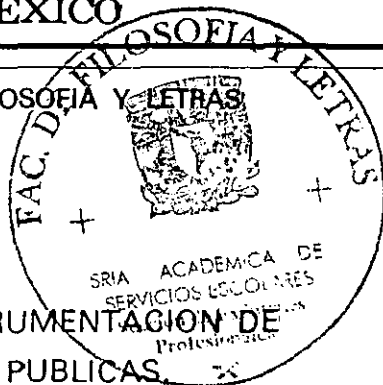




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS



ANALISIS E INSTRUMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS.

ACUERDO NACIONAL DE MODERNIZACION PARA LA EDUCACION BASICA. (ANMEB)

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN PEDAGOGIA PRESENTA: MARTA CRISTINA AZAOLA CALDERON

292464

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS



COLEGIO DE PEDAGOGIA

ASESOR: MTRO. ALFREDO FERNANDEZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

a Luis Calderón Licón,  
Marta Mitchell de Calderón  
y María Cristina Calderón Mitchell  
quienes están en mi recuerdo y en mi corazón

## Agradecimientos

En primer lugar a mi papá a quien quiero muchísimo por enseñarme a disfrutar las cosas buenas de la vida. A mis hermanos: Luis quien espero sigamos juntos en la lucha; Rebeca que es lo mejor que me ha pasado; Mariana, Guillermo y Alejandro por existir y compartir un pedazo de mi vida.

A mi tía Buty por ser la conexión con los orígenes y a Marta Alicia por los buenos momentos. A Maru Vargas a quien le debo en parte haber logrado esto; a mis demás tíos, tías, primos y primas por los momentos divertidos; a mi tía María por su cariño e interés constante y a Juana Inés por los años compartidos y por estar con mi papá.

A Ari porque que bueno que la encontré y que sigue aquí. A Silvy por su optimismo y alegría ante la vida. A Daniar por su amor, comprensión y apoyo incondicional (y por sus comentarios para este trabajo). A Adriana, Berénice, Raúl e Ilse por su amistad. A David por ser tan especial, por lo vivido en estos años.

A quienes conformaron el Comité Tutorial: Mtro. Alfredo Fernández -asesor y director del jurado- por sus aportaciones a este trabajo y por confiar en mí siempre; al Dr. Hugo Casanova por su amistad y sus interesantes recomendaciones; a la Mtra. Laura Santini por sus valiosos comentarios; a la Dra. Adela Guerrero por su importante colaboración y al Mtro. Víctor Cabello por sus oportunas sugerencias.

Así mismo, agradezco a la Mtra. Laura Elena Rojo por su amistad y por sus enseñanzas, y al Mtro. Christopher Ballinas por su valiosa y desinteresada ayuda en el tema de políticas públicas.

## ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1: Análisis de políticas públicas.....	4
1.1 El origen del análisis de políticas públicas.....	4
1.2 Políticas racionales vs. políticas distributivas.....	5
1.3 Políticas incrementales.....	8
1.4 Ruta de las políticas públicas.....	10
Capítulo 2: Instrumentación de políticas públicas.....	11
2.1 Características principales.....	11
2.2 Modelos organizacionales.....	13
2.3 Diseños de instrumentación.....	17
Capítulo 3: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).....	22
3.1 En qué consiste.....	22
3.2 Las 3 estrategias del ANMEB.....	24
3.2.1 Reformular contenidos y materiales educativos.....	24
3.2.2 Revalorar socialmente la función magisterial.....	25
3.2.3 Reorganizar el sistema educativo nacional.....	30
3.3 Aspectos pedagógicos.....	32
3.4 Conclusiones preliminares.....	36
Capítulo 4: El ANMEB bajo el análisis de políticas públicas ( <i>propuesta</i> ).....	39
4.1 Definición del problema.....	39
4.2 Construcción de alternativas.....	40
4.3 Mapeo de actores.....	42
4.4 Proyección de resultados.....	46
Capítulo 5: Situación actual y perspectivas.....	48
5.1 Situación actual del ANMEB.....	48
5.2 Perspectivas para educación básica (2001-2006).....	53
5.2.1 Escuelas de Calidad.....	57
5.2.2 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.....	58
5.2.3 Educación Intercultural.....	59
Conclusiones.....	61
Bibliografía.....	65

## INTRODUCCIÓN

En 1992 el gobierno federal, a través de un examen crítico del estado que guardaba la educación básica, concluye que la calidad de este nivel es baja, por lo que se propone ciertas alternativas para solucionar el problema. Fue a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) como se pretendió resolver simultáneamente las principales deficiencias de este nivel educativo en todos los estados del país.

Este acuerdo tuvo un impacto muy importante y podría traer beneficios a largo plazo al sistema educativo nacional. Sin embargo, se trata de un proyecto bastante ambicioso y de no fácil realización debido a la cantidad y magnitud de los cambios que propuso para la educación básica.

Debido a que en el presente trabajo se abordará el tema de políticas públicas, es conveniente empezar por definir el concepto de política. Éste se refiere fundamentalmente a una actividad o praxis humana, que tiene como término de referencia la *polis*, es decir, el estado. En este sentido, pertenecen a la esfera de la política actos como ordenar algo con efecto vinculante para todos los miembros de un determinado grupo social.<sup>1</sup>

No existe una definición general del término, no obstante, si nos enfocamos en la noción descriptiva del mismo, la política trata de la decisión de una autoridad legítima, conforme a procedimientos legalmente establecidos, efectiva para todos los ciudadanos y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, etc. Los expertos señalan que una política es conductual, es decir, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada.

---

<sup>1</sup> Bobbio, N. y N. Matteucci. *Diccionario de política*. Siglo XXI, 4ª ed., México, 1986, s.v. *política*.

Sin embargo, a pesar de que una política puede ser la decisión de no actuar, su significado denota casi siempre acciones y sobre todo los logros de esas acciones.<sup>2</sup>

El principal objetivo de la tesina es presentar un análisis preliminar acerca de la relación entre educación y políticas públicas, aunque, en nuestro país los procesos educativos han sido poco abordados a través de este enfoque. Se pretende, entonces, aplicar el análisis de políticas públicas al campo educativo; por esta razón, fue necesario tomar referentes conceptuales de la ciencia política, aunque, el interés fundamental se centra en el aspecto educativo, en la importancia que la educación tiene para las sociedades y en la esperanza de que las políticas educativas sean cada vez mejor instrumentadas.

El motivo por el cual es posible relacionar educación y políticas públicas, se debe a que la educación (entre otras cuestiones) es un bien público y social, a través del cual se han creado sólidas instituciones que buscan impartir este bien de manera sistemática, planeada y continua; así, los Estados son quienes han optado, la mayoría de las veces, por ser los rectores y responsables de impartir educación a los pueblos. La educación es entonces, una de las actividades gubernamentales más importantes y debe ser tomada en consideración desde las altas esferas políticas, hasta los más diversos ámbitos sociales; constituyéndose así, como una de las prácticas humanas más trascendentes.

A lo largo del trabajo se explicará en qué consiste el análisis e instrumentación de políticas públicas. se analizarán los elementos pedagógicos del ANMEB y se propondrán modelos de instrumentación alternos.<sup>3</sup> Los primeros dos capítulos abordan las distintas clases de políticas y las diferentes formas en que éstas se pueden instrumentar. El tercer capítulo se centra en el acuerdo, describe cómo está compuesto y lo analiza únicamente a través de referentes educativos. El

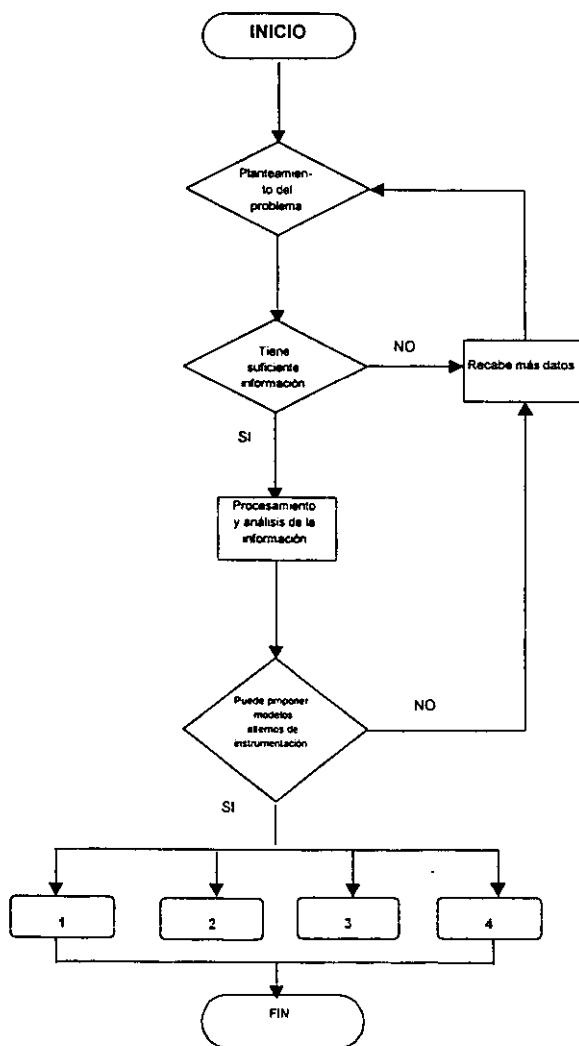
---

<sup>2</sup> Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las políticas públicas*. Porrúa, México, 1996, pp. 22-25.

<sup>3</sup> Ver esquema #1: "Fases de elaboración de la tesina".

cuarto, aplica la teoría de políticas públicas a cuestiones educativas, intentando proponer algunas alternativas; y el último analiza, a través de una entrevista, la situación actual del ANMEB, lo alcanzado hasta el momento, lo que no se ha logrado, así como sus posibles perspectivas para un futuro.

Esquema #1: "Fases de elaboración de la tesina"





# CAPÍTULO 1

## ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.1 El origen del análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas inicia a partir de los años cincuenta con los estudios de Harold Lasswell. Su trabajo muestra claramente influencias del pragmatismo y del positivismo lógico, en una época de posguerra donde las ciencias duras gozaban de mayor prestigio que las ciencias sociales; razón por la cual, su inquietud fue fortalecer a las ciencias sociales articulando unas con otras y mejorando sus métodos de investigación, no mediante teorías con pretensiones de validez universal, sino con el desarrollo y avance científico. Lasswell decía que las ciencias podrán avanzar sólo si se afinan los métodos de información genuina e interpretación confiable.<sup>4</sup>

Bajo su perspectiva, el análisis de políticas públicas se ocupa del conocimiento del proceso de toma de decisiones en el orden público y civil. Concebía a las ciencias políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y que se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas políticos de un periodo determinado.

Más allá de ser uno de los pioneros en el tema, y que por lo mismo, sus estudios hayan sido refutados posteriormente, el principal interés de Laswell fue contribuir, por medio de la ciencia política, a la realización de la dignidad humana. Es así como trata de involucrar su investigación a los principales conflictos de nuestra civilización y a la adaptación del hombre a la sociedad.

---

<sup>4</sup> Lasswell, Harold. "La orientación hacia las políticas". En Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa, México, 1996, p. 82.

## 1.2 Políticas racionales vs. políticas distributivas

Existen diferentes maneras de manejar los asuntos públicos. Puede ser simplemente por medio de las ambiciones o intereses de quienes están en el poder, sin ningún plan específico, o a través del análisis como instrumento de ayuda para el diseño de políticas públicas, que determine los fines y objetivos públicos y establezca tanto los instrumentos como las opciones de acción.

Manejar los asuntos públicos sin algún análisis previo o plan estratégico implica ciertos vicios, entre los que destacan: un gobierno autoritario y centralista que toma las decisiones desde la cúpula política sin tomar en cuenta a las demás corrientes ideológicas del país, ni a la sociedad. Es un gobierno que no otorga la autonomía necesaria a los estados y municipios que conforman la federación y que maneja los recursos públicos sin ningún criterio de justicia distributiva o eficiencia institucional. Por supuesto, las evaluaciones periódicas y la capacidad de aprender de los errores no forman parte de su práctica y actúan bajo una lógica de poder y recursos ilimitados.

A esta clase de políticas Theodore Lowi<sup>5</sup> las llama *políticas distributivas* y se caracterizan por que operan a corto plazo y en ese periodo se toman ciertas decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de los recursos, siendo libres de toda regla general. Éstas, más que políticas son decisiones altamente individualizadas y quizá sólo en su conjunto pueden dar forma a una política. Son políticas en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario no necesitan enfrentarse directamente.

El análisis de políticas públicas es la antítesis de hacer simple política; este estilo supone que el gobierno tiene poderes y recursos limitados, implica una responsabilidad mayor en el diseño e instrumentación de las políticas públicas y

---

<sup>5</sup> Lowi, Theodore. "Políticas públicas, estudios de caso". En Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura...*, op. cit., p. 102.

se somete al rendimiento de cuentas y a la evaluación periódica de sus programas.

Es fundamental señalar, que para que un gobierno opere de esta forma, es necesario contar con ciertos factores que regulan las competencias gubernamentales: generalmente se trata de sistemas de gobierno democráticos, con cierta competencia política, donde la sociedad es heterogénea, compleja e interesada en las cuestiones de política pública. Cuenta con estados autónomos y el consenso habitualmente forma parte en la toma de decisiones. Es importante mencionar también, que un sistema de esta naturaleza requiere de leyes claras y sólidas que sean respetadas por la mayoría.

Michael Nacht<sup>6</sup>, explica que los ciudadanos (como contribuyentes) en las sociedades democráticas, cuentan con representación en la formulación e instrumentación de políticas destinadas al bienestar público. De esta manera, define a la gestión pública como la toma de decisiones y el reparto de recursos escasos, lo cual, trae consecuencias que pueden beneficiar o afectar a los ciudadanos.

En el análisis de políticas públicas la participación social es incorporada en las decisiones de gobierno; de lo que se trata es que gobierno y sociedad enfrenten conjuntamente los problemas colectivos. Por esta razón, el principal objetivo del análisis de políticas públicas es estudiar la naturaleza y las condiciones de las relaciones entre los intereses del gobierno y los intereses públicos.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Nacht, Michael. *Public Management: Does it Exist? How Do you Do it?* Harvard University, documento sin publicar, p. 1.

