

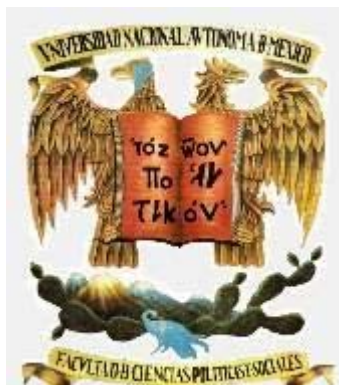


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

***LA ATENCIÓN A NIÑOS CON DEBILIDAD VISUAL EN  
LA EDUCACIÓN BÁSICA PÚBLICA EN MÉXICO  
EL CASO DEL PROGRAMA “VER BIEN PARA APRENDER  
MEJOR” (1998-2005)***

***T E S I N A***



***QUE PARA OPTAR EL GRADO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
P R E S E N T A***

***ALFREDO FLORES BARRÓN***

**ASESOR: MTRA. RINA AGUILERA HINTELHOLHER**

***Ciudad Universitaria, 2006***



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## DEDICATORIA

**A Rosalinda Barrón y Jaime Flores  
mis padres, mis mentores,  
mis refugios... mis *imprescindibles*.**

**Por su amor, su inmenso e incansable amor  
y por ese coraje diario que han tenido para vivir  
mirando de frente y que han sabido inyectarle a su hijos,  
para encontrar un futuro mejor.**

## AGRADECIMIENTOS

Si alguien es el principal beneficiado y cubre una deuda conmigo con el presente trabajo soy yo mismo, porque la posposición de esta tarea fue larga e injustificable, aunque ello también le otorga a su culminación, un sabor parecido a la perseverancia.

Pero si la deuda más grande era la mía, la posibilidad de realizar el presente trabajo se debe más que a mí, a un importante grupo de personas a quienes, por lo menos, debo un agradecimiento sincero. Es injusto dejar de mencionar a alguien y tal vez no logre acordarme de todos, pero más ingrato sería no intentar mencionar a los que han hecho posible este trabajo con su ayuda, apoyo o motivación.

Primero que a nadie reitero mi agradecimiento y dedicatoria a mis Padres, quienes me han dado ejemplos de vida y un impulso permanente, quienes además de educación, me han regalado un amor incondicional y su apoyo a prueba de adversidades, pero también, lleno de alegrías y satisfacciones. Son además miembros de honor de esa estirpe que Bertolt Brecht llama *imprescindibles*, porque luchan todos y cada uno de sus días y toda su intensa existencia. Gracias por hacerme sentir tan especial como persona y tan orgulloso por ser hijo suyo. Ojalá pueda correspondérselos, aunque sea un poquito.

A Ary y Yuri les agradezco por el apoyo "tras bambalinas", ese que suele no verse, pero que pesa mucho, que es mucho; por el tiempo robado y las horas sacrificadas; por su generosidad en las adversidades, esas que ustedes siempre vencen antes que yo, pero en las que me ayudan siempre a mí. Gracias por la motivación de Ariadna siempre mi estrella favorita.

Gracias a la maestra Rina Aguilera por su asesoría disciplinada, su permanente ayuda y por la impresionante experiencia de regresarme, en más de una forma, a mi Universidad. Gracias al Dr. Ricardo Uvalle por sus comentarios, sus clases y por su sencilla pero eficaz capacidad de clarificarnos lo que no es fácil encontrar perdidos a media investigación.

Gracias al Profesor Ciro Adolfo Suárez por la oportunidad para realizar esta investigación y por la oportunidad de desarrollarme profesionalmente en sus encargos. Al Lic. Jorge Olín por sus comentarios, disposición y material prestados. Un agradecimiento especial para Jorge Vargas, por su impulso obsesivo a la titulación, por el apoyo y comentarios a este trabajo y porque, aunque como jefe es insufrible, como amigo es demasiado fácil tenerle aprecio sincero.

Gracias a mis amigos y compañeros, Gregorio, Oscar, Paty Ruiz y Carmen Hernández, por su tiempo, por compartir información, proyectos y largas discusiones, que son cantera insustituible de esta investigación. Gracias por intercambiar sus fobias y puntos de vista. Ojalá podamos compartirlas más en el futuro.

Antes de que se me escapen más nombres, no puedo dejar de mencionar a una persona que a su manera y hace tiempo, también hizo posible esta tarea con su presencia y hoy, con su recuerdo; alguien que en ocasiones suele esconderse, pero que está muy presente; un antepasado mío, que tal vez sea mi inevitable futuro; a donde quiera que estés y nos veas, gracias también para ti, querido Abuelo: Bob Barrón.

## INDICE

<i>Apartado</i>	<i>página</i>
<b>PROEMIO</b>	<b>1</b>
<b>1. CONCEPTO Y OBJETO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>1</b>
a) Concepto	1
b) Objeto de las políticas públicas	2
c) El contexto de las políticas públicas	3
d) Los componentes de las políticas públicas	5
e) El proceso de las políticas	7
f) Políticas públicas y Administración Pública	12
<b>2. EL ORIGEN DE LA ATENCIÓN A LAS DEBILIDADES VISUALES EN ESCUELAS PÚBLICAS</b>	<b>15</b>
a) El problema público	15
b) Delimitación del problema	18
c) La agenda de gobierno	21
<b>3. EL PROGRAMA VER BIEN PARA APRENDER MEJOR</b>	<b>24</b>
a) Diseño	24
b) Implementación	33
c) Evaluación	41
<b>4. PROPUESTAS</b>	<b>47</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>51</b>

## PROEMIO

El redimensionamiento de lo público como un espacio no privilegiado del Estado, ni de las acciones del gobierno, sino incluyente de la sociedad y como el eje articulador de los vínculos de la sociedad con algunas de sus autoridades, ha sido de suma importancia y revitalización para la solución de los problemas sociales y para el desarrollo de las comunidades políticas en el mundo contemporáneo.

Ante demandas crecientes y complejas en sociedades diferenciadas, en escenarios interdependientes y globalizados en el plano internacional y con gobiernos limitados en recursos en la escala nacional de las sociedades, la redefinición de los problemas y espacios públicos ha sido una ventaja para resolver lo que afecta al interés más importante o general de las comunidades políticas.

Para la Administración Pública, también ha sido importante el rescate de este espacio, pues ha coadyuvado en su ejercicio a restituirle su sentido público, como una mejor forma de relación entre sociedad y gobierno y una nueva forma de comprender los fenómenos publiadministrativos.

Por ello, estudiar y mostrar las acciones de gobierno enmarcadas en políticas públicas es valioso e importante para el ejercicio gubernamental, porque se analiza y muestra un método de gobierno que redefine lo público para atender problemas de interés general, de cara, a la luz y con la participación de la sociedad y con los medios más racionales posibles, pero también, con los que verdaderamente están a su alcance y posibilidad.

Analizar y revisar las acciones de los gobiernos, sus programas o sus objetivos enmarcados en las políticas públicas, es mirar la forma en que los gobiernos dimensionan su gestión pública y acercan al ciudadano con sus autoridades, es mirar como grupos de la sociedad organizada y su gobierno, enfrentan y solucionan sus problemas, enfrentando su relación, sus intereses variados y diversos, sus limitaciones y conflictos, pero eficientando sus capacidades y anteponiendo sus intereses particulares al interés colectivo.

Por ello, este trabajo analiza un programa de gobierno que ha incluido la participación permanente de grupos organizados de la sociedad, no solo para buscar su legitimidad o cumplir un mandato legal, sino fundamentalmente, para buscar una

integral y corresponsable atención de un problema público, en el marco del sistema educativo mexicano: el problema de las debilidades visuales en escolares de educación básica.

Para fines de esta exposición la investigación se divide en los siguientes apartados:

En el primer apartado se define el concepto y objeto de las políticas públicas, tanto para comprender los referentes y componentes que en ellas se desarrollan, como para entender la relación del Estado y gobierno con la sociedad, como un contexto obligado en las políticas públicas y en su relación con la Administración Pública.

En el segundo apartado se aborda el origen del programa de atención a debilidades visuales, tanto en una referencia histórica, como en la muestra de un ejemplo de la problematización de un asunto público, lo cual es distinto de un problema social. Un problema público se define por las situaciones sociales que presenta, pero sobre todo, por la capacidad que tienen gobierno y sociedad para vincularlo al interés general y a la agenda gubernamental, y aún más, por la capacidad que tenga el gobierno en consenso con grupos organizados de la sociedad, de definir e imaginar su solución viable y conjunta.

En el tercer apartado se analiza con mayor especificidad el Programa “Ver bien para aprender mejor”, que busca atender las debilidades visuales de los estudiantes de educación básica en escuelas públicas, en sus fases de diseño, implementación y evaluación, que son las fases básicas de las políticas públicas, subrayando algunas deficiencias y pendientes del Programa.

En el cuarto apartado se elaboran las propuestas que pueden apoyar al Programa en sus áreas de oportunidad, que son parte de sus retos en el futuro inmediato y que considero se pueden llevar a cabo factiblemente. Por último, preciso diez conclusiones de la investigación.

Adicionalmente, quiero decir que siendo alguna vez participe del Programa, su estudio de caso me convence de sus éxitos y me ayuda a analizar cabalmente sus limitaciones y fallas, y libre de fobias y filias, lo observo enmarcado en una política pública cuyo esfuerzo, bien vale la pena conocer y coadyuvar.



## APARTADO 1. CONCEPTO Y OBJETO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### a) Concepto

Sabiendo que el concepto de políticas públicas no tiene una única dimensión, ni existe una sola visión de él, para fines de este trabajo y para utilidad de mejor comprender el estudio de caso, que más adelante se aborda, utilizaré la siguiente conceptualización:

A manera de una definición: *“Las políticas públicas son cursos de acción relativos a un objetivo público. Ellos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad y del sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales”*<sup>1</sup>.

En tal sentido, al aludir a las políticas públicas, me refiero con base a algunos autores especializados a *“decisiones y acciones de gobierno que incorporan, ya sea la opinión, la participación, la corresponsabilidad o el dinero de los privados”*<sup>2</sup> y que buscan *racionalizar* y *eficientar* estas acciones, para solucionar problemas colectivos.

Y lo importante entonces de las políticas públicas, como lo aprecia Ricardo Uvalle Berrones y con quien estoy de acuerdo, es cómo aprovechar sus ventajas como método de gobierno, lo cual implica entre otras cosas, *“reconocer cómo se transforman las políticas, de valores definidos en acciones específicas, sin excluir o marginar a los ciudadanos”*<sup>3</sup>. Es decir, cómo algunas acciones de gobierno integran abiertamente la participación y consenso de los ciudadanos.

Observadas y conceptualizadas de esta forma, las políticas públicas están inscritas en la gestión pública que, *“articula los procesos, las operaciones y las estrategias para dar cabida al ejercicio del gobierno en un aspecto clave: los ciudadanos también son corresponsables en el desarrollo de la acción pública”*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Lahera, Eugenio. “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas” en **Revista del CLAD No. 16** p. 11 (el subrayado es mío).

<sup>2</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **El Estudio de las Políticas Públicas**. México. 2003. p. 36.

<sup>3</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública**. México. 2005. p.137.

<sup>4</sup> *Ibidem*. p 137.

La gestión pública es aquí entendida como: el conjunto de recursos, tecnologías, estrategias y actividades que se combinan para dar cuerpo a las decisiones y acciones de gobierno, y es concebida como *modus operandi* de las políticas públicas, al acercar a los ciudadanos con las autoridades legales y legítimas en las fases de las políticas: gestación, elaboración, implementación y evaluación.<sup>5</sup>

Vale la pena insistir en que las políticas públicas no pueden ser sólo una decisión, son y deben ser una acción, o más precisamente, un conjunto de acciones, con un doble significado: conjunto de acciones deliberadamente diseñado o escogido, consensuado y también: grupo de acciones efectivamente seguido, realmente llevado a cabo.<sup>6</sup>

Las políticas públicas, son una secuencia de decisiones vinculadas y articuladas a resultados (tanto los esperados, como los no esperados), que conjugan operaciones, acciones y actividades, todas ellas encaminadas al tratamiento de problemas puntuales y específicos, pero que requieren la intervención pública.<sup>7</sup>

#### **b) Objeto de las políticas públicas**

El objeto de las políticas públicas es convertirse en estrategias y método de gobierno que coordinen esfuerzos, iniciativas y recursos entre éste y los ciudadanos, que permitan que la acción de gobierno sea compatible con la participación ciudadana, para conseguir la eficacia pública. Lo cual lleva a establecer que el gobierno por políticas públicas es portador de una eficacia estratégica.<sup>8</sup>

Lo que persiguen las políticas públicas es “un acoplamiento de lo deseable y lo posible en la solución de problemas públicos, que puedan ser tratados conjuntamente entre gobierno y sociedad, conociendo, buscando y consensando racionalmente, lo que en realidad pueden remediar, modificar y/o resolver.”<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibidem*. p. 139.

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva Luis F. **La hechura de las Políticas**. México. 1993. p. 25.

<sup>7</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. “Las Políticas Públicas: un testimonio de gobierno ilustrado y democrático” en **Revista IAPEM No. 35**. p. 49.

<sup>8</sup> *Ibidem* p. 47.

<sup>9</sup> Aguilar Villanueva Luis. **La hechura de las Políticas** .... p. 70.

Un objeto que se dice fácil, pero que implica cuestiones de gran complejidad tales como <sup>10</sup>:

- Que la autoridad y los ciudadanos participen en la atención y solución de problemas comunes.
- Que el gobierno no sea la única entidad que se ocupe del espacio público.
- Que se democratice el análisis y la definición de los asuntos públicos.
- Dar paso a los gobiernos de los ciudadanos, donde éstos participen e intervengan en la solución de sus propios problemas.
- Instituir el principio de corresponsabilidad en el cual la autoridad y los ciudadanos son imprescindibles.

Por esta complejidad, **considero que como método de acercamiento a la conceptualización y al objeto de las políticas públicas**, se puedan también analizarlas, acercándonos a los alrededores, al interior y al movimiento de las políticas públicas; es decir, propongo ensayar la comprensión también, analizando *el contexto* en el que las políticas públicas se desarrollan, respecto de la relación Estado-sociedad; **los componentes** básicos del concepto y el **proceso** que siguen.

### **c) El contexto de las políticas públicas:**

Las políticas públicas son acciones y decisiones de gobierno pero para que sean auténticas y eficaces, en el contexto en el que se desarrollen, las autoridades gubernamentales no puede monopolizar lo público, ni vincularse a su sociedad entendiendo a ésta como masa, como pueblo, como clase, como sectores corporativizados, pues ello pre-interpretaría negativa y parcialmente los problemas y las soluciones. Requiere más bien, una relación de autoridades y sociedad más libertaria y diferenciada, una relación de gobierno que tenga una gestión que se sustente en la singularidad de los problemas, con una perspectiva del efecto multiplicador del bienestar social y que fomente la corresponsabilidad ciudadana, para el acopio, ejercicio, distribución y asignación de los recursos disponibles. <sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. “ Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de las sociedad contemporánea” en **Revista Venezolana de Gerencia** . Universidad de Zulia. Maracaibo. Venezuela. Abril-junio 2001. p. p. 299-316.

