



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**ANÁLISIS AL PROGRAMA NACIONAL DE INGLÉS
EN EDUCACIÓN BÁSICA A NIVEL PRIMARIA
EN EL DISTRITO FEDERAL (2009-2016)**

Tesina para obtener el título de:
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta:
Miguel Ángel Juárez Valle

Directora de Tesis:
Mtra. Lilia Ramos Ordóñez

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2020



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.

A Jose, principio y fin de cada logro.

Índice

7	Introducción
11	Capítulo 1
	Elementos conceptuales para el análisis de políticas educativas
13	1.1 La educación en México
18	1.2 Evolución jurídica e institucional de la educación en México
21	1.3 Las políticas públicas
26	1.4 La nueva gerencia pública y la gobernanza en la educación
35	Capítulo 2
	El Programa Nacional de Inglés en Educación Básica
36	2.1 Antecedentes del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica
41	2.2 El panorama en la enseñanza del Idioma inglés en el siglo XXI
48	2.3 Diseño operativo del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica
56	2.4 Implementación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica
60	2.5 Evaluación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica
65	Capítulo 3
	Análisis del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica a nivel primaria en la Ciudad de México (2009-2016)
66	3.1 Ruta de análisis del PNIEB desde las políticas públicas
67	3.2 Identificación del problema e inclusión en la agenda de la necesidad de impartir el idioma inglés en educación básica
71	3.3 Análisis del diseño del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica en la Ciudad de México
74	3.4 Análisis de la implementación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica en la Ciudad de México
82	3.5 Análisis de la evaluación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica en la Ciudad de México
93	Conclusiones y Recomendaciones
103	Bibliografía

Introducción

La modernización del siglo XXI ha provocado reconfiguraciones tales como los nuevos retos educativos: las necesidades sociales en la materia se acrecientan y se hacen notorias a una velocidad apenas imaginada. Es por esto que el Estado necesita en la actualidad de estrategias especializadas que hagan frente a los requerimientos sociales que plantea la educación. Las políticas públicas y su análisis han representado una opción, por su solidez técnica y científica, (Aguilar, 2010) que contribuye a la creación de programas para impactar de manera positiva y determinante en las carencias o deficiencias sociales que impiden el cumplimiento de una formación integral y vigente desde el nivel básico.

Uno de los sectores más complejos y con mayores dilemas en México es el educativo, el cual, en tiempos modernos ha sufrido cambios significativos sin lograr el despegue que contribuya al crecimiento y desarrollo nacional. Inmerso siempre entre batallas políticas, sindicales y económicas, el sistema educativo ha acrecentado su rezago afectando a generaciones de estudiantes que se muestran incapaces de competir por la falta de habilidades y aptitudes como el uso de nuevas tecnologías de la información y el dominio del idioma inglés.

Dado que el sector educativo es muy vasto, este trabajo de investigación corresponde a un tema vigente que permite ser abordado con los conocimientos adquiridos durante mi formación como licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Se seleccionó un programa federal educativo de reciente creación, enfocado en la enseñanza del idioma inglés, en la Ciudad de México y durante los años de 2009 al 2016, periodo en el cual se logró su observación directa en las alcaldías de Coyoacán y Cuauhtémoc.

Este trabajo representa un esfuerzo por retratar, desde la óptica de la Administración Pública, la realidad del Programa Nacional de Inglés en Educación

Básica (PNIEB), el cual se destacó por ser el primer esfuerzo nacional para implementar la enseñanza del idioma inglés desde preescolar hasta secundaria de manera articulada.

Se busca contribuir, mediante el análisis de políticas públicas, a una de las estrategias más rezagadas del sistema educativo en México: la enseñanza del idioma inglés en educación básica, enfatizando sus áreas de oportunidad y a través de la propuesta de puntos de perfeccionamiento.

En el capítulo primero se abordará de manera general el término “educación”, su evolución conceptual y su desarrollo jurídico e institucional en México. Se realizará un acercamiento al derecho a la educación tras su evolución jurídica en la Carta Magna y las leyes en materia educativa. Una vez realizada esta aproximación conceptual e histórica se hablará del campo de las políticas públicas desde su origen, y se continuará con los teóricos más importantes estableciendo relaciones entre su quehacer y su estudio con el objeto de este análisis.

Se expondrán los conceptos de “gobernanza” y “gestión pública”, sus antecedentes, desarrollo e implicación en el diseño de políticas y toma de decisiones en el sector educativo, con el fin de considerarlos tendencias para el fortalecimiento o desarrollo de este y otros programas.

En el capítulo segundo se describe la inmersión actual del idioma inglés en nuestras vidas, justificando la elección de este idioma para la enseñanza dentro del sistema educativo mexicano. También encontramos diversas implicaciones positivas enfocadas en la adopción del inglés como segunda lengua desde la perspectiva social, económica, personal, académica, entre otras, destacando su importancia para la vida en un mundo globalizado.

Se describen los antecedentes lejanos e inmediatos del programa que permitirán al lector conocer la estrategia institucional de enseñanza del idioma inglés. Asimismo, se aborda el diseño operativo del PNIEB, puesto en operación de forma inicial en el año de 2009, seguido de su implementación en educación básica. Culminamos este capítulo con una breve introducción al método descriptivo a utilizarse para el análisis del PNIEB.

En el capítulo tercero, se analiza el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica a nivel primaria en la Ciudad de México desde el año de su comienzo como proyecto piloto hasta el 2016, último año de su implementación. El análisis se desarrolla con apoyo del ciclo de las políticas públicas; se disecciona el programa identificando su tipificación como problema público e inclusión en la agenda, su formulación como programa y la toma de decisiones, implementación y evaluación. De manera adicional, dada su pertinencia y en relación con las observaciones y propuestas en materia de evaluación al PNIEB, se describe la creación y las funciones

del Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación, órgano autónomo encargado de evaluar los avances y logros educativos en México.

Para cerrar el capítulo tercero se retoma el tema de las políticas públicas y la gobernanza en el sector educativo, destacando la intervención de los diferentes actores en el diseño, implementación y evaluación del programa, así como los atributos que concuerdan con el PNIEB y las áreas de oportunidad a considerar.

Al final de este trabajo se desarrollan las conclusiones y recomendaciones de política pública para fortalecer y mejorar el diseño no solo del PNIEB sino de programas educativos vigentes en México y los de nueva creación. Esta sección se realiza con el análisis derivado de cada uno de los puntos desarrollados durante la investigación, aportando ideas que coadyuven a una mejor planeación en su diseño y desarrollo como políticas educativas.

Capítulo 1

Elementos conceptuales para el análisis de políticas educativas

La labor del administrador público ha evolucionado a través de los siglos tal como lo ha hecho también su esfera de decisión y acción, el Estado. La diversificación de sus actividades van desde el reparto y asignación de recursos y tareas públicas, hasta la especialización y profesionalización del servicio público.

Las diversas necesidades sociales representan el centro de atención de la Administración Pública; la educación en particular ha sido un tema prioritario desde la configuración institucional del México independiente, como semilla del progreso y del desarrollo nacional.

Con el comienzo de la actividad administrativa en el país nace el estudio de la administración pública en México que, persiguiendo el fin del fortalecimiento del Estado, propuso la creación de instituciones especializadas que permitieran proporcionar servicios públicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

A Luis de la Rosa, fundador de la disciplina en México (Sánchez, 2009: 185), se le atribuye no solo la visión de la administración como ciencia de aplicación práctica (De la Rosa, 1852: 113) sino también el concepto de la buena administración como principio de legalidad y economía que, en equilibrio con instituciones sólidas, dirijan la sociedad y la conduzcan al desarrollo y engrandecimiento.

Se puede observar su especial atención por establecer los principios generales para la impartición de educación y enseñanza mediante la elaboración de leyes sobre la materia y del desarrollo de instituciones a cargo del erario para instruir a la niñez y juventud.

Uno de los argumentos para priorizar la educación sobre las demás demandas sociales fue la necesidad de establecer las bases de un ordenamiento que fomente conocimientos para ilustrar la razón, ya que la educación y la enseñanza popular

representan el medio más eficaz para preparar a la sociedad para las mejoras y reformas devenidas de la acertada administración, cumpliendo con los objetivos para lo que fue establecida (De la Rosa, 1852: 116).

De la Rosa plantea que, gracias a las medidas de interés público y planes de ejecución en materia educativa, se lograrán formar buenos administradores, dotados del conocimiento y de la instrucción profesional de los recursos y necesidades de su país para satisfacer las demandas sociales de su pueblo y atenderlas, contribuyendo así a los intereses generales de la nación.

En el pensamiento liberal de Luis de la Rosa se encuentra el principio de constituir una estructura educativa moderna, como acción social potenciadora de la época post-independiente de México.

Hoy se observa que las necesidades sociales y el contexto globalizado han generado transformaciones en el capital humano, desvinculando la producción y los procesos técnicos del conocimiento. La misión del Estado moderno, entonces, es dar continuidad al pensamiento de De la Rosa, construyendo una mejor estructura educativa que potencie el desarrollo en la nueva economía de la información.

En México la educación es un tema vasto y complejo que se encuentra asolado por los problemas de calidad educativa, gestión, escasez de recursos, intereses creados y desinterés político, por mencionar algunos. Ante este panorama debe de ser retomada y fortalecida por el Estado a través del sistema educativo, para desarrollar las capacidades de los individuos y que estos sean capaces de utilizar estas facultades a lo largo de su vida (Gómez, 2017: 161).

Desde la disciplina de la Administración Pública se abordará el desarrollo y actualidad de los elementos que interactúan en la presente investigación, correlacionando la manera en que la educación, la enseñanza del inglés, la gobernanza, la nueva gestión pública y las políticas públicas se encuentran en la realidad mexicana.

La Administración Pública, como sistema dinámico de operaciones, tiene la capacidad de hacer frente a la política de Estado en materia educativa gracias a la flexibilidad y disponibilidad de instituciones, leyes, reglamentos, prácticas, relaciones y códigos que, mediante políticas públicas bien instrumentadas, definirán el camino para el desarrollo y progreso social.

Las políticas públicas representan una disciplina que permite hacer frente a los temas prioritarios de desarrollo y áreas de oportunidad mediante metodologías específicas de análisis de problemas públicos, la implementación racional de estrategias de solución y el abordaje que solucione los problemas de bienestar de los ciudadanos.

Se desarrollará el concepto de educación a través de un recorrido por su significado e historia en el panorama mundial y la realidad mexicana, con el fin de resaltar su evolución y su importancia como derecho y eje de desarrollo social.

En seguimiento al tema de la educación en México, se analiza en un segundo apartado la evolución jurídico e institucional, señalando cómo su atención fue enmarcada en las diferentes constituciones que han dado vida al Estado. Aquí se detallan las diferentes leyes e instituciones que han estado a cargo de la enseñanza y de la educación en nuestro país.

Se realiza una aproximación a la historia y al desarrollo de las políticas públicas como disciplina de análisis, abordando sus principales teóricos y definiciones. En este apartado conoceremos sus elementos y etapas a través de las cuales se comprenderá el análisis del PNIEB.

La Nueva Gestión Pública —entendida como un sistema de control de la administración pública bajo los principios de descentralización, desregulación y gestión de calidad en la acción gubernamental— es abordada en este apartado ya que mediante este enfoque se pueden explicar los valores de calidad, eficacia y eficiencia hoy impresos en la educación. Se habla brevemente de su desarrollo y adopción en el Sistema Educativo Mexicano.

La gobernanza será definida al final del capítulo ya que representa un referente para la toma de decisiones que conforman la integración de las políticas públicas y los programas públicos. La gobernanza simboliza la cohesión de los actores y la acción colectiva mediante el liderazgo estatal en un entendido de apertura, inclusión, dirección y responsabilidad gubernamental en las respuestas a demandas educativas para lograr la calidad, pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas y programas como lo mandan las leyes en la materia.

1.1 La educación en México

La educación siempre ha sido un tema relevante para todos y cada uno de los Estados ya que está estrechamente ligada con el desarrollo social, cultural, económico y científico de los individuos y las naciones. Hoy en día ante la globalización y la competencia tecnológica, la educación marca un referente de desarrollo y competitividad frente a otros países.

La educación en México ha recorrido un camino sinuoso pero constante y en su evolución adoptó el valor de calidad, tomado de la Nueva Gestión Pública, el cual se encuentra plasmado en el artículo tercero constitucional y en el artículo segundo de la Ley General de Educación, donde se incluye también la pertinencia de los contenidos impartidos en las aulas, justificación para crear el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB).

Los principios y organización de la enseñanza en nuestro país siempre se han visto encaminados por las diferentes Constituciones rectoras e implementados con los esfuerzos de la administración pública, por ellos es pertinente desarrollar su origen y sus antecedentes jurídicos en los siguientes párrafos.

La educación ha encontrado diversas definiciones a lo largo de la historia; puede ser definida, por ejemplo, desde sus raíces etimológicas, del latín *educare*, que significa criar, nutrir o alimentar pasando por definiciones más complejas siempre ligadas con la enseñanza y el conocimiento.

Durkheim (1974) expuso que la educación tiene por misión el desarrollar en el educando los estados físicos, intelectuales y mentales que exigen de él la sociedad política y el medio social al que está destinado. En otra aproximación, el francés Jacques Delors define a la educación como un instrumento indispensable para la humanidad, el cual le permite encaminarse hacia los ideales de paz, libertad y justicia social, y de manera individual como potenciadora de los talentos y capacidades para la realización personal (Delors, 1996: 8).

El concepto de educación también se puede encontrar en la Ley General de Educación en su artículo 2º, el cual establece:

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social. (SEP, 2017a)

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación define a la educación como un derecho humano esencial que posibilita el ejercicio de los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal. Gracias a ella es posible mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de un país; está demostrado que el incremento de la escolaridad de la población se asocia con el mejoramiento de la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad y, en definitiva, con el fortalecimiento de la cohesión social (INEE, 2012a).

El tema educativo se ha complejizado particularmente en el siglo XXI gracias a los diversos factores que se han sumado, como las tecnologías de la información que cambiaron por completo la manera de definir la educación en gran parte del mundo.

La transformación social que estamos viviendo, derivada de las nuevas formas de organización económica, política y social, ha cambiado la manera en que con-

cebimos la realidad, específicamente en el proceso educativo clásico en el cual los docentes y los libros, principales facilitadores y depósitos del conocimiento, interactúan a la par con redes de información y entornos de aprendizaje (Tedesco, 2009: 32) que generan una educación más accesible y no solo limitada al espacio escolar, que puede continuar desde casa o desde cualquier lugar con acceso a internet mejorando la gestión de tiempos de estudio y reduciendo costos sobre el traslado y la adquisición de información.

Al vivir una realidad de cambios que impactan directamente en nuestra sociedad, entorno y obtención de conocimiento, es necesario que el Estado dé grandes pasos para implementar los instrumentos y crear los espacios que nos permitan, como país, estar a la vanguardia educativa. El implementar un programa nacional para el aprendizaje de la lengua inglesa es desde esta perspectiva una decisión acertada que, de la mano del uso de las TIC, favorecerá el logro de una educación de calidad que permita el aprovechamiento del conocimiento disponible gracias a la globalización.

El Estado como garante y promotor de los derechos sociales ha diseñado diversas políticas educativas con el fin garantizar el derecho a la educación establecido en la Carta Magna. Las políticas educativas no deben entenderse solo como el actuar unidireccional del Estado basado en leyes para garantizar la enseñanza dentro de su territorio, sino que al ser la educación en especial un tema complejo por la cantidad de factores que confluyen en esta, debe ser entendida como el esfuerzo en conjunto de sus actores para permitir su constante mejora y actualización, buscando siempre el desarrollo individual y colectivo (Ghioldi, 1972: 14).

Estas políticas se encuentran articuladas por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual es un proyecto sexenal que marca las líneas de acción a seguir a lo largo de la administración del ejecutivo en turno. Este plan se encuentra diseñado conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Planeación, de acuerdo a objetivos nacionales bajo un esquema de gobernanza donde se contempla la consulta, ideas, expectativas, opiniones y sugerencias con diversos grupos sociales como organizaciones civiles, legisladores, ciudadanos, partidos políticos, gobiernos municipales y estatales, a través de consultas organizadas en mesas de diálogo. El Plan Nacional de Desarrollo es instrumentado por políticas públicas sectoriales que se encuentran interrelacionadas pero actúan de manera específica según sus diversos ejes de acción.

Esta conducción homogénea de la educación mediante políticas públicas por la que se ha inclinado el Estado a través de los últimos tres sexenios permite analizar al Programa Nacional de Inglés en Educación Básica con la óptica del análisis

y el diseño de las políticas públicas desde la identificación del problema, la implementación del plan y su evaluación.

El sistema educativo nacional, conforme los artículos 10, 39 y 46 de la Ley General de Educación, está integrado por los niveles preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior en sus modalidades escolar, no escolarizada y mixta. La educación en el país es obligatoria desde el nivel preescolar hasta media superior, y debe ser impartida por el Estado o por particulares siempre y cuando basen la enseñanza en los planes y programas diseñados por el Ejecutivo. Hasta el 2016 el sistema educativo contaba con 36.3 millones de estudiantes, de los cuales 86% son estudiantes de escuelas públicas y 14% en instituciones privadas. Estos datos indican que de la población nacional —la cual asciende a 119.5 millones de personas al año 2015— el 30.3 por ciento son estudiantes, 2.8 millones de ellos se encuentran en la Ciudad de México y 879, 568 son estudiantes de nivel primaria, público objetivo del PNIEB (SEP, 2017a: 16).

En el nivel primaria se han registrado los mayores avances gracias a los esfuerzos de varios sexenios por fortalecer la educación básica integrando diversos programas como “Educación para Todos”, una estrategia de la UNESCO para lograr la universalización de la educación primaria para fortalecer la educación básica mediante la inclusión de gobiernos locales, las escuelas y la comunidad en general en el desarrollo de una educación de calidad. Hoy en día no solo en la Ciudad de México (la cual es el objeto de nuestro estudio) existe una cobertura universal desde el 2012, al interior de la república la cobertura a nivel primaria es la más alta con números que están cerca de la cobertura total (INEE, 2012a: 296).

En los últimos años se ha observado una tendencia decreciente de la población infantil en la Ciudad de México, lo que permitió estabilizar el servicio educativo y expandirlo más allá de la cobertura, enfocándose y obteniendo mejores números en el combate a la deserción, que pasó de 1.9% en el año 2000 a .6% en el año 2013, mientras que la reprobación fue de 6% en el 2000 y de 3% en el 2013 y la eficiencia terminal creció de un 86.3% el año 2000 a 95.6% en el año 2013 (Presidencia de la República, 2012: 47). Con la aportación de los diversos organismos internacionales que realizan sondeos y comparaciones entre los sistemas educativos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se puede observar que México atraviesa por nuevos retos en materia educativa como lo es el desempeño de sus estudiantes.

En los estudios “Gasto Público para una educación de calidad” (CIEP, 2017) y “Panorama de la educación 2017” (OCDE, 2017) se demuestra que México es uno de los países que más invierte en educación entre los miembros de la OCDE, con un gasto de casi el doble del promedio. Sin embargo, la desequilibrada administración

de recursos en México —donde el 93% del gasto se ocupa en pago de sueldos y salarios— ha mermado los resultados que esta inversión podría generar si se ocupara en insumos educativos, profesionalización, equipamiento e infraestructura, entre otras necesidades, para ofrecer una educación que promueva el desarrollo personal y social.

Hasta el año 2000 la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) eran los únicos que realizaban diagnósticos y evaluaciones del sistema educativo. Con la creación del INEE como órgano descentralizado de la SEP, durante la administración de Vicente Fox, se implementó una serie de pruebas, como la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), que medían el logro educativo en las materias de Español, Matemáticas y/o Formación Cívica, Historia, Geografía y Ciencias (dependiendo el año se asignaba esta última). Hasta el último año de su aplicación, en el 2012, los resultados fueron apenas regulares en el dominio de las asignaturas, reflejando nuevamente la necesidad de un cambio en el sistema. En la actualidad, esta evaluación se conoce como Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes (Planea).

La OCDE señala que uno de los problemas de la educación en México está relacionado con la calidad de la enseñanza, entendida como la instrucción que permite el dominio de los conocimientos, traducido en logros académicos (OCDE, 2010: 9). La poca fortaleza de dichas habilidades se refleja en el desempeño deficiente obtenido en las pruebas estandarizadas nacionales y en las aplicadas por dicho organismo en todos los países miembros como lo es la prueba PISA (Program for International Student Assessment) aplicada a los alumnos de tercero de secundaria en coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) —organismo autónomo nacional que tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior— y en la cual nuestro país, desde el 2006, tiene un historial de bajas puntuaciones en lo referente a matemáticas, lectura y comprensión de textos, así como en expresión escrita. Estos resultados indican que los alumnos con una edad promedio de 15 años no son capaces de obtener información mediante lecturas, crear textos de mediana complejidad, así como tampoco de resolver problemas matemáticos básicos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afirma en sus estudios que la fortaleza de la educación en México se encuentra en su cobertura, pues ha logrado un avance constante con miras a lograr la totalidad del territorio nacional (BID, 2006: 2). Por su parte, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) afirma la necesidad de fortalecer la educación en México ya que esta presenta deficiencias en razón de su calidad, métodos de evaluación y competitividad (IMCO, 2007: 236).

1.2 Evolución jurídica e institucional de la educación en México

Desde la fundación del México independiente se vislumbraron los esfuerzos del Estado por fortalecer la educación en nuestro país, vinculando a esta con el desarrollo nacional. Tal como se observa en el artículo 50 de la Constitución de 1824, se instruyó al Congreso General para promover la ilustración así como para establecer colegios e instituciones donde se enseñen artes y ciencias (Congreso General Constituyente, 1824). Independientemente de las ideologías que enmarcaron las Constituciones por las que se ha regido nuestro país, se sigue priorizando el establecer la manera en que el Estado impartirá o desarrollará la labor educativa.

La educación se ha constituido en un derecho que debe de ser tutelado por el Estado, por primera vez se vislumbra de esta manera en la Constitución de orden liberal de 1842, en la cual se establecieron los derechos de los mexicanos. Es así como en el artículo 13, donde se enmarcan los entonces llamados derechos naturales y en el apartado denominado Igualdad, fracción V, queda abolido el monopolio de la enseñanza y ejercicio de las profesiones para dar paso a la libertad de la enseñanza privada (Congreso General Constituyente, 1842) que antes solo estaba en manos del clero.

Luego, y siguiendo la misma línea liberal, la Carta Magna de 1857 en su artículo tercero, confirma la libertad para impartir educación adicionando la regulación para el ejercicio de las profesiones (Congreso Constituyente, 1857), generando un precedente ya que, como se observa en la Constitución de 1917, el artículo que norma la educación coincide con el artículo tercero dentro la sección primera de los derechos del hombre, al cual posteriormente se le adicionan criterios relacionados en materia educativa.

El 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución que hasta el día de hoy rige los principios de convivencia de nuestro país. Desde su concepción, la Carta Magna se distingue por ser pionera en el mundo al asegurar la tutela de importantes derechos humanos como la libertad, la educación, la propiedad y el trabajo, plasmados en los artículos 1º, 3º, 27 y 123. En ella el artículo tercero se puede observar de manera diferente a como se conoce en la actualidad ya que para conservar su vigencia ha sido necesario reformarlo en relación con la evolución en la materia y las demandas sociales que se presentan (Huerta, 2015: 40). El artículo tercero que a la letra dice:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos

particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria. (Congreso de la Unión, 1917)

Se establece la laicidad en la impartición de educación cuando esta sea impartida por el Estado y se agrega la prohibición de la impartición de educación por instituciones o ministros de cultos. El apego a la ley es necesario para aquellos privados que deseen dar educación por su cuenta, por primera vez aparece en el orden constitucional la gratuidad de la educación impartida a nivel primaria en establecimientos oficiales.

Luego de la promulgación de la Constitución vigente fue necesario crear una maquinaria institucional que diera orden y cumplimiento a lo establecido en el artículo tercero y a su complemento, el artículo 31 fracción I, el cual dice lo siguiente:

Son obligaciones de los mexicanos. I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación, preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley. (Congreso de la Unión, 1917)

Por lo que el Constituyente de 1917 diseñó una organización central de la administración pública dividida en dos ramos que permitiesen coadyuvar la labor política y administrativa del Ejecutivo (Cervantes, 1975: 106). En el sector educativo propició la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y de Bellas Artes y la promulgación de Ley Orgánica de la Educación Pública Reglamentaria de los 3º y 31 fracción I; 73 fracciones X y XXV; y 123, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que organizó la educación por departamentos.

Creando leyes reglamentarias a lo largo del siglo xx, el Estado como agente de cambio asegura el cumplimiento de los objetivos planteados en la Carta Magna, los cuales —establecidos bajo un sistema democrático— deben buscar la constante mejora económica, social y cultural.

La Secretaría de Educación Pública tiene como función dirigir, instrumentar, ejecutar, coordinar y regular la educación impartida dentro del Estado mexicano. Fue creada por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 1921, durante la administración del presidente Álvaro Obregón y

presidida por José Vasconcelos Calderón, sustituyendo el vacío que dejó la extinta Secretaría de Instrucción Pública y de Bellas Artes instaurada en 1901 y cuya cobertura solo se limitaba al Distrito Federal y a los territorios federales tal como se reflejó en la Ley de Instrucción Obligatoria de 1888.

Se tomó la acertada decisión de generar infraestructura, ampliar la cobertura, coordinar la educación en toda la República y seccionar la educación en departamentos especializados. Vasconcelos realizó uno de los mayores avances en materia educativa estableciendo las bases de un sistema educativo integral y coordinado. Sin embargo, fue hasta el 23 de enero de 1942 que se crea, para asentar la estructura educativa, la Ley Orgánica de la Educación Pública Reglamentaria de los artículos 3º y 31 fracción I; 73, fracciones X y XXV; y 123, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sexenio de Manuel Ávila Camacho, reemplazando la Ley Orgánica de Educación, Reglamentaria de los artículos 3º; 27, fracción III; 31, fracción I; 73, fracciones X Y XXV, Y 123, fracción XII constitucionales de 1940 —la cual estaba enmarcada por los principios socialistas del presidente Lázaro Cárdenas que llevaron a buen puerto la consolidación de la educación técnica, rural e indígena—.

El 29 de noviembre de 1973 se establece por decreto, durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, la Ley Federal de Educación, la cual reguló la educación impartida por el Estado en sus diferentes órdenes de gobierno, aumentó el número de escuelas y reformó los planes de estudio. En esta ley, se definió a la educación como “institución del bien común” (SEP, 1973) buscando que todos los habitantes del país gozaran de la educación por igual.

Tras varios años de cambios y ajustes institucionales, en 1989 se pone en marcha el Programa para la Modernización Educativa, el cual buscó vincular el modelo educativo con el actual sistema económico y las tendencias globales de competitividad y libre mercado; esto se concretó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, durante el cual se generaron un conjunto de acciones para reorganizar el sistema educativo a través de la Ley General de Educación que hoy estructura el Sistema Educativo Nacional y de la reforma al artículo tercero que adiciona la obligatoriedad de la educación secundaria, el aprendizaje por competencias, la vinculación laboral y la gestión escolar.