<sup>7</sup> De acuerdo con Oscar Oszlak, existen 3 formas de articulación entre la esfera pública (estatal) y la privada (social): 1) Una articulación "horizontal" o funcional, relativa al particular esquema de división del trabajo para la gestión social [...] y en donde se define qué esfera se ocupa de cuáles aspectos de la gestión general de la sociedad. 2) Una articulación "vertical" o jerárquica, relativa al particular esquema de relaciones de poder entre ambas esferas [...], en donde se dirime quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder requeridos para ejecutar las decisiones tomadas respecto a las cuestiones que integran dicha agenda. 3) Una articulación "material" entre el Estado y sociedad, donde surge el conflicto fundamental y se desarrolla la lucha política [...], aquí se define la distribución del excedente social, es decir, quiénes ganan y quiénes pierden. [...] Es éste el lugar donde el Estado expropia recursos materiales a la sociedad para

Sin embargo, esto no es suficiente. De acuerdo con Giandomenico Majone<sup>8</sup>, la tarea central del análisis de políticas consiste en someter planes y objetivos a las más estrictas pruebas de factibilidad. De hecho, según este autor, las políticas sociales a veces caen en el error de equiparar lo deseable con lo factible. Por esta razón, él propone que el análisis de las políticas debería concentrarse fundamentalmente en la investigación de las condiciones de factibilidad de los programas públicos.

Majone<sup>9</sup>, define la factibilidad con referencia a todas las restricciones relevantes: sociales, políticas, administrativas, institucionales, técnicas y económicas. Cuando se toman en consideración todas estas restricciones, la gama de elecciones factibles se restringe mucho más de lo que generalmente se supone. Estas restricciones de la política son producto de decisiones pasadas o de convenciones previas y deben emplearse con plena conciencia de su eventual costo de oportunidad.<sup>10</sup>

En este sentido, es indispensable estudiar el contexto social, político, económico y cultural antes de diseñar una política, para tener más información de las necesidades reales y de los alcances que ésta pueda tener, y así, diseñar políticas específicas y singulares de cada situación. Ya que cada problema social es diferente y necesita un trato especializado, no se pueden uniformar los problemas y darles la misma solución. Es menester contar con la participación de los diversos sectores sociales, y a su vez, que estos sectores sean capaces de formular propuestas y llegar a comunes acuerdos.

---

cumplir con su parte en el esquema de división del trabajo vigente [...], y es también la posibilidad de equilibrar, a través de la redistribución de recursos materiales, la inherente inequidad del sistema capitalista. Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: Las nuevas fronteras". En Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado: Una perspectiva internacional*. INAP-FCE, México, 1996, p. 54.

<sup>8</sup> Majone, Giandomenico. "La factibilidad de las políticas sociales". En Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura...*, op. cit., pp. 393-395.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 395-396.

<sup>10</sup> "El costo de oportunidad de un bien o servicio es la cantidad de otros bienes o servicios a la que debe renunciar para obtenerlo". Fisher, Stanley, Dornbusch R. y R. Schmalensee. *Economía*. Mc Graw-Hill, 2ª ed., México, 1993, p. 9.

Aunque, no es tan sencillo lograr consensos debido a que en el análisis de políticas públicas los valores constituyen variables importantes dignas de consideración. Charles Lindblom<sup>11</sup> se pregunta en su artículo *La ciencia de salir del paso*, ¿qué sucede cuando intentamos abordar problemas sociales complejos? La primera dificultad es que ni los ciudadanos, ni los congresistas, ni los administradores públicos están de acuerdo en muchos valores u objetivos fundamentales. La solución al problema de los valores, se logra con continuos ajustes al margen, es decir, no se pueden establecer los objetivos o valores de manera general y abstracta de manera que permanezcan constantes de decisión en decisión, sino únicamente en términos de políticas particulares. En otras palabras, se elige entre valores y entre políticas al mismo tiempo, centrando la atención en valores incrementales en lugar de las grandes formulaciones generales de objetivos.

### 1.3 Políticas incrementales

Charles Lindblom señala que existen básicamente dos métodos para abordar problemas políticos. El método racional exhaustivo y el de comparaciones sucesivas limitadas. El primer método, se caracteriza por establecer previamente los valores y objetivos al análisis empírico de políticas alternativas y posteriormente elige los medios para lograr tales fines, realizando un análisis exhaustivo que toma en cuenta cada factor. La forma de comprobar si una decisión es correcta, buena o racional, es demostrando que mediante ella se logra un objetivo específico.

En el método de comparaciones sucesivas limitadas, las metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas (medios/fines) están estrechamente interrelacionadas. Aquí, la prueba de una buena política es que varios analistas estén de acuerdo acerca del problema o definición de alguna

---

<sup>11</sup> Lindblom, Charles. "La ciencia de salir del paso". En Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura...*, op. cit., pp. 207-210.

política, sin que estén de acuerdo en cuál es el medio más adecuado para solucionarlo. Sin embargo, el análisis es drásticamente limitado, ya que no presta atención a posibles consecuencias, ni a potenciales alternativas políticas importantes, así como tampoco a valores afectados. Como es de suponer, elimina en gran medida la dependencia de la teoría. En este modelo, la forma de comprobar si las decisiones adoptadas fueron las correctas, es mediante el acuerdo respecto de la política misma.<sup>12</sup>

Por esta razón, Lindblom señala que los objetivos mismos sólo alcanzan validez final mediante el acuerdo; siendo éste, la prueba de la mejor política en ambos métodos. Señala que nadie puede practicar el método racional exhaustivo frente a problemas realmente complejos, razón por la que cada administrador debe encontrar maneras de simplificar la complejidad del problema.<sup>13</sup>

Al leer los artículos de Charles Lindblom, es evidente que el autor simpatiza más con el método de comparaciones sucesivas limitadas, a tal grado que ha sido uno de los más fuertes partidarios del incrementalismo en el análisis de políticas públicas. Lindblom define al incrementalismo como un patrón de comportamiento político; se trata del cambio político que ocurre a pasos pequeños (sin importar el método de análisis), motivo por el cual, el incrementalismo varía sólo en grados.<sup>14</sup>

Este autor propone buscar la simplificación del análisis, examinando únicamente las políticas que difieren de manera incremental. De hecho, señala que en los países democráticos cambian las políticas casi siempre a través de ajustes incrementales. Considera positivo que las políticas diseñadas logren sólo en parte lo que se espera, y que incluso produzcan consecuencias imprevistas e indeseadas.

---

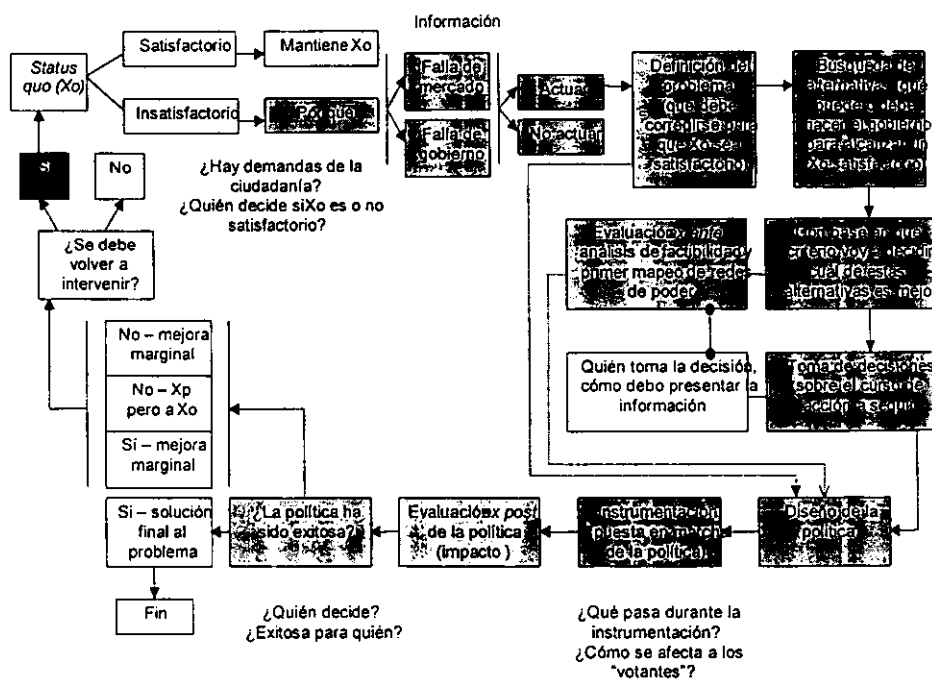
<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 206 y 212.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 213 y 214.

<sup>14</sup> Lindblom, Charles. "Todavía tratando de salir del paso". En Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura...*, *op cit.*, p. 229.

Una de las ventajas del incrementalismo es que no pretende la resolución final de los problemas por medio de "x" política; si las decisiones tomadas tienen éxito, se puede continuar bajo esa línea, si no, se puede cambiar de línea con cierta rapidez. En otras palabras, una secuencia rápida de pequeños cambios puede lograr una alteración drástica de *status quo* más pronto que un cambio mayor y de golpe.

#### 1.4 Ruta de políticas públicas <sup>15</sup>



<sup>15</sup> Vilar, Mireia. *La ruta de las políticas públicas*. Documento sin publicar.

## CAPÍTULO 2

### INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 2.1 Características principales

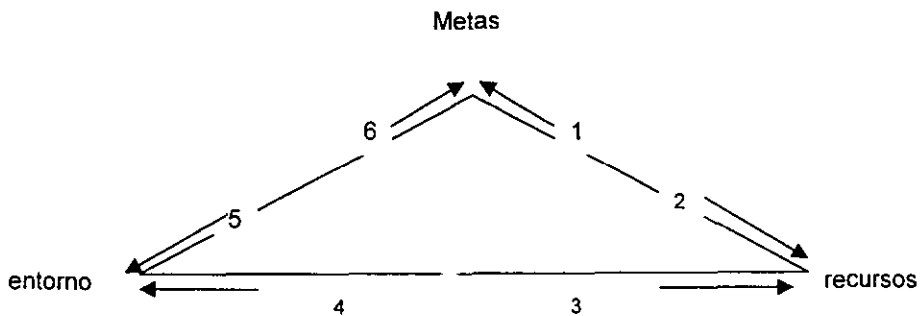
La instrumentación de políticas se refiere al proceso mediante el cual se busca que las decisiones tomadas por un grupo de personas puedan realizarse de manera efectiva, mediante la puesta en marcha de políticas públicas. El estudio de la instrumentación nace fundamentalmente en Estados Unidos, cuando el gobierno se da cuenta que a pesar de diseñar y planear cuidadosamente alguna política, los resultados no son los esperados.

La instrumentación requiere de ciertos factores importantes para poder llevarse a cabo, entre los que destacan: la definición del problema que debe solucionarse y la búsqueda de alternativas reales. Sin embargo, no se podrá corregir el conflicto si no tomamos en cuenta los recursos que para ello se necesitan. A raíz de estos factores se toman decisiones sobre el diseño de la política a instrumentar, la cual, posteriormente deberá ser evaluada y determinar si ha resuelto el problema o si es necesario volver a actuar. El entorno constituye un factor clave, debido a que en el ámbito de la política, de su diseño e instrumentación, interactúan diversos organismos con intereses contrarios (hecho que en cierta medida dificulta el proceso de instrumentación). Por este motivo, se debe procurar que la negociación y el consenso formen parte de este proceso.

En la gestión pública se deben considerar las relaciones entre las metas, los recursos disponibles y el entorno en el cual las decisiones son tomadas y ejecutadas:



## Esquema #2: El triángulo de Nacht <sup>16</sup>



Lo importante es relacionar metas con recursos disponibles, tomando en cuenta las limitaciones y oportunidades presentadas por el entorno político y económico. Nótese cómo las flechas apuntan direcciones contrarias; esto significa que cualquier cambio en alguno de los vértices afecta a todos los demás.<sup>17</sup>

A la hora de definir los objetivos y metas que la política pretende alcanzar, es necesario hacerlo de la forma más clara posible; de manera que todos los diversos intereses sean manifestados y todos los involucrados entiendan qué es lo que se pretende instrumentar: “las perspectivas de una instrumentación efectiva aumentarán de acuerdo a la claridad con la que los estándares y objetivos sean definidos y de acuerdo con la exactitud y coherencia con que sean comunicados”.<sup>18</sup>

Es necesario señalar porqué se emplea el término “pretender” dentro del proceso de instrumentación. Se debe a que tanto el diseño político como su consecuente instrumentación, no son infalibles; es decir, al diseñar una política y al instrumentarla, debemos estar conscientes que durante o después del proceso

<sup>16</sup> Nacht, Michael. *Public Management...*, op. cit., p. 2.

<sup>17</sup> *Idem.*

pueden surgir errores de diferente índole que deben ser resueltos si queremos continuar con el proceso. Por este motivo, es imprescindible detectar los posibles elementos que puedan condicionar el logro de los objetivos propuestos.

La bibliografía señala fundamentalmente dos modelos principales sobre cómo instrumentar políticas públicas. Éstos son contrarios entre sí: uno se refiere al control jerárquico dentro del proceso y el otro se inclina por la instrumentación de “abajo hacia arriba”.

Debido a que en este trabajo se analizará una política de carácter educativo –el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el cual, se busca la participación de las autoridades, maestros y padres de familia para elevar la calidad en este nivel educativo- considero que el modelo de instrumentación de “abajo hacia arriba” es el más adecuado; a pesar de ser más difícil para instrumentar y quizá a veces un poco utópico, razón por la que se tomará como el ideal a seguir.

## 2.2 Modelos Organizacionales

El primer modelo, el de control jerárquico, constituye la primer fase en el estudio de la instrumentación. Se trata de una instrumentación perfectamente programada desde los altos mandos que ejecuta verticalmente las decisiones.

La postura de Richard Elmore<sup>19</sup> en su artículo *Modelos organizacionales para el análisis de la instrumentación de programas sociales* es interesante debido a que considera importante describir el funcionamiento de las organizaciones antes que entrar en el terreno propio de la instrumentación. Así, el autor analiza 4 modelos de organización, de los cuales, tomaré 3 por ser los más representativos.

---

<sup>19</sup> Van Meter, D. y C. Van Horn. “El proceso de instrumentación de las políticas. Un marco conceptual”. En Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las políticas públicas*, Porrúa, México, 1996, p. 121.

