



*UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO*

---

---

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM, TEXCOCO

POLÍTICA EDUCATIVA: PROGRAMA NACIONAL DE LECTURA, Y  
EVALUACIONES DE COMPETENCIAS LECTORAS EN MÉXICO  
(2000, 2005, 2006 y 2009)

## **TESINA**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

LAURA LETICIA VILLEGAS BUENDÍA

DIRECTOR:

DRA. EN CS. MARÍA DE LOS ÁNGELES CIENFUEGOS VELASCO

REVISORES:

DRA. EN CS. MARÍA JOAQUINA SÁNCHEZ CARRASCO

M. en G. Y A.P. ALBERTO GUEVARA BALTAZAR

TEXCOCO EDO DE MÉXICO, OCTUBRE 2012

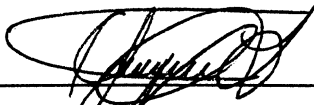
Texcoco, México a 28 de Septiembre del 2012

M. EN C. JUAN MANUEL MUÑOZ ARAUJO  
SUBDIRECTOR ACADEMICO DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO  
PRESENTE

AT'N M. EN F. GUADALUPE LIZETH ARCE CHÁVEZ  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Política educativa: Programa Nacional de Lectura (PNL), y evaluaciones de competencias lectora en México (2000, 2005, 2006 y 2009)" que para obtener el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta la sustentante Laura Leticia Villegas Buendía, con número de cuenta 0522893 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico- metodológico necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

Atentamente



Dra. en Cs. María Joaquina Sánchez  
Carrasco  
Revisora

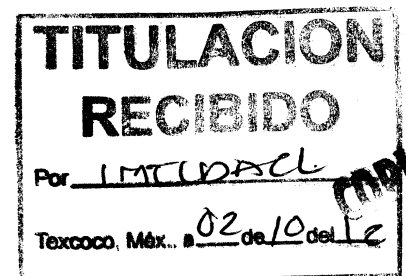


M. en GAP Alberto Guevara  
Baltazar  
Revisor



Dra. en Cs. María de los Ángeles  
Cienfuegos Velasco  
Directora

C.c.p. Sustentante Laura Leticia Villegas Buendía  
C.c.p. Directora Dra. en Cs. María de los Ángeles Cienfuegos Velasco  
C.c.p. Titulación



COPIA

## **Dedicatorias**

A Dios por estar siempre a mi lado y sostenerme en todo el trayecto de mi vida, y ser la fuerza que necesito para vencer los obstáculos que se me presenten. Por darme la sabiduría para lograr concluir este trabajo.

A mi padre Miguel, mi ángel de la guarda, que a pesar de que ya no está con nosotros, siempre he sentido su presencia muy cerca de mí, y sé que este logro lo llena de inmensa alegría y orgullo.

A mi madre, Luz del Carmen por su amor, comprensión, y paciencia, que con su ejemplo me ha enseñado a no darme por vencida y luchar por mis sueños.

A mis hermanas, amigas y compañeras de vida María del Carmen y Sandra Lizbeth, por su cariño, comprensión y apoyo que me han brindado, por compartir conmigo esta dicha de lograr culminar una de mis metas.

A mi sobrino Diego Miguel que con sus risas y travesuras me da la oportunidad de sonreír.

## **Agradecimientos**

A Sor Gabriela y Sor Lucia, mis guías espirituales, dos grandes amigas y confidentes que llegaron en el momento indicado a mi vida, gracias por tener una palabra de aliento o consejo para mí cuando lo necesito.

A mi profesora la Dra. María de los Ángeles Cienfuegos, una gran mujer que compartió conmigo sus conocimientos y me oriento durante el trascurso de este trabajo, por su tiempo y disposición para atenderme, quedo infinitamente agradecida, que Dios la Colme de Bendiciones.

A mis abuelos, y tíos por sus enseñanzas y experiencias, porque se que esto los enorgullece y alegra.

A mi tío Francisco agradezco infinitamente el apoyo que me brindo para la culminación de este proyecto.

A Cor Juventus, a todos esos jóvenes que me brindaron su amistad y me inyectaron de vitalidad, pero sobre todo porque aprendía algo de cada uno de ellos.

A mis incondicionales e inseparables amigos de aventuras, Astrely, Marina, y Betze, por compartir conmigo momentos de alegría y por estar ahí cuando más los necesito.

A Itzel y Marlen agradezco infinitamente sus palabras, su compañía, y su apoyo que me brindaron.

A mis asesores: la Dra. María Joaquina Sánchez y al Mtro. Alberto Guevara, les agradezco el tiempo que le dedicaron a este trabajo y sus consejos.

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1.TEORÍA DE SISTEMAS (TS) Y POLÍTICAS PÚBLICAS.</b>	
1.1. Enfoque sistémico.....	5
1.1.1. Conceptos básicos del enfoque sistémico .....	6
1.2. Teoría de Sistemas (TS).....	9
1.3. Concepto de sistema político.....	10
1.4. Políticas públicas como subsistemas.....	12
1.4.1. Etapas de las políticas públicas.....	15
1.4.1.1. Agenda.....	16
1.4.1.2. Análisis.....	17
1.4.1.3. Decisión.....	18
1.4.1.4. Implementación.....	20
1.4.1.5. Evaluación.....	22

## **CAPÍTULO II. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND), POLÍTICAS EDUCATIVAS Y PROGRAMAS PREVIOS AL PROGRAMA NACIONAL DE LECTURA (PNL).**

2.1. Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006).....	26
2.2. Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012).....	28
2.3. Política Educativa.....	30
2.3.1. Devenir histórico de las políticas educativas.....	36
2.3.2. Políticas educativas en el Nivel Básico.....	41
2.4. Programas previos al PNL.....	44
2.4.1. Implantación para el Aprendizaje de la Lengua Escrita (IPALE).....	44
2.4.2. Rincones de Lectura (RILEC).....	46
2.4.3. Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Lectura y la Escritura en la Educación Básica (PRONALEES).....	48

## **CAPÍTULO III. PROGRAMA NACIONAL DE LECTURA (PNL) Y ORGANISMOS EVALUADORES DE LA COMPETENCIA LECTORA: PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE LOS ESTUDIANTES (PISA), INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), EVALUACIÓN NACIONAL DE LOGRO ACADÉMICO DE CENTROS ESCOLARES (ENLACE).**

3.1. Estrategias metas y objetivos del PNL.....	53
3.2. Análisis de la fase de decisión e implementación del PNL.....	55
3.3. Organismos evaluadores.....	58

3.3.1 Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA).....	60
3.3.1.1. Pisa 2000.....	64
3.3.1.2. Pisa 2009.....	68
3.3.2. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).....	73
3.3.2.1. Excale 2005 Y 2006.....	76
3.3.3. Evaluaciones Nacionales de logro Académico en los centros escolares (ENLACE).....	78
3.3.3.1. Enlace 2006.....	80
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>83</b>
<b>GLOSARIO</b> .....	<b>88</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>90</b>

## Índice de Figuras, Cuadros y Gráficas

Figura 1. Representación genérica de un sistema.....	8
Figura 2. Sistema político.....	11
Figura 3. Organigrama del Sistema Educativo Mexicano.....	35
Cuadro 1. Estructura del Sistema Educativo Mexicano .....	32
Cuadro 2. Órganos de coordinación del Programa para la evaluación internacional de los estudiantes (PISA).....	61
Cuadro 3. Resumen conceptual de las áreas de evaluación.....	63
Cuadro 4. Características de las evaluaciones del Programa para la evaluación internacional de los estudiantes (PISA).....	64
Cuadro 5. Tareas en los niveles de desempeño en la escala global de Lectura, PISA 2000.....	65
Cuadro 6. Tendencias en Lectura en países pertenecientes a la OCDE (2000).....	66
Cuadro 7. Alumnos/as mexicanos en niveles suficientes e insuficientes en PISA.....	67



Cuadro 8. Tareas en los niveles de desempeño en la escala global de Lectura, PISA 2009.....	68-69
Cuadro 9. Tendencias en Lectura en países pertenecientes a la OCDE (2009).....	70
Cuadro 10. Características de evaluación en Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo.....	75
Cuadro 11. Alumnos/as por nivel de competencia, Español %.....	76
Cuadro 12. Características de las Evaluaciones Nacionales de logro Académico en los centros escolares.....	79
Gráfica 1. Comparativo de la escala global 2000 y 2009.....	71
Gráfica 2. Comparativo 2000-2009 de los porcentajes de estudiantes en la escala global.....	72
Gráfica 3. Proporciones de alumnos por nivel de competencia en Español_ Lectura.....	77
Gráfica 4. Porcentaje de alumnos/as de 3 a 6º de primaria y de 1 a 3º secundaria.....	80
Gráfica 5 .Resultados de las pruebas ENLACE 2006.....	81

## **INTRODUCCIÓN**

El Estado y el gobierno han asumido la responsabilidad de satisfacer las demandas educativas de los distintos sectores de la población para permitir el logro de ciertos objetivos sociales, como el aprovisionamiento de recursos humanos y la mejoría de las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos, de ahí que, para cumplir con estos propósitos, se crean e impulsan determinadas políticas.

En el caso de las políticas educativas, tienen como fin, impartir educación de una manera sistemática, planeada, continua, con equidad y calidad. Para lograrlo se requieren de, instituciones de gobierno organizadas y eficaces que logren crear estrategias que permitan adecuadas decisiones para su implementación y que refleje buenos resultados.

Es importante aclarar que existen diversos tipos de políticas educativas que el sistema elabora, y cada una tiene su área de especialización y nivel escolar al que van dirigidos. En un principio el análisis de la política educativa era muy escaso, pero con el paso de los años, este tema fue despertando interés en los investigadores, generando así estudios en donde se enfocaran sólo en una política educativa.

Desde hace varios años, el Sistema Educativo Mexicano (SEM) ha impulsado a través del gobierno políticas educativas de fomento a la lectura, por medio de planes, proyectos y programas que han tenido aprobación por parte de maestros, pedagogos, padres de familia, funcionarios públicos y jefes de estado debido a que la lectura juega un papel importante en el desarrollo de la persona individual y social.

A pesar, de que el gobierno ha trabajado con el objetivo de desarrollar nuevos programas educativos de calidad para fomentar el hábito de la lectura, en el país no se han logrado grandes avances. Los programas anteriores al Programa Nacional de Lectura (PNL) no han podido concretar esfuerzos y recursos que respondan a las necesidades del alumnado para mejorar la lectura. Por tanto, se ha dado la elaboración o modificación de nuevos programas.

Bajo este contexto, la presente investigación aborda a la política educativa: Programa Nacional de Lectura (PNL) y evaluaciones de competencia lectora en México (2000, 2005, 2006, y 2009), con la finalidad de poner acercamientos más amplios que expliquen mejor que ocurre con las políticas educativas en México.

Para analizar a la política educativa, desde una perspectiva más amplia, se utilizó la Teoría de sistemas (TS), enfoque que por su gran flexibilidad logra expandirse en el campo de la Ciencia Política, específicamente para el análisis de la política pública. Particularmente este enfoque se incorpora por primera vez al campo político con el trabajo de David Easton.

El análisis parte de la idea de que en un sistema político las políticas públicas pertenecen a un sistema de acción compuesto por varias etapas, las cuales tiene correlación con los conceptos básicos de la TS, porque pueden identificarse con algunos de ellos, representando de forma simplificada los problemas que ocurren dentro del sistema o en el proceso de programa, aportando así a la Ciencia Política nuevos enfoques para el estudio de las políticas.

El problema que se plantea es que, a pesar de los esfuerzos realizados por el sistema y el gobierno para brindar una política educativa de calidad enfocada a la habilidad lectora, y aún después de la descentralización educativa, los organismos evaluadores de la competencia lectora y del sistema presenta resultados no muy favorables; además de que es un tanto compleja esta política durante todo su proceso, lo que nos conduce a preguntarnos ¿Qué alcances y limitaciones se pueden identificar en el Programa Nacional de Lectura a través de los organismos evaluadores de competencia lectora como política educativa bajo el enfoque de sistemas?

La respuesta a la pregunta de investigación, permite el planteamiento del siguiente supuesto: A través de los resultados de las pruebas de los organismos evaluadores se pueden identificar insuficientes alcances y considerables limitaciones del PNL como política educativa desde la perspectiva de la Teoría de Sistemas.

En continuidad, el objetivo general de la investigación fue: analizar el Programa Nacional de Lectura y los organismos evaluadores de competencia lectora bajo el enfoque de sistemas, para identificar sus alcances y limitaciones como política educativa. Como objetivos específicos se plantearon los siguientes: 1) Identificar una política pública dentro del marco de la Teoría de Sistemas, para conocer la correlación que tiene las etapas con algunos de los conceptos básicos del sistema, 2) Ubicar la política pública educativa dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo de los diferentes sexenios a partir de 1982, con el fin de conocer los programas antecedentes al PNL, 3) Conocer el PNL y los organismos evaluadores de la competencia lectora, para identificar los logros y limitaciones del PNL.

La presente investigación es de tipo descriptiva, ya que “[...] pretende obtener conocimiento sobre cómo es, cómo se manifiesta y cuáles son las propiedades importantes de un fenómeno determinado” (Hernández, 2003: 58). Se maneja el método analítico- sintético por que consiste en partir de lo general para llegar a lo particular; es decir descomponer el todo e ir haciendo un análisis de las partes para que finalmente se vuelva a unir, pero ya con un análisis más profundo. Se utiliza primordialmente la técnica documental a partir de, información o datos de fuentes escritas, electrónicas, tal como son: libros, revistas, periódicos, internet.

Es de corte cualitativo (interpretación y comprensión); para llegar a este proceso se analizaron datos estadísticos de los resultados de las pruebas nacionales e internacionales, que aportan información sobre lo que los estudiantes aprenden del currículo nacional y por otro identifican el avance educativo de México en relación con otros países evaluados; además se hizo uso del análisis histórico de la evolución de la política educativa.

Se considera indicador referencial el estado de la competencia lectora en México a través de datos cuantitativos publicados por las pruebas nacionales e internacionales: Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA), Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), y Evaluación Nacional de Logro Académico de Centros Escolares (ENLACE), durante el periodo en el que se estableció el PNL como estrategia de fomento de la lectura en México.

Para lograr los objetivos se procedió metodológicamente a derivar de los conceptos generales categorías que pudiera visualizarse en la realidad a través del análisis documental; es decir se parte desde la conceptualización de política pública y consecuentemente de la educativa, de donde deviene el Programa Nacional de Lectura para la educación básica, cuyo objetivo central es formar mejores lectores y escritores.

El análisis de la política pública de educación se justifica debido a los complejos cambios en el entorno político, social y económico del país. Con el análisis de política educativa se propone realizar acercamientos más amplios que nos explique mejor que ocurra con la política educativa en México.

Para cumplir los objetivos de esta investigación se elaboró el marco teórico (primer capítulo) con el propósito de analizar las políticas públicas educativas desde una perspectiva más amplia, a fin de comprender su función. Del mismo modo se desprenden los conceptos básicos del enfoque sistémico porque algunos de ellos se identifican con las etapas de las políticas.

En el segundo capítulo se aborda el Plan Nacional de Desarrollo (PND) documento en el cual se fundamenta las políticas educativas, para posteriormente describir su relación y función con el Sistema Educativo Mexicano, igualmente se expone la evolución de las políticas y reformas que se ha llevado a cabo para la modernización educativa.

En el tercer y último capítulo se expone el diseño y operación del Programa Nacional de Lectura como política educativa y en segundo lugar los resultados arrojados por los organismos evaluadores para conocer el lugar que ocupa México en esta competencia, para posteriormente identificar los alcances y limitaciones del programa que se analizo.

## **CAPÍTULO I. TEORÍA DE SISTEMAS (TS) Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

En el presente capítulo, se describe el uso del enfoque sistémico para el análisis de las políticas públicas, pues permite comprender desde una perspectiva más amplia a los problemas que ocurren en las políticas. Por consiguiente se enlistan los conceptos básicos que utiliza este enfoque para explicar cómo funciona un sistema.

En segundo lugar se aborda la Teoría de Sistemas; nombre que se le asigna en el campo de las Ciencias Sociales. La Teoría de Sistemas, a través de su clasificación hace más factible el análisis de la Ciencia Política y la Administración Pública. Es relevante mencionar, que quien llevó a cabo la aplicación de la TS al campo político fue David Easton al considerar a las políticas públicas como sistema político, en el que se generan peticiones para resolver los problemas en un medio determinado.

De acuerdo a esta línea de investigación, en tercer lugar se busca comprender el significado de sistema político. En su concepción más simple, el sistema político, es el organismo encargado de recibir, procesar y generar políticas públicas para la estabilidad del sistema.

Así las políticas públicas, son consideradas como un sistema de acción compuesto por elementos que interactúan entre sí para alcanzar una meta. Para efectos de la misma, ésta tiene que pasar por varias etapas; generalmente se asemejan y examinan cinco etapas, las cuales tienen correlación con los conceptos de la teoría de sistemas.

### **1.1. Enfoque sistémico**

Para lograr comprender la Teoría de Sistemas dentro de la Ciencia Política, es necesario abordar su origen y descripción; por tanto, primeramente se aborda el enfoque de sistemas que facilita la unificación de muchos campos del conocimiento. Debido a su gran flexibilidad, el enfoque sistémico es multidisciplinario, ya que ha sido usado por las ciencias físicas, biológicas y sociales.

Por los importantes avances que tuvo el enfoque sistémico en las áreas antes mencionadas, logra expandirse en la ciencia política. Con este enfoque, la ciencia política se vio favorecida por la introducción de nuevas perspectivas teóricas metodológicas, permitiendo así una mejor interpretación de los problemas que se presentaban en la sociedad.

### **1.1.1. Conceptos básicos del enfoque sistémico**

Para comprender el enfoque sistémico es necesario revisar sus conceptos básicos. Gil (2008:6-9) y Roa (2005:686-693) coinciden en que sólo a través de los conceptos esenciales del enfoque podemos ayudarnos a describir la función que tiene un sistema.

Es difícil determinar con precisión cuáles serían los conceptos claves del enfoque sistémico, ya que algunos autores implican unos u otros, pero en general se consideran conceptos claves:

- Sistema: al respecto existen diversas definiciones sobre este concepto de acuerdo a la ciencia que lo use para otorgar sus explicaciones; una de las primeras definiciones, la otorga Bertalanffy (en Roa, 2005: 174), en el campo de lo Biológico, define al sistema como: "Conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo unitario o complejo". Después se aplica el concepto a otras áreas del conocimiento, de esta manera podemos encontrar otras definiciones:

Sistema es un conjunto de elementos que se estructuran, se relacionan y se conectan con el ambiente ( Kill Geoffrey, 1969).

Sistema se pueden definir como la colección o conjunto de elementos, partes, componentes que tiene una relación, un espacio determinado o límite (Shearer y Murpuhy, 1967).

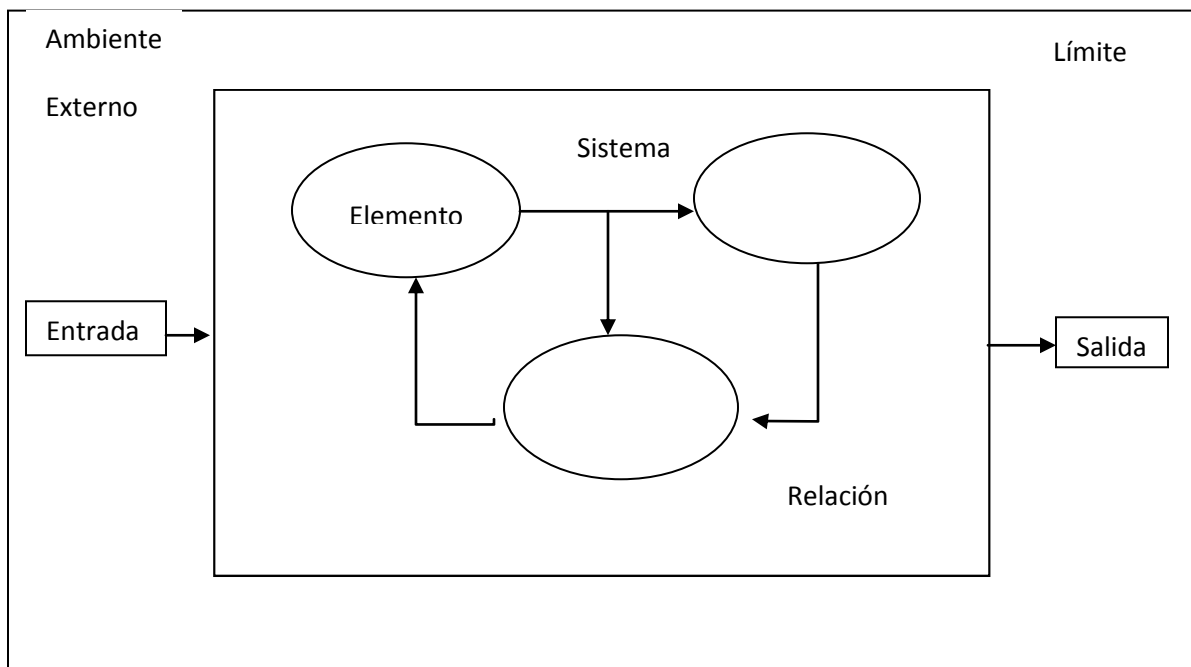
El sistema, puede ser visto desde diferentes aproximaciones, sin embargo, todas ellas coinciden en que un sistema es un conjunto de elementos que interactúan con el medio ambiente para formar un todo.