Desde la promulgación de la Constitución y hasta el año en que se realiza la presente investigación han transcurrido ya cien años. El artículo tercero, rector de la educación, ha experimentado diez reformas a través de las cuales se ha enriquecido con diversos elementos que puntualizan la manera en que la educación se garantiza no solo como derecho sino como elemento de transformación y desarrollo social. Se han adicionado también diversos criterios como la descentralización

de la educación hacia los estados de la República y, de manera más reciente, la regulación, ingreso, permanencia y evaluación de los docentes adscritos a la educación oficial en México.

A partir de la reforma constitucional del 2013 al artículo tercero, se observa el valor de la calidad en la educación impartida por el Estado, tal como se incorporó en el inciso “d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (DOF, 2013).

La educación en México se encuentra regulada por la Ley General de Educación, la cual sigue enfocada en el valor de la calidad en la educación; en su artículo octavo, fracción cuarta, la describe de la siguiente manera: “Será de calidad, entendiéndose por esta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad”. (SEP, 2017a) Bajo el criterio de pertinencia, se fundamenta en el año 2009 la iniciativa del presidente Vicente Fox de impartir la materia de inglés en educación básica, que se había instrumentado en el nivel secundaria desde 1952 sin lograr trascender ni obtener la prioridad necesaria para su aprovechamiento.

En el Distrito Federal, actual Ciudad de México, la dirección y operación educativa se encuentra a cargo de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública con autonomía técnica y de gestión creado en el año 2005 y que absorbió las funciones de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal tras el proceso de descentralización, con el fin de atender y dar dirección a los servicios de educación inicial, básica, especial y normal en el Distrito Federal de manera específica. En el año 2017 la AFSEDF cambió de nombre al de Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México, derivado de los cambios generados por la constitución de la Ciudad de México.

Dentro de sus funciones, la AFSEDF incorporó la coordinación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica en el Distrito Federal, la cual se encargó de su implementación y absorbió la carga financiera de su operación.

1.3 Las políticas públicas

Las políticas públicas son definidas en esta investigación como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo, 2003). Estas obedecen a dos naturalezas, tal como lo explica Aguilar Villanueva: por un lado, su naturaleza política, y por otro, su

naturaleza técnica. La primera está regida por su componente normativo: mediante el consenso se logran las acciones políticas que permiten la realización de objetivos de interés y beneficio social; la segunda regida por su componente científico-técnico: acciones que mediante un razonamiento técnico-causal se traduzcan en hechos sociales establecidos previamente en los objetivos planteados por los gobernantes (Aguilar, 2010a: 17). Gracias a esta bidimensionalidad que las caracteriza, las políticas públicas se han consolidado como disciplina académica.

No obstante, derivado de la aproximación descrita, la relación entre Ciencia Política y la Administración Pública deriva y converge en el estudio del poder y del Estado y, como lo propone Duverguer (Emmerich, 1997: 77), ha dirigido su atención a las políticas públicas como factor que emerge, se desenvuelve e impacta en su campo de estudio. Por su parte, la Administración Pública entendida como la estructura y el ejercicio del poder político que hace realidad los ideales sociales (Olvera, 2009: 395) ha echado mano de estas como instrumento para hacer frente a los problemas públicos.

Las políticas públicas tienen como objeto el análisis, diseño, implementación y su evaluación para que, a través de estos, se eleve la capacidad directiva de los gobiernos, incrementando su capacidad de decisión (Aguilar, 1992: 36).

El origen de las políticas públicas data de los años cincuenta del siglo pasado en Estados Unidos, donde surgió la idea de estudiar los procesos de formulación y decisión de las políticas económicas y sociales bajo el nombre de Ciencias de Políticas o *Policy Sciences*, ya que era necesario explicar la manera en que los gobiernos definían y hacían frente a los problemas públicos.

En México abandonó su nombre original y llegó a llamarse Análisis de Políticas o *Policy Analysis* y se ha asociado más con un enfoque técnico o económico.

En este tenor se buscaba analizar la relación, para la toma de decisiones, del gobierno con las organizaciones sociales, económicas y políticas para reflejar su grado de influencia en la búsqueda del beneficio público.

Mediante el incremento de racionalidad en la toma de decisiones, las políticas públicas buscaba sustentar las elecciones en el conocimiento de los procesos de deliberación del gobierno para que estas, a su vez, fueran más apropiadas y eficaces. En el mismo sentido, era necesario transformar el proceso de decisión, de objeto de opinión a objeto de conocimiento.

Se le atribuye a la obra del sociólogo Harold Lasswell, de la Universidad de Chicago, los cimientos para conformar la disciplina de las políticas públicas con la publicación de su obra *The Policy Science: Recent Development in Scope and Method*, en la que aborda la generación de conceptos y aspectos estadísticos para fortalecer la acción gubernamental. De esta manera, Lasswell propuso la necesidad

del trabajo en conjunto de las diferentes ciencias sociales para mejorar la toma de decisiones y enfrentar de mejor manera la complejidad de los problemas públicos.

Lasswell, citado por Aguilar Villanueva, define a la disciplina de las políticas públicas, que de origen nombró *Policy Science*, como:

Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (1951; citado en Aguilar Villanueva, 1992: 47).

El autor destaca la obtención y calidad de la información para el análisis de los problemas públicos.

Posteriormente, surgen diversos autores que integraron elementos a la disciplina de las políticas públicas para lograr conceptualizarla tal como hoy la conocemos. Tal es el caso del premio Nobel de economía Herbert Simon, quien diseñó el modelo racional de adopción de decisiones por etapas que definen las acciones de política pública, las cuales son: establecer alternativas y priorizar objetivos, identificar y generar opciones, calcular y valorar consecuencias de las opciones, comparar las opciones y elegir la o las opciones que maximicen los objetivos priorizados (Parsons, 2007: 548).

Esta serie de pasos fortalecen el análisis del proceso de toma de decisiones, aunque como él mismo menciona, encuentra su debilidad en los factores externos que pueden intervenir en el proceso de la racionalidad limitada tal como sucede en el proceso de racionalidad pura.

Por su parte, el destacado economista de la Universidad de Chicago, Charles E. Lindblom, aporta mediante su teoría del incrementalismo o “ciencia de salir del paso” en la toma de decisiones en las políticas públicas, los factores del poder y la interacción entre fases y etapas (Parsons, 2007: 56).

Al descartar la linealidad de las etapas en la formulación de las políticas públicas, propone la discusión política posterior a la identificación del problema como elemento determinante para la obtención de resultados, los cuales se pueden dar mediante una reconstrucción de procesos previos o políticas alternativas, generando soluciones parciales que pueden ser priorizadas para poner en marcha la política en cuestión y postergando el objetivo final, a lo que él describió como ir por las ramas y no por la raíz de los problemas públicos.

Lindblom explica que los decisores, al no tener el control del entorno, se ven en la necesidad de adaptarse y generar decisiones a partir de los análisis marginales

a los que tienen acceso para así poder lograr un incremento o transformación de las políticas en curso (Lindblom, 1959: 329).

Una aproximación moderada entre los dos autores previamente expuestos puede encontrarse en la propuesta del doctor en Ciencias Jurídicas, Yehezkel Dror (1989), quien, al tener la oportunidad de desarrollarse como tomador de decisiones en el gobierno israelí, generó una propuesta distinta al registrar que el proceso de políticas públicas es demasiado complejo para delimitarlo al modelo racional o al incrementalismo propuesto por Lindblom.

Dror propone la combinación de la teoría racional e incrementalista tomando elementos centrales de la racional y elementos fuera del modelo de la racionalidad pura como lo son aspectos técnicos, económicos, administrativos y sociales para que la decisión pueda ser avalada y legitimizada por los actores mayormente interesados en la decisión.

Finalmente, en el caso latinoamericano, Luis Aguilar Villanueva es el pionero en el estudio de las políticas públicas. Él inclina su análisis hacia la capacidad institucional y operativa que tienen las instituciones públicas para dirigir a la sociedad. El autor ve a las políticas públicas como instrumentos que fortalecen la acción del gobierno en pro de la sociedad mediante valores de eficacia, eficiencia administrativa y legitimidad gubernamental (Franco, 2016: 81).

Aguilar propone dos momentos de integración teórica de la disciplina de las políticas públicas. El primer momento se ubica en los años cincuenta con la conformación de la disciplina que se caracteriza por la creación de conocimiento que aportará a una mejor toma de mejores decisiones gubernamentales basadas en la legalidad y la racionalidad en un contexto de complejización y mayor dimensión de los problemas públicos ante una sociedad participe del pluralismo, la información y la crítica.

El segundo momento en la formación teórica de las políticas públicas se lleva a cabo a partir de los años setenta, ante la crisis fiscal de la época derivada del Estado benefactor; en este contexto las políticas públicas se orientan a atender los problemas generados por políticas de gobierno fallidas, caracterizadas por la baja recaudación fiscal y la amplia regulación en todos los sectores. Ante el evidente fracaso de la gestión pública, las políticas públicas se mostraron como el medio para democratizar las decisiones de gobierno (Aguilar, 2010: 25).

Diversas son las propuestas de los estudiosos de la disciplina para definir el ciclo o el proceso de las políticas públicas, sin embargo, la mayoría comparte la idea central que esquematizan las cuatro etapas siguientes: Gestación, Diseño, Implementación y Evaluación del impacto (Franco, 2016: 85).

La etapa de gestación se puede definir como el proceso de identificación del problema público, el cual adquiere la atención e intención de solución por parte de los servidores públicos. En cuestión de su relevancia y necesidad de atención, el gobierno integra la demanda social a la agenda para su discusión.

Existen tres tipos de agenda. La agenda pública definida como el cúmulo de temas que la ciudadanía y los actores sociales buscan posicionar para ser tomados en cuenta para su atención por parte de sus representantes (Kingdon, 1995: 39). La agenda política, que es el agregado de temas con prioridad en el debate político y su acción y discusión, acorde a los intereses de los políticos y de los grupos ideológicos que las presentan (Nelson, 1993: 5). Finalmente, la agenda de gobierno es definida como el conjunto de temas que un gobierno en turno considera prioritario materializar a lo largo de su administración y que, por lo general, corresponde a un proyecto de mandato (Merino y Cejudo, 2010: 141).

Debido al universo de problemas que se presentan en la sociedad, su paso por las distintas agendas es necesario para generar estrategias reales traducidas en políticas públicas. Esto quiere decir que en primer lugar un problema debe de ser prioridad de la sociedad para así ser identificado como público, lo cual le permite integrarse inicialmente a la agenda pública, donde es adoptado por el gobierno al incluirlo en el debate de la agenda política. Finalmente, si el debate del problema toma la fuerza necesaria, generalmente potenciado por las voces de los medios de comunicación, la sociedad civil y los partidos políticos, este se integra a la agenda de gobierno, en donde será resuelto.

En la etapa del diseño, el problema público —previamente identificado— debe ser analizado a detalle por los servidores públicos, quienes propondrán diferentes opciones de solución para la atención del problema. La opción seleccionada debe ser aquella que cumpla con viabilidad administrativa, política, presupuestal y económica, integrada bajo la legalidad y pensada siempre para el máximo beneficio social. Tras haber seleccionado la mejor opción, esta política pública debe de ser dirigida mediante un plan de acción a seguir.

En la etapa de implementación, la política pública inicia su operación acorde al plan delimitado previamente. En esta etapa se atiende a las necesidades financieras de la política, se crea el sustento legal y se capacita a los recursos humanos que intervendrán en la misma. Siguiendo esta línea, la política pública encuentra su difusión para con la ciudadanía y dentro del organismo rector. Además, se pueden ir generando cambios y nuevas propuestas que faciliten o mejoren su implementación de acuerdo con la práctica (Hill y Hupe, 2002).

La implementación de las políticas públicas se puede definir mediante el actor que la pone en marcha, siendo de manera directa cuando es instrumentada por la

administración pública del gobierno, e indirecta cuando es puesta en marcha por una organización no gubernamental o algún particular, y de manera mixta cuando es mediante el esfuerzo de actores públicos y privados.

La evaluación consiste en realizar valoraciones en relación con los objetivos planteados en el diseño de la política, para atender lo que en su momento se identificó como problema público. Esto nos permite conocer si la situación ha cambiado desde la implementación de la política. Cabe destacar que la evaluación no debe ser vista como la etapa final del ciclo de las políticas públicas pues esta se puede dar mientras se desarrollan otras etapas, ya sea de manera *ex ante* —en su etapa de diseño—, de manera *concomitante* —en su periodo de implementación— o de manera *ex post* —como fase final para medir el impacto en la población objetivo—.

Sin embargo, la etapa de evaluación es imprescindible y debe encontrar su lugar en el ciclo de las políticas públicas ya que esta permite su mejora, su continuidad o, en su caso, establece un antecedente para el diseño de futuras políticas públicas.

Al igual que los modelos de etapas en las políticas públicas, existen diferentes tipos de análisis específicos para estas; sin embargo, todos buscan definir y resolver los problemas públicos desde diferentes ópticas. Aunque no existe un método que de manera integral analice cada uno de los procesos que integran las políticas públicas, cada día se suman diversas aproximaciones teóricas multidisciplinarias que nos ayudan a mejorar la toma de decisiones y a generar más y mejores estrategias de acción (Merino y Cejudo, 2010: 11).

En la presente investigación se realizará un análisis del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica tomando como referencia el ciclo de las políticas públicas con el fin de conocer la configuración de este programa educativo. La propuesta consiste en su disección de acuerdo con las fases de gestión (identificación del problema y agenda), diseño, implementación y evaluación, lo cual nos permitirá conocer en qué grado este programa puede mejorar para convertirse en una política educativa orientada a fortalecer la calidad educativa mediante la enseñanza del idioma inglés como segunda lengua.

1.4 La Nueva Gerencia Pública y la Gobernanza en la educación

La Nueva Gerencia Pública (NGP) o *New Public Managment* (NPM) tiene diversas definiciones, sin embargo diversos teóricos como Hood (1989), Barzelay (1992), Pollitt (1993), Kettl (2000) y Arellano (2002) concuerdan en que esta se define como el enfoque de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, en donde se crean y se implementan estándares e indicadores de desempeño,

y se impulsan los instrumentos gerenciales, el uso racional de los recursos, la desagregación y descentralización estatal, y la calidad, eficacia y eficiencia en los servicios y acciones públicos para generar un valor hacia los ciudadanos.

La introducción de la Nueva Gerencia Pública (NGP) en México obedece no solo a una tendencia global de reformas administrativas sugeridas por la OCDE en países burocráticos como Australia, Estados Unidos, Canadá, Suecia y Alemania —que dio resultados tras el desgaste causado por los sistemas de bienestar traducidos en crisis fiscales, estancamiento económico e institucional, ineficiencia ante las necesidades sociales y pérdida de legitimidad—, sino también a la necesidad de cambiar el comportamiento del sector público, sustituyendo la administración pública tradicional burocrática por una cultura de gestión basada en un enfoque estratégico orientado a impulsar y articular los procesos de cambio a los que se ve enfrentada la sociedad (Cabrerero, 1997: 19).

Los orígenes teóricos de la NGP se encuentran en la teoría de la elección pública (*public choice*) con un toque de institucionalismo económico por un lado, y por el otro, en el gerencialismo (*managerialism*). La elección pública adopta los mecanismos de mercado, como los sistemas de incentivos y la rendición de cuentas, que generan un equilibrio ante los instrumentos tradicionales de gestión como la planeación y el control centralizados, característicos de la burocracia. Del gerencialismo adopta la mayor libertad de gestión, la función directiva del gobierno, los valores como la calidad, economía, eficacia, eficiencia, orientación cliente/usuario/ciudadano y la medición de resultados junto con el aprendizaje, la evolución y la racionalidad del institucionalismo económico (Cejudo, 2011: 28).

La NGP no siguió un desarrollo teórico lineal, sino que se presenta como una fusión de prácticas e instrumentos que cumplieron los requerimientos para hacer frente a los problemas existentes en el sector público en los años ochenta derivados de la crisis del Estado de bienestar, ajustadas a un contexto contemporáneo. Este giro en la manera de operar en la administración pública no solo busca la eficiencia en la racionalización de los recursos del sistema, sino también cambiar la perspectiva que existía de un gobierno torpe, lento y sin resultados a otro eficaz en el cumplimiento de planes, programas y metas organizacionales, austero y con servicios de calidad, capaz de lograr un acercamiento con la sociedad, proveyéndolo nuevamente de legitimidad.

El camino de la NGP en México comienza con las reformas administrativas implementadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo, quien, mediante el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) buscó mejorar la calidad en la prestación de servicios mediante postulados gerenciales que incluyeran la participación y atención ciudadana, la descentralización y desconcen-

tración administrativa, la medición y evaluación de la gestión pública, sin omitir la dignificación del servidor público mediante su profesionalización y revalorización (Vicher, 2008: 334)

La estrategia del PROMAP fue evolucionando de acuerdo con los retos encontrados a lo largo del sexenio, desde una orientación de planeación estratégica hacia su orientación de reingeniería de procesos. Sin embargo, la estrategia logró definirse por elementos propios de la NGP, buscando cambiar la orientación de servicios públicos a una visión ciudadano-cliente, búsqueda de eficiencia en los servicios, descentralización administrativa y desburocratización, acento en la calidad, simplificación, control y rendición de cuentas en la gestión, así como actualización y normatividad de responsabilidades y procedimientos (Vicher, 2008: 341).

Las reformas administrativas que vivió nuestro país desde los años setenta permitieron reconocer que la modernización administrativa es un elemento indispensable para el desarrollo nacional, ya que mediante la cohesión de los programas se podía generar también una integración del sistema político y administrativo para actuar como aliados, dejando atrás el modelo de subordinación (Pardo, 2010: 37). Con los esfuerzos que se han realizado para modernizar la administración pública se lograron importantes avances para mejorar la gestión institucional y fortalecer el buen gobierno. De esta manera, el Estado no solo robustece la tutela de los derechos sociales de educación, salud y cultura, sino que busca que estos derechos se traduzcan en servicios de calidad que impacten positivamente en la vida de sus ciudadanos.

Para la presente investigación resulta primordial definir cómo se integra el concepto de calidad en los servicios públicos, en especial en el servicio educativo, el cual fue elevado a nivel constitucional el 26 de febrero de 2013 (Congreso de la Unión, 2013). Para ello se define como atributos de los servicios para satisfacer una necesidad el poder resolver un problema o agregar valor al mismo (Albrecht, 1993: 71) y ser empíricamente registrables, en el entendido de que sus propiedades objetivas han sido previamente establecidas.

Establecido este concepto, se deja atrás la simple cobertura del servicio, volviéndose un juego de valores en donde la percepción que se tiene del gobierno es definida por la experiencia que viven sus ciudadanos y, a su vez, evaluada por órganos gubernamentales especializados. Pongo énfasis en la evaluación, la cual es el complemento del servicio y, como se explica en el análisis de políticas públicas, es el referente desde la óptica del receptor o del órgano evaluador que permite la continuidad de los programas y servicios y/o su transformación para la mejora.

En nuestro país, el primer referente importante de evaluación lo encontramos en 1982 con la incorporación mediante reforma a la Ley Orgánica de la Secretaría

de la Contraloría General de la Federación, con la función de evaluación y control global de la gestión pública; aunque existieron órganos con la misma función y la evaluación era concebida como una herramienta enfocada meramente en la medición de la eficacia, por primera vez se le da el valor correspondiente a esta, integrándola en una sola secretaría.

En la NGP, la evaluación es un instrumento de modernización que tiene como característica medir constantemente mediante diagnósticos, indicadores, sistemas de información y evaluaciones del desempeño las actividades, productos, procesos y resultados que coadyuven en la generación de valor público (Cardozo, 2006).

De manera particular, para las políticas públicas se presenta en dos formas: como seguimiento, el cual es realizado por la institución rectora de la política y como evaluación, realizada por agentes externos. Las dos formas implican la valoración objetiva del programa o política mediante la verificación de cumplimiento de objetivos que incentiven la toma de decisiones en función de mejorar la realidad evaluada.

Hoy en día, la evaluación a la administración pública se realiza mediante la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, mientras que la evaluación a la educación se realizaba por el INEE. La medición en el logro educativo en México fue exclusiva por muchos años de la SEP y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La educación en México se presenta como uno de los más grandes desafíos. A pesar de los avances que se han alcanzado a través de los años y las diferentes estrategias implementadas por las administraciones en turno, pareciera nunca ser suficiente. Las mediciones e informes de los organismos internacionales y la globalización nos hacen percatarnos de que nos hace falta mucho y que el camino es largo, la comparativa internacional de competencias y resultados de los alumnos sugieren al Estado redoblar esfuerzos estratégicos y de seguimiento en materia educativa, que permitan al país mejorar su desempeño en los indicadores.

Para hacerle frente a la necesidad de lograr una educación de calidad, nuestro país ha puesto en marcha estrategias gubernamentales simultáneas de modernización de la gestión del sistema educativo durante los gobiernos de alternancia del presidente Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), cuyo diseño y propósito corresponden al paradigma de la NGP, así como políticas educativas destinadas a incidir positivamente en el perfeccionamiento del logro educativo mediante el rediseño curricular, la profesionalización docente, gestión basada en la escuela, entre otras (Murillo, 2008).

A su vez, la gobernanza se presenta como la estrategia para lograr el buen gobierno (Kooiman, 2003). En lo que concierne a la educación, propone el unir esfuerzos tanto administrativos y políticos, como académicos, sociales, científicos,

privados, públicos, nacionales e internacionales a través de recursos, poder y competencias propias. Esta aseveración no solo es referida por los investigadores, para quienes el término de gobernanza es, además, fruto de la conceptualización de los organismos económicos y sociales internacionales. Algunos trabajos con esta posición los podemos encontrar en la compilación de Pierre, J. (2000) o en la obra de Prats, J. (2005).

La gobernanza se convierte en la interacción entre el gobierno y la sociedad educativa, procurando que haya una fluctuación de todos los participantes, ya que ante el crecimiento y especialización de las demandas en la esfera estatal, el Estado necesita de otras organizaciones e instituciones privadas de carácter social para llevar adelante sus proyectos y sus políticas públicas, a través de la adecuada aplicación y cumplimiento de la ley, el apropiado ejercicio de la acción social colaborativa y la cooperación informada de la ciudadanía. Esta deberá manejar los recursos públicos y los problemas con eficacia y eficiencia ante el incremento y urgencia de las necesidades sociales. La gobernanza se guiará por la democracia efectiva de la participación pública, la rendición de cuentas y la transparencia.

La gobernanza debe ser entendida como elemento sustancial de la Nueva Gerencia Pública en la ejecución de políticas y la gestión (Aguilar, 2010b) donde el sector público es eficiente, independiente, rinde cuentas y es abierto mediante procesos administrativos claros y transparentes con una disposición natural a la evaluación y la mejora que permita transformar el modo en que los organismos públicos toman sus decisiones y dirigen sus dependencias y relaciones con los beneficiarios. Los programas e instituciones deben reconocer y expandir las capacidades de los individuos en los nuevos espacios y articular de manera simultánea los intereses y vocaciones plurales de los actos múltiples (Requena, 2014).

En el sector educativo la gobernanza atiende a la necesidad de crear programas y políticas educativas que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos ante el panorama de planteamientos más abiertos, mayor pluralidad y la presencia de un número creciente de actores implicados. La gobernanza en la educación debe consumarse en la colaboración de profesionales de diversas áreas y en un esfuerzo colectivo institucional y externo ante la presencia de problemas integrales como lo es la necesidad de enseñar inglés en los ciclos de educación básica.

Ante la complejidad que representa el implementar un idioma extranjero al currículo nacional educativo, la implicación de actores externos al sistema no se presenta solo como una opción sino como una necesidad para el adecuado diseño, ejecución y evaluación del programa nacional de inglés.

Esta tendencia representa una opción para promover y recoger la opinión experta de agentes con los que no cuenta el Estado, como el caso de especialistas del idioma inglés, generando decisiones sólidas, expeditas y democráticas acordes con el acontecer social en el que vivimos. A su vez, la participación ciudadana representa una oportunidad para hacer tangible la transparencia y la rendición de cuentas al generarse el sentido de corresponsabilidad derivado de la implicación del proceso.

En el acontecer del gobierno contemporáneo, es necesario reconocer la oportunidad de aprovechar los recursos económicos, institucionales, intelectuales, informáticos, informativos, morales y humanos que cada uno de los actores que confluyen en el Estado posee, ante la limitada capacidad que el gobierno tiene frente problemas sociales cada vez más grandes.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sostiene que el Estado debe formular, regular y financiar las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible que algunos de estos servicios puedan ser realizados por el sector público no estatal.

El sector público no estatal representa a la sociedad fuera del Estado, como es el caso de los organismos internacionales, que desempeñan un papel protagónico en el actual contexto globalizado tal como lo vemos en el papel de la educación, pues suministran servicios públicos como es el caso de la evaluación educativa, estableciendo recomendaciones y otorgando financiamiento a la educación.

Conocer las recomendaciones internacionales de mejora a la calidad y la evaluación da la oportunidad para adoptar una perspectiva más crítica (Castro, 2017) pues estos organismos, al contar con una óptica de mayor alcance y especialización en el tema, conocen las realidades particulares de diferentes países y son capaces de comparar fortalezas y áreas de oportunidad en las que el Estado se encuentra falto de recursos. La apertura y la participación que conlleva esta acción se puede traducir en una construcción democrática integral de políticas y programas de mayor solidez y calidad, apegándose a la agenda global en materia educativa.

Tal como podemos observar con la evaluación educativa, el tema ha dejado de ser exclusivo de los Estados, y los organismos internacionales como la OCDE se han posicionado para evaluar este servicio desde una perspectiva global que permite evaluaciones objetivas sobre temas y estándares de acuerdo común entre las naciones integrantes.

Ante una tendencia internacional de dirigir la educación mediante la instrumentación de la gobernanza y políticas públicas, México no puede quedar exento de diseñar sus planes y programas mediante estas directrices que han dado resultado no solo en países desarrollados, sino en aquellos países en desarrollo, abiertos a integrar nuevos modelos para el bien de la sociedad.

Al tratarse de una materia que exige una responsabilidad compartida, el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (SEP, 2017b, : 52) plantea como actores del Sistema Educativo a los tres órdenes del Gobierno, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a las organizaciones sindicales, Poderes Legislativos, Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, organizaciones de la sociedad civil y otros (academias, organismos del sector privado, organismos internacionales). De darse esta interacción, se espera que ello aumente la capacidad de transformar la educación y exista mejora en los aprendizajes de las niñas, niños y jóvenes.

Para comprobar que efectivamente se cumpla la Gobernanza en el sistema educativo se buscará que dentro de las diferentes etapas que integran el Programa Nacional de Inglés se encuentren implicados e interactuando los actores sociales y de gobierno, poderes públicos, el sector académico, organizaciones privadas y sociales, nacionales o internacionales implicados en el sistema educativo en México, en una dirigencia colectiva donde exista apertura, suficiencia de recursos, consenso, transparencia, evaluación, rendición de cuentas y cumplimiento de la ley, instrumentada bajo los principios de la Nueva Gestión Pública.

Desde el inicio del ciclo de política pública, es decir, desde la identificación como problema público educativo, se analizarán los diversos documentos disponibles para conocer de qué manera se manifiestan las acciones e influencias de los actores que confluyen en el sector educativo.

Se busca que la gobernanza expuesta en los apartados anteriores sea un enfoque observable dentro y fuera de la esfera institucional, que permita el enriquecimiento del programa de forma progresiva para llevar los planteamientos de la agenda a un diseño consensuado e integral y con ello se logre verificar y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos generales y específicos.

La fase de implementación permitirá conocer la solidez y el alcance del programa derivados del consenso de los actores que tomaron partida en su diseño, reflejando una correcta o incorrecta planeación en la estrategia curricular, difusión y asignación de recursos humanos, materiales y financieros.