- a) **Modelo de administración de sistemas:** Se nutre de la tradición racionalista. Su punto de partida es la hipótesis del comportamiento maximizador de los valores. Dice que las organizaciones son eficaces en la medida en que maximizan el cumplimiento de sus fines y objetivos prioritarios, razón por la cual, deberían estructurarse sobre el principio del control jerárquico. En este sentido, la responsabilidad de la elaboración de las políticas y del desempeño general del sistema reside en la cúspide de la Administración; es ella quien supervisa el desempeño de las unidades subordinadas. Para cada una de las tareas que desarrolla una organización existe una asignación óptima de las responsabilidades entre todas las unidades. Así, la instrumentación consiste en definir un conjunto detallado de objetivos que refleje fielmente la intención de una política determinada; posteriormente consiste en asignar a las unidades inferiores responsabilidades y parámetros de desempeño del sistema y en hacer los ajustes internos necesarios. Este modelo parte de la hipótesis normativa de que la administración eficaz se origina en el comportamiento orientado a fines y maximizador de valores. Dado el fuerte énfasis que pone en el control jerárquico, no se permite el ejercicio de la autonomía por parte de los subordinados. Todas las proposiciones en las que se fundamenta el modelo son normativas; indican cómo deberían funcionar las organizaciones y no necesariamente cómo funcionan realmente.
- b) **Modelo del proceso burocrático:** Su punto de partida es la hipótesis de que el rasgo esencial de las organizaciones consiste en la interacción entre rutina y libre albedrío. Es decir, todo comportamiento puede explicarse sobre la relación entre la autonomía irreductible que ejercen los trabajadores individuales en sus decisiones cotidianas y las rutinas de operación que desarrollan para mantener y mejorar sus posiciones en la organización. El predominio de la autonomía y la rutina significa que el poder en las organizaciones tiende a fragmentarse y a dispersarse entre pequeñas

---

<sup>19</sup> Elmore, Richard. "Modelos organizacionales para el análisis de la instrumentación de programas sociales". En Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación...*, op. cit., pp. 192-205.

unidades, las cuales ejercen un control relativamente fuerte sobre las tareas específicas que se ubican dentro de su esfera de competencia. En este sentido, el proceso de instrumentación consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y en establecer cuál de los repertorios de rutinas de una organización requiere modificaciones. Este modelo intenta identificar el efecto que tienen la autonomía y el comportamiento rutinario de los niveles inferiores en la puesta en práctica de la política. La diferencia entre el modelo de la administración de sistemas y el proceso burocrático es que el primero supone que los instrumentos de control administrativo pueden emplearse para programar el comportamiento de los subordinados, y el segundo considera que la autonomía y la rutina constituyen mecanismos mediante los cuales los subordinados se resisten al control. Este modelo presupone que la característica de las organizaciones es la resistencia al cambio como "conservadurismo dinámico", es decir, la tendencia a luchar por permanecer igual. En consecuencia, se interpone una considerable distancia entre el burócrata de nivel operativo y sus superiores, la cual, alienta la autonomía y la capacidad de decidir discrecionalmente en los niveles inferiores de la organización. Por otra parte, las condiciones de trabajo de los burócratas operativos rara vez favorecen el desempeño adecuado de sus funciones, ya que carecen de recursos organizacionales y personales suficientes para realizar apropiadamente sus tareas, surgiendo un conjunto de rutinas informales llamadas mecanismos de adaptación. Desde este punto de vista, los fracasos en la instrumentación son resultado de la incapacidad de quienes elaboran las políticas para comprender las condiciones reales bajo las cuales se ofrecen los servicios sociales.

- c) **Modelo del desarrollo organizacional:** Centra su atención en el conflicto entre las necesidades de los individuos y las necesidades vitales de las organizaciones. Dice que las organizaciones deberían de funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales fundamentales de los individuos. Éstas deberían de estructurarse de tal suerte que maximizaran el

control, la participación y el compromiso individual en todos los niveles. Bajo esta perspectiva, el proceso de instrumentación es un proceso de creación de consenso, y su principal reto reside en propiciar el ejercicio de la autonomía individual y en fomentar el compromiso con la política por parte de quienes deben ponerla en práctica. En este modelo, las explicaciones que se proponen para dar cuenta de los fracasos en la instrumentación, son que quienes implementan los programas rara vez son incluidos en las decisiones que determinan los contenidos de los mismos. La preocupación en torno a este conflicto ha llevado a proponer una alternativa democrática llamada "desarrollo organizacional", en donde el punto de partida son las necesidades de los individuos. Este modelo pretende conducir hacia un sistema más humano, democrático y sobretodo más eficiente. Según sus defensores, los grupos de trabajo eficaces se caracterizan por el acuerdo en torno a los objetivos, la comunicación abierta, la confianza, el apoyo y el manejo adecuado de conflictos; así, la mayor parte de la responsabilidad de las decisiones recaería en los niveles inferiores. En consecuencia, las personas se inclinan a desempeñar sus funciones al máximo de su capacidad cuando se les otorga el mayor control posible. Este modelo trastoca por completo el proceso de la instrumentación, su mensaje contundente es que la capacidad de la instrumentación se origina en la base de las organizaciones y no en la cúspide.

En los 3 modelos anteriores, la responsabilidad en la elaboración e instrumentación de las políticas recae en diferentes niveles jerárquicos. Es interesante el hecho de que en el primer modelo, se reconozca la dificultad real de que una organización opere de manera tan centralizada,<sup>20</sup> ya que es difícil que se apliquen directamente políticas en contextos complejos, como es el contexto

---

<sup>20</sup> "La centralización en las organizaciones tiene mucho que decir acerca de la sociedad en la cual están embebidas. Una sociedad en la cual la mayoría de las organizaciones están altamente centralizadas es una en la cual los trabajadores tienen muy poco que decir sobre su trabajo y lo mismo sería, probablemente cierto, en términos de su participación en la sociedad. El grado de centralización de las organizaciones es también un indicativo de lo que las organizaciones presumen acerca de sus miembros: una alta centralización implica suponer que los miembros necesitan un control estrecho, de cualquier forma; una baja formalización sugiere que los

social. El segundo modelo se presta interesante, ya que señala de forma más honesta como operan las organizaciones al describir la existencia de la autonomía y rutina que ejercen los niveles inferiores. Este modelo, me parece que es el que mejor se adapta a la situación actual de las instituciones públicas de nuestro país, ya que por citar solo un ejemplo, dentro de los programas sociales existen gran cantidad de reglamentos y controles administrativos que hacen muy pesados los procedimientos burocráticos. Considero que a partir de este modelo, podemos poner más atención a los niveles subordinados y tratar de otorgarles mayores recursos.

Me parece que la posibilidad que tiene el tercer modelo para poder aplicarse, es un tanto utópica, ya que las organizaciones difícilmente se interesan por satisfacer las necesidades psicológicas y sociales de los individuos. Sin embargo, su propuesta acerca de establecer un desarrollo organizacional es interesante. Creo que otorgar mayores recursos a los niveles inferiores e involucrarlos en los procesos organizacionales, es una buena alternativa para hacer el proceso de instrumentación más efectivo. Para esto se necesita que las autoridades quieran disipar su poder y que los niveles subordinados muestren que son responsables, para lo cual en este país, faltan todavía unos cuantos años más.

### 2.3 Diseños de Instrumentación

Este mismo autor en otro artículo, presenta dos enfoques distintos de la instrumentación de políticas públicas. Ambos, aunque no estudian la dinámica de las organizaciones, tienen algunas similitudes con los modelos anteriores, y me parece importante analizarlos con el fin de conocer mejor el proceso de instrumentación. Estos dos enfoques son el diseño prospectivo y el diseño retrospectivo.

---

miembros se pueden gobernar a sí mismos". Hall, H. Richard. *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*. Prentice Hall, 6ª ed., México, 1996, p. 122.

**Diseño prospectivo:** Comienza en la cúspide a partir de una declaración lo más precisa posible. Se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la instrumentación. Al final del proceso se establece cuál sería el resultado satisfactorio considerado a la luz de la intención original. Para Elmore, el mayor defecto de este diseño es el supuesto implícito de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, la política y la tecnología que condicionan la instrumentación. Además, aporta pocas explicaciones respecto de los posibles fracasos durante el proceso.<sup>21</sup>

**Diseño retrospectivo:** Cuestiona la idea de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de instrumentación; así mismo, pone en duda el supuesto de que las directrices políticas explícitas, la determinación precisa de las responsabilidades administrativas y la definición exacta de los resultados, necesariamente aumentan la probabilidad de que las políticas se implementen con éxito. No parte de la cúspide del proceso, sino de la última de las etapas posibles, tampoco comienza con una declaración de intenciones, sino con la definición del comportamiento específico, que en el nivel más bajo del proceso, genera la necesidad de una política y después se establece el objetivo. Después el análisis retrocede a través de las instancias responsables, planteando en cada nivel qué capacidad tiene esa unidad para afectar el comportamiento al que apunta la política y qué recursos se requieren; en la última etapa el funcionario canaliza los recursos. Este diseño, parte de la base de que mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él. La capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta. Esta perspectiva insiste en que ni la política ni quien la

---

<sup>21</sup> Los diseños *prospectivo* y *retrospectivo* son síntesis de: Elmore, Richard. "Diseño Retrospectivo: la investigación de la instrumentación y las decisiones políticas". En Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación...*, op. cit., pp. 253-255.

elabora puede resolver el problema; la solución depende de aquel que tenga contacto inmediato con él.

Como se puede observar, el diseño prospectivo y el modelo de administración de sistemas proponen el control absoluto durante todo el proceso de instrumentación; mientras que el diseño retrospectivo puede equipararse al modelo de desarrollo organizacional. Aunque, a partir de este diseño, el elemento nuevo es el que se refiere a la necesidad de estar atentos a los problemas y resolverlos en colaboración con las personas involucradas – y afectadas – por él. Este nuevo factor, se convierte en fundamental (junto con el del consenso, recursos y objetivos claros) para el proceso de instrumentación “flexible” y adaptativa que propongo para las políticas sociales, en este caso educativas.

Por otra parte, el entorno (o contexto institucional), tal como se menciona al principio del capítulo, es fundamental, ya que éste ejercerá una influencia determinante en todo el proceso. Esto tiene que ver con lo que Paul Berman<sup>22</sup> considera problemas para el proceso de instrumentación; según este autor, por un lado el gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios para que se comporten de acuerdo con lo deseado, llamamos a éste, el problema de la macro instrumentación. Por otro lado, en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas; éste es el problema de la micro-instrumentación. Las diferencias esenciales entre los procesos de micro y macro-instrumentación se originan en las diferencias entre contextos institucionales.

Es necesario mencionar, que esta situación no siempre es fácil de resolver, ya que algunas veces los estados no están de acuerdo o no pueden realizar las políticas federales por falta de recursos.

---

<sup>22</sup> Berman, Paul. “El estudio de la macro y micro instrumentación”. En Aguilar Villanueva, Luis. *La instrumentación...*, op. cit., pp. 291-292.



En el caso concreto de las políticas educativas, Beatriz Calvo Pontón se cuestiona "¿hasta qué punto una política educativa nacional está en condiciones de cambiar las prácticas locales? ¿Qué tanto de la política plasmada en discursos llega a las realidades locales?"<sup>23</sup> Esta autora explica que las políticas educativas nacionales diseñadas desde las cúpulas para todas las escuelas del país, tienen pocas posibilidades de ser instrumentadas tal y como están establecidas en los documentos oficiales. Lo que obliga a entender esta situación como un "proceso de filtración" que va de arriba hacia abajo; de esta manera, lo "filtrado" de la política nacional tiene que ver con diferentes interpretaciones que los sujetos hagan de ella, así como de acuerdo con sus intereses y objetivos coyunturales, individuales y colectivos.

Respecto a los problemas que se pueden originar en este proceso, los especialistas han señalado 4 factores asociados a la micro-instrumentación, aunque, a mi parecer, se relacionan también a la macro-instrumentación:

- a) Discrepancias en torno a los objetivos
- b) Índices diferenciales de influencia y autoridad
- c) Deficiencias de recursos
- d) Dificultades de comunicación entre las organizaciones<sup>24</sup>

En este sentido, para Robert Stoker, la tarea central de la instrumentación consiste en crear un contexto que haga posible que los participantes cooperen para conseguir los objetivos de la política, a pesar de la ausencia de una autoridad dominante.<sup>25</sup>

Para finalizar, es necesario señalar, que es cada vez más frecuente por parte de los estudiosos en el tema, la adopción de un modelo adaptativo y flexible de

---

<sup>23</sup> Calvo Pontón, Beatriz. "Política educativa y el proyecto de modernización de la educación básica de México". En *Pedagogía*, UPN, 3ª época, vol. 10, no. 4, México, 1995, pp. 65-66.

<sup>24</sup> Berman, Paul. "El estudio...", *op. cit.*, p. 294.

instrumentación, sobretodo si se trabaja en problemas sociales con características complejas.

En este sentido, Laurence O' Toole<sup>26</sup> menciona que en los espacios políticos densos, la regla es que participen en la instrumentación múltiples organizaciones, también en el caso de políticas públicas complicadas, así como en los sistemas políticos<sup>27</sup> en los que el poder y la autoridad son compartidos por diversas unidades.

Esto, no descarta que otros autores prefieran modelos más ortodoxos por resultar más fáciles de diseñar e instrumentar, lo que los puede hacer finalmente, más eficaces, ya que intervienen menos actores y las decisiones se toman unidireccionalmente.

---

<sup>25</sup> Stoker, Robert. "Un marco de análisis para el régimen de instrumentación". En Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación...*, op. cit., p. 379.

<sup>26</sup> O' Toole, Laurence. "Recomendaciones prácticas para la instrumentación de las políticas que involucran a múltiples actores". En Aguilar Villanueva, Luis. *La instrumentación...*, op. cit., p. 414.

<sup>27</sup> Para David Easton el sistema político es el sistema de conducta más inclusivo de una sociedad para la asignación autoritaria de valores. El grado de diferenciación de los sistemas políticos con respecto a otros sistemas sociales, se pone de manifiesto por las siguientes propiedades: 1) El grado en que los roles y actividades políticos se distingan de otros roles y actividades. 2) El grado en que los que desempeñan roles políticos formen un grupo aparte en la sociedad y tengan sentido de solidaridad interna y de cohesión. 3) El grado en que los roles políticos adopten la forma de jerarquía, discernible de otras jerarquías fundadas en criterios no políticos. 4) El grado en que los procesos de reclutamiento y los criterios de selección de quienes desempeñan roles políticos difieren de los correspondientes a otros roles. De acuerdo con este autor, el objeto de estudio del enfoque teórico sistémico, es un sistema inserto en un ambiente y expuesto a lo que ocurra en él. Explica que la característica peculiar de los sistemas políticos, es que no están necesariamente indefensos frente a las perturbaciones que los pueden afectar. Sus miembros gozan de la oportunidad de responder a las tensiones de modo de asegurar la persistencia de algún tipo de sistema; en este sentido, la conceptualización sistémica brinda un modelo dinámico de sistema político. Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores, Argentina, 1999, pp. 88-182.

