a seguir.

¡Te amo mamá!

A mis abuelos Concepción y Rafael que siempre fueron unos segundos padres para mí, por su comprensión, amor, por enseñarme que con esfuerzo, constancia y disciplina siempre se puede salir adelante a pesar de todo, los amo muchos mis viejitos adorados.

A mi directora de tesis la profesora Paty por ser mi maestra, mi mentora, mi guía, colega y sobre todo mi amiga, gracias por tenerme paciencia, por brindarme sus sabios consejos, por ayudarme desinteresadamente, por incluirme en sus trabajos académicos, por dejarme ser su discípulo directo y sobre todo por creer en mí atentando en contra de sus principios, siempre voy a recordar el anécdota del suetercito de César Costa.

A mi patria chiquita, a ti Tecámac

CDMX, México, Octubre 2018

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo I Marco teórico | 5 |
| 1.1 Políticas Públicas | 5 |
| 1.1.1 Concepto de Políticas Públicas | 7 |
| 1.1.2 Ciclo de las Políticas Públicas | 11 |
| 1.1.3 Modelos en el diseño de Políticas Públicas | 20 |
| 1.2 Políticas Sociales | 26 |
| 1.2.2 Tipos de Política Social..... | 30 |
| Capítulo II El contexto mexicano en materia de Educación..... | 35 |
| 2.1 La Política Educativa Federal en México | 35 |
| 2.1.1 Modernización de la educación básica | 39 |
| 2.1.2 Las Reformas Educativas en México | 44 |
| 2.2 La calidad: Prioridad en la política educativa mexicana | 51 |
| 2.2.1 Concepto de Calidad | 55 |
| 2.2.2 El término de la Calidad en la educación..... | 58 |
| 2.3 Antecedentes y desarrollo del Programa de Escuelas de Calidad 2000-2016 | 64 |
| 2.3.1 Génesis del PEC | 65 |
| 2.3.2 Características del Programa de Escuelas de Calidad | 68 |
| Capítulo III Política Educativa en el Municipio de Tecámac: PEC 2000-2016..... | 71 |
| 3.1 El Programa de Escuelas de Calidad como Política Pública Educativa en el Municipio de Tecámac. | 71 |
| 3.1.1 Características sociopolíticas y educativas del Municipio de Tecámac. | 72 |
| 3.1.2 Metodología de Estudio | 77 |
| 3.2 Implementación del PEC en el Municipio de Tecámac 2000-2016..... | 80 |
| 3.2.1 Análisis del desarrollo del PEC en el Municipio de Tecámac 2000-2016..... | 81 |
| 3.2.3 PEC en Tecámac: modelo de diseño..... | 92 |
| Conclusión | 98 |
| Fuentes de Consulta | 101 |
| Anexos | 107 |

Introducción

En los últimos años la calidad de la educación se ha convertido en un aspecto constante de debate internacional, sobre todo en los países en vías de desarrollo que buscan la universalización de esta, a través de programas de mejora educativa, así como los esfuerzos multinacionales y de organismos internacionales. Uno de ellos es el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (1979) que plantea como objetivo prioritario mejorar la calidad de la educación en los países de la región.

Asimismo en el caso particular de México “en la década de los noventas se observa insuficiencia en la calidad de la educación, los sistemas educativos mostraron su incapacidad de responder a las demandas y necesidades regionales vinculadas con la globalización económica. Se encuentran brechas importantes entre necesidades del proceso de desarrollo social y económico de América Latina y la oferta de los servicios educativos” (Reyes, 2009:12). En esta década se generaron políticas como la campaña para reforzar el aprendizaje básico en las primarias y secundarias (1990) y el Acuerdo de Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB 1992), dentro de este contexto de globalización dominante se buscaba mejorar la calidad de la educación con el propósito del desarrollo nacional para insertarse a un mundo cada vez competitivo a través de la modernización.

Siguiendo la lógica anterior una de las principales políticas en esa década fue el Acuerdo de Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en el marco del proyecto de modernización económica y política del país, promovido por el gobierno salinista. Que de acuerdo con la SEP (1992) los objetivos de este programa buscaban desarrollar y fortalecer la soberanía nacional, proyectando a nivel mundial al país, con una economía nacional en crecimiento, con estabilidad, y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia.

Ya para el año 2000 llega la transición democrática en México con el arribo Vicente Fox Quezada a la presidencia de la República trajo con él ideas de innovación del sector privado aplicadas al sector público, por ende la calidad de la educación no dejó de ser un tema prioritario en su agenda. Una de las estrategias para ello fue la adopción del Programa Escuelas de Calidad (PEC) que inicia sus

operaciones en abril de 2001. “El PEC promueve la construcción de un modelo de autogestión basado en una capacidad de toma de decisiones fortalecida, un liderazgo compartido, trabajo en equipo y participación social responsable” (Castillo, 2010:18).

En este sentido el PEC trata de promover la calidad de la educación a través de proyectos escolares de autogestión incentivando la participación social de los actores involucrados, si bien es cierto que la SEP hasta el momento dentro de las reglas de este programa no menciona a ciencia cierta lo que significa calidad de la educación pero si menciona que para que una escuela cubra con los estándares de dicho concepto debe desarrollar tres rubros. “Mejorar los aprendizajes del alumnado, asegurar la retención de los educandos hasta la conclusión de sus estudios y habilidades integrales de cada persona para aprender a aprender y aprender a convivir” (PEC, 2010:3).

El PEC atiende a la población en condiciones de marginalidad urbana que se encuentren en las zonas de muy alta marginación, de alta marginación y media marginación. En el caso especial del Estado de México de acuerdo con la CONAPO (2010) tiene un bajo índice de marginación para el caso particular del Municipio de Tecámac es muy bajo. Pero también, por normatividad del PEC (2010) pueden incluir escuelas públicas de educación básica que se encuentren ubicadas en zonas de baja marginación y muy baja marginación, siempre y cuando la escuela presente un proyecto que ameriten su necesidad y la urgencia para la comunidad escolar.

Tomando en cuenta los rubros anteriores del PEC para el progreso de la calidad de la educación la propuesta de esta investigación es llevar a analizar el desarrollo del programa en el Municipio de Tecámac en los años 2000-2016 por lo cual se plantea la siguiente pregunta de investigación. ¿Cuál es el desarrollo del Programa de Escuelas de Calidad en el Municipio de Tecámac en los años 2000-2016, para identificar si las escuelas participantes cumplen con los objetivos del programa en materia de calidad de la educación? desde su ejecución hasta su último corte escolar, si bien es cierto hablar de calidad no es una tarea fácil ya que es un término que tiene origen en el sector privado y quiere ser acuñado en el ámbito público, pero reflexionar acerca de este término ayudará a comprender el modelo de política educativa que se implementó en este municipio.

Para realizar la presente investigación se planteó el siguiente objetivo general: Analizar el desarrollo del Programa de Escuelas de Calidad en el Municipio de Tecámac de los años 2000-2016, para identificar si las escuelas participantes cumplen con los objetivos del programa en materia de la calidad de la educación.

Para tratar de dar cumplimiento a lo antes señalado se formuló la siguiente hipótesis: Durante el desarrollo del Programa de Escuelas de Calidad en el Municipio de Tecámac en los años 2000-2016, las escuelas participantes no han cumplido con los objetivos en materia de calidad expuestos por las reglas de operación, es importante destacar que el concepto de calidad expuesto por algunos organismos internacionales como la OCDE debe ser atendido por dicho programa para no tergiversar el término.

La investigación llega a concluir es importante tomar en cuenta las fases de las Políticas Públicas para que no exista esa disparidad, también tratar de entender que la calidad no es un producto terminado de algún producto o un servicio, es una mejora continua o retroalimentación de cualquier institución que tenga los dos objetivos antes mencionados y eso se puede atender a través de la evaluación.

Al hablar de calidad y Políticas Públicas es muy complicado ya que no es una receta de cocina pero esta presente investigación aportó que a pesar que son dos términos que de un origen totalmente se pueden asociar a través de la evaluación de las Políticas Públicas para así volverse una disciplina que pueda apoyar a los cursos de acción en el ámbito educativo.

El método al que se recurrió fue el analítico sintético que es “la formulación de ideas innovadoras y en su sometimiento a las más razonables, rigurosas y eficaces refutaciones posibles, esto llega a una nueva teoría del método de la ciencia, a un análisis del método crítico, el método de ensayo y error: el método que consiste en proponer hipótesis audaces y exponerlas a las más severas críticas, en orden a detectar dónde estamos equivocados” (Popper,1985:115)., es decir partir de teorías ya establecidas para poder tener nuevas hipótesis que ayuden a sustentar la investigación en el caso particular se apoyó de las políticas públicas para poder analizar el desarrollo del Programa de Escuelas de Calidad en el Municipio de Tecámac para así poder conocer el diseño de esta política educativa y proponer que modelo se adapta mejor a dicho programa.

El alcance de la investigación fue de carácter cualitativo ya que se combinó un análisis documental con entrevistas semiestructuradas este mismo también se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), “los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos” (Sampieri, 2010: 7). Esto ayudó a la investigación a analizar los datos de la política educativa aplicada en el objeto de estudio que es el Municipio de Tecámac, como la revisión de informes, bases de datos etc.

El desarrollo de la investigación inicia con la construcción de un marco teórico en el capítulo I donde se usa como sustento a las Políticas Públicas, describiendo el abanico de definiciones, para darle paso al ciclo de políticas públicas así como los modelos de implementación lo que se pretendió analizar a lo largo del trabajo y así llegar a definir que dentro de los cursos de acción existe la Política Social de la cual se desprende la Política Educativa lo que le dio un soporte teórico a la investigación.

Por otra parte en el segundo capítulo Identificó los antecedentes del Programa de Escuelas de Calidad, a través de las reformas y políticas implementadas educativas a lo largo de la historia, para seguir con la conceptualización del termino de calidad en el sector empresarial así como educativo, para que por último se pudiera explicar de manera detallada los alcances del PEC a lo largo de los años 2000-2016.

En el último capítulo se describieron las características sociopolíticas y educativas del municipio para abordar de manera sucinta la implementación del PEC en el Municipio de Tecámac, se expusieron todos los datos recabados de las entrevistas semiestructuradas a través de diferentes organizadores de información donde se pudo darle paso a la conclusión antes mencionada.

Capítulo I Marco teórico

“El conocimiento civil versa sobre el tema que, de entre todos los temas, está más inmerso en la materia y difícilmente se reduce al axioma”.
Francis Bacon

Las Políticas Públicas son tal vez el más humano de los actos, es la combinación de facultades analíticas de observación, conocimiento e intuición de los seres humanos, es por eso que el interés en los estudios de las mismas es cada vez mayor en todo el mundo. La producción de trabajos académicos como Laswell (1959), en los últimos años la literatura ha proporcionado al proceso de elaboración de cursos de acción elementos científico-técnicos para su análisis, diseño y evaluación, son una “disciplina que ha tomado auge en los en los países de habla hispana, constituyen todo un campo científico en vías de expansión principalmente entre los países anglosajones y en la nación nipona” (González, 2004: 101), un campo de estudio amplio para poder observar los fenómenos acerca del conjunto de acciones y así resolver problemas públicos.

Bajo este razonamiento el presente capítulo tiene la finalidad de describir los postulados teóricos acerca de esta disciplina, desde su conceptualización, el ciclo que le da vida a las políticas públicas, pasando por los modelos en el diseño de las mismas en la toma de decisiones, dentro de esos cursos de acción se encuentra la Política Social “ya que es una parte de la intervención del Estado para poder garantizar las condiciones básicas de vida dentro del mismo, de las cuales se encuentra la educación, la salubridad y la vivienda” (Montagut, 2000: 19) , esta se puede caracterizar como un tipo de curso de acción para focalizar las necesidades de interés público y por último se describen epistemológicamente las políticas educativas que igual pertenecen a una escases básica de mediación del Estado que le da vida a este capítulo teórico que a continuación se presenta.

1.1 Políticas Públicas

Los gobiernos son considerados como los principales actores responsabilizados con las políticas públicas, debido a su privilegiada disposición de recursos y poder para ofrecer bienes, servicios y transferencias que resuelvan problemas públicos, si bien la participación de las organizaciones civiles y sociales y de los ciudadanos en

general se considera altamente deseable. En el proceso de sucesivas tomas de posición se concatenan planes, programas, proyectos, acciones u omisiones, por lo que se descarta que una decisión aislada constituya una política.

Además, aclarar que los gobiernos no actúan de manera absolutamente coordinada, racional y consistente, sino que se componen de organizaciones y funcionarios con posiciones diferentes, entre los que se imponen tendencias predominantes, por lo que se requiere del desarrollo de importantes procesos de coordinación, articulación y negociación para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

El estudio de las políticas públicas de acuerdo con Valencia (2011) viene presentándose como un rico campo de trabajo para las ciencias sociales, donde se discuten temas de interés común (por ejemplo, sobre el gobierno, lo público o la participación ciudadana). Desde la década de 1970, cuando comenzó la difusión de estos estudios por todo el mundo, se generó un debate que, además de ayudar a construir una comunidad científica más activa, provocó que temas añejos reaparecieran en el debate público. Fue así con el Estado.

Los analistas de las políticas públicas encontraron que no era posible concebir el ciclo de estas con la ausencia del Estado. Esto permitió que, luego de más de tres décadas de considerarlo muerto como objeto de estudio, el Estado renaciera como un ave fénix y retomara interés, incluso, permitió que, desde mediados de la década de 1980, se hablara de “el Estado regresa al primer plano” (Skocpol, 1989: 169)

Sin embargo, la propuesta de la ciencia de las políticas no ha sido nunca la de imponer una visión Estado-céntrica, con plena autonomía y capacidad del Estado para realizar las políticas, como lo hacen los neo-estadistas. Su propuesta va dirigida a realizar análisis más equilibrados, donde se tenga en cuenta el Estado en el ciclo de las políticas públicas y también los diversos actores de la sociedad civil. No se quieren situaciones extremas de autonomía y capacidad plena estatal o social, sino, retroalimentaciones y análisis conjuntos en la dupla inseparable Estado-sociedad civil.

1.1.1 Concepto de Políticas Públicas

Para poder entender la conceptualización de esta disciplina es necesario realizar un recorrido histórico, el campo de las llamadas *Políticas Públicas* que ha venido adquiriendo una creciente importancia dentro de las ciencias sociales, estas tienen su origen en los Estados Unidos en la década de los 50s:

debido a que es un país que estructuró su administración con fecha tardía, tras la reforma administrativa llevada a cabo por el presidente Wilson (1887), quien sostuvo la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración a través del postulado defensor de la separación de la decisión política ante la ejecución burocrática (González, 2004: 102).

Los iniciadores de políticas como Laswell (1959) o consideraron fundamentalmente que los aportes científicos sociales contribuyeran al diseño de las mismas. Un aporte fundamental que el enfoque de Políticas Públicas podría ofrecer según Laswell (1959) era un programa (el conocimiento del proceso de la estrategia y en el proceso de la misma de la integración de los estudios de la misma)¹, que denominaba *Policy Sciences*, la cual era una orientación multidisciplinaria² “las políticas públicas no son fenómenos que se pueden entender con enfoques unilaterales, como toda política pública implica por su naturaleza, aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales desde diferentes ángulos de las disciplinas” (Méndez, 2016: 127), por eso Laswell no hablaba de ciencia si no “Ciencias de las Políticas”.

La propuesta de Laswell estaba orientada a los problemas, en busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia con el fin de analizar las elecciones en la toma de decisiones públicas para contribuir a la

¹Dentro de estas propuestas se describían dos vertientes, “la primera era el análisis del proceso de políticas públicas: como se definen los problemas y agendas, como se formulan las políticas públicas, como se toman las decisiones, como se evalúan e implementan y la segunda análisis en y para el proceso de las políticas públicas que comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación e implementación” (Parsons, 2012:32).

²La multidisciplinaria en las políticas públicas, Laswell (1959) se dedicó enteramente a desarrollar técnicas de observación precisa, a introducir la modelación matemática (estadística, cálculo) y psicología en representación de la realidad a desagregar las hipótesis explicativas más sugerentes en variables y valores susceptibles de cuantificación a prueba empírica, otras disciplinas que pudieran contribuir al estudio de las decisiones de gobierno.

democratización de la sociedad, el gobierno cuenta con herramientas y conocimientos para la toma de decisiones racionales que pudieran ayudar a focalizar los problemas de interés público, es por eso que las políticas públicas deben entrelazar un objetivo común.

En este sentido, para dilucidar el término de Políticas se debe hacer una precisión gramatical “el vocablo «*políticas*» correspondiente a la traducción dada al término inglés *policies*, que al carecería (frente a la lengua anglosajona que también dispone de la locución *politics y polity*) al que se anexó «*públicas*» para una mayor concreción” (Molina y Delgado, 2008 citado por en González, *et, al*, 2004: 101), al hablar acerca de esta terminología *polity* se refiere al estudio de las estructuras, relaciones, arenas de poder, etc. Por último las *policies* (plural *policy*) se vincula a la capacidad de gobierno para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos.

Esta telaraña de términos el objeto conceptual que se trató de explicar es el de *public policy* (políticas públicas), la batalla terminológica parece prolongarse, “la complejidad del tema en los cursos de acción puede implicar definiciones desde diferentes supuestos enfoques y áreas de política” (Aguilar, 1992: 52), es por eso que se mencionaran las definiciones de los autores más relevantes en el campo.

Los primeros postulados conceptuales parten de lo que llamaban conductismo multidisciplinario³, este “combina la conducta individual y social con los problemas de interés público, relacionados con la reforma política, la democracia, la educación, el bienestar económico y social para lo cual creían necesario dotarse de instrumentos de análisis más afinados” (González, 2004: 102).

Siguiendo la lógica anterior dos autores parten de esta teoría el primero como ya se había mencionado fue Laswell, que proponía a las Políticas Públicas como “conjunto de programas proyectados de valores fines y prácticas” (1953: 23), esta definición desde el enfoque de multidisciplinariedad tomando en cuenta diferentes disciplinas para atender problemas públicos, el segundo autor que se aproximaba a esta teoría era Ascher que de igual forma conceptualizaba como

³ “El conductismo multtidisciplinario es un enfoque politológico caracterizado por el estudio del comportamiento observable de los actores políticos a través de investigaciones cuantitativas. En la actualidad comparte un protagonismo científico con otros enfoques como la escuela del *public choice*, el institucionalismo o el análisis de políticas públicas” (Molina y Delgado, 1998:35).

“conjunto de acciones orientadas a resolver problemas públicos a través de un análisis organizativo e institucional desde la visión de diferentes disciplinas en las que participan los actores sociales” (1956 citado en González, *et, al*, 2004: 34), bajo estas tesis se puede argumentar que esta visión conceptual toma en cuenta el comportamiento de los individuos para la toma de decisiones.

A través del tiempo las conceptualizaciones cambiaron, algunos autores filológicamente no sólo puntualizaban a las políticas públicas como acciones, si no agregaban a las definiciones principios como la participación de la ciudadanía, el análisis, la información, la legitimidad entre otros elementos uno de los principales autores que nutrieron esta parte de la concepción moderna de la disciplina fue Thoenig definía a las políticas públicas como “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y la selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”(1997, citado en González, *et, al*, 2004: 108), como se observa en esta definición ya se contemplan factores como el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Otro autor importante en las conceptualizaciones fue Mojone mejor conocido en el campo de análisis y argumentación en la formulación de cursos de acción, el definía que “las políticas son interacciones, argumentativas y pluralistas entre gobierno- ciudadanos para llegar a juicios morales y así intervenir en los asuntos de interés público” (Mojone, 2014:36) , la principal tesis acerca de esta definición era la argumentación ya que esta podía crear una discusión pública que moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centraban su atención a diferentes problemas.

Por otro lado en el caso particular de México algunos estudiosos llegaron a tomar como referente a los especialistas antes mencionados, el pionero en traer la literatura a este país fue Aguilar que los años 90s publicaba cuatro antologías acerca del estudio de las políticas públicas, la primera definición de este autor acerca del estudio fue que “es un proceso realizado por las autoridades legítimamente electas para resolver necesidades mediante la utilización de recursos públicos, en el cual también se vinculan las decisiones de gobierno con la administración pública, tendiendo siempre a la búsqueda de la racionalidad”(Aguilar,

1999, citado en González, *et, al*, 2004: 109), este autor no sólo argumenta que en estas debe intervenir el Estado si no que las mismas deben ser eficientes y democráticas.

En este sentido para que estas contengan las dos premisas mencionadas se debe propiciar la participación de la ciudadanía mediante la racionalidad “que puede ser entendida como el cálculo de medios necesarios para alcanzar los fines deseados mediante el auxilio del saber científico y tecnológico” (Pérez, 2016: 9), al hablar de participación, la democracia debe jugar un papel importante en la toma de decisiones ,ya que la finalidad de las políticas es incentivarla para que los actores involucrados puedan llegar a un consenso y resolver los problemas públicos.

Asimismo dentro de este rubro de participación y políticas públicas se encuentra Canto que las definiría como “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación en la sociedad” (2002: 30). Aunado a este concepto queda claro que las políticas públicas no sólo recurren a contextos de análisis que están limitados por el espacio territorial o ideológico de un gobierno, sino que se acercan a concepciones más amplias de los problemas del ciudadano en sociedad incentivando la participación en estos actores.

Siguiendo esta lógica del esclarecimiento de las decisiones en el bienestar social, es vital encontrar relevancias que den lógica a la problematización, por lo que “revisar el origen y fundamento de la política pública permite comprender desde que significan las representaciones de la acción pública que se han construido y determinar nuevas herramientas en el escenario social de los Estados” (Martínez, 2010:146), una de estos instrumentos es el análisis que ayudarán a la exploración de nuevas metodologías de las mismas para el diseño de políticas públicas.

“La mayoría de las veces las políticas son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes, esto se debe a que casi siempre hay una incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución de las mismas lo que lleva a la retroalimentación permanente y por último su contexto cambia frecuentemente” (Méndez, 2016: 82). Este movimiento constante de las políticas hace difícil su estudio, sin embargo dicha disertación es aún más complicado cuando no se tiene un punto de referencia conceptual, es por eso que tener claro el origen

epistemológico de esta disciplina debe ser fundamental para poder realizar el análisis de las mismas.

Al utilizar esta herramienta es necesario conocer el ciclo que le da vida a las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación ya que estas cambian a ritmos vertiginosos debido a que los escenarios políticos actualmente son más plurales, por lo tanto es Estado tiene la obligación de atender las necesidades de la ciudadanía a través de constructos teóricos para poder vincularlos con la toma de decisiones de manera racional.

1.1.2 Ciclo de las Políticas Públicas

Durante los últimos años el análisis de Políticas Públicas se ha ido construyendo como un campo de estudio cada vez más importante en la Ciencia Política, aunque este apartado se pretende presentar la genealogía de este campo en particular, es importante puntualizarlo ya que este forma parte de la columna vertebral para poder conocer el ciclo de las políticas públicas o sus siglas en inglés *policy cycle*, el análisis de los cursos de acción parte del objeto de estudio que son *la toma de decisiones*, estas se articulan a través de actores sociales que toman en cuenta el contexto dentro de la comunidad, para tratar de articular una respuesta frente a las problemáticas. Aunado a esto una Política Pública designa la existencia de:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como una insatisfactoria problemática” (Roth, 2002: 27)

En otras palabras los actores involucrados en el análisis juegan un papel indispensable para la formulación de cursos de acción, en las cuales pueden tener cierto grado de corresponsabilidad instituciones, organizaciones y seres humanos que tienen la injerencia para tomar decisiones.

De ahí se puede argumentar que el análisis de acuerdo con Roth (2002) tiene como objeto de estudio, un conjunto de dispositivos conformado por:

- Los objetivos colectivos que el Estado como deseables, necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de estos.

- los medios y las acciones procesadas, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y
- los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como imprevistas.

El análisis de políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad tanto como sus resultados y efectos, por lo tanto la construcción de alternativas, así como la selección de criterios de políticas públicas para evaluarlas surgen desde el inicio a través de la obtención de la información que forman estos objetivos.

Ahora bien el ciclo propone una serie de herramientas técnico-científicas entre los que se encuentran a) la definición del problema este implica necesidades de la ciudadanía , b) la obtención de la información consiste en la recolección de datos, costos que apoyen la política, c) construcción de alternativas ayuda a tener opciones que puedan ir saliendo, d) selección de criterios permiten evaluar la política, e) proyección de resultados visualiza la política en algunos años, f) confrontación de costos beneficios medir el presupuesto y efectos para aplicar la política, y por último la g) decisión ejecutar las acciones para atender el problema. (Bardach, 2013). Al ejecutar esta serie de instrumentos se puede tener una mejor visión para la toma de decisiones a través de conjunto de acciones que podrán focalizar los problemas de interés público.

Expuestos los postulados acerca del análisis de políticas públicas existe una serie de pasos para poder tomar una decisión, si bien es cierto estas veredas no son una receta de cocina que ayudará a resolver los problemas pero es importante conocerlos, es por eso que el *Policy cycle* como ya se había mencionado en los párrafos anteriores a través de esta herramienta de estudio se pondrán entrelazar para llegar a un objetivo común.

El *Policy cycle* propone una descomposición de la Política Pública en una serie de etapas o secuencias lógicas, es así como la herramienta propuesta por Jones (1970) distingue cinco fases en la vida o desarrollo de una política pública como se representar: identificación de un problema, formulación de resultados,

toma de decisión, implementación y evaluación, a continuación se presenta en el siguiente cuadro la propuesta del autor antes mencionado.

Cuadro 1
Fases de Políticas Públicas

| Fase I Identificación de un problema | Fase II Formulación de soluciones o acciones | Fase III Toma de decisión | Fase IV Implementación | Fase V Evaluación |
|--|--|--|--|--|
| -Apreciación de los acontecimientos -Definición de un problema -Agregado de intereses -Organización de las demandas -Representación y acceso ante las autoridades públicas | -Elaboración de propuestas -Estudio de soluciones -Adecuación de los criterios | - Creación de una coalición - Legitimación de la política elegida | -Ejecución -Legitimación de la política elegida -Producción de efectos | - Reacciones a la acción - Juicio sobre los efectos -Expresión |
| Demanda de la acción pública | Propuesta de una respuesta | Política efectiva en acción | Impacto sobre el terreno | Acción política o reajuste |

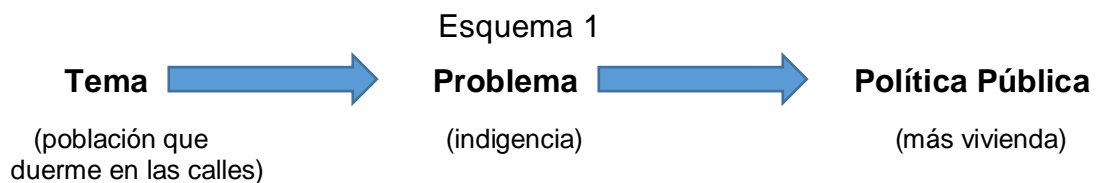
Fuente: Jones, 1970, citado en Roth, *et, al*, 2002: 50

En la fase I de este cuadro se puede observar que una situación es percibida como problemática por los actores políticos, como instituciones, organizaciones individuos entre otras cosas se busca que este se ponga dentro de la agenda política, en la segunda fase la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo tiempo, tercero los actores examinan las soluciones y deciden la respuesta, en la cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión, al final en el quinto paso los impactos acusados por la política son evaluados por actores sociales y políticos que pueden dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta o en su defecto suprimir la política por otra.