- Entradas: son insumos del sistema y pueden ser recursos materiales, recursos humanos o información, una entrada puede ser cualquier acontecimiento que altere o modifique al sistema.
- Salidas: son los productos finales o los resultados, éxitos o beneficios.
- Transformación o proceso también llamada “caja negra”: es el proceso de retroalimentación del sistema en donde el comportamiento de un elemento del sistema modifica al otro. Se representa con la caja negra.
- Relación: son las conexiones entre los elementos del sistema para comunicarse o la interacción entre ellas.
- Límite: es la separación que existe entre el sistema y el medio ambiente u otros sistemas más grandes.
- Medio ambiente o contexto: es lo que está fuera de control del sistema. Este concepto permite clasificar a los sistemas en dos categorías: *sistemas abiertos* (un ser humano, un animal, internet, la sociedad o el Estado), los cuales, están en constante intercambio con el medio ambiente, y *sistemas cerrados*, no interactúa con el medio ambiente, está aislado.
- Equifinalidad: es el estado final que puede alcanzar un sistema.
- Retroalimentación: es el proceso mediante el cual la salida o respuesta del sistema provee información nuevamente al receptor o entrada para modificar el comportamiento del sistema. Existe dos tipos de retroalimentación: *la negativa* (proceso estabilizador) y positiva (es la acción que refuerza la dirección del proceso, es decir proceso de crecimiento)
- Control: cuando un sistema puede mantener la identidad y tiene procesos estables en el tiempo dentro del límite.
- Entropía negativa: es el desorden que puede existir en el sistema.
- Homeóstasis: la capacidad de un sistema para mantener el equilibrio, por medio del intercambio con el medio ambiente.



- Jerarquía: es el orden que tiene los sistemas de acuerdo con los valores establecidos: estructura, tiempo, complejidad.
- Sinergia: es la capacidad de los elementos de un sistema para trabajar como con un solo equipo.

**Figura 1. Representación genérica de un sistema**



Fuente: Elaboración basada Mats y Gunnar (citado en Gil, 2008:7)

Los elementos que conforman el enfoque sistémico, expresan cómo funciona un sistema y la influencia que pueden ejercer los acontecimientos que ocurren adentro y fuera del sistema, en diferentes formas sobre la conducta o proceso de transformación del sistema, para lograr alcanzar sus fines y metas propuestas desde un principio.

El enfoque sistémico, se consolidó en 1947 cuando Ludwing Von Bertalanffy, propuso la Teoría General de Sistemas, para el tratamiento de los problemas científicos. La TGS estudia los sistemas como un conjunto de elementos que puede o no interactuar con el medio ambiente, a través de la definición de sistemas cerrados y sistemas abiertos.

## 1.2. Teoría de Sistemas (TS)

La Teoría de Sistemas, es un ramo específico de la Teoría General de Sistemas, que al ser adoptada por las ciencias sociales, sólo se quedó con el nombre de “*teoría de sistemas*”, y se comprende como una estructura que se reproduce y se visualiza a través de un sistema de toma de decisiones, tanto individual como colectiva.

De acuerdo a Van Gigch (1991), para una mejor comprensión del análisis sistémico, la Teoría de Sistemas se puede dividir en dos grandes categorías: *Sistemas duros* y *Sistemas suaves*. En los primeros ubica a las ciencias físicas (química, ingeniería, física) y ciencias de la vida (biología y botánica), considera que estos sistemas tienen una concepción racional, positivista y cuantitativa.

Dentro de los segundos ubica a las ciencias del comportamiento (antropología y ciencia política) y las ciencias sociales (economía y educación). Los sistemas suaves están encaminados a diferentes alternativas, son interpretativos, cualitativos y se utilizan en la administración y en las ciencias sociales.

Esta clasificación es útil, porque podemos identificar a la Ciencia Política y a la Administración Pública como sistema suave que metodológicamente requiere un análisis cualitativo. Esta idea data desde 1960, cuando este tipo de marco teórico-metodológico de la Teoría de Sistemas se empieza a aplicar a la Ciencia Política.

La aplicación de esta teoría en el campo social y político, se puede observar a través del trabajo de David Easton (2001); él considera a las políticas públicas como un sistema político en el cuál se generan peticiones para resolver problemas en un medio ambiente determinado.

A través de la división de la Teoría de Sistemas se pudo identificar que la Ciencia Política es un sistema suave orientado a resolver problemas que permiten dar diferentes alternativas; pero hay que destacar que en cada una de las ciencias (físicas, sociales, de comportamiento, etc.) también existe diferentes tipos de sistemas como: el económico, social, cultural, educativo y político.

A partir del trabajo expuesto por Easton, el sistema que es de interés para la Ciencia Política es el sistema político, ya que éste es el encargado de atender las peticiones y dar solución a los problemas que se presenta en la sociedad y en su contexto.

### **1.3. Concepto de sistema político**

Como para esta línea de investigación es importante interpretar la función del sistema político, es necesario abordar como conciben diferentes autores el concepto de sistema político, porque solo así podremos precisar cual concepto es el más apropiado para la Ciencia Política; y poder entender su relación con otros subsistemas y sistemas del entorno.

Sistema político es un conjunto de interacciones que es abstraído, que es aislado de cualquier otro tipo de interacciones en las cuales las personas pueden estar inmersas (García, 1979).

Sistema político es cualquier modelo persistente de relaciones humanas que implique en una extensión significativa, poder, mando y autoridad (Easton, 1974).

Sistema político es un sistema en el cual las demandas de los ciudadanos se introducen, se procesan y el resultado es una política pública que asegura la estabilidad del sistema (Easton ,2001).

El sistema político, también puede ser considerado como sistema abierto<sup>1</sup>, porque recibe demandas de los ciudadanos para dar solución a los problemas fundamentales como: la salud, seguridad, alumbrado público educación, etc. Igualmente se puede caracterizar como sistema complejo<sup>2</sup>, porque intercambia relaciones con los demás sistemas del ambiente (económico, social, etc.)

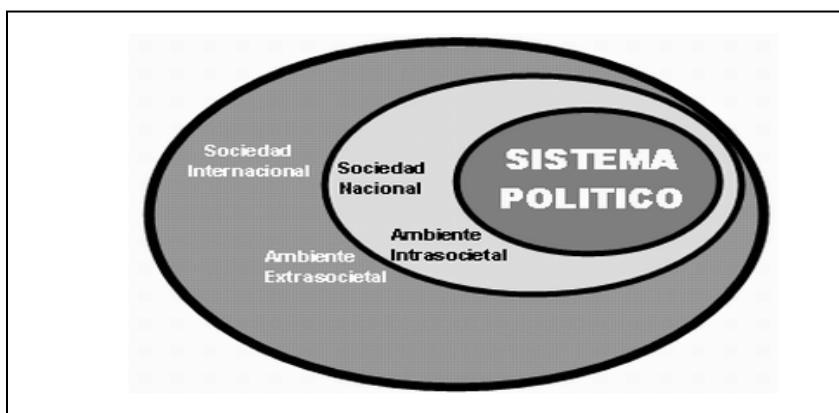
---

<sup>1</sup> Sistema abierto son todos los sistemas vivos que esta en constante intercambio de energía con el medio ambiente y expuesto a que los demás sistemas ejerzan influencia y lo modifiquen.

<sup>2</sup> Sistema complejo es aquel que esta compuesto por conjuntos complejos de interacción entre personas, siendo esta la forma básica del sistema.

La función del sistema político es atender problemas fundamentales de la sociedad, encomendando al gobierno como su componente regulador, la elaboración de políticas y/o programas públicos, para mantener el equilibrio y control del sistema. Así también el sistema político, a través de sus subsistemas trata de dar atención a cada uno de los sectores (económicos, sociales y educativos). Estos sectores procesan y regulan las demandas, para satisfacer las necesidades del sistema y de la sociedad, elaborando políticas y/o programas encaminados a una área en específica.

**Figura 2. Sistema Político**



Fuente: Elaboración propia basada en fuentes electrónicas (López y Vivas, 2008)

En resumen, dentro del sistema político existe un componente regulador que es el gobierno, el cual controla y regula las demandas y apoyos que se generan en el sistema, elaborando políticas públicas. Por tanto, las políticas son consideradas como un sistema de acción agregado de elementos que interactúan entre sí y tiene un comportamiento en el tiempo para lograr una meta.

La definición de Easton de sistema político, es la más adecuada para analizar, a través de la Teoría de Sistemas, a las políticas públicas desde una perspectiva más certera en relación a la resolución de necesidades o demandas sociales para mantener la estabilidad del sistema.

### **1.3. Políticas públicas como subsistemas**

Las políticas públicas, se han estudiado a través de dos enfoques. El primer enfoque, se basa en los actores, controles y beneficios de la política; dentro de éste se encuentra: teoría del grupo, la teoría de élite, el corporativismo y el subgobierno. El segundo enfoque, la estudia a través del análisis del comportamiento de los elementos de un sistema a través de sus fases. Dentro de esta orientación se encuentra a la Teoría de Sistemas, el Funcionalismo Estructural y el Ciclo de Políticas (Theodoulou, 1995).

En esta ocasión, se estudiará a la política pública desde el segundo enfoque, pues dentro de éste, se encuentra la Teoría de Sistemas, la cual ayuda al análisis, función y características de las políticas públicas, dentro del sistema político. Abarcando también el ciclo de las políticas públicas para identificar las fases por la que pasa una política.

Analizar las políticas públicas es una actividad compleja, porque son consideradas como un sistema de acción compuesto por más subsistemas, donde existen muchos actores involucrados que interactúan y retroalimentan al interior y exterior al sistema.

En los estudios que abordan las políticas públicas se encuentran varias definiciones, interesa acercarnos aquellas que parten de un marco teórico de la Teoría de Sistemas.

Easton (2001) dice que la utilidad de analizar la política pública como sistema es analizarla como un agregado de elementos que interactúan y tienen un comportamiento en el tiempo para lograr una meta.

Una política pública es “la respuesta del sistema político administrativo ante un estado de la realidad social juzgado como políticamente inaceptable” (Knopf y Larrue ,2003:23).

A partir de dicha definición, en este trabajo de investigación se entenderá por políticas públicas, a la acción del sistema político, que el gobierno ejecuta, para dar solución a los problemas públicos que alteren o modifique al sistema político en un determinado tiempo y espacio.

“Las políticas públicas analizan y estudian los problemas del ser humano, los individuos y los grupos en sociedad. Su utilidad se desprende de los actos de negociación, transacción y compromiso en donde se trata de llegar al consenso solucionando el conflicto de interés mediante la asignación y uso de recursos públicos” (Domínguez, 2006:25). Es decir, el enfoque de la política pública debe ser la redistribución del ingreso y ofrecer mejores oportunidades a los grupos de la sociedad que se consideren más necesitados y así mantener el equilibrio del sistema

Siguiendo la visión del segundo enfoque, para Aguilar (2000) toda política pública se caracteriza por ser:

- Institucional: la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante.
- Decisoria: la política es un conjunto- secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades
- Conductual: implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una decisión singular.
- Causal: son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social

Las características antes mencionadas, son parte fundamental para poder elaborar una política. La *institucionalidad* es un elemento que debe de tener toda política, puesto que a través de ésta, el gobierno muestra el marco legal sobre el cual se elabora. Debe ser *decisoria*, ya que se presentan varias alternativas dentro

del sistema político, donde se tiene que elegir la que mejor le convenga para poder satisfacer a la mayoría de la sociedad.

También es *conductual*, porque dentro de esta se presentan acciones por parte de la sociedad y del gobierno durante su elaboración. Y es *causal*, ya que existen diversas acciones, que afectan en todo momento al sistema político y a la sociedad en general.

Entonces, se puede decir que el sistema político, le encomienda al gobierno en turno, la regulación de las acciones, objetivos, metas y estrategias de las políticas públicas, que derivan en planes,<sup>3</sup> proyectos<sup>4</sup> y programas<sup>5</sup>, con la finalidad de atender los problemas primordiales que se presentan en el país dentro del sistema social, económico, político y cultural.

Para realizar una política de excelencia:<sup>6</sup> es necesario que corresponda a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Además debe incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera, 2003:10).

En México no se ha desarrollado una política de excelencia, ya que los cursos de acción del gobierno giran en torno a las prioridades de unos cuantos, más no en relación a las necesidades del conjunto de la sociedad, dado que no toman en cuenta la participación social de los individuos que están mas involucrados con la política que se desea implementar.

---

<sup>3</sup> Plan: es la respuesta del gobierno para atender las necesidades del país y del sistema, en un periodo de tiempo establecido. Esta respuesta incluye los objetivos, estrategias, prioridades, y el uso de recursos disponibles para desarrollar su plan.

<sup>4</sup> Proyecto: es un conjunto autónomo de recursos y medidas institucionales diseñadas para lograr una o varias metas y objetivos en un periodo de tiempo determinado

<sup>5</sup> Programa: es un conjunto de proyectos dirigido a una o más metas comunes. En el se tiene que expresar el propósito, meta, actividad, y objetivo que se pretende alcanzar con la implantación del programa.

También, hay que tener en cuenta, que las políticas públicas no deben entenderse solamente como intento del Sistema Político Mexicano, por corregir o reparar los problemas que se presentan en nuestro país. Sino como una intervención creadora y generadora de producir un bien para la satisfacción de la sociedad en equilibrio, pero que en muchas ocasiones falla, por la falta de análisis, identificación del problema, alternativas y tiempo con el que se cuenta para poder diseñar una política pública correspondiente a cierto sistema.

Para un sistema político las políticas públicas pertenecen a un sistema de acción compuesto por varias etapas, por lo que es fundamental analizar y describir la función de cada una de ellas. La división por etapas, tiene correlación con la Teoría de Sistemas, porque pueden identificarse con algunos de los conceptos básicos.

### **1.3.1. Etapas de las políticas públicas**

El ciclo de la política es una herramienta por medio de la cual se puede descomponer analíticamente la política en fases o etapas para estudiarla. Estas etapas, constan de una secuencia lineal, por la que atraviesa todo tipo de política, con la finalidad de hacer más fácil el análisis, debido a que en la realidad cualquier política pública se puede encontrar en varias etapas al mismo tiempo; es decir, la política puede estar de manera simultánea en la etapa del diseño, la implementación y la evaluación (Meza, 2008).

Las fases en las que se puede descomponer el proceso de la política pública varían de autor a autor. Fue Harold D. Laswell a principios de la década de los cincuenta, quien desarrolló primero, el ciclo de las políticas públicas.

De acuerdo con Laswell existe un modelo del proceso de decisión definido en siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Por otro lado, Peter May y Aaron Wildavsky cuando hacen referencia al ciclo de la política la definen en cinco fases: fijación de la



agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación (Aguilar, 1996).

Meny y Tohening (1992) retoman las cinco etapas consideradas por Jones en 1970 y 1980: identificación de un problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación

Por su parte, Canto Chac (2002) considera como principales cinco pasos que sigue un ciclo completo de políticas a: la agenda, análisis, decisión, implementación, evaluación

Generalmente se identifican y aceptan cinco etapas, aunque el número de etapas en las cuales se divide la política puede variar según el autor, ya que unos le agregan o eliminan algunas. En esta investigación las etapas que se consideran como parte de una política son: agenda, análisis, decisión, implementación y evaluación.

Parsons (2007: 113) “expresa que no se puede atribuir mayor valor o importancia a una de las fases de la política dado que cada una proporciona información y conocimientos al analista para que se tome la mejor decisión posible y lograr resolver el problema público”.

A continuación, se detallará la función de cada una de las etapas, y a la vez se explicarán acorde a los conceptos básicos del sistema, con la finalidad de especificar como funciona un sistema político por medio de las etapas de las políticas públicas.

#### **1.4.1.1 Agenda**

En el sistema político, la *agenda* es conocida como *entradas*, ya que en ella se reciben las solicitudes que se formulan a las autoridades para atender algún problema que se presenta en la sociedad. La agenda es la primera etapa por la que pasan las políticas públicas, es decir la entrada de un sistema. En esta etapa se inscriben las peticiones de la población para resolver un problema público que demanda la sociedad.

“La agenda es una selección de asuntos que se consideran que un determinado tipo de autoridad debe de abordar durante un tiempo determinado, se considera importante la discusión para definir cuales son las estrategias que se utilizarán para resolver, para ello es fundamental una adecuada definición del problema. El establecimiento de los temas de la agenda implican relaciones de poder, el hecho de que el interés de unos se vea reflejado en la agenda y el de otros no, depende no solo de la capacidad de argumentación, sino también del distinto peso político de los diversos demandantes” (Canto, 2002:71).

Por lo tanto, el sistema político a través de su componente regulador (el gobierno), tiene el deber de desarrollar y buscar diversas alternativas que den solución a los problemas existentes que demanda la sociedad y que respondan a las necesidades del sistema. Las decisiones, que se adoptan durante el proceso de formación de la agenda, tienen consecuencias importantes, ya que es un proceso muy variable y que depende en muchos casos del contexto donde se desarrolla, y de las decisiones que tome el gobierno.

#### **1.4.1.2. Análisis**

Una vez que se ha establecido la agenda y se han definido los problemas. El sistema político tiene que seguir con la *transformación o proceso* (caja negra), es decir con *el análisis* de la política pública y/o programa.

En esta etapa, es necesario analizar las diversas alternativas que existen para la solución de cada uno de los problemas del sistema político, ya que casi siempre hay más de una manera de resolver asuntos, dado que el análisis de políticas públicas es una metodología que se sigue con la finalidad de buscar soluciones para los problemas por los que esta pasando la sociedad en determinado momento.

Para Aguilar (2000) el análisis de políticas es una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos, que procede exactamente como criterios de eficiencia técnica y económica, aunque aborde problemas públicos complicados, y la multitud de intereses que inhiben cambios radicales.

La función del analista es trabajar sobre los objetivos que se pretende alcanzar y tomar así la mejor alternativa para darle solución al problema, tomando en cuenta tanto el contexto económico, político y cultural para que beneficie a la mayoría de la sociedad. En el análisis se tiene que estudiar la infraestructura de cada estado y municipio donde se desea diseñar una política

Una de las metas del análisis de políticas, es desarrollar mejores instrumentos para resolver y disminuir los problemas del sistema político. Con ello, se pretende que el analista logre alcanzar sus objetivos, estudiando los costos y beneficios que puede utilizar para dicho análisis.

#### **1.4.1.3. Decisión**

También la *decisión*, es todo el *proceso o transformación* que el sistema político lleva a cabo para transformar una necesidad ciudadana en política o programa público. En este proceso el tomador de decisiones tiene que elegir entre las diversas alternativas que se estudiaron durante el análisis, para identificar la que mejor le convenga a la sociedad afectada y que ayude a mantener el equilibrio del sistema.

El tomador de decisiones, tiene que estar consiente del método que desea utilizar para que la mayoría de la población resulte beneficiada, igualmente asume una racionalidad ilimitada en donde tome en consideración el *contexto* en que se desenvuelven tanto las preferencias y obligaciones del decisor, búsqueda de una variedad restringida de alternativas, recurso a un criterio razonable de opciones y por último la selección de una solución satisfactoria (M. Olson, 1998).

En la toma de decisiones, no sólo se analizan las *metas a alcanzar* y recursos, sino también el *contexto* en el que se desarrolla dicha política , con la finalidad de obtener una solución satisfactoria, que beneficie a la mayoría de la población que está presentando determinado problema.

Para tomar una decisión es necesario examinar todas las soluciones posibles antes de establecer la decisión final, es un proceso muy difícil porque existen diversos actores que intervienen en el problema y en la vida social de la demás población así como en el contexto que rodea dicha política. Sin lugar a dudas, existen ciertas cualidades que hacen que los tomadores de decisión sean buenos o malos. Cuatro son las cualidades que tienen mayor importancia a la hora de analizar al tomador de decisiones: experiencia, buen juicio, creatividad y habilidades cuantitativas (Aguilar, 1992).

Dentro del *proceso* del sistema político, también se lleva a cabo *el diseño de políticas públicas*. Existen tres concepciones de la toma de decisiones: *el modelo racionalista, el incrementalista y el mixto*. A partir de estos modelos el decisor se guía para poder formular la política pública y/o programa.

En el primer modelo, sólo existe un decisor, el cual tiene que identificar el problema, para posteriormente pasar a las diversas alternativas que se le presenten y poder escoger la más adecuada para solucionar el problema que se presente en la sociedad o en el propio sistema. (Etzioni, 2000).

Posteriormente Charles E. Lindblom y otros autores esbozaron un modelo menos demandante de toma de decisiones con la estrategia del *incrementalismo*; este modelo es todo lo contrario al racionalista, pues en el se presentan varias alternativas y varios decisores para poder dar solución correcta a la sociedad ya que sólo se preocupa por el problema por el que esta pasando en ese momento

Por último el *enfoque mixto*, incluye elementos de los dos modelos anteriores, este hace una observación general donde no excluye a ningún sitio, pero sin gran detalle. Posteriormente se enfoca únicamente en aquellas áreas que cree que necesitan de un examen a profundidad haciendo así una recolección de información particular, para posteriormente vincularla con la asignación de recursos.(Ibíd , 2000).

Los tres modelos de la toma de decisiones, le son de gran ayuda al sistema político y sirven de guía al decisor, para elaborar políticas o programas eficientes y eficaces para la ciudadanía. Al finalizar, el diseño de la política y/o programas, se pasa a la etapa de implementación. En la ejecución, los actores públicos juegan un papel preponderante puesto que son los encargados de implementar la política y/o programa previamente elaborado.

#### **1.4.1.4. Implementación**

En el sistema político, se ubica a esta fase de las políticas públicas, dentro de los componentes: *relación, límite, y medio ambiente*. Esos elementos tienen una gran influencia en la *implementación* de la política, pues es una secuencia programada de acciones, por parte de diversos actores; que tiene sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de responsabilidad con los objetivos del proceso puede variar.

La implementación, es poner en práctica la decisión que se tomó en la etapa anterior, siempre llegando a un acuerdo entre los decisores y los ejecutores de la política; pues como el sistema político, está constituido básicamente por interacciones entre personas, se dan las relaciones de poder entre los ejecutores de la organización y la intención de los decisores, porque ambos tienen diferentes perspectivas y ambiciones a alcanzar con este proyecto.

[La implementación], es “el cumplimiento, ejecución o puesta en práctica de una decisión política, que se basa en un estatuto o en órdenes ejecutivas determinantes como decisiones de los tribunales, en donde se estipulan objetivos a lograr y la estructura. Por lo tanto la implementación se entiende como una declaración de las preferencias del gobierno; así como una medida por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas”. (Rein y Rabinovitz ,2003:148).