### CAPÍTULO 3

## ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

### 3.1 En qué consiste

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, fue firmado el 18 de agosto de 1992 por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Dicho acuerdo, en reconocimiento de los logros y deficiencias del sistema educativo nacional, se propone fundamentalmente ofrecer una mayor cobertura y elevar la calidad de la educación básica: preescolar, primaria y secundaria (incluye también a la educación normal, en el entendimiento de que es ésta, la que forma y capacita al personal docente del ciclo básico).

Estos objetivos pretenden lograrse bajo un régimen descentralizado<sup>28</sup> y federal, en donde participen tanto las autoridades de las entidades federativas como la sociedad en su conjunto.

El Acuerdo Nacional de Modernización para la Educación Básica, se inscribe en un contexto "modernizador" de la vida nacional, en donde la educación se concibe como pilar del desarrollo integral del país. De esta manera, la concepción del gobierno respecto a la educación básica se puede resumir en los siguientes puntos:

---

<sup>28</sup> "La descentralización política supone un achicamiento del Estado nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen las funciones descentralizadas, a lo cual debe agregarse una mayor presencia de la sociedad local en los procesos de decisión, gestión o control vinculados con estas funciones. La descentralización aumenta las oportunidades para que los ciudadanos ejerciten su derecho a intervenir y decidir en los asuntos locales que afectan su vida cotidiana. Cualquier evaluación de estas experiencias debe establecer en qué medida la descentralización supone una legítima devolución de poderes a instituciones locales y sus bases sociales". Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad ...", *op. cit.*, p.60.

- a) Impulsa la capacidad productiva
- b) Mejora las instituciones económicas, sociales, políticas y científicas
- c) Fortalece la unidad nacional
- d) Consolida la cohesión social
- e) Promueve una mayor productividad agrícola industrial
- f) Genera mejores condiciones de alimentación y salud
- g) Promueve actitudes cívicas más positivas y solidarias
- h) Genera niveles más altos de empleo bien remunerado
- i) Promueve el respeto a los derechos humanos

Este acuerdo reconoce que, a pesar de los logros históricos que se han alcanzado en materia educativa principalmente a partir de la Revolución mexicana, existen aún serios problemas que no nos permiten, como nación, insertarnos realmente dentro de un esquema internacional competitivo. Dichos problemas son extensos, sin embargo, en el ANMEB se describen fundamentalmente los siguientes:

- Educación básica con calidad deficiente debido a que no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos, y para que éstos estén en condiciones de contribuir al desarrollo del país
- Sistema educativo que muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas
- La responsabilidad de la educación no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad

Por último, las autoridades reconocen que el causante de la mayoría de los males del sistema educativo no se debe sólo a la centralización que éste ha sufrido a lo largo de los últimos setenta años, sino que también han contribuido las malas condiciones financieras que han causado una escasez de recursos que limita al quehacer educativo.

### 3.2 Las tres estrategias del ANMEB

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, establece básicamente tres estrategias (dentro de las cuales, se incluye elevar el gasto público para este nivel educativo) para cumplir sus dos objetivos fundamentales que son: ofrecer una mayor cobertura y elevar la calidad de la educación básica.

#### 3.2.1 Reformular contenidos y materiales educativos:

El acuerdo establece que los contenidos de la primaria están estructurados en cuatro principales criterios:

- a) Lectura, escritura y matemáticas: habilidades que permiten seguir aprendiendo durante toda la vida
- b) Conocimientos sobre las dimensiones naturales y sociales del medio en que habitan los educandos, así como de su persona (salud, nutrición, protección del medio ambiente y nociones sobre distintas formas de trabajo)
- c) Principios éticos y las aptitudes que preparen a los educandos para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna
- d) Nivel cultural afin a nuestra civilización y a la historia nacional; así como, fomento a valores como la honradez, el respeto, la confianza y la solidaridad

Estos criterios, según el ANMEB, son los que normaron una reforma integral de los contenidos y materiales educativos, renovando así, los programas de estudios y los libros de texto para el ciclo 1993-1994.

En consecuencia, se estableció la aplicación del *Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos*, que tiene por objetivos:

- a) Fortalecer en los seis grados el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral

- b) Reforzar a lo largo del ciclo, el aprendizaje de las matemáticas y fortalecer el conocimiento de la geometría y la habilidad para plantear problemas y resolverlos
- c) Restablecer el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales
- d) Reforzar el aprendizaje de los contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, y acentuar una formación que inculque la protección del medio ambiente y los recursos naturales

Así mismo, se puso en marcha el *Programa de Renovación de Libros de Texto Gratuitos*, el cual, concluyó en 1999. Gracias este programa, la educación primaria cuenta con 33 volúmenes nuevos, aparte de los libros correspondientes para maestros (los *Atlas de México y Universal, Conoce Nuestra Constitución y Temas de Educación Sexual*).

Sin embargo, en los nuevos libros, sobresale la heterogeneidad de criterios, estilos y concepciones pedagógicas, entre las diferentes materias, e incluso entre los libros de diferentes grados de una misma materia. Esto indica, que "se requiere de un tiempo largo para mejorar sustancialmente la calidad de los libros, sobre todo si se ponen a prueba los materiales antes de editarlos y se asegura la coherencia entre los diferentes grados".<sup>29</sup>

### 3.2.2 Revalorar socialmente la función magisterial:

Dentro de esta estrategia se destaca la participación protagónica que el ANMEB le concede a los maestros, ya que dice, son quienes deben ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo. De esta manera, la revaloración de la función magisterial comprende los siguientes aspectos:

---

<sup>29</sup> Observatorio Ciudadano de la Educación, Comunicado No. 10. "La renovación de los libros de texto". En *La Jornada*, México, 11 de junio de 1999.

a) Formación del maestro:

En este apartado sobresale el hecho de que a partir de 1992, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial, pasan a ser de jurisdicción estatal; los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un sistema por cada estado para la formación de maestros, en donde se imparta formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. Sin embargo, que en materia de normatividad es el Gobierno Federal quien expedirá los lineamientos conducentes.

b) Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio:

A partir del ANMEB, se establece el *Programa Emergente de Actualización del Maestro*, con miras a fortalecer los conocimientos de los maestros. El gobierno federal otorga los lineamientos, materiales y el apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los estados emprendan este programa emergente. Para tal efecto, se pretende combinar la educación a distancia, así como poner en operación un sistema de transmisión por televisión, vía satélite, antenas parabólicas y aulas con monitores para la recepción de una nueva señal de televisión de la SEP. Así mismo, se pretende mejorar el salario profesional y la vivienda de los maestros, como una reforma integral que abarque todos los aspectos de la vida de los docentes.

c) Carrera magisterial:

Tiene como objetivo dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio de mejoramiento profesional del maestro, para incentivar su motivación y mejorar su condición social. Dado que es de relevante importancia estudiar el punto de Carrera Magisterial debido a que fue uno de los aspectos del ANMEB que mayor impulso obtuvo por parte del gobierno federal, utilizaré como referencia un artículo de

Victor Manuel Velázquez que analiza claramente este programa, titulado *El Sistema de Evaluación del Programa de Carrera Magisterial*.

Este programa evalúa cinco factores, otorgándoles a cada uno distintos puntajes de acuerdo con su importancia: antigüedad (10 puntos), grado académico (15 puntos), acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación del magisterio (15 puntos), preparación profesional (25 puntos), y desempeño profesional (35 puntos).

Estos factores son evaluados a través de documentos probatorios que muestran la veracidad de la información que los docentes proporcionan sobre estos elementos. A continuación, describiré más detalladamente los casos de Preparación Profesional y Desempeño Profesional por ser los que mayor puntaje otorgan a los profesores que participan en el programa de Carrera Magisterial.

*Preparación Profesional*: Este proyecto tiene cobertura nacional y uno de sus principales retos fue que no se contaba en nuestro país con una experiencia similar, es decir, por primera vez se aplicaban pruebas para evaluar a maestros en servicio cuyos resultados influirían de manera directa en sus percepciones salariales.<sup>30</sup>

Lo que se pretende evaluar es la capacidad académica, así como el grado de actualización que tienen los profesores respecto de las materias que imparten. Se trata de conocimientos fundamentales, en donde se busca un mínimo de conocimientos cubierto por los maestros participantes. De esta forma, con base en los resultados de los exámenes, habrán de diseñarse cursos para atender los contenidos que sean necesarios mejorar.

---

<sup>30</sup> Velázquez, Victor Manuel. *El sistema de evaluación del programa de carrera magisterial*. SEP, México, 1996, p. 58.



¿Cómo están diseñados los exámenes de la Preparación Profesional? A través de reactivos elaborados por profesores en talleres desarrollados en cada estado del país, los cuales, deben permitir una calificación imparcial y rápida. De dichos reactivos se pretende constituir un Banco Nacional de Reactivos, siendo la Secretaría de Educación Pública la responsable de su calidad técnica.

Estos exámenes miden lo que el profesor debe saber en términos de contenidos programáticos y aspectos metodológicos, en función de los materiales curriculares vigentes; es decir, se evalúan los conocimientos sobre contenidos de aprendizaje incluidos en los programas, los conceptos sobre esos contenidos que no están incluidos en los programas, y finalmente, los conocimientos de los aspectos metodológicos (conocimientos didácticos: cómo enseñar mejor los contenidos curriculares y cuál es el mejor método para lograr los objetivos de enseñanza – aprendizaje).

Un aspecto fundamental a considerar, según Víctor Manuel Velázquez, es la vinculación que deben tener los resultados de la Preparación Profesional con el *Programa Emergente de Actualización del Maestro*, para que así, se mejore la enseñanza de los contenidos que no están del todo consolidados en la práctica docente.

*Desempeño Profesional*: Este proyecto también es de carácter nacional e incluye la evaluación del aprovechamiento escolar de los educandos de primaria y secundaria. A diferencia de la Preparación Profesional, éste toma lugar en las propias escuelas donde laboran los maestros participantes.

Esta evaluación, está dirigida principalmente a propiciar cambios positivos en la práctica educativa diaria. La forma de evaluar se realiza mediante la autoevaluación de cada maestro, la de sus compañeros y la del director del plantel, a través de Órganos de Evaluación (OE) establecidos en cada escuela. Estas evaluaciones se realizan en tres momentos: al inicio, a la mitad y al final del

curso, mediante un registro de puntos que los maestros van acumulando. El principal problema de este tipo de evaluación, es que generalmente los Órganos de Evaluación funcionan únicamente para cumplir el requisito sin haber seguido el proceso de evaluación estipulado, y en ocasiones los directores asignan de manera arbitraria la calificación sin considerar la evaluación de los demás miembros del OE. Por esta razón, la Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, consideró que los resultados de la evaluación del Desempeño Profesional no eran confiables, y se tomó la decisión de calcular el puntaje de este factor en función del resultado obtenido en el factor de Preparación Profesional.

En el caso del *Aprovechamiento Escolar* (que forma parte del Desempeño Profesional y que se encarga de evaluar el aprendizaje de los alumnos), se determinó asignar la responsabilidad general de la evaluación al Secretario de Educación de cada entidad federativa, considerando Subcoordinadores de Nivel (uno para primaria y otro para secundaria), un Coordinador de aplicación por escuela (ajeno totalmente a ellas) y aplicadores, quienes son los mismos maestros en servicio. Aparte, la Secretaría de Educación Pública, aleatoriamente selecciona de cada escuela, aplicadores externos que garantizan la confiabilidad de la aplicación en cada entidad.

Cabe señalar, que en primaria no se aplica en escuelas indígenas y en el caso de secundaria, no fueron consideradas las telesecundarias, ni las asignaturas de educación física, artística y tecnológica.

Para explorar la mayor cantidad de contenidos de aprendizaje se elaboraron cinco versiones distintas de cada uno de los grados de primaria y tres para cada asignatura – grado de secundaria. Para consolidar la autoevaluación en las escuelas, se determinó enviar a cada plantel sus resultados, con los valores medios de su estado, zona escolar y los valores observados a nivel nacional.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 67.

### 3.2.3 Reorganizar el sistema educativo nacional:

El acuerdo considera que para reorganizar el sistema educativo, es indispensable consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación.

#### a) Federalismo Educativo:

A partir del ANMEB, y a través del artículo 13º de la Ley General de Educación (publicada el 13 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación), los gobiernos estatales tendrán como función primordial la dirección de los establecimientos educativos (educación preescolar, primaria, secundaria, educación normal, indígena y educación especial), con todos los elementos técnicos y administrativos, derechos, obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como también, los recursos financieros utilizados en su operación. "Cabe señalar, que suman ya 22 los estados que han promulgado leyes educativas que toman en cuenta la situación definida por la Ley General de Educación."<sup>32</sup>

En cumplimiento del artículo 12º de la Ley General de Educación, el Ejecutivo Federal conserva dentro de sus funciones las siguientes:

- Vigilar en toda la República el cumplimiento al Artículo Tercero Constitucional, así como la Ley Federal de Educación, y asegurar el carácter nacional de la educación
- Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional
- Formular para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal
- Autorizar el uso de material educativo

---

<sup>32</sup> Observatorio Ciudadano de la Educación, Comunicado No. 7. "¿Avanza la descentralización educativa?" En *La Jornada*, México, 23 de abril de 1999.

- Mantener actualizados y elaborar los libros de texto gratuitos para la educación primaria
- Propiciar el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas
- Concertar las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dar atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos
- Destinar recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas
- Diseñar y ejecutar programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa es crítica
- Realizar un esfuerzo significativo en programas que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo entre los grupos de mayor atraso educativo
- Establecer procedimientos de evaluación al sistema educativo nacional
- Promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento
- Fomentar permanentemente la investigación que permita la innovación educativa

Cabe destacar, que el ANMEB y el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, establecen que la Secretaría de Educación Pública continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de los maestros del Distrito Federal.

b) Participación social:

El acuerdo considera indispensable fortalecer la capacidad de organización y la participación de la escuela, los maestros, los padres de familia y los alumnos. Esta nueva relación entre la base del sistema y las autoridades pretende conseguir algunas ventajas como:

- Eliminar la intermediación burocrática, lo cual, favorece una comunicación más directa entre el alumno, el maestro, la escuela y la comunidad
- Al contribuir los padres de familia en el aprendizaje de sus hijos se tiende una red social de interés que redunde en un mejor aprovechamiento escolar de los alumnos y en el fortalecimiento del carácter integral de la educación
- Propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico y el cumplimiento de los planes y programas de estudio

Esta nueva estructura implica la creación de figuras colegiadas -consejos escolares municipales y estatales- en la que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. Sin embargo, estos consejos no deben invadir las atribuciones de los consejos técnicos que existen en cada escuela.

