
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 29 Número 108

23 de agosto 2021

ISSN 1068-2341

El Programa Sectorial de Educación de México 2020: Un Análisis de su Causalidad y Consistencia Interna

Miguel Ángel Casillas Alvarado

Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior
Universidad Veracruzana
México

Sergio Gerardo Malaga-Villegas

Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo
Universidad Autónoma de Baja California
México



Fabio Fuentes Navarro

Universidad Pedagógica Veracruzana
México

Citación: Casillas, M., Malaga-Villegas, S., & Fuentes, F. (2021). El Programa Sectorial de Educación de México 2020: Un análisis de su causalidad y consistencia interna. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(108). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6207>

Resumen: El Programa Sectorial de Educación es un instrumento de política pública que traduce programáticamente las decisiones expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo sobre el sector educativo. Su contenido define los problemas públicos y las acciones de gobierno para resolverlos. La Secretaría de Educación Pública es la dependencia facultada por ley para su elaboración y ejecución en un periodo de seis años. En este artículo se expone el análisis realizado al Programa

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 7-10-2020

Revisiones recibidas: 26-12-2020

Aceptado: 26-12-2020

Sectorial de Educación 2020-2024 de México a partir de focalizar la causalidad (lógica causa-efecto) y consistencia interna (correspondencia lógica-secuencial) entre los elementos que lo integran. Los hallazgos dejan ver que el diagnóstico del Programa es impreciso, que los indicadores y parámetros no guardan correspondencia con la enunciación de los objetivos prioritarios y que una cantidad considerable de acciones puntuales adolecen de metas para el 2024, lo que dificulta medir la efectividad de la acción gubernamental, además favorece la opacidad en el uso de los recursos públicos y complejiza la rendición de cuentas ante la ciudadanía. El estudio se inscribe dentro de las investigaciones que abordan temas que analizan el diseño e implementación de políticas educativas.

Palabras clave: Gobierno; Política educativa; Programa Sectorial de Educación; México

Mexico's Sectoral Program of Education 2020: An analysis of causality and internal consistency

Abstract: Mexico's Sectorial Program of Education is a public policy instrument that expresses, in the form of a program, the decisions in the National Development Plan that are related to the educational sector. The Program's content consists of public problems and the government's actions aimed at solving them. Mexico's Secretariat of Public Education is the entity authorized by law to elaborate and execute the Program in a six-year period. The current article discusses an analysis of Mexico's Sectorial Program of Education 2020-2024, and is based on locating causality (cause/effect logic) and internal consistency (logical/sequential correspondence) among the Program's elements. The findings reveal that the Program's diagnostic is imprecise, that the indicators and parameters do not correspond to the enunciation of priority objectives, and that a considerable number of timely actions lack goals for 2024. As a result, the effectiveness of government action is difficult to measure, opacity is favored in the use of public resources, and the rendering of accounts to citizens becomes complex. The study is part of research that analyzes the design and implementation of public policies.

Key words: Government; Educational policy; Sectorial Program of Education; Mexico

O Programa Setorial de Educação 2020 do México: Uma análise de sua causalidade e consistência interna

Resumo: O Programa Setorial de Educação é um instrumento de política pública que traduz de forma programática as decisões expressas no Plano Nacional de Desenvolvimento do setor da educação. Seu conteúdo define problemas públicos e ações governamentais para solucioná-los. O Ministério da Educação Pública é o órgão competente por lei para a sua execução no prazo de seis anos. Neste artigo, apresenta-se a análise realizada ao Programa Setorial de Educação 2020-2024 do México com base no enfoque da causalidade (lógica de causa-efeito) e consistência interna (correspondência lógico-sequencial) entre os elementos que o compõem. Os achados mostram que o diagnóstico do Programa é impreciso, que os indicadores e parâmetros não correspondem ao enunciado dos objetivos prioritários e que um número considerável de ações específicas carece de metas para 2024, o que dificulta a mensuração da eficácia da ação governamental, favorece a opacidade no uso de recursos públicos e complica a prestação de contas aos cidadãos. O estudo faz parte da pesquisa que aborda questões que analisam a formulação e implementação de políticas educacionais.

Palavras-chave: Governo; Política educacional; Programa Setorial de Educação; México

El Programa Sectorial de Educación de México 2020: Un Análisis de su Causalidad y Consistencia Interna

El 6 de julio del 2020, en el sitio web del Diario Oficial de la Federación (DOF) se publicó el Programa Sectorial de Educación de México 2020-2024 (DOF/PSE, 2020),¹ y previo a éste el decreto que lo aprueba como tal, compuesto básicamente por siete consideraciones, cuatro artículos de decreto y dos artículos transitorios. Del decreto se destaca que: a) el PSE/20-24 procede del cumplimiento de ordenamientos constitucionales y legales, b) fue elaborado por la Secretaría de Educación Pública conforme a los ejes generales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (DOF/PND, 2019) y c) es de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El documento del decreto fue firmado el 22 de junio del mismo año por el Presidente de México, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, la Secretaria de la Función Pública y el Secretario de Educación Pública.

Por imperio de ley, la implementación del PSE/20-24 en México debe producir afectaciones en la administración, el funcionamiento y la operación de las dependencias y entidades del gobierno federal y gobiernos estatales en materia educativa; y repercutir, consecuentemente, en la dinámica social y personal de los usuarios de los servicios educativos del Estado mexicano.

Dada la envergadura de las pretensiones enunciadas en el PSE/20-24, de la trascendencia de sus planteamientos en la administración y operación del sistema educativo nacional, y de sus potenciales implicaciones directas e indirectas —a corto, mediano y largo plazo— en más de 36 millones de personas,² su revisión, escrutinio y estudio resultan tareas ciudadanas insoslayables en un régimen político democrático, plural y participativo.

En este artículo se expone un análisis crítico del PSE/20-24 a partir de la puesta en tensión de la causalidad y consistencia interna de sus planteamientos. El objetivo principal consiste en mostrar el ejercicio realizado, los resultados obtenidos del análisis y los elementos de propuesta a los que se arribó, y con ello contribuir a la superación de las enunciaciones inmediatistas, aseveraciones desde lugares comunes y juicios apriorísticos acerca del documento, o de lo realizado o no realizado en otros periodos de gobierno. La intención ulterior, *stricto sensu*, radica en aportar conocimiento informado y útil con el que la ciudadanía pueda exigir al gobierno el cumplimiento de lo expresado en el PSE/20-24, asimismo que transparente el uso de los recursos públicos y que rinda cuentas de sus acciones.

Las coordenadas de intelección utilizadas para la lectura crítica del PSE/20-24 procedieron de los aportes al campo de las políticas públicas de Aguilar Villanueva (1992, 1992a, 1993, 2006 y 2010), Parsons (2007) y Villarreal (2010); de los análisis y evaluación para el diseño de políticas de Alonso-Borrego y Carrasco (2009); de las contribuciones a la investigación y análisis de políticas y reformas educativas de Flores-Crespo (2008 y 2011), Del Castillo (2012) y Del Castillo y Azuma (2009); y de las acciones orientadas al cambio institucional en educación de Miranda (2004), Del Castillo y Valenti (2014) y Acosta (2014 y 2020).

El estudio se inscribe en las investigaciones que abordan temas de política y gestión educativa, específicamente en las que se analiza el diseño e implementación de políticas educativas y sus repercusiones en la dinámica institucional del gobierno y en la población. Este trabajo forma parte de los avances de la investigación en curso “Discursos pospolíticos en las reformas educativas en México en el siglo XXI”, la cual fue inscrita en el Departamento de Investigación de la Universidad

¹ Por economía del espacio, de aquí en adelante se referirá al Programa Sectorial de Educación 2020-2024 con el acrónimo PSE/20-24, y al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 como PND/19-24.

² Fuente: Estadística educativa República Mexicana. Ciclo escolar 2018-2019 (SEP, 2020).

Pedagógica Veracruzana desde enero de 2019. La pregunta principal de este proyecto cuestiona qué discursos pospolíticos se identifican en las reformas educativas implementadas en México a partir del siglo XXI y cuáles son sus implicaciones en la configuración identitaria del sujeto educativo. El objetivo general consiste en conocer, explicar y comprender el modo en que operan las políticas educativas, expresadas en los documentos de política pública.

Su contenido se ha organizado en cuatro apartados: en el primero se exponen, *grosso modo*, los fundamentos legales, las bases conceptuales y la racionalidad del programa sectorial; en el segundo se describe la estrategia analítica llevada a efecto; en el tercero se presenta el análisis realizado al PSE/20-24; y en el cuarto se expresan las conclusiones derivadas del análisis.