<sup>11</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **El Estudio de las Políticas Públicas...** p. 29-34.

Tanto Luis F. Aguilar como Juan Carlos León, establecen que para gobernar por políticas públicas se requiere de un Estado constitucional que reconozca plenamente los derechos de los ciudadanos, que interactúe con ciudadanos que organizados, puedan y deban contribuir con las acciones de gobierno y sobre todo, en la definición de problemas públicos.

Para que las políticas públicas puedan existir y sobre todo desarrollarse con éxito, se requieren de gobernantes elegidos democráticamente, marcos constitucionales y un trato no desigual para los ciudadanos, quienes tienen problemas diferentes a resolverse, con múltiples formas y medios, pero que afectan e impactan el bienestar público. “La pluralidad en las políticas públicas, significa que cada problema público tiene su propio medio de respuesta, esto es su propia política pública, con lo cual la suma de lo específico -problema público con su respectiva política- integra la complejidad organizada que enfrentan las autoridades y los grupos ciudadanos para encontrar las soluciones que mejor respondan cada uno de ellos.”<sup>12</sup>

“En nuestras sociedades más plurales, más complejas e interrelacionadas por la globalización, la diferencia, o mejor dicho el reconocimiento de la diferenciación social, se vuelve una riqueza social, desde donde el ciudadano debe entender y respetar la ley como fortaleza de su libertad; este es el contexto en el que las políticas públicas constituyen una alternativa de corresponsabilidad social inclusiva entre gobierno y sociedad, al socializar y publicitar la toma de decisiones, que afectan al interés general y erradicar la unilateralidad”<sup>13</sup> como forma de gobierno.

Otro de los contextos importantes que debemos mencionar cuando aludimos a las políticas públicas en la actualidad, y a diferencia de cuando nació su conceptualización, alrededor de los años cincuenta del siglo XX, es que mientras en aquella posguerra, las políticas eran puestas en marcha por un Estado interventor o de bienestar, hoy asistimos a una realidad política-histórica del Estado más limitado, con gobiernos con más conciencia de que “cada una de sus decisiones (sean malas, buenas o regulares), consumen y agotan recursos. Cada decisión cuesta. Ello ha hecho que aprendamos y que exijamos a la vez, *el arte de la elección racional en la política y en las*

---

<sup>12</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública**...p. 139.

<sup>13</sup> León y Ramírez, Juan Carlos. **La construcción de espacios públicos en la Democracia**. México. 2004. p. 132.

*políticas.*<sup>14</sup> Pues los gobiernos tienen que elegir *racionalmente*, bajo un buen número de restricciones, la mejor opción para atender los asuntos públicos.

#### **d) Los Componentes de las Políticas Públicas**

##### ➤ **La racionalidad en la acción del Gobierno**

Otra forma de aproximarnos a comprender el concepto de políticas públicas, es acercarnos a algunos de sus componentes; uno de ellos es el de la racionalidad, pues es una palabra clave cuando se estudia a las políticas, ya que éstas se caracterizan por ser el esfuerzo *conciente, intencionado, organizado y articulado* del gobierno.<sup>15</sup>

La racionalidad significa en las políticas públicas la capacidad para analizar el problema e intentar conciliar la necesidad insatisfecha con una solución viable y factible, esta racionalidad aparece tanto en los esfuerzos correctores, como en el control y seguimiento del impacto social de las políticas públicas y de sus rendimientos.<sup>16</sup>

##### ➤ **Lo público de las políticas**

Cuando los especialistas conceptualizan a las políticas públicas, sin duda se refieren a dos términos importantes de las ciencias sociales y políticas, pero además, a dos términos que se relacionan permanentemente y a diferentes escalas. Dice Ricardo Uvalle que “la política y lo público, se asocian a formas de comunicación que se diversifican en la medida que los actores sociales incrementan su participación o interlocución en la conducción de las instituciones sociales y en las arenas del poder.”<sup>17</sup>

Si la política aquí es entendida, como ya se mencionó, como acción de gobierno, o más precisamente como curso de acción colectiva<sup>18</sup>, tomada por diferentes actores preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas; el carácter público de la política en este concepto, se da por la amplitud de la comunicación que se tenga de las decisiones de poder y de gobierno. “La política y lo público son piezas clave, que se articulan para dar curso a sistemas de interacción que alimentan, tanto a las fuerzas como a las

---

<sup>14</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **El Estudio de las Políticas Públicas...** p. 17.

<sup>15</sup> Méndez, José Luis. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas” en **Foro Internacional No. 131**. Revista de El Colegio de México, vol 33. No. 1. 1993. p. 115.

<sup>16</sup> *Ibidem*. p. 136

<sup>17</sup> Uvalle Berrones, Ricardo (prólogo) en Juan Carlos León y Ramírez, *op. cit.* p. 32.

<sup>18</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **La hechura de las Políticas Públicas ...** p 26.

organizaciones que movilizan los recursos de una sociedad hacia los espacios que son nodos de poder y/o de interés general.”<sup>19</sup>

”La política se vuelve medio de realización pública y lo público es camino para que se haga política abierta, atendiendo pluralidad y diversidad democrática, las cuales, bien pueden garantizar la gobernabilidad de una sociedad.”<sup>20</sup>

Pero lo más relevante considero en todo caso, es que la definición o redefinición del ámbito público, como componente de las políticas, es lo que dota de una diferencia cualitativa a la acción de gobierno por estos medios. “El ámbito de lo público, por obviedad rebasa la restricción individual (sin serle contraria) y en una acepción, concierne a lo accesible y disponible sin excepción de los individuos de una asociación política”<sup>21</sup>, entendida como comunidad organizada; es el ámbito que se reinterpreta como el espacio de interés y utilidad para todos los individuos de una comunidad.

Dice Luis Aguilar Villanueva que “el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en que los ciudadanos individuales (representados o solos) hacen política y hacen las políticas, definen normas generales y sobre todo, articulan sus problemas y cuando menos, perfilan esquemas de solución.”<sup>22</sup> Lo público tiene que ver con necesidades, intereses, proyectos de alcance general, pero difiere de lo nacional, porque lo público es general pero diferenciado, interdependiente y heterogéneo, como lo son las sociedades contemporáneas.<sup>23</sup>

Pero el ámbito público también tiene otra acepción, se refiere a lo claro, lo que se hace a la luz, lo que no es secreto, el ámbito público se articula con, acuerdos, argumentaciones, transacciones claras y abiertas; que puedan entenderse y evaluarse, que se financian claramente, que involucran recursos de la sociedad, de los privados, de otras fuentes y que devienen en públicos; es decir, el ámbito público es racional y rinde cuentas, es de dominio de todos, de los interesados y no interesados, participantes o no de una decisión o acción.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Uvalle Berrones, Ricardo (prólogo) en Juan Carlos León y Ramírez, *op. cit.* p. 32.

<sup>20</sup> *Ibidem.* p. 33.

<sup>21</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **El Estudio de las Políticas Públicas...** p. 28.

<sup>22</sup> *Ibidem* p. 28.

<sup>23</sup> *Ibidem* p. 29.

<sup>24</sup> *Ibidem.* p. 35.

Por último, es importante resaltar que “a diferencia del intervencionismo de Estado, donde lo público se asimilaba con él, en el tiempo contemporáneo, lo público es un espacio que se nutre con las energías que surgen en las calles, los foros, las plazas y las aportaciones civiles, como movimientos ciudadanos, atención a discapacitados, protección a los derechos humanos, combate a la exclusión, igualdad de género, programas altruistas, fomento a la cultura, programas para la tercera edad ”<sup>25</sup>, por mencionar unos ejemplos.

#### **e) El proceso de las políticas**

En la elaboración de políticas públicas se ubican de manera común, por lo menos un proceso en tres etapas: **Diseño, Implementación y Evaluación**. Y en este proceso se *analizan los elementos básicos* que deben contener las políticas públicas: **el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos, la ejecución y la evaluación**. Lo cual nos lleva a una definición de política pública como *proceso entendida como: “La ejecución de un paquete de acciones estratégicas relacionadas y corresponsables entre el gobierno y algunos particulares, utilizando como incentivos varios recursos, siguiendo un cierto orden establecido por una estrategia de acción, a fin de cumplir ciertos objetivos generales, fijados por el gobierno y consensuados con grupos de la sociedad, en donde gracias a un diagnóstico, la estrategia y objetivos enunciados se asocian a la resolución de un problema público.”*<sup>26</sup>

Resulta obvio pero necesario, afirmar que en esta división, como la mayoría de las etapas teorizadas, no puede ser utilizada con criterios de compartimentos inamovibles o de una temporalidad estricta y lineal. Al contrario, estos procesos y etapas interactúan y se retroalimentan para modificarse frecuentemente y volverse interactivos.

##### **➤ Diseño**

El diseño o formulación de la política pública se entiende, tanto como el enunciado, como el conjunto secuencial de acciones de lo que debe hacerse para solucionar o atender un problema público. Este proceso involucra los rubros de definición del problema y su incorporación a la agenda de gobierno. No todo problema social por el hecho de serlo, se eleva a la categoría de

---

<sup>25</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública**...p. 155.

<sup>26</sup> Méndez, José Luis. *op. cit.* p. p. 122-123.

problema público. Para que lo sea realmente, tiene que ocupar un lugar relevante en la sociedad, en el régimen político y sobre todo, en los espacios importantes de decisión del gobierno. También debe precisarse, que la definición de y formulación de la política, tienen que ver con cuestiones de carácter técnico que intervienen en la definición de un problema. Lo que implica que los flujos de información y su argumentación<sup>27</sup>, son elementos que juegan un papel importante en la definición y formulación de un problema. Pues “los problemas de las políticas no emergen directamente de las situaciones, requieren interpretación y definición. Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas.”<sup>28</sup>

Muy importante también, es saber que definir una situación como un problema de políticas, significa aceptar que tiene solución y delimitar sus resoluciones posibles. Se presume no sólo que se debe y se puede hacer algo, sino que la posible solución está en el marco de la competencia de las autoridades legítimas de gobierno. Ello además se facilita si la definición del problema es políticamente creíble y aceptable, lo cual gana acceso a la agenda de gobierno. Ello también nos remite a una metodología muy especial. “Aunque normalmente podemos pensar que los problemas son los que generan soluciones, en un sentido real, en el proceso de las políticas públicas, **las soluciones también hacen posibles los problemas**, pues una situación que no tiene solución concebible, no es un problema, sino un hecho lamentable.”<sup>29</sup>

### ➤ Implementación

La implementación de las políticas públicas es su terrenalización o digamos desacralización, pues en esta etapa, la política deja el cielo de los proyectos y deseos y es cuando toca el mundo real y se desata un subproceso secuencial de causas y efectos. “La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, *diseñar, llevar a cabo y concatenar, lo cual*, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales que

---

<sup>27</sup> Pues como dice Giandomenico Majone la política pública está hecha de palabras, en forma escrita u oral y en tal sentido, la argumentación es esencial y lo es, en todo el proceso de formulación de las políticas públicas. Majone, Giandomenico. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas**. México, 2005. p. 35.

<sup>28</sup> Elder, Charles D. y Cobb W. Roger, en Aguilar Villanueva Luis F. **Problemas públicos y agenda de Gobierno**. México. 2003. p. 91.

<sup>29</sup> *Ibidem*. p. p. 94-95.



diagnosticó la política, se considera que tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido.”<sup>30</sup>

La implementación es el espacio intermedio entre “el extremo de un concepto de política entendida como declaración de intenciones y el extremo del otro concepto de política entendida como declaración de resultados.”<sup>31</sup> Y lo importante que hay que destacar, es que debe reivindicarse, este espacio intermedio como un actuar, “como conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables.”<sup>32</sup> Porque puede ser fácil pensar que una vez definido el problema y las soluciones, una vez que se diseñó una política pública, sólo se espere que lo siguiente sea dejar al aparato burocrático actuar y ejecutar la política, lo cual no hace más que llevarla a su fracaso.

La implementación consiste en la capacidad de elaborar eslabones, de ensamblar numerosos y diversos elementos de un programa que se encuentran en diferentes partes, que pueden ser independientes entre sí, lo cual modificará siempre lo esperado; es más, todas las políticas, introducen procesos causales en la sociedad, que no siempre pueden desarrollarse en la dirección y con la eficacia esperada, desatando en cambio otros nexos de causa-efecto que generan nuevos e inesperados problemas.<sup>33</sup>

En consecuencia, hay un doble sentido de implementación. “En una primera definición, es el proceso de convertir un mero enunciado (legislación, plan, programa de gobierno), en un curso de acción efectivo, y por otro lado, es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo en realidad efectiva; es decir es el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (concreto), y también es el tránsito de lo probable (el objetivo) a lo efectuado (el hecho).”<sup>34</sup>

Entendida así esta etapa, es importante resaltar que estrictamente no se puede completar el diseño de una política si no se piensa o se concreta en el diseño de su implementación. Pues como señala Luis Aguilar Villanueva, “para que una política sea una realidad concreta y no una inteligente idea, no basta la definición de condiciones iniciales, debe incluirse el proceso de acción que les de cuerpo, continuidad y que remata en el efecto terminal buscado.”<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las Políticas*.... p 45. (las cursivas son mías).

<sup>31</sup> *Ibidem* p. 44.

<sup>32</sup> *Ibidem*. p. 44.

<sup>33</sup> *Ibidem*. p. p. 57- 62.

<sup>34</sup> *Ibidem*. p. 48.

<sup>35</sup> *Ibidem*. p. 58.

Por otro lado, es muy importante destacar que la etapa de implementación, no sólo es un punto clave para el éxito de las políticas públicas, sino para el análisis y campos de acción de las políticas públicas como estudio, pues al descubrir la importancia de esta etapa, al revelarse la necesidad de tomar en cuenta actores, arenas, complejidades, oposiciones, resistencias, nuevos problemas y juegos de intereses una vez que se ejecuta lo que se diseñó; implícitamente se rompe una falsa dicotomía entre política y administración. Pues si alguna vez erróneamente se entendió que los políticos decidían y los administradores y/o servidores públicos ejecutaban, la importancia y dimensión reales de la etapa de implementación (y en general las políticas públicas), han roto ese falso dilema. Pues la implementación o instrumentación no debe estar separada de la formulación, ya que no tiene sentido tener buenas ideas si no pueden realizarse. La implementación, si bien es cierto conlleva cuestiones técnicas, posee problemas y dificultades de otra índole y no debe suceder como una etapa independiente del diseño.<sup>36</sup>

En resumen, esta perspectiva sirve para valorar en su justa dimensión la relación entre los objetivos políticos y administrativos; para realizar una ponderación de los medios factibles para obtener determinados fines, para someter a estudio la competencia y juegos o luchas que se desencadenan entre los diferentes actores, participantes y beneficiarios por asegurarse recursos, beneficios y también, para situar la importancia que tiene el incremento de la capacidad gerencial del gobierno.