Aunque puede ser evidente que para cualquier analista de Políticas Públicas en la vida real las cosas no funcionan en este esquema lineal, ya que Roth considera su propuesta como un tipo ideal, “el proceso de la política pública puede iniciarse desde cualquiera de las fases, obviar una u otra fase o intervenir en las etapas, estas están encerradas en un sistema de retroacción que afecta a las otras” (Roth, 2002: 51), dicho de otra manera el proceso puede funcionar como un círculo cíclico,

en un análisis más exhaustivo del esquema se puede reducir a tres pasos esenciales, la identificación del problema puede entrar en el diseño ya que parte de tomar el contexto para proyectar la política, la toma de decisión esta revaluado a través de la implementación por la ejecución y por último dejando a la evaluación o retroalimentación.

Las líneas de este apartado se van a centrar en describir los tres principales pasos del ciclo de las Políticas Públicas, en primer lugar se encuentra en diseño, para poder entender este paso es importante destacar que la génesis de los cursos de acción implica el reconocimiento del problema en que los diseñadores buscan aproximarse a un tema o evento, “quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero para delinear los términos en su discusión” (Jones, 1971, citado en Parsons, *et, al*, 2012: 50), bajo esta tesitura es importante hermanar la dificultad que aqueja a la población objetivo, para poder analizarlo se propone el siguiente esquema:



Fuente: (Parsons 2012:33)

Como se puede observar en el esquema al identificar el problema, primero se debe delimitar el inconveniente para poder diseñar la política más viable, la principal característica de estos en Políticas Públicas es que no tiene una definición precisa, “el problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir una etiqueta o nombre” (Parsons, 2012: 120), para poder ser expuesto en este campo disciplinario se puede mencionar que se crearon dos enfoques que interpretan la realidad social, a continuación se describirán.

En primer lugar se encuentra el enfoque positivista, este mismo ve los problemas sociales como hechos medibles, con funcionalidad para el mantenimiento de la sociedad, desde esta perspectiva, “el papel de las ciencias sociales consiste en identificar aquellas condiciones disfuncionales para la sociedad, desarrollar conocimientos, acerca de los problemas a fin de analizar sus causas y ofrecer remedios” (Parsons, 2012: 131).

Por último se describe el modelo fenomenológico, “este consiste en ver a las problemáticas como construcciones sociales básicamente subjetivas” (Parsons, 2012: 130) es decir el papel de las ciencias sociales consiste en dilucidar definiciones y supuestos, mostrar a quien pertenecen los postulados que operan, qué puntos de vista alternativos existen e identificar puntos de intervención, estos son los principales modelos que trascendieron para poder formular el problema, es importante destacar que conocer el contexto a partir de estos postulados permitirá al diseñador de políticas un análisis más meticuloso para ejecutar la toma de decisión.

Ahora bien, expuesta las premisas acerca de la identificación del problema se encuentran cuatro modelos para el diseño de políticas públicas que en estas líneas serán expuestos superfluamente, ya que más adelante se describirán de manera robusta, en primer lugar está el modelo de racionalidad esbozado por Harold Laswell (1953), este busca solucionar el problema desde la raíz, los problemas son complejos.

El segundo se encuentra el incremental desarrollado sólo por Charles Lindblom (1959) parte de la consideración que la racionalidad es poco útil para la formulación de políticas públicas, el tres es la exploración combinada propuesta por Etzioni (1967) hace una aproximación ecléctica del problema, es decir el eje principal de esta propuesta es la utilización alternativa de métodos de exploración detallada y selectiva, finalmente se encuentra la propuesta del óptimo normativo su referente es Dror (1959) argumenta que una toma de decisiones óptima implica un esfuerzo por aumentar su contenido de racionalidad, a través de un amplio esclarecimiento de objetivos.

La formulación de Políticas Públicas o bien diseño, es la parte fundamental para poder formular los objetivos de las políticas que pretender dar solución a los problemas de interés público, “toda acción pública persigue incidir en la sociedad al intervenir sobre aquellas necesidades y problemas que hayan sido detectados con el objetivo de generar un impacto o cambio positivo en esa realidad. Para ello se concretan y articulan objetivos a los que debe darse respuesta a través de la puesta en marcha de una serie de instrumentos” (Bueno, 2013: 4), dicho esto finalmente

este paso va a poder esclarecer le fin de la política que se pretende aplicar para pasar a su ejecución.

Ahora bien en segundo lugar como ya se había mencionado dentro del ciclo de las Políticas Públicas se encuentra la implementación, esta es definida de manera explícita como “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos, previamente decididos” (Van Meter, 1975, citado en Aguilar, *et, al*, 2014: 99), a estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios ordenados por las decisiones políticas.

De esta manera el estudio de la implementación añade una nueva dimensión al análisis de Políticas Públicas, “ofrece al estudioso y al responsable de los cursos de acción convertir los grandes objetivos generales de políticas en servicios, públicos, concretos y significativos” (Van Meter, 1975, citado en Aguilar, *et, al*, 2014: 102), la implementación es un campo en el cual las administración puede poner en práctica el diseño de las políticas públicas de la problemática que se desea atender siendo fiel a sus los objetivos determinados, para llevar a cabo esta propuesta Bardach (2013) establece que el proceso de implementación es:

- un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y
- el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares.

Con estos postulados se puede decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversos variables independientes actores y factores que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales, dentro de la implementación existen dos modelos para el análisis de la ejecución.

El primero de ellos es el *top-down* comienza con el análisis de la toma de decisiones usualmente un estatuto, después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque de

acuerdo con Sabatier y Mazmanian (1981), analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política.

El *bottom-up* comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. “La investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Este diseño retrospectivo sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel” (Revue, 2007: 143).

Así pues en términos generales cuando hay propósitos claros, pertinentes analizados desde estos enfoques, la implementación supone menor complejidad en su proceso, la mejor manera de entenderla es considerarla como un intento de resolver conflictos sociales a través de los actores que se involucran, como la organización y los individuos dentro de la burocracia que van de la mano, para lograr los objetivos esclarecidos por la política, medir el nivel de impacto de esta para dar paso a la evaluación que ayudará y de ser necesario reformular la política

Por último dentro del ciclo de las Políticas Públicas se localiza la evaluación, que esta se define como “la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública: pone énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental” (Salcedo, 2011: 23), como se puede observar en el concepto anterior, esta tiene como utilidad verificar, ratificar o corregir el rumbo de la acción gubernamental, pone énfasis en las metas que tienen sanción oficial con el objetivo de que los implementadores concreten lo que están tratando de cumplir con las actividades diarias de la política.

Aunado a esto otro concepto que describe a la evaluación es que “hace una auditoría de desempeño es un esfuerzo que le da sentido a las Políticas Públicas, ya que mediante investigaciones sistemáticas y racionales, se describen y se explican la operación de los programas, sus efectos, justificaciones e implicaciones

sociales (ASF,2011, citado en Salcedo, *et, al*, 2011: 58). En términos prácticos, toda auditoria de desempeño a las políticas públicas es un análisis mediante el cual se determina si las decisiones y alternativas que ha tomado el gobierno para resolver un problema fueron las adecuadas.

Siguiendo esta lógica de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2011) para realizar este análisis se deben seguir los siguientes pasos:

- La manera en que los asuntos llegaron a agendarse.
- La lista de medios y fines con los cuales el gobierno espera resolver un asunto específico.
- La relación de las variables estructurales que pueden afectar el proceso de implementación de un programa público.
- Las causas que llevaron a enfrentar los problemas de la manera en que lo hace el gobierno.
- La óptima utilización de la información disponible, para analizar la concordancia entre los objetivos y las metas planeadas.
- Por último la consistencia y claridad al realizar las conclusiones.

Como se puede observar en el párrafo anterior, las auditorías de desempeño descubren los orígenes del éxito o fracaso de una política, la evaluación debe ser el parte aguas para analizar los beneficios o impactos de cada decisión y acción que se genera en la población a la que va dirigido el programa. “Existen diferentes metodologías para emprender una auditoría de desempeño, pero la evaluación puede ser la más confiable si se parte de un esquema integral” (Salcedo, 2011: 61), dentro de este esquema la evaluación se puede realizar en tres momentos básicos.

El primero es la valoración *Ex ante* “estudia la manera en que un gobierno estructura e integra su agenda de trabajo, y la forma en la que se pactan y recomponen los intereses que intervienen en la conformación en un proyecto de gobierno” (Cardozo, 2006: 108), en otras palabras este momento se estudia con detenimiento la manera en la que se diseñó la política, esto permitirá ver si el programa tiene posibilidades reales de cumplir con sus objetivos.

En segundo lugar se encuentra la *In tiempo* “se centra en el análisis de la implementación, no es un procedimiento posterior, si no que implica la posibilidad que un grupo de evaluadores participe observando el proceso de puesta en marcha

de un programa” (Cardozo, 2006: 111), en este tipo de valoración se pueden percibir los problemas operativos de la política.

Finalmente la evaluación *Ex post* “tiene como objetivo calificar los resultados del programa, proyecto u operación, en términos de sus efectos directos o impactos producidos” (Cardozo, 2006: 111), este análisis se realiza inmediatamente que finaliza la fase de ejecución de la política en la que se puede estimar el cambio en la rentabilidad social de las iniciativas de la misma o en su defecto continuar con la política para focalizar los problemas. Es necesario tener en cuenta la revisión dentro del ciclo de Políticas Públicas, junto con los distintos momentos que pueden generar datos evaluativos y juicios valorativos que en ella se derivan, es por eso que se presentan los momentos entrelazados del *Policy cicle* y la evaluación:

Cuadro 2

Proceso de la evaluación

| Etapa | Actividades Propias | Acción Evaluativa | Temporalidad |
|--------------------------|--|---|--|
| Diseño (antes) | Identificación Formulación Planificación | Evaluación de Necesidades y Potencialidades | Evaluación <i>ex ante</i> |
| Implementación (durante) | Ejecución y Seguimiento | Evaluación del Progreso | Evaluación <i>in tiempo</i> (intermedia) |
| Evaluación (después) | Evaluación | Evaluación de resultados e impactos | Evaluación <i>ex post</i> |

Fuente: (González 2000:23)

Como ya se había mencionado anteriormente en el cuadro se puede observar como el ciclo de Políticas Públicas se encuentra entrelazado con los distintos momentos de evaluación, es necesario enfatizar que esta debe ser un esfuerzo sistematizado por comprender y explicar cada política puesta en marcha, desde su diseño hasta las valoraciones, que permitirá hacer un cote de los beneficios de los cursos de acción o en su defecto realizar una retroalimentación para poder focalizar los problemas públicos. Es cierto que estos momentos en la aventura para el

accionar de las Políticas Públicas no pueden llevar un esquema lineal de aplicación ya que no es un manual para articular cualquier objeto, para entender la ejecución es necesario analizar de manera sucinta los enfoques en la elaboración que a continuación se mencionaran.

1.1.3 Modelos en el diseño de Políticas Públicas

Los cursos de acción se han abierto se han abierto paso como una rama de la Ciencia Política, cada vez se requieren más analistas, capacitados y coherentes al momento de la discusión para la elaboración de las Políticas Públicas, el politólogo necesita establecer como determinar la factibilidad de las recomendaciones, es decir si la política es viable, realista, si beneficia a la población objetivo a esto se le llama factibilidad⁴, el analista debe calcular racionalmente el costo beneficio de la política que se pondrá en marcha, es por eso que un factor para que el especialista tenga éxito en este ejercicio, es necesario que cuente con un grado alto de dominio de los modelos de diseño en el área.

“Tener en cuenta una metodología clara permite construir un tema general, caracterizar sus elementos más importantes, realizar una descripción que sirva como fundamento para el análisis de la política pública. La metodología es muy útil para definir un objeto de estudio, es decir, para focalizar hacia dónde se dirigirá la política y el tipo de público que se beneficiará” (Curzio, 2001, citado en Miklos, *et, al*, 2001: 161), tomando en cuenta este contexto es por eso que a continuación se describirán los modelos para el diseño de las Políticas Públicas como una herramienta de análisis que brinda al especialista en el campo, un mayor contenido acerca de la toma de decisiones.

Primeramente dentro de los modelo para la formulación de cursos de acción se encuentra el racional exhaustivo, expuesto por Lindblom (1959), para poder entender esta propuesta es necesario iniciar definiendo que la racionalidad “se basa en el análisis detallado, bien elaborado de los prejuicios y beneficios de las acciones gubernamentales, que construyen decisiones en base a criterios de costos y

⁴ La factibilidad en las Políticas Públicas, “está relacionada con el apoyo , las metas y valores, es posible que su estudio, este le permite al analista de la rama, verificar los factores políticos, financieros, sociales y de participación, a la hora de poner en marcha la Política Pública” (Melsner,1976: 391)

beneficios” (Navarrete, 2012: 16), en otras palabras la deducción entre medios y fines.

Ahora bien, el método racional exhaustivo busca solucionar el problema desde el fondo, desde la raíz a los problemas como ya se comentaba en el párrafo anterior acerca de la definición de racionalidad, los problemas son complejos, por lo regular algunos diseñadores de políticas se van por el método de las ramas donde se limitan los obstáculos y los problemas para el diseño mismo.

“Para los problemas complejos se debe constituir una situación actual a través de las capacidades intelectuales para poder tener una claridad en el objetivo, la amplitud de la visión y si es posible, la cuantificación de los valores para facilitar el análisis matemático” (Lindblom, 1953: 204, citado en Aguilar *et, al*, 2002), en este sentido el analista de políticas debe enfocarse en irse la raíz de los problemas para poder tener claros los objetivos en el diseño de la política.

Lindblom, (1953) propone que para que este análisis método se ponga en marcha se deben tomar en cuenta los siguientes factores:

- Clarificación de valores y objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de las políticas alternativas.
- La formulación de políticas se basa en al análisis de medios- fines, después se buscan los medios para lograrlos.
- La prueba de una buena política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.
- El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante.
- Usualmente se basa en teoría.

Al analizar estas tesis expuestas por el autor se puede observar que es atractiva la idea examinar las opciones de Políticas Públicas, pero se deben establecer con toda claridad los objetivos, este enfoque enfatiza la preparación analítica de los programas, es decir, cuida a detalle la preparación técnica y la viabilidad de aplicación., interpreta la realidad de los problemas a través de variables que pueden medir objetivos.

En segundo lugar se encuentra el modelo de diseño incremental, este es esbozado por Charles Lindblom (1959), parte de la consideración que el modelo

racional es poco útil para la formulación de Políticas Públicas. Este último argumenta el autor “es una aproximación básicamente teórica que muy pocas veces se da en la realidad, su limitante principal es que sus supuestos más importantes (acuerdo con los objetivos y la información exhaustiva) son una quimera” (Lindblom, 1959: 255, citado en Aguilar *et, al*, 2002), basado en esta postura se puede argumentar que este modelo no requiere de una visión lineal acerca de cómo funciona la sociedad, ni requiere de información vasta ni completa acerca de las opciones y consecuencias de las políticas.

“Ni los científicos sociales, ni los políticos, ni los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometen una y otra vez en sus pronósticos sobre las consecuencias de las políticas” (Lindblom, 1959: 268, citado en Aguilar *et, al*, 2002), para el autor los decisores de políticas aún no pueden interpretar al mundo de manera correcta para poder poner en marcha un curso de acción.

Es así que la lógica de control vía planificación racional es desplazada por la lógica de diferencias marginales (Parsons, 2012) en donde es por el método del ensayo y error que se determina la correspondencia entre objetivos, medios y recursos disponibles para la formulación de políticas. De ahí que el incrementalismo sea un “método de toma de decisiones en el que la comparación ocurre entre políticas marginalmente distintas entre sí y donde no hay una gran meta o perspectiva que alcanzar, excepto la de mejorar los problemas y las políticas” (2012: 315).

Más específicamente, siguiendo a Birkland (2005), el incrementalismo se puede entender como un modelo de toma de decisiones en el cual el cambio en la política es logrado a través de pequeños pasos incrementales que permiten a los tomadores de decisiones ajustar las políticas a los aprendizajes de los éxitos y fracasos, es así que se puede entender que el rol del Estado en el incrementalismo y particularmente de los gobiernos, asume una función determinante en tanto su acción constituye la base sobre la cual se elaboran las políticas públicas. Este modelo considera que los programas, políticas y nivel de gasto existentes previamente constituyen una base a considerar con detenimiento.

Bajo este razonamiento “una nueva luz sobre esta cuestión la arroja el análisis sobre los actores del proceso de políticas. Desde el incrementalismo se contempla la participación de diversos actores en la formulación y puesta en marcha de las políticas. No obstante, por lo general estos actores (ciudadanos, congresistas, administradores públicos) no están de acuerdo en los valores u objetivos fundamentales, lo que complejiza la toma de decisiones sobre políticas públicas para abordar problemas sociales” (Lindblom, 1968: 257, citado en Aguilar *et, al*, 2002).

Por ello, el tomador de decisiones a menudo no puede basarse en las preferencias de la mayoría, porque no hay preferencias, a menos que los asuntos tratados logren despertar la atención ciudadana. En consecuencia, si bien este modelo en relación a los actores parece compatible con una visión policéntrica de sociedad, en el momento en el que concibe la imposibilidad del acuerdo entre los actores y adjudica la toma de decisiones únicamente a los *policy makers* (responsables políticos) del sistema político, reproduce más bien una lógica monocéntrica de sociedad.

El tercer enfoque en que se propone en este ciclo de las Políticas Públicas es la exploración combinada el principal exponente de esta propuesta es Amitai Etzioni (1967), el eje de este modelo es la utilización alternativa de métodos de exploración detallada y selectiva, el autor propone “este enfoque es tanto una descripción de la estrategia que utilizan de hecho los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían seguir los actores reales” (Etzioni, 1967: 275, citado en Aguilar *et, al*, 2002), sugiere que la conducción del gobierno nunca se ubica ni uno ni en otro extremo, se enfrenta algunos problemas que requieren a un nivel profundo de conocimiento a lo que llama “descripción de estrategia”.

“Una toma de decisiones eficaz requiere que esporádicamente, o a intervalos establecidos, se intensifique la investigación de sondeo detallado para revisar los peligros y riesgos "obvios", incluso si son remotos, y se reflexione sobre mejores líneas de ataque al problema” (Etzioni, 1967: 277, citado en Aguilar *et, al*, 2002). Las directrices para vincular la recolección de información y la asignación de recursos, la estrategia combina un análisis detallado "racionalista" de algunos

sectores que, a diferencia del análisis exhaustivo, resultan interesantes o necesarios, junto con una revisión selectiva de los demás sectores.

Para concluir este enfoque puede funcionar de manera ecléctica del problema ya que su principal ventaja es que reduce los sesgos más obvios de los modelos expuestos anteriormente. El incremental reduce los aspectos ilusorios del enfoque racional y este mismo permite superar la visión conservadora de la propuesta incremental. Su utilización combinada permite tratar simultáneamente las políticas, así como la exploración de alternativas a largo alcance.

Finalmente la última propuesta en la elaboración de Políticas Públicas es el óptimo normativo, expuesto por Yezquel Dror (1959) este tiene como objetivo buscar cuales son los procesos que deberían ponerse en marcha para tomar decisiones optimas con el fin de obtener los mayores beneficios en función del contexto. Este se rige por el criterio de utilidad esperada y no por el principio de valor esperado, es decir utilizar la eficiencia en los procesos para la puesta en marcha de las políticas públicas.

Las bases de un modelo normativo de acuerdo con Dror (1959), son los siguientes supuestos:

- la toma de decisiones óptima implica un esfuerzo por aumentar su contenido de racionalidad, a través de un más amplio esclarecimiento de los objetivos.
- Los procesos extra racionales juegan también un papel importante en la toma de decisiones sobre cuestiones complejas.
- Estas fases extra racionales de la toma de decisiones pueden mejorarse de diversas maneras, con discusiones de caso, sesiones de motivación y "lluvia de ideas".
- En los hechos, la toma de decisiones de los gobiernos modernos tiende a tomar los caminos de siempre, el "cambio incremental", el "salir del paso", la inercia y la rutina.

En este sentido la toma de decisiones se considera como un proceso estructurado de descomposición de las posibles alternativas de solución, esta descomposición se realiza a partir de uno o varios criterios de carácter axiológico

con los que se van asignando a cada alternativa un peso o valor de utilidad, “las decisiones óptimas han de cumplir un serie de condiciones para poder extraer probabilidades subjetivas, aunque mensurables. Estos criterios permiten que la decisión sea consistente y similar en todo momento siempre y cuando no se alteren las condiciones de la situación de toma de decisión” (Dror, 1959: 264, citado en Aguilar *et, al*, 2002), de este modo, las decisiones de las personas deben cumplir una serie de axiomas racionales para que puedan ser consideradas racionales.

La capacidad de reflexión y el incremento de la calidad de la decisión, supone contemplar aspectos racionales (teoría, experiencia, etc.), es por eso que las propuestas de los autores son esenciales para el análisis en la elaboración de las Políticas Públicas, estas le brindaran a diseñador mayores herramientas científicas, estos modelos deben estar lo suficientemente cerca de la realidad como para poder ser guías factibles de acción. Al mismo tiempo, deben aspirar a una mejor calidad del proceso que antes se había mencionado, estar al servicio la ciudadanía, para poner en marcha políticas que puedan focalizar las problemáticas sociales estas cuatro propuestas se pueden resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

| Modelos en el diseño de Políticas Públicas | | | |
|---|---|---|---|
| Racional Exhaustivo | Incremental | Exploración combinada | Óptimo Normativo |
| <ul style="list-style-type: none"> -Parte de hechos fundamentales nuevos -Experiencia como teoría - Siempre dispuesto a comenzar de cero -Una decisión es correcta o racional si demuestra que alcanza cierto objetivo. | <ul style="list-style-type: none"> -Comparaciones limitadas sucesivas -Adecuado para trabajar en problemas simples -Se parte de la situación actual -Análisis limitado de alternativas -Ante consecuencias imprevistas se puede volver atrás | <ul style="list-style-type: none"> -Combina elementos de los enfoques racional e incrementalista -no ignora los problemas y defectos manifiestos de áreas de observación que le son ajenas. -racionalismo totalitario y el incrementalismo democrático | <ul style="list-style-type: none"> -Basado en el concepto de innovación -Clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión -Clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión. -Incremento del análisis, en función de la información teórica y empírica disponible |

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2002)

Expuesto el cuadro anterior de manera resumida en los modelos de la elaboración, se puede entender que todos exponen diferentes alternativas para

interpretar las problemáticas sociales de la realidad política, es importante rescatar que en esta aventura por modelar el curso de acción que mejor se adapte a la inquietud del interés público, se pueden poner en marcha diferentes tipos de políticas, una de ellas es la política social que marca las necesidades básicas que el Estado debe brindar a su población, estos enfoques ayudarán a resaltar los elementos sustanciales en el diseño para este tipo de política.

1.2 Políticas Sociales

Como ya se expuso en el apartado anterior acerca del estudio de las Políticas Públicas, conceptos, ciclo y diferentes enfoques para la elaboración de las mismas, se puede definir que estas son formas de intervención por parte del gobierno en curso para poder focalizar diferentes asuntos públicos, entre estas destaca la Política Social que “son un tipo particular de políticas públicas que tienen como objetivo principal crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales” (Ziccardi, 2008: 128).

En este sentido estas deben dirigirse a la ciudadanía adoptando criterios de universalidad⁵ ya que son parte de la responsabilidad social del Estado, es por eso que el siguiente apartado abordará de manera sucinta el estudio de las políticas sociales desde sus contexto histórico, su conceptualización, tipos, hasta dar un paso a las políticas educativas ya que estas son parte inherente de la asistencia social.

1.2.1 Concepto de Políticas Sociales

Para poder comprender la definición, es importante iniciar realizando un recorrido histórico de los orígenes de la política social, “esta expresión empezó a utilizarse a mediados del siglo XIX, como *sozialpolitik*⁶ en 1845 para referirse a una suerte de

⁵Este principio proviene del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de (1966), el cual expone que “son los principios inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona” (PIDCP:2254).

⁶Otto von Zwiedineck en su obra acuñaba el término Sozialpolitik (1845) definía la Política social como “la política que pretende asegurar la continua consecución de los fines de la sociedad”, en esencia el Bien común, según un diseño orgánico, y con el objetivo de cohesionar el orden social a través de un nuevo orden moral basado en el reconocimiento de intereses comunes y de la

la teoría de regulación de fines sociales que fuese diferente de la política jurídica imperante en aquellos momentos dentro de la teoría del Estado” (Montoro, 1998:34 citado en Garcés *et, al*, 1998), en otras palabras este término se funda en el nacimiento del Estado moderno que es a partir de la decadencia del feudalismo.

Bajo el contexto anterior se puede argumentar que “La política social podría entenderse como el instrumento característico del Estado moderno que ha permitido, por un lado, limar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX, y, por otro, conseguir alcanzar un grado de equiparación social (una especie de igualdad social no totalmente realizada) bajo la forma de ese bienestar colectivo que ha caracterizado especialmente a los países europeos desde el final de la segunda guerra mundial” (Montoro, 1998:34, citado en Garcés *et, al*, 1998), un importante suceso que marco esta premisa fue la Revolución Industrial ya que iniciaba un gran crecimiento demográfico en los Estados por lo que se tuvieron que crear mecanismos para atender las necesidades básicas de los habitantes.

A este tipo de Estado se le puede llamar Benefactor o Protector, o bien desde la visión anglosajona de Bienestar (*Welfare State*), el cual tiene su origen “en el Estado social de derecho, acuñada durante la República de Weimar por Herman Heller (1974), uno de los primeros autores socialistas que empiezan a perfilar lo que posteriormente sería la socialdemocracia europea” (Montoro, 1998:35 citado en Garcés *et, al*, 1998), este abrió camino hacia una progresiva secularización de la asistencia social formulando la responsabilidad de los poderes públicos frente a las problemáticas.