Fundamentos Legales, Bases Conceptuales y Racionalidad del PSE/20-24

En primer término se precisa que en México un Programa Sectorial es un documento que procede a otro más amplio denominado Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual está compuesto por un diagnóstico del estado actual de la nación (*punto de partida / línea base*), un conjunto de problemáticas específicas seleccionadas de cada sector de la administración pública (*problemas públicos*), escenarios deseables a los que se aspira arribar (*imagen objetivo*) y una serie de acciones estratégicas (*políticas públicas*) que el gobierno federal decide llevar a cabo en la consecución de los fines del proyecto de Nación expresados en la Constitución.

El PND es un instrumento legal que guía y dota de sentido a la acción gubernamental; tiene su fundamento en el primer y segundo párrafo del Artículo 26 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se especifica que

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación [...] La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. (DOF/CPEUM, 2020, pp. 98- 99)

Su racionalidad procede del concepto de planeación nacional que se expresa en el párrafo 1 y 2 del Artículo 3 de la Ley de Planeación:

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. (DOF/LP, 2018, p. 2)

El PND, consecuentemente, es la herramienta del Ejecutivo Federal que condensa las decisiones y acciones de gran calado del gobierno y las entidades que lo componen,³ y a partir del cual rinde cuentas a la Nación conforme, tanto en lo dispuesto en el Artículo 69 Constitucional, en el que se especifica que al inicio de las “Sesiones Ordinarias del Primer Período de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país” (DOF/CPEUM, 2020, p. 65), así como a lo establecido en el Artículo 6° de la Ley de Planeación, en el que se explicita que este informe debe hacer “mención expresa de las acciones y los resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y, en su caso, los programas especiales” (DOF/LP, 2018, p. 3). Si bien en lo dispuesto en el Artículo 52 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se establece que la Secretaría de Desarrollo Social tiene la función de “dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales (DOF/LGDS, 2018, p. 14), ambos mandatos al presidente —constitucional y legal— se constituyen en los principales dispositivos jurídicos con los que cuenta la ciudadanía para exigir al gobierno el cumplimiento de lo expresado en el PND, sobre todo cuando estos documentos, también por mandato de ley, son de dominio público.⁴

En segundo término, un Programa Sectorial es un documento que traduce *programáticamente* los planteamientos del PND de un sector específico de la Administración Pública Federal (DOF/LOAPF, 2020), el cual, a partir de lo dispuesto en el Artículo 26 Bis de la Ley de Planeación, debe tener los siguientes elementos:

Un diagnóstico general sobre la problemática a atender por el programa así como la perspectiva de largo plazo en congruencia con el Plan; Los objetivos específicos del programa alineados a las estrategias del Plan; Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos del programa; Las líneas de acción que apoyen la implementación de las estrategias planteadas en cada programa indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución; Los indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos del programa; Los demás que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables. (DOF/LP, 2018, p. 10)

La enunciación de los elementos anteriores resulta insuficiente para comprender la racionalidad implícita en un Programa Sectorial, de ahí que su sentido se nutra —además de lo dispuesto en la LP y la LOAPF— con los 53 conceptos básicos que se establecen en el Artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), de los cuales destacan los referidos a Estructura programática, Reglas de operación y Sistema de Evaluación del Desempeño, y que a continuación se especifican.

³ Estas dependencias y organismos a partir de lo establecido en el Capítulo I y Capítulo II de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, “De las Secretarías de Estado” y “De la Competencia de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal” respectivamente (DOF/LOAPF, 2020).

⁴ En el Artículo 30 de la LP se establece que “Los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, en los plazos previstos por las disposiciones que al efecto emita el Ejecutivo Federal. En el caso de los programas sectoriales y los especiales que determine el Ejecutivo Federal, deberán publicarse dentro de los seis meses posteriores a la publicación del Plan” (DOF/LP, 2018, pp. 10-11). Adquiere relevancia la publicación tardía del PSE/20-24, toda vez que el incumplimiento de lo dispuesto en este artículo acusa no solo el valor que le otorga a la ley la autoridad que protestó públicamente cumplirla, sino también evidencia lo que Aguilar denomina el común denominador de los defectos directivos de los gobiernos, es decir, “la ineficacia en el cumplimiento de las funciones públicas y en la realización de los objetivos de importancia social” (2010, p. 5).

Estructura Programática: Es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos. (DOF/LFPRH, 2019, p. 3)

Reglas de operación: las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos. (DOF/LFPRH, 2019, p. 6)

Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. (DOF/LFPRH, 2019, p. 6)

Un Programa Sectorial, por tanto, puede asumirse como un documento sustentado constitucional y legalmente, en cuyo contenido se advierten problemas públicos y las acciones de gobierno para resolverlos, es decir, es el instrumento de gobierno de un sector determinado de la Administración Pública Federal que muestra —a través de una serie de acciones presupuestadas, programadas, situadas y observables— la capacidad de intervención de la esfera gubernamental en la solución de problemas públicos específicos, y que, además, contempla datos y cifras con los que es posible medir el impacto de la implementación de dichas acciones, así como evaluar la capacidad de la intervención del gobierno. Desde esta perspectiva, la operacionalización de las acciones en tiempo y espacios determinados simboliza el principal desafío al que se enfrenta una autoridad al asumir una responsabilidad dentro de la administración pública.

En tercer término, en función de los ordenamientos y elementos que le dotan de sentido y que posibilitan su configuración como tal, se asume que en un Programa Sectorial se expresan las *políticas públicas* de un determinado sector de la administración pública. Los aportes de Villarreal (2010) resultan claves para la comprensión de un Programa Sectorial desde la lógica de las políticas públicas, las cuales concibe del siguiente modo:

El conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (Villarreal, 2010, p. 260).

En el caso específico del Programa Sectorial de Educación, las contribuciones de Flores-Crespo resultan esenciales para su significación como el documento de política educativa⁵ (*educational policy paper*) de la nación, primordialmente cuando define a la política como “un curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir las finalidades que

⁵ En este análisis se entiende lo mismo por *políticas públicas en materia educativa* que por *políticas públicas educativas* y *políticas educativas*.

el Estado se va fijando” (Flores-Crespo, 2008, p. 16). Desde esta concepción, una política educativa resulta de la intervención de una autoridad de gobierno en el sector educativo con la finalidad de resolver un problema público que genera efectos indeseables.

El PSE, por tanto, se asume como el instrumento de política pública en materia educativa que acrisola los intereses del gobierno con los intereses de la ciudadanía en una programática de acciones factuales, observables y medibles, y que por imperio de ley debe ser sometido constantemente a revisión y corrección,⁶ tal como lo mandatan las leyes respectivas (LP, LOAPF, LFPRH, LGDS), y evaluado a partir de las Disposiciones Específicas del Sistema de Evaluación del Desempeño (DOF/SED, 2008) a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) según lo dispuesto en el Artículo 72 de la LGDS,⁷ teniendo como principal elemento de referencia la Matriz de indicadores, la cual se concibe como:

La herramienta de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND y sus programas derivados, y a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED. (DOF/SED, 2008, p. 2)

Dado lo anterior, el PSE no solo es el mapa de coordenadas de referencia para la autoridad educativa, sino también es la herramienta principal de la ciudadanía para exigir al gobierno y a la autoridad educativa el cumplimiento de lo ahí dispuesto, y requerirles el uso legal, racional y transparente de los recursos públicos destinados a la educación. En esta lógica, el PSE es el instrumento político de contraloría ciudadana para evaluar, medir y calificar las acciones e inacciones de gobierno.

En el ámbito académico, particularmente desde la investigación educativa, el PSE se significa como el referente empírico clave en los análisis que tratan temáticas inscritas en las áreas de política educativa y de gestión de la educación; así también de los estudios que abordan tópicos de índole teórico y epistemológico —tendencias y debates acerca de la intervención del gobierno y la relación con la ciudadanía, políticas orientadas a la solución de problemas, el monopolio de lo público, *i.a.*—, de tipo metodológico —enfoques analíticos, técnicas e instrumentos de evaluación de los procesos

⁶ Acerca del seguimiento y evaluación del PND y de los programas sectoriales, los ordenamientos siguientes dan cuenta de ello: en el párrafo 3 del Artículo 9 de la LP se dispone que “El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” (DOF/LP, 2018, p. 4); también, en la Fracción III del Artículo 52 de la LGDS se establece que el “seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales” (DOF/LGDS, 2018, p. 14) lo llevará a efecto una comisión intersecretarial integrada por las Secretarías de Estado; y en el Artículo 110 del Capítulo “Evaluación” de la LFPRH se establece que “La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales”. (DOF/LFPRH, 2019, p. 4).