Por último, es muy importante destacar que en la implementación de la política suelen ser vitales las relaciones intergubernamentales y la acción y cultura de las organizaciones, dependencias o entidades que las desarrollan. Conocer a las organizaciones que llevan a cabo las políticas es una gran importancia para determinar su éxito o fracaso, para conocer su capacidad de adaptabilidad y para saber si son capaces de responder a los cambios y expectativas que generan las políticas.

Dentro de un número importante de estudios y modelos me parecen muy destacables los modelos organizacionales de Richard F. Elmore, cuyos modelos son aplicados a la forma en cómo las organizaciones o redes de organizaciones implicadas en el desarrollo e implementación de una política pública responden, se adaptan y llevan a cabo los cursos de acción. Estos

---

<sup>36</sup> *Ibidem.* p. 59.

modelos, resumidamente son: 1) Administración de sistemas (basado principalmente en imperativos legales y controles administrativos jerárquicos); 2) proceso burocrático (basado en la adaptación de la política a las rutinas y autonomías de las organizaciones: 3) el de desarrollo institucional (basado en la apropiación y participación activa de los operativos del programa); y 5) el de negociación y conflicto (sustentado en la negociación de intereses y expectativas de las diversas organizaciones participantes por obtener beneficios de la política. Como todos los modelos no sustituyen a la realidad, ni existen químicamente separados, pues todas las organizaciones o redes de organizaciones participantes de una política pública, cuando implementan éstas, utilizan alguna o varias características de cada modelo, lo interesante plantea Elmore, es conocer las características dominantes y que favorecen la implementación de la política y con ello de alguna manera su éxito.<sup>37</sup>

### ➤ **Evaluación**

Si bien es cierto la evaluación suele situarse en el nivel retrospectivo y parece una etapa casi final de las políticas públicas, realmente ésta debe de ser un momento crucial de revaloración crítica, con la posibilidad de influir racionalmente en los cambios de rumbo y orientación de la política. Es decir, no debe ser una etapa ajena ni distante de la formulación e implementación y no deben limitarse sus alcances teóricos y políticos que el concepto mismo de evaluación pueda tener. Existen diferentes enfoques de evaluación de entre los que destacan los enfoques tradicionales de carácter cuantitativo, que se concentran en la consecución de los objetivos planteados desde la etapa de formulación y que se vuelven una herramienta útil cuando las políticas implican problemas un tanto homogéneos.<sup>38</sup>

En contraparte, existen problemas de mayor complejidad que exigen una evaluación cualitativa, que introduce esquemas de manipulación de variables, comparativos y que también toman en cuenta las variables normativas.<sup>39</sup>

El debate respecto de enfoques y metodologías de evaluación usadas en el análisis de políticas públicas, obviamente nos remite a los criterios y al peso específico que cada uno de ellos tiene para valorar en su justa dimensión los alcances y acciones gubernamentales. Una política puede ser evaluada en

---

<sup>37</sup> Elmore Richard. "Modelos Organizacionales" en Aguilar Villanueva, Luis F. **La implementación de las Políticas...** p. p. 185-249.

<sup>38</sup> Uribe Torres, Mario Alfredo. **Reingeniería de procesos y Políticas Públicas: Tecnologías inteligentes para la Modernización de la Administración Pública del Distrito Federal.** p. 129.

<sup>39</sup> *Ibidem.* p. 129.

función de su eficiencia, si es que muestra capacidad para transformar los recursos iniciales en resultados finales de manera racional y no onerosa. Una política es eficaz cuando logra convertir objetivos en metas tangibles; puede ser equitativa cuando actúa en situaciones de desigualdad, en fin, que pueden existir un número indeterminado de criterios, pero lo importante es clarificarlos y desagregar sus aplicaciones y resultados, así como diferenciar el resultado de los productos manifiestos de la política respecto de sus consecuencias. La evaluación sin embargo, no se limita a sus posibilidades metodológicas y solamente técnicas, también se plantean cuestiones de mayor trascendencia que aluden al hecho mismo de control gubernamental y rendición de cuentas. La evaluación de políticas lleva consigo la posibilidad de que los ciudadanos controlen el funcionamiento del gobierno y ello impacta en la necesidad de mejorar el uso de recursos y el desempeño público.<sup>40</sup>

Es además importante revalorar la *evaluación múltiple*, que toma en cuenta diferentes perspectivas y criterios de evaluación, que de forma dialógica se debaten y argumentan entre sí, para ubicar una mejor perspectiva de la política y sobre todo, para poner a público abierto las razones y los argumentos que han llevado a escoger ciertos caminos y resultados determinados de las políticas. Es este esquema los modos básicos de la evaluación deben considerar las diferencias entre evaluar los *resultados* de las políticas, evaluar los *insumos* o evaluar sus *procesos*. Cualquiera de estas perspectivas de evaluación son diferentes e implican que se lleven a cabo desde roles diferentes pero válidos, y además de que todas son aplicables a una sola política, pero diferenciados los tipos de evaluación, puede lograrse una ponderación y una evaluación diferente y pública en su más amplia expresión, pues tendrá que ser expuesta para y con grupos de la sociedad organizada.<sup>41</sup>

## **f) Políticas Públicas y Administración Pública**

La perspectiva de las políticas públicas ofrece nuevas posibilidades para el análisis y la práctica de la Administración Pública. El análisis expande el carácter público de las políticas de gobierno y ayuda a comprender mejor la naturaleza propia de cada problema. Por otro lado, “al favorecer un análisis más preciso de cada área de política pública y toda vez que una política pública, se define y evalúa en función del cumplimiento de objetivos, el enfoque

---

<sup>40</sup> *Ibidem* p. 130.

<sup>41</sup> Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas* México, 2005. p.p. 217-219.

abre las puertas a un gobierno más eficaz y eficiente. Y aunque la eficacia se ha dicho que puede ser una máscara para los intereses particulares, cuando se define de una manera abierta y vigilada, es una herramienta de defensa del interés público, ya que implica un uso cuidadoso y escrupuloso de recursos públicos.”<sup>42</sup>

Nos recuerda María del Carmen Pardo que toda política incluye en proporciones variables: una dimensión de gestión (resolver un problema, realizar un proyecto) y una dimensión política (mantener o modificar una situación o relación política dada). El análisis entonces se debe desarrollar sobre esos dos planos, a los que se considera interdependientes.<sup>43</sup>

Al establecer “los problemas y programas públicos como referencia conceptual, la orientación de las políticas públicas, propone el perfeccionamiento de técnicas analíticas y la posibilidad de elaboraciones teóricas que permitan tomar decisiones pertinentes en los ámbitos gubernamentales.”<sup>44</sup> En tal sentido, continúa recordándonos María del Carmen Pardo, “se ha dibujado un nuevo estilo de decisión y de gestión pública que ha dado origen a innovadores patrones de administración pública, menos respetuosos de los valores tradicionales y más preocupados por los valores administrativos de eficacia y eficiencia, que se caracterizan por un mayor peso de las iniciativas y autonomías sociales, en la identificación y definición de problemas, en la formulación de acciones de gobierno para atender y en las formas de poner y evaluar los resultados obtenidos.”<sup>45</sup>

Por último, las políticas públicas favorecen y benefician a la Administración Pública, como puntualmente lo señala Ricardo Uvalle:

“1) Ayuda a evitar duplicidad de funciones; 2) precisar las responsabilidades directivas y operativas; 3) comprender problemas de acuerdo con sus antecedentes, trayectoria y tipo de respuesta otorgada; 4) identificar los ámbitos de la responsabilidad institucional; 5) identificar a los actores de los problemas públicos, 6) localizar los sitios de las decisiones gubernamentales; 7) distinguir la articulación diferenciada entre toma de decisiones y cursos de

---

<sup>42</sup> Méndez, José Luis.” Introducción” (al número especial de Políticas Públicas) en la **Revista Foro Internacional. No. 131**, vol. 33 de El Colegio de México. México. 1993. p. 9.

<sup>43</sup> Pardo, María del Carmen. “La Administración Pública en México” en **Foro Internacional No. 131**, Vol.33 Revista de El Colegio de México, enero-febrero. México. 1993. p. 25.

<sup>44</sup> *Ibidem* p.27.

<sup>45</sup> *Ibidem*. p. 27.

acción del gobierno; 8) generar información factual y precisa para el abordaje de los problemas; 9) a distinguir las etapas de predecisión y postdecisión; 10) determinar la cuantificación de los recursos fiscales para canalizarlos a problemas específicos, y 11) precisar que las acciones son parte de una economía pública no exclusivamente estatal, en la que se integran individuos privados, organizaciones sociales y empresariales y agencias o dependencias gubernamentales.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. “Las Políticas Públicas: un testimonio de gobierno ilustrado y democrático” ... p. 54.

## APARTADO 2. ORIGEN DE LA ATENCIÓN A LAS DEBILIDADES VISUALES EN ESCUELAS PÚBLICAS.

### a) El problema público

Las debilidades visuales en educandos son un problema de salud escolar y de equidad educativa, pues ellas repercuten en el aprovechamiento escolar, en la salud e integridad de los escolares y en su integración a la escuela y hasta en su sociedad.

Pero como dicen bien los analistas de políticas públicas, "los problemas que buscan resolver éstas, no emergen directamente de las situaciones, requieren una interpretación y definición"<sup>47</sup>. Definir un problema público es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Tal vez, las realidades reflejen hechos de la situación problemática, pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente de marcos de referencia. Para ciertas políticas, se requiere o apoya a su realización, un clima favorable a un particular problema, algún detonador o referente que aglutine o fusione preocupaciones. Pues en la definición y propuestas de solución de problemas, debe haber un marco referencial, un clima propicio y si no los hay, se deben utilizar inferencias, presuposiciones, argumentaciones, persuasiones y hasta imaginación para formarnos una idea de ellos.<sup>48</sup>

La sociedad mexicana, al igual que otras en el mundo o más precisamente influenciada y coparticipe de las preocupaciones del planeta, ha demandado con mayor ahínco, por lo menos desde la década de los años noventa del siglo XX, la atención de grupos vulnerables con capacidades diferentes y la atención gubernamental a la inequidad o discriminación por motivos físicos, raciales, de género, de creencias o ideologías.<sup>49</sup>

Se ha exigido de los gobiernos y del mismo marco legal de los Estados democráticos, la regulación y la creación de leyes que castiguen y que prohíban la discriminación, que busquen disminuir las desigualdades originadas por diferencias que en algún momento equivocadamente, se podrían pensar

---

<sup>47</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **Problemas Públicos y agenda de gobierno**. México. 2003. p. 91.

<sup>48</sup> *Ibidem* p. 91.

<sup>49</sup> Castillo Fernández, Dídimo y Orea Hernández, Silvia. "La integración social y laboral de personas con alguna discapacidad" en **Revista (Trimestral) Trabajo Social**. Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. México. 2001. p. 112.

tan naturales, que tendrían que ser resueltas por particulares o por privados.<sup>50</sup> Más allá del necesario marco regulatorio, se ha buscado, promover e incentivar una cultura del respeto, la tolerancia, la integración plena de capacidades y de visiones diferentes del ser humano.<sup>51</sup>

Porque “la integración representa el medio de canalización que permite a la persona con discapacidad normalizar sus experiencias en el seno de su comunidad, y debe promoverse no una integración parcial sino en un mayor sentido de la vida.”<sup>52</sup>

Las discapacidades o problemas de salud por algún tipo de debilidad física, solían pensarse antes como un asunto a resolver por particulares, a los que el gobierno en su caso, con su aparato administrativo podría atender, como uno más de los problemas de salud, pero no como una acción intencionada, tendiente a evitar segregaciones o inequidades sociales ni pensada como un asunto de integración social,<sup>53</sup> ni de tolerancia por la aceptación comunitaria de diferencias.<sup>54</sup>

Hacia finales de la década de los noventa del siglo pasado hubo una importante participación ciudadana y académica al respecto, se calcula que en el país existían ya en esa época, poco menos de 600 organizaciones independientes, algunas inclusive ya integradas a una red básica de múltiples preocupaciones, que buscaban reivindicaciones humanas e igualdad de oportunidades de las personas con capacidades diferentes.<sup>55</sup>

Ahora bien, la atención a este tipo de problemas de salud hoy se sabe son parte no sólo de una compensación necesaria a grupos con alguna desventaja, sino algo más. En el caso que nos ocupa la atención a las debilidades visuales de escolares también es una necesaria acción para buscar el aprovechamiento de la educación, es una acción encaminada a no desaprovechar un gran esfuerzo colectivo e histórico, como lo es la educación pública, la cual si no es bien aprovechada significa una mala inversión del

---

<sup>50</sup> González Navar Raúl. “Hacia una conceptualización social de la discapacidad” en **Revista (trimestral) Trabajo Social**. Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. México. 2001. p. 5.

<sup>51</sup> Muñozcano Skidmore, María Dolores “Instrumentos nacionales e internacionales para establecer la igualdad y la equidad para las personas con discapacidad, un enfoque socioeducativo” en **Revista (trimestral) Trabajo Social**. Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. México. 2001. p. 70.

<sup>52</sup> Castillo Fernández, Dídimo y Orea Hernández, Silvia. *op cit.* p. 113.

<sup>53</sup> La integración enseña no sólo a reconocer la diferencia, sino a respetar sus derechos, sus obligaciones y también, sus limitaciones. La integración debiera ser tomada como una situación natural, propia de una sociedad adulta y madura. Castillo Fernández y Orea Hernández *op. cit.* p. 113.

<sup>54</sup> *Ibidem.* p. 111.

<sup>55</sup> *Ibidem.* p. 112



capital humano y del esfuerzo social por transformarse y mejorarse con la herramienta de la educación.

La escuela en ese sentido, debe ser reflejo de una sociedad plural y del derecho a ser diferente. Debe aprenderse en la escuela conviviendo con la diferencia y la pluralidad.<sup>56</sup>

En tales circunstancias, el gobierno no podía ser sordo a un reclamo social para mejorar la convivencia social o por lo menos no dejar que esa convivencia tuviera una base de desigualdades<sup>57</sup> (las cuales pueden disminuirse) y además es hoy un asunto de racionalidad en su mejor expresión, pues no atender las debilidades visuales de escolares, es una de muchas formas de no aprovechar un esfuerzo social de las escuelas de enseñanza pública, asunto éste de total interés público.

Estas y otras preocupaciones fueron las que el gobierno federal junto con un grupo de organizaciones, ciudadanos, empresarios y padres de familia, buscaron al comenzar a atender las debilidades visuales de los educandos en México.

Ciudadanos preocupados y en el marco de la participación social que después daría origen a esfuerzos como el TELETON, coparticipando en grupos sociales y empresarios con responsabilidad social, se reunieron en 1996 con el entonces Secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas ante la posibilidad de atender, desde otra óptica, algunas debilidades físicas de educandos en escuelas públicas.