### 3.3 Aspectos Pedagógicos

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica es de gran importancia pedagógica para la educación nacional. En él se conjuga un interés por el bienestar personal de los educandos, por las prácticas pedagógicas y por el desarrollo social nacional.

Es interesante imaginarse los diferentes enfoques pedagógicos bajo los cuales se podría sustentar el ANMEB. Sin embargo, al estudiar el contexto en el cual se diseñó, podríamos deducir que en él predominan principalmente el concepto de *calidad* y la influencia que la educación tiene en el desarrollo de los individuos y de sus países.

En este sentido, la teoría de capital humano se relaciona directa o indirectamente con el ANMEB. Esta teoría, expuesta principalmente por Theodore Schultz a principios de la década de los sesenta, supone que los conocimientos y

habilidades adquieren un valor económico y junto con otras inversiones humanas explican la superioridad productiva de los países técnicamente más avanzados.

"Los ingresos constituyen un aspecto relevante dentro de esta teoría, ya que éstos se encuentran directamente relacionados con la formación en capital humano, reflejando mejores condiciones de salud y educación, y determinando en gran medida la calidad de vida de los trabajadores".<sup>33</sup>

Además según esta teoría, el ingreso no sólo beneficia a los trabajadores en forma individual, sino que también tiene consecuencias positivas dentro de un país. Así lo determina Gary Becker al señalar que entre mayor sea el acervo de capital humano en la economía, mayor será la participación del ingreso laboral dentro del ingreso nacional, lo que finalmente se traduce en una distribución personal del ingreso más equitativa.

Cito un fragmento del ANMEB para observar la relación entre éste y la teoría del capital humano:

La educación básica impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, puesto que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social, a promover una más equitativa distribución del ingreso, a fomentar hábitos más racionales de consumo, a enaltecer el respeto a los derechos humanos, y a facilitar la adaptación social al cambio tecnológico. Además, una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad agrícola industrial, y mejores condiciones generales de alimentación y salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Schultz, Theodore. "Inversión en capital humano". En Blaug, Mark. *Economía de la educación*. Tecnos, Madrid, 1972, p. 26.

<sup>34</sup> SEP. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. SEP, México, 1992, p. 3.

Esto no significa que los postulados propuestos por la teoría del capital humano no hayan sido criticados y refutados; por ejemplo, el hecho de que esta teoría concibiera a la educación de una forma simplista, reduciéndola a términos meramente económicos e ignorando su naturaleza social, cultural y psicológica.<sup>35</sup>

Es interesante observar que a partir de la década de los setenta, varios estudios demostraron que la educación por sí misma no garantizaba la movilidad social, ni la distribución del ingreso como lo había hecho durante la primera mitad del siglo.<sup>36</sup> Incluso, diversas investigaciones mostraron que los beneficios obtenidos, a través de las inversiones en educación estarían siendo distribuidos de manera desigual entre diversos grupos sociales, en perjuicio de los menos favorecidos; lo cual, se contrapone con la tesis del capital humano.<sup>37</sup>

Como se menciona anteriormente, el término de *calidad* es de gran importancia para el ANMEB. Este concepto, alude a múltiples significados, cada uno de los cuales se pueden utilizar para diversos propósitos. Pero, debido a que estamos analizando un aspecto educativo, utilizaré uno de los conceptos de calidad de mayor influencia dentro de este ámbito.

Para comprender lo que significa *calidad educativa*, es necesario mencionar cuatro componentes que la determinan:

- a) Relevancia: Se refiere a ofrecer aprendizajes que resulten importantes, de interés para la vida actual y futura de los educandos y de la sociedad en general. Éste es el componente esencial de la calidad educativa; de hecho, tiene mucho que ver con la capacidad de asegurar cobertura y permanencia

---

<sup>35</sup> Noriega, Margarita. "El financiamiento de la educación". En Latapí, Pablo. *Un siglo de educación en México*. Tomo I, CONACULTA-FCE, México, 1998, p. 374.

<sup>36</sup> Ver Schmelkes, Sylvia. "La educación básica". En Latapí, Pablo. *Un siglo de educación en México*. Tomo II, CONACULTA-FEC, México, 1998, p. 176.

<sup>37</sup> Noriega, Margarita, *op. cit.*, p. 376.

- b) Eficacia: Es la capacidad de un sistema educativo básico de lograr los objetivos con la totalidad de alumnos que deben cursar el nivel, y en el tiempo previsto para ello
- c) Equidad: Es el reconocimiento de que diferentes tipos de alumnos acceden a la educación básica con diferentes puntos de partida. Razón por la cual, el sistema educativo se propone ofrecer apoyos diferenciales, a fin de asegurar que los objetivos educativos se logren para todos; en otras palabras, ayudar más a quien más lo necesita
- d) Eficiencia: Lograr resultados similares a los de otros sistemas educativos, con menores recursos.<sup>38</sup>

Otros factores que inciden en la calidad son:

- Demanda educativa: Se compone de varios elementos: el más importante, es el nivel socioeconómico, éste actúa sobre la calidad educativa por medio de 3 vías: directa (a través de los costos asociados a la escolaridad). Indirecta: (a través de los costos de oportunidad que significa, para los padres, tener a sus hijos en la escuela). Y por medio de los factores asociados a la pobreza, la precariedad de la salud y la ausencia de una adecuada alimentación. Por medio de estas vías se explican las diferencias en el acceso, la permanencia, los ritmos de transición al interior del sistema, los resultados de aprendizaje y los efectos sobre el empleo y el ingreso. Otro factor importante, lo constituye el capital cultural de la familia, al menos el de la madre; el cual, se traduce en la estimulación temprana, en el desarrollo del lenguaje, de habilidades cognitivas y en el apoyo a los procesos de aprendizaje escolar.<sup>39</sup>
- Oferta educativa: Está compuesta fundamentalmente por: la relevancia del aprendizaje, las prácticas pedagógicas en el aula como: aprovechamiento del tiempo escolar, diversificación de experiencias de aprendizaje, individualización

---

<sup>38</sup> Schmelkes, Sylvia. *La evaluación de centros escolares*. SEP, México, 1996, p. 14.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 16.



de la enseñanza, estimulación de la participación del alumno, el tiempo dedicado a la creatividad, a la resolución de problemas, a la lectura y escritura, entre otros. La calidad del docente: el dominio que posea sobre las materias que debe enseñar, que conozca y maneje metodologías didácticas, que se involucre en la trayectoria de sus alumnos y en la cultura de la comunidad donde trabaja. Las características de la escuela y del director: lograr la participación de los padres de familia, evaluar al personal docente, discutir conjuntamente objetivos y contenidos educativos. El sistema de supervisión: debe fungir como canalizador de información y enfocar su tarea a mejorar el aprendizaje.<sup>40</sup>

### 3.4 Conclusiones preliminares

A partir del ANMEB, se desprenden varios programas cada uno con distintos objetivos (*Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos*, el *Programa de Renovación de Libros de Texto Gratuitos*, *Programa Emergente de Actualización del Maestro* y el *Programa de Carrera Magisterial*). Cada uno de estos programas requiere, por su complejidad, esquemas concretos para su diseño e instrumentación, lo cual, no se menciona en el ANMEB.

Por ejemplo, en el *Programa de Carrera Magisterial* el punto referente a la Preparación Profesional, por los objetivos que plantea equivale, en pocas palabras, a establecer un Centro Nacional de Evaluación para la Educación Básica (equiparable al CENEVAL), lo que constituye un gran esfuerzo que requiere, en primer lugar de tiempo para diseñarse, de personal calificado y de considerables recursos para su funcionamiento, lo que no se ha visto hasta el momento, a pesar de que podría resultar benéfico para la evaluación sistemática de la educación básica.

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 18-22.

En el caso del "Aprovechamiento Escolar" sería interesante saber por qué no se contemplan evaluaciones en escuelas indígenas, en telesecundarias, así como, en las asignaturas de educación física, artística y tecnológica, sobre todo esta última, ya que podría permitir a los alumnos ingresar más fácil al sistema de Universidades Tecnológicas, que está tan en boga últimamente.

Por otra parte, el concepto de federalismo que se maneja en el ANMEB no se refiere exactamente a una participación integral de los estados en aspectos pedagógicos medulares, ya que el gobierno federal continúa con la gestión de las principales funciones (formulación de los planes y programas, elaboración de los libros de texto, procedimientos de evaluación, etc.), lo cual indica que la participación estatal se reduce únicamente a la operación administrativa del sistema.

Existen aún aspectos que deberían ser totalmente descentralizados como es el caso de la investigación y de la evaluación, para poder elevar la calidad educativa y también contribuir con la estructuración de un sistema transparente y objetivo de rendición de cuentas. De igual manera, el hecho de que la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal, siga en manos del gobierno federal, es un signo de que la descentralización es aún parcial.

Cabe señalar, que respecto a la descentralización de recursos, la SEP transfiere a los estados casi exclusivamente el "irreductible", es decir, los sueldos y prestaciones del personal; en tanto que la secretaría se ha reservado (en forma creciente) los recursos destinados a innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende fundamentalmente la elevación de la calidad educativa.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Comunicado No. 7, *op. cit.*

Por último, el preescolar y las secundarias requieren reformas mucho más profundas de las que ofrece el ANMEB. Parece que en él, no es equitativo el peso que se les otorga al preescolar, a la primaria y a la secundaria. Para poder diseñar e instrumentar políticas que puedan favorecer a estos niveles, es menester hacer un análisis más profundo que refleje su situación real. En el caso de la educación preescolar, se sabe que es fundamental en regiones marginadas, y que la oferta se concentra más en las zonas urbanas que en las rurales.

Es interesante observar, que la educación secundaria a partir de su obligatoriedad en 1992 hasta el ciclo 97-98, su matrícula creció el 13.5% a nivel nacional. Dentro de este nivel, la modalidad de *telesecundaria* ocupa el 17%, ya que ha atendido durante los últimos seis años al 44% de la población. Como se menciona anteriormente, esta modalidad no cuenta con procesos de evaluación que arrojen resultados acerca de su funcionamiento, lo cual es lamentable. Así mismo, a causa de los índices de deserción (6.6% en el ciclo 97-98), de reprobación (quinta parte de la población) o de la eficiencia terminal (tercera parte de la población), se podría afirmar que la universalización de la secundaria es aun inexistente. Los tres problemas principales que enfrenta este nivel son: a) precaria pertinencia de su programación curricular, es decir, gran cantidad de materias con escasa cercanía con los temas de interés de los alumnos. No se sabe aún, si debe tener carácter terminal o propedéutico; b) los profesores se ven obligados a trabajar en diversas escuelas, y generalmente se trata de personal con escasa formación pedagógica, y c) la composición de los grupos que ingresan suele ser muy heterogénea respecto a sus condiciones socioeconómicas y a sus antecedentes escolares. Esto implica para el gobierno, compensar las condiciones desiguales de este nivel, si se quiere lograr una educación equitativa y eficiente.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Observatorio Ciudadano de la Educación, Comunicado No. 15. "La educación secundaria inequitativa e ineficiente". En *La Jornada*, México, 27 de agosto de 1999.

## CAPÍTULO 4

### EL ANMEB BAJO EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (*Propuesta*)

Este capítulo tiene como objetivo relacionar el análisis de políticas públicas con el Acuerdo Nacional de Modernización para la Educación Básica, para así, proponer algunas alternativas de instrumentación. Para tal efecto, se retoman algunos pasos sugeridos en el libro de Eugene Bardach *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, junto con aportaciones de otros autores como Michael Nacht quien propone el mapeo de actores.

Es importante señalar, que lo que a continuación se plantea no busca desplazar la estructura del ANMEB, ni siquiera logra determinar si las alternativas aquí propuestas puedan ser viables. Simplemente se trata de proponer modelos de instrumentación distintos al utilizado por el gobierno, aunque, sin determinar cuál de ellos sería el más recomendable.

#### 4.1 Definición del problema

Este paso es crucial en el análisis de políticas públicas. En 1992 el gobierno, a través del ANMEB, definió como problema la escasa calidad de la educación básica en un sistema excesivamente centralizado; ahora bien, a continuación se establecerá como problema los principales defectos o vicios del ANMEB:

- a) No define concretamente el criterio de calidad que pretende alcanzar
- b) No cuenta con un proyecto bien estructurado en cuanto a su instrumentación; es decir, cómo va a cumplir sus objetivos
- c) No establece de antemano un lapso considerable para empezar observar resultados, ni para evaluarlos

La bibliografía sobre el análisis de políticas públicas, establece que es necesario preguntarse por las posibles causas del problema. En este caso, considero que en

gran parte se debe a que en nuestro país a veces se diseñan políticas sin tener algún modelo de instrumentación que vea los proyectos a largo plazo; este problema de políticas racionales vs. políticas distributivas se menciona en el primer capítulo del trabajo.

Otra razón puede ser que en 1992 se diseñaron ambiciosos proyectos de modernización, "bienestar social", que solamente se interesaron por legitimar al gobierno en turno, sin llevarlos a cabo de manera eficaz. Tampoco se puede soslayar que en aquel tiempo México buscaba insertarse en un mercado económicamente más amplio y ambicioso (TLCAN), motivo por el cual, debía consolidar su sistema educativo para contar con personas mejor capacitadas y así poder competir con sus socios comerciales.

Así mismo, el contexto internacional ejerció cierta influencia para el ANMEB. En la Conferencia de Jomtien (Tailandia, marzo de 1990) se insistió en la necesidad de lograr el acceso universal a la enseñanza básica, a través de un currículo centrado en las necesidades básicas, capaz de formar competencias efectivas y comprobables, en donde la descentralización del sistema y la evaluación tanto de maestros como de alumnos son aspectos fundamentales.<sup>43</sup>

#### 4.2 Construcción de alternativas

Bardach sostiene que las alternativas se refieren a "opciones de política" o "cursos de acción alternativos" que sirven para solucionar o mitigar el problema. El ANMEB ya está hecho, es conocido por la mayoría (o quizá la totalidad) de los actores involucrados, y podría atreverme a decir que goza de cierta popularidad. Todos los puntos que señala el acuerdo son a todas luces positivos, nadie podría atreverse a rechazar u obstaculizar el mejoramiento de la calidad educativa; además, cuando recién firmado parecía tener éxito (consenso).