A pesar de que la implementación es sólo práctica, dentro de ésta también surgen problemas, puesto que la política puede estar bien diseñada pero al momento de implementarla, surgen varios obstáculos. En general, existen *factores externos e internos* que influyen en el sistema político y afectan la ejecución. Los *externos* son la infraestructura, el presupuesto; y en los *internos* se desatan muchas oportunidades, expectativas, poderes e intereses en juego, cargos de trabajo, responsabilidades, operación y decisión.

En ocasiones, esos factores están fuera de control del sistema político, pero inmersos dentro de la misma sociedad, lo que puede generar modificaciones durante su ejecución y un desorden en el sistema, logrando en ocasiones el fracaso de la política.

Considerando que en la implementación se presentan varios factores que obstaculizan y entorpecen la ejecución de la política; es primordial mencionar que existen dos enfoques (*top-down* y *bottom-up*) que propone Elmore para hacer más factible el análisis de la implementación.

El *top-down* (de arriba hacia abajo), comienza en la cúspide del proceso de quien decide la política y se desarrolla a lo largo de una secuencia hasta llegar a los ejecutores. En este enfoque, los elaboradores de políticas, tiene el mando en los procesos organizativos y confían en que únicamente así se mantendrá el control del sistema (Elmore, 2003).

En este enfoque se puede ver que existe una clara separación entre el diseño y la decisión de la política, de un lado, y la implementación por otro, ya que al momento de elaborar la política no toman en cuenta a los ejecutores, que son los individuos que están en más cerca y en contacto con los beneficiarios, por lo que los problemas que se puedan presentar en el sistema dentro de la implementación son atribuibles a la falta de coordinación y comunicación entre los actores involucrados durante el proceso.

El segundo enfoque, se denomina *bottom-up* (de abajo hacia arriba), parte del supuesto de que los involucrados con las personas en conflicto son los más adecuados para establecer las posibles soluciones y diseñar la política; confía en el mecanismo de delegación de la autoridad para dispersar el poder y lograr alcanzar la meta establecida por el sistema.

#### **1.4.1.5. Evaluación**

Esta es la última etapa de las políticas públicas, con la que se pretende medir las metas alcanzadas y sugerir modificaciones dentro de la política y/o programa. “La evaluación se utiliza para referirse al acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse o ciertos criterios o valores, explícitos o no” (Briones, 1998:11).

La evaluación se utiliza para criticar o apreciar la importancia de una situación o proceso con ciertas funciones que deberían de cumplirse. Por medio de la evaluación se pueda medir los resultados de un programa, al igual que sus objetivos, calidad, ya sea cuantitativa o cualitativamente, con el fin de retroalimentar al sistema político.

Algunos de los propósitos que se pueden perseguir en una investigación evaluativa son: “el logro de los objetivos, la efectividad del programa, la relación entre insumos del programa, mejorar la calidad del programa, definir la población objetivo, modificar la estructura y el funcionamiento, medir los efectos y consecuencia del mismo” (Ibíd, 1998:19).

Los propósitos arriba mencionados y las especificaciones son necesarios para poder realizar cualquier tipo de evaluación. Existen diferentes evaluaciones que se pueden realizar en diferentes momentos; antes de que culmine el programa, en el momento en que se esta ejecutando o después de que haya terminado el programa y/o política.

Dicho de otra manera, la *evaluación* es la *retroalimentación* del sistema político, pues le permite visualizar los cambios positivos y negativos que tiene la política o programa público de ese momento. La evaluación es una forma de apreciar si los programas implementados por el gobierno, son realmente eficaces, y si dan los resultados que se esperan en beneficio de la sociedad.

La finalidad de la evaluación, es proporcionar al sistema político y a la sociedad información y sugerencias del funcionamiento de los programas, con propósito el de modificar o diseñar nuevas políticas públicas, que ayudan a alcanzar las metas y fines establecidos por el sistema.

Dentro de cada una de las etapas de las políticas públicas podemos ver que existen diversas fases por las que pasa cada proceso y que cuenta con algunos modelos y enfoques que le son de gran ayuda al gobierno para poder guiar su tarea dentro de las políticas públicas y así mantener el *control y homeostasis* del sistema.

En conclusión la Teoría de Sistemas es de gran utilidad para la Ciencia Política y la Administración Pública, pues a través de ella se puede describir la función de las políticas públicas como sistema político, desde una perspectiva más amplia e integral. Con la TS se puede visualizar al sistema político como abierto y complejo, pues se relaciona con sistemas del entorno, en los cuales dentro de su estructura se encuentran otros subsistemas, en donde se involucran grupos de interés, relaciones políticas, organizaciones, entre otras.

Así pues, para el sistema político las políticas públicas pertenecen a un sistema de acción compuesto por varias etapas; las cuales le son de gran ayuda al gobierno para elaborar los programas, pues en ellas se enlista el proceso a seguir, con el fin de mantener la estabilidad del sistema. Además las etapas de las políticas tienen correlación con la TS, porque pueden identificarse con algunos conceptos básicos.



Uno de los sistemas con los que relaciona el sistema político y es de interés para esta investigación, es el Sistema Educativo México, el cual tiene como función atender los problemas del sector educativo y elaborar políticas y programas educativos que den solución a los problemas que demanda la sociedad y mantengan el control del sistema.

Por lo tanto en el siguiente capítulo se abordara los Planes Nacionales de Desarrollo, documento en el cual el sistema político y el gobierno fundamentan las políticas y/o programas públicos de todos los ejes rectores; y se enfatiza en la política educativa y su devenir histórico, ya que en ella se concentra la investigación; también se hace mención de los programas previos al Programa Nacional de Lectura .

## **CAPÍTULO II. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND), POLÍTICAS EDUCATIVAS Y PROGRAMAS PREVIOS AL PROGRAMA NACIONAL DE LECTURA (PNL).**

En el Plan Nacional de Desarrollo se plasman las políticas públicas en general y la política educativa en particular. En este apartado se hace énfasis a los planes nacionales de desarrollo del 2000-2006 y al del 2006- 2012; el primero porque representa el momento histórico de creación PNL y el segundo porque hace alusión a la transformación educativa y menciona el problema de la habilidad lectora y los resultados arrojados por las pruebas Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes(PISA), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación(INEE), y Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares(ENLACE).

Posteriormente se aborda a la política educativa y su relación con el Sistema Educativo Mexicano, ya que éste es el organismo encargado de generar políticas y programas educativos. También se describe la estructura, organización y función interna del SEM, con el propósito de comprender como trabajan las secretarías y subsecretarías de educación, para ejecutar y articular políticas educativas.

También se describe la evolución y elaboración de las políticas y reformas educativas que se han llevado a cabo para la modernización de la educación; y se hace mención de los organismos tendentes a mejorar la calidad de la educación en el país haciendo énfasis en el nivel básico. Finalmente se expone el contexto de los programas previos al PNL desde la visión política.

## **2.1. Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006)**

Recapitulando, todo sistema político, se relaciona e interactúa con otros sistemas para atender las demandas de la sociedad y mantener el equilibrio; por ello, le da facultad a cada uno de los sistemas con los que se relaciona, para que a través de la elaboración de políticas y/o programas que atiendan, den solución en específico al sector de su especialización.

Las políticas educativas, tienen su fundamento y antecedentes en el PND de cada sexenio, pues de ahí se derivan los programas sociales, que el gobierno crea para satisfacer las demandas de la sociedad y atender las necesidades de nuestro país y así lograr la estabilidad del sistema.

A través, del Plan Nacional de Desarrollo los ciudadanos estamos informados de los objetivos, estrategias y prioridades que pretende alcanzar el gobierno para el país. Pues cada presidente lo hace de distinta manera, de acuerdo a las necesidades y problemas que se presentan dentro de la sociedad durante su sexenio en el cual está desempeñado su función como representantes de nuestra nación.

La finalidad y objetivos de los planes nacionales de desarrollo muestran las intenciones directivas que han de guiar las acciones del Sistema Educativa Mexicano. Una mirada retrospectiva a los mismos, permitirá visualizar la importancia política y social de la competencia lectora que aterriza en política educativa con su consecuente programa de acción.

En el PND de Vicente Fox se identifica el rubro de educación como eje fundamental del desarrollo social, cultural, científico, tecnológico, económico y político de la nación. Por tanto, genera iniciativas y programas establecidos para alcanzar una educación con equidad, calidad e innovación con la finalidad de alcanzar una política educativa de excelencia.

Así pues, su Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se dividió en ocho apartados: 1) Introducción, 2) Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, 3) México hacia un despegue acelerado, 4) El Poder Ejecutivo Federal 2001-2006, 5) Área de Desarrollo Social y Humano, 6) Área de crecimiento con calidad, 7) Área de orden y respeto y 8) Compromisos con México

El cuarto y quinto apartado del PND son los que interesan, ya que en ellos se hace mención de una revolución educativa, donde mantiene el propósito de elevar los niveles de lectura en niños, jóvenes, hombres y mujeres que hagan de esa actividad una estrategia de formación útil a lo largo de la vida. “Dicha estrategia se planteó en el marco de un *Programa Hacia un País de Lectores* en el 2005, bajo el argumento político de que la educación es el motor para impulsar el desarrollo del país“ (Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006: 27).

Basados en el PND se elaboraron una serie de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que cubriera de manera detallada en el plan de acción del Ejecutivo federal, los siguientes temas de prioridad nacional: 1) Educación, 2) Energía, 3) Comercio interior y exterior, 4) Desarrollo en las regiones Sur-Sureste, Centro país, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste, así como los programas Puebla-Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur. Es así como el Programa Nacional de Educación (ProNaE), pasa a formar parte de uno de los programas que atenderá en especial el tema de la educación. Bajo esta visión se decide estructurar el ProNaE en tres apartados.

En el primero apartado, se hizo referencia al Punto *de partida, el de llegada y el camino*, donde aborda: a) Las cuatro transiciones de México y la educación, b) El Sistema Educativo Nacional en 2001, c) La Visión a 2025: un Enfoque Educativo para el Siglo XXI y d) cómo saber si avanzamos: evaluación, seguimiento y rendición de cuentas

En el segundo se pretendía emprender una reforma de la gestión del sistema educativo; abordando la definición, componentes, objetivos estratégicos y políticas del sistema, y una visión de la Reforma de la gestión del sistema educativo al 2025.

En el tercer y último apartado, se plateó como objetivo trabajar con subprogramas educativos; para atender las necesidades de cada uno de los niveles y fomentar una educación de calidad, logrando articular los tres niveles de educación básica. Dentro de los principales proyectos y programas de éste apartado se ubica al el Programa Nacional de Lectura.

Para dar inicio al proyecto, el ProNaE a principios del año 2002, a través de las autoridades educativas, llevó a cabo un proceso de evaluación y posteriormente de reestructuración de los proyectos y programas nacionales orientados a la formación de lectores.” Consideró como antecedentes las políticas de lectura en la educación primaria y con el objeto de establecer esfuerzos para mejorar la lectura en el área de español, la Secretaria de Educación Pública (SEP) puso en marcha en marzo del mismo año el PNL para la educación básica. El propósito fundamental del programa fue la formación de lectores y escritores autónomos en las escuelas de educación básica del país” (Hernández, 2008:20).

Con esto se puede visualizar que el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación 2000-2006, unieron esfuerzos para superar las desigualdades sociales entre los mexicanos, y lograr que todos tengan las mismas oportunidades de integración al sistema al desarrollo social.

## **2.2. Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012)**

Posteriormente, con la administración de Felipe Calderón 2006-2012, el PND establece como premisa básica la búsqueda del desarrollo sustentable para el país. El PND se estructura en cinco ejes rectores: 1) Estado de Derecho y Seguridad, 2) Economía Competitiva y Generadora de Empleos, 3) Igualdad de Oportunidades, 4) Sustentabilidad Ambiental y Democracia Efectiva y 5) Política Exterior Responsable. Para esta investigación, se considera relevante el tercer eje rector, ya que presenta información de la situación que guarda el país con respecto a lo educativo.

El eje rector de Igualdad de Oportunidades, tiene como objetivo principal garantizar el acceso a los servicios básicos para que todos los mexicanos tengan una vida digna, es decir que puedan tener acceso al agua, alimentación, salud y educación.

Como una de sus prioridades del tercer eje rector; es la educación, en uno de sus apartados hace alusión a la transformación educativa, donde se acepta que pese al trabajo que se ha hecho por la cobertura a la educación primaria, aún persiste el rezago<sup>6</sup>. Otro punto importante que también se menciona es; el problema de la habilidad lectora y los resultados arrojados por las pruebas Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, y Evaluación Nacional de Logro Académico de Centros Escolares.

A pesar de que en el gobierno de Calderón se hace énfasis en los puntos de la transformación educativa, no se crean nuevos proyectos enfocados a la competencia lectora; únicamente se da la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) y otros programas más, para darle continuidad a la política educativa nacional.

Con la intención, de garantizar que los ciudadanos tenga acceso a la educación de calidad; <sup>7</sup>el gobierno de Calderón decide apoyarse en el Programa Sectorial de Educación (PSE, 2006-2012), el cual tiene como objetivo expresado lograr: la igualdad de oportunidades, contribuir a la consolidación de una economía competitiva y generadora de empleos, y contribuir a lograr un país seguro, limpio, justo y ordenado.

---

<sup>6</sup> El rezago es un concepto que refiere a una condición de atraso. En el terreno de la educación alude a una desigualdad social, en donde algunos sectores todavía no han tenido acceso al sistema educativo: no saben leer ni escribir ni nunca han asistido a la escuela.

<sup>7</sup> La educación de calidad es cuando el sistema sabe responder eficientemente a las necesidades de los individuos y las necesidades colectivas que tienen la escuelas .Una educación de calidad debe fomentar la solidaridad, el sentido de justicia la tolerancia, el respeto por los demás a hábitos de mejoramiento y superación personal.

Con lo expresado hasta ahora, se puede observar una continuidad de la política educativa en los planes de desarrollo presentados, todo ello con la fin de mantener el “*control y equilibrio*” del sistema para alcanzar sus metas establecidas. Sin embargo no hay que dejar desapercibido que por tratar de mantener el equilibrio del sistema, en ocasiones se puede olvidar el desarrollo del país lo que genera; falta de compromiso e interés político en los programas (Castillo, 2008).

### **2.3. Política Educativa**

Toda política pública es el resultado de un sistema político para corregir las fallas o problemas que se presentan en nuestro país y darle así solución a los problemas que se presentan en la sociedad. El nombre de la política puede variar o cambiar dependiendo el subsistema que la elabore o ejecute. En el Sistema Educativo Mexicano, se les conoce a todas las políticas y programas como “política pública educativa” o “política educativa”; de aquí en adelante adoptaremos el segundo término.

El Sistema Educativo Mexicano está conformado por elementos e interacciones de los individuos que lo conforman, para que el sistema educativo alcance sus objetivos, desempeña funciones, acciones, actividades y operaciones específicas integradas a un proceso de transformación. Una de las funciones del SEM, es recibir las demandas de la educación, las cuales procesan dando como resultado *políticas educativas*. Estas políticas también tienen que pasar por las etapas mencionadas en el primer capítulo hasta llegar a la elaboración del diseño, posteriormente su implementación y evaluación.

No es objetivo de nuestra investigación estudiar al SEM a profundidad, pero como éste tiene la función de elaborar las *políticas educativas*, es necesario conocer la jerarquía del sistema, para saber el orden que tiene de acuerdo a su estructura, organización y función interna, con la finalidad de comprender como se genera una política educativa.

El artículo 10 de la Ley General de Educación (LGE), dice que los sectores que componen el SEM son:

- Los educando y los educadores.
- Las autoridades educativas.
- Los planes, programas, métodos y materiales educativos.
- Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados.
- Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.
- Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía

La estructura del SEM tiene la siguiente organización:



**Cuadro 1. Estructura del Sistema Educativo Mexicano**

Nivel educativo o subsistema	Nivel escolar	Modalidad de servicio
Educación básica	Preescolar	General
		Indígena
		Comunitaria
	Primaria	General
		Indígena
		Comunitaria
	Secundaria	General
		Telesecundaria
		Técnica
Para trabajadores		
Comunitaria		
Educación media superior	Profesional técnico	
	Bachillerato	General
		Tecnológico
Educación superior	Técnico superior	
	Licenciatura	Educación normal
		Universitaria y tecnológica
	Posgrado	Especialidad
		Maestría
Doctorado		

Fuente. Robles, *et al*, 2006

La Educación Básica, está conformada por tres niveles escolares:

- *Nivel preescolar:* se imparte generalmente en 3 años. El primero y segundo atiende a niños de 3 a 4 años; el tercero, a los niños de 5 años. Para el Estado Mexicano, este nivel es obligatorio a partir de la reforma al artículo 3° Constitucional del 2002.
- *Nivel primaria:* es obligatoria y se imparte a niños de 6 hasta 14 años de edad; la duración de los estudios es de seis años es previa e indispensable para cursar la primaria.
- *Nivel secundaria:* es obligatoria desde 1993. Se proporciona en tres años a la población de 12 a 16 años de edad.

Con respecto a la Educación Media Superior: la entrada exige la presentación de un examen de admisión. Las escuelas siguen un plan de estudios de dos o tres años. Este nivel es propedéutico, necesario para iniciar estudios medios profesionales o superiores.

La Educación Superior: comprende técnico superior, licenciatura y posgrado: los estudios de licenciatura tienen una duración de cuatro o cinco años, organizados en periodos semestrales. El posgrado integra diferentes grados de especialización (Robles, 2006:24).

El sistema político, en procesos de interrelación con el Sistema Educativo Mexicano le otorga facultades para que elabore la política educativa propia al sistema que lo mantiene; por medio del gobierno federal el sistema político acciona la estructura y organización del SEM, y por conducto de la Secretaría de Educación Pública; le atribuye autoridad normativa, técnica y pedagógica para el funcionamiento de la educación básica, media superior y superior.

Las funciones del SEM, desde lo administrativo se dirigen mediante subsistemas, lo que se conoce como Subsecretarías: Subsecretaría de Educación Básica (SEB), Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), y Subsecretaría de Educación Superior (SES). Además, cada Estado de la república ostenta tener su propia Secretaría de Educación; para el control y mantenimiento de escuelas, bibliotecas, museos, centros de cultura y contenidos educativos.

Desde la visión de Teoría de Sistemas, aquí se ubica la jerarquía, que forma parte de los conceptos básicos que utiliza todo sistema para su función. Por medio de la jerarquía se establece la estructura y organización que el Sistema Educativo Mexicano realiza para coordinar su función y también dentro de él se sigue identificando sistemas y subsistemas a nivel educativo.

Anteriormente, se mencionó la autoridad normativa técnica-pedagógica que tiene la Secretaría de Educación Pública, para el funcionamiento de los niveles jerárquicos que componen al SEM. Pero también existen otras funciones que le corresponden de manera exclusiva a la SEP, como las que se expresan en el

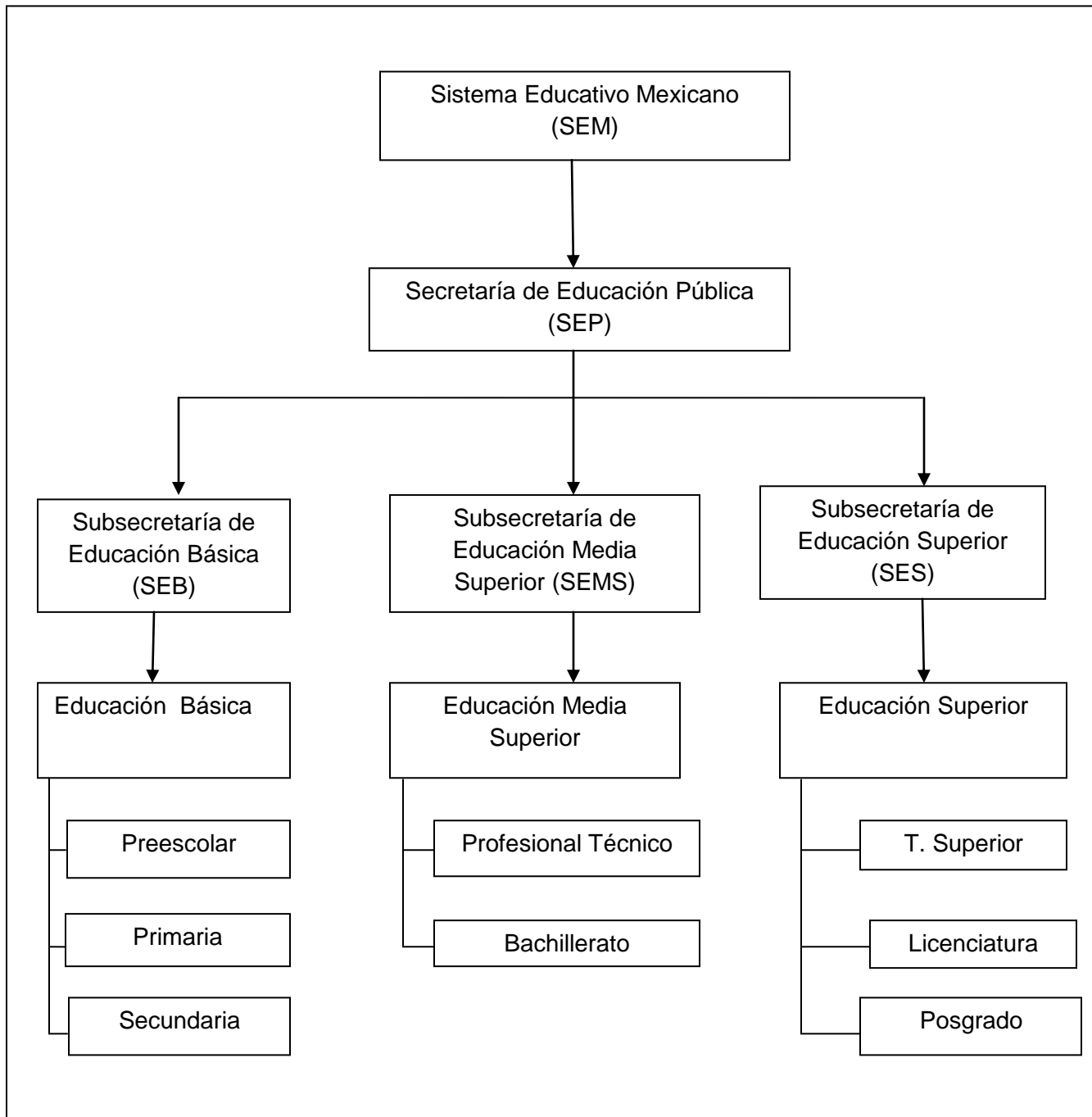
documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura:

- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal, a cuyo efecto se considera la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.
- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la república.
- Elaborar y mantener actualizados a los libros de textos gratuitos.
- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y secundaria.
- Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional.
- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales quieren realizar. (Unesco, 2006:8).