Primero se pensó en la educación especial, pero el nuevo marco de expectativas de integración social y de la cultura humana de respeto, buscaba no segregar ni diferenciar a niños cuyas capacidades eran tratables y superables en el mismo entorno que el resto de los educandos.<sup>58</sup>

Bajo un nuevo enfoque permeado en la sociedad, la escuela debe hoy cumplir el objetivo de procurar una socialización normalizada a todos los individuos, lo cual no deber ser un resultado que se logre sólo al final de un

---

<sup>56</sup> *Ibidem.* p. 113

<sup>57</sup> Zúñiga Macías, Ester. "Entrevista a Gilberto Rincón Gallardo en **Revista (Trimestral) Trabajo Social**, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. México. 2001. p. 29.

<sup>58</sup> **Entrevista para esta investigación al Lic. Antonio Avila Díaz.** Coordinador General de Representaciones de la SEP en las entidades federativas 2001-2005. 04 octubre de 2005.

proceso educativo separado, sino durante el desarrollo del mismo e integrado.<sup>59</sup>

Unos pocos meses atrás en 1995, se había llevado a cabo el *Registro Único de Menores con Algún Signo de Discapacidad*. Dicho registro impulsado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, fue un gran esfuerzo que buscó identificar a nivel nacional, el número de niñas y niños con alguna discapacidad. Este registró arrojó una cifra cercana al 22% de los niños censados, con alguna discapacidad que afectaba su aprovechamiento y que tenía que ver con la agudeza visual.<sup>60</sup>

### **b) Delimitación del problema**

Una de las disparidades más frecuentes y concurrentes era la agudeza visual y ello obligó a concentrarse en la atención de un problema de salud escolar, definido como el que se presenta en educandos que por padecer alguna debilidad visual (la cual no siempre saben que la padecen ni ellos ni sus padres), repercutieran en un bajo aprovechamiento escolar, crearan educandos potenciales y proclives a la deserción y/o con una menguada integración a la escuela y a sus comunidades.

Por ello, la Secretaría de Educación Pública buscó un sustento más específico para atender un problema, que afecta la calidad de vida de las personas, pero sobre todo, la calidad del aprovechamiento escolar de los niños en las escuelas públicas.

En 1997, se realizó una muestra en tres estados de la República: Nuevo León, San Luis Potosí y Yucatán, que arrojó un dato más preciso: el 12.7%<sup>61</sup> de los estudiantes de la matrícula inscrita en educación básica de escuelas públicas, padecía alguna debilidad visual. Este dato extrapolado a la matrícula nacional de niños inscritos en 1997, en escuelas públicas, implicaba una cifra muy importante: 2, 361,389 niños en todo el país, requerían atención para corregir alguna debilidad visual.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Castillo Fernández, Dídimo y Orea Hernández, Silvia. *op. cit.* p. 113.

<sup>60</sup> **Registro Único de Menores con Algún Signo de Discapacidad**. DIF. México. 1995.

<sup>61</sup> Secretaría de Educación Pública. **Muestreo de Debilidades Visuales**. *Documento Interno de Trabajo SEP*. 1997.

<sup>62</sup> La Matrícula de Educación Básica se tomó de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la dependencia, y ascendía a 18,593,600 educandos, sin tomar en cuenta el nivel preescolar.

La muestra además arrojó los siguientes resultados por edad: el 27.8% de los padecimientos visuales se encontraban en escolares de 6 a 8 años, el 33.6%, entre educandos de 9 a 11 años, el 28.3% en alumnos de entre 12 a 14 años y el restante 10.3% en los jóvenes de 15 a 17 años. Ello a su vez demostró que en el rango de la escuela primaria, se ubican casi las dos terceras partes de los padecimientos, es decir el 61.4%.<sup>63</sup>

Existen una cantidad importante de enfermedades visuales o que afectan la agudeza visual; entre ellas se destacan la *miopía*, la *hipermetropía*, el *astigmatismo*, estrabismo, las cataratas y desprendimiento de retinas, por mencionar los más comunes. De ellas, un parámetro común es el rango de dioptrías,<sup>64</sup> con las que pueden medirse. Las debilidades visuales que se encuentran en un rango de 0.75 a 1.0 de dioptrías, son aquellos padecimientos que pueden ser atendidos, básicamente con el tratamiento de uso de anteojos.

Toda vez que el esquema se orientaba a la educación saludable, se acotó y focalizó el esquema de debilidades visuales factibles de atender. Se comenzó inmediatamente a revisar, cuáles de estas debilidades visuales eran corregibles con la (aparentemente simple) acción de dotar de anteojos a los estudiantes que las padecieran y la forma en costearlos y llevárselos a sus comunidades.

Estos padecimientos son:<sup>65</sup>

**Miopía.** Error de refracción en el que los rayos de imagen convergen en un punto anterior al plano de la retina, cuando el ojo se halla en situación de reposo. Esto significa para un niño, que no ve bien de lejos. Requiere acercarse a los objetos para distinguirlos mejor.

**Hipermetropía:** Error de refracción en los rayos procedentes de la luz que convergen en un punto posterior al plano de la retina cuando el ojo se halla en situación de reposo. Esto significa que los niños que lo padecen, no ven bien de cerca, tiene dificultad para leer, los ojos se le enrojecen y padecen dolores de cabeza, sobre todo después de la lectura.

---

<sup>63</sup> SEP *Muestreo op cit.* p. 7.

<sup>64</sup> La dioptría es la Unidad de potencia de un sistema óptico. Equivale a la recíproca de la distancia focal de un sistema óptico expresado en metros, según Pita Salorio, Dr. Demetrio y varios. **Diccionario Terminológico de Oftalmología**, Universidad de Barcelona, España. 1992. p 42.

<sup>65</sup> *Ibidem.* p. p. 28,49, 60 y 157.

**Astigmatismo:** Defecto de refracción en el que la imagen procedente de la luz no se enfoca en la retina cuando el ojo está en reposo, porque algunas de las superficies del lente ocular están deformadas. Para ver mejor, los estudiantes que padecen la debilidad visual, necesitan fruncir el ceño o ladear la cabeza. La imagen u objetos en visión están distorsionados, ya sea en forma alargada o acortada, según sea el caso.

Cabe destacar que la identificación de estos problemas de la vista en ningún caso es difícil, pues a través de la observación cotidiana y directa, se pueden detectar efectos y patrones de estos problemas de agudeza visual.

Entre los más recurrentes efectos y patrones de estos trastornos se destacan:

Lagrimo de los ojos, confusión de letras y números, que los menores entrecierren los ojos o ladean la cabeza para focalizar, frotamiento anormal e intensivo de párpados, necesidad de acercamiento excesivo a los materiales de lectura y/o escritura y dolores de cabeza frecuentes.

Además de la observación directa, estas debilidades visuales pueden detectarse con un examen bastante sencillo, que ocupa material fácilmente accesible, de acuerdo a recomendaciones oftalmológicas generales:

Para realizarlo se requiere:

- 1.- Una cartilla optométrica <sup>66</sup>.
- 2.- Una tarjeta blanca de cartón o cartulina para cubrir los ojos.
3. Un espacio bien iluminado que mida por lo menos seis metros de largo.

**Procedimiento:**

- 1.- Se coloca la cartilla a la altura del campo de visión horizontal de la persona por revisar, en una pared iluminada y sin reflejos (nunca entre ventanas), no debe estar la cartilla forrada con material transparente.
- 2.- Se sienta la persona a revisar a cinco metros de distancia de la cartilla, en forma recta, sin ladear de ninguna forma la cabeza.
- 3.- Se explica a la persona a revisar que deberá cubrirse el ojo izquierdo con la tarjeta de cartón, sosteniéndola con la mano también izquierda. El ojo derecho en revisión no debe cerrarse ni oprimirse.
- 4.- Se examina la agudeza visual del ojo derecho, señalando cada una de las

---

<sup>66</sup> La cartilla optométrica o cartilla Snellen o de Márquez, es una cartulina con líneas de letras o dibujos que se usan para medir la agudeza visual.

letras de la cartilla, empezando de arriba hacia abajo y de izquierda a derecha. Se pide al examinado que identifique las letras o figuras, lo cual puede ser descrito con lenguaje verbal o con señas. 5.- Se observa al examinado para detectar sus movimientos o gestos y cuidar que no se destape el ojo cubierto. 6.-Se anota por parte del examinador el número del último renglón que el examinado puede ver con claridad con ese ojo. 7.- Se repite el procedimiento para examinar el ojo izquierdo, con el ojo derecho cubierto. Se anota de igual forma el número del último renglón que el examinado distinguió con claridad.

En el caso de que el examinado utilice anteojos, se puede realizar el examen con anteojos y sin anteojos, con el propósito de revisar si los anteojos tienen la graduación adecuada.

La agudeza visual se califica por cada ojo por separado. Se considera adecuada cuando un niño puede leer con claridad el renglón correspondiente a 20/15 en la cartilla Snellen o de Márquez. Sin embargo, además de los datos o números en la cartilla, debe tomarse en cuenta que si durante el examen a la persona en revisión le lagrimean o le arden los ojos, ladea la cabeza, entrecierra los párpados, significa que puede padecer alguno de los trastornos mencionados.<sup>67</sup>

### c) La agenda de gobierno

Ahora bien siguiendo a los autores de análisis de las políticas públicas, debo decir que como **estos cursos de acción se definen y desarrollan entre lo necesario, lo deseable y lo posible,**<sup>68</sup> es importante mencionar que el gobierno mexicano ya estaba sensibilizado y contaba con un marco jurídico y programático básico, que le permitía iniciar este curso de acciones. Sin lo cual, hubiera sido menos fácil dar origen a la política de debilidades visuales que estoy estudiando. Enseguida hago un breve recorrido por estos referentes.

#### ➤ Marco jurídico-regulatorio

**El artículo Tercero de nuestra Constitución** en su inciso c) plantea que la educación “Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio hacia la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés

---

<sup>67</sup> Procedimiento de detecciones visuales. **Triptico del Programa “Ver Bien para aprender mejor”**. Es lo que en lo futuro llamaremos **Detección Gruesa** de debilidades visuales, que fue diseñado *ad hoc* por la Escuela de Optometría del Instituto Politécnico Nacional para el Programa.

<sup>68</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **La hechura de las Políticas** .... p.71.

general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.”<sup>69</sup>

La **Ley General de Educación**, reglamentaria del Artículo Tercero Constitucional y publicada en 1993, establece en su articulado un marco propicio para el apoyo a educandos en su salud, su dignidad, a la equidad de la educación, así como para permitir la participación de la sociedad y los particulares en programas de educación y de aprovechamiento escolar.

“La Educación que imparta el Estado... tendrá, además de los fines establecidos en la Constitución, los siguientes...”desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la *preservación de la salud*, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto de la dignidad humana...”<sup>70</sup>

Es obligación que las instituciones del sistema educativo nacional impartan educación, de manera tal que *permitan a los educandos incorporarse a la sociedad*.<sup>71</sup>

“Las Autoridades Educativas deben tomar medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, *una mayor equidad educativa*, así como el logro de la *efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos* y deben también, promover la *participación de la sociedad en la educación*, así como el *apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades para la equidad de la educación*.”<sup>72</sup>

A través de la **Ley** también se busca orientar a que el Estado “lleve a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”. Y para ello, se faculta al ejecutivo federal, a los gobiernos locales y a los ayuntamientos para celebrar convenios que coordinen este tipo de actividades.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Artículo 3º, Fracción II, inciso c) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Anaya Editores. México. 2003. p. 64-B.

<sup>70</sup> **Ley General de Educación**. Artículo 8 fracción X, p. 43. (las cursivas son mías).

<sup>71</sup> *Ibidem*. Artículo 9, Fracción VI. p. 44. (las cursivas son mías).

<sup>72</sup> *Ibidem* Artículo 32. p. 47 (las cursivas son mías).

<sup>73</sup> *Ibidem*. Artículo 33 y 36 p. 48.

Es importante que la **Ley** tome en cuenta a los menores de edad con derechos, al establecer que en la impartición de educación a éstos, se deben tomar medidas que aseguren a los educandos la protección y los cuidados necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social, sobre la base del respeto a su dignidad humana.<sup>74</sup>

Por su parte, el **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)**, hace un mayor hincapié en la necesidad articular una vinculación más estrecha entre el sistema educativo y la sociedad para lograr mejores resultados educativos, una mejor comprensión y un respaldo de la sociedad hacia la labor del maestro y la escuela, la detección y solución de problemas especiales derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos y problemas de salud, entre otros.<sup>75</sup>

#### ➤ **Marco Programático de Gobierno Federal**

El **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000** dentro de sus cinco objetivos fundamentales, se propuso avanzar en un desarrollo social que propiciara y extendiera en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.<sup>76</sup>

Para ese objetivo el gobierno federal buscó, estrategias y líneas de acción tendientes a desplegar una política social que fortaleciera la capacidad de respuesta de las instituciones de la administración pública y promovieran conjuntamente el potencial de las organizaciones sociales y ciudadanas.<sup>77</sup>

Asimismo, se propuso el **Plan** diseñar y aplicar programas para garantizar la permanencia de educandos en el nivel de enseñanza básica y que elevarán sustancialmente la eficiencia terminal de todo ese nivel educativo, al tiempo que fijó la necesidad de consolidar la federalización educativa, fortaleciendo atribuciones y responsabilidades en los diferentes órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de la comunidad.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> *Ibidem*. Artículo 42. p. 48.

<sup>75</sup> **Acuerdo Nacional para la Modernización del Educación Básica**. Diario Oficial de la Federación. SEGOB. 19 de mayo de 1992. p. 12, y que además ha sido un eje fundamental de la implementación de las más recientes e importantes políticas públicas de la Secretaría de Educación Pública, como lo comenta el investigador Pablo Latapí en su libro: **La SEP por dentro, Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)**. México, 2004.

<sup>76</sup> **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**. SH y C P. México.1995. p. X.

<sup>77</sup> *Ibidem*. p. 84.

<sup>78</sup> *Ibidem* . p. p. 84, 85 y 92.

El **Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y sus Familias**, establece en sus objetivos vinculados a la salud, que el gobierno federal debe establecer programas de detección temprana de problemas discapacitantes, para su atención oportuna y buscar que se permita el acceso a niños sanos con discapacidad en instituciones públicas. En la parte de educación, dicho Programa establece que el gobierno, “debe promover programas comunitarios de capacitación en educación dirigidos a personas con discapacidad y buscar el acceso de los niños con capacidades diferentes para integrarse a las escuelas de educación regular, así como promover la capacitación del personal docente, y fomentar la investigación de las causas y consecuencias de las discapacidad.”<sup>79</sup>

Por su parte el **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000** puso especial énfasis en la educación básica, buscando propiciar el fortalecimiento de programas que compensaran la desigualdad social y la falta de un ambiente propicio para el desarrollo educativo de los niños y define como prioritario una atención preferente a los grupos sociales más vulnerables con apoyos y acciones diferenciadas para corregir desigualdades de diversa naturaleza, estableciendo que dichos apoyos correspondieran a necesidades reales.<sup>80</sup>

Asimismo, este **Programa** definió líneas estratégicas para emprender una política educativa de integración a menores con problemas de salud o con capacidades diferentes, en las cuales, en coordinación con otras instancias gubernamentales así como organismos privados, se ofrecieran servicios de asistencia y de aseguramiento de la permanencia de los educandos.<sup>81</sup>

Estos son los antecedentes, el marco y el contexto del estudio específico, en el cual se originaron un conjunto de acciones de gobierno que tomando en cuenta a grupos organizados de la sociedad, ha buscado atender debilidades visuales en estudiantes de educación básica en escuelas públicas. Estas acciones, estrategias y objetivos devinieron en el programa “Ver bien para aprender mejor” el cual se analiza y se explica a la luz de la orientación de políticas, ya revisadas, en el siguiente apartado.