Siguiendo la lógica uno de los primeros documentos en los que se basa este Estado social de derecho es la Declaración de los Derechos del Hombre en 1773 que proclamaba: “La asistencia pública es un deber sagrado, las sociedades tienen el deber de procurar los medios de subsistencia a los ciudadanos menos afortunados, bien proporcionándoles un trabajo, bien asegurándoles el derecho a vivir sin trabajo” (véase en Montagut, 2000: 54), atendiendo esta cita se puede argumentar que en los años del siglo de la ilustración ya se partían de la teoría que

cooperación necesaria en el lugar de trabajo y en el resto de ámbitos de la vida. Política no sólo desplegada por el Estado, sino también por las formas sociales intermedias, ya que “la acción de la política social puede ser perseguida por instituciones gubernamentales o voluntarias” (von Zwiedineck, citado en Garcés *et, al*, 1998:34),

la política social era una de las tareas principales del aparato administrativo, en esta se puede rescatar que ya existían los pininos acerca mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Si se parte la premisa anterior a esto se le podría llamar Desarrollo Humano en el cual de acuerdo con la Declaración Universal (1990) acerca de este tema se puede definir que es “un proceso en el cual se amplían las oportunidades de vida del ser humano, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable a través de la educación, adquiriendo los conocimientos para poder tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente” (PUND: 35), bajo esta óptica y volviendo a los Estados de Bienestar estos tienen la obligación de focalizar las necesidades básicas de sus ciudadanos a través de los cursos de acción sociales, es por eso que enfoques modernos como estos ayudan a entender el objetivo de las mismas.

Expuesto el contexto anterior se puede empezar a definir a las políticas sociales como: “la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos en aspectos como salud, educación y vivienda” (Montagut, 2000: 19), esta definición puede ser llevada a términos operativos a través de la administración pública como el desarrollo de servicios públicos para paliar distintos problemas de la población.

Así la política social como señala Ceja (2004) es la forma por la cual se generan estrategias y políticas concretas por parte del Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa, lo que se pretende es una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad, es por eso que se vuelve una tarea fundamental del Estado que entra dentro de la agenda gubernamental.

Dentro de este sistema de asistencia social Titmus (1981) propone que existen tres modelos de gestión de la misma: el primero es el residual de la política social de bienestar, este parte del principio de existencia de caminos naturales por medio de los cuales satisfacen sus necesidades, el mercado y la familia. “Las instituciones de bienestar social tienen más bien un carácter temporal y funcionan

si esos dos caminos llegan a desaparecer” (Titmus, 1981: 38), en realidad dentro de este modelo el Estado de Bienestar debe enseñar a los individuos a convivir sin él.

El segundo modelo es basado en el logro personal, el cual argumenta que las instituciones de bienestar social son auxiliares del sistema económico, supone que las necesidades deber satisfacerse de acuerdo con los méritos de trabajo y la productividad. Está basado en teorías económicas, psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo, la recompensa, así como las lealtades de clase y grupo.

Finalmente se encuentra el enfoque institucional-redistributivo, considera al bienestar como algo básico del sistema social; “la política social proporciona servicios simultáneos al funcionamiento del mercado de acuerdo con el principio de las necesidades del hombre” (Titmus, 1980: 39). Es decir, propone que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se desarrolla como complemento. Dichos estos esquemas de gestión por una parte buscan la protección de ingresos del individuo a través de las instituciones, por otro lado los establecimientos de impuestos sobre la renta a fin de fortalecer la demanda para prevenir las necesidades sociales.

Por otra parte una perspectiva diferente de las políticas sociales a la humanitarista es que estas ayudan al crecimiento económico de los países en desarrollo, “Las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos” (Ortiz, 2007: 9), en otras palabras estas no sólo ayudan al ser humano a mejorar sus condiciones de vida si no también establecen patrones para el crecimiento económico a través de mejorar los servicios de salud, vivienda y educación.

“Intervenir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico es acelerado” (Ortiz, 2007: 10) Por ésta razón, el diseño de políticas sociales óptimas requiere entender las necesidades de la población desde diferentes

perspectivas. Los objetivos de la política social son aumentar el bienestar de los ciudadanos, desarrollar el capital humano, fomentar el empleo y mejorar la cohesión social. Por lo tanto, las necesidades y riesgos de las poblaciones, así como las dinámicas del mercado de trabajo y las fuentes de conflicto, deben ser identificadas para poder determinar los objetivos prioritarios del desarrollo social, para impulsar dicho crecimiento.

1.2.2 Tipos de Política Social

Como ya se ha mencionado en los párrafos anteriores las políticas sociales tienden a cubrir las necesidades básicas del individuo, por lo cual estas poseen una tarea específica en los diferentes sectores de demandas de la población, existen diferentes tipos de políticas para poder acelerar el desarrollo social. Para poder analizarlas se deben retomar los enfoques en el estudio de las mismas.

En primer lugar se encuentra el enfoque de integración social, este expone que “el desarrollo es la noción que orienta la intervención estratégica y planificada sobre el cambio social y, acepta y reclama, como regla, el protagonismo del Estado como estructura sobre la que descansa la máxima capacidad para organizar las políticas sociales y ejercer la denominada “coordinación vinculante estratégica” de actores diferentes y eventualmente contradictorios” (Lechner, 1997, citado en Valdés *et, al*, 2011:37). En otras palabras este tipo de Política deben orientarse hacia la generación de márgenes de inclusión lo más extensos posibles, y ser garantía de la satisfacción de necesidades de los más amplios sectores poblacionales.

El segundo lugar lo ocupa el modelo selectivo, el cual argumenta que “está centrado en la rehabilitación y rescate de poblaciones en situaciones desventajosas extremas, a través de estrategias focalizadas y selectivas, una buena parte de cuyos contenidos e instrumentos descansan en la disminución de la capacidad del Estado para regular los mecanismos económicos y distributivos, a favor del ensanchamiento de los espacios de intervención de los actores privados vinculados al mercado” (Espina, 2011, citado en Valdés *et, al*, 2011:38), es decir que su estilo de focalización combina instrumentos de asignación de recursos a los desfavorecidos al involucrar diferentes actores uno de ellos es el sector privado.

La tercera propuesta es la focalización que en esta “los beneficios se dirigen a un grupo específico, como madres, personas con discapacidades, adultos mayores, niños o comunidades en un área geográfica específica., el acceso universal del grupo aumenta en el apoyo político y la sostenibilidad del programa” (Ortiz, 2007: 38), en este enfoque se trata de garantizar la rápida ampliación de la cobertura, estableciendo servicios para los ciudadanos más pobres y los grupos excluidos, acelerando la cobertura universal.

Por lo tanto los enfoques expuestos intentan crear herramientas de análisis para la cobertura total de la población mediante las Políticas Sociales, estas permitirán tener opciones para el diseño de las mismas o estudiar el contexto en el que se desenvuelve el problema público para así poder cubrir las necesidades básicas sin perder de vista el objetivo principal, “impulsar el desarrollo social” ya sea a grupos desfavorecidos o en su defecto ciudadanos con un estándar básico de calidad de vida. Ahora bien para poder generar ese desarrollo Ortiz (2007) propone que hay cuatro tipo de políticas sociales que impulsarán para llegar a este objetivo primordial.

La primera de ellas es la de generación de empleo, “Las políticas orientadas al mercado laboral se utilizaron profusamente desde finales de la Segunda guerra mundial hasta mitad de la década de los setenta, coincidiendo con un significativo crecimiento de los salarios y el empleo. Históricamente, aquellos países con experiencias de desarrollo exitosas han intervenido en sus mercados de trabajo; sus gobiernos fueron formalizando progresivamente la mano de obra como una manera de expandir la base tributaria nacional, construir sistemas de seguridad social, elevar los estándares de vida y expandir el mercado interno”(Ortiz, 2007:41), en este contexto la creación de empleo es una condición necesaria para poder impulsar del desarrollo económico de los países y abrir sus puertas hacia nuevos horizontes de mercado.

En segundo lugar se encuentra la salud, “la disponibilidad de servicios de salud y el acceso a éstos son cruciales para el bienestar de individuos y comunidades, y tienen un impacto directo en su productividad y su rendimiento económico” (Ortiz, 2007: 53), las políticas en esta materia son un factor fundamental para poder emplear el desarrollo de los individuos dentro del Estado ya que si se

trata de generar productividad reduce el absentismo laboral y las bajas por enfermedad, los trabajadores deben aspirar a esta protección que es parte importante de su desarrollo físico y mental.

La número tres son las políticas de protección social, “proporciona un conjunto de instrumentos que permiten la reducción de la brecha entre las capas sociales vulnerables y las no vulnerables, disminuyendo su exposición a los riesgos y mejorando la capacidad individual de protección frente a peligros potenciales como la pérdida de ingreso”, es decir que contar con algún seguro que les brinde las herramientas para amortiguar los riesgos asociados por ejemplo con el desempleo, la enfermedad, la discapacidad, los accidentes laborales, etc.

Finalmente la propuesta número cuatro es la educación, ya que “indisolublemente está unida a prácticamente todas las dimensiones del desarrollo humano, económico y social. Una mano de obra bien formada y técnicamente especializada es fundamental para un crecimiento económico a largo plazo” (Ortiz, 2007: 51), en esta línea se puede argumentar que las políticas educativas son un factor clave en la mejora de la sociedad, puesto que empodera a las personas y les ayuda a desarrollar un pensamiento crítico, así como aptitudes útiles para la vida.

Desde estas perspectivas, se puede entender que los Estados bajo la concepción de Bienestar tienen que generar políticas sociales lo que se ha venido argumentando en el apartado, en favor de los ciudadanos para así poder mejorar sus condiciones humanas, económicas y sociales, puesto que podrán adaptarse a ser parte de los cambios vertiginosos de la sociedad misma, la primordial de ellas es la educación como una herramienta que crea escalas axiológicas para que los individuos puedan abrir su cosmovisión acerca de los fenómenos que les atañen dentro de su comunidad, es por eso que lo fundamental es crear cursos de acción basados en la educación para lograr este fin a la que todos llaman “desarrollo social”.

1.2.3 Políticas Educativas

La educación es uno de los rubros que los Estados atienden con mayor celo, a ella destinan enormes recursos técnicos, financieros y humanos, para poder cumplir con

esta tarea el Estado ha creado estructuras administrativas altamente especializadas como, institutos, subsecretarías, direcciones, departamentos u oficinas que atienden los diversos estilos, niveles, modalidades o tipos de enseñanza, que su complejidad técnica y operativa demanda. Dentro de estas estructuras de poder se deben diseñar estrategias para poder fomentar a la misma y las principales son las Políticas Educativas, que fomentaran uno de los objetivos del desarrollo humano como ya se había mencionado en el subtema anterior.

En este sentido las Políticas Educativas podrían definirse como” la constitución de un marco normativo que orienta las acciones del sector, para atender el reclamo de la sociedad de lograr una educación suficiente y de adecuada calidad que contribuya decisivamente al desenvolvimiento integral del país” (Latapí, 2012: 48).

La concepción que se tenga de la política educativa influye en la extensión que pretendemos se desarrolle, para muchos ésta se restringe al esfuerzo que el Estado ejerce sobre el sistema escolar, esta interpretación limita considerar otros organismos algunos privados que actúan sobre la educación, como lo es la televisión. Sin embargo, por el alcance de este ensayo sólo enunciamos esta situación y aquí nos centramos en las acciones del Estado sobre el sistema educativo, siguiendo a Pablo Latapí (2012) quien considera que los ámbitos en los que opera son:

- El filosófico-ideológico: porque la política educativa forma parte de un proyecto de sociedad.
- El social: ya que la política educativa establece las relaciones fundamentales entre los procesos educativos y otros procesos sociales.
- El organizativo-administrativo: porque la política educativa atiende el funcionamiento del sistema educativo.
- El pedagógico: en función de que la política educativa es el conjunto de características del proceso de enseñanza aprendizaje (Latapí: 29-44).

Aunado a esto señala que la política educativa está limitada por restricciones recibidas por el ambiente social y que ignorarlas limitaría las posibilidades de su

estudio. Las limitaciones que circundan a la política educativa no son absolutas, por lo que toda evaluación debe apreciar hasta qué grado las decisiones tienen que someterse a ellas. Las principales restricciones que señala el mismo autor provienen de:

1. Del proyecto político (explícito o implícito) del Estado.
2. De los grupos de presión y de las diversas clases sociales que demandan beneficios, acciones, favores o privilegios.
3. Disponibilidad de recursos: por lo limitado de este renglón.
4. Las urgencias inmediatas: la atención a problemas emergentes puede disminuir las posibilidades de acción a largo plazo.
5. Intermediarios ineficientes: la inercia de la tradición, la corrupción la burocracia o el sentido conservador de los maestros pueden influir para que las decisiones tomadas se desvirtúen, tergiversen o no lleguen a ejecutarse.
6. Las coyunturas: la adopción de medidas independientes de la voluntad de los funcionarios y de los mismos asuntos sobre los que versan.

La educación como todas las actividades instituidas se plantean la consecución de objetivos, en la literatura especializada es común observar los objetivos de la educación como la interpretación molar y aglutinante de todos los procesos formativos, se entienden a éstos como los mismos de la política de la educación. Para muchos autores los objetivos de la educación y la política educativa son lo mismo, esto se explica por la vecindad temática de ambos campos, sin embargo, esto requiere de una delimitación más delicada de ambos planteamientos.

La educación general se plantea objetivos universales, mientras que la política de la educación se propone cómo hacerlos realidad. Así, la política de la educación tiene como su objetivo no los fines, valores, técnicas sino la planeación y ejecución de esas intenciones. Si bien es cierto los cursos de acción en educación buscan cumplir con objetivos que puedan ayudar a mejorar la educación y uno de ellos es la calidad que proviene del sector empresarial que el en segundo capítulo se desarrollará de manera sucinta.

Capítulo II El contexto mexicano en materia de Educación

*“La educación al igual que la cultura engendran
progreso y sin ellas no cabe exigir de
los pueblos responsabilidad moral”
José Vasconcelos*

En los albores del siglo XX el sistema educativo experimentó cambios significativos que se acentuaron en el futuro inmediato por la mudanza en la conducción política del país, “la emergencia de nuevos actores institucionales y por las presiones que derivan del orden mundial: la globalización y la sociedad del conocimiento” (Ornelas, 2010: 17) a partir de esto el gobierno mexicano decidió crear políticas públicas que atiendan esas necesidades.

En el siguiente capítulo se describe a profundidad esas transformaciones de la educación en México iniciando desde la modernización del sistema educativo en la etapa salinista, pasando a las reformas estructurales (ANMEB, Alianza por la educación y 2013) para definir el concepto de calidad que se ha marcado como la alta panacea para poder mejorar los sistemas en elemento de la enseñanza y por último para dar un giro al objeto de estudio de la presente investigación que es la descripción del Programa de Escuelas de Calidad (PEC), como la gran política educativa del gobierno en transición para no quedar atrás en el mundo de la globalización y la competencia al mercado laboral.

2.1 La Política Educativa Federal en México

Las políticas públicas han marcado una gran preocupación por diferentes problemáticas en la agenda del gobierno, una de ellas sustentada como de las más importantes es la educación, ya que esta permite el desarrollo económico, cultural y humano de un país, en el caso mexicano “este ha tenido éxito en la implementación de Políticas Educativas orientadas a incrementar el acceso a la educación básica” (Reimers, 2006: 421), históricamente las iniciativas destinadas a mejorar la calidad de la educación en México han sido diseñadas para ser implementadas de manera uniforme en todas las escuelas del país.

Desde el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica en 1992 (ANMEB) el Gobierno Federal conservó cuatro aspectos clave en el diseño e implementación de las Políticas Educativas “el diseño de planes de estudio,

selección de libros de texto, la reglamentación de los programas de desarrollo profesional de los maestros y por último la regulación de las evaluaciones académicas de los alumnos” (Reimers, 2006: 422).

Un ejemplo de que el Gobierno Federal ha implementado Políticas de manera uniforme es el Programa Enciclomedia (DOF, 2006)—diseñado por un equipo contratado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el cual proveía a las escuelas un paquete de software de computadora que buscaba hacer más atractivas las clases para de primaria, al proporcionar una versión digital de los materiales curriculares, incluyendo vídeos, mapas, música y otras actividades multimedia.

El modelo de implementación de esta Política es incremental ya que tiene la ventaja de permitir la realización de procesos de enseñanza-aprendizaje de manera heterogénea siempre y cuando las escuelas primarias tengan las mismas necesidades. En los años recientes el gobierno mexicano ha reconocido tres limitaciones al implementar Políticas Educativas de manera uniforme y centralizada,

En primer lugar las escuelas tienen diferentes necesidades y emplean sus recursos en distintas formas para alcanzar una mayor efectividad, en segundo lugar las decisiones tomadas de arriba hacia abajo y por último una política centralizada puede limitar la rendición de cuentas y reducir la posibilidad de que surjan innovaciones en las comunidades escolares (Reimers, 2006: 433)

Actualmente la educación ha requerido nuevos enfoques que se adecuen a las nuevas necesidades de los alumnos, para dotarlos de herramientas que les permitan desarrollarse plenamente ante una realidad que se transforma rápidamente en este caso como la globalización la cual incluye demasiadas aristas como el avance tecnológico y científico en el cual habrá mayor demanda obligando al ser humano a adaptarse para contribuir a mismo desarrollo de la nación en donde habita, por lo que en el ejemplo anterior se puede analizar que el gobierno mexicano inicio en búsqueda de los objetivos mencionados.

Las Políticas Educativas “deben contribuir al tema del desarrollo humano, a través de una educación que fomente valores y una toma de decisiones informada que genere valor agregado a la calidad de vida de las personas” (Del Castillo, 2009: 65), la tarea fundamental de los gobiernos dentro del Estado en la actualidad es garantizar Políticas Públicas que emanen de reformas que garanticen la calidad educativa.

En el caso particular de México se han puesto en marcha diversas reformas en materia de educación, acordes a las recomendaciones internacionales desde el ANMEB hasta la última en el año 2013, generadas en el marco de mejoramiento de la calidad de la educación. “La reforma de educación en México y en otros países de América Latina se inserta en un proceso mundial, que se califica como sistémico y responde al de Reforma Global de Educación” (Del Castillo, 2009: 66), esta es impulsada por el Banco Mundial (BM) responde a la importancia asignada a la educación en la promoción y desarrollo económico de las naciones⁷.

Las naciones tratarán de implementar políticas que contribuyan al desarrollo de la calidad de la educación es por eso que “las reformas de las políticas educativas implementadas en la educación básica en México y en América latina continúan siendo objeto de estudio y reflexión a partir de sus múltiples resultados, entre los cuales destacan dos: la baja calidad y la persistencia de la inequidad” (Gajardo, 1999: 23). El gobierno mexicano ha puesto en marcha un abanico de políticas educativas para atender estas dos grandes preocupaciones, no sólo en el país si no a nivel mundial ya que lo fundamental es aumentar el desarrollo de la educación iniciando por la cobertura, la calidad y la equidad a la cual se apela actualmente.

Es importante mencionar que a raíz de implementar ese abanico de políticas se vuelve contradictorio ya que realmente hay políticas de países más avanzados que no pueden ser implementadas en países subdesarrollados “Las experiencias internacionales y los estudios de política educativa muestran que los resultados de las reformas tienden a ser marginales e incrementales por la complejidad inherente a los sistemas educativos” (Hannaway, 2009:93). Esta situación está asociada a la configuración institucional de los sistemas educativos y a los rasgos de los procesos de implementación en cada país. En este sentido, conocer experiencias singulares ofrece evidencia para la implementación, en una dinámica de aprendizaje que involucra la investigación, los tomadores de decisiones y los actores participantes en un proceso que va desde la definición de los problemas de política pública hasta su implementación y evaluación.

⁷ “El banco mundial ha incrementado notablemente su intervención en el campo de la educación, hasta el punto de convertirse en principal fuente de financiamiento externo para la educación de los países de economías dependientes y proporcionar alrededor de la cuarta parte del apoyo externo, desde 1980 se ha convertido en una de las principales fuentes de asesoramiento en el campo de la educación y principal agente motor de la investigación educativa” (Domenech, 2007:71)

El país ha aprendido a través de esas experiencias internacionales para poder ejecutar cursos de acción, en el caso particular del objeto de estudio de la presente investigación el PEC, este data su aprendizaje en varios países pero el más importante a resaltar ya que es muy parecido al mismo es la Reforma educativa implementada en China en 1997 donde promovió la educación orientada a la calidad a través de un modelo de autogestión muy similar al PEC. “La reforma educativa en este país asiático insistía en políticas que reduzcan la carga académica a estudiantes, amplíen programas de estudios y las escuelas tengan autonomía” (Janc, 2016:47), que más adelante será ampliado en uno de los siguientes subtemas.

Pero la antes mencionada es sólo una Política Educativa que el gobierno ha puesto en marcha, Del Castillo (2012) argumenta que desde el ANMEB las administraciones sólo se han centrado en tres distintos cursos de acción para resolver los problemas que aquejan al sector educativo la primera de ellas es las Políticas de descentralización, las de gestión y en tercer lugar las de formación continua. La primera se describe a descongestionar la carga administrativa del sistema educativo federal para poder aspirar a la eficacia y eficiencia, la segunda se refiere a la necesidad de construir un marco de autonomía en la toma de decisiones por parte de los centros educativos, por último la de formación es revalorar la función del magisterio a través de la capacitación.

Por otra parte Latapí (2012) discute que son cuatro tipos de Políticas en las que se ha centrado en Gobierno Federal, la primera es la descentralización, la segunda la participación social, en tercer lugar la renovación curricular, por último lugar la renovación de la carrera magisterial a través de las escuelas normales.

La primera es tomar en cuenta a la periferia, después fomentar la participación involucrando padres de familia como novedad, en tercero adecuar planes de estudio acorde a la idiosincrasia del mexicano y en cuarto usar las normales como herramienta de formación de docentes para mejorar la calidad educativa.

Se puede apreciar que la evolución de la Política Educativas en México ha seguido un cambio de patrón incremental y gradual, estas se van adaptando a las necesidades contextuales dependiendo la época como ya se ha tratado de explicar

actualmente el gobierno trata de insertarse cada vez más a un mundo global para no quedarse atrás en la búsqueda del desarrollo económico, cultural y educativo de los ciudadanos.

Apostar por nuevos conceptos como la calidad dentro la educación es cada vez una tarea fundamental, es por eso que Carlos Salinas de Gortari en su sexenio apostó por actualizar las diferentes aristas que conforman esta preocupación, reforzando esa misión en el año 2006 Vicente Fox Quezada época de la transición democrática del país con un presidente articulando una idiosincrasia empresarial en la que más adelante nacería el PEC gracias a la modernización del sistema educativo.

2.1.1 Modernización de la educación básica

En la última década del siglo XX el sistema educativo mexicano (SEM) ingresa a una nueva etapa de su desarrollo. La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), “el 18 de mayo de 1992, es el acontecimiento detonador de un amplio proceso de reforma de la educación básica y de la formación de maestros” (Zorrilla, 2002: 115). Este hecho no es aislado, se inserta en un contexto más amplio de la Reforma del Estado mexicano y significa uno de los pactos políticos más importantes del siglo veinte al plantear decisiones sobre dos asuntos fundamentales para el desarrollo futuro del SEM: la descentralización⁸ del sistema educativo y una reforma curricular y pedagógica para la educación básica obligatoria y la formación inicial de maestros.

La descentralización de la educación básica y la formación de los maestros es una decisión política que ha provocado que los Estados asuman responsabilidades de manera muy diversa por ende los municipios también juegan un papel importante ya que son los encargados de llevar a cabo las Políticas Educativas para fomentar el desarrollo endógeno en dicha materia.

Es importante hacer hincapié que el sistema educativo es la columna vertebral para poder ejecutar esta gama de políticas el cual Zorrilla (2002) lo define como el conjunto de políticas, instituciones, procesos, sujetos y actores, cuyo

⁸ “La descentralización implica la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y con ello los esquemas de transferencias intergubernamentales” (CEPAL, 1998)

propósito es ofrecer un servicio que garantice el derecho de toda persona a la educación; en términos actuales se trata de asegurar una educación de calidad.

Aunado a lo anterior el punto de arranque de la Modernización de la educación básica se basó en dos premisas centrales la primera la descentralización del sistema educativo, la cual se entiende de acuerdo a Palma y Rufian (1991) como transferir por normas legales, competencias decisorias y la titularidad de esa competencia de una instancia central hacia una instancia subnacional, con objetivos de distribuir territorialmente poder y legitimar el Estado, el cual los Estados ya eran actores fundamentales para el desarrollo de la educación.

El segundo punto fue la reforma educativa de aquel año, que más adelante serán abordadas con detenimiento, pero lo más relevante fue la gama de políticas que vinieron con estas mismas como ya se ha mencionado, “las políticas educativas hacen referencia al conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo” (Reimers, 2006: 35).

El funcionamiento de un sistema educativo manifiesta un conjunto de políticas educativas que pueden ser explícitas o implícitas. “Las políticas explícitas son aquéllas diseñadas para producir ciertos estados en el equilibrio del sistema, mientras que las implícitas son las que, por omisión, por no decidir atender o cambiar ciertos aspectos del sistema, equivalen a la decisión de mantener un estado presente de acciones” (Reimers, 2006: 38). La reforma de las políticas educativas hace referencia al conjunto de acciones deliberadas por cambiar el “equilibrio” de un sistema educativo, mediante la configuración de insumos, procesos o productos.

La importancia de contextualizar los sistemas educativos ayudará a los gobiernos ejecutar Políticas Públicas pertinentes para dar solución a la calidad de la educación o al menos lo que el Estado mexicano pretendía en aquella década alcanzar uno de los mayores objetivos de los países en vías de desarrollo como arista para mejorar lo que conlleva un sistema.

En la década de los ochentas existieron dos principales razones para poder descentralizar el sistema educativo e ir en búsqueda de un diseño curricular para pedagógico para mejorar la formación del docente frente al aula de acuerdo con

Zorrilla (2002) La crisis del estado de bienestar⁹ ha provocado dos movimientos de reforma que fueron secuenciales en el tiempo.

El primero se caracteriza por una reducción del ámbito de competencia del Estado, lo más conocido es la privatización de empresas paraestatales. El segundo se identifica por la urgencia de que el Estado cambie su función, es decir, que transite de ser un Estado administrador a uno regulador. Mientras que la privatización supone transformaciones desde fuera del Estado; cambiar su función implica una reforma hacia dentro.

Transitar del Estado tradicional autoritario, patrimonialista y clientelar–hacia uno que se constituya como un auténtico instrumento de gobierno, es decir, que se distinga por compartir el liderazgo, su capacidad para crear consensos y distribuir la autoridad y el poder, así como por ser responsable de los resultados, implica una reforma profunda de su estructura, organización y modos cotidianos de actuación.

Los sistemas educativos en América Latina no han estado ajenos a estos procesos de reforma del Estado. “Lo más conocido tiene que ver con la descentralización, es decir, con una postura que le apuesta a una mayor autonomía de la escuelas y para ello se requiere de transferir el poder de decisión del nivel central a niveles intermedios” (Del Castillo, 2009:153)

En México los argumentos esgrimidos para descentralizar la educación básica y la formación de maestros no difieren de los utilizados en otros países: gran tamaño del sistema e imposibilidad de reducirlo, pues su expansión aún no ha terminado; complejidad de los trámites burocrático administrativos; enorme distancia entre los problemas y las decisiones para atenderlos y resolverlos, entre los más importantes.