⁷ El Artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social señala que: “La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.” (DOF/LGDS, 2018, p. 16).

de diseño e implementación de políticas educativas, *i.a.*— y de carácter gubernamental —toma de decisiones, agendas educativas, actores políticos y marcos legales, *i.a.*— en los diferentes niveles, subsistemas y modalidades de la educación en México.

También es cierto que la investigación educativa y el estudio de las políticas públicas en educación han demostrado que las disposiciones legales enunciadas arriba no siempre se han cumplido. Esto es, en México los planes de desarrollo y los planes sectoriales han cumplido antes que una función discursiva, una propiamente de planificación. Durante los más de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y luego con los llamados gobiernos de la transición —del Partido Acción Nacional (PAN) y Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)—, los planes de desarrollo difícilmente se cumplieron; tenían serios problemas de construcción y congruencia interna, eso era justamente lo que se criticaba como base de la improvisación y de la corrupción, de la opacidad y el escaso control social de los actos del gobierno; y se espera que el gobierno actual cambie justamente esa situación.

La investigación educativa, con el análisis de estas temáticas, pretende no solo fortalecer el debate y reflexión académica, sino también aportar conocimiento útil que favorezca la mejora continua de la toma de decisiones (*policy decision*), la hechura de políticas públicas (*policy maker*) y la puesta en marcha de políticas (*policy implementation*), es decir, contribuir a una mejor gobernanza de la educación. Lo aquí expuesto tiene esta finalidad.

Estrategia Analítica

En el campo de la investigación educativa en México, la focalización en la causalidad y consistencia interna del PSE/20-24 puede inscribirse en la *investigación de la política*, esto es, en los estudios que indagan en el diseño, operación o resultados de la política (Zorrilla y Fierro, 2003, p. 20),⁸ o en la *investigación sobre políticas educativas*, es decir, en las indagaciones que tratan el proceso de configuración, diseño e implementación (*politics*) y sus respectivos cursos de acción (*policies*) (Rivera, Cuevas y Machuca, 2013, p. 40).

La revisión realizada en el área de políticas educativas de los Estados de conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) de las décadas 1992-2003 y 2002-2011 permitió distinguir pocos registros que aborden directa o subordinadamente la especificidad de las lógicas que articulan un programa sectorial de educación, a la vez que identificar, en contraste, un amplio número de casos que refieren tanto al proceso de implementación como a los efectos de los programas y políticas públicas en materia educativa. Es decir, incluso con un referencial teórico, conceptual y metodológico consistente y diverso acerca de las políticas públicas y las políticas educativas, resulta escasa la producción investigativa que cuestione las teorías, la racionalidad y el sentido de *lo público* implícitos o explícitos en un documento de política pública (*policy paper*), como lo es un programa sectorial de educación. Esta afirmación no debe significarse desde un enfoque

⁸ Zorrilla y Villa distinguen que los estudios acerca de las políticas educativas producidos en México durante la década 1992-2002 pueden ubicarse en tres categorías: a) *investigación para la política*, b) *investigación de la política* y c) *investigación acerca de los aportes para la toma de decisiones*. Dicen lo siguiente: “por un lado, se encuentra la investigación educativa que se realiza con el propósito de aportar insumos de conocimiento para definir la política educativa en un espacio y tiempo determinados (investigación para la política), generalmente son estudios de diagnóstico; por otro, está la investigación de la política, es decir, la que indaga sobre su diseño, su operación o sus resultados (investigación de la política). También se identifica una tercera cuestión: la que se refiere a la relación entre investigación y políticas educativas. Se trata fundamentalmente del análisis sobre el uso y peso que tiene el conocimiento para la toma de decisiones de política educativa. (Zorrilla y Villa, 2003, p 20).

academicista, como tampoco en la lógica de la *dictadura de los indicadores*,⁹ denomina así por Acosta (2020), sino pensarse a partir de la inerradicabilidad de las afectaciones de la intervención del gobierno en el espacio público a través de políticas públicas.

Toda vez el carácter inerradicable de las afectaciones de las políticas educativas en la población (Puig y Pedró, 1999) y de la existencia de políticas públicas de diseño e implementación defectuosa (Aguilar, 2010), resulta prioritario centrar la mirada en el proceso de hechura de las políticas antes de que se expresen en un programa sectorial y de que se materialicen en acciones gubernamentales. Sin embargo, dado que en México la fase de diseño de las políticas, en términos de Cabrero (2000), es muy difusa y de que la gobernanza,¹⁰ en el sentido que la concibe Aguilar (2003, 2010, 2013), factualmente está limitada por el poder político gubernamental, una de las rutas de la observancia e incidencia ciudadana —para reducir y eliminar (eventualmente) el carácter monopólico del gobierno sobre los asuntos públicos, así también para contribuir a la rendición de cuentas y transparencia del uso de los recursos públicos— consiste en la revisión crítica de los documentos de política pública (*policy paper*), como lo es el PSE/20-24, ya que, como lo refiere Flores-Crespo, “si entendiésemos mejor cómo se construye la política, qué teoría está detrás de ella, cómo se procesan las decisiones en cada gobierno y cómo se validan socialmente esas políticas, los disidentes y críticos podríamos dar mejor en el blanco” (Flores-Crespo, 2017, p. 19).

El trabajo analítico realizado se centró en el PSE/20-24, y focalizó en la causalidad y consistencia interna entre los elementos que lo integran. El ejercicio partió de asumir la lógica causa-efecto como la relación necesaria *sine qua non* en la programática del documento, también de concebir a la consistencia interna como la cualidad que debe advertirse de la causalidad entre los objetivos prioritarios, estrategias prioritarias y acciones puntuales, asimismo de distinguir que causalidad y consistencia interna no solo deben denotar estabilidad y solidez a corto, mediano y largo plazo de lo enunciado, sino también garantizar las condiciones de operación para la realización de las acciones puntuales. Desde esta lógica se realizó una revisión exhaustiva de la estructura y contenidos del PSE/20-24: se diseñaron matrices de causalidad y ejercicios de correlación —correspondencia lógica-secuencial—; y para establecer la factibilidad, observación y medición de la operacionalización de las acciones puntuales se elaboraron tablas de comparación y verificación de las líneas bases del 2018 con las metas propuestas al 2024. En el siguiente apartado se da cuenta del resultado del análisis realizado.

Análisis Causal y de Consistencia

En principio, el contenido del PSE/20-24 está organizado en la siguiente estructura: 1. Índice; 2. Fundamento normativo de elaboración del Programa; 3. Siglas y acrónimos; 4. Origen de los recursos para la instrumentación del Programa; 5. Análisis del estado actual; 6. Objetivos prioritarios; 7. Estrategias prioritarias y Acciones puntuales; 8. Metas para el bienestar y Parámetros; 9. Epílogo: visión de largo plazo; 10. Glosario.

De los contenidos que integran la estructura del PSE/20-24, el análisis causal y de consistencia interna se concentró en la lógica causa-efecto y la correspondencia lógica-secuencial, entre los siguientes elementos: a) *Problema público*, b) *Datos de diagnóstico*, c) *Objetivo prioritario*, d) *Estrategias prioritarias*, e) *Acciones puntuales* y f) *Metas verificables*. El trabajo analítico focalizó, por tanto, en los seis Objetivos Prioritarios del PSE/20-24, toda vez que en éste son descritos como una

⁹ Para Acosta, la dictadura de los indicadores se inscribe en la “preocupación métrica que se colocó en el centro de las políticas públicas (2020, p. 14) a principios del siglo XXI.

¹⁰ *Gobernanza* es una de las nociones clave en el PSE/20-24. En la Estrategia prioritaria 6.1, gobernanza ocupa un lugar central: “Generar las condiciones de gobernanza del Sistema Educativo Nacional para impulsar el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos”. (DOF/PSE, 2020, p. 35).

expresión que aglutina el propósito superior de la política educativa de la actual administración federal, la cual consiste en “garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas y todos, lo cual implica brindar una educación de excelencia en todos los tipos, niveles y modalidades del SEN, apuntalada en cinco dimensiones esenciales de la calidad” (DOF/PSE, 2020, p. 10).

Los elementos de referencia que recuperamos como puntos de partida fueron dos: a) la cantidad de estrategias prioritarias y acciones puntuales por cada objetivo prioritario, como se indica en Tabla 1, y b) las metas y parámetros del Programa Sectorial, como se presentan en la Tabla 2.

De inicio se precisa que se observa escasa correspondencia de sentido del PSE/2024 entre los *Objetivos prioritarios*, las *Estrategias prioritarias* y las *Acciones puntuales* declarados en la Tabla 1 con respecto a las *Metas para el bienestar* y los *Parámetros* iniciales enunciadas en la Tabla 2.