---

<sup>79</sup> **Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y sus Familias**. DIF. México. p. p. 28 y 35.

<sup>80</sup> **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**. SEP. México. 1995 p. p. 13, 14 y 65.

<sup>81</sup> *Ibidem*. p. p. 83-84.



## **APARTADO 3. EL PROGRAMA VER BIEN PARA APRENDER MEJOR**

### **a) Diseño**

Con el fin de coadyuvar al cumplimiento de los compromisos del *Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y de los objetivos del *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, y ante la definición de un problema público latente de salud escolar de 2.3 millones de educandos de enseñanza básica, potencialmente con debilidades visuales, la Secretaría de Educación Pública decidió llevar a cabo el programa “**Ver Bien para aprender mejor**”.

#### **➤ Objetivo**

El objetivo principal del programa se propuso “dotar de anteojos a todo estudiante de educación primaria y secundaria de las escuelas públicas que así lo requiera, con el propósito de que los estudiantes continúen sus estudios. Debido a que el programa debe tener un alcance nacional y los servicios de educación básica están federalizados, las autoridades educativas de las entidades federativas desempeñan un papel determinante en la operación técnica del mismo.”<sup>82</sup>

#### **➤ Metas del programa**

**El programa “Ver bien para aprender mejor” tiene los siguientes retos para tratar de asegurar su éxito:**

- 1) Lograr cobertura nacional, acceder a las poblaciones marginadas y de bajo desarrollo o de difícil acceso.**
- 2) Fomentar la participación de todos los sectores de la sociedad,**
- 3) Consolidar la permanencia y continuidad del programa.**<sup>83</sup>

Muy importante y como parte del diseño del Programa, se proyectó la necesidad de “vincular la amplia infraestructura de los servicios educativos federales y estatales del país, con los recursos disponibles de la sociedad y los empresarios, así como de la red de ópticas y los conocimientos médicos de oftalmólogos, optometristas y especialistas del sector salud.”<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Contrato Original Irrevocable del Fideicomiso No. 13744-6 “Ver bien para aprender mejor” p.

1.  
<sup>83</sup> *Ibidem* p. 3.

<sup>84</sup> *Ibidem* p. 3.

La continuidad del Programa se busca, por medio de la reposición anual de anteojos, maestros capacitados y escuelas dotadas del material necesario para diagnosticar, al inicio de cada ciclo escolar, a los niños que padezcan algún tipo de debilidad visual.<sup>85</sup>

### ➤ Recursos

Se estableció un **Fideicomiso** para captar y administrar los donativos de la sociedad, en dinero y en especie. **Dichos recursos se emplean única y exclusivamente para la ejecución del programa. Se ha buscado establecer los mecanismos que faciliten la captación de fondos y manejo de recursos.**<sup>86</sup>

Los recursos del Fideicomiso se orientan y disponen básicamente a las siguientes áreas de acción:

- Pago del monto fijo por anteojos.
- Reposición anual de anteojos, según las necesidades definidas por la evaluación anual que se realiza en las escuelas cada ciclo escolar.
- Otras acciones que el Comité Técnico considere convenientes y que vayan acorde al cumplimiento del objetivo central y los retos del programa.

El gobierno federal y los empresarios decidieron no disponer de recursos presupuestales y financiar el programa con recursos de donativos y aportaciones privadas o en todo caso de gobiernos estatales y/o locales si ellos lo decidían. Esta determinación se llevó a cabo para dotar al programa de mayor transparencia, pero sobre todo, para involucrar a la sociedad con una mayor responsabilidad y en el futuro, garantizar su permanencia, por no depender de recursos fiscales del presupuesto del gobierno federal.

### ➤ Estrategias

#### Sector Privado

Para el financiamiento del programa, se consensó con los empresarios y se convocó a la ciudadanía en general, a realizar donativos, a nombre del Fideicomiso "Ver bien para aprender mejor", en la cuenta No. 50, sucursal 233, del Banco Nacional de México (Banamex).

---

<sup>85</sup> *Ibidem* p. 4.

<sup>86</sup> *Ibidem* p. 6.

Para lograr este objetivo, se han realizado campañas de comunicación social, con el objeto sensibilizar a la opinión pública respecto al problema de los estudiantes de educación básica que padecen debilidades visuales.

La administración de los recursos está en manos de la Fiduciaria del Fideicomiso “Ver bien para aprender mejor”, y para coadyuvar a su administración se ha creado un Comité Técnico con las siguientes funciones básicas: 1) fomentar la recaudación de fondos; 2) sugerir y llevar a cabo acciones que propicien un manejo transparente de los recursos captados; en su caso; 3) autorizar adquisiciones que se requieran para el desarrollo del programa; 4) recibir y autorizar las solicitudes de cupones y fondos de acuerdo a las necesidades operativas del programa y a la disponibilidad de recursos del Fideicomiso, y 5) instruir a la Fiduciaria para que realice las entregas de dinero, y en general, las facultades que sean necesarias para la consecución de los objetivos del Programa “Ver bien para aprender mejor”.<sup>87</sup>

#### Sector Público Federal

**La Secretaría de Educación Pública (SEP), ha creado una Coordinación General del programa “Ver bien para aprender mejor”, con las siguientes funciones básicas :**<sup>88</sup> 1) Establecer lineamientos generales para la operación del programa; 2) Operar, desarrollar, coordinar y evaluar el programa; 3) Informar sobre los avances del programa al Comité Técnico; 4) Promover la difusión e información del programa en diversos medios de comunicación propiciando la recaudación de fondos; 5) Capacitar a las coordinaciones estatales para la implementación del programa en cada entidad federativa, 6) presentar ante el Comité Técnico solicitud de cupones que le requieran los gobiernos estatales, a través de las coordinaciones estatales, 7) enviar a las coordinaciones estatales cupones aprobados por el Comité Técnico para cada entidad federativa; recibir facturas y solicitud de pago para las ópticas a través de las coordinaciones estatales (validadas por los comités técnicos estatales) para enviarlas al fiduciario, a fin de efectuar los pagos correspondientes; y 8) coordinar la organización de brigadas de apoyo a las entidades federativas.

---

<sup>87</sup> *Ibidem* p. 8.

<sup>88</sup> *Ibidem* p. 10.

## Sector Público Estatal

La implementación del Programa se realiza mediante la estrecha colaboración con los gobiernos de las entidades federativas, para lo cual el Fideicomiso tiene facultades para convenir con los gobiernos estatales que se incorporan y participan en el cumplimiento de los objetivos ya descritos.<sup>89</sup> Se ha creado un modelo de convenio de colaboración entre Federación, gobiernos estatales y Fideicomiso.

Para la operación del Programa, los gobiernos de las entidades federativas participantes han creado una coordinación estatal y un comité técnico estatal por entidad federativa. Las funciones básicas por cumplir son: <sup>90</sup>

### Coordinaciones estatales

1. Determinar estrategias para la implantación del programa en el estado.
2. Vincularse con la Coordinación General para el cumplimiento del Programa en cada entidad federativa e informar periódicamente de sus avances.
3. Promover la difusión del Programa en prensa, radio y televisión, y los demás medios que considere idóneos, exhortando a la población para aportar donativos al Fideicomiso.
4. Coordinar y capacitar a todo el personal docente que se encuentre frente a grupo y a los inspectores o supervisores de zona, para realizar el diagnóstico inicial (grueso), que permita detectar a los educandos que padezcan de agudeza visual.
5. Solicitar a la Coordinación General los cupones y en caso de ser autorizados por el Comité Técnico, proceder a través de los directores, inspectores o supervisores de zona escolares a su entrega a educandos que los necesiten, para acudir a las ópticas (diagnóstico fino).
6. Contactar y convenir con las ópticas que mejor convengan, a fin de obtener las mejores costos; difundir esta información en las escuelas.

---

<sup>89</sup> *Ibidem* p. p. 6-8.

<sup>90</sup> **Manual del Programa “Ver Bien para Aprender Mejor”** p. X.

7. Revisar las solicitudes de pago a las ópticas y presentarlas para su aprobación al comité técnico estatal, y en su caso, solicitar al Fiduciario el pago a través de la coordinación general del Programa.

En lo que se refiere a los *comités técnicos estatales*, se ha sugerido, que se integre por el secretario de educación y cultura o funcionario homólogo en cada entidad federativa, el representante federal de la SEP en el estado, el coordinador estatal del programa y cinco representantes de la iniciativa privada del estado. Las principales funciones que cumplen los comités técnicos estatales son:<sup>91</sup> 1) Revisar y en su caso, aprobar los requerimientos de cupones que le presente la coordinación estatal para su presentación al Comité Técnico Nacional, a través de la coordinación general del programa; 2) Revisar y en su caso, aprobar las solicitudes de pago de cupones a las ópticas por concepto de entrega de anteojos, 3) Aprobar y evaluar el programa en el estado, así como aprobar las necesidades y requerimientos que se presenten; 4) Promover la recaudación de fondos a favor del Fideicomiso; 5) Vigilar la correcta aplicación de los recursos asignados al estado por el Comité Técnico.

#### Otros Participantes

El programa requiere de la participación y asesoría de especialistas y médicos, para lo cual se constituyó un Consejo Asesor de Salud, integrado por expertos del sector salud. Este consejo asesor, entre algunas otras tareas, define las especificaciones técnicas de los armazones y las micas, y recomienda respecto de la posible orientación de casos particulares de niños cuyos problemas visuales requieren atención oftalmológica especializada.<sup>92</sup>

Por otra parte, se ha promovido la firma de convenios de colaboración con instituciones nacionales, así como de otros mecanismos de cooperación que se estiman convenientes para el desarrollo del programa. Las instituciones sugeridas han sido universidades e institutos tecnológicos, que cuentan con la carrera de optometría, asociaciones con fines filantrópicos y otras instancias que tienen el firme propósito de coadyuvar al desarrollo del Programa.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibidem* p. XII.

<sup>92</sup> *Ibidem* p. XV.

<sup>93</sup> *Ibidem* p. XXI.

## ➤ Procedimiento Operativo del Programa

En una primera etapa se realizó una campaña de sensibilización para profesores y padres de familia respecto del problema de rezago educativo, provocado por la debilidad visual en un número importante de alumnos de educación básica. Al mismo tiempo, se desarrolló un programa de capacitación a personal docente para que estar en posibilidades de llevar a cabo un **diagnóstico grueso**, que permitiera detectar a los estudiantes con problemas de agudeza visual.<sup>94</sup>

Los cursos de capacitación y pláticas de sensibilización, han sido desarrollados, de acuerdo a las estrategias operativas y directivas, definidas por las autoridades educativas estatales, utilizando diversos medios, tanto la transmisión del video de capacitación y material de apoyo elaborado para el Programa, como la transmisión del mismo por la señal de televisión educativa EDUSAT, en las instalaciones de las telesecundarias, centros de capacitación docente y videotecas de las secundarias del país.<sup>95</sup>

Una vez capacitados, los profesores realizan la detección gruesa identificando a los estudiantes con problemas de debilidad visual. Los resultados de la detección se hacen llegar a las autoridades educativas estatales por medio de los directores de las escuelas.

El Comité Técnico de acuerdo con la disponibilidad de recursos que le informe la Fiduciaria, aprueba las solicitudes de cupones que le presente la coordinación general del programa, mismas que para el Fiduciario se traducen en recursos asignados a cada entidad federativa y que se ejercen contra la presentación validada de las facturas correspondientes y para lo cual se reservan o congelan los montos autorizados.

“Los directores de las escuelas entregan a los padres de familia de los estudiantes detectados con debilidad visual, un cupón foliado que consta de dos secciones (A y B). Con la sección A, los padres de familia acuden a la óptica participante de su preferencia para que se realice al estudiante el diagnóstico fino y se le elabore un  *carnet*  visual, en el que señala el tipo de debilidad visual que padece, así como los niveles de la misma. De ser el caso los padres de familia regresan a la óptica para recoger los anteojos, entregando

---

<sup>94</sup> Contrato Original Irrevocable del Fideicomiso No. 13744-6 “Ver Bien para aprender mejor” p. 9.

<sup>95</sup> Propuesta interna de capacitación por EDUSAT. Documento de Trabajo. SEP. p. 5.

la sección B del cupón. En caso, de existir una diferencia entre el precio de los anteojos y el monto que cubre el Fideicomiso mediante el cupón, ésta es cubierta por los padres de familia.”<sup>96</sup>

Las ópticas participantes establecen un precio para sus anteojos y con base en la libre competencia, los padres de familia eligen la óptica participante de su preferencia y el precio de los anteojos, en el conocimiento que de existir una diferencia entre el monto a cubrir por el fideicomiso y el precio del antejo elegido, es cubierto por ellos<sup>97</sup>.

Las ópticas requisitan el formato para la presentación de cupones recibidos contra anteojos entregados y turnan para la revisión correspondiente a las coordinaciones estatales, mismas que revisan y en caso de proceder el pago, se solicita a la óptica la factura, misma que la coordinación estatal presenta, junto con la solicitud de pago al comité técnico estatal para su validación. Esta documentación es enviada a la coordinación general del programa, quien a su vez solicita a la Fiduciaria se efectúe el pago contra factura entregada; adicionalmente, en caso de existir cupones que no hayan sido utilizados, la coordinación estatal envía un informe de folios cancelados, perdidos o inutilizados.

#### ➤ **Estrategias diferenciadas**

En los casos de las Zonas Rurales y/o de difícil acceso, se han conformado brigadas voluntarias de estudiantes de optometría de los institutos tecnológicos y universidades. Estas brigadas han sido dotadas del equipo necesario por las autoridades responsables locales. Las autoridades educativas estatales precisan los puntos de concentración donde las brigadas de optometristas realizan el diagnóstico (llamado) fino y elaboran el *carne*t visual, que especifica el tipo de debilidad visual que padece el niño diagnosticado, así como los niveles de la misma. Los padres de familia entregan a los brigadistas la sección A del cupón foliado. Los brigadistas se encargan de hacer llegar a las autoridades educativas estatales sus evaluaciones para que se elaboren los anteojos requeridos en las ópticas locales participantes en el programa o proveedores que las mismas deciden.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Manual *op. cit.* p. XXVII.

<sup>97</sup> *Ibidem.* p. XI.

<sup>98</sup> *Ibidem* p. XII.

Dichas brigadas regresan a los puntos de concentración establecidos para llevar a cabo la entrega de los anteojos. Al recibir los anteojos, los padres de familia entregan de la sección B del cupón foliado, pagando la diferencia entre el monto a cubrir por el Fideicomiso y el precio de los anteojos.<sup>99</sup>

### ➤ **Control**

Tanto la coordinación nacional del programa como el Comité Técnico Nacional, evalúan periódicamente los avances e impactos del programa, la implantación y la necesidad de hacer cambios o reforzar acciones con el propósito de articular la operación del programa y no desviarlo de su objetivo fundamental.