Así, en 1992, la decisión política de reformar la educación se estructuró en tres líneas: la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización y la inclusión de la participación social; la reformulación de contenidos y materiales educativos que se ha traducido en la reforma curricular y pedagógica de la educación básica y la formación de maestros más importante de la segunda mitad del siglo veinte, y la revaloración de la función magisterial en la cual destaca el Programa de carrera magisterial como un mecanismo de promoción horizontal de los maestros (Zorrilla, 2002: 118).

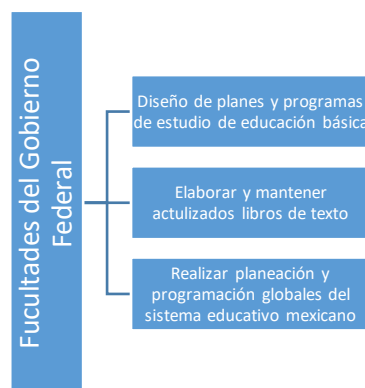
⁹El Estado de bienestar Farge (2013) lo define como una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia.

La reforma educativa fue legitimada a nivel nacional no sólo por una decisión político-administrativa la firma del ANMEB entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobernadores y el sindicato magisterial sino también, por una decisión político-legislativa que culminó con la reforma al Artículo 3° de la Constitución que incluye la obligatoriedad de la educación secundaria, y la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) aprobadas en 1993.

La ley anterior hasta la actualidad sigue vigente, la anterior sustituye la Ley Federal de Educación de 1973, la cual formalizó las propuestas de cambio del acuerdo, la nueva ley además de precisar los ámbitos de competencia entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en materia de educación, establece claramente cuáles son las atribuciones exclusivas del gobierno federal, que aún conserva bajo su responsabilidad y que son motivo para afinar que no puede hablarse de una descentralización cabal.

En el artículo 12 de la ley general de Educación (1993), se establecen tres atribuciones de exclusividad para la federación se destacan en el siguiente esquema las pertinentes para el análisis de este apartado y que corresponden a la educación básica:

Esquema 2
Artículo 12
Ley General de Educación



Fuente: Elaboración propia con base en Art. 12 de la Ley General de Educación DOF (1993).

El gobierno federal, a través de la SEP, conservó las funciones normativa, compensatoria y de evaluación, y dejó a los estados la operación del sistema. Algunos analistas como Reimers (2006) consideran que la descentralización del sistema educativo mexicano está definida y regulada desde el centro, es decir, es una descentralización centralizada.

Sin embargo, hay razones que justifican la entrega parcial de la autonomía a los estados y que tienen que ver con la necesidad de: “proteger los intereses nacionales, ejercer la función compensatoria entre regiones y evitar los problemas que podrían derivarse por la asimetría de información” (Zorrilla, 2002: 119). Así, en el contexto latinoamericano, México avanzó de un nivel central a un nivel intermedio en la toma de decisiones.

Por otro lado, “la reforma curricular y pedagógica ya era una necesidad impostergable: los planes y programas de estudio reformados en los años setenta estaban agotados” (Del Castillo, 2002:153). La nueva reforma es inédita y de amplias dimensiones, tanto para la educación básica como para la formación inicial de maestros.

Se reformulan los contenidos y de nuevo se organizan por asignaturas; se amplía y diversifica la producción de materiales educativos para alumnos y maestros; se propone el trabajo pedagógico con un enfoque constructivista, además, se incorpora una visión institucional de la escuela que exige nuevas formas y contenidos de trabajo a la supervisión y dirección escolar. En estas nuevas formas de trabajo la escuela tendrá un nuevo reto buscar la calidad educativas a través de estos ejes rectores que se plantearon el principal de ellos la descentralización.

En el año 2000 el inicio de este amplio y complejo proceso de reforma de la del SEM se puede afirmar que sus efectos han sido positivos. “Al realizar estas reformas se vio reflejado el incremento de la matrícula, en el mejoramiento de los indicadores de eficiencia terminal y en los índices de absorción de un nivel educativo a otro” (Zorrilla, 2002: 119). No obstante, desde una perspectiva estructural, los cambios más profundos que requiere el SEM y la transformación de los modos de actuación de los distintos actores requieren de más tiempo y de estrategias claramente orientadas a conseguirlos es por eso que el diseño de Políticas

Educativas debe apelar por la pertinencia e ir en búsqueda de la calidad de la educación.

2.1.2 Las Reformas Educativas en México

Durante los últimos años (26) el SEM ha pasado por diferentes reformas que han intentado adaptarse a las necesidades contextuales de la ferviente globalización ya sea por recomendación de algunos organismos internacionales, por fines políticos o por una verdadera intención de mejorar dicho sistema, pero el punto central del este apartado es analizar las diferentes Reformas educativas que han impactado a lo largo de los años en la educación con el objetivo primordial de aumentar la calidad en dicho sector, a continuación se presenta un análisis histórico de los distintos momentos de las reformas educativas más trascendentes para el análisis de la investigación.

Es importante enfatizar que una reforma de acuerdo al RAE (2012) es una modificación de una cosa con el fin de mejorarla, la intención de este concepto siempre va ir por buscar excelentes condiciones del ente o cosa que se pretende modificar, en términos politológicos la reforma se puede definir como “innovaciones que pueden generar cambios reales de una ley o política pública y a través de ellas el gobierno en turno la puede ocupar como una función política para legitimar dicho gobierno” (Cabrero, 1991: 198).

Ante los cambios vertiginosos del sistema se debe tener claro lo que se quiere mejorar para así poner en marcha estrategias que puedan concretar el objetivo, en este caso el tema que ocupa a esta investigación son las políticas educativas que más allá de sólo ser una tarea primordial del Estado es un objetivo que cualquier gobierno debe cumplir para garantizar el desarrollo del mismo es por eso que en los últimos años en América latina se han puesto en marcha diversas reformas para atender esta necesidad

En el caso particular de esta región se creó el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (1992) el cual consistía en contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación mediante promoción de debates informados sobre temas de política educacional, reforma educativa; la identificación y divulgación de buenas prácticas y el monitoreo del progreso de la

educación en los países de dicha región. Promover la colaboración entre actores de la sociedad civil y los gobiernos en los esfuerzos por mejorar la calidad educativa.

A raíz de la creación de este programa en América Latina se pueden identificar tres momentos de reforma en el sector educativo, el primero de ellos comenzó en los años ochenta en algunos países de la región se calificó como una reforma hacía afuera “esta se caracterizaba por un Estado o gobierno federal que transfiere la gestión y administración de los servicios educativos a los gobiernos estatales y municipales” (Del Castillo, 2002: 67), en este momento de reforma el objetivo era descentralizar los servicios educativos reduciendo el aparato burocrático central un ejemplo de ello fue ANMEB en México que como ya se mencionó trato de que las escuelas tuvieran su autogestión.

Conviene destacar que, “si bien la primera generación de reformas educativas sucedió en el marco de la adopción de la NGP (Nueva Gerencia Pública en la región, estas poco tuvieron que ver con un ajuste fiscal y más bien se asociaron con un incremento del gasto” (Del Castillo, 2002: 68), en esta generación a parte de descentralizar el poder también se aumentaron los recursos para apelar la calidad de educación a través de mayor inversión en infraestructura y capacitación del personal docente.

Para el caso de la segunda generación de reformas esta se ubica en los años 90s su principal característica es endógena, es decir “el proceso de reforma institucional dirigió sus esfuerzos a la reestructuración de los ministerios o secretarías de educación federales y estatales; así como en la calidad de los procesos” (Del Castillo, 2002: 70). En este momento se intentaron mejorar los procesos dentro de las instituciones es decir el reajuste de planes curriculares de estudio y mayor inversión en las zonas marginadas para no sólo apelar por la calidad si no también el acceso a todos a este derecho universal.

En la tercera generación se enfoca en “la eficacia de las escuelas, por lo que se dirige al proceso de enseñanza- aprendizaje suscitado en el aula, con miras con calidad a través de la estrategia planeada por algunos organismos internacionales” (Del Castillo, 2002:80), es decir en este ciclo de reformas se intentó mejorar la metodología para poder transmitir el conocimiento en el aula a través de estrategias

docentes, un método trascendental a partir de este ciclo de reformas fue la educación por competencias.

Las generaciones de Reformas Educativas en América Latina marcaron un parte aguas para que muchos países tuvieran como objetivo primordial elevar la calidad de la educación en dicha región. Para Martinic (2001), las reformas plantean espacios de interacción entre el nivel central, los niveles intermedios y los centros educativos, a partir de los cuales se plantean visiones a las que se puede estar de acuerdo, en desacuerdo, o bien permanecer indiferente y de ahí que se pueda estar a favor, en contra o al margen de ellas.

Algunas de las visiones anteriores son concebidas cómo validas por el poder central y se intenta legitimarlas; pero también existen posturas detractoras que enfatizan otras visiones o bien, voces que llaman a ser cautelosas a la hora de implementar cambios profundos en el sistema educativo e insisten en poner sobre la mesa, las ideologías a la base de la propuesta de transformación como ha ocurrido en México en los últimos años a partir del ANMEB en cual han existido diversas Reformas a la educación que a continuación se repasarán las más importantes.

La primera de ellas fue el ANMEB que como ya se mencionó en párrafos anteriores representó una transformación en las relaciones entre el gobierno federal, gobiernos estatales y la SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) donde acuerdo a López (2013) sus principales ejes fueron: la descentralización administrativa de los servicios educativos a los estados y los consejos de participación social a nivel nacional, estatal, municipal y escolar, en segundo lugar la reforma de planes, programas, contenidos y materiales educativos y por último la revalorización social del magisterio, su formación, actualización, capacitación y superación, así como un salario profesional, vivienda y carrera magisterial.

La Reforma fue la antesala para promulgar la Ley General de Educación de 1993 la cual incluye la obligatoriedad de la educación secundaria se enfatizó la apertura del sector privado en la educación, en cuanto a la descentralización “fue más administrativa y política que educativa; se trataba de delegar la responsabilidad del presupuesto educativo a los estados y municipios para efecto de infraestructura,

creación de plazas así como el establecimiento de relaciones laborales entre trabajadores federales y estatales” (López, 2013:56).

Además de la descentralización, en el Acuerdo, la revaloración de la función magisterial, “se anunció la puesta en marcha de la Carrera Magisterial, programa que, más allá de promover la pretendida profesionalización de la labor docente, constituyó el primer mecanismo de diferenciación salarial de los maestros con base en la productividad” (Fernández, 1999: 116) . Fue ese el primer aviso de que se impondría al magisterio nacional un esquema centrado en la flexibilidad laboral y el uso de incentivos salariales como mecanismos de regulación y de control bajo el argumento de la calidad educativa que ya desde esa época se empezaba a lucir en término en las políticas.

Años más tarde en el nuevo milenio (2000) fue una importante etapa para el país ya que se ponía en marcha la primera transición política-democrática con la llegada de Vicente Fox a la presidencia trayendo consigo mismo ideas de innovar la administración pública pocos meses después de que iniciara la primera administración panista en el país, Vicente Fox puso en marcha el Programa Escuelas de Calidad (PEC), “artilugio a través del cual empezó a instrumentarse el modelo de asignación de recursos a las escuelas con base en los resultados del aprendizaje de los estudiantes medidos a través de pruebas estandarizadas” (Vázquez, 2015:114).

Dos años más tarde, en agosto de 2002, se hizo público un segundo pacto firmado entre el gobierno federal y el SNTE, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, documento que signaron también, como testigos, todos los secretarios de Estado, representantes del poder legislativo, del sector empresarial, gobernadores, rectores de universidades públicas y privadas, la jerarquía eclesiástica y dirigentes de las asociaciones de padres de familia.

Los Compromisos de las autoridades federales aludían fundamentalmente a la promoción de la innovación, la evaluación y la rendición de cuentas, y a mejorar las condiciones laborales, salariales y de desarrollo humano y profesional de los trabajadores de la educación. El SNTE, por su parte, se comprometió a impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad., con base en una serie de medidas entre las cuales destacan “alentar la capacitación permanente del magisterio” y promover que tanto el ingreso al servicio como las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo a través de concursos de oposición (Vázquez, 2015:115)

Con el objetivo de desarrollar comunidades comprometidas con el aprendizaje, en el documento se apuntala el esquema de gestión y financiamiento establecido por el PEC: dotación de recursos compensatorios a las escuelas a cambio de su compromiso por mejorar los resultados de aprendizaje, fortalecimiento de la enseñanza por competencias y establecimiento de estándares para la evaluación. Completando el esquema, con anuencia del SNTE, el mismo día que fueron firmados aquellos compromisos, se anunció la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) establecido por decreto presidencial unos días después.

“Se imponen pruebas estandarizadas a nivel nacional, sin considerar los contextos socioeconómicos y culturales del alumno ni los ritmos diferenciados del proceso de enseñanza aprendizaje” (López, 2013:57), es decir en las cuales sólo importa el resultado y no el proceso de aprendizaje del estudiante.

Asimismo, durante la administración foxista se impulsó el diseño de una serie de instrumentos para *la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares* (ENLACE), que a partir del año 2006 empezaron a aplicarse a los estudiantes de 3º a 6º de primaria y de los tres grados de secundaria en todas las escuelas públicas y privadas del país.

Enlace es una prueba de aplicación masiva, tecnificada, de opción múltiple, estandarizada y diseñada bajo estándares internacionales de calidad, que rápidamente fue presentada como la varita mágica para cumplir los objetivos de la calidad educativa ya que permitiría medir, fijar, clasificar y certificar para normar y estandarizar, tanto los procesos de enseñanza aprendizaje, como la práctica docente, los contenidos curriculares, el desempeño escolar e incluso la gestión” del sistema de educación nacional (Coll, 2011: 125)

Durante la administración de Felipe Calderón, una vez más negociado al margen del magisterio, se estableció otro pacto que bajo el nombre de Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) fue firmado en mayo de 2008 entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En el sucinto documento en el que se presenta ACE (2008), la Alianza se propone impulsar una transformación por la calidad educativa, en función de la cual convoca a otros actores indispensables para esta transformación: gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de

todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia, para avanzar en la construcción de una Política de Estado.

El aspecto nodal de la ACE fue el establecimiento de las anheladas acciones y mecanismos para, como se especifica en el documento, asegurar que los maestros sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes garantizar “una educación de calidad que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial” (ACE, 2008:132) y fortalecer la centralidad de la evaluación para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia, la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.

Siguiendo la lógica de la ACE ya para el año 2013 con la llegada nuevamente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 23 de Febrero del mismo año se realiza la reforma al artículo 3ro y 74 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en septiembre del mismo año se aprobaron las leyes secundarias que derivaron de ella.

En la recién reformada Ley General de Educación, la calidad ya la definiría como “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia pertinencia y equidad” (DOF, 2013: 25) y en la nueva Ley General de Servicio Profesional Docente, se especifica que se entenderá como Marco General de una Educación de Calidad “al conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio” (DOF, 2013:76).

Nada alude en esas leyes a la dimensión pedagógica y social de la educación, por el contrario, la calidad de la educación se restringe a una serie de perfiles y cuantificaciones a través de los cuales se busca naturalizar la medición-clasificación como eje central del proceso educativo y como mecanismo de coerción sobre el magisterio nacional por lo que se puede definir como un tipo de política pública incremental y gradual.

En la nueva legislación se define al personal docente de la educación básica y media superior como el profesional “que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la Escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo” (DOF, 2013:56) formulación en la que pareciera diluirse la responsabilidad del Estado haciendo recaer en el maestro, de manera individual, todo el peso de la educación en las escuelas. Pero no solamente se atribuye a los docentes una responsabilidad desmedida, además de ello, en aras de una calidad definida con parámetros empresariales, se establece la evaluación- medición como el único referente para el ingreso, la promoción y la permanencia de los maestros en el sistema educativo.

En la Ley General del Servicio Profesional Docente (2013) se establece que el ingreso al servicio se realizará mediante concursos de oposición, que en la práctica se reducen a la aplicación de un examen de opción múltiple, en los que pueden participar profesionistas que cuenten con licenciatura en diversas áreas y no exclusivamente aquellos que hayan cursado la licenciatura en educación preescolar y/o primaria, y se incorpora para su contratación la figura de “nombramientos provisionales” condicionando su continuidad en el servicio a los resultados que obtengan en las evaluaciones que periódicamente realizarán las autoridades educativas.

Asimismo, la ley determina como una de las obligaciones de los maestros en servicio sujetarse a los procesos de evaluación de manera personal y establece que

Será separado del Servicio Público sin responsabilidad para la Autoridad el personal que: I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación; II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación [...], o III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación [...] (DOF, 2013, 34).

De esa manera se fractura el vínculo entre las escuelas normales públicas y el sistema educativo, apostando a una paulatina reconfiguración de la planta docente del país y, al mismo tiempo, se imponen medidas punitivas que pueden ser aplicadas discrecionalmente, relacionadas con la terminación de la relación laboral, en esta última Reforma educativa recientemente se puede observar que para fomentar la calidad de la educación el profesor jugará un papel indispensable no

sólo con la profesionalización si no también con la preparación académica como agente de cambio.

Las Reformas Educativas son valoradas a partir de un espacio social que es un entorno sociocultural, económico y político en la cual se inserta el proceso educativo. En este sentido la calidad educativa “es una construcción social, históricamente determinada, cuya concepción obedece a las condiciones económicas, políticas, culturales y sociales determinadas” (Guzmán, 2013: 3), hablar de este término no resulta fácil ya que se adapta a los diferentes cambios conforme van pasando los años, en el caso de México este término como ya se pudo observar se empezó a introducir desde el ANMEB dando a paso a una gran variedad de Políticas Educativas que emergieron en la historia del SEM y que más tarde se convertiría en el eje rector de las mismas. Es por eso que pueden ayudar a contextualizar el diseño de las políticas públicas para tomar una decisión más acertada al tratar de implementarlas.

2.2 La calidad: Prioridad en la política educativa mexicana

Los fines de la educación no son siempre los mismos, cambian en el tiempo porque están estrechamente ligados al tipo de hombres y de sociedad que se pretende formar. Las expectativas que se asignan a la educación en los distintos proyectos dominantes se expresan en la orientación y contenido de la política educativa, “entendida como el conjunto de decisiones (lineamientos declarativos y prescriptivos) tomadas por el Estado, para orientar la práctica educativa en contextos específicos” (Vázquez, 2015: 94).

Al llegar al poder grupos con posturas o proyectos políticos diferentes a los anteriores, se modifica el contenido y orientación de la política educativa. Las reformas suelen constituirse en los mecanismos privilegiados para buscar la adecuación de los sistemas escolares a lo que, desde esa particular postura o proyecto, se define como lo que la sociedad necesita de la educación.

Vázquez (2015) entiende que el control social es el conjunto de medios de intervención puestos en marcha por los grupos en el poder para realizar un orden social determinado, incluye tanto controles internos como externos, es decir, tanto

aquellos vinculados con la internalización, sobre todo durante la socialización primaria, de ciertas pautas, valores, normas y conductas consideradas fundamentales para el propio orden social, como mecanismos punitivos, sanciones de distinta índole, que se ponen en marcha en relación con los sujetos que no se conforman con esas pautas, valores y normas.

Al respecto, Popkewitz señala que “la mejor manera de entender la reforma es considerarla una parte del proceso de regulación social” (2000:14), éstas suponen cuestiones de producción social y de regulación estatal, en tanto implican prácticas de gobierno que producen valores sociales y relaciones de poder.

En el espacio de la educación las reformas han incluido modificaciones tanto en la organización, financiamiento y gestión de los sistemas, como en los procesos pedagógicos y los contenidos curriculares, pero lejos de configurar un proyecto propiamente educativo, emergen como nuevas herramientas de regulación para hacer congruentes los sistemas educativos con el actual modelo hegemónico, uno de los principales ejes es la calidad en dicho sector.

Ahora bien cuando se habla de Reformas y calidad de la educación, tal como señala Gimeno (1992), resulta no estar de acuerdo frente a este ideal imaginario de progreso. Sin embargo, desde la pedagogía más crítica se llama ser cautelosos, a realizar un análisis de estas retóricas de la reforma y a estar más atentos a los discursos ideológicos de base; de ahí que vuelva necesario saber desde qué enfoque se la está examinando.

A partir de los años 80s incluir el término calidad en la educación se volvió una prioridad de los Estados de la región latinoamericana ya que se necesitaban adaptar al mundo global competitivo, “es de vital importancia impulsar el capital humano para el desarrollo económico de un país, este se va lograr a partir de la educación y de la formación” (OCDE, 1991: 28).

Aunado a lo anterior en el caso particular de México el término de calidad de la educación empezó a tomar matices en el decreto del ANMEB como ya se había mencionado antes, pero su máximo esplendor llega con la transición en el poder dentro del sistema político mexicano, en Plan Nacional de Educación del año 2001-2016 argumentaba que la educación afrontaba tres retos principales: “cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje” (DOF,

2001:16) estos tres rubros no son nuevos en este sexenio ya que históricamente desde 1992 los gobiernos nacionales han intentado cumplir estos objetivos pero en algunos casos no contemplan que los contextos cambian.

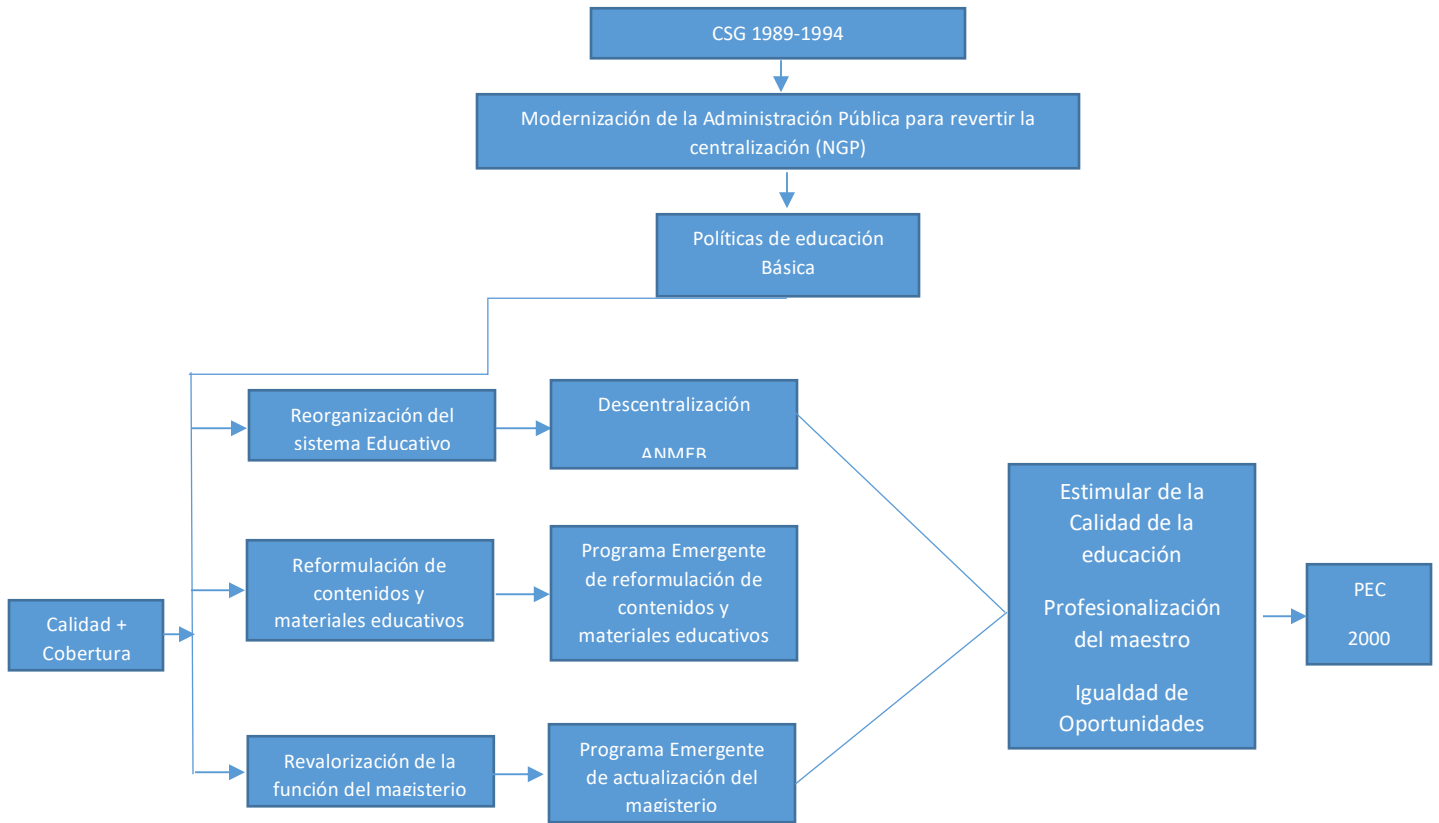
Se puede observar en la descripción que la calidad educativa es una prioridad política y social desde aquellos años, debido a las altas tasas de desigualdad tan como lo argumentaba el Plan Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), “la calidad no corresponde a las expectativas de la sociedad que no está a la altura del nivel educativo que se desea para el país” en ese entonces las evaluaciones arrojaban números rojos en la educación.

“Los jóvenes en la actualidad no finalizan la educación media superior y en el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita: la mitad de los jóvenes de 15 años de edad no alcanzó el nivel básico 2 de PISA (el promedio de la OCDE fue de 19.2 % en el 2006). La jornada escolar es corta, con tiempo de enseñanza efectiva insuficiente; y en muchas escuelas la enseñanza y el liderazgo son de baja calidad, y el apoyo con el que se cuenta es débil” (DOF, 2001: 63).

Los datos anteriores no solo abarcan esa etapa del país en materia de políticas educativas, si bien es cierto se han tenido que ir reformulando las mismas para poder cubrir los objetivos de acuerdo a los tiempos en los que vive el mundo, la calidad se ha constituido como una prioridad en los sistemas educativos, es un término que viene del sector privado que más adelante se abarcara detenidamente al sector educativo.

Es por lo anterior que en el siguiente esquema se muestran los ejes de políticas de educación básica desde el año 1989 con el ANMEB hasta la creación del Programa de Escuelas de calidad en el año 2000, en la parte superior central del esquema el autor expone la Modernización de la Administración Pública y con eso conlleva la descentralización de los servicios que brinda el Estado, uno de ellos es la educación, pero es importante subrayar en el organizador de información que las necesidades de la política educativa mexicana no han cambiado con el pasar de los años si no sólo se han aumentado rubros dentro de las mismas para ir en búsqueda de los objetivos.

Esquema 3 Políticas de educación básica, 1989-2000



Fuente: Elaboración propia con base en (Del Castillo, 2009:152)

Haciendo una análisis del esquema anterior se puede observar que la calidad de la educación más equidad siempre han sido ejes rectores dentro de las política educativa mexicana siempre se han amarrado aspectos fundamentales como la descentralización de políticas estratégicas para el aseguramiento de la calidad, el diseño curricular, los libros de texto, la formación continua de los docentes y la evaluación de la educación.