---

<sup>43</sup> Latapí, Pablo. "Perspectivas hacia el siglo XXI". En Latapí, Pablo. *Un siglo...*, op. cit., p. 419.

Por esta razón, se deben mejorar los puntos débiles del acuerdo sin desecharlo completamente, de esta manera estaremos utilizando el incrementalismo político propuesto por Lindblom. Bardach, recomienda construir alternativas “básicas” que a su vez, deben tener “variantes”, debido a que ninguna estrategia de intervención directa puede mantenerse por sí misma, y por lo regular, las “variantes” incluyen diferentes métodos de instrumentación.<sup>44</sup>

#### Alternativas básicas:

- a) Continuar con el acuerdo como está, sin modificarlo (recordemos que la inacción constituye también una alternativa política posible)
- b) Instrumentar el acuerdo a partir de una reforma integral en la formación, capacitación y actualización del docente. Los maestros son quienes verdaderamente pondrán en marcha las reformas del ANMEB; son la unión entre la macro-política (gobierno) y la micro-política (aula)
- c) Concatenar (vincular) los objetivos del preescolar, primaria y secundaria, y otorgar la misma importancia a cada nivel
- d) Instrumentar el acuerdo por zonas geográficas y no a nivel nacional, bajo el supuesto de que las oportunidades de educarse se extienden de las regiones más desarrolladas a las menos desarrolladas. Aparte de que en nuestro país existen serias diferencias en cuanto a grupos sociales, culturales y económicos<sup>45</sup>

#### Variantes:

- Definir concretamente a qué se refiere el término de calidad educativa
- Proyectar el tiempo necesario para empezar a obtener los resultados en cada una de las estrategias planteadas por el gobierno: reformular contenidos y

---

<sup>44</sup> Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el estudio de las políticas públicas*. CIDE-Porrúa, México, 1998, p. 35.

<sup>45</sup> Ver Schmelkes, Sylvia. “La educación básica”. En Latapí, Pablo. *Un siglo..., op. cit.*, pp. 175-180.

materiales educativos, revalorar socialmente la función magisterial y reorganizar el sistema educativo nacional

- Establecer mecanismos públicos que den seguimiento a los resultados obtenidos (evaluación)
- Promover una participación real de los estados respecto a la toma de decisiones (descentralización)
- Reforzar los programas compensatorios para los estados pobres, y
- Otorgar incentivos financieros a los estados que obtengan mejores resultados educativos -índices de calidad más altos- y éstos a su vez, a los municipios que igualmente cubran las expectativas. Lo anterior, debido a que se ha demostrado que los criterios para asignar recursos entre entidades federativas, zonas urbanas y rurales, no son criterios racionales sino políticos, los cuales, tienden a reforzar la inequidad.<sup>46</sup> Por ejemplo, cuando la educación ha sido considerada como un factor de estabilidad social, se le han asignado más recursos, a pesar del deterioro de las finanzas públicas<sup>47</sup>

#### 4.3 Mapeo de Actores

De acuerdo con Nacht, la gestión pública se caracteriza por el grado de fragmentación de la autoridad, ya que en ella participan numerosos actores, los cuales pueden influir positiva o negativamente en el desarrollo de la política. Por este motivo, se debe tratar de ganar el apoyo de varios sectores y evaluar cuidadosamente cómo es vista la política desde diferentes perspectivas.

Estos mapeos permiten predecir de cierta manera, el comportamiento que diversos sectores tendrán respecto con la política a instrumentar; en él se enumeran primero los actores que otorgan a la política mayor apoyo<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Citado en Schmelkes, Sylvia, "La educación básica", *op. cit.*, p. 180.

<sup>47</sup> Ver Noriega, Margarita. "El financiamiento de la educación: su historia y su estudio". En Latapí, Pablo. *Un siglo...*, *op. cit.*, p. 377.

<sup>48</sup> Nacht, Michael. "Public Management...", *op. cit.*, p. 44.

Para fines de esta tesina, se elaboró un mapeo por cada alternativa de instrumentación propuesta (4 en total); los actores que participan en los mapeos son: gobierno federal (SEP y Secretaría de Hacienda), legisladores, entidades federativas, sociedad civil, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y medios de comunicación.

a) Situación actual del ANMEB (sin modificaciones)

	<b>ACTORES</b>	<b>INTERÉS</b>	<b>INFLUENCIA</b>	<b>ACEPTACIÓN</b>
<b>1</b>	SEP	<i>Alto</i>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>
<b>2</b>	Legisladores	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
<b>3</b>	Entidades federativas	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Media</i>
<b>4</b>	Sociedad civil	<i>Alto</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>
<b>5</b>	SNTE	<i>Medio</i>	<i>Alta</i>	<i>Media</i>
<b>6</b>	Medios de comunicación	<i>Medio</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>
<b>7</b>	SHyCP	<i>Bajo</i>	<i>Alta</i>	<i>Baja</i>

b) Instrumentar el acuerdo a partir de una reforma integral en la formación, capacitación y actualización docente

	<b>ACTORES</b>	<b>INTERÉS</b>	<b>INFLUENCIA</b>	<b>ACEPTACIÓN</b>
<b>1</b>	SEP	<i>Alto</i>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>
<b>2</b>	Sociedad civil	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
<b>3</b>	Entidades federativas	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
<b>4</b>	Legisladores	<i>Medio</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
<b>5</b>	Medios de comunicación	<i>Medio</i>	<i>Media</i>	<i>Media</i>
<b>6</b>	SNTE	<i>Bajo</i>	<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
<b>7</b>	SHyCP	<i>Bajo</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>



c) Concatenar los objetivos de los tres niveles educativos y otorgar la misma importancia a cada uno

	<b>ACTORES</b>	<b>INTERÉS</b>	<b>INFLUENCIA</b>	<b>ACEPTACIÓN</b>
<b>1</b>	Legisladores	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Media</i>
<b>2</b>	Entidades federativas	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>
<b>3</b>	Sociedad civil	<i>Alto</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>
<b>4</b>	Medios de comunicación	<i>Alto</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>
<b>5</b>	SEP	<i>Alto</i>	<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
<b>6</b>	SNTE	<i>Medio</i>	<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
<b>7</b>	SHyCP	<i>Bajo</i>	<i>Alta</i>	<i>Baja</i>

d) Instrumentar el acuerdo por zonas geográficas

	<b>ACTORES</b>	<b>INTERÉS</b>	<b>INFLUENCIA</b>	<b>ACEPTACIÓN</b>
<b>1</b>	Entidades federativas	<i>Alto</i>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>
<b>2</b>	Sociedad civil	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
<b>3</b>	Legisladores	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
<b>4</b>	Medios de comunicación	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
<b>5</b>	SEP	<i>Alto</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>
<b>6</b>	SNTE	<i>Medio</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>
<b>7</b>	SHyCP	<i>Bajo</i>	<i>Alta</i>	<i>Baja</i>

Debido al gran espectro que el gobierno federal abarca, su participación se concretó en las secretarías que más interfieren dentro del Acuerdo: la Secretaría de Hacienda que es la que asigna los recursos (y la que puede tener otras prioridades aparte de la educativa), y la SEP quien es protagonista en el diseño y ejecución del acuerdo.

La postura del sindicato es difícil de precisar; no obstante ser un sector importante para el acuerdo y de tener influencia y poder, considero que ha favorecido más aspectos laborales que de índole estrictamente pedagógica. Lo anterior se fundamenta en lo siguiente: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación -SNTE- creado en 1943, constituye un sindicato nacional prácticamente único y centralizado que ha llegado a representar no sólo los intereses laborales, sino también intereses profesionales y políticos del magisterio.<sup>49</sup>

Nacido de un proceso fundamentalmente político, se desarrolló contra las incipientes agrupaciones magisteriales de corte pedagógico que lo precedieron, en el marco de una política educativa que tendía a menospreciar las actividades escolares y pedagógicas. Actualmente, el sindicato ejerce una fuerte injerencia en el reclutamiento, permanencia y movilidad dentro del servicio; de tal modo que las plazas son propiedad del maestro y en cierto sentido del SNTE. Integra no sólo al magisterio, sino también a un segmento importante de directivos y empleados técnicos y administrativos. No hay profesor que no tenga una intensa y frecuente relación con las cuestiones sindicales, pues de su relación con el sindicato dependen su ingreso, permanencia, plaza, condiciones de trabajo, expectativas de promoción, prestaciones sociales, el pago de su sueldo y el trámite de su jubilación; aparte de desempeñar un papel importante en la participación política del magisterio (sobre todo a favor del Partido Revolucionario Institucional).<sup>50</sup>

En este sentido, existe una confusión entre cuestiones sindicales y pedagógicas, lo que dificulta la definición y ejecución de políticas en el sector, generando un conflicto de intereses que subordina los asuntos educativos a los intereses político-sindicales. Generalmente, existe una negativa por parte del magisterio y su representación sindical al cambio, sobre todo al propuesto por las autoridades superiores de la SEP, y a las reformas curriculares (planes, programas y libros de texto). Cabe recordar, que en este nivel trabaja la base más numerosa del SNTE,

---

<sup>49</sup>Arnaut, Alberto. "Los maestros de educación primaria en el siglo XX". En Latapl, Pablo. *Un siglo...*, op. cit., p. 204.

<sup>50</sup>*Ibidem*, pp. 207-210.

y en torno a él giran incontables intereses de muy diversas instituciones y organizaciones sociales y políticas.<sup>51</sup>

#### 4.4 Proyección de resultados

Dentro de este apartado se muestra una matriz de resultados, la cual evaluará las cuatro alternativas propuestas conforme a los objetivos planteados por el acuerdo. Lo que se intenta es comprobar si es posible realizar las metas fijadas en 1992, pero a través de modelos de instrumentación alternos. Esto se hace con el fin de evaluar las alternativas antes de llevarlas a cabo, para prever de cierta manera su impacto o lo que podemos esperar de ellas.

- Esquema #3: Matriz de resultados

ALTERNATIVAS	OBJETIVOS					
	Respecto a la calidad:				¿Qué promueve?	
	Relevancia	Eficacia	Equidad	Eficiencia	Descentralización	Centralización
Continuar con el acuerdo como está	NO	NO	NO	NO		✓
Instrumentar el acuerdo a partir de una reforma integral docente	SI	SI	SI	SI	✓	
Concatenar los objetivos de los tres niveles educativos	SI	SI	SI	SI	✓	
Instrumentar el acuerdo por zonas geográficas	SI	SI	SI	SI	✓	

Las alternativas que proponen acción (2, 3 y 4), son menos ambiciosas que la que propone inacción (1). De cierta manera, las alternativas "activas" tratan de acotar las capacidades del acuerdo; considero que son alternativas de tipo

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 214-217.

incrementalista, ya que no descartan el ANMEB, sino que parten del *status quo* para posteriormente tratar solucionar el problema. Tampoco empiezan con una declaración de intenciones, sino con un diagnóstico crítico de la situación.

Es evidente, que el estudio aquí presentado no contempla ciertas variables importantes para cualquier análisis de políticas públicas, como los recursos necesarios, la evaluación de las alternativas propuestas, el consenso para diseñarlas, etc. Para esto se necesita de un equipo multidisciplinario de personas que cuente con mayor experiencia y más tiempo para desarrollar el proyecto. Así mismo, no se concluye con la elección de alguna de las alternativas propuestas, si no que centra su atención en aspectos básicos sobre los cuales el ANMEB podría dirigir su atención en un futuro.

## CAPÍTULO 5

### SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

#### 5.1 Situación actual del ANMEB

Dado que por lo regular no se publican los avances o resultados sobre el análisis de políticas públicas específicas, para fines del presente trabajo se recurrió al método de "consulta de expertos" que constituye un método válido y eficaz para analizar el impacto que han tenido las políticas a evaluar. Para este fin, se realizó una entrevista el 6 de febrero de 2001 en la que amablemente participó un funcionario de nivel medio de la SEP, con una sólida formación académica y gran experiencia dentro de su labor profesional; cabe señalar, que las preguntas aquí contenidas fueron formuladas expresamente para fines de esta tesina.

##### *1. ¿Cómo fue su participación dentro de la elaboración del ANMEB?*

No participé en la redacción del texto, sino en la operación del mismo, y años después en la evaluación. Cuando me invitaron a participar, el acuerdo ya había sido suscrito; participé con un grupo de personas en dos de las líneas estratégicas del acuerdo: la reformulación de los contenidos educativos y posteriormente en carrera magisterial.

##### *2. Describa brevemente la importancia que tiene el ANMEB para la educación.*

La trascendencia que el acuerdo puede tener para la modernización es necesario verlo desde distintos planos. Uno es el plano político, ya que desde la perspectiva política el acuerdo es un instrumento muy valioso que sienta un precedente, ya que se suscribe no solo por la SEP sino porque participan los gobiernos de los estados y el SNTE, es decir, es un acuerdo político entre las partes involucradas. Ahora bien, la repercusión directa en el ámbito meramente educativo es importante porque es como el detonador de acciones que no se habían dado, como es acompañar una reforma curricular de una reforma estructural (es decir la federalización), y dándole un papel importante al maestro que va a operar esa

reforma. En otras palabras, el acuerdo da pie para la reforma de la ley y además se inicia formalmente la transferencia de la operación de los servicios a los estados. Esto es algo importante, porque si revisamos las reformas educativas, veremos que se ponía énfasis en uno de los dos aspectos, o se empezaban a hacer ajustes de tipo administrativo (como fue todo el proceso de descentralización) o era poner el énfasis en los contenidos; entonces el acuerdo tiene esa virtud.

3. *¿Considera usted que se han cumplido los objetivos del ANMEB?*

Yo creo que los grandes objetivos del acuerdo van más allá de la cobertura, porque de una u otra manera se tenían grandes avances. Básicamente, el meollo del asunto está en la calidad por medio de la reforma de los contenidos educativos, y a través de darle condiciones a los maestros e injerencia a los estados para poder actuar más directamente en la parte operativa. En términos generales se podría hablar de que se han cumplido porque la reforma curricular se concluyó y la federalización en términos generales está concluida, es decir, se concluyó con la transferencia de las plazas de la parte de infraestructura, más o menos se ha concluido la homologación en condiciones de salario y en prestaciones. Por otra parte, el acuerdo da pie a la reforma a la ley en el sentido de hacer obligatoria la secundaria, ahí si hay un *jalón* en cobertura.