Este esquema se multiplica en cada entidad federativa en su coordinación estatal y a través de los comités técnicos estatales del Fideicomiso y a través de los titulares de las Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación (OSFAES) en las entidades federativas, quienes reportan a la coordinación nacional las posibilidades de mejorar, reformar o impulsar el programa.

Asimismo, el Fiduciario del fideicomiso “Ver bien para aprender mejor” informa por escrito y mensualmente al comité técnico, sobre el estado que guarda el patrimonio en fideicomiso.<sup>100</sup>

Hasta esta descripción detallada del diseño y formulación del programa, puedo hacer dos consideraciones que me parecen importantes para su **análisis** y no sólo quedarme en el nivel descriptivo.

- 1) La primera tiene que ver con la definición del problema público por atender, consustancial a la definición de las políticas públicas. Tomando en cuenta que para una política pública, definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas<sup>101</sup> y proponer una solución viable al momento en que aborda, considero que el Programa logra concretizar y destacar un problema adecuadamente, proponiendo una solución viable con objetivos, metas y recursos claros y con una estrategia que involucra la sinergia social, las instituciones gubernamentales y la participación de grupos

---

<sup>99</sup> *Ibidem* p. XIII.

<sup>100</sup> **Contrato Original Irrevocable del Fideicomiso No. 13744-6 “Ver Bien para aprender mejor”** p. 16. Cláusula específica (séptima) sobre rendición de cuentas.

<sup>101</sup> Charles D. Elder y Roger W. Cobb “Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos” en Aguilar Villanueva, Luis F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México. 2003. p. 91.



empresariales e interesados y responsables en materia educativa y de salud visual, expertos en problemas visuales y a la sociedad en general.

2) La segunda y tomando en cuenta la clasificación tradicional de arenas de poder en la hechura de las políticas públicas de Theodore J. Lowi, en la que se considera una “*política pública distributiva*, a aquella que se caracteriza por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos en unidades independientes, que no se enfrentan por intereses rivalizados y en la que tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos y liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría, para responder a las demandas separables”<sup>102</sup>; puedo afirmar que en su diseño, el programa “Ver bien para aprender mejor” por sus bondades, respondería a la lógica de las políticas distributivas.

## **b) Implementación**

### **➤ El fideicomiso**

El 25 de agosto de 1998 en el Salón “Simon Bolivar” de la Secretaría de Educación Pública, se llevó a cabo el acto de Instalación del Comité Técnico del Fideicomiso “Ver bien para aprender Mejor”. En el acto participaron empresarios, padres de familia, especialistas en optometría y funcionarios del gobierno federal y de los gobiernos estatales.

Meses antes, el 24 de abril de 1998, se había firmado en la Ciudad de México, el Contrato del Fideicomiso “Ver bien para aprender mejor”, como el fideicomiso con número de contrato 13744-6, auspiciado por la SEP. En él se estipulaban a los fideicomitentes: Roberto Hernández Ramírez, Ángel Losada Moreno, Juan Sánchez Navarro, Javier Miguel Afif y María Elena Servitje Lerdo de Tejada, el fiduciario el Banco Nacional de México (Banamex) y a los fideicomisarios: Los educandos pertenecientes al sistema de educación básica elegidos por el comité técnico del fideicomiso.<sup>103</sup> Dicho fideicomiso recibiría aportaciones de los empresarios y de la ciudadanía en general en la cuenta No.

---

<sup>102</sup> Lowi, Theodore J. “Políticas públicas, estudios de caso” en Aguilar Villanueva, Luis F. **La hechura de las Políticas Públicas.** *op cit.* p. 102.

<sup>103</sup> Contrato Original Irrevocable del Fideicomiso No. 13744-6 “Ver bien para aprender mejor” p. 1.

50 de Banamex y éstas donaciones se definió que fueran deducibles de impuestos (cuando fueran mayores a \$500.00).<sup>104</sup>

### ➤ **Sociedad y gobierno**

Así pues la suma de esfuerzos entre gobierno y sociedad se ha desarrollado de la siguiente forma:

Para la toma de decisiones y control del programa el Comité Técnico del Fideicomiso mayoritariamente formado por representantes de la sociedad, nueve miembros (del sector empresarial y de la academia, relacionados con el tema de optometría o salud), y dos funcionarios públicos de la Secretaría de Educación Pública. Este mismo esquema se ha buscado reproducir en cada entidad federativa, en los comités estatales.

La administración y financiamiento de los recursos, también en manos de un grupo empresarial, en este caso de Banamex.

Por su parte el gobierno federal se encarga del desarrollo del programa a través de la Coordinación Nacional, la cual en una primera instancia recayó en la Dirección General de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Educación Pública y luego en la Coordinación General de Representaciones de la SEP en las entidades federativas (hoy CGOSFAE).

Sin embargo la implementación más importante recayó en los gobiernos estatales, los cuales a través de sus subsistemas de educación básica atienden directamente a los niños en las escuelas federalizadas; a través de sus coordinaciones estatales, buscan a los proveedores y tramitan los pagos y verifican las entregas de lentes.

### ➤ **Nivel operativo y directivo**

Si se revisa la implementación por niveles: operativo y directivo, debo mencionar que la estrategia fundamental del programa, se ha centrado en la utilización de la infraestructura educativa, sobre todo de los maestros,

---

<sup>104</sup> *Ibidem* p. 2.

La autorización expresa para la deducibilidad de impuestos a los donativos superiores a \$500.00 al Fideicomiso 13744-6 “Ver bien para aprender mejor” por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el viernes 3 de julio de 1998. p. 46.

estrategia vinculada a la participación y a los recursos del sector privado, para lograr, por un lado estudiar persona por persona las verdaderas debilidades visuales y por otro lado, financiar sustentablemente la operación del programa.

Los maestros en el nivel más cercano al problema por atender y siendo el eslabón más **operativo, pueden** dar cobertura de análisis y seguimiento a los educandos con debilidades visuales, sin que ello cueste en términos de operación recursos adicionales por concepto de sueldos y salarios, que suelen ser los rubros de gasto en los que más se invierte cuando se definen costos de programas nuevos. En éste, los costos de operación son cubiertos por las secretarías de educación estatales, sin necesidad de recursos adicionales, estructuras organizacionales nuevas, ni la creación de estructuras o niveles de mando específicos para el Programa. Se utiliza lo ya existente y en ello la capacidad y compromiso de los maestros es de vital importancia.

En este último sentido, el diseño de la implementación del programa “Ver bien para aprender mejor” se acerca al diseño retrospectivo que teoriza Richard F. Elmore y que establece que “mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor es la capacidad de ejercer influencia sobre él; y 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 de manera inmediata.”<sup>105</sup> Ese es el papel que se le asignó al maestro, al profesor frente a grupo, que en México manifiestan que su trabajo es gratificante y que esa gratificación lo es directamente en el plano de su relación con los alumnos y no necesariamente respecto de su comunidad.<sup>106</sup>

Los maestros llevan a cabo el **diagnóstico grueso**<sup>107</sup> de debilidades, lo cual ya no depende de cifras proyectadas, sino de exámenes personales y luego canalizan a los estudiantes, con participación de los padres de familia, a las ópticas o brigadistas (en zonas rurales), para que se haga un diagnóstico fino que culmine con la dotación de anteojos especiales y únicos (a la debilidad

---

<sup>105</sup> Elmore, Richard F. “La investigación de la implementación “ en Aguilar Villanueva, Luis F. **La implementación de las Políticas.** *op cit.* p. 257.

<sup>106</sup> Loyo, Aurora. “La Reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio exploratorio” en **Revista Mexicana de Sociología.** Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México. 2002.

<sup>107</sup> Ver páginas 20 y 21 de esta investigación para recordar con precisión el procedimiento del diagnóstico.

específica por atender) para el educando y se pueda además saber si su aprovechamiento ha mejorado.

Es importante destacar una vertiente de capacitación a los maestros, la Secretaría de Educación Pública utiliza la red EDUSAT que es un canal de televisión por satélite, para poder capacitar con alcance, homogeneidad y rapidez a un número mayor de maestros en toda la república. A través de teleconferencias, de trípticos y de volantes, se han capacitado a los docentes para que tuvieran los elementos necesarios y suficientes para llevar a cabo la detección gruesa de debilidades visuales.<sup>108</sup>

Por el lado **directivo** la implementación la hacen los encargados de los subsistemas de educación básica estatal, subsecretarios o inclusive secretarios de educación, que delegan sus decisiones en los coordinadores estatales, miembros de los comités técnicos estatales, que trabajan para las secretarías de educación (o similar) en los estados. La mayoría de estos funcionarios tienen rango de director de área y pueden tratar directamente con los subsecretarios o directores generales. En algunos casos estas responsabilidades recaen en servidores públicos adscritos al sistema de integración familiar (DIF) estatal, y aquí el nivel directivo es más heterogéneo. Bien puede tratarse de jefes de departamento o asesores vinculados a las labores de las primeras damas locales, con influencia o vinculación directa con el titular del gobierno estatal.<sup>109</sup>

### ➤ **Relaciones Intergubernamentales**

Pero si tenemos que referirnos a los aspectos fundamentales de la implementación del Programa, debemos profundizar en dos aspectos que involucran las relaciones intergubernamentales<sup>110</sup>, entre la federación y los

---

<sup>108</sup> Programa de capacitación del Programa “Ver bien para aprender mejor”. Documento Interno de Trabajo. SEP. 1998. México.

<sup>109</sup> **Informe de avances del Programa “Ver bien para aprender mejor”**. p.18.

<sup>110</sup> Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) entendidas como los vínculos relevantes entre organizaciones o instituciones de gobierno, que sin negar el espacio formal-legal, lo trascienden para articularse con aquellos vínculos que surgen de la necesidad de una actuación coordinada y que involucran pautas, decisiones, información, relaciones personales, coordinación, de forma interdependiente. Este tipo de relaciones y aun más de gestión, (Gestión InterGubernamental) no ha sido, según Robert, Agranoff, ajena a los procesos de implantación de políticas públicas en la prestación de servicios nacionales y en gobiernos federales y hasta centralizados en Agranoff, Robert. en Merino Huerta, Mauricio. **Cambio Político y Gobernabilidad**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1992 p.p. 179-215.

Gobiernos estatales. El primero es la necesidad de elaborar convenios de cooperación<sup>111</sup> que responsabilizaran al gobierno federal, al Comité Técnico Nacional y a los gobiernos estatales a vincularse en los términos del diseño del Programa y de sus responsabilidades; toda vez que no existe relación jerárquica en la educación básica federalizada entre estos dos órdenes de gobierno y los recursos captados de la sociedad no podrían asignarse si no hubiera trabajos locales anteriores, ni se destinan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Programa. Ello ha llevado a los 31 gobernadores a firmar los convenios de colaboración y ha permitido una relación respetuosa de cada orden de gobierno, pero cooperativa para desarrollar el Programa. En el convenio, los gobiernos estatales se comprometen a realizar las actividades enunciadas en el diseño de la política.

Pero, las relaciones intergubernamentales y de acuerdo con Pedro Moreno y Carlos Baños, en el contexto del federalismo, “son las interacciones cotidianas entre actores y agentes de los distintos niveles de gobierno. Son vínculos interactivos que buscan una administración más eficiente de los recursos públicos y una toma de decisiones y una implantación más democrática”<sup>112</sup>. Ese papel, lo han jugado los titulares de las Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los estados (OSFAE’s). Es más, teniendo en cuenta lo que dice Covarrubias<sup>113</sup>, respecto de que en el federalismo educativo, la influencia y eficacia de las relaciones intergubernamentales dependen más de la habilidad que de la autoridad formal, los titulares de estas Oficinas SEP que de forma conjunta son parte de la Coordinación General del Programa, han desempeñado ese papel clave y de éxito para el Programa, porque son figuras de enlace y no de superioridad jerárquica pues representan un orden de gobierno autónomo.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> Anexo “A” del Contrato Irrevocable del Fideicomiso... p.3.

<sup>112</sup> Moreno S. Pedro y Baños L. Carlos, **Las Relaciones intergubernamentales y el nuevo federalismo en la transición a la democracia en México**. CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, 14-18 de octubre de 1997. p. 8.

<sup>113</sup> Covarrubias Moreno, Oscar. **Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional**. INAP. México. 1998. p. 227.

<sup>114</sup> Para entender cabalmente este proceso de relaciones intergubernamentales debe tenerse en cuenta que en 1992 la educación básica se federalizó en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (firmado por los 31 gobernadores de las entidades federativas, el presidente de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el 18 de mayo de 1992). De acuerdo a dicho documento y al funcionamiento de la Ley General de Educación, en el actual sistema educativo nacional se tiene a la Federación de la República con una función normativa y regulatoria a cargo del poder ejecutivo, que en calidad de autoridad nacional diseña y ejecuta programas especiales que permitan elevar

En materia de coordinación y enlace con las administraciones educativas estatales, la Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación (CGOSFAE) es la unidad administrativa de la SEP a la que se le ha encomendado la responsabilidad de promover, apoyar y verificar la ejecución de los compromisos contraídos por las entidades federativas, y sobre todo, la que asegura en la medida de lo factible, la correspondencia de las acciones de los gobiernos estatales y municipales en materia educativa respecto de la política educativa del gobierno federal.<sup>115</sup>

Y cuando aludo a la CGOSFAE es consustancial referirme a las Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación, que son oficinas situadas en cada entidad federativa, con funciones de enlace para el intercambio de información programática-presupuestal y estadística, para el apoyo en la difusión y retroalimentación pedagógica que emiten las áreas centrales de la Dependencia y para la supervisión y el seguimiento de las actividades de la autoridad federal en los estados.<sup>116</sup> La participación de estas Oficinas en el

---

los niveles educativos y que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria; y sobre todo, que reglamenta, evalúa y articula el desarrollo de todo el sistema, para darle una orientación nacional. Porque la federalización de la educación no implica desatención de la educación pública por parte del gobierno federal, pues éste vigila en todo el país el cumplimiento del artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación y sus disposiciones reglamentarias. Por otro lado se tiene una base estatal de operación y de atención a problemas locales, en donde cada ejecutivo local con una secretaría, instituto o dependencia análoga, administran los servicios de educación básica, con fondos propios y transferidos por la federación y que realizan acciones de la función educativa de carácter concurrente. Este sistema llamado *federalismo educativo*, obliga a la coordinación intergubernamental como elemento crucial en el ejercicio de atribuciones que correspondan a cada orden de gobierno, pues la regulación y normatividad del sistema educativo no se reduce a los aspectos jurídicos, académicos o curriculares, sino a todo un conjunto de acciones explícitas e implícitas, a mecanismos y prácticas que tienen que ver con organización, planeación, participación social y evaluación del sistema y con la educación en su sentido más amplio y sistémico. Todo lo anterior, significa que la gestión del sistema educativo nacional deja de ser responsabilidad exclusiva de una autoridad central, para pasar a ser una responsabilidad coincidente con los gobiernos estatales, lo cual supone una mayor complejidad en el proceso de toma de decisiones, ya que nuevos protagonistas y actores deben ser reconocidos en el ámbito local y ello tiene importantes repercusiones en las tareas del sistema. Más concretamente, esto representa para la SEP como un núcleo, la necesidad de promover en su relación de trabajo con las autoridades educativas estatales, estructuras decisorias de tipo consensual, sustentadas en un sistema de relaciones basado en acuerdos, negociaciones y concesiones, más que en un proceso coercitivo, unilateral y dominante; con una multiplicidad de actores y mayores niveles de autonomía implicados, una diversidad y conflictos de interés y la construcción de coaliciones más complejas. Covarrubias Moreno, Oscar. *op. cit.* p. 47.