El sistema político y el sistema educativo, a través de sus subsistemas se coordinan para plantear la agenda, el análisis y diseño de las políticas educativas más adecuadas que deben implementarse, para atender los problemas del sector educativo de acuerdo al nivel educativo que se trate.

Enseguida se presenta un organigrama para comprender la relación y función del sistema educativo con las secretarías y subsecretarías para coordinar y elaborar las políticas educativas del país.

**Figura 3. Organigrama del Sistema Educativo Mexicano**



Fuente. Elaboración propia basada en Robles, *et al*, 2006.

Elaborar políticas públicas educativas implica en primera instancia clarificar este término desde visiones integrales que explican el concepto desde la idea de sistemas:

Para Gómez la “política educativa surge como un aspecto de política general que realiza el Estado en una época y lugar determinados” (citado en Sánchez, 1998:26).

Larroyo (citado en Sánchez, 1998:26) menciona que es un conjunto de normas obligatorias por obra de los cuales se establece una base jurídica, para llevar a cabo las tareas de la educación.

Entonces se puede decir que la política educativa, es un proceso político-social y burocrático, que deviene de un sistema político, que retroalimenta al sistema educativo y que a su vez se ve influenciada por el medio ambiente o contexto que la determina.

A lo largo del tiempo, han existido un gran número de políticas educativas, con el propósito de mantener el equilibrio del sistema educativo con los demás sistemas con los cuales se relaciona. Razón por la cual, es importante conocer el desarrollo de la política educativa en México porque permite visualizar las transformaciones políticas educativas que se generan en cada sexenio con el fin de responder, con ciertos proyectos y programas, a contextos o ambientes coyunturales del país.

### **2.3.1. Devenir histórico de las políticas educativas**

La historia muestra que todo sistema educativo, requiere de políticas que direccionen su quehacer. En México, las políticas educativas cobran forma a medida que la educación se institucionaliza, con la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 como parte de la Administración Pública Central. Es entonces, con programas federales como se identifica y caracteriza la política

educativa, así se habla de la política educativa de José Vasconcelos, la política educativa cardenista (1934-1940) y después la de Ávila Camacho (1940-1946).

José Vasconcelos como primer titular de la SEP generó una política educativa integral que atendiera el desarrollo de todas las capacidades de la persona y desarrolla programas para poner la lectura al alcance de todos. Su política requería mucha inversión (Garrido, 2011). Al no tener el recurso del sistema administrativo, los sistemas se desarmonizan; se buscan entonces, otras políticas que respondan, no a las necesidades de la población, sino a las necesidades de funcionamiento del sistema económico y político.

En el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), Jaime Torres Bodet diseña el primer plan nacional de educación, llamado Plan de Once Años. El cual se extendió hasta el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970). El interés político en esos años estuvo encaminado al desarrollo de una política de modernización de la educación y lograr de esta manera armonizar con los otros sistemas nacionales e internacionales.

La política educativa de Luis Echeverría (1970-1976) se basó, principalmente, en la creación de nuevas instituciones del Nivel Medio Superior y Superior. Crea el Comité para el Desarrollo de la Industria Editorial y Comercio del Libro (CODIECLI).

Con José López Portillo (1976-1982) surge la Planeación Institucional como política educativa. Se realizó un estudio diagnóstico para implantar el Plan Nacional de Educación; aunque este no se concretó se llevaron a cabo Programas y Metas del sector educativo. Favoreció la descentralización y planeación. Su importancia es que sentó el precedente para seguir presentando Planes y Programas Nacionales en educación. Así también, el 12 de Noviembre de 1978 instituyó el día Nacional del Libro y un año después creó la Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas de la Secretaría de Educación Pública.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) planteó como una “revolución educativa” para elevar la calidad a partir de la formación integral de docentes, racionalizar los recursos y ampliar el servicio educativo a zonas y grupos

desfavorecidos. Otras de sus aportaciones del gobierno de la Madrid, fueron la creación de diversos organismos: como la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. También se iniciaron los primeros proyectos de políticas educativas de habilidad lectora; el primero proyecto, se dio a conocer en 1984-1985 con la Implantación de la Propuesta para el Aprendizaje de la Lengua Escrita (IPALE). El segundo surge un año después con el nombre Rincones de Lectura (RILEC).

Salinas de Gortari (1988-1994) traza la modernización del país como fundamento de la planeación educativa; para ello se realizaron reformas al artículo 3º constitucional, donde la educación secundaria pasa a formar parte de la educación básica obligatoria; y se crea la Ley General de Educación y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA). De igual manera propone el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) e inicia el Programa de Apoyo al Rezago Escolar (PARE) para atender a Estados con mayor pobreza.

Esta política dio origen a la descentralización de la educación básica (1992), llamada también federalización que incluye la revisión curricular y la producción de libros de texto, actualización de maestros y la participación social en la educación. Otro cambio significativo está en relación a la introducción de criterios de evaluación externa para la asignación de recursos, además de impulsar una nueva gestión de las escuelas.

Por consiguiente en mayo de 1992, se empieza a estructurar la Reorganización del SEM; convocando a las autoridades federales, los gobiernos de los 31 Estados de la república y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), para la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (Ramírez, 2005).

Las partes firmantes se comprometieron a reorganizar el sistema escolar, trazando el federalismo, esto significó la transferencia de control de los servicios federales de educación básica al ámbito estatal, es decir se descentralizó la administración. Estos criterios normarán una reforma integral de los contenidos y

materiales educativos que habrá de traducirse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994.

La propuesta entra en vigor en dos fases: la primera en el ciclo escolar 1993-1994 y la segunda en el ciclo escolar 1994–1995(ANMEB, 1992). Esta reforma destacan tres principios: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales de la educación, y la revaloración de la función magisterial.

Con el ANMEB, se pretendía modificar los planes y programas de estudios de los ciclos que correspondían a la educación básica, que ya tenían más de veinte años de haber entrado en vigor y ninguno de ellos estaba enfocado totalmente a la lectura. Uno de los retos a enfrentar dentro de las tres líneas estratégicas fue: el desarrollo de las competencias básicas, particularmente las del manejo funcional del español y las matemáticas. En el caso de la materia de español, establece como meta fundamental el desarrollo de las competencias comunicativas, entendidas como la capacidad de la lectura (Ibarrola, 1995 y Pescador, 1997).

Con esta reforma, el sistema educativo decide poner mayor énfasis a la habilidad lectora en México, permitiendo así llevar a cabo las tareas de coordinación, investigación y planeación tendientes a ofrecer mejores alternativas educativas a la población en general.

Para dar continuidad al ANMEB, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) a través del Programa de Desarrollo Educativo dicta las políticas educativas centradas nuevamente en la educación básica, la educación para adultos y la educación media superior y superior, así como lo relativo su financiamiento. Se realizó una reforma curricular en primaria y libros de texto gratuitos. Se fomentó la participación del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Y en 1995 crea el “Programa Nacional para la Lectura y la Escritura” (PRONALEES), para darle seguimiento al cuidado de la habilidad lectora (Ramírez, 2005).



En el gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006), la política educativa se reflejó en el Programa Nacional de Educación (ProNaE), sus ejes básicos fueron la equidad, una mejor calidad y la reforma a la gestión institucional. Se constituyó a la educación como eje fundamental del desarrollo social, cultural científico, económico y político del país. Por lo que se mantuvo el propósito de elevar los niveles de competencia lectora, y en el 2002 se crea el Programa Nacional de Lectura, como política educativa federal.

Por otra parte, en el 2002 las autoridades federales deciden reformar al Artículo tercero constitucional, estableciendo como obligación del Estado, proporcionar educación preescolar a partir del año 2005 a los niños de cinco años, (Unesco, 2006).

Posteriormente la SEP puso en marcha un programa de renovación curricular y pedagógica. “La primera acción de ese programa renovador se dio en el año 2004 con la Reforma de Educación Preescolar (REP). Dos años después se publicó y se estableció la Reforma de la Educación Secundaria (RIES), estos cambios curriculares centran su atención en la adopción de un modelo educativo basado en competencias que responda a las necesidades de desarrollo de México” ( Abc de la Rieb, 2002:6)

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), durante su gobierno dio continuidad a la política educativa nacional planteada por el gobierno anterior. Y en 2009, toca el turno a la renovación del currículo de Primaria, la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), con la que se culmina el proyecto de articulación curricular, impulsado desde la reforma de preescolar en 2004 y de secundaria 2006, orientada a “elevar la calidad de la educación y que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional” (Programa Sectorial de Educación, 2007:11).

Las reformas REP, RIES, RIEB, a nivel básico, son uno de los desafíos del Sistema Educativo para alcanzar la universalización de competencias cognitivas, con la finalidad de conseguir elevar la calidad y equidad educativa en México.

En resumen en relación con las políticas educativas, se han llevado a cabo varias reformas, y se han creado organismos educativos tendentes a mejorar la calidad de la educación. Desde que se decretó como obligatoria la educación básica, el SEM ha puesto mayor énfasis en la elaboración de políticas educativas a nivel básico. Por tanto, en el siguiente apartado se hará énfasis en ése nivel y en los elementos que lo conforman con el propósito de conocer su función interna.

### **2.3.2. Políticas educativas en el nivel básico**

La educación básica en sus tres niveles jerárquicos, tiene las adaptaciones requeridas para responder a las necesidades del SEM. Por lo tanto la administración, a través de la Subsecretaría de Educación Básica desarrolla un trabajo educativo destinado a impulsar la transformación y la calidad educativa a nivel básico en todo el país.

Un actor fundamental en la elaboración de políticas educativas de educación básica es el gobierno federal, el cual juega un papel central en la prestación del servicio educativo. Además involucra a lo largo del tiempo un múltiple proceso burocrático y social, que puede entenderse mejor como el “proceso o transformación” por el que tienen que pasar toda política educativa antes de llegar a la etapa de la implementación.

De modo que en “el caso específico de la educación, las atribuciones transferidas por el gobierno federal a los gobiernos estatales se sitúan exclusivamente en función a lo administrativo, y a la SEP se le reserva la función normativo decisional” (Ramírez, 2005:114).

Aquí resalta, cada una de las funciones que tiene tanto el gobierno federal como la Secretaría de Educación Pública, en la formación de políticas educativas, ya que, el gobierno es el responsable de la distribución de los recursos financieros, la observación y evaluación de los programas que elabora la SEP. Mientras que esta última, se dedica elaborar programas y a ejecutarlos siguiendo ciertas normas, contando por supuesto con la revisión y aprobación del gobierno, para que la política sea implementada en el sector educativo.

Desde la Teoría de Sistemas, no se debe olvidar que en los tres niveles jerárquicos de la educación básica, dentro de la política puedan ocurrir cambios y modificaciones con relación al medio ambiente, los cuales pueden estar fuera de control del Sistema Educativo Mexicano y afectar a las evaluaciones que se realizan para medir el logro de las políticas y/o programas educativos.

Lo que puede originar cambios o modificaciones en el SEM, son aquellos acontecimientos o elementos que ocurren en el medio ambiente; *intrasocial o dentro del sistema* (la administración, interacción entre las personas, lucha de poder, estructura y organización), y el *extrasocial o fuera del sistema* (factores económicos, políticos y sociales).

Como los actores y su interacción con los demás individuos, son uno de los elementos que pueden generar modificaciones en el interior del SEM y sus evaluaciones; es necesario enlistar cuales son los elementos que conforman la educación básica

Según Schmelkes (2002:185-189) los elementos que conforman la educación básica que son:

- El maestro: es el elemento central en la educación ya que el se encarga de la enseñanza aprendizaje de los educandos, por tanto, es necesario elevar la calidad de los maestros mediante la capacitación y actualización en el manejo de los planes y programas educativos.
- El currículo: son los contenidos escolares. En México se han dado cambios en cuanto a planes y programas de estudio en la educación básica,
- El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: Es una asociación conformado por profesores(as), investigadores, de diferentes estados, que representa a todos los maestros(as) que brindan servicio a las escuelas públicas del Estado.
- Otros elementos constitutivos son: el control jerárquico y la comunicación existente en la organización; representado por el director de la escuela y el supervisor de zona. El supervisor, es el que realiza todo el trámite

administrativo de las escuelas, y es el vínculo entre la escuela y el sistema educativo.

La aportación de Schmelkes permitió identificar a los actores y la organización que se tienen en el medio intrasocial del subsistema del nivel básico, perteneciente al SEM. Esto permitió tener un panorama más amplio de lo que se realiza en el sistema y el poder que pueden ejercer estos elementos sobre el programa.

Por otra parte también se mencionó que el medio extrasocial es un factor que igualmente puede originar cambios en el Sistema Educativo Mexicano y a la vez influenciar en las políticas y/o programas educativos. Por esto, es necesario exponer los elementos que componen al medio extrasocial.

Los elementos extrasociales son: el contexto donde se desarrolla la política, los recursos financieros, la infraestructura de cada uno de los estados y escuelas, los grupos de interés organizados, la inclinación política de la jurisdicción, el poder normativo y remunerativo por parte de las autoridades. Estos elementos pueden afectar el desempeño de las organizaciones.

Los elementos arriba mencionados, son factores claves durante el diseño y la ejecución de las políticas educativas del nivel básico, por lo tanto el SEM tiene que estar informado de lo que pueda afectarlas, ya que estos elementos juegan un papel importante para las políticas.

Así pues, el entorno intrasocial y extrasocial tiene gran influencia en el desarrollo del Programa Nacional de Lectura, pues para que se alcance los objetivos es necesario que exista una buena comunicación e información sobre el programa entre supervisores, directivos y profesores así como dar capacitación y asesoría a los profesores encargados de la implementación, que haya una buena relación con el SNTE; por otro lado, se tiene que contar recursos financieros, para dotar de infraestructura y dar mantenimiento a las escuelas, etc.

Considerando que el Programa Nacional de Lectura es objeto de estudio de esta investigación, es forzoso conocer los programas antecedentes a él y la función de los mismos para más adelante aterrizar únicamente en el PNL.

## **2.4. Programas previos al PNL**

Los primeros proyectos enfocados a la habilidad lectora (IPALE Y RILEC) surgen en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado y son continuados por el gobierno salinistas. Zedillo decide continuar con la misma política educativa mantiene RILEC y abre Programa Nacional para el Fortalecimiento de la lectura y Escritura en la educación Básica (PRONALEES) como complemento del primero; motivo por el cual a continuación se revisara el contexto del nacimiento de estos programas previos al Programa Nacional de Lectura .

### **2.4.1. Implantación para el Aprendizaje de la Lengua Escrita (IPALE)**

Aunque en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982- 1988) no se hizo énfasis exactamente en las políticas de habilidad lectora, en su Plan Nacional de Desarrollo se plantea la descentralización educativa en la educación básica como una de sus políticas de mayor alcance durante su período. Esta política educativa que propuso en su PND trajo como consecuencia que dentro del sistema se diera la actualización de los planes y programas en relación con los avances del conocimiento en general, ya que se tienen la necesidad de que los contenidos y los métodos educativos correspondan cada vez más a las necesidades del país (el sistema).

Así mismo el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, inició en septiembre de 1978, una revisión de los planes y programas de libros de texto que se utilizaban en la escuela primaria, con el fin de modificarlos e innovarlos. Esto se hizo a partir de 1980 y con ello se comenzó a difundir en algunos lugares un proyecto más amplio de la competencia lectora.

Este acontecimiento incitó a que el gobierno federal a través de la SEP encaminara lineamientos y programas de educación básica, enfocados a desarrollar hábitos de lectura. Apoyada en diversas investigaciones y en los resultados que durante años se observaron en los grupos integrados con la aplicación del IPALE, la SEP decidió implantar la propuesta en grupos regulares de primer grado. El proyecto fue iniciado por la Dirección General de Educación

Especial (DGDEE) en el ciclo escolar 1984-1985 con la participación de 430 grupos de primer grado.

Los elevados resultados de promoción de la lengua escrita determinaron que el programa se extendiera también al segundo grado. Este proyecto continuó posteriormente con la incorporación de trabajo de matemáticas llamado Propuesta para el Aprendizaje de la Lengua Escrita y Matemáticas (PALEM). En el primer período escolar 1986-1987 el proyecto fue compartido por las Direcciones Generales de Educación Especial y Educación Primaria. En 1988 las actividades del Proyecto IPALE se desarrollaban ya en 30 entidades federativas, con más de 20 mil grupos y más de 500 mil alumnos<sup>8</sup> (Gómez, 2002:1).

Es importante mencionar, que a pesar de que el IPALE y PALEM, fueron importantes proyectos en la educación básica, tuvieron que pasar a formar parte del pasado; pues como el sistema político mexicano, está en constante competencia e interrelación con los sistemas de otros países, la creación de nuevos proyectos y programas surge como una necesidad para mantener la estabilidad de su propio sistema con el fin de poder enfrentar los retos establecidos. De este modo surge en 1986 el nuevo proyecto llamado RILEC para el fomento de la lectura en las escuelas primarias, a partir de una colección de libros específicamente seleccionados para desarrollar habilidades lectoras.

---

<sup>8</sup> Existe muy poca bibliografía y documentación del IPALE, siendo La Antología del Centro de Maestros de Texcoco "Curso Taller Pronalees, Enseñanza y Aprendizaje del Español", la principal fuente de consulta para este informe.

### **2.4.2. Rincones de Lectura (RILEC)**

“RILEC nace cuando la Dirección General de Publicaciones y Medios a través de la Coordinación de Medios para niños, instrumentó un proyecto piloto denominado Proyecto Estratégico 03. Su objetivo era generar en las escuelas, prácticas de lectura que apoyaran las tareas de los maestros en la enseñanza del Español” (Rojas, 2007:30).

Los receptores de RILEC fueron los niños y en segundo lugar los maestros/as que atendían las primarias, cabe aclarar que la mayoría de los destinatarios de esa década no tenían acceso a los libros ni a otro tipo de material escrito.

Rojas (2007) expresa que la función y propósitos del programa de los Rincones de Lectura fueron:

- La creación de materiales, espacios y situaciones que permitan a los niños y adultos entrar en contacto con libros y otros impresos, los cuales pueden elegir según sus intereses e inclinaciones.
- Contar con libros para todos los gustos, edades, intereses y herencias culturales.
- Capacitación a los maestros y hacer de su conocimiento la función de los Libros del Rincón, y así darles el uso adecuado dentro de un salón sabiéndolos aprovechar para lograr los objetivos del RILEC.

Para que el programa pudiera crear y contar con sus propios materiales, se estableció la Coordinación General de Proyectos Especiales, la cual tendría a su cargo la Unidad de Publicaciones Educativas (UPE). La UPE era la encargada de reunir libros ya publicados en otras editoriales, anexando también aquellos de producción propia, igualmente tenía la función de diseñar, imprimir, y armar los libros para posteriormente ponerlos a disposición de los Estados, mediante la Coordinación Estatal de RILEC.

“Los libros se entregaron en cajas y de forma gratuita en todas las primarias públicas del país, en las Normales de los Centros de Maestros, en la Red Nacional de Bibliotecas, en un creciente número de escuelas preescolares, secundarias y unidades de educación especial, en muchos albergues del Instituto Nacional Indigenista y Centros comunitarios del Consejo Nacional de fomento educativo (CONAFE), en las salas de consulta del Consejo Nacional para la cultura y las artes (CONACULTA), en los libros clubes de la ciudad de México y en multitud de iniciativas particulares a favor de la afición a la lectura” (Rojas, 2007:31-32).

Con el programa se pretendía que la lectura y expresión oral se fomentara en los alumnos de primero a sexto grado de primaria. También tenía el propósito de facilitar libros a los maestros para promover su actualización. El interés fundamental de los RILEC era motivar en el niño el gusto por la lectura y enriquecer a través de ella sus habilidades de expresión oral y escrita, así como el desarrollo de sus capacidades de interpretación, síntesis y reflexión.

Durante diez años los RILEC contribuyeron a que los alumnos de educación primaria establecieran una relación diferente con los libros, de modo que no sólo vieran en ellos un instrumento escolar, sino que consideraran las múltiples posibilidades de la lectura. Las colecciones de libros que se enviaron a las escuelas primarias del país comprendieron una gran diversidad de títulos para abarcar los distintos propósitos de lectura de alumnos y maestros. Se capacitaron a equipos técnicos y maestros frente a los grupos para promover un trabajo con la lectura acorde con el enfoque comunicativo y funcional para la enseñanza del español.

Aunque el sistema educativo creó al IPALE y RILEC, en el gobierno de Salinas se decide modificar un poco la política educativa, lo que lleva a que en este periodo se de el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la reorganización del SEM; y con ello también la modificación de los contenidos y programas educativos, particularmente en las áreas de español y matemáticas.



### **2.4.3. Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Lectura y la Escritura en la Educación Básica (PRONALEES)**

Ernesto Zedillo, decide darle continuidad tanto a la política educativa como al ANMEB, y a la vez responder a las necesidades del sistema con la elaboración de un nuevo programa. Por consiguiente en Enero de 1995 surge el PRONALEES, como un proyecto innovador para el buen funcionamiento del sistema político y educativo; cuyo objetivo fue incentivar la capacidad de escritura y comprensión oral y escrita.

Para coordinar el PRONALEES, el sistema educativo asigna la profesora Margarita Gómez Palacio, una distinguida estudiosa de la lectura. La especialista reunió a un pequeño grupo de expertos, para trabajar en la elaboración del programa, con el fin de generar en los niños el interés autónomo por la lectura; sin comprometer al SEM a un cambio del método tradicional y adquiriendo características del programa RILEC el cual se seguía aplicando en las escuela.