4. *¿Cómo calificaría usted el desempeño del proceso de descentralización?*

Yo creo que ha avanzado adecuadamente la federalización educativa, pero creo que hay un desarrollo desigual por entidades; este proceso si ha logrado que algunas entidades inviertan más en educación, pero hay otras que siguen dependiendo casi totalmente de lo que aporta la federación. Hay entidades donde si se han preocupado las autoridades educativas de acercarse a la operación y han emitido algunos documentos normativos de la operación, pero hay otros que no y ahí está enfrentándose ahorita el momento de las contradicciones, aparentemente no hay una normativa nacional que regule la operación del servicio, todavía no se ha identificado -creo yo- la frontera adecuada entre lo que

es federal y lo que es estatal. En esto hay como dos niveles, el nivel del propósito original del discurso (que yo creo que ahí se ha cumplido con bastante) y el desarrollo desigual que ha tenido, si uno revisa caso por caso, ahí hay mucho que resolver. Cada estado debería de emitir de alguna manera su normatividad por cuanto a la operación, por ejemplo, algunas funciones de supervisión, algunos ámbitos o competencias de los directores, la relación de los directores con los padres. Dada la federalización deberían de asumir ese papel las entidades a partir de una norma nacional, esa es una cuenta pendiente de la federalización; sigue habiendo lagunas operativas porque hay - por ejemplo - muchos reglamentos que ya no son vigentes porque hacen referencia a una ley que ya no es la misma y entran en contradicción con disposiciones operativas de los propios estados, pero tampoco hay una norma nacional.

*5. El ANMEB señala que la población que cuenta con educación básica tiene mejores condiciones de salud y alimentación; así como niveles más amplios de empleo bien remunerado; ¿cree usted que en nuestro país, la educación básica ha contribuido a alcanzar esos niveles?*

Creo que indiscutiblemente, a mayor educación hay mayores competencias para enfrentar la vida, sin embargo, creo que no se ha concretado lo suficiente en las competencias y habilidades que favorece la escuela de manera intencional; yo creo que sigue habiendo todavía un cierto divorcio entre lo que es educación básica y lo que debía ser lo básico y fundamental de la educación, todavía hace falta entrar más a fondo en la reforma para que esta educación básica (primaria y secundaria) permita que el individuo adquiera las competencias fundamentales para desempeñarse en la vida, una educación para la vida.

*6. ¿Considera que existe una coordinación eficaz entre los objetivos del preescolar, los de primaria y los de secundaria, como un todo integrado?*

Eso era lo que se buscaba con la reforma general de los contenidos, sobre todo, articular primaria y secundaria. En 1992 cuando se inicia el proceso de reformulación, el ejercicio que se hizo de planeación curricular contemplaba esa

perspectiva; en el momento de instrumentar todos los programas se tenía esa idea, sin embargo, a ocho años en las últimas evaluaciones que se han hecho se siente que no se logró del todo articular la secundaria, es decir, no se logró concatenar y hacer esa secuencia de contenidos, de tal suerte que se pudiesen profundizar en la educación secundaria, que en la primaria se sentaran bases y en la secundaria se profundizara. Los esfuerzos se encaminaron en ese sentido, pero actualmente se puede reconocer que falta hacerle un ajuste a la secundaria. Ahora, preescolar no entró en el paquete de educación básica; ahorita no se ha reformado el programa de educación preescolar, podríamos pensar que no hay tal ruptura entre preescolar y primaria, sin embargo, dado que obedecen estos programas a distintos enfoques si hay tal ruptura y preescolar es una de las asignaturas pendientes. Por otra parte, se hechó a andar la reforma de la educación normal, pero falta cambiar el programa de educación normal preescolar. Podríamos entonces decir que hay un alto porcentaje de coherencia, congruencia entre primaria y secundaria y que falta hacer esta concatenación entre preescolar, primaria y secundaria.

*7. ¿Cómo calificaría, hasta ahora, el impulso que el ANMEB le otorgó a la participación social?*

Yo creo que en esto de la participación social es en donde más se nota el divorcio entre el discurso y la realidad. Cuando se habla de la participación social, lo que se buscaba en ese momento era dar auténtica posibilidad de participación no solo a los padres de familia, sino a la comunidad, al entorno de la escuela. Hubo una serie de negociaciones algunas de las cuales, tuvieron que ver con el sindicato, y bueno el sindicato no iba a permitir la entrada de los padres a la escuela, que fueran los padres quienes sancionaran al maestro. Entonces esto fue una gran discusión y se tuvo que garantizar que la autoridad pedagógica del maestro no se cuestionaría y que la participación de los padres sería de apoyo y muy acotada; se dio lugar a los Consejos de Participación Social pero no funcionan en todos los casos, yo creo que esta es de las cosas que menos han surtido efecto. Creo que dado el tamaño del sistema la única manera de acercarnos a la calidad es



teniendo una controlaría social; ¿quiénes pueden ejercer la auténtica supervisión? Los padres, la comunidad, porque es tan grande este sistema que no puede haber una norma nacional que tengamos la garantía que se va a aplicar, entonces yo si creo que la participación social, los padres y el entorno pueden ser muy importantes para pegarle a la calidad.

*8. Respecto al presupuesto para educación básica; ¿considera que éste ha aumentado en términos reales, a partir de 1992?*

No estuve cerca de la parte presupuestal, yo supongo que sí dado que en el acuerdo y en toda la parte reglamentaria de la operación del mismo, se habla del compromiso que adquieren las entidades de poner dinero en la educación. Uno podría pensar que aumentó, aunque no lo sé, es algo muy desigual, no creo que en todos los estados se cumpla.

*9. ¿Qué piensa respecto al seguimiento que ha tenido el ANMEB; cree usted que sus resultados han sido evaluados sistemáticamente?*

Si, yo creo que sobre todo el sexenio pasado hubo reuniones, si no cada año, cada dos años donde tanto funcionarios de la SEP como funcionarios de la entidad, como el SNTE dedicaban una jornada de varios días para evaluar el acuerdo. A raíz de que éste se firma se hacen una serie de cartas compromiso (por llamarlas de alguna forma), en las que se dice: para tal año ya deben estar federalizados todos los maestros, para tal otro el aguinaldo debe ser de tanto, etc.

*10. ¿Cuál es su opinión respecto al futuro del ANMEB bajo el nuevo gobierno?*

Creo que el acuerdo tuvo su vigencia; yo creo que algo que contribuyó a que se continuaran las acciones del acuerdo fue el hecho de que el entonces secretario de educación pública llegara a presidente, contribuyó a que el acuerdo fuera vigente durante ocho años. Creo que ahora el acuerdo pasa a ser algo para el nuevo gobierno algo como rebasado y que requerirá de otra nomenclatura, otra revisión, otro pacto. Yo si creo que se requiere de un pacto, un pacto social, pero no necesariamente un acuerdo para la modernización, porque además hasta el

discurso modernizador está cambiando. Algo que ha dicho el nuevo gobierno es que va a ser efectivo el que las entidades y los municipios tengan participación, esto habla de que no se ha hecho efectivo del todo.

Al analizar la entrevista, se aprecian ciertos aspectos confusos respecto a los resultados del ANMEB. A pesar de que en términos generales se reconoce que se ha avanzado respecto a la federalización, se admite que aún persiste un desarrollo desigual por entidades y que falta mayor participación estatal respecto al gasto educativo. Por otra parte, se establece que a pesar de que la reforma curricular concluyó, no se ha logrado que la educación básica permita que el individuo adquiera las competencias que este nivel debería otorgar; tampoco logró un aspecto fundamental para elevar la calidad educativa: articular los contenidos de preescolar, primaria y secundaria. Así mismo, se reconoce que la participación social es uno de los grandes pendientes del acuerdo, en parte debido a la negativa del SNTE, al no permitir que los padres cuestionaran y sancionaran el trabajo docente. Comparto el planteamiento del funcionario respecto a la importancia de operar una verdadera contraloría social. En este sentido, y en oposición a la idea de que el ANMEB ya no es vigente, considero que existen aspectos en los cuales es necesario seguir trabajando a partir de los avances obtenidos y preguntarnos qué tanto el acuerdo modificó el "status quo educativo" imperante en 1992, y cuál es la naturaleza de las demandas sociales en la actualidad. Por estas razones sería recomendable no dar marcha atrás en aspectos fundamentales del ANMEB, que paradójicamente han sido los menos favorecidos: buscar un desarrollo equitativo de todas las entidades federativas, incentivar una mayor inversión estatal, vincular los objetivos de la educación básica y fomentar una mayor participación social.

## 5.2 Perspectivas para Educación Básica (2001-2006)

Debido a que el ANMEB se instrumentó hace ya casi 10 años, y a que actualmente México cuenta con un nuevo gobierno, considero necesario

comprender el significado de los cambios ocurridos a partir de 1992 y los que están por desarrollarse. Por este motivo, el presente apartado tiene como objeto describir y analizar brevemente los principales lineamientos para educación básica del gobierno entrante, y determinar si en sus políticas existe alguna consideración o reminiscencia respecto al ANMEB.

Para este fin, se tomaron como referencia las *Bases para el programa 2001-2006 del Sector Educativo*, que en noviembre de 2000 elaboró la Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox.

Dado a que aún no está disponible el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) y el Programa de Desarrollo Educativo (PDE), este documento puede servir como referencia a las posibles direcciones que tomará la educación básica en los próximos años, aunque, es necesario señalar que el documento elaborado por el Equipo de Transición no es de carácter oficial y carece de representación legítima.

Este programa pone de manifiesto que en la transformación cualitativa del sistema educativo, será necesario un esfuerzo de toda la sociedad que se desarrolle a largo plazo; determinando que la visión del sistema educativo deseable se plantea en el año 2025.

Dicho documento, establece como política principal la de procurar la equidad en el servicio educativo público; posteriormente plantea otras políticas generales, de las cuales, se retoman las más importantes:

- a) Que en todo centro educativo se aprenda; la actividad educativa deberá estar centrada en el aprendizaje y no en la enseñanza
- b) Que todo centro educativo forme; será prioritario el desarrollo de los valores ciudadanos

- c) Que los maestros sean profesionales del aprendizaje; sobretodo que los de educación básica desarrollen un sentido de pertenencia a su escuela y que se reconozca y aprecie su tarea
- d) Que toda institución educativa sea de calidad; otorgándoles mayor autonomía y fomentando sus propios proyectos bajo la conducción de directivos que ejerzan un fuerte liderazgo académico
- e) Que se tienda a la calidad mediante la evaluación
- f) Que la administración sirva a la tarea educativa; reduciendo oficinas centrales e intensificando los esfuerzos para contar con un sistema de información estadística confiable
- g) Que el sistema educativo se informatice; asegurar que las nuevas tecnologías se incorporen eficazmente a la práctica educativa cotidiana
- h) Que la prioridad de la educación se refleje en los recursos que se le asignen; se incrementará el gasto federal, distribuyéndolos entre los diversos niveles, entidades federativas con base en criterios objetivos y transparentes
- i) Que el federalismo educativo avance como lo requiera el desarrollo democrático de todas las entidades del país
- j) Que la educación sea asunto de todos; en los niveles básicos se alentará una auténtica participación social y se promoverá que los medios de comunicación contribuyan a elevar el nivel educativo de la población

Dentro de las líneas estratégicas destacan las siguientes:

- Asegurar que todas las instituciones educativas rindan cuentas ante la sociedad
- Fomentar la identidad de los mexicanos como miembros de un país pluriétnico y multicultural y favorecer actitudes como la tolerancia
- Asegurar que la educación básica desarrolle las competencias requeridas para continuar aprendiendo a lo largo de la vida

Así mismo, el programa realiza un diagnóstico actual de la educación básica, en el que señala lo siguiente:

- a) En el preescolar no se ha logrado atender al 15% de la población de 5 años de edad y se ha postergado la reforma curricular y pedagógica
- b) En la secundaria se logra absorber a casi la totalidad de los egresados de primaria (92%), sin embargo, el sistema no cuenta con mecanismos para retenerlos y asegurar que todos la concluyan
- c) Los tres niveles de educación básica siguen funcionando como unidades aisladas lo que impide la articulación del proceso pedagógico
- d) No se ha logrado atender de forma integral y equitativa a todos los grupos sociales en desventaja (indígenas, niños de la calle, hijos de jornaleros agrícolas migrantes, etc.)
- e) Los resultados de aprendizaje básico (lectura y matemáticas) no alcanzan los estándares establecidos
- f) El proceso de descentralización emprendido en 1992 aún está incompleto

**Objetivos a largo plazo (2025):** Asegurar, además del preescolar, 10 grados de educación básica obligatoria a la población en edad escolar (5 a 15 años de edad); esta educación será de la más alta calidad para desarrollar competencias básicas, con un currículo innovador, integral y flexible.

En este sentido, a nivel nacional, el 90% de los alumnos que ingresen a la educación básica, la terminarán; el 80% de la población indígena que ingrese a este nivel, lo concluirá. El 95% de los alumnos que terminen la educación básica alcanzarán los estándares nacionales establecidos en lectura, matemáticas y ciencias.

**Objetivos a mediano plazo (2006):** Asegurar la profesionalización inicial y permanente de los docentes, transformar la escuela en una organización de

aprendizaje y garantizar la autonomía de las entidades federativas y centros escolares.

Para lo cual, es necesario elevar la eficiencia terminal al 75% y al 60 % para la población indígena; así como aumentar los estándares nacionales establecidos en lectura, matemáticas y ciencias al 80%.

Es de gran importancia señalar, que el programa reconoce que para lograr estos objetivos es necesario: a) establecer la negociación, la concertación y el consenso entre los disintos factores de la educación, como mecanismos necesarios para una instrumentación exitosa de las políticas, y b) incluir para cada proyecto específico una fase de evaluación de lo que esté en funcionamiento.

Es importante destacar dos aspectos importantes del programa: el deseo de articular un currículo integral de educación básica obligatoria de 9 grados; supuestamente, lo que se busca es integrar los objetivos de primaria con los de secundaria. Y diseñar alternativas pedagógicas para escuelas multigrado, a partir de experiencias existentes (lo que nos remite al incrementalismo como una forma de instrumentar políticas).