<sup>115</sup> Covarrubias Moreno, Oscar. *Op cit.* p. 164.

<sup>116</sup> **Reglamento Interior SEP.** Artículo 14 y 15 para el Reglamento publicado el 23 de junio de 1999 en el **Diario Oficial de la Federación** y que es el reglamento vigente al momento en que se hace la transferencia de responsabilidades de la Dirección General de Asuntos Internacionales a la CGRSEPEF de la coordinación general del Programa “Ver bien para aprender mejor”. Actualmente y de acuerdo al reglamento publicado el 23 de enero de 2005, estas importantes funciones de enlace entre la autoridad educativa federal y la estatal, las cumplen las Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación,

Programa, significó un cambio cualitativo, respecto de cuando esta coordinación de “Ver bien para aprender mejor” estuvo adscrita a la Dirección General de Asuntos Internacionales y que hasta la fecha permite: impulsar el desarrollo del programa, reportar avances, sugerir cambios, adecuaciones, aprovechar experiencia y mantener la operación y desarrollo del programa dentro del esquema y los objetivos básicos.

Estas Oficinas reportan directamente a la coordinación general del programa y lo más importante, trabajan coordinadamente y de tiempo completo con todo el sector educativo de cada entidad federativa, directamente se ubican en el trabajo entre gobiernos y son elementos clave, que han diseñado esquemas variados pero efectivos y funcionales, que facilitan en el Programa “Ver bien para aprender mejor” a los distintos órdenes de gobierno, que se desplieguen sus capacidades y se beneficien mutuamente de los resultados obtenidos.

Otra parte muy importante que debe destacarse es la participación de instituciones de educación media superior y superior. Tanto el Instituto Politécnico Nacional (IPN), como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), participan desde el inicio de una forma muy intensa: El IPN realizó todo el estudio y procedimiento para la detección gruesa y del material para llevarla a cabo, coordinó la mayor parte de brigadas en zonas rurales y asesora, desde su Escuela de Optometría, el desarrollo del programa. Por su parte el CONALEP, apoya las brigadas en zonas rurales y suburbanas y ha diseñado campañas de recaudación de recursos que tan sólo en el primer año logró \$1.1 millones.<sup>117</sup>

Con el apoyo de los titulares de las carreras de optometría del IPN y de la UNAM, así como del Colegio Nacional de Optometristas se ha diseñado un *carne* visual que requisitan las ópticas participantes y se integra al expediente de los alumnos que requieren los anteojos. Ese *carne* es la base de un expediente clínico de los alumnos con debilidades visuales detectadas y también la base de estudios de investigación, pues una muestra es solicitada a

---

que además buscan ser las instancias, si no únicas, si las más importantes y aglutinadoras del trabajo de enlace en todo el sector educativo federal. Dichas atribuciones hoy están contenidas en los artículos 13 y 14 del Reglamento Interior de la Dependencia vigente.

<sup>117</sup> **Reporte definitivo de la 1ª colecta del Programa “Ver bien para aprender mejor”**. septiembre de 1999. Documento Interno SEP.

cada entidad federativa para elaborar, por lo menos estudios estadísticos representativos del problema de agudeza visual en la población universo del programa.<sup>118</sup>

➤ **Ópticas-costos y regulación de estímulos**

Un asunto de verdadera trascendencia ha sido aperturar la invitación a participar a todas las ópticas del país en la producción y oferta de anteojos, porque ello no sólo ha transparentado el Programa, para evitar que sólo un grupo o conjunto de ópticas se beneficiara, sino que ha permitido abaratar el costo de los anteojos. Ello permite que con **ochenta pesos** se establezca un precio fijo para anteojos con una calidad estándar y una calidad cuidada por las especificaciones del Consejo Asesor de Salud.<sup>119</sup>

El otro asunto muy valioso ha sido la **deducibilidad de impuestos** asociada a donaciones en especie, pues ello ha posibilitado que desde el arranque del Programa, el material audiovisual, la campaña de medios y parte del material para diagnóstico, hayan sido donados por empresas, agencias de publicidad y organizaciones,<sup>120</sup> que pudieron ayudar a cambio de algún beneficio fiscal y como beneficio al programa y en donde no se tuvo que contar o erogar recursos inmediatos o programables, ni mucho menos disminuir de las donaciones, que se utilizan exclusivamente para el pago de anteojos.

Con el propósito de facilitar el control del Programa, se han diseñado cinco formatos para ser requisitados por los docentes, los supervisores de zona, la coordinación estatal del programa, las ópticas y los directores de las escuelas, ello sobre todo con el fin de transparentar la entrega verificada y aceptada de anteojos.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> *Ibidem.* p. 5.

<sup>119</sup> Informe de Actividades y Resultados, *op. cit.* p. 3.

<sup>120</sup> *Ibidem.* p. 2.

<sup>121</sup> *Ibidem.* p. 5.



## c) Evaluación

### ➤ Por resultados

Tomando en cuenta los **resultados** del Programa en sus primeros siete años, considero que ha sido en muchos sentidos un éxito. Al primer semestre de 2005 se han entregado en todo el país, un total de 2, 080,294 anteojos, que equivalen a una cobertura del 89.5% de la meta original nacional de niños. Son 22 estados (68%) los que han logrado la cobertura del cien por ciento de su meta original. A este primer semestre de 2005, 10 entidades federativas aún no han logrado cubrir su meta total. Estos estados son: Puebla (con el más bajo avance 26.4%), Michoacán (43.2% de avance), Jalisco (48.6%), México (52.8%), Baja California (54.3%), Chiapas (62.8%), Sinaloa (66.9%), Querétaro (81.0%) y Tlaxcala (93.1%).<sup>122</sup> Las causas principales de ese retraso tienen que ver con la poca prioridad que los gobiernos estatales le han dado al programa, por considerarlo un esfuerzo federal que no tienen obligación de priorizar.

A nivel de escuelas públicas se han atendido casi 72,900, que representan poco más del 60% del total nacional. La diferencia *porcentual* de cobertura entre niños y escuelas, resulta de la atención principalmente lograda en zonas urbanas (con mayor densidad) y demuestra el problema aún latente de acceder de forma más eficaz a las zonas marginadas y alejadas de las ciudades.<sup>123</sup>

En un análisis mínimo, se detecta fácilmente que casi tres cuartas partes (73%) de los anteojos aún por entregar respecto de la meta inicial, se concentran en cuatro de estas 10 entidades mencionadas: México, Puebla, Jalisco y Michoacán.<sup>124</sup>

En este año 2005 también se concluyó en la totalidad de los estados la instalación completa de los 31 Comités Técnicos Estatales, instancia integrada por empresarios, miembros prominentes de la sociedad, representantes de las

---

<sup>122</sup> Informe de avances, incluido en la Cuadragésima Primera Reunión del Comité Técnico del Fideicomiso “Ver Bien para aprender Mejor”. agosto, 18 de 2005. p. 1.

<sup>123</sup> *Ibidem*.p. 1.

<sup>124</sup> *Ibidem* p. 2.

autoridades educativas locales y (en ocasiones también las) federales, que supervisan la operación del programa y que promueven la recaudación local.

Las últimas entidades federativas en instalar su comité técnico han sido Aguascalientes, el Distrito Federal (entidad donde la educación básica aún no ha sido federalizada) y Sonora; sin embargo ya lo llevaron a cabo en el primer semestre de 2005.<sup>125</sup>

No obstante debe precisarse que el hecho de la formalización o instalación de los comités técnicos, no implica un cabal funcionamiento, pues se ha estudiado que 13 de estos comités tienen algunos problemas de operación, por falta de reuniones más recurrentes.<sup>126</sup>

Por lo que se refiere a los consejos asesores de salud, que son los órganos integrados por especialistas en salud visual que, entre otras importantes labores, emiten los dictámenes de calidad de los materiales ópticos y de la hechura de los anteojos; ya fueron instalados y funcionan realmente en 25 entidades federativas.<sup>127</sup> Y sin embargo, en estas instancias hay mayores problemas, pues se ha detectado que prácticamente el 75% de estos órganos presenta o mantiene dificultades de operación originados por inasistencia y/o poca participación de sus miembros.<sup>128</sup>

Estos problemas de operación en los órganos estatales: Comités Técnicos y Consejos Asesores de Salud, impactan en las dificultades de operación y dirección de programa, en el acceso a los recursos y en las dificultades reales para garantizar la calidad de los anteojos que atienden las debilidades visuales de los estudiantes.<sup>129</sup>

#### ➤ **Por insumos**

Si tomamos en cuenta el desempeño del Programa de acuerdo a los **insumos**, sin duda se trata de un curso de acción bastante eficiente, porque no se han erogado recursos presupuestales del gobierno federal para el pago

---

<sup>125</sup> *Ibidem.* p. 3.

<sup>126</sup> **Diagnóstico Nacional de la Operación del Programa**, abril de 2005. Documento Interno SEP. p. 3.

<sup>127</sup> Informe de avances *op. cit.* p. 5.

<sup>128</sup> Diagnóstico *op. cit.* p.3.

<sup>129</sup> Diagnóstico *op cit.* p.5.

de lentes y la infraestructura administrativa con la que se desarrolla el Programa no tiene un costo adicional. Pues los principales actores cuantitativamente participantes son los maestros, los cuales no destinan o distraen tiempo adicional ni se le paga un centavo más por realizar el diagnóstico grueso de debilidades. Por parte de las coordinaciones estatales del programa, todas estas adscritas a las secretarías de educación estatales o los sistemas DIF estatales, lo cual tampoco significa costos adicionales. Los Comités estatales y nacionales tampoco contratan a ningún funcionario, pues todos sus cargos son honorarios. Tan sólo la Coordinación Nacional del Programa destina 1 plaza de Dirección General Adjunta, un jefatura de departamento, dos analistas y una secretaria para las labores de dicha coordinación, con un costo aproximado de 1.0 millón de pesos anuales. Respecto del promedio de recaudación de 40 millones de pesos, significan un 2.5% anual, el costo de operación, pues la publicidad y otros gastos como la colecta nacional se consiguen de donaciones en especie o en efectivo, deducibles de impuestos.

Al primer semestre de 2005 los recursos en el fideicomiso se registra un saldo en bancos de 50.09 millones de pesos. Tomando en cuenta que se han entregado 2.08 millones de anteojos, los recursos históricos (en efectivo y en especie) recaudados, captados y donados, que han permitido la atención de debilidades visuales, han superado a la fecha, los 216.43 millones de pesos.<sup>130</sup>

De estos recursos se ha recibido el 42.1% de la sociedad civil, con un esfuerzo muy marcado de las colectas nacionales; 40% de donativos de empresas y otros organismos o personas morales y 17.9% de aportaciones de gobiernos estatales y municipales. Lo cual comprueba que es la sociedad quien ha solventado de manera más importante el financiamiento.<sup>131</sup>

El mayor éxito de las colectas y de obtención de donativos ha sido poder crear clientes cautivos y no sólo esperar o propiciar sólo aquellos donativos mayores de grandes empresas, que suelen realizarse en una exclusiva, excepcional o única ocasión; sino aquellos empresarios medianos y

---

<sup>130</sup> Informe de avances *op cit.* p.1.

<sup>131</sup> *Ibidem.* p. 6.

microempresarios, que convencidos de las bondades del Programa aportan periódicamente, beneficiados efectivamente por el sistema de deducibilidad de impuestos y de su compromiso con el Programa.<sup>132</sup>

La colecta nacional realizada con el apoyo del CONALEP y de todo el subsector de educación e investigación tecnológicas, ascendió en 2005, a 10.0 millones de pesos, lo cual se vio incrementado por 5.0 millones donados por Movimiento Azteca. Es importante mencionarlo porque estas cifras representan en términos de la colecta vinculada a la Semana Nacional del Programa, un incremento del 50% de recursos que los colectados en 2004.<sup>133</sup>

### ➤ **Por procesos**

Por otro lado pero visto desde la evaluación como proceso, quiero mencionar que, hacia finales del año 2000 cuando la administración del Secretario Miguel Limón Rojas estaba por concluir, se hicieron algunos análisis del Programa y de sus distintas problemáticas, una muy importante fue analizar que de 1999, cuando se transfirieron las responsabilidades del programa a la CGRSEPEF, tan sólo se habían recaudado 9.25 millones de pesos y se habían entregado alrededor de 60,459 anteojos<sup>134</sup> (es decir se habían entregado 52% de anteojos, de los que se podían pagar de acuerdo a la disponibilidad financiera del Fideicomiso). Hacia finales del año 2000, se habían recaudado en especie y en efectivo casi 70.0 millones de pesos y tan sólo se habían entregado realmente cerca de 396,000 anteojos<sup>135</sup> (es decir menos del 47% de los recursos disponibles para pagar anteojos), lo cual era un avance significativo general, pero también una muestra clara de que el problema de los recursos no era ni con mucho el principal, pues a mayor cantidad de recursos disponibles y autorizados, crecía la brecha entre anteojos comprometidos y financiados y los realmente entregados o puestos a los beneficiarios y crecían los recursos depositados en el banco. Ello tomando en

---

<sup>132</sup> Entrevista para este trabajo con el Lic. Fernando Ulibarri Pérez. Director Operativo del Programa “Ver bien para aprender Mejor”. México Distrito Federal, 18 de octubre de 2005.

<sup>133</sup> Informe de Avances. *op. cit* p. 4.

<sup>134</sup> *Ibidem.* p. p. 11 y 20.

<sup>135</sup> Acta de la Décima Reunión del Comité Técnico del Fideicomiso “Ver bien para aprender Mejor”, diciembre del 2000. p. 8.

cuenta que los recursos a los estados estaban fluyendo con relativa agilidad y que no había mayores problemas en la detección gruesa de debilidades visuales, llevó a identificar que existe un problema de oferta de ópticas que pueden realizar los exámenes finos y que pueden fabricar los anteojos con la oportunidad deseada aun con recursos disponibles. Si bien a nivel nacional existen unas 390 ópticas con capacidad y voluntad de participación, hay estados de la República en las que sólo existe una oferta real de 5 ó 7 empresas, que cumplan con requisitos fiscales, solvencia financiera y capacidad productora, lo cual la hace, en ocasiones, imposible la atención deseada.<sup>136</sup>

### ➤ **El tiempo de atención**

Evaluar el tiempo de atención del Programa tiene dos vertientes no sólo diferentes, sino casi contrarias. Por un lado significa un gran esfuerzo y yo digo que hasta un éxito, pues en siete años se ha logrado casi cubrir la meta inicialmente propuesta en todo el país al entregar 2.0 millones de anteojos, lo cual significa aritméticamente, que en ese periodo de siete años se entregaron 814 lentes por día, un promedio de entrega de un lente cada 2 minutos de forma continua. Además en ese lapso, se han formalizado comités técnicos en todos los estados, consejos asesores de salud en más de dos terceras partes del país, coordinaciones estatales en las 31 entidades federativas y se ha involucrado a los tres órdenes de gobierno en algunas entidades; se ha logrado transexenalidad federal y un financiamiento de más de 200 millones de pesos, suficiente y casi exclusivo de la sociedad; todo lo cual es un esfuerzo y un resultado sin precedentes.