Se espera que la fase de evaluación cuente con una metodología clara que permita conocer los avances en el cumplimiento de objetivos no solo de forma interna, a manera de seguimiento, sino también contar con la apertura y disposición de evaluaciones del programa de forma externa, dada la complejidad de la materia. Se busca que mediante los preceptos de la Nueva Gestión Pública y de las disposiciones de las leyes y lineamientos se encuentren aplicados mecanismos de rendición de cuentas y transparencia para conocer los evaluaciones, resultados y procesos del PNIEB.

Capítulo 2

El Programa Nacional de Inglés en Educación Básica

En este capítulo se realiza una breve descripción de la inmersión que ha logrado el idioma inglés en nuestras vidas, abordando las diferentes áreas específicas y prioritarias donde tiene un alto uso como lo es el ámbito económico, científico, tecnológico, académico, etcétera. Tras realizar esta breve descripción de la notabilidad que alcanza el idioma inglés, se pretende fundamentar los esfuerzos que se han hecho desde hace medio siglo para implementarlo como segunda lengua en el mapa curricular de la educación básica.

Se describirán los antecedentes del PNIEB como lo son los programas estatales y federales en materia de impartición del idioma inglés, se abordará su relación con los otros niveles educativos en la asignatura inglés y se conocerán los acuerdos que enmarcan su creación y composición, lo cual permitirá una mejor comprensión sobre su planificación, diseño e implementación.

Posteriormente se profundizará en la estructura del programa, diseccionando cada una de sus partes, retomando el procedimiento y estructura de cada fase, así como la alineación con el Plan Nacional de desarrollo 2007-2012, la planeación sectorial educativa y los valores de calidad y pertinencia en los planes y programas establecidos en la normatividad de la cual dependen. El diseño e implementación del programa será descrito, conoceremos sus objetivos generales y específicos, la población objetivo, el tipo y etapas de intervención, la forma de operación, los indicadores de desempeño, la presupuestación y el mapa curricular.

Se analizará su inclusión en la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación de este programa educativo, lo cual permitirá identificar su consistencia, fortaleza y áreas de oportunidad para mejorar su configuración, impacto o avance en metas y objetivos en beneficio de la calidad educativa, mediante la implementa-

ción de la enseñanza del idioma inglés a los niños mexicanos de educación básica, futuro de nuestra nación.

2.1 Antecedentes del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica

Tras ser instaurada como rectora de la educación en 1921 (Congreso de la Unión, 1921), la SEP decide agregar la materia de “Lengua Extranjera” como asignatura obligatoria al programa de estudios a nivel secundaria en el año 1926 (Martínez, 2011), la cual fue impartida por especialistas en los idiomas de inglés y francés. Dicha medida fue promovida por José Manuel Puig, secretario de Educación Pública, quien bajo una visión popular y nacionalista buscaba una formación más completa y actualizada que permitiera a sus alumnos acceder e involucrarse con los textos escritos en otros idiomas.

Sin embargo, bajo la visión de Narciso Bassols en 1932, la impartición de la asignatura de “Lengua Extranjera” fue suspendida conforme el discurso tintado de socialismo que rondaba en la época. Según aquel argumento, la apertura a las ideas extranjeras atentaba contra la homogeneidad social impuesta por las autoridades y contra el propio nacionalismo (Silva Herzog, 1964: 452).

Es hasta 1941, con el establecimiento del nuevo plan de estudios, que la asignatura de “Lengua Extranjera” fue reincorporada en el plan oficial de secundaria, retomando el camino de involucrar nuevamente a los estudiantes a otros idiomas, ya que dicho plan contemplaba tres horas semanales en cada uno de los años a cursar. En 1945, y tras la nueva reforma al plan de estudios, disminuye la carga a dos horas de forma semanal hasta que en 1947, con la cuarta reforma del plan de estudios, se incorporan tres horas semanales en primer año de secundaria y dos horas semanales en segundo y tercer año.

En 1953 se ajusta nuevamente la carga semanal de horas de la materia de lengua extranjera quedando en tres horas semanales en segundo grado y dos horas semanales en primer y tercer grado. En 1956, con la sexta reforma al plan de estudios de educación secundaria, se modifican las horas por semana volviendo a tres horas semanales para primer grado y dos horas semanales para segundo y tercero. Ante la séptima reforma del 1960 se homologan a tres horas semanales para todos los grados, quedando de igual manera en la octava reforma de la Resolución de Chetumal y en la novena reforma del 1993 (Martínez, 2011).

Fue hasta 2006 cuando la carga horaria se dividió en tres sesiones semanales de 50 minutos, siendo insuficiente para poder consolidar el dominio de un idioma

según especialistas como Archibald (2006) y Eaton (2010), quienes sugieren una exposición de más de cuatro horas semanales como mínimo para el aprendizaje óptimo de una segunda lengua.

Tras 74 años de este programa, en 2009, con la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), surge el cambio de modelo educativo. El cambio se basó en una articulación de la educación básica, en la adopción de nuevos términos, metodologías, estrategias y materiales, en el fortalecimiento de la preparación docente, actualización para la práctica educativa y mejora de resultados que generara el fortalecimiento de la calidad educativa y la formación de alumnos competentes para la resolución de problemas propios de las necesidades de México en el siglo XXI (SEP, 2007a: 12).

Estas estrategias derivaron en la implementación de las clases del idioma inglés en las aulas de primaria donde se incorporó al currículo y a las actividades cotidianas la enseñanza periódica y eficiente de una segunda lengua como asignatura de orden estatal.

Se fueron implementado etapas de piloteo en diversas entidades de la república y en otras se optó por la adaptación de sus programas de inglés como en el caso de Coahuila, Morelos, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas (Reyes, Murrieta y Hernández, 2011: 167).

Sonora puso en operación el Programa de Inglés en Preescolar y Primaria en el año de 1992 iniciando con dos mil alumnos y 67 grupos (SEC: 2011). Como complemento oficial al nuevo modelo educativo firmado por el presidente Carlos Salinas, el Programa de Modernización de la Educación obedecía a la coyuntura de la apertura nacional y la descentralización de responsabilidades educativas. Posteriormente, en el ciclo escolar 2004-2005, entra en vigor el Programa de Inglés en Primarias (PIP) aumentando la cobertura con un total de 117,560 alumnos y 700 escuelas en el estado (SEC, 2016). Dicho programa fue fortalecido por la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora mediante diversas estrategias de radio para los alumnos y de profesionalización para los docentes a través de certificaciones internacionales.

Morelos fue otra entidad que implementó en 1992 el idioma inglés en sus aulas. A pesar de no ser un estado fronterizo, como los mencionados arriba, establece el Programa Piloto de Inglés en Escuelas Primarias del Estado de Morelos (PPIPEM).

El PPIPEM fue constituido en el contexto de la firma del Tratado de Libre Comercio y del foco en las tecnologías, la educación ambiental, la apertura cultural con base en el conocimiento y el inglés como lenguaje integrador de comunicación en un mundo de diferentes realidades y contextos (IEBEM, 2009).

Su metodología se basaba en adquirir el idioma mediante un proceso natural, tal como se adquiere nuestra lengua materna, el español, la coordinación del programa se dio a la tarea de elaborar su propio currículo y su material. Después de 25 años de implementación del PPIPEM, a partir del 2009 se fusionó con el PNIEB para alcanzar una cobertura de dos terceras partes del total de escuelas de Educación Básica (SNIE, 2015).

Monterrey, en el ciclo escolar 1993-1994, implementó el Programa Inglés en Educación Básica del Estado de Nuevo León a través del Proyecto de Inglés en Primaria con cien escuelas elegidas de forma aleatoria y una cobertura de inicial de diez mil alumnos de cuarto y sexto grado. Este número de escuelas representó el 5% del total de escuelas del estado y el 2% de alumnos de nivel primaria en escuelas oficiales.

Posteriormente, en el ciclo escolar 1996-1997, se transformó en Programa de Inglés en Primaria, gracias al alcance y proyección lograda por las autoridades educativas para atender una demanda social de la zona norte del país. No obstante, en el ciclo escolar 1998-1999 el programa cambia su población objetivo enfocándose solamente en los alumnos de sexto de primaria en relación con su ingreso a nivel secundaria, donde también recibirán la enseñanza del idioma inglés; y en el ciclo escolar 2004-2005 se incorporan a la enseñanza los alumnos de preescolar mediante el Programa de Inglés en Preescolar que en el 2008 se integrará con el Programa de Inglés en Primaria para generar seguimiento y articulación de conocimientos.

A partir del ciclo escolar 2010-2011 se extiende la cobertura a todas las escuelas del estado de Nuevo León a través del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica. Se conjuntaron los esfuerzos con la Secretaría de Educación Pública para atender al 100% de los alumnos de tercer grado de preescolar, al 100% de los alumnos de primer a sexto grado de primaria y al 46% de los alumnos de los tres grados de secundaria (CISEBENL, 2018).

Coahuila, por su parte, pone en marcha el Programa de Inglés en Primarias (PIP) en el año de 1994 (Reyes, Murrieta, y Hernández, 2011: 167). Cuyo propósito es:

[...] el fortalecer el desarrollo integral del alumno con el fin de propiciar la formación de un ser autónomo, crítico, participativo, creativo, independiente y seguro de sí mismo, asegurando la educación necesaria para elevar su nivel y calidad de vida, reforzar la identidad nacional reconociendo los valores de su propia cultura al ponerse en contacto con otra y desarrollar las habilidades en inglés de comprensión y expresión oral y escrita (SEC, 2010).

Sus objetivos fueron enfocados en lograr la comunicación oral por encima de la producción escrita mediante métodos como la Respuesta Física Total o TPR, propuestos por Asher (1969), el cual combina el habla con la acción y propone enseñar la lengua a través de la actividad física o el juego.

Durante el desarrollo del programa, la Secretaría Estatal de Educación es la primera en adicionar en el ciclo escolar 2000-2001 un cuaderno de trabajo y un libro al paquete de libros de textos gratuitos, al alcance de los alumnos. En el 2008, y antes de la entrada del PNIEB, la Secretaría expone las fortalezas y áreas de oportunidad del programa, resalta la coordinación y ejecución del programa gracias a la constante capacitación y supervisión de docentes, la creación de materiales desarrollados por los propios maestros y el seguimiento y expansión del programa a través de los años. Sin embargo, la SEP sostuvo que el mismo se vio permeado por la falta de recursos, la insuficiencia de docentes y la falta de promoción y reconocimiento de los mismos para su permanencia en el programa (CONAEDU, 2009).

En 2001 (Reyes, Murrieta, y Hernández, 2011: 167) en el estado de Tamaulipas se crea el Programa de Inglés en Educación Básica (PIEB), el cual buscaba: “que los alumnos adquieran conocimientos básicos del idioma inglés, que les otorguen las herramientas necesarias para su posterior desempeño académico y para enfrentar los requerimientos de la sociedad de nuestro tiempo” (SET, 2010). Basado en un enfoque sociocultural constructivista precursor de la comunicación, logra una cobertura de más del 80% de las escuelas en el estado, antes de la entrada del PNIEB en el 2009. Al igual que en el estado de Coahuila, el programa se fortalece con la creación de material escrito y audiovisual, fruto del trabajo de aula de los maestros pioneros en el programa.

Paralelamente fue implementado el Programa Enciclomedia, el cual integra las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los salones de clase de quinto y sexto de primaria de las 31 Entidades Federativas de la República Mexicana y el Distrito Federal (SEP, 2006: 11). Dicho programa fue presentado en el 2003 por el Secretario de Educación, Reyes S. Tamez Guerra, y tuvo vigencia hasta el año 2011. El objetivo general del programa fue:

Contribuir a la mejora de la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación primaria del país e impactar en el proceso educativo y de aprendizaje por medio de la experimentación y la interacción de los contenidos educativos incorporados al Programa Enciclomedia, convirtiéndolo en una herramienta de apoyo a la labor docente que estimula nuevas

prácticas pedagógicas en el aula para el tratamiento de los temas y contenidos de los Libros de Texto. (SEP, 2006: 12).

Enciclomedia operaba mediante tres dispositivos electrónicos: un ordenador, un pizarrón digital y un proyector. El software diseñado acorde con los lineamientos de la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) permitía a los alumnos involucrarse con actividades digitales.

De manera específica, el programa era vinculante con la enseñanza del idioma inglés ya que contaba con un curso respaldado por un libro de texto. El mismo programa en sus lineamientos establecía lo siguiente:

Es un programa creado especialmente para alumnos y maestros de las primarias públicas de México, con el fin de iniciar el proceso de aprendizaje de un nuevo idioma y atender las demandas de enseñanza del inglés en el nivel básico. Fue diseñado para que el maestro sea el guía del curso, aun sin tener conocimientos previos del idioma y para que aprenda al mismo tiempo que sus alumnos (SEP, 2006, : 22).

El libro de texto fue elaborado por *The Anglo Mexican Foundation* (TAMF) y un comité formado por representantes de la SEP, el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), SEP Ainglés y SEP Coahuila. El plan consistía en impartir dos sesiones de cincuenta minutos semanales a los alumnos de sexto año para que contaran con bases sólidas para su inmersión a la materia en secundaria. Sin embargo, el material escrito contaba con una metodología de traducción que no era la adecuada para consolidar las bases esperadas.

A pesar de la pertinencia de Enciclomedia, este programa no contó con el asesoramiento necesario para el docente de grado, ni tampoco para los docentes especialistas en el idioma que permitiera hacerlo vinculatorio con los programas estatales de inglés que corrían a la par en diversas entidades.

Dada la falta de seguimiento, y a pesar de ser la política educativa emblema del sexenio del presidente Vicente Fox, esta no contó con el apoyo de su sucesor el presidente Felipe Calderón y sucumbió ante la falta de continuidad y recursos necesarios para el mantenimiento de los equipos. La evaluación oficial al programa realizada por el CONEVAL (2009) mostró que el impacto esperado no cumplía los criterios de costo-beneficio, existían deficiencias en la priorización de objetivos, elementos normativos y alineación y congruencia en su Matriz de Indicadores de Resultados a pesar de su aceptación en las aulas, representando un simple material de apoyo para los docentes de inglés.

El Programa SEPA-Inglés es también uno de los antecedentes del PNIEB, el cual inicia en el año 1998 mediante convenio de la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE). Se encuentra principalmente dirigido a adultos y jóvenes que han concluido la escuela secundaria. El programa otorga a sus usuarios la posibilidad de obtener la Certificación Nacional de Nivel de Idioma (CENNI) al concluir los diferentes niveles de avance.

SEPA-Inglés se apoya en diversos materiales de estudio y, en especial, en los programas de televisión de la RED EDUSAT y en la barra EDUSAT de Canal 22. Se estima que desde el año 2001 a la fecha, el Programa SEPA-Inglés ha atendido a más de 65 mil personas capacitadas en las 264 sedes del país donde actualmente se ofrece el programa a través de 434 asesores capacitados y 189 examinadores orales. El programa sigue en crecimiento con un promedio de doce mil usuarios por semestre.

Si bien SEPA-Inglés no se encuentra en los programas de formación de la educación básica, representa un esfuerzo de las autoridades educativas por promover el aprendizaje del idioma de forma independiente y se ha mantenido como opción para que la población adquiriera el conocimiento con propósitos académicos o profesionales, con la posibilidad de retomar su nivel alcanzado gracias a su vinculación con el CENNI.

Estos programas representan los primeros intentos de consolidar estrategias y acciones educativas en materia de idiomas en nuestro país. Fueron puestos en marcha a principios de los noventa, propuestos por la necesidad o iniciativa de los Estados, y buscaron hacer frente a las necesidades comunicativas y culturales que se vivían. Se observa que el mayor esfuerzo fue el de los estados colindantes con Estados Unidos y gracias a sus logros fueron considerados para conformar el diseño del Programa Nacional de inglés en Educación Básica.

A diferencia de las estrategias estatales resalta el Programa Enciclomedia como esfuerzo ejecutivo federal por atender la necesidad de aprender el idioma inglés de forma generalizada como elemento para contribuir a la calidad educativa mediante la integración de un curso de inglés en la plataforma. Este representa el primer esfuerzo para seguir trabajando en la generación de una política de aprendizaje del idioma inglés integral y que dé alcance a todo el nivel básico de forma gradual.

2.2 El panorama en la enseñanza del Idioma inglés en el siglo XXI

El interés por desarrollar un programa de enseñanza de inglés en la educación básica mexicana no es un tema aislado, sino que obedece a la globalización y al

neoliberalismo, así como al interés de integrar a las nuevas generaciones en una nueva dinámica internacional de intercambio de información, relaciones comerciales, etcétera.

Para abordar el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica es necesario conocer la relevancia que tiene el desarrollar un lenguaje adicional en nuestras vidas, en este caso el idioma Inglés. Algunas de las razones por las cuales este idioma ha cobrado relevancia en nuestro tiempo son:

- El inglés está presente de manera constante en nuestra vida diaria. Por la vecindad con Estados Unidos, el idioma inglés es parte de nuestro diario acontecer; palabras como *“light”*, *“hot dog”* y *“play”* se han vuelto parte de nuestro vocabulario habitual, demostrando la inclusión de otras lenguas en nuestro idioma. El inglés es el vehículo para dar a conocer la mayoría de las publicaciones, exposiciones, películas, videojuegos, funciones, revistas, obras de teatro, conciertos, programas de televisión, eventos deportivos e investigaciones entre otras cosas, de manera internacional.
- En la mayoría de los sitios turísticos a nivel mundial y nacionales, se utilizan traducciones al inglés, ya sea para guiar o exponer información en museos, centros arqueológicos y galerías. El uso y comprensión de otros idiomas no solo nos permite acercarnos a otras culturas sino también dar a conocer la nuestra de manera bilateral. El patrimonio cultural mexicano, como lo son sus lenguas indígenas, encontraría por este medio la difusión y presencia que tanto ha buscado ya que se pretende que las políticas educativas en materia lingüística sean integrales y logren una cobertura universal en el territorio mexicano dotando a los hablantes de dialectos originarios de un vehículo adicional al español para que a través del inglés puedan expresarse y comunicarse.
- El inglés es el lenguaje de mayor divulgación que la historia ha conocido, baste decir que es hablado de manera funcional por 1.57 billones de personas alrededor del mundo, siendo así el segundo idioma más hablado y el primero más estudiado como segunda lengua conforme la investigación de Neeley (2012: 120). Un estimado de 670 millones de personas lo usan como idioma para navegar en el ciberespacio (UNESCO, 2009: 25).
- Hablar y conocer otro idioma no solo permite comunicarnos sino también el desarrollar y potenciar diversas partes de nuestra vida como lo son la cultural, académica, económica y social.

La escuela sigue siendo el contexto ideal de aprendizaje, considerada nuestro segundo hogar, nos forma y nos educa ya que es el lugar donde vivimos la primera etapa de nuestra vida y el primer ambiente de la socialización humana. Conforme avanza nuestra vida académica convivimos con literatura especializada, la cual en su mayoría se presenta ante nosotros en idioma inglés.

En la formación superior es donde encontramos la necesidad de involucrarnos con textos especializados, así como la oportunidad de convivir y formarnos con especialistas de otras nacionalidades, los cuales en su mayoría transmiten sus ideas en el idioma anglosajón, convirtiéndolo en el lenguaje vehicular (Weijen, 2012: 7). Cabe mencionar que estudios demuestran que la divulgación científica se presenta ante nosotros en idioma inglés en un 90%, siguiendo una tendencia de constante aumento (García, Alonso y Jiménez, 2012:61). Países alrededor del mundo, incluyendo a países asiáticos, europeos y de América Latina se inclinan hacia la publicación en inglés de sus investigaciones, para así favorecer su divulgación y fortalecer el acceso al conocimiento.

Los alumnos de educación superior en México requieren del dominio de una segunda lengua no solo para divulgación o acceso a publicaciones especializadas, sino también como requisito para graduarse del nivel licenciatura, maestría y doctorado, como lo estipulan diversas facultades y carreras de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La incorporación de un programa de idioma adicional desde las primeras etapas de aprendizaje es esencial para el completo desarrollo de los estudiantes mexicanos.

El conocimiento requiere de un lenguaje base, el cual es un referente que permite conocer y darle sentido a nuestra realidad. El exponer a un ser humano a un lenguaje distinto al materno, permite abrir un espacio para la obtención de nuevos conocimientos, logrando una mejor percepción e interpretación de nuestro entorno, como lo afirma Foucault al manifestar que cada idioma representa en sí mismo saber, como campo histórico e historia del conocimiento (1966:92) llevando el crecimiento personal al crecimiento social.

Científicamente se ha comprobado que el conocer y poner en práctica otros idiomas favorece la actividad cerebral, siendo el lenguaje uno de los procesos más complejos que desarrolla nuestro cerebro debido a la implicación de diferentes habilidades como lo son el escribir, leer, escuchar y hablar (Carter, 2007: 256); incrementando la capacidad y conexiones neuronales, así como mejorando su desarrollo gracias al uso de los cuatro sentidos en el proceso de comunicación.

En el ámbito económico encontramos la necesidad de hablar inglés debido a la internacionalización del sistema financiero y la dolarización que este ha generado. Uno de los referentes globales en divisas es el dólar estadounidense, el cual

funciona como la referencia de precios de la mezcla petrolera mexicana entre otros *commodities* de producción nacional.

Estudios demuestran que la implementación del inglés como *lingua franca* —entendida como lenguaje común que permite el intercambio de saberes y prácticas entre conversantes de lengua materna distinta— en economías en desarrollo como Brasil, Rusia y China, ha mejorado su competitividad frente a otros países, así como ha mejorado sus oportunidades para posicionarse de manera global (McCormick, 2013). No podemos dejar de lado el hecho de que empresas trasnacionales alrededor del mundo como Airbus, Daimler-Chrysler, Fast Retailing, Nokia, Renault, Samsung (Neeley, 2012: 121), entre otras cuyo idioma nativo es diferente al inglés, han tomado la decisión de volver la lengua inglesa el idioma corporativo entre sus matrices, plantas y sedes, hecho que ha mejorado su productividad y desempeño rompiendo las barreras geográficas e idiomáticas, haciendo del idioma inglés la lengua de los negocios.

La presencia comercial de México ha cobrado fuerza este último siglo, en tanto que diversas empresas nacionales exportan sus productos y servicios a varias localidades alrededor del globo, de allí la necesidad de fortalecer las políticas lingüísticas en nuestro país y fomentar su uso, ya que uno de los objetivos de este programa es la integración de capital humano a las empresas multinacionales mexicanas y extranjeras, fomentando el desarrollo nacional.

En cuestión social, el bilingüismo nos permite conocer otras culturas, así como dar a conocer la nuestra, sin embargo, va más allá de esta situación. El hablar otro idioma nos permite conocer las problemáticas sociales y de gobierno que atañen a otros contextos, conociendo su progreso y resolución, dándonos además la oportunidad de aportar ideas que permitan revalorar nuestro contexto.

El poder del conocimiento, potenciado con el dominio de un idioma adicional, permite involucrarnos en las discusiones globales, realizando aportes a la cultura humanística de la cual somos miembros. El dominio del inglés permite involucrarnos como ciudadanos del mundo, permitiendo enunciar nuestras demandas en favor de nuestros derechos universales. La participación en foros globales por parte de México es una realidad en la cual la sociedad debe involucrarse más, ya que permite la mejora de nuestras instituciones y de la sociedad en general.

Es pertinente mencionar que el ser *bi-* o multilingüe es una realidad en gran parte del planeta. En el caso europeo encontramos que más de la mitad de la población adulta domina una lengua adicional a la materna a nivel conversacional; una cuarta parte, dos lenguas adicionales a la materna; y una décima parte de esta población domina una tercera adicional (European Commission, 2012: 12). En Estados Unidos, donde existe un amplio abanico cultural, los niños y jóvenes

son los que experimentan el mundo con una visión plurilingüe, ya que una tercera parte domina más de un idioma y otra tercera parte domina dos idiomas de manera conversacional (Marian y Shook, 2012: 6).

Existe la necesidad de lograr una sociedad mexicana bilingüe o plurilingüe, la cual, al estar más informada, pueda participar desde su ciudadanía en cuestiones supranacionales. No podemos dejar de lado, tomando como ejemplo de lo dicho anteriormente, el impacto que han tenido las asociaciones de ciudadanos mundiales como lo son Change.org, Avaaz, Greenpeace, que, gracias a su presencia global, se han convertido en referentes de participación, generado cambios en las decisiones que se toman en diferentes partes del mundo.

La difusión para la enseñanza y el dominio del idioma inglés ha sido promovida desde instituciones y organismos internacionales como la UNESCO, la OCDE y el Fondo Monetario Internacional, quienes tienen gran influencia en la planeación, desarrollo, análisis y evaluación de planes, programas y políticas educativas de países en desarrollo.

La UNESCO, según Torres (2007: 92), propone fomentar el multilingüismo y el diálogo intercultural, por lo tanto, propone la organización, planteamiento, configuración, establecimiento y desarrollo de las condiciones y medios necesarios para un acceso universal y democrático al conocimiento del inglés. Empezando desde la educación inicial, pasando por la educación básica, hasta culminar en la educación superior.

El Banco Mundial, en su línea de acción educativa “Educación para el Conocimiento de la Economía” (BM: 2006), promueve e invita a la enseñanza de aprendizajes orientados a la ciencia, la tecnología, la innovación, la información y la tecnología de la informática, para los cuales el idioma inglés resulta de gran utilidad, así como en la adquisición e instrumentación de los procesos de innovación e información para lograr una educación de calidad que retribuya a los educandos.

El FMI (FMI, 2017) recomienda fortalecer la educación mejorando la adaptabilidad ante la evolución tecnológica, reduciendo las disparidades en la enseñanza y facilitando su acceso en todos los niveles. La implementación del programa nacional del inglés es un buen recurso para lograr adaptarse a la evolución tecnológica y acortar las brechas mediante su generalización.

Algunos de los esfuerzos que destacan el incentivo de la enseñanza de las lenguas extranjeras en la educación básica oficial provienen de la Unión Europea que en 1995 estableció en el documento denominado “*Teaching and Learning-Towards the learning society*” que al final del proceso educativo los habitantes deberían dominar al menos dos lenguas extranjeras de la Comunidad. Más aún, en la Cumbre de Lisboa, Portugal, del 2010, se definió a los idiomas como una de las cinco habilidades básicas a ser desarrolladas por las personas.

Diversos sistemas educativos del mundo han introducido el aprendizaje obligatorio de lenguas extranjeras. Por ejemplo, en Noruega, además de las variaciones de la lengua nacional, se enseña el idioma inglés a lo largo de los diez años de la educación obligatoria de dicho país (desde los 6 años de edad), e incluso, en los grados octavo, noveno y décimo, se ofrecen adicionalmente el alemán o el francés (Curić, Ružica, y Martina, 2007: 472).

Por su parte, en Latinoamérica, también existen esfuerzos importantes por impulsar el aprendizaje de idiomas, por ejemplo, el Ministerio de Educación de Chile creó en 2003 el “Programa Inglés Abre Puertas”, que busca mejorar la enseñanza y el aprendizaje del inglés y así alcanzar estándares internacionales de dominio del idioma de acuerdo con las necesidades de un mundo globalizado.