Tabla 1

Total de estrategias prioritarias y acciones puntuales por objetivo prioritario

Objetivo prioritario	Estrategias prioritarias	Acciones puntuales
1. Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.	6	52
2. Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.	7	63
3. Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio.	4	39
4. Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.	4	36
5. Garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludables.	4	35
6. Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.	5	48

Fuente: elaboración propia a partir del DOF/PSE (2020).

Según la Tabla 1, en el PSE/20-24 se declara una relación de seis objetivos prioritarios, 30 estrategias prioritarias y 273 acciones puntuales. Esta programática se pone en tensión con las metas para el bienestar y los parámetros agrupados en la Tabla 2.

Tabla 2*Relación de metas para el bienestar y parámetros*

Meta para el bienestar	Parámetro	Descripción
1.1. Tasa bruta de escolarización (cobertura)	1.2	Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia.
	1.3	Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia.
2.1 Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional	2.2	Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA.
	2.3	Porcentaje de abandono escolar.
3.1. Tasa de crecimiento de la matrícula de escuelas para formación de docentes	3.2	Porcentaje de personal educativo beneficiado con asignación de una plaza o incentivo a partir de los procesos de selección determinados por el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.
	3.3	Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior.
4.1. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos	4.2	Porcentaje de escuelas con equipamiento básico.
	4.3	Porcentaje de escuelas de educación primaria que cuentan con los libros de texto completos al inicio del ciclo escolar.
5.1. Porcentaje de población de 18 años y más, activa físicamente en el agregado urbano de 32 ciudades de 100 mil y más habitantes	5.2	Porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con docente de educación física.
	5.3	Tasa de alumnos de educación básica que asiste a escuelas con docente de educación física.
6.1 Porcentaje de matrícula que cuenta con registro nominal en el Sistema de Información y Gestión Educativa	6.2	Gasto federal en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto.
	6.3	Porcentaje de personal docente y directivo de preescolar y primaria cuyo pago de nómina se realiza con cargo al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

Fuente: elaboración propia a partir del DOF/PSE (2020).

En los siguientes subapartados se presenta cada objetivo prioritario del PSE/20-24, la configuración del problema público reportado en el mismo, una tabla con la relación entre estrategias, acciones, metas y parámetros, así como el análisis correspondiente a cada objetivo.

Objetivo Prioritario No. 1

El primer problema público declara que “Las niñas, los niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas en México no disponen de oportunidades educativas equitativas e inclusivas, lo cual incide en su bienestar y en el desarrollo del país”. Dentro del diagnóstico se señala lo siguiente:

[...] a pesar de la expansión de los servicios educativos y los altos niveles de cobertura alcanzados en la educación básica nacional (94.6%), se estima que cerca de 14.9% de las niñas, niños y jóvenes indígenas de tres a 17 años de edad no asiste a la escuela y, asimismo, 31.7% de la población de seis a 17 años de edad con algún tipo de discapacidad es analfabeta. (DOF/PSE, 2020, p. 19)

Las principales problemáticas detectadas en cada uno de los niveles educativos son las siguientes. Para el caso de educación inicial se reconoce que “la oferta de ese nivel educativo es fragmentada e inequitativa, lo que se explica, en parte, por la concepción histórica que asociaba la atención en esta etapa a un derecho de las madres trabajadoras”. En educación preescolar, primaria y secundaria se indica que existen factores que “desalientan la inclusión y equidad, ya sea por falta de acceso a un servicio o porque los educandos se ven orillados a abandonar la escuela por diversas causas, entre ellas, los bajos resultados de aprendizaje o la situación económica familiar”. En la educación comunitaria impartida en el medio rural e indígena “se ofrecen servicios educativos en localidades de alta y muy alta marginación o rezago social [...] las deficiencias identificadas en el sistema regular se acentúan en la educación comunitaria”. En la educación media superior, además de la cobertura en la que se reconoce que asciende al 78.7% entre las jóvenes de 15 a 17 años de edad “Otro aspecto urgente a combatir en este tipo educativo es el abandono escolar, el cual se estima en 12.9% afectando al 11.2% de las mujeres y al 14.6% de los hombres”. Por otra parte, se reconoce que la educación superior sigue siendo un privilegio “ya que la cobertura en este tipo educativo es de 39.7% [...] la expansión se ha realizado de manera desigual en las entidades federativas y entre los grupos de la población”.

En las condiciones anteriores, el objetivo prioritario que se declara en el PSE es “garantizar el derecho a la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes”. En la Tabla 3 se expone la relación entre estrategias prioritarias, acciones puntuales, metas y parámetros, así como un balance correspondiente.

Tabla 3

Relación causal entre estrategias, acciones, metas y parámetros del objetivo prioritario 1

Estrategias prioritarias	Acciones puntuales	Metas	Parámetros
1.1. Ampliar las oportunidades educativas para cerrar las brechas sociales y reducir las desigualdades regionales.	8	N.E.	N.E.
1.2. Impulsar medidas para favorecer el ingreso y la permanencia en el sistema educativo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes provenientes de grupos históricamente discriminados, que alienten la conclusión oportuna de sus estudios y permitan el desarrollo de trayectorias educativas completas.	10	N.E.	N.E.

Tabla 3 (Cont.)*Relación causal entre estrategias, acciones, metas y parámetros del objetivo prioritario 1*

Estrategias prioritarias	Acciones puntuales	Metas	Parámetros
1.3. Promover la reorientación y transformación de las instituciones educativas para que respondan a las necesidades de sus comunidades y a las características específicas de su contexto.	8	N.E.	N.E.
1.4. Garantizar condiciones de equidad para todos, con énfasis particular en los grupos y poblaciones históricamente discriminados.	8	N.E.	N.E.
1.5. Asegurar que la población en rezago educativo adquiera los conocimientos y habilidades mínimas para acceder a una mejor condición de vida y oportunidades para el desarrollo integral.	10	N.E.	N.E.
1.6. Garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior como condición para asegurar el acceso de adolescentes y jóvenes al conocimiento, la cultural y el desarrollo integral.	8	N.E.	N.E.

Nota: N.E. significa “No especificado”. *Fuente:* elaboración propia a partir del DOF/PSE (2020).

De acuerdo con la Tabla 3, ninguna de las estrategias prioritarias es atendida directamente por alguna meta o parámetro indicado en la Tabla 2. No obstante lo anterior, en el PSE se declaran elementos de meta o parámetro que podrían asociarse, de forma indirecta, con la atención de estas estrategias prioritarias. A continuación se presenta el caso de dos estrategias prioritarias.

El primer caso es el de la estrategia prioritaria 1.1. No existen metas o parámetros específicos que declaren la atención de oportunidades educativas para cerrar brechas sociales y reducir desigualdades. Sin embargo, dentro de las expectativas sexenales, en el elemento de meta 1.1.1 “Tasa bruta de escolarización (cobertura)” se indica que la línea base en 2018 es 84.2 y la meta para el año 2024 a nivel nacional será de 90, lo cual implicaría un incremento del 5.8% en seis años de acuerdo con la línea base.

El segundo caso es el de la estrategia prioritaria 1.4. Aunque no hay propiamente una meta o parámetro que lo atienda, el elemento de parámetro 1.2.1 “Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia” sólo ofrece información con respecto a la línea base en cuanto a la atención de niñas y niños que asisten a programas educativos, independientemente del nivel o servicio educativo. De cero a dos años, con una base de 8.7%, de tres a 5 años, con una base de 79.6%, en ambos casos, no se declara una meta para el 2024. Para el resto de las estrategias prioritarias —1.2., 1.3., 1.5. y 1.6.— no existen metas y parámetros que las atiendan directa o indirectamente.

Objetivo Prioritario No. 2

El segundo problema público que se identifica es que “Las y los estudiantes en México no reciben una educación de calidad, relevante y pertinente en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional que favorezca su desarrollo humano integral”. En el diagnóstico correspondiente a este problema, el PSE/20-24 reconoce que “la educación de calidad es una tarea pendiente del Estado mexicano” y que “las evaluaciones de logro educativo muestran

un claro rezago en el alcance de la excelencia educativa”, lo anterior lo fundamenta con indicadores que ejemplifican: a) los bajos niveles de desempeño y rezago educativo en educación básica, media superior y superior; y, b) la eficiencia escolar en el modelo de tránsito escolar. Según estos argumentos, el objetivo prioritario se estableció como “Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional”. Para lograr este objetivo, el PSE indica que el compromiso del gobierno será “asegurar la relevancia y la pertinencia de la educación en todos los tipos, niveles y modalidades, buscando la mejora continua”, fortalecer “las capacidades de gestión de las escuelas, para que quienes realizan la práctica docente en las aulas puedan dedicarse principalmente a ella” y promover “la práctica de la lectura y el debate de ideas en las escuelas, bibliotecas, centros comunitarios y otros espacios que se presten para dicho propósito”.