Es así que la calidad ocupa un papel fundamental en el actuar de las políticas educativas como un eje transversal de los sistemas educativos para brindar servicios que puedan contribuir al mejor desempeño de los educandos con la finalidad, pero esta misma debe ser estudiada bajos dos rubros: “La calidad dentro de los sistemas educativos, debe tener una definición conceptual y operacional bien

clarificada para ser eje motor de las políticas educativas dentro de un país” (Del Castillo, 2009: 158).

En el caso particular del SEM la calidad ha sido priorizada como un objetivo dentro del Programa de Escuelas de Calidad bajo los tres ejes fundamentales que a lo largo de esta investigación se han ido mencionando capacitación, infraestructura y gestión de proyectos, pero el concepto no ha sido profundizado a lo largo de los Planes Nacionales de Educación o en su defecto no ha sido entendido el término dentro del sector educativo es por eso muy necesario abordar en dicha materia para entender el funcionamiento del PEC en la presente investigación.

2.2.1 Concepto de Calidad

La noción de calidad se utiliza de manera constante en todos los ambientes de la vida cotidiana y sin embargo, pareciera haber una gran confusión generalizada sobre aquello que verdaderamente ocupa a este concepto. “Desde tiempos remotos, la historia de la humanidad ha llevado un paralelo desarrollo con la historia de la calidad” (Montaudon, 2010, 50).

De acuerdo con Izaguirre (2001) fue durante la edad media donde el maestro artesano se encargaba de vigilar la calidad, y está siempre era solicitada por el cliente; más tarde, la Revolución Industrial modificó los sistemas de producción artesanal al mecanizar los procesos, alterando las características de los productos para atender la oferta y la demanda.

Posteriormente la lucha por los mercados dio origen a la búsqueda de una mayor competitividad, es decir, el ofrecimiento de características cada vez más atractivas para los consumidores, lo cual exige de quien produce o brinda un servicio, “un sostenido desarrollo tecnológico y un sistema de control de calidad que garantice que los productos y servicios cumplan con los requerimientos normativos o de mercado” (Izaguirre, 2001: 27) es decir que la calidad sea parte inherente de la oferta de un producto o servicio para mejorar la oferta atendiendo la demanda en un mundo tan competitivo.

Hablar de calidad no es fácil, ya que es un término que puede ser entendido en diferentes aristas dependiendo el bien, producto o servicio que se quiere ofertar.

De acuerdo al diccionario de la RAE (2012) calidad proviene del latín *qualitas* que se define como propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. Atendiendo esta definición en términos primitivos la calidad es un valor que se le da a un producto y así se puede determinar la satisfacción de un cliente al que se le está ofertando el bien, producto o servicio.

La calidad es un concepto que con el tiempo se ha ido modificando de acuerdo a las necesidades en el creciente mercado, por lo que a continuación se dará un recorrido por los diferentes significados que se le ha dado a este término, hasta finalizar con una definición propia del presente apartado. El pionero en hablar de este término fue Deming (1989) para este mismo la calidad representaba las necesidades futuras de los usuarios en características medibles, sólo así un producto puede ser diseñado y fabricado para dar satisfacción a un precio que el cliente pagará; la calidad solo puede ser definida en términos del agente.

El concepto se puede apreciar como una necesidad del cliente para que el mismo quede satisfecho con el producto y/o servicio que se le está ofertando siempre tratando de darle una mejor optimización a la oferta, relacionando esta necesidad con el producto final Juran (1990) argumenta que la palabra calidad tiene múltiples significados. Dos de ellos son los más representativos: La calidad consiste en aquellas características de producto que se basan en las necesidades del cliente y que por eso brindan satisfacción del producto.

En estas primeras concepciones se puede afirmar que ante todo se buscan dos premisas atender las necesidades del cliente y a su vez buscar la satisfacción del mismo, más adelante Ishikawa de manera sintética afirmaba que la calidad significaba calidad del proceso. "Calidad es calidad del trabajo, calidad del servicio, calidad de la información, calidad del gente, calidad del sistema, calidad de la compañía, calidad de los sistemas" (1996: 23).

La medición de la calidad del proceso ha suscitado algunas diferencias de criterio. La principal hace referencia a qué es lo que realmente se está midiendo, una principal es documentar los procesos que se llevan dentro de las organizaciones. La calidad se refiere, no solo a productos o servicios terminados, sino también a la calidad de los procesos que se relacionan con dichos productos o servicios.

Es decir “la calidad pasa por todas las fases de la actividad de la empresa, es decir, por todos los procesos de desarrollo, diseño, producción, venta y mantenimiento de los productos o servicios” (Imai, 1998:10). Al revisar el concepto se encuentran enfoques que apuntan a diferenciar la calidad respecto de su perspectiva de análisis y los agentes implicados, luego se pueden inferir tres elementos de estudio: los agentes, las relaciones y el entorno.

Las actividades relacionadas con la calidad eran inicialmente reactivas y orientadas hacia la inspección y el control estadístico de calidad, enfoque que posteriormente establecerá la calidad objetiva. Según Vázquez (1996), la calidad es una visión interna de la mejora continua, pues es vista desde un enfoque de producción. El objetivo básico de la calidad objetiva es la eficiencia y por ello se usa en actividades que permitan ser estandarizadas (control estadístico de la calidad).

Bajo este orden de ideas Vázquez (1996), habla de calidad como una visión externa, en la medida en que dicha esta misma se obtiene a través de la determinación y el cumplimiento de las necesidades, deseos y expectativas de los clientes, dado que las actividades del servicio están altamente relacionadas con el contacto con los clientes. El concepto de calidad implica dos aspectos esenciales que son los que permiten su constatación: el resultado y el estándar, en otras palabras, esta se encuentra al comparar el resultado (parcial o total) obtenido en un proceso frente a determinados requerimientos planteados previamente (estándares). En la aplicación en las organizaciones, estos dos aspectos son susceptibles de variación de acuerdo con el enfoque y el avance teórico sobre el tema y, por esta razón, se hace a continuación una descripción general sobre su desarrollo

Al tiempo que se desarrollaba el concepto de gestión total de la calidad, Jurán (1954) planteó la necesidad de superar la noción de calidad centrada en la organización para construir una idea de calidad vinculada con el cliente. Este es un aporte fundamental al progreso del concepto, es uno de los primeros aspectos que evidenciaría los vínculos del servicio con el entorno.

Desde los años ochenta hasta la actualidad, se encuentra que las concepciones adelantadas por autores como Deming (1989) e Ishikawa (1996), entre otros, motivaron la consolidación de una cultura organizacional del

aseguramiento de la calidad. Esta, según Álvarez, “pretende dar confianza a los clientes respecto al producto final y a la manera en que este ha sido elaborado” (2006: 5). En función de este avance, el concepto de calidad ha generado modelos que lo hacen aplicable a las organizaciones y que han incorporado, paulatinamente, las novedades y variaciones conceptuales del mismo, uno de ellos es la educación.

La calidad en la educación representa, desde hace por lo menos dos décadas, discurso y acción. En el primer caso, el discurso de la calidad y la mejora continua de los sistemas de educación así como sus instituciones alcanza ámbitos académicos, sociales y políticos, en donde se debaten puntos de vista distintos se confrontan acepciones modelos para lograrla que en siguiente subtema se acotará de manera puntual.

2.2.2 El término de la Calidad en la educación

La idea de calidad proviene del ámbito empresarial del sector productivo de bienes, pero se ha aplicado al de servicios con el propósito de hacerlos más eficientes y eficaces. Una de las principales características de la calidad en la educación es su dificultad para definirla y que se tiene en mente a la hora de educar, ya que no es lo mismo esta sociedad actual que construir un modelo en el que haya mejores oportunidades para todos, es decir, es necesario considerar los objetivos de la educación, el para qué educar, en función de esta definición, resulta necesario pensar en un concepto adecuado de calidad.

En relación con la definición del término existen varias posturas y controversias; sin embargo, lo que nadie parece objetar es que es necesaria una educación de calidad para promover el desarrollo dentro de las distintas dimensiones, en los niveles personal, regional estatal y nacional, “las diferencias comienzan desde el momento en que es necesario decir en qué se piensa cuando se habla de calidad educativa (Miranda, 2011:45).

Para iniciar esta este recorrido de concepciones el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE, 2012) bosqueja la idea de las diferentes imágenes que suelen desarrollar padres de familia y profesores respecto al término calidad, encontrando que los padres de familia frecuentemente expresan este concepto a

través de palabras como: armas para que los alumnos tengan una mejor vida, transmitir conocimientos, la asistencia de los maestros a la escuela, realizar todas las tareas del libro. Puede notarse que en una de las referencias se menciona la labor de los maestros como indicativo de calidad, cuando se cita la asistencia de los docentes.

Por otra parte Miranda (2011), los profesores expresan el significado de calidad educativa a través de palabras como: el apoyo que los padres de familia aportan a sus hijos en las tareas escolares y en su responsabilidad respecto a la escuela, las calificaciones sobresalientes de los alumnos, la responsabilidad de las partes involucradas en el proceso educativo, la disciplina de los alumnos, los alumnos estudiosos como testimonio de calidad educativa y los recursos económicos que la escuela puede ejercer. En este caso, los profesores aluden a los padres de familia cuando hablan del apoyo de estos hacia las cuestiones escolares.

Llama la atención que en estas representaciones del término se establece una especie de fuego cruzado; es decir, si se les pregunta a los padres, mencionan a los docentes y, si se les pregunta a los profesores, mencionan a los padres como responsables o corresponsables de promover la calidad educativa. Ninguno de los dos actores hable de sí mismo como responsable de imprimir calidad a la educación; la responsabilidad se transfiere a terceras personas. En este sentido, resultaría interesante preguntar quiénes son los responsables del logro académico de los alumnos. Probablemente, las respuestas no implicarían a terceros actores.

Otro aspecto que se puede resaltar del ejercicio realizado por el INEE en torno a la percepción de calidad educativa es el relacionado con la influencia del marco de referencia desde el cual se visualiza un objeto de la realidad. Lógicamente se generan percepciones atadas a la parcela de realidad con que se tiene contacto; en la necesidad de buscar consensos en torno a un concepto de calidad que pueda ser compartido, comprendido y aceptado por varios actores sociales.

De esta manera, es de primera importancia que, al hablar de calidad educativa, se construya una definición consensada ampliamente a partir de definir cuáles podrían ser los componentes principales al hablar de educación de calidad; esto por lo menos en los contextos escolares y quizá regionales, en donde resulta más operativo establecer acciones desde la gestión educativa (Miranda, 2011: 45)

Por ello, lo que tendría que hacerse precisamente es establecer diálogos educativos para acordar y promover entre alumnos, padres de familia, docentes y otros actores sociales que influyen en la calidad en educación, cuáles han de ser los elementos constitutivos de la definición, o como señalan Muñoz y Biel: “El estudio de la calidad no puede hacerse independientemente de la percepción de los sujetos ante el proceso educativo, no tiene sentido un análisis de la educación que no tome en cuenta el sentir y las actitudes de los actores en ella involucrados” (2009 :31) Al reflexionar desde una perspectiva crítica el tema de la calidad educativa, debemos retomar las condiciones socio-históricas que enmarcan las prácticas educativas concretas.

En este sentido, Filmus (2003) plantea tres determinantes: los procesos políticos (el autoritarismo con que se imponen las políticas educativas), el referente económico (la desinversión educativa, que impacta en la precaria infraestructura de algunas escuelas) y el determinante social (la pobreza de millones ante la riqueza de unos cuantos, o bien, las zonas rurales marginadas ante las grandes ciudades).

La solución consiste en el desarrollo de organizaciones de aprendizaje. En su último argumentan que un mandato o un decreto no sirven nunca para solucionar los problemas complejos; solo una orientación abierta resulta efectiva: Esto significa implicar a todos en el sistema para que expresen sus aspiraciones, adquieran conciencia y desarrollen sus capacidades conjuntamente. En una escuela que aprende, grupos que tradicionalmente han desconfiado entre sí los padres y el profesorado, los educadores y las empresas locales, administradores y miembros de los sindicatos, individuos dentro y fuera de los muros de la escuela, el alumnado y los adultos– reconocen su responsabilidad común en el futuro del sistema escolar y todo lo que pueden aprender los unos de los otros (Fullan, 2002: 84)

Aunque Fullan (2002) en este extracto se refiere al cambio educativo, se puede extrapolar esta misma idea hacia la construcción del concepto de calidad educativa, pues lo que propone es la implicación entre los distintos actores sociales que participan en educación. Se puede afirmar que no puede prescindirse de las culturas particulares de los individuos; la cultura aporta a los distintos sectores una forma de mirar la realidad particular desde la identidad del actor y del círculo social al cual pertenece.

Al hablar del caso mexicano en los últimos años algunos teóricos como Schmelkes (2005) de la calidad de la educación han puesto atención en las diferentes aristas que anteriormente se mencionaban, donde en los últimos diez

años se ha involucrado prácticamente en todo el mundo una visión de la calidad educativa proveniente de la nueva cultura empresarial, en donde se propone transformar los sistemas educativos desde la perspectiva de la calidad total, caracterizada por el enfoque centrado en el cliente y por una política de cero errores.

Aunado a lo anterior desde el punto de vista Schmelkes (2005) tomando en cuenta el contexto anterior se entiende que la calidad de la educación es el logro individual del aprendizaje centrado en el estudiante que le permitirán desarrollar competencias para la vida, dentro de esta concepción la autora plantea que la calidad de la educación ayudará al estudiante a adquirir diferentes herramientas para desenvolverse en el contexto político, social y cultural

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe sobre *Escuelas y aprendizaje* define que la calidad de la educación “son las competencias que le van a brindar al estudiante desarrollar un pensamiento crítico- reflexivo dotado de habilidades para la vida, a través del proceso de enseñanza- aprendizaje, la capacitación del personal docente, centrado en la escuela” (1991:35).

La OCDE se visualiza en dos aspectos principales, por un lado la formación del personal docente y el desarrollo de habilidades ambas juegan un papel crucial dentro de la formación del estudiante ya que a este le permitirán ser parte de una sociedad así como una economía que esperará de ellos autonomía de aprendizaje, actitud y motivación para seguir aprendiendo a lo largo de su vida.

Por otro lado de acuerdo con Martínez las dimensiones de la noción abstracta de calidad contempla cuatro rubros que pueden concretarse en el caso particular de la educación, diciendo que un sistema de calidad es aquel que:

Primeramente establecer un currículo adecuado a las necesidades de la sociedad, en segundo lugar logra una alta proporción de destinatarios para que accedan a las escuelas de igual forma permanezca en ella hasta el final de sus estudios, el tercer rubro contempla que el estudiante consiga el aprendizaje esencial para que adquiera las competencias que le permitirán ser competente en la sociedad y en cuarto lugar aprovechar los recursos de la mejor forma que disponen las escuelas evitando despilfarros de cualquier tipo (2003: 188).

Así, la calidad debe enfocarse en el sistema educativo que actualmente se está desempeñando, a través de políticas públicas que permitan alcanzar los objetivos de dicho sistema, es importante destacar que estas nociones se pueden observar algunas aristas de la calidad pura como la relevancia, eficacia externa e

interna, impacto, equidad y eficiencia, es por eso que a continuación se definen estos postulados comparándoles con la calidad educativa:

Cuadro 4
Cuadro comparativo de calidad vs calidad educativa

| El concepto de calidad, general y en educación | | |
|---|--|---|
| Dimensión de calidad | Definición general de términos sistémicos | Aplicación: la calidad del sistema educativo |
| Relevancia de objetivos | Definición de los objetivos en función de las necesidades reales del entorno. | Objetivos curriculares congruentes con las necesidades sociales. |
| Eficacia interna | Congruencia de los productos del sistema con sus objetivos. | Cobertura, promoción, repetición y eficiencia terminal. |
| Eficacia externa | Congruencia de los productos del sistema con necesidades del entorno, a corto plazo. | Aprobación- reprobación; nivel en las pruebas de aprendizaje a la salida. |
| Impacto | Satisfacción de necesidades en el largo plazo. | Formación de personas útiles a la sociedad, productivas y participativas. |
| Eficiencia | Optimización de la relación entre productos e insumos del sistema. | Aprovechamiento de recursos, costos unitarios reducidos. |
| Equidad | Atención desigual a desiguales. | Funcionamiento compensatorio del sistema. |

Fuente: (Martínez 2003:12)

Refiriéndose al cuadro anterior la calidad se puede relacionar a cualquier ámbito, el que interesa al presente trabajo de investigación es la educación, cabe señalar que el término puede ser ocupado en distintas formas siempre y cuando se sepa que es lo que se quiere lograr al igual es importante tener identificados los clientes que se requieren atender para lograr los objetivos, de modo que esta visión privilegie el ámbito educativo y no sólo sea al control administrativo.

El Estado debe lograr que los estudiantes adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje (Sandoval, 2007), de tal forma que, a través de las escuelas, se subsanen las carencias del capital cultural con el que ingresan los estudiantes al sistema educativo. Este enfoque en los logros de aprendizaje se relaciona estrechamente con el interés de los Estados de asegurar la calidad educativa, procurando alcanzar mínimos esperados, ello como condición indispensable de éxito en la vida.

Otro organismo (2003) expone la preocupación por la calidad de la educación se ha planteado desde varios enfoques: el movimiento hacia la calidad como coartada de salida a la crisis del financiamiento de la educación; la calidad que se confunde con el mito de la excelencia, tal como ésta suele promoverse entre la clase empresarial; y la calidad como estrategia de desarrollo, que considera al conocimiento como el eje de la transformación productiva con equidad y sustentable, promovida por los especialistas de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

Las estrategias orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de la educación no implican, de por sí, mayores costos económicos; pero esto no necesariamente significa que va a resultar más barata.

El compromiso serio de los líderes de las instituciones educativas y de los educadores por la calidad de la educación sí implica costos políticos para los gobiernos populistas, pues una mejor calidad de la educación básica redundará en una formación más integral de los ciudadanos quienes, en este caso, tenderán a ser más exigentes con los gobernantes (Álvarez, 2004: 16).

Una educación de calidad está orientada hacia la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje; el establecimiento de las bases necesarias para aprender para la educación permanente; la formación de actitudes y hábitos necesarios para garantizar niveles satisfactorios de calidad en la vida humana; para participar con conocimiento de causa en las decisiones de la vida cívica, social, cultural y política, y para promover el desarrollo y la renovación de los valores de la cultura humana, en sus dimensiones local, regional, nacional y universal.

De acuerdo con Álvarez (2000) la realidad educativa puede valorarse desde dos perspectivas diferentes, aunque de por sí complementarias: la de eficiencia, que se refiere a criterios e indicadores de orden principalmente cuantitativo, como son cobertura, acceso, retención, promoción, eficiencia terminal, costo efectividad y costo utilidad; y la de calidad, que se refiere a criterios e indicadores no cuantitativos como son la eficacia o el logro de los objetivos y metas de los programas; la relevancia o la pertinencia, relacionadas con las respuesta a las necesidades de la vida diaria; la equidad en la oferta y distribución de oportunidades y servicios; y la promoción de valores humanos del grupo de destino y de la propia sociedad nacional, que va asociada a la satisfacción de los beneficiarios de las educación.

A partir de este análisis conceptual la calidad de la educación es la mejora continua del servicio educativo no solo centrado en el espacio físico donde el estudiante se desarrolla si no apostando porque el alumno desenvuelva actitudes y competencias crítico-reflexivas que le permitan adaptarse al contexto actual para así resolver problemas que le permitan impulsar su desarrollo personal.

Sin embargo, el principal problema para valorar la calidad de la educación no está solamente en identificar dichos resultados, sino en conocer y valorar los procesos, las condiciones institucionales, de contexto que permiten producirlos, para lograr la calidad o esperar que haya garantía de lograrla, en un programa como lo fue el PEC.

2.3 Antecedentes y desarrollo del Programa de Escuelas de Calidad 2000-2016

La expansión de las oportunidades educacionales para los grupos sociales desfavorecidos se ha convertido en uno de los temas prioritarios de la agenda pública en México. En las últimas décadas han aumentado los años de escolaridad promedio de la población, de la misma forma que es un hecho innegable que ha habido una significativa movilidad educacional intergeneracional, resultado de las políticas educativas iniciadas décadas atrás. Sin embargo, se sigue ampliando la brecha de las oportunidades educacionales entre diferentes estratos sociales. La razón parece simple: los niños pobres acceden a la primaria, pero sus niveles de aprendizaje son bajos, de manera que muchos de ellos no llegan a concluir su educación básica

Es por eso que en el marco de las nuevas políticas de globalización la administración federal mexicana otorga singular importancia creando el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que surge como tal durante el sexenio 2000-2006, cuya participación en el presupuesto en un primer momento pretende impactar en las denominadas escuelas marginales. Por lo cual el objetivo del programa DOF (2006) es 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.

La intención explícita del PEC es la equidad. Según Álvarez, “el PEC está orientado a las escuelas públicas que atienden a población socioeconómica

marginada, especialmente en zonas urbanas, y que por tanto padecen bajos indicadores educativos” (2002: 8). Este mismo apuesta a varios factores “ la libertad en la toma de decisiones, el liderazgo efectivo de los directores, la experiencia de los docentes, el apoyo pedagógico de los equipos de supervisión, la participación corresponsable de los maestros y padres de familia, la asistencia técnica especializada, y la capacitación de los diversos actores del proceso educativo” (ibíd.: 11).

Además, se plantea la instalación de trabajo en equipo en las escuelas, en donde los actores claves sean, además de los integrantes institucionales (maestros, maestras y directores), las familias del estudiante y la comunidad aledaña en general, quienes, de acuerdo con las reglas de operación del mismo, deben asumir.

De manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se comprometen con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores 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, 2002).

Para lo anterior se pretende impactar tres ámbitos de la escuela: práctica pedagógica (las actividades en el aula), la participación social y la gestión escolar. El programa se refiere también a la transferencia de unos recursos que serán administrados por el establecimiento escolar, siempre ceñidos a un plan que, se propone, sea diseñado por la comunidad escolar ampliada. Los recursos financieros deben ser usados en objetivos pedagógicos, los cuales seguramente requieren materiales, capacitaciones, asesorías. No se pueden usar para el pago de docentes o primas salariales a los mismos.

2.3.1 Génesis del PEC

El eje central de las reformas había sido, hasta ahora, el proceso denominado de federalización educativa. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, piedra angular de esta primera fase, significó no sólo la descentralización de la educación básica hacia los estados, sino también el aumento en la cantidad y calidad de varios insumos del sistema educativo: incremento del presupuesto educativo, ampliación del ciclo básico obligatorio,

extensión del calendario escolar, profesionalización del magisterio (actualización permanente de los maestros en servicio y Carrera Magisterial), reorganización curricular de la primaria y secundaria, reforma de los libros de texto, entre otros (Álvarez, 2001).

Sin embargo, esta fase de reformas que incluyó la promulgación de la Ley General de Educación en 1993 ha sido considerada por varios especialistas como de descentralización centralizada, ya que el gobierno Federal se reservó las funciones claves del sistema educativo. “Desde el punto de vista de las escuelas, el sistema siguió siendo tan centralizado como antes, al no dar a los beneficiarios directos de la educación un control mayor sobre ésta” (Álvarez, 2003: 4).

En este contexto surge el PEC en el año 2001, como la segunda fase de este proceso de reformas. El objetivo es incidir en mejoras educativas que lleguen hasta el nivel del aula, abriendo espacios para que las escuelas generen proyectos de desarrollo propios, a partir de la experiencia, talento y creatividad de los propios maestros.

Este mismo reconoce que el efecto que los condicionantes socioculturales y económicos tienen sobre los estudiantes se ha agravado por factores generados desde el propio sistema educativo, como son: el estrecho margen que tiene la escuela para tomar decisiones; la insuficiente comunicación entre los agentes escolares; las prácticas pedagógicas rutinarias, formales y rígidas; la escasa participación social en las tareas de planeación, aplicación y seguimiento de las actividades escolares; los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos para ejercer un verdadero liderazgo; el ausentismo; el uso ineficiente de los recursos disponibles (tiempo, etc.), y las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

De acuerdo con Álvarez (2003) el Programa de Escuelas de Calidad es un programa de intervención estratégica, con un esquema claro de focalización, que busca incidir en la transformación de la gestión escolar propiciando innovaciones pedagógicas y curriculares al interior de la escuela bajo procesos integrales de acompañamiento y seguimiento para elevar el logro educativo de los estudiantes, particularmente de aquéllos más necesitados.

A raíz de esta concepción se puede partir de dos supuestos, la clave para elevar la calidad del servicio educativo está en la organización interna de la escuela y en su habilidad para orientarse responsablemente hacia el propósito de que todos sus estudiantes aprendan, y cada comunidad escolar (especialmente los docentes y padres de familia) tiene la capacidad de identificar con responsabilidad sus necesidades, desafíos y metas realizables, pero requiere de apoyo y confianza por parte de la autoridades administrativas.

La población objetivo a la que el PEC pretende beneficiar es principalmente aquella ubicada en las escuelas de zonas urbanas marginadas y con bajo rendimiento académico. El objetivo no es, pues, certificar a aquellas escuelas públicas que ya hayan alcanzado altos indicadores educativos. En esta primera etapa, el PEC considera que es más útil medir el mejoramiento de la escuela respecto de su punto de partida y no con referencia a un parámetro educativo de carácter externo. Para calcular la contribución que las escuelas hacen al progreso de sus estudiantes, se establece la línea de base propia para cada escuela y, a través de la metodología de valor agregado, se identifican, periódicamente, cambios en la varianza de logros académicos atribuibles a los esfuerzos del maestro, el grupo y la escuela (análisis multinivel) (DOF, 2016: 4)

Para favorecer el logro de aprendizaje de todos los educandos, la misión del Programa es incorporar en las escuelas un modelo de autogestión basado en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas pedagógicas flexibles acordes a la heterogeneidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas. El objetivo último de una escuela de calidad debe ser generar un ambiente que promueva permanentemente el progreso de todos sus alumnos (equidad interna), más allá de lo esperado dadas las restricciones impuestas por el entorno socioeconómico (eficacia social).

A partir de esta base conceptual, de acuerdo con el DOF (2002) una escuela de calidad es aquella 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 integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores 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

La estrategia del PEC es apoyar los proyectos de desarrollo, elaborados por cada comunidad escolar, a través de cuatro líneas de acción: reorientación de la gestión institucional federal y estatal para ampliar los márgenes de decisión en la escuela; capacitación a los agentes escolares y acompañamiento técnico especializado a las escuelas, para enriquecer su proceso de transformación; apertura de espacios significativos para la participación social responsable, especialmente de los padres de familia, y iv) provisión de recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela.

2.3.2 Características del Programa de Escuelas de Calidad

De las líneas de acción mencionadas, dos resultan particularmente innovadoras para el contexto mexicano. Frente a un sistema educativo altamente centralizado, la reorientación de la gestión institucional para ampliar el margen de decisión a nivel de la escuela, se convierte en una primera innovación impulsada por el PEC. Se busca recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa (SEP 2002).