Este proyecto, incluido en la política educativa chilena, se concibe como un instrumento para el entendimiento de otras culturas y el desarrollo de nuevas habilidades de aprendizaje; ha permitido que la enseñanza del inglés se adelante al quinto grado de la educación básica, a diferencia del año 1998 en que la enseñanza del idioma iniciaba hasta el séptimo grado. Entre las metas del proyecto se ha establecido que para el año 2007 las habilidades en inglés de los estudiantes fueran medidas por primera vez en las escuelas de toda la nación, así como también que para el año 2011, todos los maestros de inglés deberían estar certificados en un nivel de inglés equivalente al nivel ALTE 3¹ o intermedio superior. La certificación ALTE significa “Association of Language Trainers in Europe” (Asociación de profesores de idiomas en Europa) y representa un estándar en una escala de cero a cinco para la evaluación del nivel de alumnos en cualquier idioma europeo.

Otra meta relevante para el gobierno de Chile en esta materia fue que para el año 2013 los estudiantes de octavo grado deberían tener un nivel de inglés equivalente a ALTE 1, mientras que el nivel de los estudiantes del décimosegundo grado debería ser equivalente a ALTE 2.

Como estrategias para lograr las metas planteadas, Chile desarrolló programas de formación de docentes otorgando más de 1,200 becas desde agosto del 2004; además, entre 1996 y 2004, se formaron más de 450 maestros de inglés en países cuya lengua materna es el inglés. Otra estrategia fue la formación de maestros mentores que actúan como vínculo entre las escuelas donde se enseña el inglés y las universidades que preparan docentes. En esta estrategia trabajan al menos siete universidades chilenas.

¹ Los estándares generales de inglés se pueden traducir como:
Nivel básico A1, A2 (MERC) ALTE 1 (ALTE) 1,2,3,4,6,7 (CENNI),
Intermedio B1, B2 (MERC) ALTE 2,3 (ALTE) 8,9,10,11,12,13 (CENNI),
Avanzado C1, C2 (MERC) ALTE 4,5 (ALTE) 14,15,16,17,18,19 (CENNI).

Un proyecto relevante del gobierno chileno es el establecimiento de programas de inmersión como el “English Summer Town” (EST), en el que maestros de diversas regiones del país se reúnen para un programa de cinco días de total inmersión en actividades académicas y culturales desarrolladas en inglés. Las estrategias anteriores se han fortalecido en Chile con distintos talleres, redes de maestros, esquemas de voluntarios internacionales y programas de especialización en debate y oratoria (“*public speaking*”).

En Colombia se ha creado también un programa de características similares, denominado “Colombia Bilingüe”. El Programa Nacional de Bilingüismo de dicho país busca que en seis años los docentes alcancen un nivel alto en el dominio del inglés. Para ello, en los años 2003 y 2004 se llevó a cabo un diagnóstico que estableció que los maestros de inglés se ubicaban en un nivel promedio básico A2 (63% de los maestros con niveles A1 y A2, 35% en un nivel intermedio B1 o B2 y solo 14% en un nivel avanzado C1 o C2). La meta del gobierno colombiano es que los docentes alcancen el nivel B2 de competencia comunicativa en inglés dentro de los siguientes seis años a partir de la creación del proyecto (2009), y que los alumnos del décimoprimer grado alcancen al menos un nivel intermedio B1.

En Venezuela, el aprendizaje del inglés es obligatorio desde los 7 años de edad en las escuelas públicas, mientras que en Brasil existen siete años de aprendizaje obligatorio del inglés, y la meta de que, en cuatro años, el español será enseñado como lengua extranjera.

En otras naciones latinoamericanas como Costa Rica, el aprendizaje del inglés es obligatorio del primer al noveno año de la educación básica.

En México, mediante el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa en el año 2007, se estableció en el Objetivo 9 la necesidad de fortalecer la calidad educativa, que permitiera generar a largo plazo un crecimiento económico sostenido, desarrollo social, aprovechamiento de los recursos del mundo globalizado, logrando a partir de lo anterior mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Para ello se dictó la Estrategia 9.3, que plantea la actualización de programas y contenidos que fortalezcan la calidad de la educación, cimiento principal del PNIEB.

El Programa Sectorial de Educación (PROSEDU) 2007-2012 planteó en su objetivo general, derivado del Plan Nacional de Desarrollo, contribuir a elevar la calidad de la educación que garantice el acceso a un mayor bienestar y contribuya al desarrollo nacional (SEP, 2007a: 11). La estrategia creada fue “realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI” (SEP, 2007a: 24), vinculado en

específico con el Objetivo 1 que buscó asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante la pertinencia de planes y programas de estudio, así como de los materiales educativos.

De ahí el interés del gobierno federal para impulsar el dominio de una segunda lengua, el inglés, en los educandos desde su formación básica, que les permita contar con las competencias, habilidades, destrezas y conocimientos necesarios para incrementar su productividad. En el Acuerdo S/N se establecen políticas, estándares y recomendaciones relacionadas con la enseñanza y certificación de lenguas extranjeras, así como del español como lengua adicional.

Derivado de la facultad otorgada por el mismo PROSEDU de actualizar los programas de estudio y sus contenidos (SEP, 2007a: 11), se crea el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB) en el nivel preescolar y primaria (en una primera etapa), buscando la articulación de la asignatura de inglés impartida en el programa a nivel secundaria (en una segunda etapa) con la intención de lograr mayor coordinación entre los tres niveles de educación básica y establecer competencias en la diversidad y la interculturalidad, como cimiento en educación básica, que deriven en competencias plurilingües y pluriculturales en nivel secundaria que obedezcan a los estándares nacionales (CENNI) e internacionales (MCERL).

Para instaurar un referente nacional, la SEP creó en el año 2011 la Certificación Nacional de Nivel de Inglés (CENNI) desarrollando equivalencias con los distintos estándares globales como el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL), para que los alumnos, maestros y público en general pudiera certificarse y comprobar su dominio del idioma con validez nacional conforme a lo establecido en las normas correspondientes al control escolar, así como a la acreditación y certificación de conocimientos y aptitudes en lenguas extranjeras y en el español como lengua extranjera, a que se sujetará la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación del Oficio Circular 211.DGAIR/003/2011 girado por la Secretaría de Educación Pública.

2.3 Diseño operativo del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica

En el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación, suscrita el 15 de mayo de 2008 entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se impulsó la enseñanza del idioma inglés desde preescolar y la promoción de la interculturalidad.

De acuerdo con la investigación de Reyes, Murrieta y Hernández (2011: 178), el Consejo Nacional de Autoridades Educativas² (CONAEDU) fue la instancia federal encargada de dar seguimiento y tomar decisiones sobre los avances de la Reforma Integral de Educación Básica. En lo que respecta a la incorporación del inglés en primarias, en su XIV reunión, establecieron en el acuerdo R.14°.8 que las autoridades educativas estatales acordaron instalar un grupo de trabajo que definirá los mecanismos y estrategias para instrumentar el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (CONAEDU, 2008).

En la XVI reunión de CONAEDU se presentaron los avances del grupo de trabajo encargado del PNIEB y se acordó desarrollar un mecanismo de formación y capacitación a docentes, con el fin de alcanzar el adecuado cumplimiento de los objetivos del PNIEB; además, se elaboró una propuesta administrativo-financiera para la instrumentación de las diferentes etapas del programa (CONAEDU, 2009a).

En la XVII reunión de CONAEDU se informó sobre las actividades de la propuesta de la etapa de prueba del Programa Nacional de Inglés en la Educación Básica, PNIEB, en 1,109 escuelas de educación básica del país. Se acordó que el grupo de trabajo encargado del “seguimiento del acuerdo anterior, elabore un modelo de viabilidad administrativa financiera para su eventual generalización en el primer ciclo del periodo escolar 2010-2011, y se realizaran las gestiones necesarias para este fin” (CONAEDU, 2009b).

En la XVIII reunión se acordó buscar alternativas de financiamiento donde participen autoridades educativas estatales y federales, municipios y padres de familia; sin dejar de solicitar a las instancias competentes ampliar el monto asignado al Programa Nacional de Inglés (CONAEDU, 2009c).

Las diversas reuniones se llevaron a cabo bajo la línea de tres estrategias indispensables para diseñar la estructura e incorporar el inglés en la educación básica: a) fortalecer la enseñanza del inglés en secundaria, b) fortalecer la enseñanza de la lengua nacional, y c) consolidar la enseñanza de las lenguas originales (Reyes, Murrieta, y Hernández, 2011: 178).

La función de PNIEB es diseñar planes y programas desde tercero de preescolar hasta sexto de primaria, readecuar los tres grados de secundaria, elaborar materiales educativos, establecer lineamientos y efectuar la capacitación docente.

² En 2004 se crea el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), como resultado de un convenio signado entre las autoridades educativas de los estados de la República y la Secretaría de Educación Pública (SEP) con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa (Art. 17, LGE, 2019).

El programa se encontraba enmarcado en el Plan de Estudios 2009, el cual entró en vigor mediante la promulgación del acuerdo 494 del 7 de octubre de 2009 y 540 del 20 de agosto de 2010. Estos actualizan los planes de estudio de 1993 para la educación primaria establecidos en el acuerdo 181 de fecha 27 de agosto de 1993, en los cuales se puntualizaba la necesidad de elevar la calidad mediante diversas actividades, siendo una de ellas “el aprendizaje de una lengua materna, sea lengua indígena o español, y una lengua adicional (indígena, español o inglés) como asignatura de orden estatal” (SEP, 2009). El perfil de egreso de educación básica dicta que “el alumno posea las herramientas básicas para comunicarse en una lengua adicional” (SEP, 2009).

En el programa 2009 se diseña por primera vez un espacio para la “asignatura estatal: lengua adicional” dentro del campo formativo de lenguaje y comunicación en el mapa curricular a nivel primaria tal como se observa en el cuadro 1, que bajo la iniciativa del acuerdo 494 tuvo el propósito de fomentar que los alumnos cursaran desde preescolar hasta sexto de primaria, una lengua adicional, la cual podía ser indígena, extranjera o español de acuerdo a las características, las necesidades y los intereses de los alumnos atendidos dentro del estado donde se impartiría la asignatura a partir de los lineamientos nacionales (SEP, 2009), los cuales no fueron definidos por la pronta implementación y cambios generados por el Plan de Estudios 2011 dos años después.

Cuadro 1. Mapa curricular de la educación básica, Plan de estudios 2009.

CAMPOS FORMATIVOS PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA	PREESCOLAR			PRIMARIA						SECUNDARIA			
	1o.	2o.	3o.	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.	1o.	2o.	3o.	
Lenguaje y comunicación	Lenguaje y comunicación			Español						Español I, II y III			
		Asignatura estatal: Lengua Adicional***		Asignatura Estatal: Lengua Adicional***						Lengua Extranjera I, II y III			
Pensamiento matemático	Pensamiento matemático			Matemáticas						Matemáticas I, II y III			
Exploración y comprensión del mundo natural y social	Exploración y conocimiento del mundo			Exploración de la Naturaleza y la Sociedad*	Ciencias Naturales*			Ciencias I (énfasis en Biología)			Ciencias II (énfasis en Física)		Ciencias III (énfasis en Química)
	Estudio de la Entidad donde vive*			Geografía*			Tecnología I, II y III						
	Desarrollo físico y salud			Historia*		Geografía de México y del mundo	Historia I y II						
				Asignatura estatal									

Desarrollo personal y para la convivencia	Desarrollo personal y social			Formación Cívica y Ética**							Formación Cívica y Ética I y II
		Orientación y Tutoría									
		Educación Física**				Educación Física I, II y III					
		Expresión y apreciación artística	Educación Artística			Artes: Música, Danza, Teatro o Artes Visuales					

* Incluyen contenidos del campo de la Tecnología

** Se establecen vínculos formativos con Ciencias Naturales, Geografía e Historia

*** En proceso de gestión

Fuente: (Plan de Estudios 2009 - SEP, 2009)

El Plan de Estudios 2009 propuso un novedoso diseño en el que todas las asignaturas y propuestas didácticas se encontraron relacionadas de manera transversal mediante los campos formativos de lenguaje y comunicación, pensamiento matemático, exploración y comprensión del mundo natural y social y desarrollo personal y para la convivencia, orientadas a brindar y desarrollar en los estudiantes las competencias necesarias para su formación personal, social, científica, ciudadana y artística, incluyendo la propuesta de la lengua adicional.

En el acuerdo 540, del 10 de agosto de 2010, se determina que la Asignatura estatal: Lengua Adicional inglés, debe de ser impartida 2.5 horas por semana y que los contenidos de esta materia serán seleccionados y diseñados por cada entidad a partir de los programas de estudio elaborados por la Coordinación Nacional de Inglés de acuerdo a las necesidades, características e intereses de los alumnos (SEP, 2010).

Posteriormente, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de agosto de 2011, el acuerdo 592, que enmarca el Plan de Estudios 2011 y establece la organización oficial del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB).

En el artículo segundo del Acuerdo, se establece al Plan de estudios 2011 como documento rector que define las competencias para la vida, el perfil de egreso, los estándares curriculares y los aprendizajes esperados que constituyen el trayecto formativo de los estudiantes de educación básica, y que tiene como fin la formación de ciudadanos democráticos, críticos y creativos que requiere la sociedad mexicana en el siglo XXI, desde las dimensiones nacional y global (SEP, 2011).

A su vez, se determina que el plan y programas de estudio en Educación Básica deben favorecer un currículo que propicie el aprendizaje de los alumnos en su lengua materna, español o indígena; el aprendizaje del idioma inglés, como una segunda lengua, así como el desarrollo de competencias para el uso de TIC como respuesta a la legítima demanda social en favor de la pertinencia, equidad y calidad de la escuela pública mexicana y de la sociedad del conocimiento (SEP, 2011).

El acuerdo 592 define en el objetivo a) de su perfil de egreso del Plan de Estudios 2011 “poseer las herramientas básicas para comunicarse en inglés al término de este” (SEP, 2011). En la misma línea y tras dos años de operación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica, se sustituye la Asignatura estatal: Lengua adicional del Plan de estudios 2009, por el de Segunda Lengua: Inglés, complementando el campo de formación Lenguaje y Comunicación, sujeto a la misma metodología de la lengua materna. La educación básica se encuentra ahora delimitada en cuatro ciclos escolares, pero respetando y promoviendo la transversalidad, secuencia y gradualidad entre las diferentes asignaturas propuestas en el plan 2009, tal como se observa en el cuadro número 2.

Cuadro 2. Mapa curricular de la educación básica, Plan de estudios 2011.

ESTÁNDARES CURRICULARES ¹	1º PERIODO ESCOLAR			2º PERIODO ESCOLAR			3º PERIODO ESCOLAR			4º PERIODO ESCOLAR		
	Preescolar			Primaria						Secundaria		
	1º	2º	3º	1º	2º	3º	4º	5º	6º	1º	2º	3º
CAMPOS DE FORMACIÓN PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA	Lenguaje y comunicación			Español						Español I, II y III		
	Segunda Lengua: Inglés ²			Segunda Lengua: Inglés ²						Segunda Lengua: Inglés I, II y III ²		
Lenguaje y comunicación	Lenguaje y comunicación			Español						Español I, II y III		
Pensamiento matemático	Pensamiento matemático			Matemáticas						Matemáticas I, II y III		
EXPLORACIÓN Y COMPRENSIÓN DEL MUNDO NATURAL Y SOCIAL	Exploración y conocimiento del mundo			Exploración de la Naturaleza y la Sociedad			Ciencias Naturales ³			Ciencias I (énfasis en Biología)		
	Desarrollo físico y salud			La Entidad donde Vivo			Geografía ⁴			Ciencias II (énfasis en Física)		
	Desarrollo personal y social			Formación Cívica y Ética ⁴			Historia ⁴			Ciencias III (énfasis en Química)		
DESARROLLO PERSONAL Y PARA LA CONVIVENCIA	Desarrollo personal y social			Educación Física ⁴						Tecnología I, II y III		
	Expresión y apreciación artísticas			Educación Artística ⁴						Geografía de México y del Mundo		
										Historia I y II		
										Asignatura Estatal		
										Formación Cívica y Ética I y II		
										Tutoría		
										Educación Física I, II y III		
										Artes I, II y III (Música, Danza, Teatro o Artes Visuales)		

¹ Estándares Curriculares de: Español, Matemáticas, Ciencias, Segunda Lengua: Inglés, y Habilidades Digitales.

² Para los alumnos hablantes de Lengua Indígena, el Español y el Inglés son consideradas como segundas lenguas a la materna. Inglés está en proceso de gestión.

³ Favorecen aprendizajes de Tecnología.

⁴ Establecen vínculos formativos con Ciencias Naturales, Geografía e Historia.

La asignatura de inglés como segunda lengua se encuentra en el campo de formación Lenguaje y comunicación, ya que favorece el desarrollo de competencias

comunicativas que parten del uso del lenguaje, promoviendo que los estudiantes accedan a la construcción de conocimientos complejos mediante su desagregación en competencias sociales vinculadas con el mismo proceso de la lengua materna y al código de las habilidades digitales.

El artículo segundo fracción VI.1.5 establece el inglés como segunda lengua en primaria, otorgando al alumno la posibilidad de contar con una competencia vinculada a la vida y al trabajo, para que el manejo pertinente del idioma sea un agente de transformación, movilidad académica y social gracias a su alineación con la Certificación Nacional de Nivel de Idioma (CENNI) y al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL).

A nivel primaria se planteó la obtención de conocimiento mediante el aprendizaje en situaciones formales y concretas de la vida diaria que promuevan el intercambio oral y textual de los alumnos de manera colaborativa, llamadas prácticas sociales del lenguaje, estas obedecen a contextos y situaciones familiares, comunitarias y académicas donde se utiliza el idioma inglés como elemento vehicular de comunicación.

En la fracción VIII del segundo artículo del Acuerdo 592 se establecen los parámetros curriculares para la educación indígena, según los cuales se busca que desarrollen una formación plurilingüe integrada por su lengua materna, el español y el inglés respetando y potenciando su identidad indígena tutelada por el artículo segundo constitucional.

De manera general, uno de los cambios en la implementación del programa a diferencia de lo establecido en el plan de estudios 2009, son las horas semanales que pasan de ser de 2.5 para todas las modalidades de educación primaria a tres horas para jornada ampliada (con horario de 8 a.m. a 2.30 p.m.) y de cinco horas para escuelas de tiempo completo (con horario de 8 a.m. a 4 p.m.) donde, de manera excepcional, se mantendrán 2.5 horas en las escuelas que estuvieran en transición de medio a alguna de las dos modalidades antes mencionadas. Esta ampliación obedece a la pertinencia de profundizar en el estudio del currículo en el área de inglés, TIC y educación física, definida en la fracción X.6 del artículo segundo.

Los Estándares de Segunda Lengua: Inglés se encuentran puntualizados en la fracción XI.2.3 del artículo segundo; responden a criterios comunes de referencia nacional que obedecen a su vez a los establecidos en la Certificación Nacional de Nivel de Idioma (CENNI) y de manera internacional en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL): aprendizaje, enseñanza, evaluación para las competencias y dominio del idioma inglés, agrupados en: comprensión, expresión, multimodalidad y actitudes hacia el lenguaje y la comunicación.

En relación con lo establecido en el Cuarto Transitorio del Acuerdo número 592 se instruyó que la SEP y las autoridades educativas locales promoverían la co-

bertura general de la asignatura Segunda Lengua inglés en todas las escuelas del país en un periodo no mayor a siete años, concluyendo el proceso en el año 2018.

En 2014, el PNIEB fue fusionado junto con otros al Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica S246 (PFCEB) enmarcado en los acuerdos 706 y 22/12/2014 —publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2013 y 28 de diciembre del 2014, respectivamente— donde solo se enunciaba como objetivo fortalecer y dar continuidad a los procesos de estudio de una segunda lengua, como programa de apoyo tipo 3 “Fomento a los procesos de estudio en una segunda lengua (inglés)”. Posteriormente, en el año 2015, se transforma en “Apoyo para la Implementación de los Procesos de Estudio de una Segunda Lengua (inglés)” (SEP, 2015) a cargo de la Dirección de Planeación y Apoyo Técnico.

El modelo organizativo se refleja en su funcionamiento como un componente adicional en el universo del sistema educativo nacional, relacionándose con otros. La organización para el PNIEB dada su naturaleza se ubica dentro de la estructura de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), que con base en sus funciones y atribuciones es responsable del PNIEB. La SEB coordina la intervención entre las direcciones generales que permiten la operación del programa.

Las direcciones implicadas en el funcionamiento del PNIEB fueron:

- La Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC): responsable de generar los elementos curriculares que norman la enseñanza del inglés en la educación básica y responsable del diseño de las reglas de implementación del PNIEB.
- La Dirección General de Materiales Educativos (DGME): área encargada de evaluar, seleccionar y dictaminar los materiales educativos destinados a estudiantes y docentes en educación básica, incluyendo los destinos a la enseñanza y el aprendizaje del inglés como lengua extranjera.
- La Dirección General de Formación Continua para Maestros en Servicio (DGFCMS): responsable del fortalecimiento académico de los docentes en las escuelas de educación básica pública; también atiende el robustecimiento del dominio y la competencia en el idioma inglés.
- La Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE): encargada de articular los esfuerzos de la SEB para que las escuelas cuenten con profesores de inglés en el marco de la revisión de sus estructuras ocupacionales.

Del mismo modo encontramos otras áreas implicadas con menos injerencia como la Dirección General de Acreditación Incorporación y Revalidación (DGAIR), Comi-

sión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG), Programa de Escuelas de Calidad (PEC), Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE), y el desarrollo del Plan Anual de Trabajo (PAT), asimismo se relaciona y trabaja con las Coordinaciones Estatales de Inglés (CEI).

La Coordinación Nacional de Inglés estuvo a cargo del Dr. Juan Manuel Martínez García, quien cuenta con amplia trayectoria académica con posgrados en Educación y Estadística Aplicada así como en administración pública a nivel nacional, con diversos cargos en el sector educativo. Martínez García desempeñó la tarea de coordinar el diseño del currículo nacional de inglés para educación básica y tuvo a su mando las distintas Coordinaciones Estatales de inglés con el fin de supervisar y dar seguimiento al programa —enmarcado en los Fundamentos Curriculares— seleccionar los libros de texto y el material didáctico para la implementación, así como documentar la información derivada del trabajo de las coordinaciones estatales.

En el año 2012 fueron publicadas las Bases de Operación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica 2012 (BOPNIEB). Las bases enuncian como objetivo general lo siguiente:

Impulsar la constitución y consolidación de las CEI y de la CIDF, para el desarrollo del PROGRAMA en las ENTIDADES FEDERATIVAS, asegurando el establecimiento de condiciones técnicas, pedagógicas y organizativas que las apoyen en la implementación de la Segunda Lengua: Inglés y que permita el fortalecimiento académico, la asesoría y el seguimiento al trabajo de directivos y PERSONAL DOCENTE que participe en su aplicación en las escuelas públicas de Educación Básica, así como la evaluación permanente del aprendizaje de los alumnos.

Mientras que los objetivos específicos dictan lo siguiente:

- a. Promover el fortalecimiento de las CEI y de la CIDF, dotándolas de recursos, equipo y materiales de estudio en apoyo al cumplimiento de sus tareas y actividades académicas.
- b. Promover y apoyar procesos de capacitación permanente del PERSONAL DOCENTE y directivo, así como la dotación de materiales de estudio y de trabajo, que permitan la aplicación del PROGRAMA en las escuelas públicas de Educación Básica con el fin de elevar la calidad de aprendizaje de los alumnos.

- c. Contribuir al desarrollo de competencias en los alumnos participantes del PROGRAMA a través del aprendizaje del inglés como herramienta básica de comunicación, para poder interactuar en distintos contextos sociales y culturales.
- d. Promover el seguimiento, acompañamiento académico y los servicios de asesoría y el fortalecimiento académico del PERSONAL DOCENTE y directivo de las escuelas públicas de Educación Básica, por parte de las CEI y de la CIDF, en la implementación del PROGRAMA (SEB, 2012, : 5).

Se designó la creación de un equipo de especialistas en la educación denominados apoyos técnico-pedagógico, a través de la Dirección General de Desarrollo Curricular de la SEP, con el objeto de coordinar las acciones establecidas en el programa y brindar asesoría técnica y pedagógica a las entidades federativas. Entre las funciones de los apoyos están el fortalecimiento de las Coordinaciones de Inglés, la difusión de los avances del programa, promoción de reuniones de trabajo, dotación de materiales de apoyo para la implementación del programa, seguimiento y evaluación del programa y desarrollo de criterios para la profesionalización de los docentes de inglés.

La Coordinación Nacional del PNIEB planteó la necesidad de una figura docente especialista estableciendo el perfil del docente de inglés con base en tres criterios: (1) certificación en el dominio del idioma inglés con un nivel mínimo de dominio de B2 en el Marco Común Europeo; (2) contar con una licenciatura en enseñanza de inglés o un mínimo de horas de certificación de habilidades docentes para la enseñanza de inglés; y (3) experiencia docente —demostrada a través del conocimiento de planes y programas de educación básica— y experiencia laboral en los grados del ciclo o ciclos que atiendan —preescolar, primaria o secundaria—.

2.4 Implementación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica

En la implementación del PNIEB desde el ciclo escolar 2009 y hasta el año 2017 se siguieron los fundamentos curriculares establecidos por la coordinación de Inglés, así como lo establecido posteriormente en el acuerdo 592 de fecha 19 de agosto de 2011.

El PNIEB fue instrumentado en cuatro ciclos, de los cuales los ciclos 2 y 3 corresponden al programa oficial para la enseñanza del inglés en nivel primaria bus-

cando su vinculación con el nivel de preescolar y secundaria, a través del cual los alumnos adquieren las competencias para utilizar el inglés efectivamente en una serie de situaciones sociales y académicas. Los niveles esperados de adquisición del lenguaje al concluir la educación primaria era un nivel básico correspondiente al A1 (MERCL) o 6 (CENNI).

En 2009, la implementación se generó de forma simultánea en los 31 estados y el Distrito Federal, la etapa de prueba de ese año se realizó en aproximadamente 1,104 escuelas. En el ciclo escolar 2010-2011 se generó un crecimiento de la cobertura de 5,554 escuelas primarias en el interior de la República, mismo que aumentó para el ciclo escolar 2011-2012 a la cifra de 13,144 primarias públicas. Para el año 2016 la cobertura alcanzó las 14,133 escuelas, lo cual se tradujo en un alcance del 15% del total de las 89,976 escuelas primarias públicas a nivel nacional mientras que para el entonces Distrito Federal se logró abarcar 2,168 primarias de 4,248, es decir 51% del total de escuelas de nivel primaria en la entidad (SEP, 2016).

En cuestión de alumnos beneficiados en 2009 se inició con una matrícula de 137,825 alumnos incrementándose gradualmente a la cantidad de 1'799,391 para el ciclo escolar 2010-2011 mientras que en el ciclo 2011-2012 se logró una cobertura de 3'500.972. Al concluir el programa, en el año 2016, se contabilizó una cobertura de 3'717,000 de alumnos a nivel nacional en nivel primaria (SEP, 2016).

Para su asignación inicial como escuelas piloto fue necesario que seleccionaran como lengua adicional el idioma inglés y contaran con los requisitos de una organización completa (escuelas que imparten los seis grados de educación primaria y tienen un maestro por cada grado), localizarse en un contexto urbano o semiurbano y tener dos o tres grupos por grado (SEP, 2009).

La cobertura del programa, tal como se define en el apartado 4.1 de las BOP-PNIEB, fue de alcance nacional y la participación de las entidades federativas fue voluntaria. Se definió la meta de lograr una cobertura total de escuelas y alumnos beneficiados al año 2020 (SEP, 2010a).