La tarea de los expertos consistió en desarrollar un programa para enseñar el lenguaje, que incluía los resultados de por lo menos 25 años de investigación sobre la educación, escritura de libros gratuitos, incluyendo guías para los maestros y creando una red nacional de asesores en programas para maestros, para mejorar la calidad de las prácticas educativas.

El PRONALEES tuvo como misión revisar los programas, elaborar los materiales para maestros y alumnos, capacitar y apoyar a los maestros a través de asesorías y finalmente apoyar en un futuro la carrera magisterial, todo en el área de español. Este programa desarrollado por la SEP se basó en la convicción de que la deficiencia en la capacidad de escritura y comprensión oral y escrita, así como el mínimo desarrollo de hábitos de lectura y expresión son el factor primario que afecta la calidad de la educación, ya que limitan las posibilidades de aprendizaje en todas las áreas de estudio y en las actividades de la vida diaria.

Para la eficiencia del programa se requirió de una serie de interrelaciones sistémicas que permitiera una coordinada operación, tal y como lo describe Gómez Palacios:

“Para 1999 PRONALEES alcanzó la formación y fortalecimiento de la estructura del programa, con una oficina central en Cd, de México y un coordinador en cada Estado. Además contó con una red de asesores entrenados que reportaban al coordinador del Estado para programar y facilitar cursos, consultas, seminarios, y talleres para maestros. Esto también facilitó la revisión del programa de español y la elaboración de nuevos programas para la primaria cubriendo lenguaje oral, lectura, escritura y la creación de libros de texto gratuitos que se ajustaran a los requisitos del programa. También logró la distribución de su libro de lectura, actividades y recortables, se repartieron 3, 500,000 ejemplares en todo el País”(Gallego, 1995:5).

Según Gómez, PRONALEES partió del modelo de organización de los contenidos de la asignatura del español, presente en el Plan de estudios de ese tiempo, que se diseñó en 4 componentes: expresión oral, lectura, escritura, y reflexión sobre la lengua. Este programa tuvo diversas características: pues se articuló como un proyecto a nivel nacional, adoptó un seguimiento sistémico gradual y tuvo sus propios materiales didácticos.

Por otro parte Gómez (2002) considera fundamental mencionar los recursos estratégicos que constituyeron este programa para impulsar la práctica permanente de la lectura y la escritura en la educación básica:

- Adquisición funcional de lecto- escritura en primero y segundo grado de educación primaria
- Consolidación y ejercitación de las competencia, de lectura y escritura de tercero a sexto grado de educación primaria
- Identificación del ejercicio y desarrollo de competencias comunicativas en los tres grados de educación secundaria.
- Propiciar la alfabetización generalizada, vinculando las formas de la enseñanza de la lecto-escritura con las necesidades básicas en poblaciones definidas.
- Apoyar y consolidar el ejercicio de la lectura y escritura en poblaciones no analfabetas y de alfabetización precaria.

Reimers en el 2006, expresa que RILEC y PRONALEES cumplen los objetivos del sistema educativo, pero cada uno avanza independientemente, no logran complementarse y ello generó que las diversas escuelas siguieran uno u otro de acuerdo a sus intereses, perspectivas o de facilidad de aplicación:

“Ambos programas RILEC y PRONALEES cumplieron un importante trabajo de capacitación para los maestros de educación básica. Sin embargo, cada uno avanzó en términos conceptuales y operativos siempre de forma aislada tanto desde el nivel federal como en las acciones generadas en las entidades federativas. Si bien ambos programas partían del principio de considerar lectores a los alumnos desde preescolar, en el desarrollo de las propuestas pedagógicas cada programa enfatizó puntos diferentes y no lograron verse nunca como proyectos complementarios, ni tampoco coincidían para que la integración de sus propuestas pudiera redundar en una mejor eficiencia de sus objetivos. Esto indujo a que algunas escuelas primarias se identificaran con una propuesta pedagógica y otras con otra, provocando incluso rivalidades” (Reimers, 2006).

Finalmente durante el transcurso del tiempo han existido diversas políticas y/o programas educativos, todos ellos han sido creados con el propósito de darle continuidad a la política educativa expresada en los Planes Nacionales de Desarrollo de los diferentes sexenios y así ayudar a mantener el control y equilibrio del sistema educativo para alcanzar sus metas establecidas.

Algunas políticas han tenido éxitos y otros no, pero hay que destacar que la creación de nuevos programas se debe en parte a que no se ven reflejados grandes cambios en el sector educativo o también por que el propio sistema lo demanda para mantener su orden interno.

En particular los programas educativos de habilidad lectora en el nivel básico han ido mejorando poco a poco en cuanto a su diseño, pues se han enriquecido y retomado algunos puntos de los programas anteriores a ellos.

Sin embargo, en el caso de RILEC y PRONALEES, se hace mención de la rivalidad que se generó entre ellos, lo que políticamente nos da a entender que posiblemente uno de los problemas radique en la coordinación existente entre las autoridades encargadas de diseñar e implementar estos programas, igualmente pueden existir otros factores que repercutan en ellos.

Ante esta situación que se presentó en los programas anteriores, y como todo sistema político al asumir el PAN la presidencia y después de un tiempo decide darle un nuevo giro al sistema y así mantener su estabilidad creando en el 2002 el Programa Nacional de Lectura, el cual se expone en el capítulo tres.

### **CAPÍTULO III. PROGRAMA NACIONAL DE LECTURA (PNL) Y ORGANISMOS EVALUADORES DE LA COMPETENCIA LECTORA: PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE LOS ESTUDIANTES (PISA), INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), EVALUACIÓN NACIONAL DE LOGRO ACADÉMICO DE CENTROS ESCOLARES (ENLACE).**

Al igual que los programas anteriores, el PNL pertenece a las políticas de educación del nivel básico, además de que es el objeto de estudio de esta investigación. Por ello es necesario que en este capítulo se enfatice en este, con el fin de conocer y entender el contenido y operación del programa.

Globalmente, el Programa Nacional de Lectura nace en la administración de Vicente Fox Quezada (2000-2006), con la finalidad de superar las diferencias de los programas RILEC y PRONALEES, y reuniendo lo más valioso de cada uno de ellos. La fusión de ambos programas requirió de una reestructuración, por lo tanto se diseñaron nuevas estrategias y distintas actividades. Las estrategias y acciones del programa se plantearon en el PND, en el marco del Programa Hacia un País de Lectores, definidas en el ProNaE 2000-2006.

Para conocer y entender el Programa Nacional de Lectura, también es necesario exponer sus objetivos y estrategias; así como su diseño e implementación, pues solo así se podrá ir identificando que actores y factores intervienen en el proceso de la política educativa.

Por último, es esencial abordar los organismos evaluadores de habilidad lectora (PISA, INEE, ENLACE) ya que en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012) se hace alusión al problema de la habilidad lectora con respecto a los resultados de estas evaluaciones.

### **3.1. Estrategias metas y objetivos del Programa Nacional de Lectura**

Desde su inicio la SEP crea al PNL como estrategia de cumplimiento de la política educativa federal, que surge de la necesidad de contar con un instrumento para adquirir competencias comunicativas en estudiantes de educación básica. Teniendo como objetivo general fomentar la lectura de alumnos/as y maestros/as como una forma de incidir en el desarrollo pleno de las capacidades fundamentales: leer, escribir, hablar y escuchar, y una mejora en la enseñanza por parte de los profesores/as. Este programa va dirigido al nivel preescolar y básico.

Por lo tanto, uno de sus objetivos prioritarios es desarrollar el hábito por la lectura desde que los niños son pequeños y contribuir con ello a su desarrollo escolar, además de ofrecer la oportunidad para que valoren otras culturas, lenguas y etnias.

Los objetivos particulares del programa son los siguientes:

- Fomentar la formación de lectores autónomos, capaces de seleccionar sus lecturas, comprender distintos textos y escribir con fluidez y voz propia
- Garantizar las condiciones de uso y producción de materiales para que los alumnos/as lean y escriban de manera autónoma y sean críticos.
- Desarrollar mecanismos para la identificación, producción y circulación entre las escuelas de los acervos bibliográficos necesarios para satisfacer las necesidades culturales e individuales de todos los miembros que participan en las áreas educativas.
- Consolidar espacios para apoyar la formación e integración de maestros, alumnos, padres de familia, bibliotecarios, autoridades educativas, promotores de la cultura a nivel estatal, nacional e internacional.
- Recuperar, reproducir, sistematizar y circular información sobre la lectura y sus prácticas con el fin de favorecer la toma de decisiones, el diseño de las políticas públicas, así como las mejoras en su gestión y rendición de cuentas (Reimers, 2006: 188-189).

Para llevar a cabo los objetivos, se plantearon cuatro líneas estratégicas con metas respectivas que se presentan a continuación:

Línea 1. Fortalecimiento curricular y mejoramiento de las prácticas de enseñanza.

Línea 2. Fortalecimiento de bibliotecas e incremento de los materiales a disposición en las escuelas de educación básica y normal y en los Centros de Maestros.

Línea 3. Formación y actualización de recursos humanos.

Línea 4. Generación y difusión de información (Ibíd.: 189-191).

La población objetivo de su atención son: las comunidades de alumnos/as, maestros/as, directivos, docentes bibliotecarios, supervisores, asesores técnico-pedagógicos adscritos a jefaturas de sector y supervisiones escolares y padres de familia, que forman las comunidades educativas de las escuelas públicas de educación básica y Normal de las 32 entidades federativas. Los miembros de los equipos técnico-pedagógicos de las 32 Coordinaciones Estatales del PNL o su equivalente. Los miembros del comité de selección y comité de selección ampliado y los asesores de la red de acompañantes de las 32 entidades del país. Los miembros de los equipos técnico-pedagógicos que laboran en los Centros de Maestros en operación de las 32 entidades federativas y los maestros que a estos centros asisten (Reglas de operación 2005).

En las Reglas de 2005 quedó especificado que los beneficiarios en última instancia son los alumnos y padres de familia, mientras que en el 2007 se consideró a los maestros y directivos de las escuelas acompañadas, y los alumnos y padres de familia que forman parte de las comunidades educativas de las escuelas de educación básica.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Véase reglas de operación del PNL 2005, 2007

A partir de lo antes mencionado, el PNL, como parte de una política educativa desde la etapa del diseño, se logra identificar algunos de los problemas que se presentan, ya que en las reglas de operación del Programa Nacional de Lectura, aún no se encuentra bien definido quienes son los beneficiarios en primera instancia. Razón por la cual a continuación se describe como se diseñó y operó dicho programa, para poder comprender mejor su función como política educativa dentro del sistema.

### **3.2. Análisis de las fases de toma de decisión (diseño) e implementación del Programa Nacional de Lectura**

El diseño de una política es considerado parte incluyente de la fase toma de decisiones porque es el resultado de la lucha de poderes entre los actores y sujetos sociales involucrados. En la toma de decisiones se identifica el modelo (racional, incrementalista y mixto) que sirven de guía para que los decisores tome la mejor alternativa al elaborar el programa.

Para realizar el diseño, el PNL tuvo que pasar, por la primera etapa que es la agenda, y una vez reconocida la existencia de un problema público, es como el gobierno a través del diseño o formulación de políticas y programas trata de dar solución a los problemas, a fin de mantener el equilibrio y control del sistema. En el diseño del programa se plasman un conjunto de decisiones y acciones orientadas al logro de objetivos y metas concretas.

Así, una vez que se ha finalizado el diseño de la política y de los programas, se pasa a la etapa de puesta en marcha. Aquí es donde los sujetos sociales juegan un papel preponderante puesto que son los encargados de implementar el programa previamente elaborado.

El Programa Nacional de Lectura durante su ejecución se vincula con otros programas, para poder lograr los objetivos de una manera más articulada, incluso existen otras instituciones que también promueven la lectura, junto con las dependencias educativas. Por consiguiente trabaja de manera conjunta con el



Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros de Educación Básica en Servicios (PRONAP).

En 2005 el PNL comenzó a funcionar a través de reglas de operación para la entrega de recursos a las entidades federativas para apoyar su gestión. En las reglas de operación del programa quedaron establecidos los lineamientos generales para la elaboración de los Programas Estatales de Lectura, además del apoyo por parte de la federación para operar del programa en los estados.

“Uno de los objetivos del programa es garantizar la distribución de los materiales educativos, por lo que en coordinación con la Comisión Nacional de libros de texto gratuitos (CONALITEG) se producen los libros divididos en dos categorías: literarios e informativos. Asimismo, las colecciones están agrupadas en categorías con base en la edad de los alumnos/as. Por lo tanto, los nuevos *Libros del Rincón* están organizados en cinco series: 1) para los niños de preescolar que apenas inician su encuentro escolar con la lectura, 2) para niños que ya son capaces de leer y escribir, algunos son utilizados en preescolar y otros en primaria, 3) libros que se utilizan en los últimos grados de educación primaria y en el primer año de secundaria, 4) utilizados por niños del último grado de primaria y también en secundaria, y 5) así como una serie especial que por sus características pueden ser leídos por los niños de cualquier edad ya que contiene imágenes y texto que les resultan atractivos” (Reimers, 2006:199).

“Para la selección de los acervos de las bibliotecas escolares y de aula, la Dirección General de Materiales Educativos (DGME) lleva a cabo una preselección que es enviada a los estados para que éstos a través del comité de selección ampliado escojan los libros definitivos. Una vez registrados los títulos, un conjunto de especialistas en lectura, junto con los miembros de la DGME hacen la preselección. Esta preselección es presentada en línea para que se lleve a cabo la consulta nacional y la selección final por parte de los estados. La selección definitiva de los títulos que formarán las colecciones finaliza con la Reunión Nacional de Selección que se efectúa anualmente entre los meses de agosto y octubre. En esta reunión los comités de selección de las 32 entidades federativas, junto con las autoridades de la DGME intercambian

opiniones acerca de la elección de determinados títulos. Finalmente, cada comité estatal elige los títulos mediante el Sistema de captura de información bibliográfica (SICABI), estableciendo sus preferencias en orden descendente”(Ibíd, 2006:204-216).

Desde el enfoque de la Teoría de Sistemas se puede visualizar al Programa Nacional de Lectura, como un sistema que esta relacionado con otros sistemas y que dentro de él interactúan diversos actores y factores del medio intrasocial y extrasocial, que influyen en el diseño e implementación de la política educativa.

En general, se puede afirmar que las políticas públicas educativas han sido elaboradas de manera vertical y lo mismo pasa con el financiamiento de los programas. No se presta la suficiente atención a los actores que se encuentran debajo de la jerarquía, es decir, ubicados en las dependencias o entidades encargadas de operar los programas.

El caso del Programa Nacional de Lectura, se puede señalar que es una política educativa que pertenece al enfoque top-down (de arriba hacia abajo), lo que indica que fue diseñada por el nivel más alto dentro de la jerarquía, y por lo general los niveles más bajos de ésta son los encargados de llevarlas a la práctica, por lo que su capacidad de decisión está muy restringida.

Así entonces, la implementación del PNL, la ejercen los actores que trabajan en el sector administrativo (los equipos técnicos, los asesores acompañantes, los bibliotecarios, los maestros, los directivos, etc.), es decir se encargan de ejecutar el programa. Estos actores pueden llegar a tener cierta influencia dentro de la implementación, pues si bien es cierto dentro del sistema complejo también tienen su responsabilidad.

Sin embargo como se dijo anteriormente, la elaboración del diseño del PNL se realizó en la cúspide y no se tomó en cuenta a los actores implementadores del programa. Al no considerar a los actores encargados de la implementación puede generar que en ocasiones el programa no se adopte adecuadamente debido a que los operadores públicos no se sienten comprometidos con los objetivos y metas del programa, o no cuentan con los elementos necesarios para emprenderlos,

porque hay lineamientos o estrategias que desconocen; lo cual indica que existe una brecha entre lo que se diseña y lo que realmente se realiza (Meza, 2008).

El Programa Nacional de Lectura es un claro ejemplo de la falta de acercamiento por parte de las autoridades centrales con los operadores directos de los programas: equipos técnicos, asesores técnicos pedagógicos, directores, maestros, bibliotecarios y supervisores; puesto que al no tener contacto con ellos pasan desapercibidos puntos esenciales y fundamentales para su operación, como son: la actualización y capacitación de los maestros en cuanto a los programas, el material y el equipo técnico con el que cuenta para hacer uso de la biblioteca escolar en las escuelas.

Después de haber identificado y descrito algunos de los factores del medio intrasocial y extrasocial del sistema que intervienen en el PNL; pasaremos a analizar a los organismos de competencias lectoras (PISA, INEE, y ENLACE), considerando que en la administración de Felipe Calderón se señaló como problema los resultados obtenidos en la habilidad lectora.

El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, y Evaluación Nacional de Logro Académico de Centros Escolares, forman parte de los subsistemas con los que se relaciona el Sistema Educativo y tienen como función evaluar los programas de la política educativa con base a ciertos indicadores que poco argumentan para determinar los logros de las programas.

### **3.3. Organismos evaluadores competencias lectoras: PISA, INNE y ENLACE**

Desde 1995 se trabaja en el establecimiento de estándares nacionales de evaluación del conocimiento para las diversas asignaturas y grados, lo que equivale a definir los conocimientos, destrezas y habilidades mínimas que se esperan de los alumnos/as. Dichos estándares se reflejan en los planes y programas de estudio y actualmente se cuenta con un paquete de pruebas que ha

sido aplicado en el ámbito nacional para medir habilidades matemáticas y comprensión lectora en todos los grados de educación primaria (Unesco, 2006).

A finales de 1998, la SEP aplicó pruebas diseñadas para conocer el nivel de desarrollo de las habilidades fundamentales a nivel primaria de todo el país. Se trata de la primera vez que en México se realiza un ejercicio de evaluación de alumnos/as a partir de la definición de estándares nacionales, para estos dos conjuntos de habilidades.

La educación básica es evaluada en distintos niveles; a nivel micro los directivos de cada institución entregan anualmente un formato que busca reflejar la actividad y resultados de la escuela; también se hacen comparaciones entre las escuelas de las zonas escolares; a nivel macro existen evaluaciones donde se revisa el nivel de aprendizaje de los alumnos/as en el país.

A la población estudiantil se le aplican diferentes tipos de pruebas, de manera que sea posible contar con indicadores que proporcionen, por un lado, información sobre lo que los estudiantes aprenden del currículo nacional y por otro, para identificar el avance de la política educativa de México en relación con otros países evaluados. Ambos parámetros son considerados para implementar cambios en los modelos educativos que permitan una mejora en las políticas educativas y el Sistema Educativo Nacional.

Estas evaluaciones son analizadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). En el caso de las evaluaciones a nivel macro, han sido a nivel nacional e internacional, algunas son de carácter descriptivo ya que únicamente demuestran los niveles de aprovechamiento de los alumnos/as en las distintas asignaturas o el puntaje adquirido en algunas de las habilidades.

A continuación se enlista a los organismos evaluadores que valoran la habilidad lectora en la educación básica:

- Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA). Es una prueba que aplica el Organismo de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) cada tres años para evaluar el nivel de conocimiento y

habilidades de los estudiantes de 15 años. El estudio permite examinar los cambios en el desempeño de los estudiantes mexicanos en las áreas de Ciencias, Matemáticas y Lectura.

- Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE). Es una actividad evaluativa de la SEP, que después pasa al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) que se aplica desde el 2004. Los resultados permiten conocer lo que los estudiantes aprenden del currículo y establecer niveles de logro.
- Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica desde el 2006 en Educación Básica en función de los programas de estudios oficiales. Permite retroalimentar a padres de familia, estudiantes, docentes, directivos y autoridades educativas con información para mejorar la calidad de la educación (Abc de la Rieb, 2009).

Para poder comprender mejor en que radica cada uno de los programas y pruebas de evaluación educativa antes mencionados, es necesario informar en qué consiste cada uno de ellos y cuál es su finalidad.

### **3.3.1. Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA)**

La historia de PISA en México surge en el año 2000, cuando se realizó su primera aplicación. Desde su puesta en marcha, y particularmente después de conocer los primeros resultados y el potencial que guardan los datos para su aprovechamiento, el proyecto ha inducido a investigaciones, reportes, debates, reflexiones y, sobre todo, ha incitado preguntas que, por su frecuencia, dan pie al objetivo general de esta investigación.

En PISA participan los países que conforman la OCDE, lo que pretende el programa través de sus evaluaciones es un estudio comparativo de evaluación de los resultados de los sistemas educativos, coordinado por la OCDE. PISA es un programa que evalúa competencia y que está diseñado específicamente para

incidir en la política educativa, y aporta sistemáticamente datos, informes y análisis, de la situación del sistema educativo, a los diseñadores de las políticas educativas.

Desde su creación, PISA como todo subsistema también cuenta con una estructura para lograr una conexión y organización a nivel internacional. Los órganos que integran el proyecto de PISA, son los encargados del funcionamiento coordinación y operación a nivel internacional y tienen como propósito trabajar juntos como un solo equipo para mantener un equilibrio en el sistema. En la siguiente tabla se expone la función de cada uno de los órganos para comprender su organización interna.

**Cuadro 2. Órganos de coordinación del Programa para la evaluación internacional de los estudiantes (PISA).**

<b>ÓRGANO</b>	<b>FUNCIÓN</b>
Consejo de Gobierno PISA (PGB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijar las prioridades de PISA</li> <li>• Supervisar el programa</li> </ul>
Grupos de Expertos de PISA (FEG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la validez y confiabilidad de la prueba</li> </ul>
Administradores Nacionales del Proyecto (NPM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar el proyecto en cada país</li> </ul>
Consortio PISA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar los instrumentos</li> <li>• Aplicación</li> <li>• Análisis de los resultados</li> </ul>
Secretariado de la OCDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejar el proyecto por parte de la OCDE</li> <li>• Ser interlocutor entre el PGB y el Consortio PISA.</li> </ul>

Fuente. Vidal, *et al*, 2004:15.