Pero por otro lado el problema es que si se ha llevado siete años cubrir la meta, se puede pensar, en un modelo general, que algunos niños que ingresaron a la primaria en 1998, pudieron haber pasado toda su escuela primaria con las debilidades visuales sin atender y recibir su tratamiento con anteojos, hasta que ingresaron a la escuela secundaria, lo cual no es nada halagador. Una segunda mirada nos dice que se entregaron en promedio casi

---

<sup>136</sup> Diagnóstico nacional *op. cit.* p. 12.

300 mil anteojos por año, pero si vamos a las cifras específicas, existieron años de 60 mil o de 200 mil anteojos entregados (como el año 2004), lo cual es grave, porque hubieron en medio años de 400 mil y casi 500 mil anteojos y después el esfuerzo se detuvo o se entorpeció.<sup>137</sup>

Lo cierto es que los tiempos ideales no se han medido y los tiempos promedio se quedan demasiado lejos por los retrasos graves de los estados con más dificultades.

En todo caso, el problema está en las detecciones finas y en los problemas de ópticas en algunas regiones del país, pues los procesos de detección gruesa y los procesos de autorización y pago de anteojos se han mejorado sustancialmente y tienen un promedio de 15 días.

Asimismo existen otras deficiencias y ausencias de evaluación en los siguientes rubros:

- 1.- No existe un control nacional homogéneo y sistematizado que permita verificar la totalidad de la entrega de anteojos, ni dar seguimiento específico por alumno a la evolución de su atención.
- 2.- No existe un estudio claro que permita medir o evaluar el mejoramiento escolar de los alumnos a los que se les haya dotado de anteojos.
- 3.- No se han difundido los logros ni los costos del programa para realizar una evaluación de su eficiencia u optimización que permita su publicitación.
- 4.- A nivel local la toma de decisiones está mucho más determinada por los funcionarios de los gobiernos estatales que respecto de la sociedad organizada.
- 5.- Falta evaluar la factibilidad de focalizar el programa a todos los sectores y niños en la segunda etapa que comprenderá la reposición de anteojos.

---

<sup>137</sup> *Ibidem.* p. 15.

#### **APARTADO 4. PROPUESTAS**

Para lograr una mejor evaluación y mejoramiento del programa “Ver bien para aprender mejor, propongo las siguientes acciones y/o la cobertura de necesidades:

1.- Establecer una base de datos a nivel nacional en la que se incluyan los formatos del manual de operación del programa, lo cual permita un seguimiento específico de los alumnos atendidos y de sus padecimientos y asegure que cada entrega de anteojos, además de ser validada por los comités estatales y las coordinaciones estatales, cuenten con el respaldo sistematizado de información de cada escolar.

2.- Esta base de datos con un software adecuado y a través de internet puede ser capturada, una vez definidos sus sistemas de control informático, por los proveedores (ópticas) para agilizar tiempos de captura y trasladar posibles costos de operación hacia los prestadores de servicios.

3.- Llevar a cabo un estudio representativo del impacto que ha tenido el ver bien en los estudiantes beneficiados por el programa con su aprovechamiento escolar. Existe ya un estudio realizado por la Fundación Helen Keller en los estados de Chihuahua y Oaxaca. Puede retomarse su metodología y utilizar un muestreo más representativo, para medir y persuadir con los resultados de la política su éxito y medir realmente sus impactos. Tal vez no pueda existir una relación directa entre ambas variables pero pueden ponderarse y destacarse como variables dependientes o correlacionadas.

5.- A nivel estatal se puede estimular más la participación ciudadana y empresarial en las decisiones del Programa, involucrando un mayor número de personas de la sociedad civil en los comités técnicos estatales. Se puede extrapolar el modelo de composición del Comité Técnico Nacional, donde participan nueve miembros de la sociedad civil y sólo dos miembros del gobierno federal. Ello además permitiría una mejor difusión y publicidad del Programa y aseguraría plenamente su continuidad.

6.- Al publicitar el Programa y difundirlo con mayor ahínco se buscaría una evaluación múltiple desde diferentes perspectivas y roles, lo cual lo podría optimizar y reconvertir el Programa hacia uno de corte más compensatorio.

7.- El Programa debe poner más énfasis en la cultura de la salud visual, no sólo como un problema de salud pública y aprovechamiento escolar, sino de integración comunitaria, a través de la realización de semanas nacionales de ver bien o de la salud escolar. Ello se puede realizar con acciones, actividades culturales y recreativas que difundan los objetivos y resultados del programa, la necesidad de una cultura visual y se podría llevar cabo en el marco de las colectas anuales que se desarrollan en toda la República una o dos veces cada ciclo escolar.

8.- El programa debe establecer tiempos promedio y tiempos ideales de entrega de lentes para fomentar una cultura de transparencia y de mejora continua. No se podrían obligar a proveedores ni a las coordinaciones estatales aplicar esos tiempos por lo heterogéneo que pueden ser las realidades del país, las diferencias del medio rural respecto de las del urbano, como por las desigualdades regionales, pero servirían de puntos de parámetro y de estímulo simultáneamente.

9.- Para la segunda etapa del Programa, orientada a la reposición de anteojos se deberá evaluar la pertinencia de focalizar los esfuerzos aquellos estudiantes que lo requieran y no tengan las posibilidades económicas, tal vez diferenciándolos de los educandos que cuenten con recursos familiares sobrados y que puedan pagar sus reposiciones.

10. Por lo que se refiere a los nuevos ingresos éstos si deben atenderse universalmente e iniciar un seguimiento puntual durante todo su desarrollo académico, tanto en materia de aprovechamiento, como en materia de su salud.



## CONCLUSIONES

1.- Las políticas públicas son un método de gobierno que permiten atender con eficacia asuntos públicos, con una dimensión más amplia que la estatal o gubernamental y que incluye a grupos organizados de la sociedad y las acciones del gobierno, para que organizada, conciente y factiblemente se puedan solucionar los problemas públicos con mejores y evaluadas respuestas.

2.- El Programa de atención a debilidades visuales logró problematizar las capacidades diferentes en estudiantes de educación básica, en el marco de un reclamo social y del involucramiento de grupos de la sociedad por obtener equidad en las acciones de gobierno y racionalidad en el aprovechamiento escolar de la educación pública (en su nivel básico).

3.- El diseño de los cursos de acciones del gobierno con la participación de grupos organizados de la sociedad, devino en el Programa “Ver bien para aprender mejor”, como un modelo distributivo de funciones y recursos, que proyectó racionalmente sus metas, estrategias y recursos, con base en acuerdos con grupos empresariales y académicos de la sociedad y tomando en cuenta capacidades, relaciones intergubernamentales entre la federación, los estados y en menor medida pero igualmente, gobiernos municipales y las normas del sistema educativo nacional federalizado.

4.- En el Programa, la participación de los gobiernos estatales ha sido de la mayor importancia para implantar las acciones de atención a debilidades visuales y lograr resultados, toda vez que la impartición de la educación básica está en manos de los gobiernos estatales (salvo el Distrito Federal) y ellos se han concientizado de los beneficios propios y mutuos del Programa.

5.- La participación del magisterio ha sido de gran relevancia, por ser un grupo que forma parte al mismo tiempo de la sociedad y del gobierno, por ser la estructura personal que permite al sistema educativo institucional estar cerca del problema para atenderlo y porque todo ello no implica costos de recursos financieros y/o de operación adicionales.

6.- El momento clave de las acciones de gobierno con la participación de grupos organizados de la sociedad, convertidas en Programa “Ver bien para aprender mejor”, ha sido su implantación y en ella, el viraje que se dio al responsabilizar a las Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación

(y a su Coordinación General) de la coordinación nacional de Programa, pues permitió relaciones intergubernamentales eficaces, legítimas y fluidas, tanto en los niveles de mandos, como en el personal operativo; lo cual consolidó al Programa y los primeros esfuerzos hechos por la Dirección General de Asuntos Internacionales que había sido la instancia inicialmente responsabilizada de la coordinación nacional del Programa.

7.- Los grupos organizados de la sociedad que han participado en el Programa durante todas sus etapas, se han corresponsabilizado de su rumbo y consolidación, a través del Comité Técnico Nacional del Programa que es la instancia que toma las decisiones medulares y evalúa su aplicación.

8.- Algunos grupos empresariales organizados y la participación ciudadana, han financiado mayoritariamente el Programa, lo cual ha permitido su avance y el aprovechamiento de recursos públicos, pero sobre todo le ha dotado de transparencia y ha contribuido a asegurar su permanencia y continuidad, al no depender de recursos fiscales gubernamentales.

9.- El Programa debe atender algunos retos como el mayor control de información a nivel nacional y evaluar su tránsito a un esquema de continuidad por reposiciones, atención a nuevos ingresos y el dilema de seguir con una cobertura general o convertirse en un programa de corte compensatorio.

10. Asimismo y como principal reto debe demostrar y evaluar el tamaño de su impacto e incidencia en el aprovechamiento escolar y fomentar de mejor manera una cultura escolarizada de la salud visual. A nivel local además, deberá profundizar su socialización para garantizar su permanencia y éxito locales.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las políticas públicas** (*Antología*), Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, (1ª. reimpresión ) 2003.

\_\_\_\_\_ **La implementación de las políticas** (*Antología*), Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, (1ª. reimpresión ) 2003.

\_\_\_\_\_ **La hechura de las políticas públicas** (*Antología*), Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, (1ª. reimpresión ) 2003.

\_\_\_\_\_ **Problemas públicos y agenda de gobierno** (*Antología*), Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, (1ª. reimpresión ) 2003.

Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio. **Federalismo y reforma del Sistema Educativo Nacional**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998.

Latapí Sarre Pablo. **La SEP por dentro, Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)**, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

León y Ramírez, Juan Carlos. **La construcción de espacios públicos en la Democracia**, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto Electoral del Estado de México. México, 2004.

Majone, Giandomenico. **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**. Fondo de Cultura Económica -Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México. 2005.

Uribe Torres, Mario Alfredo. **Reingeniería de procesos y Políticas Públicas: Tecnologías inteligentes para la Modernización de la Administración Pública del Distrito Federal**. *Tesis*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.

Uvalle Berrones, Ricardo. **La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública**. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2005.

## ARTÍCULOS

Agranoff, Robert. “**Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales**” en Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1992

Castillo Fernández, Dídimo y Orea Hernández, Silvia. “**La integración social y laboral de personas con alguna discapacidad**” en *Trabajo Social*, revista trimestral de la Escuela Nacional de Trabajo Social- Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.

González Navar Raúl. “**Hacia una conceptualización social de la discapacidad**” en *Trabajo Social*, revista trimestral de la Escuela Nacional de Trabajo Social- Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001

Lahera, Eugenio. “**Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas**” en *Revista del CLAD No. 16 Reforma y Democracia*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo. Venezuela. 2000.

Loyo, Aurora. “**La Reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio exploratorio**” en *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México. 2002.

Mejía Lira, José. “**Relaciones Intergubernamentales y participación ciudadana**” en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México*, México, No. 28 (volumen 1) octubre-diciembre 1995.

Méndez, José Luis. “**La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas**” en *Foro Internacional No. 131. Revista de El Colegio de México*, vol 33. No. 1. 1993

Méndez Viera, Sandra. “**Nuevos Enfoques en la Administración Pública**” en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Participación ciudadana*, México, No. 41. Enero-marzo 1999.

Moreno, Pedro y Carlos Baños. “**Las Relaciones Intergubernamentales y el nuevo Federalismo en la transición a la democracia**”, Documento del II Congreso Interamericano del CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre de 1997.

Muñozcano Skidmore, María Dolores. **“Instrumentos nacionales e internacionales para establecer la igualdad y la equidad para las personas con discapacidad, un enfoque socieducativo”** en *Trabajo Social*, revista trimestral de la Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. México. 2001

Pardo, María del Carmen. **“La Administración Pública en México”** en *Foro Internacional* No. 131, Vol.33 revista de El Colegio de México, enero-febrero. México. 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. **“Las Políticas Públicas: un testimonio de gobierno ilustrado y democrático”** en *Revista IAPEM No. 35. Políticas Públicas: actualidad y perspectivas. julio-septiembre 1997*. México. 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo. **“Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de las sociedad contemporánea”** en *Revista Venezolana de Gerencia*. Universidad de Zulia. Maracaibo. Venezuela. Abril-junio 2001.

Zúñiga Macías, Ester. **“Entrevista a Gilberto Rincón Gallardo”** en *Trabajo Social*, revista trimestral de la Escuela Nacional de Trabajo Social- Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.

## **DOCUMENTOS**

Secretaría de Educación Pública. **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**, México, 18 de mayo de 1992.

Secretaría de Educación Pública, **Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación**, SEP, México, 2000.

Secretaría de Educación Pública. **Programa Nacional de Educación 2001-2006**, SEP, México, 2001.

Secretaría de Educación Pública. **Perfil de la Educación en México**, SEP, México, 2000.

Secretaría de Educación Pública, **Informe de labores 2003-2004**, SEP, México, 2004.

Secretaría de Educación Pública **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**. SEP, México. 1995.

**Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y sus Familias**. DIF. México. 1995.

**Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**. Secretaría de Hacienda y Crédito Público México. 1995.

**Contrato del Fideicomiso “Ver bien para aprender mejor”**, abril 1998.

**Actas** de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Técnico Nacional del Programa “Ver bien para aprender Mejor”, varias fechas, México

**Muestreo de Debilidades Visuales**. Documento Interno de Trabajo SEP. México. 1997

**Informes** de avances “Ver bien para aprender mejor”. Documentos internos SEP. Varios años.

**Diagnóstico Nacional del Programa “Ver Bien para aprender mejor”**. Documento interno, SEP. 2005.

**Registro Único de Menores con Algún Signo de Discapacidad**. DIF. México. 1995.

**Acuerdo Nacional para la Modernización del Educación Básica**. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación .19 de mayo de 1992.

**Diario Oficial de la Federación**. Viernes 3 de julio de 1998.

**Entrevista para esta investigación al Lic. Antonio Avila Díaz**. Coordinador General de Representaciones de la SEP en las entidades federativas 2001-2005. 04 octubre de 2005.

**Entrevista para esta investigación al Lic. Fernando Ulibarri Pérez**. Coordinador Operativo del Programa “Ver Bien para aprender mejor” 2001-2005. 18 de octubre 2005.