El PEC busca dejar atrás el modelo de administración escolar tradicional que ha tendido a institucionalizar rutinas formalistas de diseño y control, inespecíficas y, por tanto, poco adecuadas para la heterogénea realidad de las escuelas. Este modelo tradicional ha concentrado en la punta del sistema, tanto la toma de decisiones como el diseño y ejecución de políticas, dificultando la flexibilidad, el cambio y la innovación. Al estar definidas las funciones de manera vertical y jerárquica, el centro escolar ha tenido para sí la función de *administrar* la enseñanza, cumpliendo objetivos ajenos y ejecutando políticas que no responden a su propio contexto

La ineficiencia en el uso de recursos (de por sí escasos), poca flexibilidad, resistencia al cambio, estandarización, y disociación entre lo pedagógico y lo administrativo (Bracho, 2001). Al generalizar principios abstractos y universales, la práctica y reflexión pedagógicas quedaron relegadas a un segundo plano y con ello,

se acentuaron los grandes retos del sistema educativo: calidad y equidad, pertinencia del currículo y profesionalización de los agentes escolares.

El modelo de gestión educativa estratégica propuesto por el PEC no es un conjunto único de nuevas recetas infalibles, ni solución mágica para todos los problemas y espacios, dado que cada centro educativo es una realidad compleja, específica y singular. Según un estudio del IIPE (2000), la gestión estratégica incluye varios componentes y rasgos característicos. Entre los componentes destacan el pensamiento sistémico y estratégico, el liderazgo pedagógico y el aprendizaje organizacional.

Asimismo, sobresalen varios rasgos distintivos: centralidad en lo pedagógico, habilidad para tratar con lo complejo, trabajo en equipo, apertura al aprendizaje y a la innovación, asesoramiento y orientación profesionalizantes, culturas organizacionales cohesionadas por una visión clara de futuro e intervenciones sistémicas y estratégicas (IIPE-UNESCO, 2000).

En resumen, el PEC tiene como foco mejorar la enseñanza en el aula. Entiende que la enseñanza se da en un contexto organizacional en la escuela, por lo cual es necesario flexibilizar, animar y fortalecer a la escuela como organización. Considera, a su vez, que la gestión de la escuela está inserta en una administración educativa la cual debe también modernizarse y flexibilizarse para apoyar la autonomía de la escuela.

El PEC busca fortalecer procesos de trabajo colegiado en las escuelas que permitan construir una cultura escolar que refleje altas expectativas sobre el potencial de logro de todos los estudiantes y que promueva el mejoramiento continuo de las prácticas pedagógicas. Álvarez (2003) sugiere que esto requiere desarrollar nuevas formas de trabajo en equipo, donde haya comunicación frecuente, fluida y honesta, donde el liderazgo sea distribuido, donde las relaciones entre colegas sean respetuosas y de apoyo mutuo y donde sea posible construir una visión compartida sobre los propósitos de la institución, conversar sobre los obstáculos y desafíos para lograr esa visión, identificar los procesos de cambio necesarios y movilizar los recursos para iniciar e institucionalizar estos procesos y evaluar frecuentemente la eficacia de la organización escolar en el logro de sus objetivos.

“El PEC entiende también que para apoyar el desarrollo de estos procesos en la escuela es necesaria una estrategia diferenciada y graduada, que responda a las condiciones institucionales de desarrollo y funcionamiento de cada centro. El principio rector es que el PEC debe responder a necesidades de apoyo definidas y solicitadas desde la escuela, con acompañamiento crítico al proceso de transformación. La estrategia de cambio es una que combina elementos de arriba hacia abajo con elementos de abajo hacia arriba” (Álvarez, 2003: 34).

Como toda iniciativa en sus primeras etapas, las expectativas son altas, pero su alcance dependerá de la aceptación social de los conceptos propuestos: corresponsabilidad, rendición de cuentas, eficacia social, liderazgo, participación responsable, prácticas innovadoras, flexibilidad, entre otros-y, por supuesto, de la responsabilidad que todos los ciudadanos tienen para garantizar a cualquier mexicano, independientemente de su origen étnico o social, el acceso a una educación de buena calidad como a continuación se analizará en el municipio de Tecámac.

Cabe señalar que es muy importante realizar la evaluación del programa a nivel local ya que ayudará a la mejora continua del mismo, es por eso, que el proceso de descentralización en procura de autonomía escolar a nivel local ya que es un asunto que se construye desde las escuelas, no se les otorga ni se hace por decreto.

Si el sistema educativo entiende y comprende la parte de la evaluación, su acción pertinente será generar mayor espacio de decisión a las escuelas, es decir emprender una retirada administrativa y pedagógica de tal magnitud que pueda ser un sistema de apoyo a las escuelas. Ello implica modificar reglas del juego formales, pero sobre todo informales; compromete tanto a las instancias federales como estatales.

Para lo anterior, el PEC contribuye como un mecanismo con el cual probar los supuestos y, sobre todo, el medio para aprender acerca de la tensión centro-periferia. El aprendizaje será tanto de las escuelas como del sistema. Así, una escuela autónoma, rendidora de cuentas a la sociedad y centrada en el aprendizaje de los alumnos será la que pueda formar personas autónomas y responsables socialmente.

Capítulo III Política Educativa en el Municipio de Tecámac: PEC 2000-2016

“La política educativa nacional esta urgentemente necesitada de una fuente de dosis de pensamiento utópico que integre sus acciones en un horizonte de valores humanos y sociales”
Pablo Latapí Sarre

En el siglo XXI la calidad es una aspiración en la que todos los sistemas educativos desean tener éxito, constituye una preocupación constante por parte de ellos, si bien es cierto este término se creó en el siglo pasado, pero hoy en día es una tarea fundamental de dichos sistemas atender ese objetivo a partir de Políticas Públicas que puedan focalizar la problemática en la educación. “La calidad significa grado de excelencia que marca un hito en desarrollar cualquier actividad de la mejor manera posible” (Pérez, 2001: 9), es por eso que la educación ha apostado por insertar ese término en la materia.

El presente capítulo tiene la finalidad de abordar el análisis de caso del desarrollo del PEC en el Municipio de Tecámac en los años 2000-2016 en el elemento de calidad de la educación, este inicia describiendo las características sociopolíticas y educativas del Municipio antes mencionado, así como la metodología de estudio del objeto de investigación, pasando a dar hincapié a la implementación de la política pública antes mencionada para finalmente describir a qué modelo de diseño en los cursos de acción se ajusta este Programa.

3.1 El Programa de Escuelas de Calidad como Política Pública Educativa en el Municipio de Tecámac.

El PEC se puso en marcha en el año 2000 en todas las escuelas locales de los diferentes Municipios del país y uno ellos fue Tecámac, en el Estado de México, para poder analizar el objeto de estudio es importante conocer, las características sociales, político-administrativas y educativas de dicha localidad, así como la descripción de la metodología de estudio que se llevó acabo en la presente investigación.

Casi toda la superficie del municipio es plana al poniente. Esta parte, que otrora fueron depósitos lacustres, hoy son suelos alcalinos: en esta parte se dedicaban a la extracción de tierra para producir un adobe blanco, todavía visible en la arquitectura del lugar. Hoy limita en esa dirección con la base aérea militar de Santa Lucía y los municipios de Zumpango, Nextlalpan, Tonanitla y Ecatepec.

Tecámac también es uno de los municipios que forma parte de la Región Valle Cuautitlán-Texcoco, los cuales por su ubicación e importancia estratégica, económica y demográfica se consideran parte del núcleo central del crecimiento urbano metropolitano de la ZMVM.

Es importante decir que la prospectiva de crecimiento urbano, en dicho instrumento de planeación, está muy por debajo de la realidad censal: estiman que la población del municipio crecerá entre 2005 y 2010 en 20 mil habitantes, cuando sólo con un simple sondeo en los alrededores de la cabecera municipal uno puede constatar que actualmente se han construido cuando 15 mil nuevas viviendas de interés social.

Es importante mencionar que el municipio cuenta con alrededor de 334 escuelas donde en algunas de ellas se ejecuta el Programa de Escuelas de Calidad que se irá mencionando a lo largo del apartado, esta política implementado en México a partir de 2001, una de sus expresiones más sostenidas y que forma parte de los esfuerzos realizados en el país en ese sentido. El PEC promueve el empoderamiento de directores, maestros y padres de familia, al facultarlos para realizar ejercicios de planeación estratégica con el fin de mejorar el desempeño de la escuela, proporcionándoles recursos adicionales que posibilitan la puesta en marcha de planes de mejora que a continuación se abordarán en la presente investigación.

3.1.1 Características sociopolíticas y educativas del Municipio de Tecámac.

Tecámac de Felipe Villanueva, se encuentra en la parte Nororiente del Estado de México, limita al norte con la Ciudad de México, Hidalgo y Temascalapa; al sur con Ecatepec Acolman; al oeste con Zumpango, Nextlalpan, Tonanitla, Tultitlán y Coacalco. Su nombre oficial es Tecámac de Felipe Villanueva pertenece a los 96 Municipios que conforman zona metropolitana o mejor conocida como el valle de

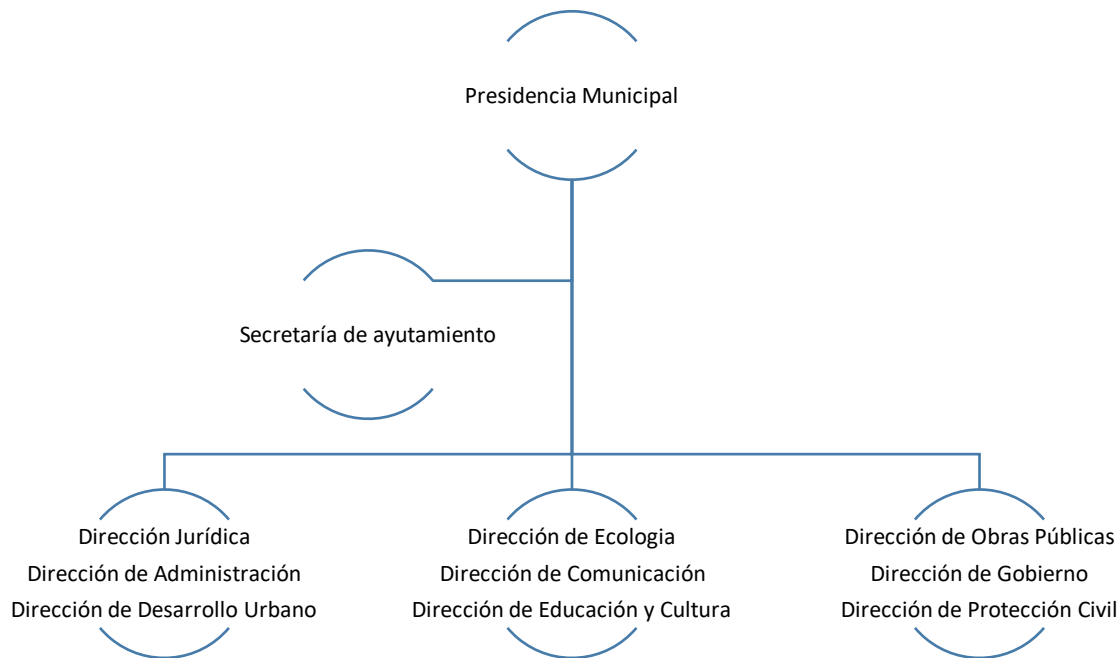
México, de acuerdo al último estudio de la CONAPO (2010) cuenta con una población aproximada de 364,579 habitantes de los cuales 177, 713 son hombres y 186, 866 son mujeres, este mismo argumenta que es uno de los municipios más poblados del Estado.

La demarcación “se divide en 12 pueblos, 56 colonias, dos fraccionamientos al igual que 24 conjuntos urbanos” (Programa Desarrollo Municipal, 2016: 39), se caracteriza por tener 16 unidades habitacionales o mejor conocidas como ciudades dormitorio las cuales abarcan casi el 45% de su población de acuerdo con la CONAPO (2010), las comunidades más pobladas del municipio son el Fraccionamiento Ojo de Agua con 36,000 hab, San Martín Azcatepec con 33,000 hab, por último Santa María Ozumbilla con 25,000, el Municipio tiene una extensión territorial de 157. 4 km cuadrados lo cuales representan 0.69% de la superficie del Estado.

El artículo 119, párrafo II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1994) cuando se trate de Municipios que tengan una población con más de 150,000 y menos de 500, 000 habitantes los ayuntamientos se conformarán por un presidente municipal, un síndico, 7 regidores electos por el principio de mayoría relativa y 6 por representación proporcional, por lo que es aplicable al caso de Tecámac cuenta con una población aproximada de 364,579 habitantes.

Parafraseando al artículo 115 párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017) argumenta que todos los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica, por lo que los ayuntamientos tendrán la libertad de organizar su aparato administrativo de acuerdo a las necesidades de la localidad, es por eso que Tecámac cuenta con 9 direcciones para su organización político-administrativa que a continuación se presentan en el esquema 4.

Esquema 4 Organización Político- Administrativa



Fuente: Elaboración propia con base en el Bando Municipal de Tecámác (2017)

Continuando con la organización político-administrativa del Municipio el Estado de México se divide en regiones 16 regiones, Tecámác pertenece a la V Región Ecatepec, la cual tiene un bajo índice de marginación, para el caso particular del objeto de estudio de acuerdo a la CONAPO (2010) cuenta con un nivel muy bajo ocupando el lugar 118 a nivel estatal y el 2,408 a nivel nacional, es importante mencionar esto ya que como se ha analizado anteriormente el PEC atiende a las regiones con mayor grado de marginación, pero cualquier escuela con un proyecto educativo puede participar dentro de esta Política Pública y en este caso las escuelas de Tecámác no son la excepción.

Para estudiar las características educativas dentro de este es relevante destacar que “dentro de la región V es el Municipio que tiene mayor grado de escolaridad lo que implica hasta el primer año de la secundaria” (PDM, 2016: 88), a continuación se puede observar en el siguiente cuadro el contraste del grado de escolaridad de la región dividiéndolo por hombres y mujeres.

Cuadro 5

Grados de escolaridad

| | Grado promedio de Escolaridad | Grado promedio de escolaridad hombre | Grado promedio de escolaridad mujer |
|----------|----------------------------------|---|--|
| Región V | 9.10 | 9.33 | 8.88 |
| Tecámac | 9.99 | 10.20 | 9.80 |

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEGI (2015)

Destacado lo anterior se empezará a describir las condiciones más relevantes en materia de educación del Municipio, este de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal (PDM) (2016) el último censo fue en el año 2015 el cual cuenta con una matrícula de 128,785 alumnos de todos los niveles de educación desde preescolar hasta nivel superior a continuación se muestra la matrícula de alumnos desglosada por nivel.

Cuadro 6

Población de alumnos por nivel educativo

| Modalidad Nivel Educativo | Alumnos |
|---------------------------|---------|
| Preescolar | 18,994 |
| Primaria | 57,763 |
| Secundaria | 27,902 |
| Media superior | 14,272 |
| Superior | 9,854 |
| Total | 128,785 |

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal (2016)

Ahora bien separada la matrícula total de alumnos en Tecámac se debe analizar el total de la población que asiste a la escuela, de 364,579 habitantes que viven en el municipio solo acuden 140,487 a realizar sus estudios dentro o fuera del mismo lo que de acuerdo al PDM (2016) representa el 33.15% de los ciudadanos de esta demarcación casi una tercera parte, en cuanto a la atención de la demanda de infraestructura educativa en el Municipio cuenta con un total de 394 escuelas de todos los niveles (preescolar a superior) tanto públicas como privadas a

continuación en el cuadro se desglosan el número de instituciones educativas por nivel, al igual que el número de infraestructura de las escuelas en uso cabe señalar que es importante mencionar ya que forma parte uno de los tres rubros del Programa de Escuelas de Calidad.

Cuadro 7

Infraestructura educativa en las escuelas del municipio

| Nivel Educativo | Escuelas | Aulas | | | | |
|-----------------|----------|-------|--------|-----------|----------|--------------|
| | | Total | En uso | Adaptadas | Talleres | Laboratorios |
| Preescolar | 153 | 834 | 624 | 30 | 0 | 0 |
| Primaria | 146 | 1951 | 1529 | 43 | 0 | 0 |
| Secundaria | 70 | 698 | 602 | 19 | 0 | 0 |
| Bachillerato | 23 | 337 | 267 | 21 | 35 | 25 |
| Superior | 3 | 66 | 21 | 0 | 6 | 11 |
| Total | 394 | 3886 | 3043 | 113 | 41 | 36 |

Fuente: con base en INIFED (2010)

Expuesto el cuadro anterior con el total de escuelas de todos los niveles (preescolar a superior) , también retoma la infraestructura básica en las mismas como las aulas, los salones equipados es decir que de acuerdo con INIFED (2010) cuentan con equipos multimedia o uso de las TICS(Tecnologías de la Información y la Comunicación) para el desarrollo del alumnos, también describe cuantos espacios de talleres y laboratorios hay para avanzar en el desarrollo científico, como se pudo observar el municipio sólo cuenta con 23 escuelas de media superior de los cuales destacan los Centros de Bachillerato Tecnológico, las Preparatorias Oficiales y los Colegios de Bachilleres del Estado de México (COBAEM) en cuanto a la educación superior solo tres instituciones en las cuales están la Universidad Tecnológica, la Universidad Politécnica y la Universidad Bicentenario.

Por otra parte para el progreso de la educación y la cultura no sólo existen las escuelas, sino también el municipio de acuerdo con PDM (2016) cuenta con un museo regional, 6 casas de la cultura, 15 auditorios, 2 teatros, 15 bibliotecas públicas y un auditorio metropolitano para eventos de gran envergadura, en estos espacios también se pueden llevar a cabo actividades culturales para el desarrollo de los habitantes de la localidad.

En relación con todo lo expuesto en este subtema se debe hacer hincapié que conocer las características, sociales, culturales, políticas y administrativas de una localidad es vital para poder analizar la ejecución de la Política Pública que se viene mencionando en los párrafos anteriores, “el contexto en el mundo real en el cual se realiza el análisis de Políticas Públicas le permite al analista tener una visión y poder llevar a cabo una investigación académicamente rigurosa que le permitirá buscar alternativas para poder definir el problema que aqueja a lo público” (Bardach, 2013: 25), es por eso que se deben analizar los contextos en la materia que desea indagar para dar alternativas y así poder diseñar la metodología de estudio en la investigación para interpretarla de una mejor manera.

3.1.2 Metodología de Estudio

En la actualidad las investigaciones efectuadas en el campo de las Ciencias Sociales han permitido estructurar sistemas teóricos, diseñar mejores métodos y afinar técnicas para el análisis de los problemas en dichas disciplinas. Sin embargo “las ciencias que estudian a la sociedad, al igual que otras ramas del conocimiento humano, han sido utilizadas en ocasiones para satisfacer intereses del conglomerado social” (Rojas, 2004: 21). Para poder indagar en este tipo de proyectos es necesario utilizar estrategias, técnicas y métodos que puedan ayudar a buscar respuestas a las inquietudes sociales que se sustenten en lineamientos derivados del estudio científico.

Para iniciar la descripción de la metodología usada en esta investigación es relevante recordar algunos conceptos entre los que se empezará definiendo que es el método, “es un procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla” (RAE, 2010) en otras palabras se puede argumentar que es una serie de técnicas de indagación acerca de un tema de interés, pero aplicado a las ciencias sociales este “permite la más adecuada expresión de los procesos del pensamiento a través de enunciados y argumentos que explican los fenómenos del universo, la sociedad, las relaciones internas entre sus elementos y conexiones con otros fenómenos mediante el raciocinio y la demostración” (Gómez, 1993: 5), es decir que aquel que desea investigar acerca de un tema debe basarse en una teoría universal para interpretar la realidad.

Por otra parte el método como un procedimiento para poder explicar la realidad, se debe basar en una metodología que se define “como la sección o serie de pasos seguidos en el desarrollo de una investigación, hasta la consecución de los resultados para que pueda impactar en el lector de forma importante” esta se caracteriza por ser conjunto de puntos para poder describir como se llevó a cabo la investigación o el análisis en el trabajo de campo que más adelante se describirá para el caso de este.

Ahora se procederá investigación se procederá a abordar cual fue la metodología, para el caso particular de esta se apoyó en el método analítico-sintético que es “la formulación de ideas innovadoras y en su sometimiento a las más razonables, rigurosas y eficaces refutaciones posibles, esto llega a una nueva teoría del método de la ciencia, a un análisis del método crítico, el método de ensayo y error: el método que consiste en proponer hipótesis audaces y exponerlas a las más severas críticas, en orden a detectar dónde se está equivocado ” (Popper,1985:115).

A partir de teorías ya establecidas es necesario generar nuevas tesis que ayuden a sustentar la investigación para el caso particular se apoyó de las políticas públicas que se abordaron en el capítulo I del marco teórico las cuales ayudaron a analizar el desarrollo del Programa de Escuelas de Calidad en el Municipio de Tecámac ya que esta es una política educativa, así como exponer a qué modelo de diseño se adaptó mejor a dicho programa que más adelante será mencionado.

El objetivo primordial de la investigación es indagar acerca del desarrollo del Programa de Escuelas de Calidad en el Municipio de Tecámac en los años 2000-2016, e identificar si realmente la Política Pública ha cumplido con su meta primordial que es la calidad de la educación en las escuelas participantes dentro de la localidad, es por eso que se decidió que el alcance de la indagación fuera de carácter cualitativo ya que “puede utilizarse para indagar sobre las vidas de personas, experiencias vividas, conductas, emociones, y sentimientos así como sobre el funcionamiento organizacional, movimiento social, fenómeno cultural, e interacciones entre las naciones” (Strauss, 1998:10).

En este caso se indagó acerca de la implementación de una Política Pública por lo que se decidió que se realizaran entrevistas semiestructuradas¹⁰ en estas “el investigador debe cubrir los temas incluidos en la guía de entrevistas, al mismo tiempo permitir que el entrevistado exprese su punto de vista sobre los asuntos en cuestión y amplié las respuestas guiado por los intereses del investigador” (May, 1997, citado en Santizo *et, al*, 2004:105), es decir que durante el desarrollo de este tipo de entrevista permite al indagador ampliar el abanico de preguntas para que el entrevistado exprese más ampliamente su punto de vista acerca del tema y pueda contribuir de manera satisfactoria a la investigación.

En las entrevistas se decidió cuestionar a informantes clave que se definen “como personas que por sus vivencias y relaciones que tienen en el campo pueden favorecer al investigador a desarrollar puntos clave para el beneficio de la investigación” (Sampieri, 2010: 493), para el caso particular de la investigación como informantes claves se eligieron a directores de diferentes instituciones educativas ya que son la máxima autoridad dentro del espacio mencionado, encargados de llevar a cabo los procesos administrativos y buscar el bienestar de la comunidad estudiantil.

Bajo esta tesis el Municipio de Tecámac tiene un total de 394 escuelas como ya se mencionó en el subtema anterior, de acuerdo con la base de datos del PEC (2015) 198 instituciones fueron beneficiadas con esta Política de las cuáles se seleccionaron ocho para el análisis de la investigación, dos por cada nivel básico de educación que llevaban más de un año seguido en el Programa ya que se le puede dar un seguimiento en el desarrollo de la misma. Este va permitir al *policy maker* (diseñador de Políticas Públicas) “registro, verificación de lo que se realiza a lo largo de proyecto para retroalimentar el camino” (Larru, 2008: 45)

Para conocer los contextos más conflictivos en el Municipio que se localizaban en la Unidad Habitacional de los Héroe Tecámac uno de los conjuntos urbanos más poblados de las cuales fue el preescolar Niños Héroe, la primaria Rosario Castellanos, la secundaria Felipe Sánchez Solís y por último el COBAEM II, las otras cuatro escuelas fueron seleccionadas dentro de la cabera municipal ya que es una zona menos conflictiva debido a la baja población dentro de la misma

¹⁰ Ver formato utilizado en anexo 1

las instituciones seleccionadas fueron el preescolar Francisco León de la Barra, la primaria José Vasconcelos, la secundaria Gabriela Mistral y el CBT IV.

Cabe señalar que en la presente investigación se aplicaron ocho entrevistas semiestructuradas a directivos de los niveles antes mencionados, el periodo de aplicación fue en septiembre 2017 dependiendo la disponibilidad de cada uno de los directores de las diferentes escuelas esto se hizo conforme al número de escuelas es por eso que se determinó que fueran ocho.

Expuesta la metodología de estudio de la investigación se debe dar paso al análisis de los datos recabados, el indagador tiene la obligación de interpretar para realizar la comprobación de la hipótesis “esto implica demostrar y contrastar los resultados obtenidos a la luz del marco de referencia, para evidenciar el problema que se definió, la cual puede abrir un abanico para futuras investigaciones” (Gómez, 1993: 284), es importante realizar esta comprobación, es la parte final de cualquier proyecto de búsqueda para nuevos argumentos en el tema de interés, la cual se abordará en el siguiente apartado.

3.2 Implementación del PEC en el Municipio de Tecámac 2000-2016

La consumación de las Políticas Públicas es una parte fundamental dentro del ciclo de las mismas ya que este va permitir al diseñador ver si realmente se está llevando el camino correcto para conseguir el objetivo fundamental de dicho curso de acción. “El estudio de la implementación va más allá del diseño ya que este permite dar seguimiento y control al Programa que se está ejecutando” (Larru, 2008: 56), a continuación en el presente apartado se describirá el desarrollo del PEC en el Municipio de Tecámac en los años 2000-2016, basado en las entrevistas que se realizaron para poder analizar si objetivo primordial del mismo que es la calidad de la educación cumple con esta expectativa, pasando a argumentar que modelo de diseño se ajusta a esta Política Pública.

Respecto a poner la escuela en el centro de la gestión del sistema, el programa fija una serie de estándares de desempeño de la misma. Para medir su evolución implanta una evaluación externa que busca dar cuenta de ello. Todos estos estándares son actividades de gestión administrativa y pedagógica que

recaen sobre la escuela, sin disminuir ninguna de las competencias que ésta tenía con antelación, es decir plantea una especie de sobrecarga; en vez de reducir la ya compleja administración de una escuela, la complicó.

Es probable que una buena escuela haga uso del programa como catalizador de muchas actividades administrativas y pedagógicas. Se puede argumentar que la pretensión del PEC era ensayar mecanismos para agilizar la gestión administrativa y pedagógica en las escuelas; también se puede mostrar que hay escuelas que así lo entienden y lo hacen. Si esto es así, tal como está apareciendo en la evaluación cualitativa del PEC (Heurística Educativa), sólo falta que ahora el sistema tome las medidas pertinentes y modifique su modelo de gestión institucional (al sistema como tal), y además modifique las reglas del juego que permitan la pretendida autonomía escolar.

De acuerdo con Mejía (2004) en el PEC existe una doble participación de las comunidades en la gestión escolar. Por un lado, participan como actores de los proyectos escolares, formando parte en el diseño de la política microeducativa del establecimiento escolar donde estudian sus hijos, así como emprendiendo, seguramente, actividades concretas de intervención en las escuelas (aportando trabajo, materiales, tiempo, entre otros). Por otro, son sujetos de rendición de cuentas por parte del establecimiento al cual sirvieron como actores; es decir, la comunidad escolar, en particular los tutores actúan como “juez y parte” en este proceso.