La población objetivo del PNIEB fueron las Coordinaciones Estatales de Inglés y la Coordinación de Inglés en el Distrito Federal, el personal directivo de los planteles y las zonas escolares, y el personal docente que impartió el programa. Los beneficiarios fueron todos los alumnos de las escuelas públicas del país que participaron en el programa.

Las características de los apoyos fueron de origen federal, pero la administración de los mismos fueron responsabilidad de las Autoridades Educativas Locales y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, según correspondiera. Estos recursos se sujetaron a las disposiciones normativas y legales aplica-

bles a la materia y debían ser utilizados únicamente para la operación del programa.

Los requisitos para recibir el apoyo para la implementación del programa fueron:

- a. Suscribir un Convenio de Coordinación y compromiso para el cumplimiento de las Bases del Programa.
- b. Cuenta bancaria exclusiva para los recursos del Programa.
- c. Cumplir lo dispuesto en las bases, criterios y orientaciones que determine la Dirección General de Desarrollo Curricular para la implementación del Programa.
- d. Constituir su Coordinación Estatal de Inglés.
- e. Elaborar un programa anual de trabajo para la implementación del programa.
- f. Recibir el apoyo y asesoría permanente para la administración, aplicación y comprobación de los recursos del Programa.

Para su operación en las 31 entidades federativas fue necesaria la celebración de convenios o fusión con sus programas ya operantes de enseñanza de inglés bajo lo establecido en el artículo 13 de la Ley General de Educación.

Siguiendo la instrumentación del PNIEB fue necesaria la contratación de profesores especialistas que en el ciclo escolar 2009-2010 fueron 692, incrementado su número a 6,834 en el ciclo escolar 2010-2011 y a 18,940 en el ciclo escolar 2011-2012. Para el año 2016 y al concluir el programa se contabilizaron la cantidad de 20,373 docentes en la implementación del PNIEB en nivel primaria.

En relación con el financiamiento (Martínez, 2011), en el año 2009 fue asignada la cantidad de \$91'593,900 para la implementación del programa. Se observa que, en relación con su crecimiento y cobertura, la cifra se elevó en el año 2010 a \$340'368,752 incrementándose un 272%, en el ejercicio 2011 la cifra crece un 67% para llegar a la cantidad de \$570'00,000 mientras que para el año 2012 se destinó la cantidad de \$1,684,309,655 con un incremento de 195% en comparación del año anterior. Debido a la reorientación de prioridades sectoriales y de la adhesión del programa al Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica el presupuesto fue reducido cerrando en el año 2016 con \$789,024,100.

Para la presupuestación correspondiente al año 2016, se genera por primera vez un diagnóstico del PNIEB en cumplimiento a lo establecido en los numerales 24 del Programa Anual de Evaluación y doce de los lineamientos para el proceso de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2016, los cuales establecen

que las dependencias y entidades que tengan a su cargo programas presupuestarios que sean de nueva creación o sufran modificaciones, deben incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016.

Mediante el acuerdo 20/12/15 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2015 que emite las Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés (PRONI) para el ejercicio fiscal 2016 y con fundamento en el artículo 42 fracción II de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remitió a la Cámara de Diputados la estructura programática en el proyecto de Presupuestos de Egresos para el ejercicio 2016, en cual estableció el Programa Presupuestario S270 Programa Nacional de Inglés (PRONI), extinguiendo el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB).

En el marco del acuerdo 494 y tal como se indica en la presentación del acuerdo 540, durante el ciclo escolar 2009-2010 se superó la meta de implementar la lengua adicional inglés, se puso en marcha en 1,017 escuelas en todo el país, 692 fueron de educación primaria y 325 de educación preescolar. Posteriormente, en el ciclo escolar 2010-2011, la Asignatura estatal: Lengua Adicional inglés se aplicó en 5,667 escuelas de las cuales 1,224 eran de educación preescolar y 4,443 de educación primaria, de las cuales 4,276 fueron escuelas regulares, 70 de educación indígena y 97 escuelas de tiempo completo que debían contar con las características de ser de jornada ampliada y localizarse en un contexto urbano con situaciones marginales, indígenas o migrantes (SEP, 2010).

En relación con su modelo organizativo, se consideraron las bases de operación del PNIEB que establece, mediante acuerdo entre la SEP y las autoridades educativas locales de los estados, la generalización de la Asignatura Segunda Lengua: Inglés en todas las escuelas del país de educación básica en un periodo comprendido entre el inicio del programa y el año 2018 como meta. También el fortalecer las coordinaciones estatales y del D.F., y la constitución de las mismas en las entidades federativas que no cuenten con ellas.

El PNIEB realizó en los años 2010, 2011 y 2012 reuniones nacionales con los coordinadores estatales, estableciendo acuerdos. Se deduce que en el año 2013 no se realizó la reunión nacional dado que en la indagatoria no se ha encontrado evidencia alguna de su realización ni de los acuerdos que pudieron haberse generado.

La gestión interna del PNIEB, como en todo programa de la SEP, estuvo enfocada a organizar reuniones nacionales, emitir solicitudes y recomendaciones a los estados a fin de dar cumplimiento y seguimiento, distribuir materiales para docentes y libros de texto para los alumnos, relacionarse horizontalmente con otros programas a los que les solicita su intervención para llevar a cabo su misión, en

forma ascendente con superiores jerárquicos como directores y subsecretarios, y en forma descendente y como autoridad ante las Coordinaciones Estatales de Inglés en cada una de las entidades que cuentan con la instrumentación y aplicación del programa.

Por lo anterior, el PNIEB ha transitó por tres diferentes fases iniciando como programa piloto en el ciclo escolar 2009-2010, a fase de expansión en los ciclos 2010- 2011 y 2011-2012, y de esta a fase de generalización a partir del ciclo 2012-2013. En el año 2016 el PNIEB culmina su vida como programa sentando las bases para el Programa Nacional de Inglés (PRONI).

En el año 2017 y para dar continuidad a la estrategia de enseñanza del inglés en educación básica nace el PRONI, reflejo de la importancia y vigencia de mantener la política. Como se observa recientemente, aún busca su continuidad en el currículo oficial de la educación básica ante un panorama de cambios políticos y embates financieros del sector educativo.

El PRONI mantiene los cimientos curriculares, programáticos y normativos del PNIEB y añade la articulación de la enseñanza con el nivel medio superior, búsqueda de la certificación nacional a través del CENNI, ajustes curriculares revisados por la Universidad de Cambridge, seguimiento y asesoría de agentes externos, evaluación externa, expedición oficial de reglas de operación, entre otros (SEP: 2017d).

2.5 Evaluación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica

En este apartado se expondrá la fase de evaluación prevista en el PNIEB abordando la información enmarcada en los fundamentos curriculares, las bases de operación del programa y la Matriz de Indicadores de Resultados. Analizar el mecanismo de evaluación en el programa permitirá conocer la alineación con el cumplimiento de metas y objetivos que a su vez se encuentra vinculado con su seguimiento como programa público en su avance e implementación.

De forma inicial, se abordará la evaluación que se encuentra en los Fundamentos Curriculares del PNIEB ya que los resultados obtenidos de esta representan un insumo para la evaluación del programa en general en su cumplimiento de metas y objetivos.

La evaluación que se encuentra en los Fundamentos Curriculares del PNIEB contempla al alumno y al profesor como sujetos de observación en el proceso. El fin de la evaluación en el alumno es obtener información sobre el rendimiento, no solo en los niveles de logros establecidos para los ciclos, sino con base en los propósitos de enseñanza, actividades sociales y comunicativas del inglés, y los

contenidos programáticos en el desarrollo de tareas o actividades programadas, priorizando el avance que logran en relación con su propio punto de partida y los productos derivados de las competencias específicas.

Las modalidades para generar la información a evaluar en el alumno son: la autoevaluación, la evaluación entre pares y/o el portafolio como expediente de evidencias o actividades.

Con el fin de incrementar la calidad en los procesos de enseñanza en beneficio de los alumnos y promover el constante aprendizaje del docente para desarrollo personal y profesional, se establece la necesidad de la evaluación docente, que se presenta en tres diferentes modalidades: retroalimentación de los alumnos, reflexión personal sobre la práctica docente y retroalimentación de docentes pares.

La información derivada de este análisis deberá reportarse a la coordinación de inglés de la Autoridad Educativa Local (AEL) al final de cada ciclo escolar, ya que genera insumos para el siguiente proceso de las Entidades Federativas.

En las Bases de Operación del PNIEB, la evaluación se define como:

[...] proceso mediante el cual las ENTIDADES FEDERATIVAS reflexionan sobre su quehacer educativo y acuerdan acciones de mejoramiento continuo; representa una oportunidad de diálogo y crecimiento profesional, dicha autoevaluación permite valorar el grado de cumplimiento de los objetivos y de las metas establecidas en las BASES, y reconocer los avances alcanzados, los problemas y necesidades que aún persisten y que requieren solución. La evaluación interna es una tarea sistemática y continua, por tanto, es un proceso inherente a los proyectos y las actividades que emprenden las ENTIDADES FEDERATIVAS. Al finalizar el periodo de ejecución de su plan anual de trabajo, estas entregarán un reporte con los resultados de la autoevaluación al 15 de enero de 2013, en el que se identifiquen los niveles de avance en el logro de los propósitos del PROGRAMA y de las metas del plan anual de trabajo. (SEB, 2012: 19)

Se plantea que, al finalizar el periodo de ejecución de su plan anual de trabajo, las AEL entregarán un reporte con los resultados de la autoevaluación, en el que se identifiquen los niveles de avance en el logro de los propósitos del Programa y de las metas del plan anual de trabajo.

Una de las partes sustantivas de todo programa federal se encuentra en su Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), la cual es una herramienta de planea-

ción estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del programa y su alineación con aquellos de la planeación nacional, estatal, municipal o sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios entregados a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos que son factores externos al programa y que influyen en el cumplimiento de los objetivos.

La MIR está compuesta por cuatro filas y cuatro columnas. Las filas denotan niveles de objetivos del Programa mientras que las columnas permiten establecer cómo se medirán los resultados del mismo. Así, el objetivo principal al construir una MIR es establecer y estructurar el problema central resuelto a nivel Propósito, los fines a nivel Fin, los medios a nivel Componente y las acciones a nivel Actividad.

En el PNIEB, la MIR representa el instrumento de seguimiento y evaluación que permite mejorar el diseño, la instrumentación e impacto del Programa para que, de ser necesario, se den los criterios para la actualización de las BASES en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos derivados de la información que se obtenga a través de los reportes de las AEL.

En las BOPNIEB se presenta la MIR de la siguiente forma:

Cuadro 3. Indicadores de la MIR

Resumen Narrativo	Indicador	Meta
Fin Contribuir a elevar la calidad de la Educación Básica mediante la implementación hacia la generalización de los programas que articula la enseñanza del idioma Inglés en los tres tramos de la Educación Básica.	Porcentaje de entidades federativas que participan en el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB)	100%
Propósito Incremento gradual de escuelas participantes a nivel nacional para la aplicación de los nuevos programas del idioma Inglés en los tres niveles de Educación Básica.	Porcentaje de escuelas públicas de Educación Básica que aplican los nuevos programas de inglés del PNIEB.	12.57%
Componentes Nuevos programas del idioma inglés aplicándose en las escuelas de Educación Básica.	Porcentaje de nuevos programas de inglés del PNIEB aplicándose en las escuelas de Educación Básica.	100%
Fortalecimiento académico a los Equipos Técnicos Estatales de Inglés sobre los nuevos programas de inglés del PNIEB.	Porcentaje de los Equipos Técnicos Estatales de Inglés que reciben asesoría para la aplicación de los nuevos programas de inglés del PNIEB.	100%

La MIR opera mediante la información derivada del concentrado de reportes derivados de los procesos de la AEL anteriormente descritos, los cuales se encontrarán en la columna de medio de verificación de MIR y permitirán medir el avance en el cumplimiento de los objetivos generales y específicos del programa, los cuales deberán coincidir con los niveles de fin, propósito y componente respectivamente.

La información verificativa de avance y cumplimiento de metas y objetivos será a su vez difundida de manera periódica entre la población general a través de la página de la Secretaría de Educación Pública para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado 6.1 de las Bases Operativas del PNIEB.

Capítulo 3

Análisis al Programa Nacional de Inglés en Educación Básica a nivel primaria en el Distrito Federal (2009-2016)

En el presente capítulo abordaremos el análisis al Programa Nacional de Inglés en Educación Básica a nivel primaria en el Distrito Federal desde un enfoque de política pública y según las diferentes fases de la conformación de una política pública —es decir, su gestación (identificación del problema e inclusión en la agenda), diseño de la política y toma de decisiones, implementación y evaluación— con el fin de conocer la solidez y resultados del programa.

Cada de una de las fases será tratada de manera independiente y desarrollada con la información derivada de informes académicos e institucionales. Considerando el proceso de gestación, se analizará el proceso que llevó a las autoridades educativas a identificar la calidad educativa como un problema público y a tomar la decisión de fortalecer la educación básica con la implementación de la enseñanza del inglés. Dentro de este apartado se describe la forma en que la propuesta fue integrada a la agenda.

En un segundo apartado, se abordará el diseño del PNIEB. De acuerdo con sus principios y bases de operación enmarcadas en los fundamentos, se buscará identificar las áreas de oportunidad a las soluciones propuestas para la atención del problema público.

En relación con la fase de implementación, se conocerá la forma en que el PNIEB fue instrumentado para alcanzar sus objetivos, enmarcados en el diseño del programa. En este apartado se conocerán los límites u obstáculos que surgieron durante la vida del programa, así como de las causas que los generaron.

En la fase de evaluación se profundizará en la metodología de medición y seguimiento del programa. En este apartado se valorarán los efectos para determinar cómo ha cambiado la situación educativa tras la implementación de la acción gubernamental. Es aquí donde ahondaremos también acerca del proceso de eva-

luación propia del programa y de la forma en que se implementó el programa de acuerdo con lo enmarcado en sus propios lineamientos.

En este último apartado, se retomarán los principios de Gobernanza y la Nueva Gestión Pública con el fin de vincularlos con el diseño e implementación de programas públicos efectivos que puedan ser planteados como políticas públicas.

Se expondrán las conclusiones y recomendaciones que permitan coadyuvar en la mejora de áreas de oportunidad de este programa y que fomenten la solidez de los programas mediante el enfoque de las políticas públicas.

3.1 Ruta de análisis del PNIEB desde las Políticas públicas

El modelo secuencial de estudio de las políticas públicas ha demostrado ser una herramienta efectiva para atender la complejidad de la materia de una forma flexible. Bajo el entendido de un análisis descriptivo por etapas, cada fase atiende a un objetivo específico, arrojando información que permite conocer si las acciones, decisiones o estrategias se desarrollan de manera congruente.

La lógica del modelo secuencial permite profundizar en el estudio de la etapa particular que así lo requiera, respetando el valor de cada etapa y la vinculación entre las mismas.

Si bien existen casos atípicos en los que las políticas públicas no siguen el desarrollo secuencial de identificación del problema, inclusión en la agenda, diseño, implementación y evaluación, este modelo funciona como un principio orientador de sentido entre las secuencias.

Es importante mencionar que el conjunto de las etapas conforma la totalidad de la política pública, sin embargo, cada una de ellas obedece a una lógica distinta y a una función diferente que, de ser necesario, puede ser analizada con el apoyo de otros modelos teóricos gracias a su flexibilidad.

Derivado de la gran utilidad del modelo desarrollado por Charles Jones (1970) y James Anderson (1975), el cual permite particionar la realidad de la política pública y simplificarlo a fin de poder analizarla, este se presenta idóneo para abordar la necesidad de la impartición del idioma inglés en la educación básica, atendida por el PNIEB en México.

Para realizar el análisis del programa se hará uso del análisis documental. Mediante este método se abordará la información generada por la SEP y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal encargada de la coordinación, evaluación e implementación del PNIEB en la parte institucional mientras que, en la parte académica y social, se consultarán informes, diagnósticos,

reportes, avances y seguimientos del programa disponibles desde el año 2009 hasta el año 2018, siempre y cuando cumplan con los criterios de validez, objetividad y confiabilidad necesarios para ser catalogados como instrumentos de recolección de datos (Tamayo y Siesquén, 2014).

Mediante la identificación y análisis de los ciclos de política pública en la integración e implementación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica se conocerá del cumplimiento de los objetivos establecidos y el grado con el que el programa cumple los criterios que le permiten catalogarse o ajustarse para distinguirse como política pública.

El delimitar este trabajo en el Distrito Federal obedece a enmarcar un campo de estudio cercano y familiar pero que a su vez representa diversos retos educativos derivados de su complejidad cultural, socioeconómica y geográfica. En el momento estudiado, el D.F. no era un estado de la República y, a diferencia de estos, operaba con recursos federales y bajo la dirección de un órgano desconcentrado de la SEP denominado Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Cabe recordar que los estados de la República cuentan con Autoridades Educativas Locales (AEL), las cuales reciben y gestionan recursos para diferentes programas como lo es el PNIEB, contando con autonomía de gestión acorde a los lineamientos establecidos en el programa.

El PNIEB nace, se implementa y se desarrolla en el Distrito Federal en el 2009, demarcación que, a diferencia de otros estados de la República, no contaba con un antecedente de implementación de lengua extranjera (inglés) en el nivel de primaria de educación básica.

Respecto a la cuestión temporal, el periodo de vida del PNIEB data del año 2009, ciclo en el que es implementado de manera piloto en el Distrito Federal y hasta el 2016, cuando tras ocho años de desarrollo y ejercicio es transformado en forma y fondo en el Programa Nacional de Inglés (PRONI), vigente actualmente.

3.2 Identificación del problema e inclusión en la agenda de la necesidad de impartir el idioma inglés en educación básica

La problemática derivada de la ausencia de la enseñanza del idioma inglés en el sistema educativo nacional no es un tema nuevo. Como se puede apreciar en el capítulo segundo de este trabajo, la demanda de dominar el idioma inglés obedece no solo a su inclusión cotidiana en nuestro lenguaje, sino a la necesidad de hacer uso de él como herramienta académica, de negocios, de difusión e inclusive de representación con otros países.

Si bien la integración del inglés en el currículo escolar obedece a una reestructura de los planes y programas enfocados en fortalecer la calidad educativa, este suceso se deriva fundamentalmente de las doce recomendaciones que la OCDE efectuó al sistema educativo mexicano a partir de los resultados obtenidos en el 2006 con la prueba PISA, la cual se realiza cada tres años y arroja valores que permiten conocer las oportunidades y fortalezas de los alumnos a nivel mundial (OCDE, 2016). Dos de ellas se refieren a la necesidad de establecer estándares de logro en áreas consideradas claves como lectura, aritmética y alfabetización digital; y la de alinear el currículo de estas para que guarden coherencia en la progresión de un nivel a otro y diseñar materiales didácticos que las apoyen (Hopkins, Ahtaridou, Matthews y Poster, 2007). En ese contexto, los diversos documentos de política educativa como el Plan Sectorial de Educación y la Reforma Integral de la Educación Básica han considerado la necesidad de reformar, reforzar y articular la enseñanza de una lengua extranjera en toda la educación básica.

En el mismo sentido, y con el fin de trabajar en una política lingüística, se toman en consideración las recomendaciones de la UNESCO, que se ha preocupado desde hace años por el papel de las lenguas en el contexto mundial. En su conferencia general de 1999, este organismo adoptó el término “educación multilingüe” para referirse al uso de al menos tres lenguas: la lengua materna, una lengua regional o nacional, y una internacional. Esta resolución partió de la idea de que los requerimientos de participación nacional y global, y la atención de las necesidades particulares de comunidades cultural y lingüísticamente distintas, únicamente pueden ser atendidos a través de la educación multilingüe.

A su vez, el Consejo de Europa formuló en 2001 un documento que se ha convertido en referencia obligada para conocer la política lingüística que impulsa esta asociación y que ha servido de base en la instrumentación de la enseñanza del inglés en primarias en la gran mayoría de los países de América Latina. El documento establece como objetivo “conseguir una mayor unidad entre sus miembros adoptando una acción común en el ámbito cultural” (Consejo de Europa 2001: 2).

Por otro lado se encuentran las compañías internacionales de educación que realizan el EF English Proficiency Index (EPI), un ranking global que mide el promedio de dominio del idioma inglés en diferentes países, y que ubica a México en el número 57 cayendo de nivel moderado a bajo (Education First, 2011).

México es uno de los únicos cuatro países latinos que experimenta una baja en su puntuación del EPI, quedando por debajo de países como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Brasil y Perú. Hecho por el cual se le recomienda enfocar mayores esfuerzos para que sus habitantes alcancen el dominio del inglés.

De forma interna, en el sistema educativo nacional se observa la deficiencia del programa de inglés en nivel secundaria que durante su implementación por más de 70 años en educación no documentó avances ni cambios significativos, arrojando que 97% de alumnos aprobados por la SEP en secundaria tiene un nivel inferior al que marca como mínimo su propio Plan de Estudios oficial (Székely, 2015). Aunado a la extinción del programa Enciclomedia que promovía el inglés y el bajo impacto del programa SEP a inglés, fue incipiente la necesidad de estructurar un programa enfocado a la enseñanza del idioma inglés en educación básica de manera articulada, con nivel preescolar y nivel secundaria.

Derivado de estas situaciones que disminuyen directamente la formación del alumnado mexicano ante los retos de competencia global en materia laboral, académica y tecnológica, y por ende afectando el desarrollo nacional, se establecen los siguientes acuerdos derivados de la RIEB y con base en el Acuerdo 592 (SEP, 2010):

- a. Estudio y análisis de la estructura de los programas educativos en materia de inglés, implementados en los estados de la República.
- b. Proyecto de vinculación para establecer el aprendizaje del inglés dentro del bloque general de comunicación y lenguaje establecido para el Plan de Estudios de Educación Básica, acorde con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (SEP, 2007b).
- c. Poner en marcha el “Programa Nacional de Inglés en Educación Básica” (PNIEB) en su fase piloto a partir del ciclo escolar 2009-2010 en el Distrito Federal.
- d. Generar la estructura y buscar la implementación del PNIEB de manera gradual en toda la República.

Tal como se puede observar, las acciones enunciadas representan una estrategia acertada del Ejecutivo desde la Secretaría de Educación Pública, para hacer frente a una necesidad social en el campo de la formación: Lenguaje y comunicación; teniendo en cuenta el contexto del desarrollo de las Tecnologías de la Información, la globalización y la penetración del idioma inglés en la vida cotidiana, la habilidad comunicativa en el mundo contemporáneo es incompleta sin dos componentes extraordinarios, el inglés y el código de las habilidades digitales (SEP, 2011).

En el mismo sentido, la inclusión del idioma inglés fue objeto de discusión en la Cámara Baja al paralelo de la creación del PNIEB mediante iniciativa de los

entonces diputados Lilia Cruz y Óscar González, ambos miembros del Partido Acción Nacional de la LX Legislatura, donde se trató de incluirlo en la Ley General de Educación como un derecho que se debe hacer presente en la educación básica impartida por el Estado, dada su pertinencia en la era del conocimiento; sin embargo, las iniciativas de no fructificaron.

Los argumentos que fueron llevados al pleno buscaban hacer explícita en la Ley General de Educación la necesidad de la enseñanza del idioma inglés para todos los estudiantes de educación básica, permitiendo y fortaleciendo la instrumentación del PNIEB mediante una estructura propia derivada de una ley y constituida como derecho; acabando a su vez con la costumbre de los aspirantes a puestos de elección popular que abanderaban campañas o gestiones con la promesa de la enseñanza del idioma inglés, como se había practicado en reiteradas ocasiones.

El desecho y archivo de las iniciativas por parte de la Comisión de Educación obedece al argumento de la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal para determinar el currículo nacional, aparte de existir escasas condiciones para asegurar la viabilidad de la implementación a corto y mediano plazo (Cámara de Diputados, 2009).

El SNTE representa una pieza política de la educación en México, se ha pronunciado siempre a favor de la implementación curricular de la materia inglés para la educación básica, sin embargo y en razón al desconocimiento del programa, se limitó a extender a los docentes de inglés la representación y las prestaciones propias del magisterio .

Con estos antecedentes se observa que el interés político por impulsar la educación a través de la iniciativa de la enseñanza del idioma inglés no fue suficiente, lo que no permitió generar las condiciones idóneas para la implementación de políticas públicas en materia educativa que impacten positivamente en el desarrollo escolar y personal de los educandos mexicanos a través de la modificación de la ley. El contexto era el indicado para contribuir y consolidar el paso agigantado que representó la creación, instrumentación e implementación de un programa nacional de inglés mediante el apoyo legislativo. A pesar de este esfuerzo fallido en el ámbito legislativo, resultó el esfuerzo por parte del ejecutivo por no dejar de lado la necesidad de impartir el idioma inglés en el nivel básico, logrando crear y dar continuidad al programa a nivel nacional.

Observadas estas causas, podemos concluir que en relación con la identificación como problemática educativa, esta se encuentra debidamente ubicada, es de importancia y se encontró en discusión para ser atendida, lo cual generó acciones políticas y ejecutivas para su atención y solución en forma de programa federal.

3.3 Análisis del diseño del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica en el Distrito Federal

El PNIEB coadyuva en el objetivo general de contribuir a la calidad de la educación, mediante la enseñanza del idioma inglés en Educación Básica, el cual también es vinculante con sus bases enmarcadas por el Plan Nacional de Desarrollo en su Objetivo 9, mediante la estrategia 9.3 que plantea la actualización de programas y contenidos que fortalezcan la calidad de la educación, cimiento principal del PNIEB.

El Programa Sectorial de Educación (PROSEDU) 2007-2012 instrumentó la actualización de los programas de estudio y sus contenidos (SEP, 2007:11) incorporando al currículo el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB) en nivel primaria y preescolar, buscando su articulación con la asignatura de inglés impartida en el programa a nivel secundaria con la intención de lograr mayor coordinación entre los tres niveles de educación básica y con miras a desarrollar en un futuro competencias plurilingües que obedezcan a los estándares nacionales e internacionales.

El PNIEB se encuentra armónicamente alineado desde el Plan Nacional de Desarrollo como programa federal, ya que sigue la línea en contribución al logro de la calidad educativa, objetivo general del mismo. Sin embargo, aunque la enseñanza del inglés es obligatoria en educación básica no aparece en la boleta de calificaciones de los estudiantes y debido a ello no tiene efecto en su progresión escolar como en nivel secundaria. A su vez, por las características del programa, es imposible calcular la contribución del PNIEB al logro de educación de calidad, el cual se mide con pruebas que no integran esta materia en sus reactivos.

Dentro de la población objetivo enmarcada en las bases de operación del PNIEB se ubican las Coordinaciones Estatales de Inglés y la Coordinación de Inglés del D.F., el personal directivo de plantel y zona, y el personal docente de las escuelas públicas de Educación Básica que imparten la enseñanza del idioma. Si bien se infiere que las AEL actúen como administradoras de los recursos asignados y estas generen una dispersión mediante el padrón generado por la Coordinación Estatal de Inglés se sugiere que la población potencial este definida en términos de escuelas. Sería deseable que el programa ubicara de forma precisa su población potencial, ya que podría haber confusión sobre quien recibe los apoyos: las Coordinaciones Estatales de Inglés o AEL, el espacio donde estos apoyos se implementan (las escuelas) y los beneficiarios últimos del programa (los alumnos y los profesores).