En el caso de México, el responsable de la coordinación de PISA es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, organismo descentralizado creado en 2002 para encargarse de evaluaciones nacionales, independientes de las realizadas por la SEP, e instancias internacionales. Por consiguiente en Agosto del 2002 PISA, se traslada al INEE para su coordinación; de tal modo que el INEE coordina EXCALE y PISA.

El principal propósito de PISA es conocer el nivel de habilidades necesarias que han adquirido los estudiantes, y la capacidad que tienen para aplicar conocimientos, destrezas en situaciones diversas; que permitan analizar, razonar, comunicarse de manera efectiva, así como plantear resolver e interpretar diferentes problemas.

El grupo objetivo de PISA, incluye a estudiantes de 15 años 3 meses a 16 años 2 meses de nivel secundaria y bachillerato, de los cuales sólo se selecciona al azar a 35 mil alumnos de cada escuela; y se aplica únicamente a una muestra de estudiantes que van de 4mil 500 a 10mil de una muestra mínima de 150 escuelas.

PISA es un programa trianual, que estudia exclusivamente tres áreas (ciencia, lectura y matemáticas), en cada año de su aplicación se enfatiza en una de las áreas, sin dejar de abarcar los otra dos. Los resultados de esta prueba se publican un año después de su aplicación.

Las tres áreas se organizan en cinco dimensiones: definición, contenidos, procesos, situación y contexto y actitudes. De modo que, en la siguiente tabla se sintetiza los aspectos más relevantes de las áreas, conociendo así lo más significativo de cada una de ellas para valorarlas, ya que permite visualizar que es lo que PISA, considera de interés para su estudio.

A partir de la definición y de las dimensiones que componen a las áreas de estudio, se diseñan los reactivos que conforman la prueba de PISA. Una vez que ésta es administrada y los reactivos calibrados, se elaboran las descripciones de los niveles de desempeño de cada una de las áreas.

**Cuadro 3. Resumen conceptual de las áreas de evaluación.**

<b>Dimensión</b>	<b>Competencia Científica</b>	<b>Competencia Lectora</b>	<b>Competencia Matemática</b>
<b>Definición</b>	Es la extensión en la que un individuo: Posee conocimiento científico y lo usa para identificar preguntas, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos y extraer conclusiones basadas en hechos o evidencias de naturaleza científica;	Es la capacidad para comprender, emplear información y reflexionar a partir de textos escritos, con el fin de lograr metas individuales, desarrollar el conocimiento y el potencial personal, y participar en la sociedad.	Es la capacidad del individuo para identificar y comprender la función que desempeñan las matemáticas en el mundo, emitir juicios fundados, utilizar y relacionarse con las matemáticas de forma que se puedan satisfacer las necesidades de la vida de los individuos como ciudadanos constructivos comprometidos y reflexivos.
<b>Contenido</b>	Conocimiento de la ciencia  Sistemas físicos Sistemas vivos Sistemas de la Tierra y el espacio Sistemas tecnológicos Conocimiento sobre la ciencia Investigación científica Explicaciones científicas	Tipo de material de lectura:  Textos continuos incluyen diferentes tipos de prosa como narración, exposición.  Textos discontinuos incluyen información en forma de gráficas, listas, formularios.	Cantidad Espacio y forma Cambio y relaciones Probabilidad
<b>Procesos</b>	Identificar temas: Científicos Explicar científicamente fenómenos. Usar evidencia científica	Recuperación de Información Interpretación de textos Reflexión y evaluación de textos	Reproducción Conexión Reflexión
<b>Situación y contexto</b>	Se identifican tres situaciones: Personal (yo, familia y compañeros) Social (la comunidad) Global (la vida en el planeta)  Las áreas de aplicación: Salud Recursos naturales Ambiente Riesgos Fronteras de la ciencia y la tecnología	Privado Público Laboral Educativo	Personal Educativo y laboral Público Científico
<b>Actitudes</b>	Interés por la ciencia Apoyo a la investigación científica Responsabilidad sobre recursos y ambientes		

Fuente: Díaz, *et al.* 2006:87.



En el 2000, en su primer año de aplicación PISA hizo énfasis en la lectura; en el 2003, la prioridad fue para matemáticas; para el 2006, el área de ciencias y así consecutivamente. A continuación se presenta una tabla en la que se especifica el año, la muestra representativa de los alumnos, escuelas, y el área en que se enfatiza trianualmente.

**Cuadro 4. Características de las evaluaciones del Programa para la evaluación internacional de los estudiantes (PISA).**

<b>Año</b>	<b>Alumnos</b>	<b>Escuela</b>	<b>Área de atención</b>
2000	5 mil 276 jóvenes	183 escuelas	Lectura
2003	30 mil jóvenes	1,124 escuelas	Matemáticas
2006	33 mil jóvenes	1,140 escuelas	Ciencias
2009	52 mil jóvenes	1,700 escuelas	Lectura

Fuente: Elaboración propia basada en Vidal, 2004 y Díaz, 2006,2009.

Las dos tablas anteriores muestran una mejor visión de las evaluaciones de PISA, pero hay que destacar, que para esta investigación únicamente se abordará los estudios de los años (2000 y 2009) en que se hizo énfasis en la habilidad lectora.

### **3.3.1.1. Pisa 2000**

México participa en PISA desde el 2000, año en que se evaluaron 5 mil 276 estudiantes de 183 secundarias y bachilleratos, suficientes para aportar resultados representativos a nivel nacional.

Para poder evaluar el nivel de desempeño de los estudiantes, PISA utiliza una escala global de lectura, conformada por cinco niveles. En ella se describe las tareas que los estudiantes son capaces de realizar dependiendo el puntaje obtenido. Igualmente, por medio de esta escala el sistema puede medir no sólo el nivel que alcanza los estudiantes, sino también los sistemas de los países de la

OCDE en las áreas de estudio (lectura, matemáticas y ciencia) de acuerdo a los resultados arrojados por los estudiantes.

**Cuadro 5. Tareas en los niveles de desempeño en la escala global de Lectura, PISA 2000.**

Nivel/Puntaje	Tareas
<p><b>5</b> <b>Más de 625.61</b></p>	<p>Los estudiantes que logran el Nivel 5 son capaces de realizar tareas complejas de lectura, como manejar información difícil de encontrar en textos desconocidos, mostrar una comprensión detallada de dichos textos, deducir qué información del texto es relevante para la tarea, ser capaces de evaluar con sentido crítico y construir hipótesis, basarse en conocimientos especializados y adaptar conceptos que puedan ser contrarios a las expectativas.</p>
<p><b>4</b> <b>De 552.89 a 625.61</b></p>	<p>Los estudiantes que alcanzan este nivel son capaces de realizar tareas de lectura difíciles, tales como localizar información oculta, abordar ambigüedades y evaluar un texto con sentido crítico.</p>
<p><b>3</b> <b>De 480.18 a 552.89</b></p>	<p>Los estudiantes que alcanzan el Nivel 3 son capaces de realizar tareas de lectura de complejidad moderada, como localizar múltiples informaciones, establecer nexos entre distintas partes de un texto y relacionar el texto con conocimientos de la vida diaria.</p>
<p><b>2</b> <b>De 407.47 a 480.18</b></p>	<p>Los estudiantes que alcanzan el Nivel 2 son capaces de realizar tareas básicas de lectura, como localizar informaciones sencillas, realizar deducciones simples de distintos tipos, averiguar lo que significa una parte claramente definida de un texto y usar ciertos conocimientos externos para comprenderlo.</p>
<p><b>1</b> <b>De 334.75 a 407.47</b></p>	<p>Los estudiantes que se encuentran en este nivel sólo son capaces de realizar las tareas más sencillas, como localizar un único elemento de información, identificar el tema principal de un texto o establecer una relación sencilla con el conocimiento cotidiano.</p>

Fuente. Díaz, et al, 2006:99.

PISA 2000 se concentró en las aptitudes para lectura a las cuales se dedicaron dos terceras partes del tiempo que tomó la evaluación. Por ende, en este apartado se presentan los resultados de PISA 2000 en el ámbito de las aptitudes para lectura.

Para saber el resultado que México obtuvo en el 2000 en PISA, con respecto a la habilidad lectora fue necesario retomar los datos expuestos de la clasificación de la OCDE. En la tabla se muestra el puntaje que obtuvo cada uno de los países en habilidad lectora.

**Cuadro 6. Tendencias en Lectura en países pertenecientes a la OCDE (2000)**

PAÍSES PARTICIPANTES	PUNTAJE GLOBAL DE LECTURA
Finlandia	546
Canadá	534
N. Zelanda	529
Australia	528
Irlanda	527
Corea	525
R. Unido	523
Japón	522
Suecia	516
Austria	507
Bélgica	507
Islandia	507
Noruega	505
Francia	505
EE.UU	504
Dinamarca	497
Suiza	494
España	493
Rep. Checa	492
Italia	487
Alemania	484
Liechtens	483
Hungría	480
Polonia	479
Grecia	474
Portugal	470
Rusia	462
Letonia	458
Luxemburgo	441
<b>México</b>	<b>422</b>
Brasil	396

Fuente. Elaboración propia basada en Evaluación de calidad de los sistemas educativos, 2000

La tabla anterior únicamente sirve como referencia para tomar el dato obtenido por México en el área de lectura, ya que es imposible tratar de compararlo con los demás países, pues cada país tiene diferente sistema, que

dificulta la comparación, sobre todo si se hace alusión entre países desarrollados y subdesarrollados cuyos indicadores con relación a porcentaje del gasto público que se le asigne a la educación, a su nivel de desarrollo, condiciones laborales de los profesores, tamaño de grupos de aprendizaje, calidad en la alimentación y condiciones de infraestructura educativa son demasiado polares. Además, de que dentro de cada sistema (como país) también intervienen diversos actores sociales con diversas actitudes y valores para responder a las políticas educativas; así mismo, el medio intrasocial y extrasocial en el que se desarrolla la política educativa se genera en diferentes condiciones.

Pero sí es relevante conocer el porcentaje de los alumnos/as mexicanos/as por nivel de desempeño de acuerdo a la escala global de lectura, con el fin de reforzar el resultado expuesto en la tabla 6.

**Cuadro 7. Alumnos/as mexicanos en niveles suficientes e insuficientes en PISA**

Competencia	2000		
	Nivel 0 y 1	Nivel 2	Total
Lectura	44%	56%	100%

Fuente. Elaboración propia basada en Martínez, *et al*, 2008

Los resultados expuestos en las dos tablas anteriores, muestran que México se sitúa en el Nivel 2, respecto a la escala global y esto confirma el problema que se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012) con respecto a la habilidad lectora.

El problema de la política educativa de habilidad lectora en México, se debe en gran parte, como ya se mencionó en el párrafo anterior a las condiciones socioeconómicas del sistema político y educativo, y a la de los sistemas que se generan dentro de él.

### 3.3.1.2. Pisa 2009

En el 2009, se realizaron algunas modificaciones tanto en la muestra de población como en la escala global de lectura. Esta vez la prueba se aplicó a 52 mil estudiantes pertenecientes a mil 700 escuelas, mientras que en la escala global de lectura se aumentaron dos niveles más, ya que en años anteriores se pasaba desapercibido el porcentaje de alumnos/as que estaban por debajo del nivel uno.

En la tabla 8 se presenta la escala global de lectura que PISA utilizó en ese año; a diferencia de la tabla 5, en esta tabla se muestran siete niveles, los cuales igualmente codificó la OCDE para medir el nivel de aprendizaje y las tareas que los estudiantes que conforman el sistema educativo son capaces de alcanzar. Está organizada de tal forma que el Nivel 6 es el más complejo y el Nivel 1b es el más sencillo.

**Cuadro 8. Tareas en los niveles de desempeño en la escala global de Lectura, PISA 2009.**

Nivel/Puntaje	Tareas
<b>6</b> <b>Más de 698.32</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los estudiantes que alcanzan este nivel son lectores capaces de realizar con detalle y precisión múltiples inferencias, comparaciones y contrastes. Demuestran una comprensión completa y detallada de uno o más textos.</li><li>• Pueden integrar información de más de un texto.</li><li>• Manejan ideas inusuales en presencia de evidente información en conflicto y elaboran clasificaciones abstractas para poder interpretar.</li><li>• Las tareas de <i>reflexión</i> requieren que el lector proponga hipótesis o evalúe críticamente textos complejos o con una temática inusual, tomando en cuenta múltiples criterios o perspectivas, y empleando conocimientos complejos externos al texto.</li><li>• Una condición importante para que pueda acceder a la información y recuperarla es su capacidad de análisis preciso para saber distinguir lo que no es claramente visible en un texto.</li></ul>
<b>5</b> <b>De 625.61</b> <b>a</b> <b>698.32</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los alumnos son capaces de localizar y organizar diferentes fragmentos de información que no resultan evidentes en lo absoluto e inferir qué información es relevante en un texto.</li><li>• Las tareas reflexivas requieren que el lector pueda evaluar críticamente o formular una hipótesis a partir de un conocimiento especializado.</li><li>• Para interpretar y reflexionar, el estudiante debe demostrar una comprensión completa y detallada de un texto cuyo contenido o formato sea inusual.</li><li>• En cualquier tipo de tarea de este nivel, es necesario maneje conceptos contrarios a sus expectativas.</li></ul>

<p style="text-align: center;"><b>4</b> <b>De 552.89</b> <b>a</b> <b>625.61</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los estudiantes ubicados en este nivel son capaces de localizar y organizar diferentes fragmentos de información que no resultan evidentes en un texto.</li> <li>• Pueden interpretar el significado de los matices del lenguaje en una parte del texto, tomándolo en cuenta como un todo.</li> <li>• Otras tareas de interpretación implican que comprendan y empleen clasificaciones en contextos inusuales.</li> <li>• En cuanto a la capacidad reflexiva, deben saber usar conocimientos formales o informales para formular hipótesis o evaluar críticamente un texto. Además, deben demostrar una comprensión exacta de textos complejos o extensos cuyo contenido o formato puede ser inusual.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>3</b> <b>De 480.18</b> <b>a</b> <b>552.89</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En este nivel, los alumnos tienen la habilidad de localizar y, en algunos casos, reconocer la relación entre diferentes fragmentos de información que se ajusten a múltiples condiciones.</li> <li>• Las tareas interpretativas requieren que los lectores integren diferentes partes de un texto a fin de identificar una idea principal, entender una relación o construir el significado de una palabra o frase.</li> <li>• Deben tomar en cuenta muchas características para poder cotejar, diferenciar o clasificar. Con frecuencia la información buscada no es evidente o está en conflicto con otra; o el texto presenta ideas contrarias a las expectativas del lector o están redactadas de manera negativa.</li> <li>• Las tareas de reflexión, demandan que el estudiante sea capaz de relacionar, comparar, explicar o evaluar una característica de un texto, o demostrar una comprensión detallada con su conocimiento familiar o cotidiano.</li> <li>• En otras tareas no es necesario que lleguen a una comprensión detallada del texto, pero sí requieren aprovechar un conocimiento menos cotidiano.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>2</b> <b>De 407.47</b> <b>a</b> <b>480.18</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los estudiantes que se encuentran en este nivel son capaces de localizar uno o más fragmentos de información que pueden inferirse ajustándose a ciertas condiciones.</li> <li>• Reconocen la idea principal en un texto, entender las relaciones entre sus partes o construir un significado dentro de una parte limitada del texto cuando la información no sea evidente y el lector debe hacer inferencias de bajo nivel.</li> <li>• Comparan o contrastan con base en una sola característica del texto.</li> <li>• Las tareas reflexivas en este nivel implican que un lector haga comparaciones o establezca relaciones entre el texto y el conocimiento externo, aprovechando sus actitudes y experiencias personales.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>1a</b> <b>De 334.75</b> <b>a</b> <b>407.47</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En este nivel, los lectores pueden localizar uno o más fragmentos independientes de información explícita.</li> <li>• Pueden reconocer el tema principal o el propósito del autor en un texto que aborde un contenido familiar, o bien establecer una relación sencilla entre la información del texto y su conocimiento cotidiano. La información requerida es evidente en el texto y hay poca o ninguna información en conflicto.</li> <li>• El lector toma en cuenta de manera directa los factores relevantes del texto o de la tarea solicitada.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>1b</b> <b>De 262.04</b> <b>a</b> <b>334.75</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los estudiantes localizan un solo fragmento de información explícita ubicado en un lugar evidente dentro de un texto corto, cuya estructura sintáctica sea sencilla, esté ubicado en un contexto familiar y sea del tipo narrativo o en forma de una lista simple. Generalmente, los lectores de este nivel manejan textos que contienen diversos apoyos, como información repetida, dibujos o símbolos familiares donde, además, la información en conflicto es mínima.</li> <li>• En cuanto a la capacidad de interpretación, éstos pueden relacionar de manera sencilla fragmentos de información próximos.</li> </ul>

Fuente: Díaz *et al*, 2009:51

Después de haber mostrado la tabla con el nivel y puntaje de cómo se midió y evaluó en ese año el desempeño de los estudiantes que conforman el sistema educativo, a continuación se presenta una tabla donde se identifica el porcentaje que obtuvo México en la habilidad Lectora. Es necesario recordar que en esta tabla se incluye el mismo listado de los países del año 2000, para facilitar el manejo de los datos.

**Cuadro 9. Tendencias en Lectura en países pertenecientes a la OCDE  
(2009)**

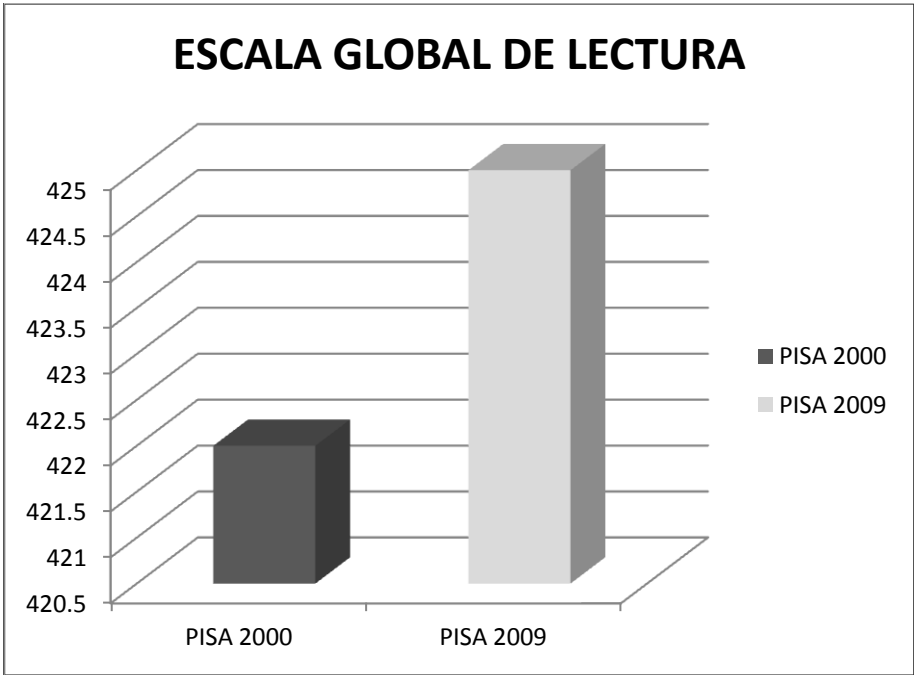
<b>PAÍSES PARTICIPANTES</b>	<b>PUNTAJE GLOBAL DE LECTURA</b>
Corea	539
Finlandia	536
Canadá	524
N. Zelanda	521
Japón	520
Australia	515
Bélgica	506
Noruega	503
Suiza	501
Polonia	500
Islandia	500
EE.UU	500
Liechtenstein	499
Suecia	497
Alemania	497
Irlanda	496
Francia	496
Dinamarca	495
R. Unido	494
Hungría	494
Portugal	489
Italia	486
Letonia	484
Grecia	483
España	481
Republica. Checa	478
Luxemburgo	472
Austria	470
Rusa	459
<b>México</b>	<b>425</b>
Brasil	412

Fuente. Elaboración propia basada en Díaz, *et al*, 2009

De acuerdo a la tabla de la escala global de lectura, en este año México obtuvo un puntaje de 425, evidenciando resultados no muy favorables en la política educativa de habilidad lectora, ya que nuevamente se sitúa en uno de los niveles básicos (2). Como se recordará, esos resultados en gran parte se deben a las condiciones y conformación del sistema en México.

Se hace la acotación de que la prueba PISA se aplica cada tres años, evaluando las tres áreas (lectura, matemáticas y ciencia), pero cada año hace énfasis en un área. En el 2000 y 2009 se evaluó la competencia lectora, a consecuencia enseguida se presenta unas gráficas comparativas entre el año 2000 y 2009 que ayudaran a simbolizar de mejor manera los avances que se han tenido.

**Gráfica 1. Comparativo de la escala global 2000 y 2009**

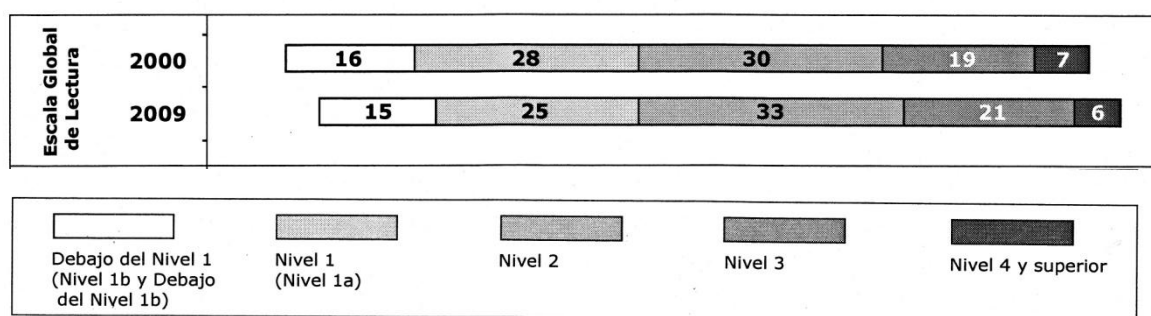


Fuente: Elaboración propia basada en Díaz, *et al*, 2009



Como se ha explicado, en la evaluación de 2000 sólo había cinco niveles, pero en 2009 se desagregó el Nivel 1 en 1a y 1b, y se agregó el Nivel 6. En la gráfica, y para efectos del comparativo, los porcentajes del Nivel 1 del año 2000 son comparables con los del Nivel 1a de 2009, y los porcentajes debajo del Nivel 1 de 2000 son comparables con los del Nivel 1b y debajo del Nivel 1b de 2009.