3.2.1 Análisis del desarrollo del PEC en el Municipio de Tecámac 2000-2016

En los últimos años esta demarcación se ha preocupado por el impulso de la educación dentro de su población, anteriormente se han descrito cada una de las características en esta materia del Municipio, para poder iniciar con el análisis del trabajo de campo se debe mencionar que en los últimos tres planes de desarrollo municipal se ha marcado el rubro de la calidad de la educación como eje fundamental para mejorar el desarrollo de vida de los habitantes, de acuerdo PDM (2009) bajo el pilar de un Gobierno Progresista, (2012, 2016) Gobierno solidario.

Cuadro 8

| Planes de Desarrollo Municipal | | | |
|--------------------------------|----------------------|---|--|
| Materia de educación | | | |
| Años | Pilares | Objetivos | Estrategias |
| 2009-2012 | Gobierno Progresista | -Mejorar la infraestructura de la educación básica -Eleva la calidad de la educación en todos los niveles -Mejorar el nivel educativo mediante la participación de la comunidad escolar | -Ampliar los recursos destinados a educación básica -Mantenimiento periódico a los planteles. - Organizar actividades culturales para la convivencia escolar |
| 2012-2015, 2016-2018 | Gobierno Solidario | -Mejorar los servicios de la educación mediante la infraestructura física de las escuelas -Eleva la calidad de la educación para poder impulsar el desarrollo cultural del Municipio | -Destinar recursos y materiales a las escuelas -Implementar acciones tendientes a incrementar Programas que puedan fortalecer la calidad de la educación |

Fuente: elaboración propia con base en PDM (2009, 2012,2016)

Como se pudo observar la calidad de la educación empezó a ser una preocupación en el Municipio para el mejorar el desarrollo de vida de los habitantes, cabe resaltar que la mayoría de las estrategias se basan más en el mejoramiento de la infraestructura de la escuelas a excepción de los años 2012- 2016 donde argumenta que se deben impulsar acciones para que las escuelas participen en Programas que contribuyan a la calidad de educación, el PEC es uno de ellos y las escuelas 198 escuelas beneficiarias con este mismo no dudaron en atender dicho rubro, para el caso del análisis se realizaron veintitrés preguntas que se irán describiendo de acuerdo a los resultados obtenidos en el trabajo de campo, se entrevistaron a ocho directivos en el cual se muestra en el siguiente cuadro con los datos de identificación.

Cuadro 9

Ficha de identificación de entrevistados

| Ficha de Identificación | | | | | | | |
|-------------------------|---|-------------|---|--------------|---|----------|---|
| Sexo | | Edad (años) | | Escolaridad | | Puesto | |
| Femenino | 4 | 30 a 45 | 4 | Licenciatura | 4 | Director | 8 |
| Masculino | 4 | 46 a 60 | 3 | Maestría | 3 | otro | 0 |
| | | 61 o más | 1 | Doctorado | 1 | | |

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas (2017)

Bajo esta premisa se describe que de las ocho autoridades cuatro son pertenecientes al sexo femenino y los otros restantes al masculino, la mitad cuenta

con un rango de edad de 30 a 45 años, tres de 46 a 60 años, sólo uno de 61 o más, 4 estudiaron una licenciatura, 3 una maestría, uno hizo un doctorado y todos son la máxima autoridad (directores) en su institución, no obstante se cuestionó si conocían los objetivos del Programa de Escuelas de Calidad, siguiendo la línea de interrogantes por ende se preguntó que los mencionaran.

Cuadro 10
Objetivos mencionados por entrevistados

| Nivel | SI | NO | Objetivos mencionados | Objetivos PEC (DOF, 2014:8) |
|----------------|----|----|---|---|
| Preescolar | X | | -Mejorar las instalaciones de las escuelas -Mejorar los aprendizajes de los alumnos -Brindar recurso económicos a las escuelas para comprar material y mejorar la infraestructura | <p style="text-align: center;">General</p> 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 <p style="text-align: center;">Específicos</p> -Fortalecer y desarrollar el sistema básico de mejora educativa -Fortalecer la Estrategia Local para el desarrollo de la educación -Impulsar el desarrollo de la gestión pedagógica, escolar, institucional centrada en los aprendizajes de los alumnos -Fomentar la corresponsabilidad social -Diseñar mecanismos que permitan a la escuela gestionar y obtener recursos de manera más eficiente |
| | X | | | |
| Primaria | X | | -Orientar esfuerzos de la comunidad escolar para mejorar las necesidades de los alumnos -Contribuir al fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión de las escuelas | |
| | X | | | |
| Secundaria | X | | -Mejorar el proceso de aprendizaje de los alumnos -Mejorar la infraestructura educativa -Mejorar la educación a través de cursos de superación por parte de los docentes | |
| | X | | | |
| Media Superior | | X | -Mejorar la infraestructura física de las escuelas para fortalecer el aprendizaje de los alumnos | |
| | X | | | |

Fuente: elaboración propia con base a las entrevistas realizadas y el DOF (2014)

Como se puede estudiar en el cuadro anterior siete de las ocho instituciones conoce los objetivos del PEC a excepción de una, en el mismo se contrasta los mencionados por las escuelas y los verdaderos que rige está Política, al menos los espacios académicos cuentan con una noción de ellos, casi todos se basan en el mejoramiento de infraestructura física para un mejor desarrollo estudiantil, pero cabe recordar que este sólo es una estrategia del Programa, hay muchas más de las cuales se pueden abordar, de acuerdo a las reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014) es la participación social de la comunidad escolar, la autonomía de gestión y la gestión pedagógica.

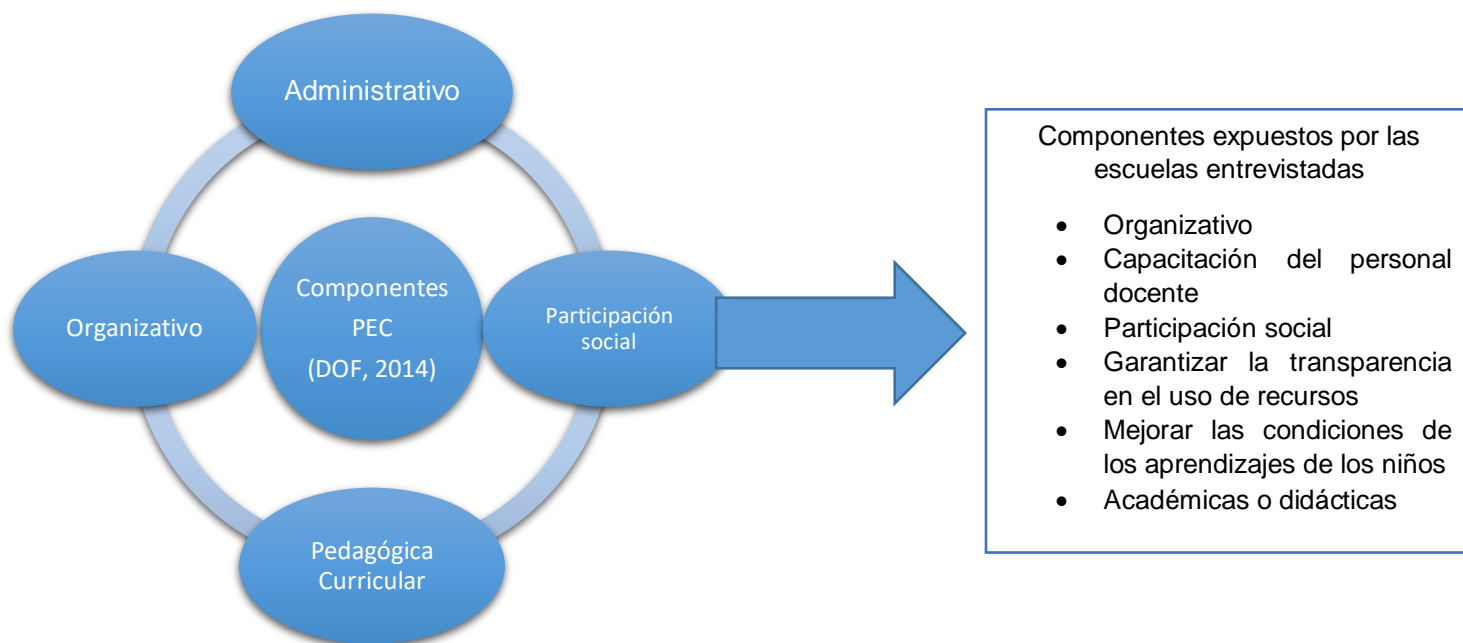
Las escuelas analizadas en esta investigación llevan más de 1 año en el Programa, cabe señalar que fue uno de los criterios de selección para llevar a cabo

esta investigación, por ende de acuerdo al análisis anterior la mayoría de los directivos conocen las Reglas de Operación, ya que la ventaja que se tiene al ser beneficiario en este mismo es que se va dando un seguimiento como anteriormente se ha mencionado, “permite que la personas se involucren en la ejecución de las Políticas Públicas y les puedan brindar experiencias para la retroalimentación de las mismas” (Larru, 2008: 78) es decir generas vivencias que pueden ayudar al actor a tener más áreas de oportunidad.

El trabajo colegiado es un punto focal de la gestión escolar. No obstante, ese trabajo colegiado tendría que hacerse respecto a asuntos relevantes para los participantes. Los docentes y directores trabajan colegiadamente en cuestiones que les son permitidas. Si el currículo, las guías, los contenidos y los estándares están impuestos por un ente externo a la escuela (lejano y controlador), a los grupos les queda poco en qué trabajar. La participación no es sólo estar presente en cualquier cosa, es tomar parte en las decisiones clave de lo concerniente a la educación.

Se cuestionó acerca de los componentes rectores del PEC los cuales fueron mencionados de manera general por algunas de las autoridades educativas, la mayoría de ellos contestó de manera asertiva o al menos conocían de lo que estaban hablando, es importante mencionar la importancia de conocer los componentes para marcar caminos ya que se puede dirigir el rumbo de los cursos de acción, “una política pública puede tener componentes que son coherentes entre sí; que pueden marcar el camino de la ejecución incluso de los mismos resultados” (Cejudo, 2016: 7), en el siguiente esquema se muestra el análisis de lo mencionado.

Esquema 5



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y el DOF (2014)

Durante el desarrollo de esta apartado se ha mencionado acerca de los objetivos y componentes en el que se basa el PEC, para esta investigación también se tomó en cuenta las acciones que han realizado las instituciones de igual manera en que forma el Programa ha contribuido al desarrollo de la calidad de la educación que es punto central de esta tesis, es por eso que en el próximo cuadro se muestran las tareas que han realizado las instituciones para contribuir al desarrollo de la calidad en su comunidad escolar.

Es importante mencionar que la gestión escolar cobra parte fundamental dentro del Programa de Escuelas de Calidad ya que a raíz de una autonomía de este tipo las diferentes escuelas pueden crear sus proyectos de acuerdo a sus necesidades, siempre y cuando consensando con toda la comunidad escolar para el manejo efectivo de los recursos.

Es por eso que se apela por la creación de políticas educativas de calidad para la educación básica, para que el ser humano no sólo pueda ser competente en el mercado laboral si no también así desarrolle un pensamiento crítico- reflexivo, para que pueda desempeñar un papel de un ciudadano con responsabilidad social y así ayudar al desarrollo de su nación.

Cuadro 11

Acciones de instituciones entrevistadas

| Niveles Educativos | Acciones generadas por las instituciones | Contribución del PEC en la institución |
|--------------------|--|--|
| Preescolar | <ul style="list-style-type: none"> -Equipamiento de ludotecas -Compra de materiales didácticos - Compra de mobiliario | <ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de las habilidades emocionales de los alumnos -Mejoramiento del aprendizaje |
| Primaria | <ul style="list-style-type: none"> -Equipamiento de biblioteca -Curso de capacitación para los docentes -Compra de materiales electrónicos (audio, proyectores, etc.) | <ul style="list-style-type: none"> - Mayor número de alumnos interesados por la lectura -Mejores herramientas para la impartición de clases. |
| Secundaria | <ul style="list-style-type: none"> -Restauración de aulas multimedia -Compra de equipos de cómputo | <ul style="list-style-type: none"> -Espacio tangible en condiciones óptimas para el desarrollo de los alumnos -Acercamiento de los alumnos al uso de las TIC'S |
| Media Superior | <ul style="list-style-type: none"> -Gestión de talleres socio-emocionales para los alumnos -Cursos de capacitación docente | <ul style="list-style-type: none"> -Mejor desempeño académico de los alumnos -Más herramientas didácticas para impartir clases en el caso de los docentes. |

Fuente: elaboración propia con base a las entrevistas realizadas (2017)

Asimismo en el cuadro anterior se puede visualizar las acciones tomadas para mejorar la calidad de la educación en las escuelas participantes, pero realmente la como se mencionó en el capítulo II si se apela por el concepto operativo del Programa de acuerdo al DOF (2014) que es el de dotar de herramientas necesarias a los alumnos para el desarrollo de su aprendizaje a través del mejoramiento de la infraestructura física, la capacitación del personal docente y la generación de proyectos en las comunidades escolares, el concepto cubre con los meros requisitos, pero la calidad educativa va más allá de esas tres principales características que más adelante se irán argumentando, lo que da paso a analizar los elementos que consideran necesarios las instituciones para progresar en este término.

Cuadro 12

Acciones a considerar por instituciones entrevistadas

| Acciones consideradas por las instituciones para fomentar la calidad de la educación | Elementos considerados por las instituciones educativas para mejorar el PEC |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> -Actualización del personal docente -Conferencias a los padres de familia -Llevar un seguimiento a través de un diagnóstico -Atender el desarrollo emocional de los alumnos -Acercamiento de los alumnos al uso de las TIC'S -Adaptar los programas de estudio a las necesidades de los alumnos mexicanos -Capacitación del personal docente -Mejorar la infraestructura | <ul style="list-style-type: none"> -Mayor financiamiento -Que las escuelas concursen para ingresar al Programa -Capacitación a directivos -Asesoramiento de gente especializada -Seguimiento -Mayor recurso a resultados favorables |

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo (2017)

El cuadro 12 contrasta las estrategias estimadas por las instituciones para mejorar la calidad de la educación con las áreas de oportunidad para optimizar el Programa, se observa que nuevamente las escuelas se enfocan a las principales acciones que les han dado frutos, el cual argumentan que para llevar a cabo este tipo de proyectos se necesita más financiamiento, seguimiento como se ha mencionado anteriormente, buscar que las escuelas a mejores resultados puedan concursar, es relevante mencionar que para ejecutar estos proyectos se deben conocer los criterios de selección para presentarlo y ser beneficiario de los cuales los ocho espacios académicos conocen dichos requerimientos para buscar el objetivo de calidad.

La calidad en la educación las escuelas brindan algunos elementos para lograr el objetivo primordial así como también se les cuestionó acerca de su conocimiento en la definición de este término dentro del PEC, como ya se mencionó es de mester saber hacia dónde se dirige esta Política Pública y para quien está diseñada ya que hará que las evaluaciones pueden ser más auto reflexivas, a continuación se presenta en el siguiente esquema la postura de las escuelas.

Cuadro 13

Definición de calidad

| Elementos brindados por las escuelas para definir calidad de la educación | Concepto de calidad de la educación de acuerdo al PEC (2014) |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Optimizar recursos para la educación <ul style="list-style-type: none"> • -Desarrollo de habilidades socioemocionales • -Programas educativos pertinentes • -Participación de la comunidad escolar • -Fortalecer los valores de los alumnos | <p>Dotar de elementos de aprendizaje a los alumnos a través de centros educativos, capacitación del personal docente, técnicas de trabajo, desarrollo de proyectos para una mejor gestión de los recursos para permitir y fomentar el desarrollo de actividades académicas.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas (2017) y el DOF (2014)

E término que aporta el PEC a la calidad de la educación cubre con los requisitos operativos en cuanto a sus objetivos pero en los antecedentes de este Programa argumentado en el capítulo II se basa en el informe publicado por la OCDE el cual define a la educación de calidad como: “Los procesos de mejoramiento continuo que brindan a las comunidades escolares herramientas de gestión, capacitación y supervisión para que los educandos adquieran conocimientos fundamentales y desarrollen habilidades intelectuales básicas, valores, actitudes para alcanzar una vida plena ejerciendo una ciudadanía responsable, activa y comprometida para continuar aprendiendo a lo largo de la vida” (1991: 23).

Se puede afirmar que el PEC define el término a su manera solo retomando algunos elementos de la OCDE como la capacitación y la gestión en cuanto a los docentes y los recursos para mejorar la infraestructura de las instituciones educativas de ahí la necesidad por parte del Estado de generar Políticas Públicas pertinentes que se adapten al contexto para focalizar los problemas de la agenda pública como se ha venido recalcando.

Uno de los pilares en los que se apoya el PEC para alcanzar el progreso de la calidad de la educación es el sistema básico de mejora educativa, el cual se define como “el documento de trabajo con el cual las escuelas concretaran la planeación escolar [...] es un documento abierto el cual las instituciones educativas deberán de revisar de manera periódica, sus avances, evaluar el cumplimiento de los acuerdos, así como realizar los ajustes en función de los retos que enfrenta la escuela y retroalimentar las decisiones” (DOF, 2014: 134).

En el caso de los ocho espacios académicos entrevistados solo 6 conocen este sistema básico de mejora educativa que se sustenta en el acuerdo 717¹¹ donde apela por la autonomía de gestión de las instituciones educativas, de los seis que lo conocen consideran que es idóneo pero en algunas ocasiones salen algunas contingencias por lo que no se lleva a cabo de manera correcta, de ahí la

¹¹ Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 2014 argumenta que “el desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas está orientado a mejorar la calidad de la educación a través de la enseñanza con un mayor compromiso por parte de la comunidad escolar, deben evitar situaciones de desigualdad y exclusión” (DOF, 2014: 3).

importancia de la evaluación en las Políticas Públicas para corregir los caminos, “esta permitirá valorar la acción emprendida y poner énfasis a los efectos reales para poder retroalimentar la acción gubernamental” (Salcedo, 2011:23).

Sin embargo esta Política Pública recibe financiamiento para ejecutar los proyectos el cual se debe recordar que es de \$50,000 al inicio de la participación durante 5 años hasta llegar al monto de 20,000, todos los directivos de las escuelas consideran que este es insuficiente para poder incidir en el papel de la educación argumentan que es el principal reto que se ha enfrentado su institución al tratar de lograr el objetivo, pero también se debe mencionar de acuerdo al DOF (2014) que si las escuelas generan sus propios recursos el PEC les donará un peso más por cada peso que juntaron, esto puede ser un arma de doble filo ya que si bien es cierto incentiva la participación de la comunidad escolar al tratar de reunir financiamiento pero también genera un apocalipsis ya que el dinero no se sabrá de donde proviene

Otros de los principales retos a los que se enfrentan las escuelas son falta de capacitación del personal docente, falta de apoyo por parte de los padres de familia para gestionar proyectos escolares, aportaciones escolares anuales no se cubren al 100% por los padres de familia, problemas de actitud por parte de los maestros para integrarse al proyecto y el contexto social donde se encuentran algunas escuelas es difícil para organizar a la comunidad escolar.

A partir de estas conjeturas nace la necesidad de generar mecanismos para recabar información y poder atender las problemáticas de las instituciones escolares el PEC argumenta que “todas las escuelas deberán contar con su informe anual (Informe Técnico Pedagógico) en el que se observen resultados favorables en los procesos y metas de su ruta de mejora argumentado en el Sistema Básico de Mejora educativa” (DOF, 2014: 21) es decir el documento de planeación de las acciones a considerar para mejorar las calidad de la educación.

A lo anterior se le puede agregar la importancia de generar diagnósticos para que el *Policy Maker* pueda diseñar Políticas Públicas pertinentes para así focalizar problemas de interés público “el analista de cursos de acción se puede caracterizar con un artesano ya que además de incorporar todo tipo de elementos en su trabajo de diseño, debe desarrollar habilidades teórico, metodológicas y contextuales lo que le ayudará a retomar el detalle más mínimo para que su propuesta sea seriamente

tomada en cuenta” (Gutiérrez, 2008: 20) esto le permitirá tener una visión más amplia de la necesidad para generar un proyecto viable.

En caso de que las aspiraciones escolares llegaran a funcionar las instituciones argumentan que no existe ningún tipo de incentivo para poder darle seguimiento a los mismos lo que provoca que los espacios académicos se vicien para sólo pensar en obtener el recurso y no realmente pensar en el progreso de la calidad, estos mismos argumentan que el PEC si cumple con el objetivo primordial ya que sólo lo observan como un recurso pero como se mencionó antes va más allá de obtener el dinero y gestionar un proyecto para la comunidad escolar.

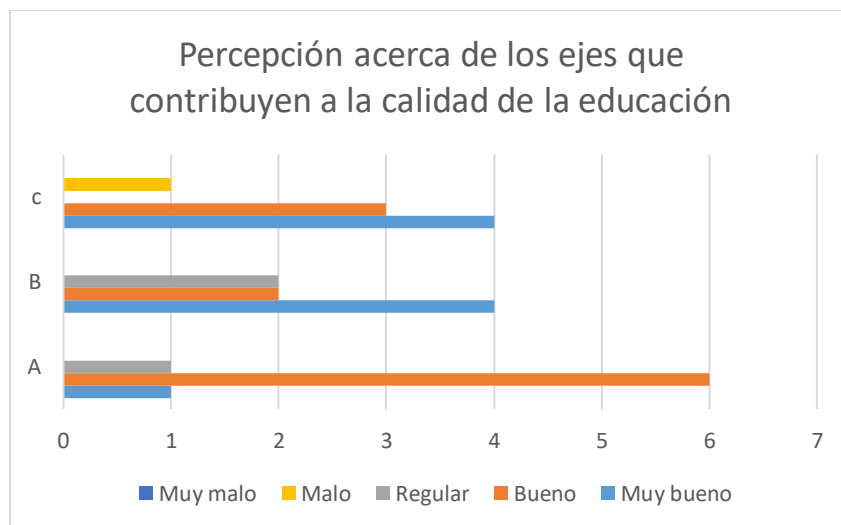
Así pues se puede decir que existe una disociación entre el diseño e implementación de esta Política Pública ya que en el bosquejo del PEC se puede encontrar un vacío teórico acerca de la calidad de la educación, lo que permite que los objetivos no sean claros para las instituciones educativas, en cuanto a la ejecución que es definida como “acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas” (Van Meter y Van Horn, citado en Aguilar *et, al*, 2000: 49), por lo que las escuelas al no tener un contexto claro en el diseño tergiversan la implementación.

Otra cuestión que calificaron los directores de las escuelas fue los ejes principales del PEC, como consideraban que contribuían a la calidad de la educación, se presentó una escala de Likert la cual contenía los siguientes pilares: a) mejoramiento de la infraestructura básica, b) capacitación del personal docente por último c) proyectos para el desarrollo académico de los alumnos (conferencias, talleres, etc.), la percepción se evaluó desde muy malo a muy bueno a continuación se muestra una gráfica con los resultados obtenidos.

La política educativa ha retomado, los beneficios para mejorar la situación de la población, tendría que garantizar la calidad. Actualmente la atención del sistema educativo nacional está enfocada en problemas de equidad, relevancia y pertinencia de sus servicios, “no hay contradicción entre perseguir equidad y ofrecer calidad,

incluso la equidad es una condición inherente de una educación de calidad” (Ibarra, 2014, p. 115).

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas (2017)

Interpretando la gráfica anterior para la mayoría de los directivos de las escuelas el mejoramiento de la infraestructura física es indispensable para el progresar en la calidad de la educación, dejando como segundo plano el desarrollo de proyectos para la comunidad escolar (conferencias, talleres, etc.) y al final la capacitación del personal docente, cuando al principio de la descripción del trabajo de campo argumentaban que la preparación de los profesores es una parte fundamental para el desarrollo de los alumnos y gracias a ello se ve mermado el objetivo primordial.

Se puede observar que la mayoría de las escuelas perciben a la calidad de la educación como una serie de herramientas de gestión para el desarrollo de la comunidad estudiantil, ellos argumentan que el mejoramiento de la infraestructura física es la primordial para lograr el objetivo, el Programa marca otros componentes que ya fueron mencionados para lograr la calidad de la educación, pero realmente el mismo ha marcado el camino para tergiversar el término ya que no existe una capacitación para entender cuál es el rumbo que se debe seguir, iniciando por el gran vacío teórico acerca del tema, el desconocimiento de contexto en el que se desenvuelven algunas escuelas y otros factores que se presentan a lo largo de querer progresar en esta materia.

Es por lo anterior que se deben generar Políticas Públicas que exploren diferentes caminos desde el diseño hasta la evaluación, la clarificación de los objetivos que en este caso el que ocupa a esta investigación es la calidad de la educación, “al tratar de clarificar los objetivos para buscar a la calidad de la educación puede existir una gran confusión, hay una línea muy delgada en lo que se quiere mejorar y lo que se quiere hacer notar” (Martínez: 2003: 31).

En la búsqueda del objetivo las instituciones educativas inciden en el papel de una manera institucional al aspirar para tener instalaciones óptimas que puedan ofrecer a la vista de la comunidad estudiantil que se están logrando resultados, pero realmente la calidad de la educación apela de acuerdo a la OCDE (1991) que se debe preparar al estudiante para ser parte del mundo globalizado, a través del impulso de habilidades críticas que le permitan tener un buen desempeño en la vida misma.

Independientemente de que los sistemas educativos de los países adapten un modelo para ir en la búsqueda de la calidad se debe apelar por realizar un análisis endógeno a la comunidad estudiantil, hay algunos mecanismos que en la actualidad se han implementado como la prueba PISA pero los países al seguir las recomendaciones de los grandes Organismos Internacionales, ponen en segundo plano las necesidades de su población, el cual los acuerdos sólo se quedan en el documento y el discurso, para que esto no suceda se debe tomar en cuenta desde el diseño de la Política Pública hasta la retroalimentación.

3.2.3 PEC en Tecámac: modelo de diseño

Toda acción pública busca incidir en la sociedad al intervenir sobre aquellas necesidades y problemas públicos que hayan sido detectados con el objetivo de generar un impacto o cambio positivo en la realidad, para ello se concretan y se articulan objetivos a los que debe darse respuesta a través de la puesta en marcha de una serie de instrumentos que los puedan atender. “La aplicación de las políticas públicas sigue un proceso esencialmente lineal que parte de una planificación inicial, normalmente plurianual, a través del establecimiento de los objetivos a alcanzar, las líneas de actuación a aplicar, los instrumentos a utilizar” (Bueno, 2013: 25).

La importancia del diseño de Políticas Públicas como se ha venido argumentando a lo largo de la presente investigación, es por eso que conocer y analizar el bosquejo de un curso de acción permitirá corregir o retroalimentar algunas áreas de oportunidad para el caso particular de la presente investigación es el Programa de Escuelas de Calidad, analizando las diferentes aristas por las cuales se conforma se considera que es un modelo de diseño incremental desarticulado que a continuación se describirá.