Las características que debían tener las escuelas preescolares, primarias y secundarias para ser beneficiarias del programa en su etapa de pilotaje eran: contar con una organización completa, localizarse en un contexto urbano o semiurbano y

tener dos o tres grupos por grado (SEP, 2009). Posteriormente, con las bases de operación del PNIEB de 2012, se define que las Autoridades Educativas Locales empadronadas seleccionen las escuelas beneficiarias del programa; no obstante, se requiere de la generación de los mecanismos de coordinación de información para saber cuál fue el proceso de otorgamiento de apoyos a las escuelas y cuáles son los criterios que efectivamente aplican las AEL, pues la focalización no es clara y no existe evidencia de que los procesos de las AEL se encuentren estandarizados y sistematizados.

Si bien existe un padrón de escuelas beneficiadas por el PNIEB durante su implementación, no se indica el monto de recursos recibido, tampoco se contemplan mecanismos para la actualización y depuración de dicho padrón. Se desconoce cómo transfirieron las AEL los recursos a las escuelas. No se observa que los procedimientos que utilizan las AEL sean difundidos públicamente, las bases de operación del PNIEB solo contemplan la operación del programa en su relación con las AEL.

El PNIEB establece los siguientes objetivos específicos:

1. Brindar apoyo a las Autoridades Educativas Locales (AEL) en el desarrollo de competencias de los alumnos y docentes, mediante la producción de materiales educativos para el aprendizaje y enseñanza del idioma inglés.
2. Capacitación y certificación académica internacional de docentes y asesores externos especializados en el dominio del idioma inglés, así como sus competencias didácticas en la enseñanza de las escuelas públicas participantes del PNIEB.
3. Promoción de los procesos de certificación del alumnado en el dominio del idioma inglés.
4. Coadyuvar a las AEL en la implementación de una segunda lengua inglés en las escuelas públicas de educación básica desde tercero de preescolar hasta tercero de secundaria.

Para en el apartado de objetivos específicos se hace la observación de la falta de estrategias que permitan lograr los objetivos planteados. Si bien existen en las bases de operación porcentajes establecidos para material, capacitación, certificación e implementación, al igual que una designación de instancias ejecutoras, no se definen las estrategias o líneas a seguir en el logro de los objetivos enmarcados.

El grado de cumplimiento de los objetivos específicos planteados para el PNIEB serán revisados en el siguiente punto del presente documento, el cual obedece a la implementación del programa.

En el año 2012 y luego de tres años de su implementación, fueron publicadas de manera interna, y sin convenio o publicación oficial en el DOF, las Bases de Operación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica 2012 (BOPNIEB) contraviniendo lo dispuesto en el Art. 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para sujetar a los programas presupuestarios de clasificación "U" que se consideran subsidios otorgados mediante convenios, con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.

Era de esperarse que acorde con la evolución y desarrollo del programa se emitirían las Reglas de Operación para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual instruye aquellos programas ejecutados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios, a través de subsidios o transferencias, las cuales pueden ser en efectivo o en especie, o bien, mediante la prestación de servicios.

El 28 de diciembre de 2016 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo número 17/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE) para el Ejercicio Fiscal 2017, el cual tiene como meta continuar con el objetivo general de fortalecer la calidad educativa ensegún el Plan Nacional de Desarrollo desde el año 2007. El emitir las reglas de operación de este programa representa una estrategia para asignar recursos financieros concursables y de asignación directa para la mejora y el aseguramiento integral de la calidad de la oferta educativa y servicios educativos del tipo básico, siguiendo la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual señala la necesidad de establecer Reglas de Operación en programas por implementarse el año fiscal siguiente, previa autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. En dicho acuerdo se expresa la voluntad, interés y compromiso de participar en la gestión y desarrollo de diferentes programas encaminados a la calidad educativa, tal como lo es el S70 Programa Nacional de Inglés en Educación Básica; sin embargo, el programa PFCE solo absorbió la carga presupuestaria, sin especificar las líneas de gestión y desarrollo a seguir para el PNIEB y dejando nuevamente sin rumbo la estrategia de fortalecer y mejorar la continuidad del inglés en las escuelas primarias.

Si es bien sabido que existen programas que operan sin sustento legal, el PNIEB se suma a esta lista de programas que nacen y mueren a la espera de los lineamientos que les permitan su continuidad y que describan de manera clara la operación y gestión en la búsqueda del logro de sus objetivos.

Se observa que no existe, dentro del diseño de esta política, un indicador referente al logro educativo de los alumnos, el cual mida el fortalecimiento de la calidad educativa, objetivo general del programa. Tampoco existe información acerca de instrumentos de medición oficiales que permitan conocer el desempeño de los estudiantes y que reflejen el avance del idioma conforme a los conocimientos esperados en el programa.

Hasta la realización de este trabajo, no se encontraron evidencias de las investigaciones y consultas que dieran sustento al diseño del plan de estudios. Un enfoque más participativo en el que los docentes hubieran estado activamente involucrados en algunas de las fases del diseño hubiera sido deseable.

El desconocimiento de los docentes sobre los criterios empleados en la elaboración del PNIEB provocó que lo percibieran como impuesto, ajeno y demandante. Tampoco se emplearon estrategias para que los docentes se apropiaran en forma oportuna del enfoque y los contenidos del programa, por lo que hubo demora en la puesta en marcha inicial.

En relación con las deficiencias del diseño del programa, estas se atribuyen en gran medida al bajo nivel de congruencia entre el discurso y la práctica. Se observa que aun cuando la enseñanza del idioma inglés ha sido la bandera de campaña de muchos funcionarios públicos, no existe la seriedad para conformar grupos interdisciplinarios que diseñen cabalmente políticas funcionales y bien estructuradas que desarrollen los conocimientos necesarios para el futuro de los estudiantes mexicanos.

Como se ha descrito en este trabajo, el PNIEB es fruto de pequeños esfuerzos y programas fugaces que han demostrado la necesidad de conocer y apropiarse de tan importante idioma. La falta de estrategias de las autoridades educativas para implicar y coordinar a los actores presentes en el diseño de programas y a los especialistas en educación e idiomas, permearon el buen diseño ya que, como se observa, el programa adolece de planeación y análisis operacional en sus áreas financiera, de personal, implementación, seguimiento y evaluación, lo cual se expone en apartados posteriores.

3.4 Análisis de la implementación del Programa Nacional de inglés en Educación Básica en el Distrito Federal

En este apartado será posible exponer más información gracias a los trabajos e investigaciones de diferentes analistas educativos a diferencia de los apartados anteriores ya que la SEP, las AEL y sus órganos desconcentrados reservan información en el diseño y gestión de sus programas.

Con base en diversos estudios como Ramírez, Pamplón y Cota (2012), Fierro, Martínez y Toledo (2013), Alcántar y Moreno (2015) —los cuales están enfocados en la implementación del PNIEB en los ámbitos de currículo, profesores (características, situación laboral, y formación), metodología y prácticas docentes de enseñanza y evaluación, así como análisis de recursos humanos, financieros y materiales— se describen los hallazgos encontrados en la implementación de la política educativa mencionada.

El PNIEB fue implementado como programa público para fortalecer la calidad educativa mediante la enseñanza de la lengua inglesa en el Distrito Federal y los 31 estados de la República. Su duración fue de ocho años como programa federal antes de transformarse en Programa Nacional de Inglés (PRONI), sin embargo, al día de hoy en la Ciudad de México se desconoce el impacto, grado de cumplimiento de objetivos en su gestión y solidez como programa, lo cual es objeto de análisis de los siguientes apartados.

En los estados que contaban con un Programa de Inglés precedente al PNIEB no se creó una estrategia para la difusión de la implementación del nuevo programa, permitiendo entonces la coexistencia del programa estatal con el federal y generando confusión acerca de cómo extrapolar las experiencias o resultados obtenidos de los programas estatales en referencia al federal.

En diversas escuelas de los estados de la República, e inclusive en escuelas del Distrito Federal, se observa que los docentes, directores y padres de familia desconocen el PNIEB o no conocen a cabalidad la forma en que está integrado u opera en relación con la vinculación con el nuevo programa educativo. El PNIEB se fue dando a conocer conforme fue operando o en posteriores reuniones para directores una vez ya echado a andar el programa. Esta situación le restó la importancia y presencia necesaria para que el programa se implementara de la manera adecuada, ya que tanto los profesores titulares de grupo como los padres de familia lo veían como una materia de relleno dada la falta de una introducción oficial, su ausencia de lineamientos y la improvisada implementación carente de material y planeaciones educativas.

A pesar de la situación descrita, cabe destacar que la aceptación y actitud hacia el programa fue aceptable, se consideró prioritaria e importante la necesidad de incluir la impartición del idioma inglés en las escuelas. En ciertos casos, tal como lo observado en los estudios de Jung y North (2002), algunos profesores, directivos y padres de familia coinciden en que la impartición de una nueva materia como lo es la lengua inglesa, resta tiempo y provoca desatención a otras materias del currículo general. En el mismo sentido, y dada la experiencia que se ha vivido con otros programas educativos como lo fue Enciclomedia, algunos sujetos

opinaron que en el programa no se observa planeación, exponiendo una aparente experimentación sobre la marcha, característica de los programas públicos que conlleva no saber si el programa tiene futuro y gozará de continuidad.

La cobertura es una de las fortalezas del PNIEB ya que año con año el número de escuelas primarias públicas donde se imparte la materia de inglés crece, sin embargo, se ha dado prioridad a las escuelas céntricas, urbanas y de fácil acceso dejando marginadas a las zonas de difícil acceso o de riesgo. Al cierre de este trabajo, el 100% de las escuelas en el CDMX se encuentran empadronadas en beneficio del PNIEB en comparación de otros estados donde el avance ha sido menor y muy irregular. Por ejemplo, mientras que en Guanajuato el porcentaje de planteles donde se implementaba el PNIEB fue de 8.8% con solo 646 escuelas, Tamaulipas contaba con un 90.4% de cobertura con 3,192 escuelas con clases de inglés (SEP, 2016).

Se observó que durante los años de implementación del PNIEB fueron insuficientes la infraestructura y el financiamiento, elementos que no solo en México han mermado la enseñanza adecuada del idioma inglés (Nunan, 2003). En México, el financiamiento es distribuido mediante las AEL y la AFSEDF, sin embargo, como abordamos en el apartado de diseño, estos no son suficientes y no existen reglas claras y efectivas sobre el manejo de recursos. El material para los alumnos de educación básica fue insuficiente debido a la austeridad y solo en pocos casos se les asignó salón a los docentes para impartir su clase con las condiciones necesarias.

Para dar cumplimiento a los objetivos específicos descritos en el Programa se otorgaron recursos financieros a la AEL distribuidos en los tres niveles de atención, es decir, preescolar, primaria y secundaria. Entre los requerimientos para la asignación de recursos era necesario que existiera una cuantificación objetiva de las escuelas donde se implementaría el PNIEB; en el caso de la operación central se siguen los mismos requerimientos, sin embargo, se observa que la asignación de recursos fue menor en una cifra que obedece solo al 6.5% del total nacional (SEP, 2015a).

Adicionalmente del recurso económico asignado para el PNIEB, la coordinación central del programa otorgó recursos adicionales como lo fueron la asesoría técnica, pedagógica y operativa para facilitar su cumplimiento.

Cabe destacar que acorde a la problemática de atender a la población potencial existieron inconsistencias ya que primero se pretendió destinar los apoyos a las AEL o, en su caso, a la AFSEDF debiéndose priorizar a los beneficiarios últimos del programa que son los alumnos ya que, derivado de las variaciones de alumnado correspondiente a cada escuela, la asignación presupuestaria puede ser desigual si se hace por escuelas, tal como está planteado.

En relación con el tema financiero es importante destacar que los recursos federales que se transfirieron a las Entidades Federativas y la coordinación nacional para la implementación del PNIEB, son considerados subsidios, por lo tanto deben corresponder a lo dictado en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, constituyéndose como apoyos técnicos o financieros de carácter no regularizable y entregándose en las escuelas beneficiadas considerando los siguientes criterios:

- a. Matrícula atendida
- b. Número de personal docente y asesores externos especializados
- c. Número de escuelas públicas de educación básica atendidas
- d. Certificación del personal docente
- e. Certificación del alumnado
- f. Nivel de cobertura en la enseñanza del idioma inglés en las escuelas públicas de educación básica

Debido a la reciente creación del programa y a la limitada o inexistente información respecto de los incisos d), e) y f), la estrategia que se siguió para la asignación de recursos para la operación del PNIEB fue en razón de la base de datos de las escuelas incorporadas al programa, proporcionada por las Autoridades Educativas Locales (SEP, 2015a) y no cumpliendo lo establecido por los criterios de distribución antes mencionados.

El PNIEB operó desde el 2009 hasta el 2016 de esta manera con diversas claves presupuestarias, pasando de la clave G003 (Programa de regulación y supervisión) a la U073 (Programa de subsidios sectoriales otorgados mediante convenios) y, finalmente, a la clave S270 (Subsidios sujetos a reglas de operación); la primera, ligada al recurso asignado al Programa de Fortalecimiento a la Calidad Educativa, y la segunda asignada al Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, perdiendo presupuesto y el dinamismo de crecimiento observado en años anteriores para finalizar como programa presupuestario de modalidad "S", sujeto a reglas de operación (ROP) que tiene que ser evaluado en el marco de los programas de desarrollo social.

A continuación, se muestra el presupuesto devengado por el Distrito Federal desde año 2009 hasta el 2016.

Cuadro 4. Presupuesto PNIEB devengado por el Distrito Federal

Ciclo	Pps	Descripción	Autorizado
2010	G003	Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	102,368,752.00
2011	G003	Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	84,309,655.00
2012	U073	Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	174,820,599.00
2013	U073	Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	174,820,599.00
2014	S246	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica	56,000,000.00
2015	S246	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica	30,007,987.00
2016	S270	Programa Nacional de Inglés	55,231,687.00
Totales			677,559,279.00

Fuente: Cuenta Pública 2009 a 2016.

Nota: En el ejercicio fiscal 2009 no se contó con asignación presupuestaria.

El Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB) fue un programa federal con recursos del mismo carácter, sujetos a la examinación y auditoría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y demás órganos fiscalizadores. En el mismo tenor, el PNIEB planteó en sus Bases de Operación la difusión y transparencia de montos, beneficiarios, resultados e impacto del programa por parte de la SEP, las AEL y la AFSEDF en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

La información difundida acerca de la operación del PNIEB se encuentra de forma parcial en los sitios electrónicos de la Secretaría de Educación y los portales de transparencia, incumpliendo los mandatos establecidos en las bases de operación, reglamentos y leyes en materia. Este panorama de opacidad informativa impide evaluarse íntegramente pues limita el análisis técnico, el seguimiento y el conocimiento sobre el uso eficaz de los recursos, elementos que llevarían a propuestas de diseño e implementación para la mejora del programa.

En cuanto a los materiales de enseñanza-aprendizaje, su elaboración fue asignada a diversas empresas editoriales privadas, quienes no pudieron cumplir con la publicación y distribución oportuna de los libros de texto y materiales complementarios para el inicio del ciclo escolar correspondiente. Por ese motivo los docentes utilizaron materiales diversos a los que tenían acceso para cumplir con su trabajo, aunque no correspondieran a los lineamientos del PNIEB.

Retomando la cuestión curricular y con base en los hallazgos en la implementación del PNIEB realizados por Ramírez, Pamplón y Cota (2012), se encontró que el currículo oficial del PNIEB, el cual se encuentra en el texto denominado Fundamentos Curriculares del PNIEB (SEP, 2011a) es de carácter genérico, dejando a los docentes a la deriva sobre la correcta o eficiente implementación del programa. Los profesores, al no tener una guía concreta, basaban sus clases en los libros de texto editados por editoriales comerciales que fueron hechos llegar a las dife-

rentes escuelas primarias donde se implementaba el PNIEB en educación básica. Adicionalmente a esta situación, existieron casos como los observados en escuelas primarias públicas de la delegación Coyoacán y de la delegación Cuauhtémoc, donde los libros asignados a cada grado escolar eran de editoriales diferentes y con niveles de inglés dispares o con falta de continuidad respecto de los aprendizajes de grados anteriores.

Derivado de esta situación no existió un logro homogéneo en los aprendizajes esperados dentro del aula y enmarcados en el PNIEB ya que existía disparidad entre docentes que seguían el método explicado en el libro, clases planeadas con metodologías conservadoras de la enseñanza del idioma inglés como la traducción inglés-español o la repetición escrita y oral —las cuales no eran congruentes con la teoría de aprendizaje enmarcada en los lineamientos potenciados—, ello por una falta de evaluación generalizada que midiera el grado de avance de los alumnos.

Como se mencionó en el área de diseño del programa, el número de horas asignadas (tres horas semanales) es insuficiente para alcanzar el dominio esperado para finales de la educación básica B2, cuyo número ideal, de acuerdo con la Universidad de Cambridge y su programa ESOL (English for Speakers of Other Languages) es de cinco a seis horas semanales para clases grupales (UCLES, 2016).

La falta de un instrumento para medir el aprendizaje de los educandos, la exclusión de la calificación de la materia en la boleta oficial y la desvinculación con la evaluación oficial de aprendizajes curriculares generaron el desinterés y falta de apoyo por parte de los padres de familia, docentes y directivos en los planteles, que a su vez se reflejó en los estudiantes, restándole la importancia y seriedad que amerita la materia.

En relación con la selección de personal para la implementación del PNIEB se realizaron diversas convocatorias abiertas al público en general desde el 2009 hasta finales del 2016 cuando se concluyó el programa. Las convocatorias fueron gestionadas por las AEL, y en el caso del Distrito Federal por la AFSEDF.

En el caso del Distrito Federal, se convocó a los profesionales del idioma inglés para prestar sus servicios en Educación Básica en los niveles de Educación preescolar, primaria y secundaria mediante convocatoria abierta publicada en el apartado del Programa de Inglés de la página electrónica de la AFSEDF (2009), previo concurso de selección y que cumplieran con los requisitos de preparación en el conocimiento del idioma inglés entre los que destacan:

- Certificado de estudios de nivel medio superior; estudios de nivel superior sin título o título a nivel licenciatura.
- Certificado de nivel B2 como mínimo acorde con el Marco Común de Referencia Europeo.

- Carta de desempeño como maestro de inglés en alguna institución educativa.
- Certificado de maestro de inglés por una institución reconocida.
- Acreditar el examen de comprensión y uso del idioma, habilidad comunicativa y metodología para la enseñanza del inglés.

En relación con este tema, se observa que no existen precisiones acordes a los perfiles requeridos para implementar el programa al solicitar profesionales del idioma inglés sin establecer con exactitud si los estudios realizados a nivel licenciatura deberían estar ligados a la labor docente o si los aspirantes con nivel medio superior deberían contar con conocimientos técnicos relacionados con la educación o con el idioma inglés.

Fue imposible encontrar información de los criterios que fueron tomados en cuenta para el examen aplicado para las diversas convocatorias. De manera adicional, tal y como lo afirma Ramírez, Pamplón y Cota (2012) y O'Donoghue (2015) existieron docentes que efectivamente cumplían a la perfección con los requisitos estipulados en las convocatorias y en el perfil estipulado en los Fundamentos Curriculares (SEP, 2011) del PNIEB, sin embargo se comprobó que existían docentes que no cumplían con los requisitos establecidos en el programa tales como licenciatura o estudios vinculados al inglés, certificado de aptitudes para la docencia y nivel medio de dominio del idioma inglés requerido para el programa.

Se infiere que, dada la necesidad de cubrir las vacantes para la implementación del PNIEB, se generaron criterios más laxos para la contratación de personal docente, enfocándose en abarcar la mayor cobertura posible. Derivado de la falta de planeación al cuantificar de antemano el número de profesores especialistas de inglés necesarios para generar la cobertura total del programa, se observa en el Censo de Maestros, Alumnos y Escuelas de Educación Básica (CEMABE) que existían 50,724 docentes de inglés en funciones durante el año 2013, muy por debajo de la meta planteada para un año antes en el Acuerdo 592, en el cual se preveía para el 2012 la incorporación de 70 mil docentes. Al año de la conclusión del programa eran necesarios 308,826 docentes para la cobertura total del programa en todas las escuelas de educación básica, sin embargo no se logró localizar información de cobertura y docentes correspondientes a esa fecha.

El estudio de diversos análisis como los realizados por Domínguez y colaboradores (2014) y Ramírez (2013) sobre el programa deja en claro que no se previó, durante el diseño del programa, la cantidad de profesores que iban a ser necesarios para cubrir todas y cada una de las escuelas del territorio nacional en donde en repetidas ocasiones se necesita más de un profesor para cubrir el total de los grupos. Aunado a esta situación, la deserción y su alta rotación derivada de la

eventualidad de sus contratos —los cuales eran renovados cada seis meses y no aseguraban permanencia ni una seguridad laboral dentro del cuerpo docente— disminuyó la implementación del programa, observándose que escuelas se quedaban sin maestro más de medio ciclo escolar, retrasando y afectando a los alumnos destinatarios finales del PNIEB. El emigrar hacia instituciones del sector privado con mejores condiciones de salarios y seguridad laboral fue una constante durante la vida del PNIEB: cada año los profesores desconocían su futuro con relación a su recontractación o estancia en el programa debido a la falta de previsión en materia presupuestal y de recursos humanos.

Dadas las necesidades específicas que requiere la adquisición de una lengua nueva, como lo son un ambiente ilustrativo del idioma, dispositivos de audio y video, así como material exclusivo de la materia, era necesario que se incluyera una estrategia de infraestructura para la implementación del PNIEB, la cual permitiera contar con un aula equipada; sin embargo, esta necesidad no se asentó en ninguno de los apartados de los acuerdos o de los fundamentos curriculares propios del PNIEB.

En la misma línea se observa una carencia de guía y seguimiento por parte de los apoyos técnico-pedagógicos de los miembros de las Coordinaciones Estatales de Inglés, de los cuales se desconoce por completo su proceso de selección, dominio del idioma, estrategias de seguimiento, informes y apoyos para la implementación del programa en conformidad con lo establecido en las Bases de Operación del PNIEB entre cuyas sus funciones se encuentra la capacitación y nivelación oportuna de los profesores.

Se observó que los asesores no fueron suficientes para generar un seguimiento real de los profesores, restringiendo las visitas a una o dos por ciclo escolar. No existió tampoco un eficiente acercamiento de la Coordinación central del PNIEB a los directivos y supervisores de nivel primaria, pues imperó siempre el desconocimiento de cómo funcionaba curricularmente el programa para que contribuyeran a la evaluación de este (Ramírez, Pamplón y Cota, 2012).

En cuanto a la certificación del alumnado a través del PNIEB, solo se encontraron los informes del estado de Aguascalientes y Chihuahua donde se certifica a sus alumnos con el instrumento *Young Learners* de la Universidad de Cambridge. No se localiza avance en este objetivo en el Distrito Federal.

Respecto a la implementación del PNIEB, se concluye que esta se encuentra permeada por la falta de solidez en el diseño y por la falta de un documento que integre la planeación estratégica del programa, motivo por el que no se previeron los requerimientos técnicos como el material necesario ni la disponibilidad para su implementación, las condiciones laborales, el número de profesores para impartir la asignatura, el costo operativo y las estrategias de difusión, seguimiento y

capacitación para las autoridades implicadas y los profesores, aunado a una falta de transparencia y difusión de los avances y gestión del programa por parte de las instancias educativas implicadas. La fortaleza en la implementación del programa radica en su continuidad y cobertura, que han avanzado a través de los años con el esfuerzo de cada una de las Coordinaciones Estatales.

3.5 Análisis de la evaluación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica en el Distrito Federal

En este apartado se analizará la fase de evaluación en relación con el PNIEB, abordando la información prevista en los fundamentos curriculares, las bases de operación del programa y la Matriz de Indicadores de Resultados. Se analizarán diagnósticos realizados por la Secretaría de Educación Pública y las fichas de monitoreo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012-2013.

El PNIEB considera en su estructura dos clases de evaluaciones: la primera está enfocada en lo curricular y la segunda está dirigida a los resultados del Programa.

La evaluación curricular, como se desglosa en apartados anteriores, representa un insumo generado por el docente, fruto de evaluar el logro académico de sus alumnos y de la autoevaluación. Esta información se concentra en un reporte que es destinado a la Coordinación de Inglés del estado a través de los enlaces del PNIEB.

Los reportes de los profesores son tratados por la Coordinación para crear el insumo enmarcado en las Bases de Operación del PNIEB, el cual dicta generar un reporte global derivado de la autoevaluación en el avance de metas y objetivos anuales del programa y acuerdos sobre acciones para el mejoramiento continuo.

En primer lugar, atendiendo al proceso antes descrito, la evaluación correspondiente a la cuestión pedagógica encuentra una debilidad al no contar con un instrumento donde asentar el resultado de la evaluación individual de los alumnos. Durante la presentación del PNIEB, en el año de 2009, se contempló una boleta de evaluación tipo cartilla respaldada por CENNI, la cual nunca fue implementada; aun en el 2016 y ante la transformación del programa no se ha incluido un apartado en la boleta oficial de calificaciones de nivel primaria.

Con respecto de la evaluación docente, encontramos una laguna acerca del uso del resultado de esta evaluación. Tal como lo enmarcan las bases de operación, son los subcoordinadores los responsables de recopilar la información recibida por los asesores para hacerla llegar a las Coordinaciones Estatales, sin embargo, nuevamente no existe un instrumento o metodología para

redactar un informe acerca del desempeño docente que se pueda convertir en un nicho para una capacitación o fortalecimiento profesional oportuno.

Se muestra que los dos tipos de evaluación descritas para el programa se encuentran vinculadas ya que la curricular permite obtener información para generar el reporte con los niveles de avance en el logro de los propósitos del Programa y de las metas del plan anual de trabajo. Cabe destacar que en el apartado de Instancias Ejecutoras de las Bases de Operación del PNIEB se instruye a las Coordinaciones Estatales de Inglés a entregar este reporte y en el apartado de evaluación se instruye a la Autoridad Educativa Local su entrega, generando confusión.

El sistema de evaluación antes descrito se percibe laxo y carente de metodología, lo cual impide percibir los verdaderos retos de implementación de un programa. Sería deseable que desde el inicio se considere una evaluación integral en el diseño de programa que involucre la cuestión operativa, formativa, financiera, instrumental y curricular.

A pesar de la laxitud de estos reportes, no fue posible localizar los hallazgos correspondientes a la vida del programa en materia de evaluación incumpliendo con lo establecido en las mismas Bases Operativas del PNIEB en el apartado de 6.1 Difusión, que dicta lo siguiente:

La SEB, por conducto de la DGDC, difundirá periódicamente entre la población en general, a través de su página web <http://www.sep.gob.mx> la información relativa al avance y cumplimiento de objetivos y metas, a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la fecha en que se haya generado dicha información.

De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEFPAPF), todos los programas presupuestarios están obligados a tener una MIR, a fin de medir y documentar el cumplimiento de los objetivos descritos en el programa contribuyendo a la transparencia y la rendición de cuentas (CONEVAL, 2017), resultados que deben derivar de la correcta implementación de la Metodología del Marco Lógico. En esta Metodología se desglosan indicadores de desempeño con objetivos divididos en los niveles de alcance de Fin, Propósito, Componente y Actividades que se vinculan con las columnas de Resumen Narrativo, Indicador, Medio de Verificación y Supuestos, para describir el indicador, expresar su método de medición, establecer las fuentes y datos de información del indicador y conocer las externalidades que infieren en el cumplimiento del objetivo.