Según la Tabla 2, a este segundo objetivo prioritario le corresponde una meta para el bienestar y dos parámetros. En la Tabla 4 se presenta la relación entre estrategias prioritarias, y metas y parámetros para el bienestar.

Tabla 4

Relación causal entre estrategias, acciones, metas y parámetros del objetivo prioritario 2

Estrategias prioritarias	Acciones puntuales	Metas	Parámetros
2.1. Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes a los desafíos del siglo XXI y permitan a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes adquirir las habilidades y conocimientos para su desarrollo integral.	9	N.E.	N.E.
2.2. Instrumentar métodos pedagógicos innovadores, inclusivos y pertinentes, que fortalezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje orientados a mejorar la calidad de la educación que reciben las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.	10	N.E.	N.E.
2.3. Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las escuelas para privilegiar la labor docente.	9	N.E.	N.E.
2.4. Consolidar esquemas de acompañamiento y convivencia escolar orientados a disminuir el abandono escolar y mejorar la eficiencia terminal favoreciendo la transición entre los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.	9	2.1. Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional	2.3. Porcentaje de abandono escolar 2.2. Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA
2.5. Vincular los resultados de las evaluaciones de logro educativo con la toma de decisiones de las autoridades educativas para mejorar la calidad y pertinencia de la educación.	9		

Tabla 4 (Cont.)*Relación causal entre estrategias, acciones, metas y parámetros del objetivo prioritario 2*

Estrategias prioritarias	Acciones puntuales	Metas	Parámetros
2.6. Impulsar la democratización de la lectura como componente indispensable para el desarrollo integral de las personas y la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.	8	N.E.	N.E.
2.7. Garantizar el derecho de la población en México a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, mediante el impulso a la investigación científica, humanística y tecnológica.	10	N.E.	N.E.

Nota: N.E. significa “No especificado”. *Fuente:* elaboración propia a partir del DOF/PSE (2020).

Según se observa en la Tabla 4, las estrategias prioritarias 2.1, 2.2, 2.3, 2.6 y 2.7 no son atendidas directa o indirectamente por alguna meta o parámetro. Sin embargo, la estrategia 2.4 y la 2.5 son atendidas directamente por la meta 2.1 y los parámetros 2.3 y 2.2, respectivamente.

Primero, el parámetro 2.3 “Porcentaje de abandono escolar” tiene una frecuencia anual de medición. En el PSE se declara que la línea base de abandono escolar en el 2018 es: a) 0.5% en educación primaria nacional, b) 4.6% en secundaria nacional, c) 14.5% en media superior nacional, y d) 8.4% en educación superior nacional. Sin embargo, no se plantea una meta que asegure la disminución de estos porcentajes para el año 2024, esto no parece advertir que se implementarán “esquemas de acompañamiento y convivencia escolar orientados a disminuir el abandono escolar”. Segundo, el parámetro 2.2. “Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA” tiene una frecuencia de medición trienal. En la Tabla 5 se presentan los pormenores para los casos de matemáticas, lectura y ciencias.

Tabla 5*Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA a nivel nacional*

Nombre del elemento de parámetro	Nivel de desagregación	Línea base 2015	Meta 2024
2.2.1 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA – Matemáticas, nacional.	Matemáticas, Nacional (H / M)	43.4	N.E.
2.2.4 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA – Lectura, nacional.	Lectura, Nacional (H / M)	58.3	N.E.
2.2.7 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA – Ciencias, nacional.	Ciencias, Nacional (H / M)	52.2	N.E.

Nota: N.E. significa “No especificado”. *Fuente:* elaboración propia a partir del DOF/PSE (2020).

Siguiendo la Tabla 5, la ausencia de una meta al 2024 para este parámetro del PSE/20-24 impedirá contar con insumos para “la toma de decisiones de las autoridades educativas para mejorar la calidad y pertinencia de la educación”.

Objetivo Prioritario No. 3

El tercer problema público señala que “El personal docente, directivo y de supervisión no cuenta con el reconocimiento, la formación ni el apoyo necesarios para consolidarse como agentes fundamentales del proceso educativo y de la transformación social”. En los elementos de diagnóstico se plantea, por una parte, “la falta de congruencia entre los contenidos de los planes y programas de estudio de las escuelas normales y los diseños curriculares vigentes en la educación básica, [ya] que ocasiona una disociación del egresado con la realidad en las aulas”, y se pone en cuestión la calidad de esos contenidos al afirmar que con ellos “disminuye las posibilidades de aprendizaje de las y los estudiantes, así como el acceso al mercado laboral y su contribución al desarrollo económico y social del país”; por otra parte, se puntualiza que “la oferta de cursos no atiende, de manera pertinente y suficiente, las necesidades del personal docente, directivo, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica, además de que no siempre se traduce en una mejora de las prácticas de enseñanza en el aula”; y también que el énfasis en “hacer de todo PTC —profesor de tiempo completo— un docente investigador contribuyó a disminuir notablemente el tiempo promedio que dedicaban a la docencia, en un momento en el que el sistema expandía su cobertura y los jóvenes recién incorporados requerían de una mayor atención.” Debido a lo anterior se establece como objetivo prioritario “Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio”. A partir del contenido expuesto en la Tabla 2, en el PSE/20-24, para este *Objetivo prioritario* se establecen 4 *Estrategias prioritarias* y 39 *Acciones puntuales*.

Para la primera estrategia prioritaria —3.1. *Garantizar que la formación inicial desarrolle en las y los futuros docentes los conocimientos, capacidades, aptitudes y valores necesarios para la educación integral*— se mencionan 10 acciones puntuales y una sola meta verificable, misma que se formula como “Tasa de crecimiento de la matrícula de escuelas para formación de docentes”, la cual tiene como línea base el 5.1 % en el 2018. La meta que se pretende alcanzar para el 2024 es de 7.2 %, lo que significa que se ha proyectado el 2.1% de crecimiento de la matrícula para las 408 instituciones formadoras de docentes en el país de aquí al finalizar la actual administración (2019-2024); lo cual representa un incremento anual solo del .42%; es decir, el aumento de la matrícula anual es menor a la mitad de un punto porcentual para todas las IES formadoras de maestras y maestros en México.

Acercas de la segunda estrategia prioritaria —3.2. *Reorientar la formación continua del personal docente, directivo y de supervisión para el óptimo desempeño de sus funciones y la mejora continua del proceso de enseñanza-aprendizaje*— se enuncian 10 acciones puntuales. El parámetro de medición se expresa como el “Porcentaje de personal educativo beneficiado con asignación de plaza o incentivo a partir de los procesos de selección determinados por el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros”, esto a partir de una línea base de 20.4% con referencia al 2018 pero sin una meta consignada (o proyectada) a alcanzar para el 2024.

De la tercera estrategia prioritaria —3.3. *Fortalecer la función magisterial a partir de procesos de selección pertinentes para la admisión, promoción y reconocimiento, así como la evaluación diagnóstica, que favorezcan el desarrollo profesional de las maestras y los maestros*— se enuncian 9 acciones puntuales. El parámetro de medición se expresa como el “Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior”, lo cual indica continuidad con la política anterior, específicamente acerca de que el ingreso, promoción y reconocimiento del personal docente, técnico docente, asesor técnico pedagógico, directores y supervisores se realizará mediante la aplicación de evaluaciones. Este parámetro se desagrega en otros seis, tal como se muestra en la Tabla 6, cada uno a partir de una línea base con referencia al 2018, pero sin una meta consignada (o proyectada) a alcanzar para el 2024.

Tabla 6*Parámetros, línea base y metas al 2024. Estrategia 3.3*

Parámetro	Línea base 2018	Meta al 2024
3.3.1. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Licenciatura, preescolar.	79.6	N.E.
3.3.2. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Licenciatura, primaria.	88.3	N.E.
3.3.3. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Licenciatura, secundaria.	81.1	N.E.
3.3.4. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Posgrado, preescolar.	6.4	N.E.
3.3.5. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Posgrado, primaria.	7.5	N.E.
3.3.6. Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior - Posgrado, secundaria.	10.9	N.E.

Nota: N.E. significa “No especificado”. *Fuente:* elaboración propia a partir del DOF/PSE (2020).