**Gráfica 2. Comparativo 2000-2009 de los porcentajes de estudiantes en la escala global.**



Fuente: Elaboración con la base de datos Pisa 2000 y 2009, (citado en Díaz, *et al*, 2009:118)

Las gráficas expuestas anteriormente, enmarcan que no existe gran diferencia en cuanto a los avances de la política educativa de habilidad lectora entre los años 2000 y 2009, ya que en este período en la escala global de Lectura hubo un incremento de tres puntos de 422 a 425. Esta diferencia entre los puntajes no es estadísticamente significativa, es decir, el rendimiento es prácticamente el mismo en ambos años, donde la calidad educativa no se ve reflejada.

De la misma manera, en la gráfica de comparación 2000 y 2009 de los porcentajes de estudiantes en la escala global, se puede apreciar que hubo únicamente un pequeño incremento en cada uno de los niveles, donde la mayoría de los estudiantes se ubica en el Nivel 1 y 2.

Tal y como se ha descrito antes, esos resultados implican y tiene relación con diversos factores económicos y sociales de los hogares y del propio sistema, que repercuten en el nivel de logro educativo de la población estudiantil.

Luego de haber expuesto los resultados obtenidos por México en PISA en habilidad lectora en los años 2000 y 2009, es necesario continuar ahora con la segunda evaluación nacional que el INNE aplica a la población estudiantil, ya que en el PND de Felipe Calderón, también se considera un indicador relevante de los problemas que se presentan en la política educativa.

### **3.3.2. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**

El INEE fue creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 2002, con el propósito de realizar diagnósticos integrales y permanentes que reflejen, de la manera mas confiable y objetiva la evaluación de la calidad de la educación, así como difundir los resultados de las evaluaciones de la manera mas transparente, para que sean aprovechados por las autoridades y la sociedad (Unesco, 2006). El propósito fundamental del INEE es evaluar, el sistema educativo y sus subsistemas.

El 17 de Noviembre del 2003, se presentó el Primer Informe Anual del INEE en el volumen titulado “ La calidad de la Educación Básica en México”, en el cual se expone que la cobertura está más cerca del 100 por ciento de lo que indica las tasas usuales, en tanto que la deserción y la repetición han disminuido. Este informe también se basó en parte, en el análisis de los resultados de la aplicación de las Pruebas Nacionales que había hecho la SEP en Junio de ese mismo año (Ibíd, 2006).

Con el paso del tiempo, la Secretaría de Educación Publica transfiere algunas de sus actividades evaluativas al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, por consiguiente la Secretaría le entrega la base de datos derivadas de las aplicaciones de las pruebas de estándares aplicadas desde 1998 en primaria y desde 2000, en secundaria.

Desde el 2004, las pruebas nacionales de lectura y matemáticas, son aplicadas por este instituto. A partir de ese año la aplicación de pruebas se le

identificó bajo el nombre de Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo. Con ellas se evalúa el logro académico que los alumnos/as han adquirido en temas y contenidos vinculados con planes y programas de estudio. Su plan de evaluación, se basa en un programa cuatrianual, es decir un mismo grado se evaluará cada cuatro años.

Las pruebas se realizan meses antes de finalizar el ciclo escolar de cada año, y se aplican a sólo una muestra representativa de estudiantes de grados clave de los tres niveles de la educación básica, en periodo de cuatro años. Estas pruebas fueron diseñadas para obtener resultados a nivel nacional, por modalidad educativa, por entidad federativa y en algunos casos, para resultados de las modalidades educativas al interior de las entidades federativas.

Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo utiliza la misma metodología implementada en las pruebas de PISA, sin embargo es importante resaltar que cada año existen modificaciones en cuanto al: 1) grado a evaluar, 2) el tamaño de muestra y 3) las áreas de estudio; ya que en algunos casos aumenta o disminuye alguno de los tres puntos; pero las áreas permanentes a evaluar en todos los años son español y matemáticas.

Las pruebas EXCALE que aplica el INEE en el 2004-2005, van dirigidas a los alumnos/as de 6º de primaria y 3º de secundaria; en total a un poco más de 50,000 alumnos/as, para evaluar su desempeño en las asignaturas o áreas español (*Comprensión lectora y Reflexión sobre la lengua, Expresión escrita*) y matemáticas.

En el 2005-2006 se examinó a los alumnos de 3º de primaria en las mismas áreas antes mencionadas, y también en Ciencias Naturales, Geografía, Historia y Educación Cívica. En cambio, en el período 2006-2007, la muestra representativa es menor, de casi 1,200 alumnos, y se aplica a 3º de preescolar, mediante pruebas adecuadas a su edad, y nuevamente sólo se evalúan las asignaturas de español y matemáticas como en su primera año de aplicación.

Por otra parte, en el periodo 2007-2008, su muestra es de alrededor de 88,200 alumnos/as en aproximadamente 3,300 escuelas para evaluar su

desempeño en las áreas de: español, matemáticas, formación cívica y ética, y Biología, y con ella se cierra el primer ciclo de las pruebas EXCALE.

Con el propósito de proporcionar una mejor comprensión sobre la función y propósito de la prueba, en la siguiente tabla se describen las características de la evaluación de EXCALE, donde se especifica el año, la muestra representativa, las asignaturas y los grados a evaluar.

**Cuadro 10. Características de evaluación en Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo**

<b>Año</b>	<b>Muestra</b>	<b>Asignatura</b>	<b>Grados a evaluar</b>
2004-2005	Un poco mas de 50,000 alumnos	Lectura, Matemáticas y Expresión escrita	6º primaria y 3º de secundaria
2005-2006		Lectura, Matemáticas, Geografía, Historia, Formación Cívica y ética	3 de primaria
2006-2007	Casi 1,200 alumnos	Lecto-escritura	3 de preescolar

Fuente: Elaboración propia basada en Martínez, *et al*, 2008

Después de haber descrito la función y propósito de EXCALE, únicamente se recordará y se hará énfasis en los resultados obtenidos en estas pruebas de los años 2005 y 2006, “ya que constituyen otras evidencias en las que se manifiesta las deficiencias en la habilidad de lecto-escritura en unos de los niveles de Educación Básica, que es el punto clave para poder avanzar en la investigación” (Hernández, 2008:17).

### 3.3.2.1. Excale 2005 y 2006

En estos años las pruebas se aplicaron a los alumnos/as de 3º y 6º de primaria, así como a los de 3º de secundaria, para evaluar su desempeño en las asignaturas de español, matemáticas, ciencias naturales, geografía, historia y educación cívica y ética.

Así entonces, en este apartado exclusivamente se expone los resultados obtenidos en el área de español. En esta materia se evalúa la comprensión lectora y reflexión sobre la lengua, expresión escrita. Por tanto, los resultados derivados de la asignatura de español son indicadores que ayudan a medir la habilidad lectora, más no a medir el logro de un programa, pues para ello se necesita analizar el contexto en el que se desarrolla la política, los actores sociales y políticos que intervienen durante todo el proceso de programa.

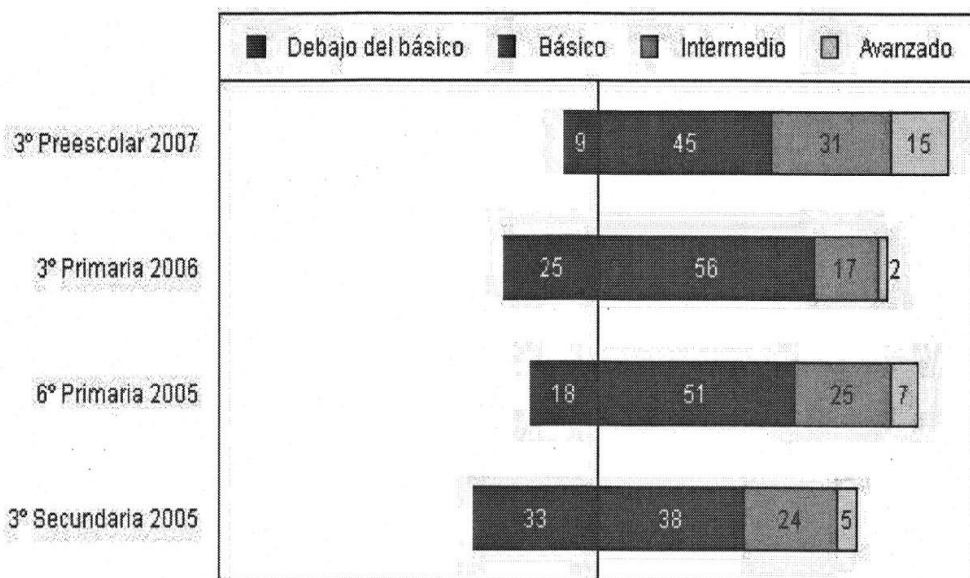
En la siguiente tabla y gráfica se presenta los resultados obtenidos en los años 2005 y 2006, con respecto a la asignatura de español. De modo que se expone el porcentaje de alumnos/as y en que nivel se ubican de acuerdo a la escala realizada por el INEE para la aplicación de la prueba

**Cuadro 11. Alumnos/as por nivel de competencia, Español %**

Grados	Niveles de competencia			
	Debajo del básico	Básico	Intermedio	Avanzado
3º de preescolar 2007	9%	45%	31%	15%
<b>3º de primaria 2006</b>	<b>25%</b>	<b>56%</b>	<b>17%</b>	<b>2%</b>
<b>6º de primaria 2005</b>	<b>18%</b>	<b>51%</b>	<b>25%</b>	<b>6%</b>
<b>3º de secundaria 2005</b>	<b>33%</b>	<b>38%</b>	<b>24%</b>	<b>5%</b>

Fuente. Backhoff et al, 2006a, 2007, 2008, (citado en Martínez, et al, 2008:48)

**Gráfica 3. Proporciones de alumnos/as por nivel de competencia en Español\_ Lectura**



Fuente. Backhoff et al, 2006a, 2007, 2008, (citado en Martínez, et al, 2008:48)

Así como en PISA, en la tabla 11 y gráfica 3 de EXCALE, se muestra que en los años 2005 y 2006 la mayor parte de los alumnos/as de 3 y 6° de primaria y 3° de secundaria se ubicaron debajo del nivel básico y básico, evidenciado nuevamente un bajo rendimiento de competencia lectora.

Se podrían suponer que los resultados de las pruebas EXCALE tendrían que ir aumentando, debido a que el Programa Nacional de Lectura lleva más tres años de estar operando en el país, además de que la finalidad del programa es formar y desarrollar lectores autónomos que sean capaces de reflexionar e interpretar los textos; pero hay que tomar en cuenta que dentro del sistema educativo, que es el órgano encargado de elaborar políticas educativas, existen diversos actores sociales así como otros sistemas, que tienen relación e interacción en el momento del desarrollo del programa.

### **3.3.3. Evaluaciones Nacionales de logro Académico en los centros escolares (ENLACE).**

ENLACE, es una prueba del sistema educativo que se emplea desde el 2006, y fue diseñada por la Secretaría de Educación Pública, con el propósito de obtener información diagnóstica del nivel de logro académico que los alumnos/as han adquirido en temas y contenidos vinculados con los planes y programas de estudio vigentes. Se aplica cada año a todas las escuelas de Educación Básica

En el 2006, ENLACE se aplica únicamente de 3º a 6º de primaria y 1º a 3º de secundaria, evaluando sólo las asignaturas de español y matemáticas, las cuales hasta la fecha se siguen valuando.

Con el propósito de lograr una mejor evaluación integral, la SEP a partir del 2008, decide incluir una tercera asignatura en la evaluación, que se va rotando de acuerdo a la siguiente programación: Ciencias (2008), Formación cívica y ética (2009), Historia (2010) y Geografía (2011); también en ese mismo año se amplía la cobertura de ENLACE a la Educación Media Superior para evaluar sus habilidades lectoras y matemáticas. (Enlace, 2010)

A continuación se presenta una tabla para comprender mejor, cómo se aplica la prueba; indicando el año, el número de escuelas y de alumnos, así como las asignaturas a evaluar cada año en la educación básica.

**Cuadro 12. Características de las Evaluaciones Nacionales de Logro Académico en los Centros Escolares**

<b>Año</b>	<b>Escuelas</b>	<b>Alumnos</b>	<b>Asignaturas evaluadas</b>	<b>Grados evaluados</b>
2006	112,912	9,529,490	-Español -Matemáticas	3º a 6º de primaria  1º a 3º de secundaria
2007	121,585	10,148,666	-Español -Matemáticas	3º a 6º de primaria  1º a 3º de secundaria
2008	121,668	9,930,309	-Español -Matemáticas -Ciencias	3º a 6º de primaria  1º a 3º de secundaria
2009	119,669	13,187,688	-Español -Matemáticas -Formación cívica y ética	3º a 6º de primaria  1º a 3º de secundaria
2010	121,833	13,772,359	-Español -Matemáticas -Historia	3º a 6º de primaria  1º a 3º de secundaria
2011	123,722	14,063,270	-Español -Matemáticas - Geografía	3º a 6º de primaria  1º a 3º de secundaria

Fuente: Elaboración propia basada en Resultados de la prueba Enlace Básica y Media Superior, 2010.

ENLACE y EXCALE son pruebas nacionales que se aplican a los estudiantes; convergen y divergen en determinados aspectos. Convergen en el interés por evaluar las mismas áreas de conocimientos y habilidades, y en su período de aplicación anual, así como diversidad de materias a evaluar, manteniendo fijas las áreas de Español y Matemática. Y divergen en razón de la población de estudio o población evaluada y el grado a evaluar. La primera se aplica a todas las escuelas de educación básica y centra su atención en los grados de 3º primaria a 3º de secundaria; mientras que la segunda hace referencia a una muestra representativa y varía el grado evaluar.

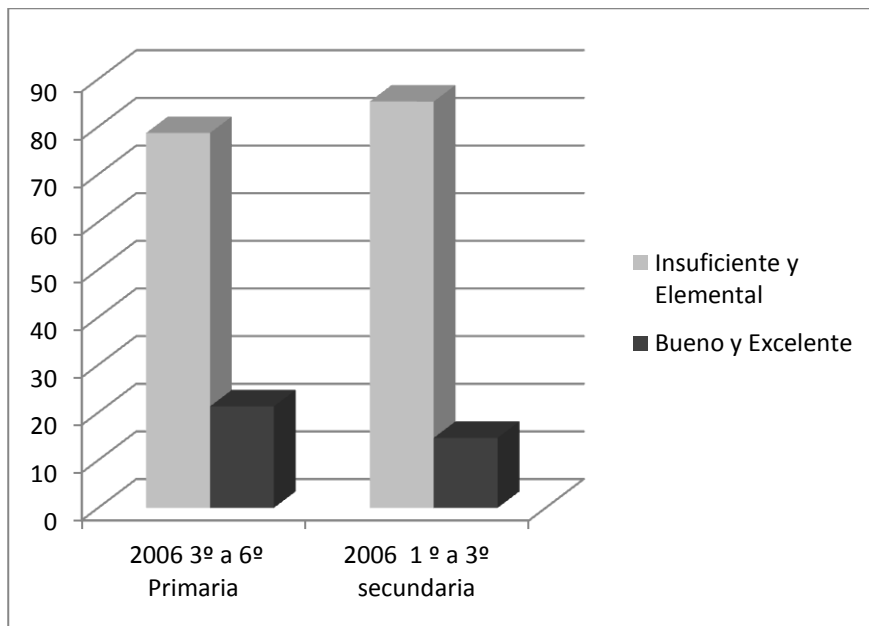
Las divergencias nos conducen a enfocarnos al año 2006, que aparte de ser el primer año de aplicación de ENLACE, igualmente muestra las deficiencias evidentes en el área de español que abarca lo que es la comprensión lectora y reflexión sobre la lengua, expresión escrita.



### 3.3.3.1 Enlace 2006

En la siguiente gráfica se presentan los resultados obtenidos en la prueba ENLACE de la educación básica en la asignatura de español, por los alumnos/as de 3º a 6º de primaria y de 1º a 3º de secundaria ubicándolos exclusivamente en dos niveles.

**Gráfica 4. Porcentaje de alumnos/as de 3 a 6º de primaria y de 1 a 3º secundaria.**

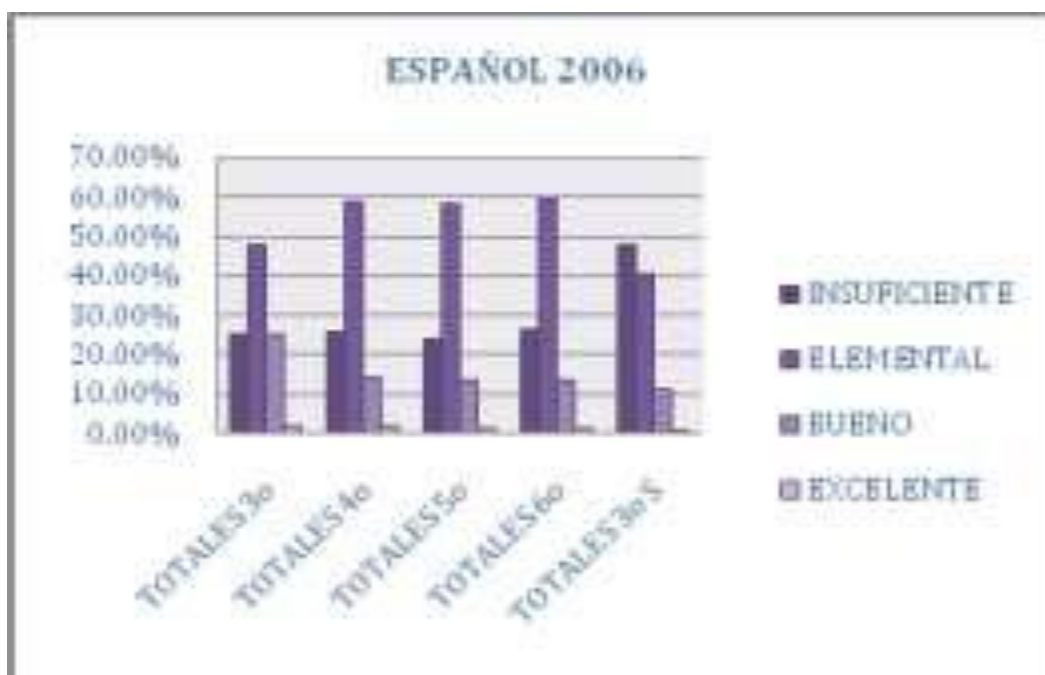


Fuente: Elaboración propia basada en Resultados de la prueba ENLACE Básica y Media Superior, 2011

Al igual que en los dos evaluaciones anteriores de PISA y EXCALE, en la gráfica 4 se expone que el mayor porcentaje de alumnos se sitúa dentro del nivel insuficiente y elemental, corroborando el problema que se menciona en el PND de la administración 2006-2012 acerca de la habilidad lectora en nuestro país.

Como en la gráfica anterior se mostraron de forma general los resultados de ENLACE, a continuación, se presenta en la gráfica 5 a detalle el porcentaje de alumnos/as de cada uno de los grados de educación primaria y secundaria se ubica dentro de los cuatro niveles.

**Gráfica 5 .Resultados de las pruebas ENLACE 2006**



Fuente. Elaboración propia basada en el análisis que se tomó de los resultados de las pruebas enlace disponible en la red para 16 entidades.

Cabe resaltar que esta última prueba ha generado práctica burocrática, propiciando que los profesores dediquen más horas clases a preparar a los estudiantes para su resolución. Igualmente ha creado esquemas de diferenciación y exclusión entre maestros y entre escuelas, donde en lugar de preocuparse por la calidad educativa, se preocupan más por competir.

Aunque el sistema, el gobierno y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, se han preocupado por elaborar y proponer programas que brinden una política educativa de calidad en habilidad lectora, en los resultados de las tres evaluaciones (PISA, EXCALE, ENLACE), se muestra un bajo rendimiento y deficiencias de esta habilidad en educación básica.

Una explicación de esto es ofrecida por Martínez (2008) quien afirma que las deficiencias se deben a la mala distribución de los recursos, ya que el gobierno destina la mayor parte del presupuesto de educación a la remuneración y sueldos de los profesores, dejando de lado la calidad y equidad de la política educativa vinculada a los estudiantes.

A manera de conclusión, se puede observar que los organismos evaluadores otorgan estadísticos que reflejan fracaso de competencias lectoras de los estudiantes mexicanos en diferentes niveles escolares. Posiblemente sean buenos indicadores para medir la competencia lectora, pero no indicadores suficientes para tratar de identificar desde la Teoría de Sistemas los alcances y limitaciones que tiene el programa como política educativa.

Para tratar de identificar por medio de los organismos evaluadores esos alcances y limitaciones del Programa Nacional de Lectura, se necesita analizarlo desde la Teoría de Sistemas, ya que permite visualizarlos como sistemas donde intervienen diversos aspectos o pueden ocurrir modificaciones y cambios en el medio en el que interactúan diversos actores y que a la vez pueden estar fuera de control del sistema educativo y afectar a la política de habilidad lectora.

## CONCLUSIONES

Un gobierno eficiente, tiene presente la complejidad de su sistema, constituido a su vez por múltiples subsistemas en forma de organizaciones con relaciones también complejas. Bajo estas circunstancias se tratan problemas propios y comunes de la administración pública.

La administración pública encargada de desarrollar cierta actividad para el logro de un fin, responde a mandatos de políticas públicas, las cuales hoy en día hacen pertinente la calidad en todo eje rector del Plan Nacional de Desarrollo.

La búsqueda de la calidad implica procesos de intervención con programas y proyectos que den bienestar a la población.

Por tal motivo, esta investigación se centró en el análisis de la política y programas educativos; considerando los nuevos enfoques de la Administración Pública. Todo ello con el fin de identificar los alcances y limitaciones del PNL a través de organismos evaluadores que los PND identifican como instrumentos claves que otorgan información para medir la calidad de la competencia lectora.