El Programa Nacional de Inglés en Educación Básica contó con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) cuya aplicación resulta fundamental para el proceso de evaluación y que, a su vez, brinda seguimiento y monitoreo a los objetivos generales y específicos del programa, inscritos y desarrollados en cada nivel de indicador.

A continuación, se muestra la versión extendida de la MIR del PNIEB expuesta en las BOPNIEB y que corresponde al inicio de su implementación como programa.

Cuadro 5. Matriz para Indicadores de Resultados para el PNIEB

DATOS DEL PROGRAMA					
Programa presupuestario	G003 Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	Ramo	11 Educación Pública	Unidad responsable	312-Dirección General de Desarrollo Curricular
				Enfoques transversales	Sin Información
ALINEACIÓN					
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Programa	Programa Sectorial de Educación 2007-2012	Programa Derivado del PND 2007-2012	Objetivo estratégico de la Dependencia o Entidad
Eje de Política Pública	Igualdad de Oportunidades	Programa	Programa Sectorial de Educación 2007-2012	Dependencia o Entidad	Secretaría de Educación Pública
Objetivo	Elevar la calidad educativa.	Objetivo	Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.	Objetivo	Sin Información
Grupo Funcional	2 - Desarrollo Social	Función 0 - Educación	Subfunción 1 - Educación Básica	Actividad Institucional	Sin Información
RESULTADOS					
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
		Denominación - Método de cálculo - Tipo-Dimensión-Frecuencia - Meta Anual			
Fin	Contribuir a elevar la calidad de la educación mediante la implementación hacia la generalización de un programa que articula la enseñanza del idioma Inglés en los tres tramos de la educación básica.	Porcentaje de entidades federativas en el país que participan en el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB) ((Número de entidades federativas que participan en el PNIEB/32 entidades federativas)*100) Eficacia-Estratégico-Anual		Informe de Operación.	Avanzar en la construcción de una política educativa que aliente la incorporación de lenguas extranjeras a la educación básica.
Propósito	Los programas del idioma inglés en preescolar y primaria se aplican gradualmente para ampliar las oportunidades educativas	Escuelas de preescolar y primaria aplicando los nuevos programas de Inglés. Sumatoria de escuelas de educación básica aplicando los programas de Inglés actualizados Eficacia-Estratégico-Anual		Informe Operativo.	Contar con el apoyo de las autoridades educativas estatales para la aplicación de los programas
Componente	A Programas del idioma Inglés en etapa de implementación hacia la generalización elaborados y puestos a prueba	Programas del idioma Inglés elaborados y puestos a prueba en etapa de implementación hacia la generalización. Sumatoria de programas de estudio del idioma Inglés elaborados y puestos a prueba. Eficacia-Estratégico-Anual		Informe: SEP Dirección General de Desarrollo Curricular.	Contar con recursos, financieros y humanos (docentes) capacitados, y el espacio curricular para la implementación hacia la generalización de la asignatura. En el ciclo 2010-2011 (Preescolar, 1º y 2º de primaria) y se suman 4 en el ciclo 2011-2012 (2º, 4º, 5º y 6º)
DATOS DEL PROGRAMA					
Programa presupuestario	G003 Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	Ramo	11 Educación Pública	Unidad responsable	312-Dirección General de Desarrollo Curricular
				Enfoques transversales	Sin Información
B Programas del idioma Inglés en etapa de implementación hacia la generalización preparados para su aplicación.	Programas del idioma Inglés en etapa de implementación hacia la generalización. Sumatoria de Programas del idioma Inglés hacia la generalización Eficacia-Gestión-Anual	Dirección General de Desarrollo Curricular.		Contar con recursos, financieros y humanos (docentes) capacitados, y el espacio curricular para la fase piloto de la asignatura durante el ciclo escolar 2010-2011.	
A 1 Actualización de los Equipos Técnicos Estatales de Inglés para la aplicación de los Programas del idioma Inglés en etapa de implementación hacia la generalización.	Equipos Técnicos Estatales de Inglés actualizados para la aplicación de los Programas del idioma Inglés en etapa de implementación hacia la generalización. Sumatoria de los Equipos Técnicos Estatales de Inglés actualizados. Eficacia-Gestión-Anual	Equipos Técnicos Estatales de Inglés actualizados para la aplicación de los Programas del idioma Inglés en etapa de implementación hacia la generalización. Sumatoria de Equipos Técnicos Estatales de Inglés actualizados. Eficacia-Gestión-Anual		Informes de actividades.	Contar con la disposición de los integrantes de los Equipos Técnicos Estatales de Inglés para recibir la actualización del currículo.
B 2 Actualización de los Equipos Técnicos Estatales de Inglés para la aplicación de los Programas del idioma Inglés en etapa de implementación hacia la generalización.	Equipos Técnicos Estatales de Inglés actualizados para la aplicación de los Programas del idioma Inglés en etapa de implementación hacia la generalización. Sumatoria de Equipos Técnicos Estatales de Inglés actualizados. Eficacia-Gestión-Anual	Equipos Técnicos Estatales de Inglés actualizados para la aplicación de los Programas del idioma Inglés en etapa de implementación hacia la generalización. Sumatoria de Equipos Técnicos Estatales de Inglés actualizados. Eficacia-Gestión-Anual		Información del programa.	Contar con la disposición de los integrantes de los Equipos Técnicos Estatales de Inglés para recibir la actualización del currículo.

Fuente: (MIR, SEP, 2011)

Por normatividad, el programa tiene que alinear su principal objetivo al del Objetivo del Programa Sectorial (SHCP, 2009) En este caso el objetivo general del PNIEB, según sus Bases de Operación, es:

Impulsar la constitución y consolidación de las **CEI** y de la **CIDF**, para el desarrollo del **PROGRAMA** en las **ENTIDADES FEDERATIVAS**, asegurando el establecimiento de condiciones técnicas, pedagógicas y organizativas que las apoyen en la implementación de la Segunda Lengua: Inglés, y que permita el fortalecimiento académico, la asesoría y el seguimiento al trabajo de directivos y **PERSONAL DOCENTE** que participen en su aplicación en las escuelas públicas de Educación Básica, así como la evaluación permanente del aprendizaje de los alumnos.

Acorde con la Metodología de Marco Lógico, en la fila denominada Fin se sitúa la vinculación del objetivo general con el objetivo sectorial educativo 2007-2012, el cual fue: "Elevar la calidad educativa".

Como se puede observar en la MIR, el objetivo general expuesto en las bases de operación no coincide con el resumen narrativo de la misma, manifestándose un error para la medición en la contribución al aseguramiento de la calidad educativa.

En la segunda fila, denominada Propósito, se debe ubicar el objetivo general del programa, el cual encontramos en la MIR como "Los programas del idioma inglés en preescolar y primaria se aplican gradualmente para ampliar las oportunidades educativas" lo que resulta errado; la equívoca integración de ese nivel impedirá medir el establecimiento de condiciones técnicas, pedagógicas y organizativas que las apoyen en la implementación de la Segunda Lengua: Inglés y que permitan el fortalecimiento académico, la asesoría y el seguimiento al trabajo de directivos y personal docente que participen en su aplicación en las escuelas públicas de Educación Básica, así como la evaluación permanente del aprendizaje de los alumnos tal como lo dicta las BOPNIEB.

En la tercera fila se encuentra el nivel de Componente donde se describen los medios o acciones para la realización del objetivo general y los cuales coinciden con los objetivos específicos del programa. En este apartado se debieron desglosar cuatro componentes que tratan sobre:

- Promover el fortalecimiento de las **CEI** y de la **CIDF**, dotándolas de recursos, equipo y materiales de estudio en apoyo al cumplimiento de sus tareas y actividades académicas.

- b. Promover y apoyar procesos de capacitación permanente del **PERSO-
NAL DOCENTE** y directivo, así como la dotación de materiales de estudio y de trabajo, que permitan la aplicación del **PROGRAMA** en las escuelas públicas de Educación Básica, con el fin de elevar la calidad de aprendizaje de los alumnos.
- c. Contribuir al desarrollo de competencias en los alumnos participantes del **PROGRAMA** a través del aprendizaje del inglés como herramienta básica de comunicación, para poder interactuar en distintos contextos sociales y culturales.
- d. Promover el seguimiento, acompañamiento académico y los servicios de asesoría y el fortalecimiento académico del **PERSONAL DOCENTE** y directivo de las escuelas públicas de Educación Básica, por parte de las **CEI** y de la **CIDF**, en la implementación del **PROGRAMA**.

Nuevamente es imposible medir el avance en el cumplimiento de los objetivos específicos dada la deficiente integración del nivel componente del PNIEB.

Por último se encuentra el nivel denominado Actividad, el cual se desglosa de manera independiente de cada uno de los componentes. En este apartado se asienta la o las acciones a realizar para dar cumplimiento a los objetivos del componente. En este nivel se puede medir la gestión o el grado de cumplimiento en las actividades para dar alcance a los objetivos del componente. Si bien se encuentran desarrolladas actividades en la MIR del PNIEB, estas se encuentran desalineadas y por lo tanto impiden realizar mediciones objetivas.

El mal diseño de la MIR no permite conocer los cambios para avanzar con claridad y especificidad respecto del objetivo general y los objetivos específicos, al no encontrarse integrados en sus siguientes niveles; las actividades y componentes están repetidos y en la columna de medios de verificación no se encuentran las ubicaciones electrónicas ni los responsables de la información (derivada de los reportes de AEL) volviendo inaccesibles los insumos sobre bienes, servicios y acciones de estos niveles.

Adicionalmente, fue imposible localizar los informes previstos en la MIR acerca del programa, lo que imposibilita conocer los avances que pudieran darse aun cuando la matriz se encuentra mal integrada.

El PNIEB no fue evaluado de forma oficial para conocer el resultado de su implementación, las fallas o ventajas en su diseño e implementación o su contribución a la calidad educativa. Si bien existen informes internos de su implementación, estos no corresponden a las acciones de evaluación para los programas federales nuevos, conforme a lo estipulado en los Lineamientos

Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal.

Los lineamientos antes mencionados establecen la necesidad de realizar un diagnóstico de las problemáticas, en este caso educativas, que justifique la creación de nuevos programas, la revisión de la MIR por el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la obligación de evaluar el programa en materia de diseño después de su primer año de implementación para su posible mejora y ajustes. No existen documentos ni información que corroboren la realización de dichas actividades, por lo que se infiere que no se realizaron.

No obstante, antes de su transformación a PRONI, la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, la Dirección General de Evaluación y la Dirección General de Evaluación de Políticas, órganos de la Secretaría de Educación Pública, realizaron el diagnóstico al programa con el fin de transformarlo en diciembre de 2015.

Los diagnósticos del PNIEB que se utilizaron en la elaboración de este trabajo concluyen, en su versión de julio de 2015, que las Autoridades Educativas Locales no implementan el Programa Nacional de Inglés en las escuelas públicas de educación básica, y no brindan entonces la enseñanza del idioma inglés al no contar con materiales educativos suficientes y pertinentes para su enseñanza y por la insuficiente formación y capacitación de los docentes que lo imparten (SEP, 2015a:10).

Por otro lado, el Diagnóstico ampliado, en su versión de diciembre de 2015, concluye que las AEL no cuentan con las condiciones técnicas y pedagógicas para la implementación de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como segunda lengua derivado de las faltas de condiciones técnicas, materiales y docentes insuficientes y poco pertinentes para la enseñanza, así como por la insuficiente formación y capacitación de los docentes del programa (SEP, 2015b:11).

En relación con los diagnósticos descritos, estos identifican cabalmente los problemas en la implementación del programa, los cuales concuerdan con los descritos en este trabajo, sin embargo, ambos se muestran parciales a la integración del programa, omitiendo el análisis a su planeación, diseño, avance de su objetivo general y específicos, contribución a la calidad educativa y el grado de aprendizaje o adquisición del idioma en los alumnos.

En el año 2012 el CONEVAL realizó la Ficha de Monitoreo del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica,³ que describe el programa y establece tres parámetros a observar: Resultados, Cobertura y análisis del Sector.

³ Disponible en: https://www.coneval.org.mx/informes/comunicados_de_prensa/fichasdemonitoreoeducacion.pdf

La descripción del programa dicta lo siguiente:

El Programa Nacional de Inglés en Educación Básica incorpora, gradualmente, la asignatura de inglés a los planes y programas de estudio de educación preescolar y educación primaria, y realiza los ajustes pertinentes en los de secundaria para que los alumnos de educación básica tengan acceso a una propuesta pedagógica basada en un enfoque sociocultural, apegada a estándares nacionales e internacionales (CONEVAL, 2013).

Fue imposible localizar el origen de esta descripción ya que no coincide con los enmarcados en los acuerdos, bases de operación o MIR.

En el parámetro de resultados, el CONEVAL indica que el programa mide sus resultados mediante el número de Entidades federativas que participan y el porcentaje de escuelas públicas de Educación Básica que aplican los nuevos programas de inglés en relación con el total de escuelas públicas de Educación Básica.

Los resultados señalan que se han incorporado las 32 entidades federativas y que se ha logrado que el 12.57% de escuelas públicas de educación básica apliquen los nuevos programas de estudio. Afirma la existencia de 10 programas de trabajo y guías de nivelación que contribuyen a la práctica docente. Asevera también que las instituciones internacionales que evaluaron de manera externa al Programa reconocen que se han logrado avances significativos en los alumnos considerando las horas de exposición a la enseñanza del inglés.

Este parámetro se encuentra sustentado con la MIR en relación con la generalización del programa, aun cuando esta se encuentra diseñada de forma incompleta; sin embargo no se explica la relación entre la implementación de los nuevos programas y el PNIEB. Hace falta la justificación de los programas de trabajo y las guías de nivelación; a su vez, no se especifica quiénes fueron las instituciones internacionales que evaluaron de manera externa el programa ni qué tipo de avances fueron los logrados.

En el parámetro de cobertura se afirma que se cumplió con el objetivo de la población atendida en un 100.24% es decir 25,061 escuelas, cuando la planteada para el año eran 25 mil en la fase de generalización del programa, con vistas a lograr la cobertura de la población potencial cuantificada en 193,007 planteles educativos.

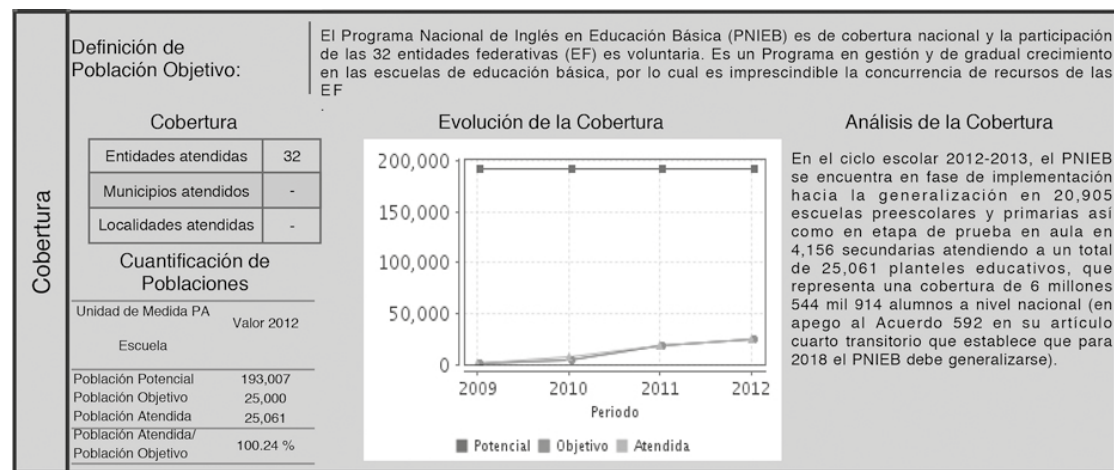
En el parámetro de análisis de sector, se indica que el Programa está alineado al objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, que establece “Eleva la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional”. El CONEVAL identifica la falta de algún indicador sectorial relacionado directamente con el Programa para medir la calidad, logro, bienestar y desarrollo.

Con relación a la ficha de monitoreo, nuevamente se deja de lado el impacto como programa y el avance en el objetivos general y específico del PNIEB, se demuestra la falta de un instrumento de medición relacionado directamente con el programa. Sin embargo, se muestran los avances en cobertura. La ficha de monitoreo se revela como una descripción improvisada, carente de rigor metodológico que permita conocer a ciencia cierta su impacto o avance.

Se identificó que, posterior a su transformación de PNIEB a PRONI, se realizaron algunas evaluaciones al programa como la Evaluación de Diseño Programa Nacional de Inglés realizada por el Colegio de México (2017) y Auditoría de Desempeño: Programa Nacional de Inglés, realizada por la Auditoría Superior de la Federación (2017). Acciones de evaluación como estas, durante los primeros años de operación del PNIEB, se hubieran traducido en aportes de solidez al programa y en la generación de mejores resultados en la búsqueda de su objetivo general y específicos.

Para concluir este apartado se señala la ausencia de evaluaciones oficiales deseables para el programa, que hubieran abordado los temas de impacto, gestión, implementación y avance de objetivos. Los análisis descritos solo abordan de forma parcial áreas de oportunidad del programa y omiten metodologías y documentos de sustento.

Cuadro 6. Ficha de Monitoreo de Cobertura para el PNIEB



Fuente: (CONEVAL, 2012)

Es evidente la deficiencia, falta de coordinación y transparencia ante un tema esencial como lo es la evaluación. Bajo la premisa de la mejora en políticas y programas con base en una correcta valoración, considero que debe de existir una armonía en la evaluación de objetivos enmarcada en una MIR, evaluación de diagnóstico anual como la observada solo el año 2015, evaluación de gestión y, por supuesto, una evaluación de impacto que, por tratarse de un tema educativo, correspondería a un organismo especializado en evaluación educativa como lo es el INEE, el CENNI o instituciones internacionales enfocadas en la enseñanza de inglés.

Considero acertado mencionar que, a pesar de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002 —marco regulatorio para el acceso a la información del Gobierno Federal y base para los diversos programas de Fortalecimiento de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en el ámbito Federal y estatal—, esta no se ha consolidado aún debido a la inaccesibilidad a ciertos documentos como los informes enmarcados en las bases de operación.

Durante el desarrollo de este documento ha sido complejo encontrar elementos sustanciales del programa, resultado de una débil cultura en la rendición de cuentas y acceso a la información, lo cual complica la labor académica de realizar análisis sobre los programas y políticas públicas que puedan derivar en aspectos susceptibles de mejora para las mismas.

Conclusiones

y Recomendaciones

El Programa Nacional de Inglés en Educación Básica fue un programa federal que estuvo en operación desde el año 2009 hasta el 2016. Representó el primer esfuerzo nacional para incluir de manera articulada la enseñanza del idioma inglés desde el nivel preescolar hasta el tercer año de secundaria en escuelas oficiales.

El PNIEB se presenta como una estrategia para fortalecer la calidad educativa y hacer frente a la incipiente necesidad de preparar a los estudiantes mexicanos ante los retos de la globalización y el uso de las tecnologías de la información mediante la herramienta del idioma inglés, lengua vehicular del ámbito académico, económico, científico, político, tecnológico, etcétera.

El presente trabajo tuvo como fin conocer, mediante el análisis de políticas públicas, el grado de cumplimiento del objetivo general del programa enfocado en la enseñanza del idioma inglés para alumnos de educación básica a nivel primaria y sus objetivos específicos de apoyo a las AEL en implementación y materiales educativos, fortalecimiento académico o certificación de docentes o asesores y certificación de alumnado. A su vez, se buscó conocer la solidez y estructura del programa en la búsqueda de los planteamientos enunciados.

Se consideró pertinente exponer los paradigmas de la Gestión Pública y la Gobernanza por ser las tendencias que enmarcan el diseño e implementación de los programas federales en México.

El análisis de políticas públicas representó una oportunidad mediante la búsqueda de evidencias y explicaciones que aporten a la mejora del diseño e implementación de las políticas educativas que deben interactuar con su contraparte, la Gobernanza, como fortalecimiento de instancias colegiadas y la inclusión de los agentes inmersos en la educación para la toma de decisiones en los distintos niveles de la gestión del sistema educativo.

Este vínculo busca contribuir a la construcción de consensos, compartir el sentido de cambio en la gestión de asuntos públicos y asumir un compromiso genuino en la implicación de los distintos actores en las políticas o programas, en un entendido de transparencia y rendición de cuentas.

Como se puede dilucidar una vez estudiado el PNIEB, el análisis de políticas públicas a través del marco secuencial permite ubicar de primera mano las deficiencias en el abordaje del problema, la inclusión en la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación del programa. Esta situación representa una oportunidad para plantear la necesidad de involucrar la intervención de las políticas públicas y la gobernanza como ejes sustantivos en la creación de programas que atiendan las necesidades sociales en materia educativa y que, mediante la detección de fortalezas y debilidades del programa, se pueda promover la creación de futuras estrategias lingüísticas más sólidas y eficaces.

Se plantea derivado de este estudio que, desde el inicio de la identificación del problema público hasta la etapa final de evaluación, la Gobernanza debe encontrarse en las políticas públicas, pues el Estado en su papel de guía, actor y ámbito de acción, debe manifestarse institucionalmente responsable y directivamente eficaz para involucrar y retomar las perspectivas, sugerencias y recomendaciones de las distintas perspectivas que coinciden en las problemáticas contemporáneas.

En el caso de la educación, al ser un tema amplio y complejo, se requiere de enfoques y especialidades que solo pueden ser aportadas si el Estado actúa como el principal promotor del diálogo y como el mediador en las relaciones con profesores, alumnos, directivos, sociedad civil, organismos internacionales e instituciones especializadas, involucrados en el proceso educativo para que, de la mano, se diseñen políticas educativas a prueba de errores y que puedan dar respuestas a las exigencias sociales.

En su papel de espacio de participación, el Estado debe implementar nuevas formas de organización para la gestión educativa, bajo un esquema de relaciones menos jerárquico y más horizontal entre los actores que buscan un espacio de intervención.

Para generar la toma de decisiones acertadas es necesario promover un acercamiento con el ámbito legislativo, niveles de gobierno, organizaciones sindicales, sociedad civil, académicos, especialistas e instancias evaluadoras y de esa manera crear propuestas de solución efectivas, promover su importancia en la sociedad y generar estrategias de sólido diseño que impacten en relación con sus objetivos planteados basados en el análisis, diagnóstico y conocimiento experto del problema a solucionar.

De la misma forma, y tal como se diseñan las políticas públicas, el Estado debe abrir espacios de participación para los actores implicados en el acompañamiento,

implementación y evaluación preliminar y posterior que permitan generar sugerencias vinculantes para la adecuación necesaria acorde al contexto o a las áreas de oportunidad que surjan durante el ciclo.

En el PNIEB se observan esfuerzos por integrar el consenso en la toma de decisiones que dieron origen a su diseño involucrando a ciudadanos, expertos, profesores que trabajaron los programas de inglés estatales y a instituciones especialistas en la enseñanza y certificación del idioma inglés; sin embargo, sería deseable que se potencie la gobernanza en el diseño de programas en el mediano y largo plazo, con el fin de responder con mayor pertinencia a las necesidades y problemas en materia educativa detectados en el nivel básico.

El Estado debe promover el consenso de la sociedad en sus programas y políticas públicas, abriendo la oportunidad para legitimarse nuevamente bajo el concepto de gobernanza, es decir, bajo un proceso de dirección e inclusión de la sociedad, dejando de lado las antiguas prácticas de abanderamiento de programas con fines partidistas, la verticalidad de acción política y la opacidad, para alcanzar una mayor horizontalidad en la acción social colaborativa —lo cual generaría una mayor solidez y dinamismo en el diseño, implementación y evaluación de los programas educativos—.

El análisis de políticas públicas debe ser una herramienta para revisar y ajustar los diseños e implementación de los programas en función de su implementación efectiva y logro de sus objetivos. El PNIEB encuentra áreas de oportunidad en diversos elementos de su estructura, dada la falta de perspectiva de política pública en la integración de programas gubernamentales, no obstante, representa un antecedente para fortalecer la continuidad del programa de enseñanza de inglés en educación básica con base en la información generada en sus años de operación.

Es en el diseño donde se encontraron mayores debilidades, mismas que hicieron que el programa no operara como se esperaba; entre ellas de destacan: ausencia de diagnóstico para el adecuado diseño de la intervención, carencia de estudio de costo-beneficio e impacto, mala integración de la Matriz de Indicadores de Resultados, ausencia de Reglas de Operación de 2009 a 2015 conforme al artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria —requisito para todos los programas que otorguen subsidios y recursos—, definición de la estrategia en cuestión de cobertura y permanencia de recursos humanos, gestión de recursos financieros y didácticos, currículo de profesores y asesores, procesos de certificación de docentes y alumnos, procesos internos, difusión, vinculación con autoridades educativas, profesionalización, evaluación interna y externa, entre otros.

En la implementación se puede apreciar que el programa fue considerado oportuno y tuvo una aceptación general en la comunidad escolar con la fortaleza de cobertura constante, especialmente en el Distrito Federal, donde se logró el 100% de los centros educativos a nivel primaria. En sentido opuesto, las deficiencias de una incorrecta planeación se materializaron y se dieron a conocer gracias a los diversos estudios y reportes académicos enfocados en la experiencia de intervención del PNIEB. En dichos documentos los actores implicados (alumnos, docentes y autoridades educativas) resaltan la falta de difusión del PNIEB, la carencia de instrumentos de evaluación del programa y del logro de los educandos, la inseguridad laboral, y la poca cobertura y permanencia de los profesores en los demás estados de la República; ellos hablan también de la continuidad del programa y la deficiencia o tardanza de entrega del material educativo para la implementación del programa aunado a un currículo educativo genérico que creó confusión entre los profesores e insuficientes horas de enseñanza del idioma —contra lo recomendó—, ausencia de criterios para asignación de recursos estatales, formación insuficiente de docentes. También se menciona la falta de una estrategia de seguridad, para cubrir y proveer el número de profesores necesarios para lograr el 100% de cobertura del programa a nivel nacional y para difundir y acercarse a la comunidad escolar. Asimismo, se mencionan en los reportes la necesidad de una estrategia para generar y promover certificaciones internacionales en los estudiantes de educación básica (como se planteó en sus objetivos), se señala la falta de planes curriculares específicos, infraestructura y materiales para impartición de clases y también la falta de estrategias efectivas de seguimiento académico.

En relación con la evaluación del PNIEB, este emitió en sus lineamientos curriculares un criterio de evaluación parcial sin formalizar su asentamiento en las cartillas de calificaciones oficiales de los alumnos, lo que generó el desconocimiento del avance y desempeño de los mismos, restando credibilidad e importancia al programa en alumnos, profesores, padres de familia y autoridades.

En relación al seguimiento, se estableció una Matriz de Indicadores de Resultados, sin embargo estos no coincidían con el total de objetivos enmarcados en el programa, imposibilitando saber a ciencia cierta hasta qué punto se cumplieron los objetivos planteados en este. Se observa un desconocimiento en cuanto a la Metodología del Marco Lógico para su integración por parte de las unidades responsables de desarrollo curricular, planeación y evaluación, quienes tienen la responsabilidad de la MIR en la SEP.

No se plantearon evaluaciones periódicas internas o externas del programa en materia de consistencia y resultados, indicadores, procesos, desempeño, impacto, costo-efectividad ni específicas durante los primeros años del programa, conforme a

lo establecido en los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; de existir, estos hubieran permitido valorar el cumplimiento y, en su caso, reestructurar o ajustar el programa para su idónea implementación.