La última estrategia *prioritaria* de este objetivo —3.3.4. *Apoyar la gestión del personal docente, directivo y de supervisión destinados a los centros educativos en todos niveles para fortalecer la prestación del servicio*— está conformada por 10 acciones puntuales; sin embargo, en ninguna de las fichas (o cuadros) denominadas *Elementos de meta para el bienestar o parámetro* se especifican líneas base, parámetros de medición y metas proyectadas para el 2024 de estas acciones puntuales, es decir, no hay elementos para medir la realización y efectividad de estas acciones ni tampoco el uso de los recursos presupuestados para su ejecución.

Objetivo Prioritario No. 4

El cuarto problema público indica que “Las escuelas públicas de los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional carecen de entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje”. Este problema se destaca en el PSE/20-24 por estar más caracterizado en los elementos de diagnóstico que otros problemas. Se especifica, por una parte, que en “el país existe un número importante de planteles educativos que no cuentan con los estándares mínimos para asegurar el aprendizaje”, también que la “infraestructura física y el equipamiento de las escuelas públicas presentan un grave rezago que se agudiza ante la falta de mantenimiento, haciéndolas proclives a ser afectadas por fenómenos naturales y sociales”, asimismo que “se necesitan espacios dignos, iluminados, ventilados y con el equipamiento suficiente para desarrollar las dinámicas educativas cotidianas”; por otra, se detalla que “existe un problema general de desarticulación institucional en la atención oportuna y equitativa al deterioro de la infraestructura de las escuelas, así como una evidente desvinculación entre las tendencias de desarrollo pedagógico y el diseño de espacios educativos”, que “hay insuficiencia de financiamiento para mejorar la infraestructura, así como escasa transparencia en su aplicación. Las escuelas ubicadas en comunidades rurales tienen pocos o nulos recursos económicos para su mantenimiento y optimización, por lo cual no se atienden las necesidades básicas, como baños funcionales, electricidad y acceso a equipos de cómputo, así como instalaciones elementales para las y los alumnos con discapacidad; y que “a pesar (*sic*) de los recursos destinados en administraciones anteriores al mejoramiento de las condiciones físicas de las escuelas y al acceso a servicios básicos, así como a la dotación de mobiliario, equipo y materiales didácticos, el estado de precariedad en que se encuentran la mayoría de los planteles

públicos sigue siendo una de las debilidades más arraigadas del SEN”. Resultado de lo anterior se establece como objetivo prioritario “Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional”, para el cual se formularon cuatro estrategias prioritarias, como se expresa en la Tabla 1.

Para la primera estrategia *prioritaria* —4.1. *Asegurar las condiciones de infraestructura física educativa necesarias para el desarrollo efectivo de las actividades académicas y escolares*— se enuncian 10 acciones puntuales. El parámetro de medición se establece como el “Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos”, mismo que se desagrega en 10 parámetros más, cada uno a partir de una línea base con referencia al 2018 y la meta correspondiente al 2024 de acuerdo con la Tabla 7, en los que se consignan, para planteles de educación básica y de educación media superior, los servicios básicos siguientes: *agua potable, electricidad, sanitarios, lavabo de manos e instalaciones adaptadas para personas con discapacidad*.

Cabe destacar que en el PSE/20-24 se afirma que “casi un tercio de las escuelas de educación básica presentan problemas estructurales y otras tantas carencias asociadas al bienestar”, así también que “existen escuelas que funcionan con estructuras atípicas que no se apegan a la normatividad establecida; alrededor de la mitad no cuentan con desagüe pluvial y una cuarta parte de ellas no están integradas a la red de agua potable”, y que “peores condiciones escolares manifiestan las telesecundarias, las escuelas multigrado y las escuelas comunitarias, así como los telebachilleratos comunitarios, que requieren de manera urgente estrategias y fondos para la construcción, reconstrucción, mantenimiento”, lo cual produce contradicciones con los porcentajes establecidos en la línea base de cada parámetro desagregado en el 2018, y genera cuestionamientos ante el reservado aumento en el porcentaje de la proyección al 2024 y el exiguo incremento anual; es decir, por una parte los datos al 2018 dan cuenta de una realidad diferente a la que se expresa en casi todo el PSE/20-24 respecto al pasado inmediato, y por otra, los mismos datos permiten distinguir escasa correspondencia entre la magnitud del problema del sector educativo y el discreto avance propuesto por la autoridad educativa, lo cual queda en evidencia en el incremento anual programado para cada parámetro. También es necesario mencionar que en cada ficha de este parámetro y las desagregadas, se añade una observación bajo el rubro “Nota sobre la meta 2024”, la cual dice: “El cumplimiento de la meta está sujeto a la contribución de diversas instancias de la Administración Pública Federal, así como a la participación de los gobiernos estatales y municipales en sus respectivos ámbitos de competencia”.

Tabla 7

Parámetros, línea base y metas al 2024. Estrategia 4.1.

Parámetro	Línea base 2018	Meta al 2024	Incremento al 2024	Incremento Anual
4.1.1. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, agua potable.	71.7	80.0	8.3	1.66
4.1.2. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, electricidad.	86.7	95	8.3	1.66
4.1.3. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, sanitarios.	85.7	90	4.3	.86
4.1.4. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, lavabo de mano	66.7	75.0	8.3	1.66
4.1.5. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Básica, instalaciones adaptadas para personas con discapacidad.	23.1	30	6.9	1.38

Tabla 7 (Cont.)*Parámetros, línea base y metas al 2024. Estrategia 4.1.*

Parámetro	Línea base 2018	Meta al 2024	Incremento al 2024	Incremento Anual
4.1.6. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, agua potable.	74.8	80	5.2	1.04
4.1.7. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, electricidad.	85.1	90	4.9	.98
4.1.8. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, sanitarios.	82.2	90	7.8	1.56
4.1.9. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, lavabo de manos.	76.0	80	4	.8
4.1.10. Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos - Media superior, instalaciones adaptadas para personas con discapacidad.	37.8	43.0	5.2	1-4

Fuente: elaboración propia a partir del DOF/PSE (2020).

Acercas de la segunda estrategia prioritaria —4.2. *Expandir la oferta de espacios educativos para ampliar la cobertura de los servicios educativos con atención prioritaria a las comunidades con mayor rezago social, marginación y violencia*— se enuncian ocho acciones puntuales, sin metas consignadas (o proyectadas) a alcanzar para el 2024. Sin meta y proyección al 2024, lo que significa que no hay elementos para medir la realización y efectividad de estas acciones ni tampoco el uso de los recursos presupuestados para su ejecución.

Con respecto a la tercera estrategia prioritaria —4.3. *Garantizar el equipamiento adecuado de los centros educativos para potenciar el máximo logro de los aprendizajes*— se enuncian nueve acciones puntuales con dos parámetros de medición: el primero denominado “Porcentaje de escuelas con equipamiento básico”, el cual se desagrega en seis parámetros más, cada uno a partir de una línea base con referencia al 2018 sin meta proyectada al 2024 tal como se expresa en la Tabla 8, y en los que se consigna como equipamiento básico para planteles de educación básica y de educación media superior: *materiales educativos para personas con discapacidad, computadoras e internet*; y el segundo denominado “Porcentaje de escuelas de educación primaria que cuentan con los libros de texto completos al inicio del ciclo escolar” vinculado únicamente a una acción puntual, la de “Asegurar la disponibilidad de recursos escolares (libros de texto, materiales didácticos, guías para maestras y maestros) en las escuelas, con énfasis en aquellas que atienden a una proporción importante de las y los alumnos provenientes de grupos históricamente discriminados”.

Cabe precisar que en el PSE/20-24 se afirma que en función de “la insuficiente capacidad instalada en ciertos niveles y modalidades educativas, el grado de deterioro de la infraestructura y equipamiento escolar ocasionado por el uso intensivo y escaso mantenimiento, la antigüedad de los inmuebles, así como el efecto negativo de los fenómenos naturales a los que los planteles se ven constantemente sometidos, es indudable la urgente necesidad de atender este aspecto determinante de la calidad de la educación”, lo cual genera ambigüedad ante la ausencia de metas observables y

medibles, primordialmente por el énfasis dado en el programa sectorial al equipamiento¹¹ y los escasos datos consignados con la cual pueda monitorearse y medirse las acciones puntuales para la atención de este problema. La ausencia de metas proyectadas para el 2024 en ambos parámetros implica que no hay posibilidad para medir con precisión la realización y efectividad de estas acciones, como tampoco saber el uso de los recursos presupuestados para su ejecución.