Para iniciar con este es importante puntualizar que el objetivo del modelo incremental “es realizar variantes de análisis estratégicos para simplificar los problemas de las políticas” (Díaz, 1990: 46) dicho en otras palabras reducir la carga de valores para atacar los problemas por las ramas, los objetivos deben ser puestos en marcha a través de la realidad no de un ideal.

En el caso del PEC se ajusta a este modelo iniciando desde los antecedentes es cual se basa en el argumento de un organismo internacional para alcanzar el objetivo “los países miembros de la OCDE deben elevar la calidad de sus sistemas educativos ya que este le permitirá al mismo dotar a sus ciudadanos de herramientas para la vida para así construir bienes y servicios que permitan elevar el desarrollo económico del país” (OCDE, 1991: 26), se puede observar que el objetivo de calidad en materia educativa de acuerdo con este organismo es tener mejores condiciones económicas en cada país.

Ahora bien si se contraste con los antecedentes en el país “México busca a corto plazo acelerar su crecimiento económico e incrementar la calidad de vida de sus habitantes, para ello se han redoblado esfuerzos institucionales enfocados al desarrollo de la calidad de la educación que potencie las capacidades y habilidades integrales de cada persona de igual manera desarrolle las competencias fundamentales para aprender a aprender” (DOF, 2014: 3) en esta cita se puede observar que la finalidad del país es acelerar el crecimiento económico así como el desarrollo humano a través de la calidad de la educación.

Se visualiza existe una cierta similitud en los antecedentes donde México apela por un recomendación internacional. “La visión incremental parte de una concepción más conservadora e incluso timorata pero ciertamente es más realista, la defensa de la estabilidad es un valor que defienden los grupos que se benefician

de los grandes organismos internacionales” (Díaz, 1990: 51), a partir de esto se argumenta que si bien es cierto en este mundo globalizado la mayoría de los países toman en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales para no ser excluidos en un fin político pero realmente no se ponen a visualizar lo que hace falta en su país en materia de educación.

Por otra parte la definición de calidad de la educación como ya se ha mencionado la OCDE (1991) brindar herramientas de gestión, capacitación etc, para elevar habilidades básicas intelectuales, como los valores y estar preparados para la vida por lo que el PEC (2014) apela que los estudiantes se les debe dotar de elementos de aprendizaje a través de la infraestructura básica, la capacitación de personal docente etc, para que el alumno desarrolle actividades académicas.

Si bien es cierto que estos dos apelan por elevar la calidad de la educación, pero existe una disociación de conceptos ya que la OCDE busca que los estudiantes estén preparados para la vida y el PEC sólo que puedan desarrollar actividades académicas apelando a la idea incremental “toda sociedad puede estar de acuerdo con es un flagelo que se debe combatir ese problema, sin embargo se carece de una teoría general que explique dicho fenómeno por ello se apela por una política que este encima de los debates para erradicar el problema” (Lindblom, 1999: 229).

Para este caso, todo mundo puede estar de acuerdo que la calidad de la educación es algo que se debe de atender, pero sin embargo cada quien tiene su visión acerca de ello aunque se intente seguir una recomendación, es por eso que el PEC en cierta manera se ajusta a lo que es más tangible para ver resultados, que es el mejoramiento de la infraestructura física, la gestión de proyectos y la capacitación del personal docente.

En cambio para el caso de la implementación el modelo incremental argumenta que “una vez limitado el campo de acción no se ocupará de elegir las políticas posibles, si no en aquellas que ofrezcan un incremento de valor marginal a las políticas anteriores o las políticas alternativas” (Díaz, 1990: 49) lo que trata de exponer el autor es que dentro de este modelo sólo se reconfiguraran algunas políticas ya existentes incrementando estrategias para focalizar el problema.

El PEC expone que “su propósito es fortalecer y articular Programas Federales y Estatales orientados hacia un mejoramiento de la educación básica;

este Programa forma parte de una política nacional de la reforma de la institución escolar” (DFO, 2014: 1), el Programa nace de una serie de reformas institucionales en la educación por lo que también tiene la obligación de alimentar otros Programas locales, otro ejemplo de esta acotación se puede observar en el cambio de los objetivos del PEC donde se van agregando otras cosas de acuerdo a las necesidades, a continuación se presenta un cuadro con la evolución de los objetivos a través de los años.

Cuadro 14

| Objetivos del PEC a través de los años | |
|--|---|
| 2000 al 2001 | Fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad. |
| 2002 al 2009 | 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, participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una Escuela de Calidad. |
| 2010 al 2012 | 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. |
| 2013 al 2014 | 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, para mejorar la calidad y equidad. |
| 2015 al 2016 | 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. |

Fuente: elaboración propia con base en DOF,(2000),(2001),(2002),(2003),(2004),(2005), (2006),(2007),(2008),(2009),(2010), (2011),(2012),(2013),(2014),(2015),(2016)

En el cuadro se visualiza el cambio de los objetivos a través de los años desde la implementación del Programa hasta su último ciclo de vida, donde algunos objetivos fueron modificados de acuerdo a los avances o las necesidades de cada época para el caso del año 2000-2001 se observa que era la prueba piloto del PEC ya que sólo se toma como una Política de asistencia a otras para mejorar los centros educativos, para el 2002-2004 se añaden otros elementos como el modelo de autogestión de la escuela, en el 2010-2012 se inserta el modelo de gestión estratégica educativa, para el 2013 cabe recordar que hay una nueva reforma educativa en cuanto a la profesionalización de los docentes y aumenta la

corresponsabilidad hasta el 2014, por último para el 2015-2016 se ve que ya hay un mayor conocimiento porque el objetivo es simplificado a la calidad y equidad.

“El modelo incrementalista plantea uno opuesto al racional ya que tiene poco control de entorno, propone fijar un segundo nivel de los valores marginales” (Etzioni, 1967: 333, citado en Aguilar *et, al*, 2002) en esta caso el PEC agrego valores que para que pudieran tener el control de la Política como el comité técnico local y los consejos de participación social por el cual deben pasar todos los proyectos que deseen el apoyo del Programa.

A través de esto Lindblom (1999) argumenta que en las democracias estables los ciudadanos son proclives a cambios bruscos que pueden romper los equilibrios sociales, políticos y económicos por lo tanto se tiende a incrementar los valores marginales de las Políticas, es por eso que a final el PEC ya no sólo apelaba por la calidad de la educación si no anexaba algunos conceptos como la supervisión escolar para que la comunidad escolar pudiera involucrarse en la búsqueda del objetivo y así no sentir los cambios vertiginosos del sistema educativo a través de las reformas.

El Programa de Escuelas de Calidad desde su diseño tiene muchas aristas para analizar ya que inicia retomando un solo concepto que es desarrollar la calidad de la educación, pero a través de los años los sistemas políticos, económicos y sociales van cambiando desmesuradamente a través de la globalización el aparato administrativo se deben adaptar a ello y la educación no es la excepción o como mencionó anteriormente para simplemente obtener un mero fin político de legitimidad para otra cosa pasando a dejar los objetivos atrás.

“La aplicación del método incremental, permite evitar errores de conducción que desgarran a la sociedad pues su forma de acción se basa en el ensayo y error en pasos pequeños y no fomenta Políticas temerarias” (Díaz, 1990: 51). El PEC fue incorporando elementos como la gestión escolar que le permitieron tener una visión acerca de la calidad de la educación pero al final esto se volvió redundante.

Se puede argumentar como una Política de arriba hacia abajo, pero al final por cada elemento que agregaba cada vez eran más redundantes y se iban enfocando en gestión y estrategia por lo que el gobierno desapareció este programa para dar paso a otra política llamada Programa del Fortalecimiento de la Calidad

Educativa (PFCE) el cual ahora ya no sólo se enfoca a la educación básica sino también a fortalecer a la superior.

Cuadro 15
PEC VS PFCE

| Programa de Escuelas de Calidad (DOF:2016) | Programa del Fortalecimiento de la Calidad Educativa (DOF:2017) |
|---|---|
| Objetivo: 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. | Objetivo: Contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación básica, la educación superior y de la formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México mediante el fortalecimiento e instrumentación de planes y programas de estudio |

Fuente: elaboración propia con base en DOF (2016) (2017)

El modelo incremental ya en la nueva Política Pública a la cual le dio paso el PEC se puede observar que ya una cierta pertinencia en cuanto a la calidad de a la educación ya que va más enfocada precisamente al desarrollo del país a través de la creación de planes de estudio que puedan contribuir, ya no sólo se basa en lo tangible, el PEC se puede describir como una Política Pública que en su momento tomo mucho auge porque a través del gobierno en transición se insertó un término que era desconocido para propios y extraños.

En el PEC se debe estructurar claramente el sistema en torno a la diferencia entre reforma e innovación. Las reformas se refieren a los ámbitos centrales y estatales del sistema educativo mexicano y la innovación le compete a las escuelas. Según Zorrilla, “por reforma se refiere a las intervenciones de política propuestas y conducidas desde arriba... En tanto que la innovación se refiere a intervenciones que tienen lugar ‘desde abajo’, en el ámbito local o lo estrictamente institucional de la escuela” (2002: 116).

En aras de procurar que las escuelas adquieran cierta autonomía en la definición de los asuntos clave sobre los que tienen injerencia, la innovación escolar adquiere una validez significativa. Ésta requiere cierto espacio de maniobra y circunstancias que la propicien. Mientras el sistema educativo en México siga estando tan concentrado, las escuelas no tienen espacio suficiente de acción. Como se mencionó, la descentralización en México fue básicamente administrativa y a los

estados (quienes sirven de delegados federales). En aspectos de gran impacto educativo, como los pedagógicos, la descentralización no se ha dado.

Conclusión

El Programa de Escuelas de Calidad es una Política Pública de carácter incremental ya que en los últimos años esta misma sólo ha cambiado los términos de su glosario al igual que los beneficiarios, cabe señalar que dejó el modelo de administración escolar tradicional que ha tendido a institucionalizar rutinas formalistas de diseño y control, inespecíficas y, por tanto, poco adecuadas para la heterogénea realidad de las escuelas. Este modelo tradicional ha concentrado en la punta del sistema, tanto la toma de decisiones como el diseño y ejecución de políticas, dificultando la flexibilidad, el cambio y la innovación. Al estar definidas las funciones de manera vertical y jerárquica, el centro escolar ha tenido para sí la función de administrar la enseñanza, cumpliendo objetivos ajenos y ejecutando políticas que no responden a su propio contexto.

Un ejemplo de lo anterior son los tres rubros en los cuales se basa que es la infraestructura, la capacitación y la generación de proyectos, estas mismas no responden a las necesidades de las escuelas, ya que hay una disociación entre el diseño y la implementación. Lo único a destacar del Programa de Escuelas de Calidad es la autonomía de gestión pero esta podría ser perjudicial ya que de igual manera el PEC no contaba con una capacitación para que los directivos de las instituciones pudieran conocer más a fondo de este mismo para así tomar decisiones más asertivas.

Los informantes clave de la presente investigación se pudieron referir a que el Programa de Escuelas de Calidad sobre todo era un fondo, donde la infraestructura era prioridad sobre todo en el municipio de Tecámac. Es importante mencionar que este municipio es el menos rezagado en educación, pero realmente se perdía el objetivo de la Política Pública cuando sólo se buscaba que las escuelas se vieran más bonitas.

En la parte de la capacitación del personal docente al considerar las diferencias de los alumnos y por ende, de cada centro escolar, el PEC reconoce la dificultad de mejorar la calidad de la enseñanza si los maestros, además de

incrementar su dominio en los contenidos, no asumen estilos pedagógicos centrados en el aprendizaje activo de los niños. La calidad sólo se alcanzará en la medida en que los docentes adopten prácticas diferenciadas de acuerdo a las necesidades particulares de sus estudiantes, les demuestren confianza en sus capacidades, estimulen constantemente sus avances, esfuerzos, logros y consigan de ellos una participación activa, crítica y creativa, un rubro que en las escuelas del municipio de Tecámec dependía de cada docente de acuerdo con las respuestas de los informantes clave.

El gran reto para el PEC es fomentar enfoques pedagógicos flexibles que atiendan a la heterogeneidad de los educandos y que sustituyan las prácticas rutinarias, formales y rígidas. Un estudio sobre las oportunidades educativas en las Américas, advierte sobre la necesidad de abrir espacios a la innovación y adaptación locales, particularmente de los objetivos educativos (Reimers 2002). Aunado a lo anterior en el municipio es necesario realizar un diagnóstico del verdadero modelo pedagógico que se puede implementar.

En la parte de gestión de proyectos y participación social paralelamente, se considera necesaria la participación de todos los actores sociales en el logro educativo. Con el PEC se pretende crear un sentido de corresponsabilidad en la educación, en donde el Estado continúa siendo un actor clave en la generación y ejecución de política, pero con la participación comprometida de la sociedad.

En este sentido, se propicia la participación activa de los padres de familia y de la comunidad en la elaboración y ejecución del proyecto de desarrollo de cada escuela, desde el ejercicio inicial de autoevaluación, la construcción compartida de la visión y misión de su organización escolar y el establecimiento corresponsable de los objetivos a medio y largo plazo. En cuanto a los recursos económicos asignados a la escuela, los padres de familia comparten con los maestros la responsabilidad de decidir sobre su destino, administración, uso y supervisión.

En el caso del municipio de Tecámec la participación de la comunidad escolar es muy demandante, pero a la hora de poner en marcha y consensar como se ocuparán los recursos muchos padres de familia regresan al punto de la infraestructura ya que para ellos una escuela más bonita es apelar por una calidad de la educación que sólo parte de afuera con sus instalaciones de primer nivel pero

realmente la calidad de la enseñanza aprendizaje se pierde a la hora de apostar por este tipo de proyectos.

Aunado a lo anterior en la presente investigación se llegan a tres conclusiones para apelar que la hipótesis es positiva en primer lugar existe un gran vacío teórico del concepto de calidad en la educación ya que el gobierno mexicano ha apostado sólo por el de la OCDE pero este mismo no ha sido bien entendido al apostar por una política pública incremental. En un segundo momento al saber que el municipio de Tecámac es una región libre de rezago educativo esto hace que sea muy peligroso porque se cree que el objetivo de calidad en la educación se está cumpliendo al tener escuelas más bonitas.

En tercer lugar se necesitó de una capacitación a los directivos ya que sólo al tener un manual en su posesión había muchos términos que no manejaban, así que por lo tanto podían tergiversar la información como lo ha venido haciendo el Programa de Escuelas de Calidad, el vicio más grande de esta Política fue hacer creer a los actores que un recurso podía focalizar los problemas de todas las escuelas.

Como se mencionó a lo largo de la presente investigación por eso es bueno tomar en cuenta las fases de las Políticas Públicas para que no exista esa disparidad, también tratar de entender que la calidad no es un producto terminado de algún producto o un servicio, es una mejora continua o retroalimentación de cualquier institución que tenga los dos objetivos antes mencionados y eso se puede atender a través de la evaluación. Por lo tanto se ratifica que la hipótesis de la investigación es positiva en el municipio que se ha venido trabajando.

Al hablar de calidad y Políticas Públicas es muy complicado ya que no es una receta de cocina pero esta presente investigación aportó que a pesar que son dos términos que de un origen totalmente se pueden asociar a través de la evaluación de las Políticas Públicas para así volverse una disciplina que pueda apoyar a los cursos de acción en el ámbito educativo.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

- Bobbio, N. (2009) *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica vigésima edición, México.
- Bonnin, C. (2004) *Principios de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México.
- Cabrero, E. (1991) *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Canto, M. (2002), *Introducción a las políticas públicas*, en Canto, Manuel y Oscar Castro, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, MCD, México.
- Coll, S. (2011). *Aprendizaje escolar y construcción del conocimiento*, México, Paidós.
- Del Castillo, G. (2009) *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa*. México, Flacso México
- Deming W. (1996) *“La calidad como filosofía de gestión”* Mc Graw Hill, México
- Domenech, E. (2007). *La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina*.71-94.
- Dror Y. (1959), *Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?*, véase en Aguilar Villanueva F, *La Hechura de las Políticas*, México 2002 Miguel Ángel Porrúa.
- Etzioni A. (1967), *La exploración combinada: Un tercer enfoque de la toma de decisiones*, véase en Aguilar Villanueva F, *La Hechura de las Políticas*, México 2002 Miguel Ángel Porrúa.
- Faure E. (1973) *Aprender a ser. La educación del futuro*, Madrid, Alianza Editorial.
- Fernández, I. (1999) *Como te chives ya verás*. Cuadernos de Pedagogía, México.
- Filmus D. (2003) *“Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo: proceso y desafíos”* Troquel, Buenos Aires.

- Fuentes, S. (2010) *Identidades y políticas educativas*, Universidad Pedagógica Nacional, primera edición, México.
- Fullan M. (2002) *“La escuela que queremos: los objetivos por los cuales vale la pena luchar”*, Trotta, Argentina.
- Gimeno, J. (1992). *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid, Morata.
- González, T. (2004) *El estudio de las Políticas Públicas: Un acercamiento a la disciplina*, México, UAM.
- Hannaway, J. (2009). Commentary. Politics and Policy Process. En Gary Sykes, Barbara Schneider & David N. Plank (eds.). *Handbook of Education Policy Research*, 398-401. New York: Routledge
- Hernández, R. (2003), *Metodología de la Investigación*, tercera edición, Mc GRAW-HILL/Interamericana Editores, México.
- Izaguirre, L. (2000). *ISO 9000 en la educación*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política
- Janc, H. M. (Coord.) (2016). *El rumbo de la transformación educativa. Temas, retos globales y lecciones sobre la reforma estructural*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laswell H (1953), *La orientación hacia las políticas públicas*, véase en Aguilar Villanueva F, *El estudio de las políticas públicas*, México 2002 Miguel Ángel Porrúa.
- Latapí, P. (2012). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de Educación 1963-2006*. México: Fondo de Cultura Económica. La primera edición de este libro es 2008.
- Lindblom C. (1959), *La ciencia de "salir del paso"*, véase en Aguilar Villanueva F, *La Hechura de las Políticas*, México 2002 Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom C. (1959), *Todavía tratando de salir del paso*, véase en Aguilar Villanueva F, *La Hechura de las Políticas*, México 2002 Miguel Ángel Porrúa.

- López, V. (2013) Adolescentes y comunicación: Las TIC como recurso para la interacción social en educación secundaria. Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación, núm. 42, enero, 2013, pp. 23-35 Universidad de Sevilla, España
- Martínez, B (2010), *El Programa de Escuelas de Calidad en las escuelas primarias del Estado de México como política pública*, IAPEM, primera edición, México
- Montagut T. (2000) *Política Social*, Ariel Sociología, 3ra edición, España.
- Moreno G. (2014) *Algunas reflexiones teóricas de la importancia de la política educativa en la reducción de las inequidades sociales*, véase en Ibarra Uribe Luz Marina, *Política educativa en México: Análisis y Prospectiva*, México, 2014, Juan Pablos editor.
- OCDE (1991) *Escuela y calidad de la enseñanza*, Barcelona, Paidós/Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia
- Ornelas, C. (2010). *El sistema educativo mexicano*, México, FCE 13va edición
- Ornelas, Carlos. (2003) “*Las bases de federalismo y la descentralización en educación*”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol 5, núm. 1, 2003. Consultado el 16 de julio de 2003, en www.redie.ens.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html
- Ortiz I. (2007) *Guías de Orientación de Políticas Públicas: Política Social*, UNDESA, Nueva York.
- Palma y Rufian (1991) *Las nociones de centralización y descentralización*, Chile, ILPES.
- Popkewitz, T. (2000). *El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar: la ciencia, la educación y la construcción de la sociedad mediante la construcción de la infancia*. Ediciones Morata
- Popper K. (1962) *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos. Edición original de 1934.

- Reimers, F. (2006). Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México, Selección de obras de Educación y Pedagogía, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública, México
- Reimers, Fernando. (2000) "*Oportunidad educativa en México, Logros y desafíos de las políticas educativas*", en Sergio Cházaro (coord.). La Educación en México. Historia, realidad y desafíos, México, Editorial México Desconocido, 2000, pp. 249-276.
- Reyes, M. (2009) *La descentralización educativa en Baja California. Cambios institucionales y conflictos políticos en el sistema educativo estatal, 1993-2003*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Rodríguez, Victoria E. (1999) *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE,.
- Rojas R. (2004) *Guía para realizar investigaciones sociales*, Plaza y Valdés editores, segunda edición, México.
- Santizo, Claudia y Enrique Cabrero (2004) *Transparencia en la Educación*. Instituto Internacional de Planeación Educativa. UNESCO.
- Schmelkers, Sylvia, Margarita Cervantes, Pablo Spravkin, Pablo González y Margarita Márquez. "Estudio exploratorio de la participación comunitaria en la escuela rural básica formal", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. IX, 4o. trimestre, México, CEE, pp. 31-70.
- Schmelkers, Sylvia, Roberto González, Flavio Rojo y Alma Rico. (1992) "*La participación de la comunidad en el gasto educativo*", México, CEE, 1982, pp. 1-29, mimeo. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, SEP, 18 de mayo de 1992.
- Skocpol T. (1989) "*El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*" Alianza, editorial, España.

Strauss, Anselm y Juliet Corbin (1998). *Fundamentos de la investigación cualitativa*. Londres, SAGE Publicaciones.

Taguenca, Juan Antonio (2006). "Ciencias Políticas y Administración Pública como profesión", Memorias Segundo Congreso Nacional de Investigación Social, Pachuca de Soto, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Vázquez, J. M. (2015). Inseguridad laboral en el mercado de trabajo docente. Un análisis comparado de los mercados público y privado del nivel primaria en México, 1996-2001. Tesis de Doctorado en Estudios Sociales, Línea de Estudios Laborales. México: UAM-Iztapalapa.

Zorrilla, M. (2002). La investigación sobre eficacia escolar: un ingrediente para la toma de decisiones en la mejora de la escuela y el sistema educativo. Un análisis desde el contexto y experiencia mexicana. En OREALC/Unesco-LLECE.

Zorrilla, Margarita. (2002) "*Diez años del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas*", en Revista Electrónica de Investigación Educativa, vol. 4, núm. 2, 2002. Consultado el 16 de julio de 2003, en [www.redie.ens.uabc.mx/vol4no2/ contenido -zorrilla.html](http://www.redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html).

Documentos Oficiales

ASF (2011) Manual de Auditoría y evaluación

DOF (2000) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2001) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2002) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2003) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2004) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2005) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2006) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2007) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2008) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2009) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2011) Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa

DOF (2010) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2011) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2012) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2013) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2014) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2015) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

DOF (2016) Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad

INEE (2012) Informe de Calidad.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1996)

Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tecámac 2009- 2012

Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tecámac 2012- 2015

Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tecámac 2015- 2018

Programa Nacional de Educación 2001-2006, México, SEP

Secretaría de Educación Pública (SEP), 1992, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 18 de mayo de 1992.

Anexos

1

No:



Universidad Autónoma del Estado de México
Centro Universitario UAEM Texcoco
Ciencias Políticas y Administración Pública

ENTREVISTA A INFORMANTE CLAVE

“Política Educativa en el Municipio de Tecámac: Programa de Escuelas de Calidad 2000-2016”

Objetivo de la entrevista: Indagar sobre el desarrollo del Programa de Escuelas de Calidad en las escuelas beneficiarias del Municipio de Tecámac, para conocer si dichas escuelas cumplen con los objetivos en materia de calidad de esta política educativa.

Presentación:

1. Comenzar ubicando a la persona participante en el contenido de la tesis y de la entrevista.
2. Agradecer la disponibilidad para participar en el proyecto de investigación y en la entrevista.
3. Recordar que los datos obtenidos serán tratados con absoluta confidencialidad, pues sólo valdrán para fines de investigación: en consecuencia, a los mismos solo tendrá acceso el investigador.

Instrucciones: Leer cuidadosamente cada una de las siguientes preguntas y anotar las respuestas del entrevistado en el espacio entre cada interrogante, para el caso de la pregunta 17 marcar con una X la aseveración que le proporcione el mismo.

Ficha de Identificación

| I. Sexo | II. Edad | III. Escolaridad | IV. Puesto |
|-------------------------------|----------|------------------|------------|
| 1) Femenino 2) Masculino | | | |

1.- ¿Conoce los objetivos del Programa de Escuelas de Calidad?

2.- Podría mencionar ¿cuáles son los objetivos del Programa de escuelas de calidad?

- 3.- ¿Conoce los componentes del Programa de Escuelas de calidad y podría mencionar cuáles son?
- 4.- ¿Qué mecanismos utilizan para recabar información acerca de las problemáticas de su institución en el rubro de la calidad para poder presentar su proyecto ante el consejo técnico?
- 5.- ¿Qué ha hecho su institución con ayuda del Programa de Escuelas de Calidad para poder incidir en el papel de la calidad educativa? Justifique su respuesta
- 6.- ¿Qué acciones considera necesarias para fomentar la mejora de la educación?
- 7.- ¿Conoce los criterios de selección para presentar un proyecto en el Programa de Escuelas de Calidad?
- 8.- ¿Conoce que es la calidad de la educación de acuerdo al Programa?
- 9.- ¿Puede brindar algunos elementos para definir el concepto de calidad en la educación?
- 10.- ¿Cómo contribuye el Programa a la educación de calidad dentro de su institución?
- 11.- ¿Conoce cuál es el sistema básico de mejora educativa?
- 12.- ¿Considera que el sistema básico de mejora educativa es idóneo para impulsar la calidad de la educación del programa?
- 13.- ¿Considera que el financiamiento por parte del programa es suficiente para influir en el objetivo principal del mismo?
- 14.- ¿Cuáles son los principales retos a los que se ha enfrentado su institución al tratar de alcanzar el objetivo de la calidad de la educación?
- 15.- ¿Conoce las Reglas de Operación de esta política educativa?
- 16.- ¿Considera que las reglas de operación del programa son pertinentes de la calidad de la educación? ¿Por qué?
17. ¿Cuánto tiempo lleva su institución siendo beneficiaria de este programa?
- 18.- ¿Existen incentivos en caso que el proyecto brinde resultados favorables al objetivo? Si, No ¿Describe cuáles?

19.- Desde su percepción como califica los siguientes ejes para contribuir a la calidad de la educación.

| Percepción | | | | | |
|--|-----------------|-------------|---------------|------------|----------------|
| Ejes del Programa | 1) Muy bueno | 2) Bueno | 3) Regular | 4) Malo | 5) Muy malo |
| Mejoramiento de la infraestructura educativa | | | | | |
| Capacitación del personal docente | | | | | |
| Proyectos para el desarrollo académico de los alumnos (conferencias, talleres, etc.) | | | | | |

20.- ¿Considera que la capacitación del personal docente influye en la calidad de la educación?

21.- De manera general ¿Cuál es su opinión acerca del programa?

22.- ¿Considera que el Programa cumple con el objetivo general dentro de la institución a su cargo?

23. ¿Qué elementos podría indicar como necesarios para mejorar el Programa?

¡Agradezco su tiempo y atención!