Igualmente el programa establece tres proyectos innovadores, el de Escuelas de Calidad, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el de Educación Intercultural, los cuales se expondrán a continuación:

#### 5.2.1 Escuelas de Calidad:

Su principal objetivo es el de promover la transformación de los centros escolares de educación básica. Lo que se busca es incentivar la superación mediante una competencia de las escuelas contra ellas mismas; cada escuela definirá sus propias metas, y así, los recursos se encauzarán a las propuestas con mayor valor agregado. El programa describe como escuela de calidad a aquella que demuestra un fuerte compromiso con el aprovechamiento escolar de todos sus

estudiantes, en donde se encuentran las condiciones idóneas para que los alumnos adquieran conocimientos, habilidades, actitudes y valores necesarios para lograr éxito en la vida.

Para este efecto las autoridades educativas deberán:

- a) Dar a la escuela mayor autonomía en la toma de decisiones y, al mismo tiempo, exigirle rendición de cuentas
- b) Capacitar al director para que ejerza un fuerte liderazgo pedagógico, ético administrativo y comunitario
- c) Proveer la infraestructura adecuada para las funciones de la escuela
- d) Respecto al financiamiento, se contará con recursos federales por 5 mil millones de pesos anuales y con 5 mil millones de pesos de los gobiernos estatales y municipales

#### 5.2.2 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación:

Su objetivo primordial es proporcionarle a la SEP, a las autoridades estatales de educación y a la sociedad en general, los elementos necesarios para evaluar la marcha de sus sistemas educativos, esto incluye la elaboración de los instrumentos de evaluación. La creación de un proyecto similar, se cita en el tercer capítulo del presente trabajo, cuando se analiza la función de la Carrera Magisterial y se concluye en la necesidad de establecer un Centro Nacional de Evaluación para la Educación Básica. El instituto realizará evaluaciones educativas en todos los niveles, en todos los grados y en todas las áreas de los currículos; así mismo, promoverá una cultura de la evaluación, publicará los resultados de sus análisis y desarrollará actividades de capacitación para realizar evaluación, interpretarla y utilizarla.

Una de las tareas más importantes del instituto será la de realizar investigación a partir de la información que en él se produzca; recordemos que una de las tareas centrales de la evaluación es poder tomar decisiones, a partir de conocimientos

reales, para poder solucionar los problemas existentes. De igual manera se prevé vincular las actividades del instituto con la de otros organismos internacionales de evaluación educativa.

### 5.2.3 Educación Intercultural:

El programa reconoce que la educación intercultural bilingüe es actualmente, el enfoque más pertinente en los contextos multiculturales y plurilingües, como es el nuestro. En este sentido, establece como los principales problemas de la educación indígena:

- a) La falta de una educación de calidad con pertinencia
- b) Eficiencia terminal máxima de 66% (varía entre 35% y 130% dependiendo de la región)
- c) Predominio de la cultura occidental y el idioma castellano, lo que ocasiona problemas lingüísticos que afectan el desarrollo cognoscitivo y creativo de los educandos indígenas
- d) El estado marginal en el que se encuentra la Dirección general de Educación Indígena de la SEP; la cual, está desvinculada de las expectativas educativas de los pueblos indígenas
- e) Los magros alcances del personal docente de educación indígena (el 54% carece de información profesional para el desempeño de su trabajo cotidiano)

Objetivos del gobierno federal respecto a la educación intercultural:

- Lograr que todos los educandos tengan una formación intercultural que les permita respetar y valorar la diversidad étnica y lingüística del país
- Conseguir que los educandos indígenas adquieran las competencias básicas a un nivel equivalente del resto de la población, a través, de modelos bilingües diversificados

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**



Para lo cual es necesario revisar y adecuar el marco jurídico, diseñar el currículo, los materiales y los métodos de evaluación, desarrollar y formar al personal docente y financiar nuevos proyectos de investigación sobre la educación intercultural bilingüe. Para concluir, la Coordinación del Área Educativa manifiesta su compromiso con una educación pública, laica, gratuita y de calidad, en donde se anunciarán metas comprobables y se informará periódicamente sobre los avances y habrá evaluaciones públicas. Para el gobierno entrante, la educación es concebida como el eje fundamental del desarrollo social; motivo por el cual, de ahora en adelante la tarea educativa debe ser una "cruzada nacional".

A continuación, se señalan algunos temas educativos de importancia, que no fueron considerados en el ANMEB y que quizá valga la pena considerarlos en el PDE 2001-2006:

- a) la importancia en la producción y utilización de la estadística como herramienta útil al sector educativo
- b) el potencial de los medios de comunicación como posibles "educadores sociales"
- c) el reconocimiento de México como un país pluriétnico
- d) el papel clave que desempeñan los directores de planteles de educación básica
- e) el papel central que ocupa el aprendizaje (más que la enseñanza) en la actividad educativa

## CONCLUSIONES

El ANMEB marca un antes y un después en la historia educativa de nuestro país y constituye un claro ejemplo de política educativa. La conexión entre políticas públicas y educación no es casual, sino bastante estrecha y debe ser analizada con mayor rigor. En este sentido, la hipótesis inicial de la tesina acerca de la posible vinculación entre educación y políticas públicas, queda confirmada.

Uno de los hallazgos más importantes al momento de aplicar políticas públicas al ámbito educativo, es que ambos campos del conocimiento (políticas públicas y educación) no pueden explicarse a la luz de una sola teoría, ni pueden planificarse y desarrollarse de manera absoluta y certera.

Se trata de procesos que abarcan un amplio espectro social y que pueden -y deben- ser interpretados y analizados desde diferentes perspectivas; más aún si consideramos que no cuentan con una definición única y de que en su práctica diaria (más que un itinerario perfectamente planeado), la experiencia, el ensayo y el error, incluso hasta la intuición, constituyen elementos imprescindibles que hacen que no domine únicamente el razonamiento, sino un proceso dialéctico entre el deber ser y la realidad.

Existen ciertos elementos imprescindibles para la instrumentación de políticas educativas que vale la pena resaltar:

- la búsqueda de consensos entre los distintos participantes
- la importancia de entornos democráticos para una mejor instrumentación (tanto en la gestión escolar como en el escenario de la política nacional)
- la participación social en el diseño y toma de decisiones
- el uso racional de los recursos
- la rendición de cuentas
- la evaluación continua de los programas

Quizá, pueda parecer algo utópico para el caso de México el planteamiento teórico que se expone en este trabajo, ya que a pesar de que las condiciones políticas han cambiado respecto a 1992, aún contamos con bastantes vicios que dificultan los procesos “democráticos” de instrumentación de políticas públicas.

Sin embargo, estos estudios constituyen una buena referencia al momento de llevar a cabo políticas públicas ya que nos permiten, entre otras cosas, imaginar diferentes escenarios para distintas alternativas políticas y así tomar decisiones mejor fundamentadas. Aunque también debemos estar conscientes de que la realidad siempre superará cualquier expectativa, de ahí que no debamos esperar la perfección en cuanto a las políticas públicas, sino buscar su continua perfectibilidad.

Al preguntarnos en sentido estricto por qué no se pudieron alcanzar las expectativas del ANMEB, podemos deducir que, viéndolo desde el análisis de políticas públicas, quizá las autoridades no analizaron la *factibilidad* (de acuerdo con Majone) que tenía el ANMEB en aquel momento para poder instrumentarse; ni tampoco consideraron el *incrementalismo* propuesto por Lindblom, como una manera viable en el diseño de políticas públicas. Otros problemas, desde mi punto de vista, fueron:

- no efectuaron un análisis entre los recursos necesarios y los disponibles para lograr sus objetivos
- no le dieron la suficiente importancia que requería la reforma integral del magisterio, para que los docentes pudieran contribuir directa y eficazmente en el mejoramiento de la calidad educativa
- no se pudo contar con un apoyo real por parte del SNTE que afrontara una postura crítica y aportara propuestas pedagógicas

Tal vez el ANMEB sea una política educativa de tipo centralista controlada desde la cúpula gubernamental e instrumentada de acuerdo al *Diseño Prospectivo*, en donde el autoritarismo político no permitió compartir la responsabilidad en la toma de decisiones por parte de los estados que integran la federación; incluso, podría tratarse de una *política distributiva* por no haberse proyectado a largo plazo.

Sin embargo, debemos mencionar también los logros del ANMEB ya que no todo puede ser negativo. En primer lugar, se puede decir que colocó a la educación en el centro del interés social y gubernamental. Gracias a éste, se reconsideraron temas fundamentales, que si bien eran conocidos con anterioridad, el ANMEB los analiza y trata de darles solución; así mismo, transfirió a los estados la operación y la administración del nivel básico. Independientemente de los resultados alcanzados, el hecho de que diferentes actores involucrados en el ámbito educativo reflexionaran al respecto y elaboraran un documento a nivel nacional, muestra un avance significativo, que derivó un año después en la modificación a la Ley General de Educación.

En sí mismo, el ANMEB constituye un análisis de políticas públicas de acuerdo con la ruta expuesta al final del primer capítulo, ya que, en aquel momento el gobierno federal consideró insatisfactorio el status quo de la educación básica y decidió actuar involucrando a los principales actores educativos. Definió que el problema era la escasa calidad educativa y la excesiva centralización del sistema; buscó alternativas en las que destacan tres estrategias (expuestas en el tercer capítulo). Sin embargo, la principal falla del ANMEB consiste en el diseño e instrumentación de la política, en no haber podido llevar a cabo satisfactoriamente los objetivos propuestos, y en no evaluar sistemáticamente su impacto, ni considerar posteriormente, si era necesario volver a intervenir.

Considero entonces, que el ANMEB constituye una primera etapa de "declaración de intenciones". Esta etapa fue necesaria y constituye un logro político, sin embargo, es importante analizar las posibles aportaciones (y modificaciones) que

el ANMEB puede hacer después de 9 años de haberse suscrito; aquí es donde podría empezar una segunda etapa de "ajustes al margen".

Tal vez es necesario redefinir los criterios esenciales como calidad y descentralización. ¿Descentralización para qué? ¿Para fomentar una mayor participación presupuestal en los estados, a fin de que puedan innovar e investigar? Igualmente se puede otorgar una mayor atención a los requerimientos del preescolar y secundaria; a la necesidad de establecer una normativa nacional para educación básica; a las aportaciones que los medios masivos de comunicación pueden brindar a la tarea educativa; al concepto de educación intercultural o a la necesidad de una real participación social en la gestión escolar, entre otras cuestiones.

En esta tesina no sólo se criticaron los puntos débiles del acuerdo, sino que uno de los intereses principales fue ofrecer propuestas de instrumentación alternas, aunque, sin imponer una solución definitiva a un problema tan complejo. En este sentido, sería recomendable que las políticas educativas se diseñen, instrumenten y evalúen a través del análisis de políticas públicas.

Para finalizar, uno de los futuros ideales para la educación pública en México, desde mi punto de vista, es que los educandos (independientemente de su condición económica y social) accedan a instituciones públicas porque éstas imparten una educación a la altura de las circunstancias y necesidades nacionales, y no por motivos de pobreza como sucede generalmente

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando *et al.* *El estudio de las políticas públicas.* Porrúa, México, 1996.
- \_\_\_\_\_ *et al.* *La hechura de las políticas públicas.* Porrúa, México, 1996.
- \_\_\_\_\_ *et al.* *La implementación de las políticas.* Porrúa, México, 1996.
- BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas.* CIDE-Porrúa, México, 1998.
- BLAUG, Mark. *Economía de la educación.* Tecnos, Madrid, 1972.
- BOBIO, N. y N. MATTEUCCI. *Diccionario de política.* Siglo XXI, 4ª ed., México, 1986.
- CALVO PONTÓN, Beatriz. "Política educativa y el proyecto de modernización de la educación básica de México". En *Pedagogía*, UPN, 3ª época, vol. 10, no. 4, México, 1995, pp. 64-73.
- Centro de Estudios Educativos. *Comentarios del CEE al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Sus propósitos, sus retos y agenda para su instrumentación.* CEE, México, 1992, pp. 1-20.
- Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición. *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006.* México, 2000.
- CHARLOT, Bernard. "El enfoque cualitativo en las políticas educativas". En *Perfiles Educativos*, CISE no. 63, México, 1994, pp. 72-76.
- Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Educación.* 13 de julio de 1993.
- EASTON, David. *Esquema para el análisis político.* Amorrortu editores, Argentina, 1999.
- FISHER, Stanley, Rudiger DORNBUSCH y Richard SCHMALENSEE. *Economía.* Mc Graw-Hill, 2ª ed., México, 1993.
- HALL, H. Richard. *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados.* Prentice Hall, 6ª ed., México, 1996.
- JOUEN, Elie. "The Consequences of Economic Globalisation for Education Policies". En *International of Education*, no. 3, 1998, pp. 2-3.
- KLIKSBERG, Bernardo *et al.* *El rediseño del Estado: Una perspectiva internacional.* INAP-FCE, México, 1996.

- LATAPÍ, Pablo. *Educación y escuela III*. SEP-Nueva Imagen, México, 1992.
- \_\_\_\_\_. *et al. Un siglo de educación en México*. Tomos I y II, CONACULTA-FCE, México, 1998.
- \_\_\_\_\_. y Manuel ULLOA HERRERO. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. FCE-CESU-UNAM, Sección de Obras de Educación y Pedagogía, México, 2000.
- NACHT, Michael. *Public Management, Does it Exist?, How Do you Do it?* Harvard University, documento sin publicar, pp. 1-10.
- Observatorio Ciudadano de la Educación. Comunicado No. 7, "¿Avanza la descentralización educativa?" En *La Jornada*, México, 23 de abril de 1999.
- \_\_\_\_\_. Comunicado No. 10, "La renovación de los libros de texto". En *La Jornada*, México, 11 de junio de 1999.
- \_\_\_\_\_. Comunicado No. 15, "La educación secundaria inequitativa e ineficiente". En *La Jornada*, México, 27 de agosto de 1999.
- ORNELAS, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. CIDE-Nacional Financiera- FCE, México, 1998.
- SCHMELKES, Sylvia y Víctor Manuel VELÁZQUEZ. *La evaluación de centros escolares y El sistema de evaluación del programa de Carrera Magisterial. Principales aciertos y dificultades*. SEP, Cuaderno de Lecturas 4, Evaluación Educativa, México, 1996.
- \_\_\_\_\_. "La calidad educativa en un contexto de descentralización". SNTE, México, 1997, pp. 1-10.
- Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. SEP, México, 1992.
- VILAR, Mireia. *La ruta de las políticas públicas*. Documento sin publicar.