Se realizaron diagnósticos del Programa S270 únicamente en julio y en diciembre del 2015, con el fin de relizar la transición a PRONI. En ellos se concluye que las AEL no cuentan con las condiciones técnicas y pedagógicas, lo que limita la implementación de procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como segunda lengua, evitando el avance de los objetivos específicos y la contribución a la calidad educativa enmarcada en el programa. Los diagnósticos, conforme a los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, deben realizarse antes de la creación de programas nuevos, pero eso no sucedió. La evaluación generada por el CONEVAL en fichas de monitoreo en el 2012 no permite conocer el avance en el cumplimiento de objetivos pues solo se concentra en la cobertura del programa, dejando de lado el objetivo de consolidar la enseñanza, los instrumentos de certificación, el material para la implementación y el apoyo a las AEL.

Recordemos que para favorecer la operación de políticas públicas estas deben ser evaluadas conforme a lo establecido en los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y contar con un seguimiento constante en cada una de sus fases, planteamiento que se vio sumamente limitado en PNIEB y el cual hubiera favorecido su implementación detectando y atendiendo cada una de las deficiencias encontradas.

De manera general se concluye que el PNIEB es un referente en materia de Estrategias Educativas enfocadas a la enseñanza de un nuevo idioma, el cual gozó de una vida de ocho años en la que encontramos aciertos —como su vasta cobertura, su vinculación con los diversos niveles escolares de Educación Básica, su pertinencia y actualidad como herramienta de aprendizaje—. Sin embargo, su principal problema proviene de su falta de planeación y acotado diseño, probablemente derivado de la falta de experiencia de las autoridades en turno para el diseño de programas federales y de la limitada intervención de demás agentes que contribuyeran a su planeación, provocando principalmente falta de instrumentos para medir el cumplimiento de su objetivo general y específicos para conocer el impacto en beneficio de los alumnos de nivel primaria en relación con la adquisición del idioma inglés.

Fortalecer el esquema de gobernanza hubiera sido deseable mediante una estrategia de participación vinculativa de los actores: profesores, alumnos, editoriales, investigadores, instituciones lingüísticas, académicos y especialistas. Esta

participación coordinada en cada una de las etapas de las políticas públicas hubiera ampliado la óptica de intervención y hubiera previsto las posibles deficiencias o áreas de oportunidad en el programa, procedente de sus deficiencias de diseño.

Aunado a la deficiencia en planeación, no se previó la estrategia para consolidar mecanismos de evaluación internos pues se presentan laxos y de bajo impacto y, a su vez, existieron deficiencias en la integración de la MIR para su correcto seguimiento y evaluación, repercutiendo en las acciones para transparentar y rendir la información sobre el cumplimiento de objetivos e impacto.

Conforme a lo establecido en el artículo 8 fracción IV de la Ley General de Educación, el PNIEB no contó con los elementos que permitieran a su vez medir su contribución a la calidad educativa, ya que no fue congruente con sus objetivos, resultados y procesos.

En función de lo anterior, se recomienda lo siguiente para el fortalecimiento y mejora en el diseño de programas públicos:

a. Identificación del problema

Realizar un diagnóstico adecuado que permita conocer la problemática a atender, justifique su creación y especifique de qué manera el programa contribuye al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad con previsiones para la integración y operación de su padrón de beneficiarios conforme a las disposiciones aplicables y a los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Públicos.

b. Inclusión en la agenda

Buscar el trabajo colaborativo con los diversos poderes y agentes que confluyen en el ámbito educativo a fin de robustecer y afinar las soluciones propuestas para la atención de demandas sociales. Promover, en este entendido, el compromiso y la participación para generar propuestas derivadas del consenso y del enfoque multidisciplinario.

c. Diseño

Atender el esquema de gobernanza para la inclusión e intervención de agentes educativos en el diseño de políticas educativas, mediante estrategias de participación vinculantes que permitan la atención de las observaciones y su seguimiento.

Establecer Reglas de Operación en el primer año de implementación como estrategia de planeación, monitoreo y evaluación siguiendo lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que esta-

blece el proceso de autorización de las Reglas de Operación (artículo 77); considerando la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de emitir la autorización presupuestaria de las ROP (fracción I, art. 77); y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, para la emisión del dictamen regulatorio (fracción II, art. 77).

Realizar la Matriz de Indicadores de Resultados con uso de la Metodología del Marco Lógico establecida por el CONEVAL y someter su revisión junto con el diagnóstico a esta institución.

d. Evaluación y seguimiento

Integrar en el calendario de evaluación institucional a los programas de nueva creación para su evaluación en materia de diseño dentro de su primer año y realizar el análisis del funcionamiento y operación de los procedimientos de:

- Los mecanismos de elegibilidad para la selección de beneficiarios, así como de las áreas geográficas en las que se ejecute el programa nuevo.
- La integración y operación de su padrón de beneficiarios.
- Los mecanismos de atención del programa nuevo.
- La entrega o distribución del apoyo del programa nuevo.
- El registro de operaciones programáticas y presupuestarias.
- La rendición de cuentas, transparencia y difusión de información.-Aspectos financieros de desempeño o impacto que solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Función Pública o el CONEVAL-

Los resultados de este análisis deberán ser considerados para mejorar el diseño y la operación del programa nuevo, realizando ajustes necesarios en las reglas de operación.

Adicionalmente, se sugiere incluir en el Programa Anual de Evaluación los programas una vez operantes con el fin de mejorar su implementación o hacer los ajustes pertinentes en sus procesos mediante evaluación externa de Consistencia y Resultados, Indicadores, Procesos, Impacto, Específica o Estratégica.

Se recomienda fortalecer el seguimiento de los programas públicos, en especial en temas prioritarios que permitan a los docentes, sociedad, políticos, académicos, especialistas, sindicato, tomadores de decisiones, autoridades sectoriales, estatales y locales, así como a organismos internacionales y especializados en la materia, aportar elementos que influyan en la toma de decisiones y propuestas de cambio para la mejora de la estructura y la eficacia de los programas, en un entendido de gobernanza que priorice los valores de transparencia y rendición de cuentas.

e. Difusión

Atender a la difusión de información y evaluaciones conforme a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y los LGEPFAPF sobre:

- Objetivos del programa.
- Actos que deriven del ejercicio de sus funciones.-Resumen ejecutivo y anexos de las evaluaciones realizadas.
- Resultados de Evaluaciones.
- Reglas de Operación de los Programas.
- Convenio de Compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados.
- Indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados.

Lo anterior, con el fin de documentar experiencias, corregir disfuncionalidades, mejorar la planeación, crear rutas de mejora, analizar los resultados positivos o negativos y contar con elementos que permitan la toma de decisiones oportunas en los programas.

Se sugiere también la apertura de canales para la observación y participación de especialistas o expertos en el diseño de programas complejos como lo es la implementación de un idioma extranjero, en especial en sus metodologías de implementación y evaluación en los que las sugerencias se traduzcan en Aspectos Susceptibles de Mejoras (ASM) para el fortalecimiento de programas públicos.

Esta apertura se puede realizar no solo mediante las tradicionales mesas de diálogo sino también a través de las tecnologías de la información para crear plataformas o foros de discusión que fortalezcan la inclusión en la toma de decisiones y la planeación educativa.

Se pretende que este análisis sirva al fortalecimiento del PRONI pero también de futuros programas y políticas educativas en las que predomine el diagnóstico, el seguimiento, la evaluación y los resultados, por encima de la improvisación y los intereses partidistas.

Bibliografía

Aguilar, L. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2010a). *Política Pública*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Albrecht, K. (1993). *The Only Thing That Matters*. Nueva York, EEUU: Harper Collins Publishers.

Alcántar C. y Moreno S. (2015). "Una cosa es la teoría y otra la práctica: El Programa Nacional de Inglés en Educación Básica Desde las Aulas", *Revista EDUCATECONCIENCIA*, 8(9) pp. 26-39.

Anderson, J. (1975). *Public Policy-Making*. EEUU: Holt Reinhart and Winston Inc.

Arellano, D. (2002). "Nueva gerencia pública. ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma en países como México", en *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 23, Caracas, Venezuela.

Archibald, J. (2006). A review of the literature on second language learning. Consultado en: <https://education.alberta.ca/media/349348/litreview.pdf> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Asher, J. (1969). "The Total Physical Response Approach to Second Language Learning", en *The Modern Language Journal*, 53(1), pp. 3-17.

Barzelay, M. (1992). *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Los Angeles: Curi University of California Press.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006). *Un sexenio de oportunidad educativa México 2007-2012*. Washington D. C., EEUU: BID. Recuperado de: <https://bit.ly/2vxvBmA> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

BM (Banco Mundial) (2006) *El Banco Mundial y la Educación*. Washington, EEUU: BM. Recuperado de: <https://bit.ly/3b5vuOk> [Fecha de consulta: diciembre de 2019].

Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio en la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*. México: INAP.

Cámara de Diputados (2009). Dictamen de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, con puntos de acuerdo por los que se desechan iniciativas que reforman diversas disposiciones de la Ley General de Educación, 17 de febrero de 2009. Recuperado de: <https://bit.ly/2QnAXYQ> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Ue67D9> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Carter, R. (2007). *El cerebro humano, una guía de su estructura, funciones y trastornos*. México: Altea.

Castro, D. (2017). La influencia de los Organismos Internacionales en las Políticas Públicas Educativas en México. San Luis Potosí: UNAM. Recuperado de: <https://bit.ly/2WmDaaw> [Fecha de consulta: diciembre de 2017].

Cejudo, G. (2011). *Nueva Gestión Pública*. Distrito Federal, México: Siglo XXI.
Cervantes, H. (1975). "La Administración Pública en México", en *Revista de Administración Pública*, 1(27), pp. 1-9.

CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria) (2017). *Gasto Público para una educación de calidad*, Distrito Federal, México: CIEP. Recuperado de: <https://bit.ly/33p1JoM> [Fecha de consulta: diciembre de 2017].

CISEBENL (Coordinación de Idiomas de la Subsecretaría de Educación Básica en el Estado de Nuevo León) (2018). Acerca del Programa de Inglés en Educación Básica. Monterrey, Nuevo León: CISEBENL. Recuperado de: <https://bit.ly/3b8Doq9> [Fecha de consulta: diciembre de 2018].

Congreso General Constituyente (1842). Bases de Organización Política de la República Mexicana, México: Cámara de Diputados. Recuperado de: <https://bit.ly/2U0zji6> [Fecha de consulta: diciembre de 2018].

Congreso Constituyente (1857) *Constitución Política de la República Mexicana*. Publicada el 5 de febrero de 1857. Recuperado de: <https://bit.ly/3d4bmhc> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Congreso de la Unión. (2013). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Reforma del 26 de febrero de 2013 publicada en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf

Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada el 5 de febrero de 1917 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://bit.ly/38TrYVC> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Congreso de la Unión. (1921). Decreto estableciendo una Secretaría de Estado que se denominará *Secretaría de Educación Pública*. Publicado en el Diario Oficial el 3 de octubre de 1921. Recuperado de: <https://bit.ly/33vaE8f> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Congreso General Constituyente (1824). *Constitución Política de la República Mexicana*. Publicada el 4 de octubre de 1824. Recuperado de: <https://bit.ly/3bah3IR>. [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Consejo de Europa (2001) *Marco Común Europeo de Referencia*, Autor, Estrasburgo.

Consejo Nacional de Autoridades Educativas (2008). "Acta de la XIV reunión ordinaria". Recuperada de: <http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/conaedu> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

- Consejo Nacional de Autoridades Educativas (2009a), «Acta de la XVI reunión ordinaria». Recuperada de: <http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/conaedu> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Consejo Nacional de Autoridades Educativas (2009b), «Acta de la XVII reunión ordinaria», Recuperada de: <http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/conaedu> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Consejo Nacional de Autoridades Educativas (2009c), «Acta de la XVIII reunión ordinaria», Recuperada de: <http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/conaedu> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2009) Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas 2007 Enciclopedia, Recuperado en: <https://bit.ly/2Wkiyjc> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2013). *Ficha de Monitoreo 2012-2013*, Distrito Federal, México: CONEVAL. Recuperado de: <https://bit.ly/2xO7bWL> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). *Matriz De Indicadores Para Resultados*, Distrito Federal, México: CONEVAL. Recuperado de: <https://bit.ly/3d5TP8l> [Fecha de consulta: diciembre de 2016]
- Curić Z., Ružica V., y Martina J. (2007). "Geography curricula for compulsory education in 11 european countries – comparative análisis", en *Metodika*. 15. pp. 467-493.
- De la Rosa, L. (1852). *Sobre la Administración Pública en México y medios de mejorarla*. México: Editorial Prospecto.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. París, Francia: Ediciones UNESCO.
- DOF (Diario Oficial de la Nación) (2013). *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado en el Diario Oficial el 26 de febrero de 2013. Recuperado de: <https://bit.ly/2IUmX4D> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Dror, Y. (1989). *Public Policymaking Re-examined*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- Durkheim, E. (1974). *Educación y Sociología*. España: Colofón.
- Domínguez A., et. al. (2014) *Experiencias y Retos de los Programas de Inglés en Escuelas Primarias: El caso del Estado de Guanajuato*. Chiapas, México: UNACH.
- Eaton, S. (2010). *Global Trends in Language Learning in the Twenty-first Century*. Calgary: Onate Press.
- Education First. (2009). Índice de Nivel de Inglés. Recuperado en: <https://bit.ly/3b-fP6zp> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Emmerich, G. (1997). *Metodología de la ciencia política*. Distrito Federal, México: UAM.
- European Commission (2012) *Europeans and their languages*. Bruselas, Bélgica: EC. Recuperado de: <https://bit.ly/38X1nHo> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Fierro L., Martínez L. y Toledo D. (2013). *La perspectiva de los profesores de inglés de primarias públicas sobre el contexto de implementación del PNIEB: un caso en baja california*, Universidad Autónoma de Baja California, Baja California: UABJ. Recuperado de: <https://bit.ly/2xHIJqY> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- FMI (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL) (2017) FMI RECOMIENDA MEJORAR ACCESO A LA EDUCACIÓN PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD. OTRAS VOCES EN EDUCACIÓN. RECUPERADO de: <https://bit.ly/2Wllc8z> [Fecha de consulta: octubre de 2019].
- Franco, J. (2016). *Diseño de Políticas Públicas*. Distrito Federal, México: IEXE Editorial.

- Foucault, M. (1966). *Les mots et les choses*. París, France: Gallimard.
- García J., Alonso J. y Jiménez J. (2012). *Economía de la lengua y valor económico del español*. Madrid, España: Ariel-Fundación Telefónica.
- Ghioldi, A. (1972). *Política Educacional en el cuadro de las ciencias de la educación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Gómez, M. (2017). Panorama del sistema educativo mexicano desde la perspectiva de las políticas públicas. *Innovación educativa (México, DF)*, 17(74), pp. 143-163. Recuperado de: <https://bit.ly/2UdMcEi>
- Hill, M. y Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. California, EEUU: SAGE Publications. [Fecha de consulta: diciembre de 2019].
- Hood, Ch. (1989). "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, núm. 69, pp. 3-19.
- Hopkins D., Ahtaridou E., Matthewa P. y Poster C. (2007). *An Analysis of the Mexican School System in Light of PISA 2006*. París, France: OECD. Recuperado de: http://www.uco.mx/observatorio/reportes/Mex_PISA-OCDE2006.pdf [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Huerta C. (2015). *La fuerza normativa de la constitución. Tensión entre aplicación y reforma constitucional*. Distrito Federal, México: UNAM. Recuperado de: <https://bit.ly/3d52fg9> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- IEBEM (Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos) (2009). *Programa Nacional de Inglés*. Morelos, México: IEBEM. Recuperado de: <https://bit.ly/33BHKUj> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- IMCO (Instituto Mexicano de la Competitividad, A.C). (2007). *Punto de Inflexión: Situación de la competitividad de México*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Usuqxl> [Fecha de consulta: diciembre de 2016]
- INEE (Instituto Nacional de Evaluación de la Educación) (2012a). *La Educación en México: Estado actual y consideraciones sobre su evaluación*. Distrito Federal, México: INEE. Recuperado de: <https://bit.ly/3d82BCL> [Fecha de consulta: diciembre de 2016]
- INEE (Instituto Nacional de Evaluación de la Educación) (2012b). *Panorama Educativo de México, Indicadores del Sistema Educativo Nacional, 2012*. Distrito Federal, México: INEE. Recuperado de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/111/P1B111.pdf> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Jones, C. (1970). *An introduction to the study of public policy*, EEUU: Duxbury Press.
- Jung, S. y Norton, B. (2002). *Language planning in Korea: The new elementary English program*. En Tollefson, J. (Ed.) *Language Policies in Education.*, pp. 245-265. NJ, EEUU: Lawrence Erlbaum.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York, EEUU: Prentice Hall.
- Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution; A Report on the transformation of Governance*. Washington, EEUU: Brookings Institute Press.
- Kooiman, J., (2003), *Governing as Governance*, Londres, Reino Unido: Sage
- Lerner, B. (2009). *Banco Mundial: modelo de desarrollo y propuesta educativa*. Distrito Federal, México: Bonilla Artigas.
- Lindblom, C. (1959). "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.
- Marian V. y Shook A. (2012). *The cognitive benefits of being bilingual*. Illinois, EEUU: Northwestern University. Recuperado de: <https://bit.ly/3d72qaJ> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Martínez, J. (2011). *Programa Nacional de Inglés en Educación Básica*. En Diosdado A. (Presidencia) *Vigésima Reunión de Control Escolar*. Conferencia llevada a cabo en la Vigésima Reunión de Control Escolar de la Secretaría de Educación Pública, Guanajuato, México.

- McCormick C. (2013). *Countries with better English have better economies*. Massachusetts, EEUU: Harvard Business Review. Recuperado de: <https://bit.ly/33p2oH3> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Merino M. y Cejudo G. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Distrito Federal, México: FCE.
- Murillo, J. (2008). "Enfoque, situación y desafíos de la investigación sobre eficacia escolar en América Latina y el Caribe", en OREALC/Unesco-LLECE. *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*, pp. 17-48. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, OREALC/Unesco-LLECE. Recuperado de: <https://bit.ly/33obmUX> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Neeley, T. (2012). "Global Business Speaks English: Why You Need a Language Strategy Now". *Harvard Business Review*, 90 (5), pp. 116–124.
- Nelson, B. (1993). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En Aguilar Villanueva, L. F (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Nunan, D. (2003). "The Impact of English as a Global Language on Educational Policies and Practices in the Asia-Pacific Region", en *TESOL Quarterly*, 37(4), pp. 589-613.
- O' Donoghue, J. (2015). *Sorry. El Aprendizaje del Inglés en México*. México: Mexicanos Primero. Recuperado de: <https://bit.ly/2QIOHTF> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2010). *Acuerdo de cooperación México- OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. París, Francia: OCDE. Recuperado de: <https://bit.ly/3b2CjQA> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2016). *Programme for International Student Assessment*. París, Francia: OCDE. Recuperado de: <https://bit.ly/2IWygco> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2017). *Panorama de la educación 2017*. París, Francia: OCDE. Recuperado de: <https://bit.ly/2Wtdp8u> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Olvera, J. (2009). "El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI", en *Convergencia* 16 (50) pp. 383-399.
- Pardo, M. (2010). *Administración pública mexicana del siglo XX*. México: Siglo XXI.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Nueva York, EEUU: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, 2nd edition. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Oxford: Blackwell.
- Presidencia de la República (2012). *Sexto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Distrito Federal, México: Sistema Internet de la Presidencia. Recuperado de: http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sextos/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/01_PRINCIPALES_INDICADORES_DE_LA_PLANEACION_NACIONAL_DEL_DESARROLLO/1_IGUALDAD_DE_OPORTUNIDADES.pdf [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid, España: INAP.
- Ramírez J., Pamplón E. y Cota S. (2012). "Problemática de la enseñanza del inglés en las primarias públicas de México: una primera lectura cualitativa", en *Revista Iberoamericana de Educación la Ciencia y la Cultura*. 60(2) pp. 1-12. Buenos Aires, Argentina: OEI-CAEU.
- Ramírez, J. (2013). *La Enseñanza del Inglés en las Primarias Públicas de México: Las problemáticas de los Sujetos*. Sonora: Universidad de Sonora.

- Reyes M., Murrieta G. y Hernández E. (2011). "Políticas lingüísticas nacionales e internacionales sobre la enseñanza del Inglés en escuelas primarias", en *Revista Pueblos y Fronteras Digital*. 6 (12) pp. 167-197. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Requena, C. (2014) *Gobernanza. Reto en la relación Estado-Sociedad*. Ciudad de México, México: LID.
- Salcedo, R. (2011) *Evaluación de Políticas Públicas*. Distrito Federal, México: Siglo XXI.
- Sánchez, J. (2009). *Historia del Estudio de la Administración Pública en México*. Distrito Federal, México: Miguel Ángel Porrúa.
- SEB (Subsecretaría de Educación Básica) (2012). Bases de Operación del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica.
- SET (Secretaría de Educación de Tamaulipas) (2017). *Antecedentes al PNIEB*. Tamaulipas, México: SET. Recuperado de: <https://bit.ly/2UhVUFt> [Fecha de consulta: diciembre de 2017].
- SEC (Secretaría de Educación y Cultura) (2011). *Acerca de Nosotros*. Sonora, México: SEC. Recuperado de: <https://bit.ly/3a2pbuw> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEC (Secretaría de Educación y Cultura) (2016). *Programa de Inglés en Educación Básica*. Sonora, México: SEC. Recuperado de: <https://bit.ly/2TZ3yWu> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (1973). *Ley Federal de Educación*. Distrito Federal, México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: <https://bit.ly/3b3WKwn> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2006). Anteproyecto de Acuerdo por el que se determinan políticas, estándares y recomendaciones relacionadas con la facilitación y certificación de lenguas extranjeras, así como del español como lengua adicional. Recuperado de: <http://www.cgci.udg.mx/sites/default/files/SEP%20standards.pdf> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2007a). *Bases del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación*. Distrito Federal, México: SEP. Recuperado de: <https://bit.ly/3d9FmZa> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2007b). Autoevaluación de centros escolares para la gestión de la calidad. Guía de autoevaluación. México. Recuperado de: http://www.escuelasdeavanzada.org/documentos/recursos_autoevaluacion/mexico/2_GUIA_AUTOEVALUACION.pdf [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2007c). Programa Sectorial de Educación 2007-2012. México. Recuperado de: <https://bit.ly/2xFfRyq> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2009). *Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria*. Publicado el 7 de septiembre de 2009 en el Diario Oficial de la Federación. Distrito Federal, México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5108390 [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2010a). *Acuerdo número 540 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria*. Publicado el 20 de agosto de 2010 en el Diario Oficial de la Federación. Distrito Federal, México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: <https://bit.ly/2Qoo68l> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2010b) Programa Nacional de Inglés en Educación Básica. Programa de Estudios 2009. Recuperado de: <https://bit.ly/2WnkhEI> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2011a). *Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica*. Distrito Federal. Publicado el 19 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: <https://bit.ly/2Wj8PK9> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2011b). *Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2011*. Distrito Federal, México: SEP. Recuperado de: <https://bit.ly/33pJXSs> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2011c). *Normas correspondientes al control escolar, así como a la acreditación y certificación de conocimientos y aptitudes en lenguas extranjeras y en el español como lengua extranjera, a que se sujetará la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación*. Distrito Federal, México: SEP. Recuperado de: <https://bit.ly/2TWhQqX> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2015a). *Diagnóstico Programa S270 Programa Nacional de Inglés*. Distrito Federal, México: Dirección General de Evaluación de Políticas.
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2015b). *Diagnóstico Ampliado Programa S270 Programa Nacional de Inglés*. Distrito Federal, México: Dirección General de Evaluación de Políticas. Recuperado de: <https://bit.ly/2IV9CsJ> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2016a). *Acuerdo número 17/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa para el Ejercicio Fiscal 2017*. Publicado el 28 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. Distrito Federal, México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: <https://bit.ly/39X7lt6> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2016b). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional*. Distrito Federal, México: SPEC. Recuperado de: https://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf [Fecha de consulta: diciembre de 2016].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2017a). *Ley General de Educación*. Distrito Federal, México: Secretaría de Educación Pública. Recuperada de: <https://bit.ly/38Xv9f3> [Fecha de consulta: diciembre de 2017].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2017b). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*. Publicado el 28 de junio de 2017 en el Diario Oficial de

la Federación. Ciudad de México, México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: <https://bit.ly/33vgtHt> [Fecha de consulta: diciembre de 2017].

SEP (Secretaría de Educación Pública) (2017c). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2015-2016*. Distrito Federal, México: SEP. Recuperado de: <https://bit.ly/3d87hZl> [Fecha de consulta: diciembre de 2017].

SEP (Secretaría de Educación Pública) (2017d). *Estrategia nacional para el fortalecimiento de la enseñanza del inglés*. Distrito Federal, México: SEP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Distrito Federal, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf [Fecha de consulta: diciembre de 2017].

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Distrito Federal, México: SHCP. Recuperado de: <https://bit.ly/33qXyZG> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Silva-Herzog, J. (1964). *Introducción a Narciso Bassols, Obras*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

SNIE (Sistema Nacional de Información de Escuelas) (2015). *Escuelas Beneficiarias del PNIEB*. Distrito Federal, México: SEP. Recuperado de: <http://www.sniesep.gob.mx/sniesc/>

Székely, M. (2015). *Medición del nivel de uso y comprensión del idioma inglés en maestros de secundarias públicas de México*. Distrito Federal, México: Centro de Estudios Educativos y Sociales. Recuperado de: <https://bit.ly/394KOta> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Tamayo, M. (2013). *El análisis de las políticas públicas*. Madrid, España: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Tamayo C. y Siesquén I. (2014). *Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos*. Chimbote, Perú: Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote. Recuperado de: http://www.postgraduone.edu.pe/documentos/tecnicas_instrumentos.pdf [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Tedesco, J. (2009). *Educación en la Sociedad del Conocimiento*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Torres, J. (2007). *La educación en tiempos del neoliberalismo*. Madrid, España: Morata.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2009). *Twelve years of measuring linguistic diversity in the Internet: balance and perspectives*. París, Francia: UNESCO. Recuperado de: <https://bit.ly/3b6O9ce> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

University of Cambridge Local Examinations Syndicate (UCLES) (2016). *Welcome to English Learning*, Cambridge, Reino Unido: UCLES. Recuperado de: <https://bit.ly/2Uhd1ay> [Fecha de consulta: diciembre de 2016].

Vicher, M. (2008). *La Transformación de la Administración Pública Hispanoamericana: de la Reforma Administrativa a la Reforma Gerencial*. Distrito Federal, México: UNAM.

Weijen, D. (2012). "The language of (future) scientific communication", en *Research Trends* (31) pp. 7-8.

Agradecimientos

A mis padres, por el apoyo en la realización y culminación de este trabajo.

A mi compañera de vida, Angélica Ibarra, por alentarme en todo momento.

A mis amigos, quienes siempre han creído en mis ideas y proyectos.

A mi mentora y amiga, Dra. Guadalupe Cordero Pinto, quien, con su confianza, consejo y ejemplo formó los cimientos del servidor público que aspiro a ser.

A mi asesora, Mtra. Lilia Ramos Ordóñez y revisores Dra. Diana Vicher, García, Dra. Rosalina Romero Gonzaga, Mtro. Oscar Ventura Redondo y Dr. Arturo Hernández Magallón, por su tiempo, dedicación e invaluable aportaciones a este proyecto.