Tabla 8

Parámetros, línea base y metas al 2024. Estrategia 4.3

Parámetro	Línea base 2018	Meta al 2024	Incremento al 2024	Incremento Anual
4.2.1. Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Básica, materiales educativos para personas con discapacidad.	12.1	Sin meta		
4.2.2. Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Básica, computadoras.	54.3	Sin meta	Sin datos en el PSE/20-24 para la obtención de los porcentajes.	
4.2.3. Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Básica, Internet.	37.7	Sin meta		
4.2.4. Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Media superior, materiales educativos para personas con discapacidad.	2.3.	Sin meta		
4.2.5. Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Media superior, computadoras.	68.8	Sin meta		
4.2.6. Porcentaje de escuelas con equipamiento básico - Media superior, Internet.	50.3	Sin meta		

Fuente: elaboración propia a partir del DOF/PSE (2020).

La última estrategia *prioritaria* de este objetivo —4.4. *Propiciar la transformación de las escuelas en comunidades educativas para el aprendizaje y la reconstrucción del tejido social*— está conformada por nueve acciones puntuales. Sin embargo, en ninguna de las fichas (o cuadros) denominadas *Elementos de meta para el bienestar o parámetro* se especifican los parámetros de medición y las metas proyectadas para el 2024, lo cual indica que no será posible medir la realización y efectividad de estas acciones, como tampoco saber el uso de los recursos presupuestados para su ejecución.

Objetivo Prioritario No. 5

El quinto problema público establece que “En México no se garantiza el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte en la población”. El diagnóstico define que “en nuestro país, la práctica de actividades deportivas y recreativas por parte de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes es limitada, lo que repercute en problemas de salud que afectan tanto el desarrollo físico como mental. El sedentarismo, el sobrepeso y la obesidad se han convertido en grandes preocupaciones de

¹¹ Incluso a partir de fuentes de procedencia internacional, como la UNESCO.

la sociedad en la que vivimos”. Por lo anterior se establece como objetivo prioritario “garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludables”, para lo cual se enuncian cuatro estrategias prioritarias.

En la primera estrategia prioritaria —5.1. *Fomentar las actividades físicas, deportivas y lúdicas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional como medios para el aprendizaje y la integración de la comunidad escolar*— se enuncian ocho acciones puntuales pero solo se declara una meta verificable, establecida como el “Porcentaje de población de 18 años y más, activa físicamente en el agregado urbano de 32 ciudades de 100 mil y más habitantes”. Con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), si en 2018 es el 41.7% la tendencia esperada sería de 45% en 2024, sin mayor argumento se diferencia el objetivo en 51.1% en hombres y 38.9% en mujeres. El indicador consignado es impreciso y rebasa por mucho las posibilidades de las escuelas y la educación nacional, ya que refiere solo a una proporción de toda la población (mayores de 18 años), por lo que sería técnicamente imposible que las actividades físicas, deportivas y lúdicas tuviesen afectaciones benéficas y directas en toda la población a la que se hace referencia, sobre todo en función de que la mayoría de la población que el sistema educativo nacional atiende son personas menores de edad.

Para la segunda estrategia prioritaria —5.2. *Promover la participación de todos los grupos sociales en los programas de cultura física y deporte, priorizando a los grupos en situación de vulnerabilidad para propiciar la cohesión social*— se mencionan ocho acciones puntuales, pero solo se establece una meta verificable a través del porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con docente de educación física. Paradójicamente —y contra la retórica gubernamental del gobierno— se excluye explícitamente a la educación indígena y al servicio comunitario, es decir, a los sectores que históricamente han atendido a los grupos sociales con mayores índices de pobreza extrema, en los que tienen lugar los casos más graves de desnutrición y de obesidad. El indicador consignado es impreciso, pues no hay una tendencia esperada hacia 2024, solo se establece que se incrementarán los porcentajes de 2018: en Preescolar superior al 32.7%, en Primaria superior al 51.7% y en Secundaria superior al 32.3%.

En la tercera estrategia prioritaria —5.3. *Promover la cultura física como medio para alcanzar el bienestar, a partir de la práctica de actividades físicas regulares*— se enuncian ocho acciones puntuales, pero solo se establece como meta verificable la “Tasa de alumnos de educación básica que asisten a escuelas con docente de educación física”. No hay tendencia esperada para el 2024; a partir de la línea de base del 2018, se propone que sea superior al 63.3%.

En la cuarta estrategia prioritaria —5.4. *Impulsar proyectos deportivos de alto rendimiento en las disciplinas olímpicas y no olímpicas, que propicien la consolidación y continuidad del talento deportivo*— se enuncian nueve acciones puntuales, pero no se presenta una meta al 2024 ni tampoco se hace referencia a alguna tendencia esperada que permitan hacer observable el efecto de las acciones de gobierno.

Cabe destacar que, paradójicamente, en este objetivo prioritario se excluye de modo deliberado la incorporación de profesores de educación física para los sectores sociales más desfavorecidos de la educación nacional: la educación indígena y el servicio comunitario.

Objetivo Prioritario No. 6

El sexto problema público establece que “Las decisiones de política educativa han sido tomadas de forma vertical y desarticulada, sin considerar a todos los sectores y grupos de la sociedad, repercutiendo de forma negativa en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas”. En el diagnóstico del PSE/20-24 se establece que “en la actualidad, la educación en México reproduce las desigualdades regionales, sociales y económicas. Se observa en la distribución del presupuesto, las tasas de analfabetismo y las brechas en el logro educativo de los grupos históricamente discriminados”; también se menciona que “las políticas que se impulsaron no

estuvieron acompañadas de esquemas adecuados de coordinación, financiamiento e implementación que garantizaran su operación y resultados sostenibles”; y se afirma que “los diversos esfuerzos realizados en administraciones pasadas para crear un sistema que integre toda la información necesaria para una gestión educativa eficaz no han rendido los frutos esperados”. En función de lo anterior, se enuncia como objetivo prioritario “Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos”, el cual se pretende lograr con seis estrategias prioritarias.

En la primera estrategia prioritaria —6.1. *Generar las condiciones de gobernanza del Sistema Educativo Nacional para impulsar el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos*— se enuncian 10 acciones puntuales. El indicador de medición se declara como “Porcentaje de matrícula que cuenta con registro nominal en el Sistema de Información y Gestión Educativa”, mientras que las metas para el 2024 son dos: a) en educación básica es el 92.5%, y b) en educación media superior el 42%. Aquí se observa lo siguiente: por una parte, la inexistencia o uso nulo de un registro nacional actualizado de la matrícula estudiantil, o de un Sistema de información educativa confiable y certero; por otra, la escasa correspondencia de sentido entre el objetivo prioritario, la estrategia prioritaria y las metas consignadas; y finalmente, el escaso incremento de la meta proyectada para el 2024 en la matrícula de educación media superior.

En la segunda estrategia prioritaria —6.2. *Consolidar la integración, sistematización y análisis de la información del Sistema Educativo Nacional de manera oportuna, confiable y pertinente, a fin de fortalecer la gestión educativa*— se enuncian 10 acciones prioritarias sin meta al 2024. Sobre la línea base del 2018, que es del 3.5%, el indicador de medición se enuncia como el “Gasto federal en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto”, y la tendencia esperada —sin precisar el año— se explicita solo como “ascendente”. Consecuentemente se observa que el indicador de medición no causa sentido de correspondencia con la construcción de un sistema de información, sino con el gasto en educación; sin embargo, también es evidente la falta del incremento del gasto público en este objetivo, por lo que resulta incompatible la expresión “consolidación” sin el recurso necesario para tal acción.

En la tercera estrategia prioritaria —6.3. *Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la integridad y la protección de datos personales, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental, a fin de contribuir a la consolidación de un gobierno abierto*— se proponen nueve acciones prioritarias. El indicador de medición se enuncia como “Porcentaje de personal docente y directivo de preescolar y primaria cuyo pago de nómina se realiza con cargo al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo”. Sobre la línea base del 75.1% en el 2018, no hay meta definible, identificable y medible al 2024, solo se especifica una tendencia esperada de tipo ascendente.

Para este objetivo prioritario se explicitan dos estrategias prioritarias más: la primera, —6.4. *Fortalecer la coordinación vertical y horizontal para la puesta en marcha del nuevo Acuerdo Educativo Nacional*— con 10 acciones prioritarias pero sin metas ni parámetros hacia el 2024; y la segunda, —6.5 *Impulsar el compromiso y la responsabilidad social para detonar un cambio de paradigma en la gestión del Sistema Educativo Nacional*—, con acciones prioritarias pero ninguna meta ni tendencia esperada para el 2024. Consecuentemente, se observa que este objetivo tiene deficiencias en su formulación, incluso en su retórica, pues establece como fin la transformación de la enseñanza cuando lo explicitado corresponde a asuntos de gestión, además de que no se establece la relación causal entre una buena y eficiente gestión y la mejora del aprendizaje de los estudiantes.