El análisis de políticas y programas es de alcance relevante para medir los logros de la misma; su estudio debe hacerse a partir de diversos enfoques propuestos desde el área de la administración pública. En particular en esta investigación se consideró pertinente el enfoque de la Teoría de Sistemas para analizar los alcances y limitaciones del Programa Nacional de Lectura como política pública educativa.

Para analizar al PNL como política educativa, fue necesario resumir como se originó ésta, explicando su evolución desde la perspectiva de la Teoría de Sistemas. Así entonces, se puede decir que las políticas públicas devienen del sistema político, porque ahí se generan para dar solución a problemas o acontecimientos que se presentan en la sociedad, por tanto el sistema las identifica como un subsistema o como un sistema más.

Se identificó que las etapas por las que pasa la política pública para convertirse finalmente en programas, son análogos con los conceptos básicos que utiliza el enfoque sistémico para explicar su funcionamiento.

Se analizó y argumentó que las políticas públicas están relacionadas con otros sistemas y subsistemas en los que interactúan diversos actores sociales y políticos, los cuales pueden llegar a tener cierta influencia durante el desarrollo de la políticas.

El estudio permite destacar que todas las políticas públicas tienen su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo que el sistema político elabora para mantener su control y equilibrio, y a la vez delega funciones a los demás sistemas con los que se relaciona para atender un sector en específico, por tanto el sistema político le otorga al sistema educativo, la responsabilidad de elaborar políticas y programas educativos.

El sistema educativo está conformado también por otros niveles o subsistemas que se enfocan a algún nivel escolar, para dar la atención requerida y elaborar programas encaminados a un solo nivel. El PNL es un política educativa del nivel básico que se elaboró con el propósito de darle solución a uno de los problemas que se presenta en el sistema político.

Cabe mencionar que la política educativa se debe atender mediante políticas, estrategias y programas, que cubran las demandas de los ciudadanos y ayuden a mantener el control y equilibrio del sistema, de lo contrario esto podría llegar a vulnerar las instituciones públicas, ya que desde los principios de la teoría de Sistemas, el Programa Nacional de Lectura viene a ser un sistema en el que interactúan distintos sistemas y actores políticos para el mejor desempeño y función del programa.

Calificar los alcances y limitaciones del Programa Nacional de Lectura implica evaluarlo más allá de los resultados presentados por los organismos evaluadores PISA, EXCALE y ENLACE; se necesita adentrarse en el medio ambiente que rodea al sistema educativo y a esos organismos evaluadores, así

como al PNL, pues en el desarrollo de la política educativa de Educación Básica intervienen diversos factores que alteran a la política de habilidad lectora.

Para que se resuelvan estas deficiencias y dificultades que se presentan en el PNL como política educativa, es conveniente que el gobierno aparte de poner atención en algunas de las etapas de la política pública como el diseño e implementación del programa, también enfatice en lo que lo puede alterar, ya que como se mencionó anteriormente, éste se vuelve a la vez un sistema en el que su función tiene que ver con la interacción y el medio intrasocial y extrasocial de otros sistemas o subsistemas.

Desde el enfoque de la TS se puede identificar que algunos de los factores que intervienen y modifican el proceso del PNL son: el *medio intrasocial*: el poder, juego de interés, responsabilidades, sobre carga de trabajo y decisión de actores políticos, así como la comunicación, organización y capacitación existente entre los directivos, supervisores y profesores/as con respecto a los programas de estudio y el tiempo que se le dedique a la operatividad del programa, y *lo extrasocial* tiene que ver con el contexto, los recursos financieros, la inclinación política de la jurisdicción.

De acuerdo con lo expuesto en la presente investigación podemos aseverar que muchos de los problemas, de la política educativa radican en aquellos factores como:1) la aceptación o rechazo que tengan los profesores hacia el programa para ejecutarlo,2) la calidad de la capacitación de profesores, directivos,3) las relaciones de poder que emergen durante su implemetación, 4) las relaciones sindicales 5) Infraestructura 6)el gasto público que se le destine a la educación,7) la utilidad que se le de al presupuesto de la educación,8) Cobertura, 9) estructura burócratica y la propia estructura educativa. Todos estos factores, es necesario analizarlos como parte de la compleja red de relaciones que influyen en la operatividad del programa, visto éste último como sistema.

Con relación a la hipótesis planteada se puede decir que los resultados de las pruebas de los organismos evaluadores representan insuficientes alcances con considerables limitaciones para medir la eficacia del Programa Nacional de Lectura como política educativa analizada desde la perspectiva de la Teoría de Sistemas.

Las limitaciones en el sentido, de la falta de evaluación de otros elementos interactuantes en el Programa, como: la presión política, el proceso de implementación, conocimiento o desconocimiento de las metas y objetivos del programa por parte de los ejecutores de las políticas y programas, la claridad o falta de ella sobre el funcionamiento del programa y el conocimiento o no de cómo operan los sistemas de las políticas educativas, acerca del modelo que se sigue para elaborarla. Aunque sea evidente que su enfoque es de arriba hacia abajo es decir el diseño de elaboración deviene de la cúspide y se implementa en la base, lo cual pone en conflicto a los diseñadores e implementadores.

Aunque el PNL esté limitado por varios factores, igualmente es importante mencionar que su alcance más relevante es la cobertura, ya que se ha aplicado en las 32 entidades federativas del país.

El análisis del PNL desde el enfoque del TS permitió ratificar el planteamiento que se tiene acerca del juicio de que la política educativa en México es poco efectiva, debido que su implementación es fragmentaria, responde a cierto interés político y no sistémico para la resolución de problemas de manera integral y eficaz.

Ejemplo de ello, es la distribución presupuestaria, porque una gran parte del presupuesto que se le otorga a la educación, se utiliza en salarios de profesores y empleados de las dependencias de la SEP (CONACULTURA, Canal 22, Tv. Once, Radio educativo, etc) más no para la elaboración de eficientes planes y programas de estudio que ayuden al aprendizaje de los estudiantes.

Otros puntos importantes son que se diseña sin aprovechar los conocimientos disponibles, sin considerar las condiciones de los actores que se encargan de implementarla, la complejidad de las relaciones humanas, los actores

políticos y los factores del medio intrasocial y extrasocial de los sistemas complejos que operan las políticas educativas.

Para evitar resultados no favorables en la política pública es imprescindible y conveniente que tanto el gobierno como los especialistas vean a las políticas y programas como un sistema político, pues a partir de esta percepción podrán identificar cuáles son esos factores que intervienen en ellas y en cada una de sus etapas; y será factible modificar o elaborar nuevas alternativas que ayuden a mantener el equilibrio del sistema y las demandas de la sociedad. También es forzoso que los actores cobren conciencia de la importancia que tiene su participación en el desarrollo de las políticas y programas educativos para que se alcancen los objetivos y se tenga éxito en la política.

Es necesario y hacen falta: 1) políticas que concreten estrategias más apropiadas, focalicen mejor los esfuerzos y se les proporcionan continuidad para poder esperar un avance más rápido, 2) identificar, diseñar e implementar políticas que estén en armonía con el sistema, 3) identificar e implementar programas considerando la compleja red de actores y relaciones, 4) implementar programas considerando el contexto y características del sistema educativo mexicano, 5) considerar programas con el suficiente presupuesto educativo que permita dar respuesta, movimiento y acción a todos los actores intervinientes, 6) que esté bien definido los valores, objetivos y fines del sistema educativo nacional y medios para su realización y 7) generar evaluaciones propias al programa en cuestión desde los diversos subsistemas que lo componen para su operación.



## GLOSARIO

ANMEB: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

CENEVAL: Centro Nacional de Evaluación

CIEE: Comités Institucionales de la evaluación de la educación superior

CODIECLI: Comité para el desarrollo de la Industria Editorial y Comercio del libro

CONACULTURA: Consejo Nacional para la cultura y las artes

CONAFE: Consejo Nacional de fomento educativo

CONALITEG: Comisión Nacional de libros de texto gratuitos

DGME: Dirección General de Materiales Educativos

DGEDEE: Dirección General de Educación Especial

ENLACE: Evaluaciones Nacionales de logro Académico en los centros escolares

EXCALE: Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos

FLASCO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

IPALE: Implantación para el Aprendizaje de la Lengua Escrita

LGE: Ley General de Educación

OCDE: Organismo de Cooperación y Desarrollo Económico

PALEM: Propuesta para el Aprendizaje de la Lectura Escritura y Matemáticas

PAN: Partido de Acción Nacional

PARE: Programa de apoyo al rezago educativo

PISA: Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes

PME: Programa para la Modernización Educativa

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNL: Programa Nacional de Lectura

ProNaE: Plan Nacional de educación

PRONALEES: Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Lectura y la Escritura en la Educación Básica

PRONAP: Programa Nacional de Actualización Permanente para maestros de Educación Básica en servicio

PSE: Programa Sectorial de Educación

RIEB: Reforma Integral de la Educación Básica

REP: Reforma de Educación Preescolar

RIES: Reforma integral de Educación Secundaria

RILEC: Rincones de Lectura

SEB: Subsecretaría de Educación Básica

SEM: Sistema Educativo Mexicano

SEMS: Subsecretaría de Educación Media Superior

SEP: Secretaría de Educación Pública

SES: Subsecretaría de Educación Superior

SICABI: Sistema de captura de información bibliográfica

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

TGS: Teoría General de Sistemas

TS: Teoría de Sistemas

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UPE: Unidad de Publicaciones educativas

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR (1992) Estudio introductorio “El estudio de las Políticas Públicas” Edición Miguel Ángel Porrúa, México Pág 291.
- AGUILAR Villanueva, Luis F (1996), Estudio introductorio “Problemas públicos y agenda de gobierno”, Edición Miguel Ángel Porrúa 2ad, México Pág. 286.
- AGUILAR Villanueva, Luis F (2000), Estudio introductorio “La hechura de las políticas públicas”, Edición Miguel Ángel Porrúa 3ad, México Pág. 413.
- BRIONES, Guillermo (1998), Evaluación de Programas Sociales, Editorial Trillas, México 1991, Pág. 266
- CANTO Chac , Manuel (2002), Introducción a las Políticas Publicas. México, MCD, Pág. 170.
- CASTILLO, Adriana (2008) Políticas Educativas en México. Una breve semblanza de los antecedentes históricos del proyecto sectorial de educación 2007-2012.
- EASTON, David, (1974), Esquema para el análisis político, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- EASTON, David, (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. In A. Batlle (ed.), Diez textos básicos de ciencia política. 2da.Edicion.Barcelona.
- ELMORE F Richard (2003), “*Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas*”; en Aguilar Villanueva, Luis F; La Implementación de las políticas: Edición Miguel Ángel Porrúa, 3era reimpresión, México, pág. 472.
- ETZIONI, Amitai, (2000), “*La exploración Combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*” ”; en Aguilar Villanueva, Luis F; La hechura de la políticas publicas, Edición Miguel Ángel Porrúa, 3ad, México, pág. 413
- GARCIA Cotarelo, Ramón, (1979) Critica de la Teoría de Sistemas, Centro de Investigación Sociológica, Madrid.
- GARRIDO, Felipe (2011). *La reforma indispensable. Lectura y Educación*. En Educar es el camino. Antología. SNTE. 5° Congreso Nacional de Educación. México.

- GOMEZ Palacios, Margarita, (2002), Antología de Centro de Maestros de Texcoco, “Curso de Taller Pronalees, Enseñanza y Aprendizaje del Español”, México, SEP.
- HERNANDEZ Sampieri, Roberto, et al (2003), *Metodología de la Investigación*, México, Mc Graw Hill, 3era ed.
- IBARROLA, M. de (1995), «Concertación de políticas educativas en México. Los grandes rubros del debate», en “¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina”. FLACSO-FUNDACIÓN CONCRETAR-FUNDACIÓN FORD-OREALC/Unesco. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Pag 349.
- KILL, Geoffrey (1969), *An Approach to General Systems Theory*, New York, Reinhold.
- KNOPFEL, Peter; Larrue, Corinne y Varone Federic, et al. (2003), Cap. 2 Las políticas publicas en Análisis y conducción de las políticas públicas, Institut D' Ehautes en Administration publique.
- MENY, Yves y THOENIG, (1992), Jean Claude. *Las Políticas públicas*. España, Editorial Ariel.
- M. OLSON, (1998) “*Políticas Públicas en México*”, Siglo veintiuno, México, Pág. 257
- PARSONS, Wayne (2007) ,*Políticas Públicas*, Miño Y Dávila ARGENTINA
- PESCADOR Osuna, José Ángel (1997), “*Las políticas de Concertación Educativa en México*”; en Miño, y Dávila; ¿Es posible concertar las políticas educativas? : Fundación Ford- Oreal C. UNESCO, *Argentina y América Latina*; pág. 349.
- RAMÍREZ Liberio, Victoriano (2005), *Políticas educativas: La educación en México siglo XX y perspectivas*, Universidad Autónoma de Chapingo, pág. 171
- REIMERS, Fernando (coord.) (2006), *Aprender mas y mejor. Políticas programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, Eds. SEP/FCE/ILCE/ , México
- REIN Martin, Rabinovitz Francine.F (2003), “*La Implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*”; en Aguilar Villanueva, Luis F; *La Implementación de las políticas*: Edición Miguel Ángel Porrúa, 3era reimpression, México, pág. 472

ROJAS Coyol, Dora Flor, (2007), *El rincón de lecturas para promover el gusto por la lectura*, Universidad Pedagógica Nacional unidad (UPN) 095 Azcapotzalco, SEP, México, D. F.

SHEARER y Murphy, (1967), *Introduction to Systems Dynamics*. Reading. Massachusetts.

SÁNCHEZ Vázquez (1998), Rafael, *Derecho y Educación*, 2da edición, editorial Porrúa, México D.F.

SCHMELKES, Sylvia (2002), "La Educación Básica" en Latapí, Sarre Pablo , *La política Educativa del estado de México*, Fondo De Cultura ,México, pág. 600.

THEODOULOU, (1995), *The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point*. In. Theodoulou y C.P. Policy (eds), *The essential readings*, US: Prentice Hall.

VAN Gigch, J. (1991), *Systems Desing Modeling and Metamodeling*, USA.

## **DOCUMENTOS OFICIALES**

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB ),  
Diario oficial de la federación 19 de mayo del 1992.

Reglas de Operación del Programa Nacional de Lectura, Diario Oficial de la Federacion,  
2005.

Reglas de Operación del Programa Nacional de Lectura, Diario Oficial de la Federacion,  
2007.

## **WEB GRAFÍA**

Abc de la Reforma Integral de educación básica nivel primaria "juntos en la transformación educativa" editorial santillana, (2002). [en línea] s/f [consultado el 25 de enero de 2012]. Disponible en:  
[http://www.santillana.com.mx/rieb/pdf/rieb/rieb\\_2009.pdf](http://www.santillana.com.mx/rieb/pdf/rieb/rieb_2009.pdf)

DÍAZ Gutiérrez, María Antonieta, et al, (2006), Pisa 2006 en México, “Capítulo 4 Resultados nacionales de las escalas globales”, México, INEE, pág 108 [en línea] s/f [consultado el 11 diciembre del 2011]. Disponible:[http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios\\_internacionales/PISA\\_2006/Completo/pisa2006completo.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios_internacionales/PISA_2006/Completo/pisa2006completo.pdf).

DÍAZ Gutiérrez, María Antonieta, et al (2009), México en Pisa 2009, México, INEE, pág 289 [en línea] s/f [consultado el 26 noviembre del 2010]. Disponible:[http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios\\_internacionales/PISA\\_2009/Partes/pisa2009\\_1b.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios_internacionales/PISA_2009/Partes/pisa2009_1b.pdf)

DOMÍNGUEZ, López Raymundo (2006), en Revista Iapem. “*Administración, Gobierno y Gestión pública*.” “La Políticas Públicas en el Contexto Social” IAPEM I SSN 1665-2088 n. 64 Mayo- Agosto 2006. [en línea] s/f [consultado el 15 de junio de 2008]. Disponible en: <http://www.iapem.org.mx/iapem/docs/catwebiapem/revistas.pdf>

ENLACE Básica y Media Superior, Información General (2010), México, SEP, pág 21 [en línea] s/f [consultado el 22 de mayo del 2012]. Disponible: <http://www.enlace.sep.gob.mx/gr/docs/ENLACE2010FCF.pdf>

Evaluación de calidad de los sistemas educativos, “lo que dice el Informe de Pisa 200”, OCDE, [en línea] s/f [consultado el 10 de junio de 2012]. Disponible en: [http://www.stecly.es/EH/EHSS/EHSS\\_8.10pdf](http://www.stecly.es/EH/EHSS/EHSS_8.10pdf).

GALLEGO Alfonso Emilia (1995), Programa de animación de la lectura, en línea] s/f [consultado el 25 de enero de 2012]. Disponible en: <http://www.teacherscollege.edu>

GIL García, J. Ramón, (2008), “Pensamiento Sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas,” en Centro de Investigación y Docencia Económicas, Núm. 212, México, D.F, pág. 1-44, [en línea] s/f [consultado el 13 de abril de 2012]. Disponible en: <http://www.cide.edu/publicaciones/stats/dts/DAP%20212.pdf>.

HERNANDEZ Ortiz, Carmen Evelia, (2008), *Programa Nacional de Lectura: La gestión de la estrategia de acompañamiento escolar sus procesos y practica en la formación de lectores avanzados. Un estudio de caso*. Segunda Parte: La Implementación Maestría en Políticas Públicas Comparadas, México, D.F. FLASCO. [en línea] s/f [consultado el 22 de abril de 2011]. Disponible en: <http://www.conocimientoabierto.flasco.edu.mx/tesis/281pdf>.

LAHERA, Eugenio (2003), Sobre las políticas públicas como la unidad de transacción, en Revista CEPAL Serie de políticas publicas Publicación de las Naciones Unidas "Introducción a las Políticas Públicas", ISSN agosto. Santiago de Chile. [ en línea] s/f [consultado el 13 de marzo de 2009]. Disponible en: <http://www.cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/politicaspUBLICAS.pdf>

LOPEZ Montiel, Ángel Gustavo (2008), "Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política", en revista Redalyc, Núm029, México, UAM, Red de Revista Científicas de América Latina y el Caribe España y Portugal, pág171-190, [en línea] s/f [consultado el 13 de abril de 2012]. Disponible en: <http://www.redalyc.aemex.mx/pdf/267/26702908.pdf>.

MEZA, Miranda Jennifer (2008), "Análisis del diseño y operación del Programa Nacional de Lectura en el marco de la Federalización Educativa Mexicana durante el periodo 2001-2008", MEXICO D,F, [en línea] s/f [consultado el 22 de abril de 2011]. Disponible en: <http://www.conocimientoabierto.flasco.edu.mx/tesis/281pdf>.

MARTÍNEZ Rizo, Felipe et. al, (2008), ¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la Educación Básica en México, Informe anual 2008, México, INEE, [en línea] s/f [consultado el 12 de marzo de 2011]. Disponible en: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/publicaciones/Informes\\_institucionales/2008/completo Informe2008.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/publicaciones/Informes_institucionales/2008/completo Informe2008.pdf)

Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006), Vicente Fox Quezada [en línea] s/f [consultado el 20 de junio de 2008]. Disponible en: <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/acuerdo.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012), Felipe Calderón [en línea] s/f [consultado el 21 de junio de 2012]. Disponible en: [http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/.../PND\\_2007-2012.pdf](http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/.../PND_2007-2012.pdf)

Programa Nacional de Educación (2000-2006) [en línea] s/f [consultado el 21 de junio de 2012]. Disponible en: [www.cbachilleres.edu.mx/cbportal/pdfs/.../nacional.../pronedu.pdf](http://www.cbachilleres.edu.mx/cbportal/pdfs/.../nacional.../pronedu.pdf)

Programa Sectorial de Educación (2006-2012), [en línea] s/f [consultado el 22 de agosto de 2011]. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/.../PSE2007-2012.pdf>.

Resultados Prueba Enlace 2011 Básica y Media Superior, (2011) México, SEP, pág 27, [en línea] s/f [consultado el 17 de mayo del 2012]. Disponible: [http://www.enlace.sep.gob.mx/.../gr/.../ENLACE2011\\_version final\\_SEPpdf](http://www.enlace.sep.gob.mx/.../gr/.../ENLACE2011_version final_SEPpdf).

ROBLES Vázquez, Héctor V. y Martínez, Rizo Felipe, et al. (2006) Panorama Educativo de México 2006, Indicadores del Sistema Educativo Nacional, México, INEE, pág 606, [en línea] s/f [consultado el 26 de noviembre de 2010]. Disponible en: <http://www.oei.es/quipu/mexico/01-panoramaweb.pdf>.

ROA Suarez, Hernando, (2005), "Conceptualizaciones Sociopolíticas", en revista Redalyc, Núm. 109, Colombia, UAEM, Red de Revista Científicas de América Latina y el Caribe España y Portugal, pág. 649-698 [en línea] s/f [consultado el 13 de abril de 2012]. Disponible en: <http://www.redalyc.auemex.mx/pdf/825/825109pdf>.

VIDAL, Rafael y Díaz, María Antonia, (2004) Resultados de la pruebas Pisa 2000 y 2003 en México, México, INEE, pág. 235, [en línea] s/f [consultado el 26 de noviembre del de 2010]. Disponible en: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios\\_internacionales/PI SA 2003/completo/informepisa2003.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios_internacionales/PI SA 2003/completo/informepisa2003.pdf)



VIVAS Terán, Abdón, (2008), "El proceso de transformación del sistema político de Venezuela: 1954-2004, en Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Ciencia Política y la Administración pública, Madrid, ISBN:97-84-692-0042-1, [en línea] s/f [consultado el 13 de abril de 2012]. Disponible en: <http://www.eprints.ucm.es/792/1/T30387.pdf>.

World Data on Education, 6<sup>th</sup> edition, 2006/07, Compiled by UNESCO- IBE [en línea] s/f [consultado el 7 de septiembre de 2008]. Disponible en: <http://www.ibe.unesco.org/>