Conclusiones

Una primera conclusión a todas luces visible es que en la mayoría de las acciones no hay definiciones precisas de las metas a alcanzar. Además de lo enunciado en la Tabla 7, solo en la meta 1.1.1. “Tasa bruta de escolarización (cobertura)” se indica que la línea base en 2018 es 84.2 y la meta para el año 2024 a nivel nacional será de 90, lo cual implicaría un incremento del 5.8% en seis años. En la meta 3.1. *Garantizar que la formación inicial desarrolle en las y los futuros docentes los conocimientos, capacidades, aptitudes y valores necesarios para la educación íntegra* —se mencionan 10 acciones puntuales y una sola meta verificable, ésta se formula como “Tasa de crecimiento de la matrícula de escuelas para formación de docentes”, la cual tiene como línea base el 5.1 % en 2018. La meta que se pretende alcanzar para el 2024 es de 7.2%, ello significa que se ha proyectado el 2.1% de crecimiento de la matrícula.

A la luz de la causalidad entre los objetivos prioritarios, estrategias prioritarias y acciones puntuales, así como de la comparación y verificación de las líneas bases del 2018 con las metas propuestas al 2024, aquí se propuso realizar un análisis crítico del PSE/20-24 y poner en tensión los elementos que lo integran. De este ejercicio derivaron diversas conclusiones, las cuales se agruparon en tres dimensiones: *consistencia, diseño y observancia*.

Consistencia. El PSE/20-24 es un documento con escasa correspondencia técnica entre los elementos que lo integran. Por una parte, la falta de precisión en la definición de los problemas educativos como problemas públicos, la invocación a una entelequia como causa de los mismos —el neoliberalismo— y la ausencia de criterios técnicos que den cuenta de la eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales de las administraciones pasadas, imposibilita significar al diagnóstico como un elemento preciso, riguroso y argumentado, que no da cuenta acerca estado de la educación del país; por otra parte, el uso de cifras y datos sin un enfoque analítico específico desdibuja la magnitud de los problemas educativos, y produce la visión onírica expresada en los tres últimos párrafos del epílogo del documento.

Diseño. El PSE/20-24 es un instrumento con hechura defectuosa en la causalidad de las estrategias prioritarias, las acciones puntuales y los parámetros de medición. Sostenemos que: a) en algunos casos la numeración con la que se consignan los parámetros desagregados no guarda un nivel de correspondencia con la numeración dada en las estrategia prioritarias, lo cual dificulta o imposibilita el establecimiento de relaciones causales entre las acciones puntuales y el parámetro de medición establecido; b) la dimensión estratégica se diluye ante la escasa programática identificada de las acciones puntuales para la consecución de las metas al 2024, la cual resulta exigua ante una retórica que destaca la gravedad de los problemas y que es abundante en enunciaciones que aluden al pasado de manera imprecisa, pues ubica en el mismo nivel enunciativo a problemáticas educativas de hace treinta años, de la administración pasada o del “período neoliberal”; c) el establecimiento de las metas no se justifica con criterios técnicos, como tampoco se argumenta aquellas acciones puntuales que adolecen de metas al 2024 y que solo se forman enunciando un “incremento”; asimismo, no se explica el modo en que estas metas se alinean a las metas establecidas en el PND/19-24.

Consecuentemente, el horizonte educativo a seis años se torna difuso y confuso frente a una causalidad ambigua entre las acciones puntuales, los indicadores y las metas al 2024; sobre todo para operacionalizar el proyecto educativo emblemático del actual gobierno: la Nueva Escuela Mexicana.

Observancia. Con el PSE/20-24 la transparencia y rendición de cuentas acerca de las acciones de gobierno en materia educativa, resultará un ejercicio analítico y técnicamente complicado, tanto para las dependencias de gobierno facultadas por ley para ello, como para la observancia y contraloría ciudadana, debido a la insuficiencia de metas en las acciones puntuales, la ambigüedad de los indicadores de medición y la escasa correspondencia causal entre el problema público, las

estrategias prioritarias y las acciones puntuales. Los datos consignados difícilmente pueden ser utilizados como referentes para un ejercicio analítico del gasto público y el cambio organizacional. Las enunciaciones, por tanto, pueden ser significadas como deseos o aspiraciones, y difícilmente como políticas educativas.

Finalmente, en términos generales se concluye lo siguiente: el PSE/20-24 resulta un documento limitado por las estructuras, corporaciones, intereses, proyectos en curso, leyes y disposiciones, tradiciones y prácticas consuetudinarias que empañan el horizonte y en muchos casos tienen continuidad en el nuevo gobierno. Para la ciudadanía es un documento ambiguo que no genera muchas condiciones para la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas precisa y detallada, pues queda desprovista de indicadores y elementos de información para observar y evaluar si las acciones del gobierno se han cumplido o se están cumpliendo, y en qué medida está sucediendo. Consecuentemente, puede interpretarse que la ausencia de compromisos claros, indicadores precisos y metas al 2024 es una estrategia política del gobierno que le permite gobernar sobre la base del sentido común, a la vez que buscar inhibir prácticamente la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Un PSE de este cuño, en el que son difusos los compromisos con la nación, resulta infructuoso como fundamento clave de la planeación del ejercicio del gasto público, de las reglas de operación y de la evaluación de las acciones gubernamentales; en síntesis, imposibilita que el pueblo, en quien reside la soberanía, controle y fiscalice los actos del gobierno.

Referencias

- Acosta, A. (2014). El futuro de la educación superior en México. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 5(13), 91-100. <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/415>
- Acosta, A. (2020). Autonomía universitaria y estatalidad. *Revista de la Educación Superior*, 49(193), 1-23. <http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1025>
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1992a). *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. FCE.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann.
- Alonso-Borrego, C., & Carrasco, R. (2009). Inferencia causal y evaluación de políticas públicas: metodología y aplicaciones. En J. Pérez (Coord.) *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas* (pp. 25-52). Antoni Bosch editor.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 2(9), 189-229.
- Del Castillo, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4(9), 637-652. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281022848007>
- Del Castillo, G., & Azuma, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. FLACSO.
- Del Castillo, G., & Valenti, G. (Coords.) (2014). *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. FLACSO.
- DOF/LP. (2018). *Ley de Planeación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

- DOF/PND. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo México*. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- DOF/PSE. (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf
- DOF/SED. (2008). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. SCHyP
- DOF/LGDS. (2018). *Ley General de Desarrollo Social*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- DOF/CPEUM. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- DOF/LFPRH. (2019). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_191119.pdf
- DOF/LOAPF. (2020). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. Universidad Iberoamericana.
- Flores-Crespo, P. (2011). Análisis de política educativa. Un nuevo impulso. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16 (50), 687-698. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v16n50/v16n50a2.pdf>
- Miranda, F. (2004). La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa. *Revista Sociológica*, 19(54), 77-123. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026633004.pdf>
- Puig, F. y Pedró, I. (1999). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Rivera, L., Cuevas, Y., y Machuca, A. (2013). La investigación sobre las políticas de la educación básica. En A. Maldonado (coord.) *Educación y ciencia: políticas y producción de conocimiento, 2002-2011*. México: ANUIES-Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Villarreal, E. C. (2010). Políticas públicas. En E. Villarreal y V. Martínez (coords.), *(Pre)textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. México: FLACSO.
- Zorrilla, M. y Villa, L. (2003). *Políticas educativas*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Sobre los Autores

Miguel Ángel Casillas Alvarado

Universidad Veracruzana

mcasillias@uv.mx

Doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París. Investigador de Tiempo Completo en el Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior (CIIES) de la Universidad Veracruzana (UV). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (S.N.I) Nivel 2. Coordinador de Relaciones Institucionales y Coordinador del Área Temática 9. Sujetos de la Educación en el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). Líneas de investigación: Educación superior; Historia institucional; Políticas educativas y agentes educativos, y profesores, estudiantes y TIC.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8194-7666>

Sergio Gerardo Malaga-Villegas

smalaga@uabc.edu.mx

Doctor en Ciencias en la especialidad de Investigaciones Educativas por el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Cinvestav-IPN. Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IIDE) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (S.N.I) Nivel 1. Coordinador del Área Temática 10. Política y Gestión de la Educación en el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). Línea de investigación: Análisis de Políticas Educativas énfasis en sujetos educativos y temas emergentes (debates e imaginarios interculturales; reformas y proyectos educativos; investigación educativa, etc.).
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3281-1241>

Fabio Fuentes Navarro

ffuentes@msev.gob.mx

Doctor en Educación con especialidad en Mediación Pedagógica por la Universidad La Salle, Costa Rica. Profesor de Tiempo Completo en el Departamento de Investigación de la Universidad Pedagógica Veracruzana. Integrante permanente del Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación (PAPDI) y Miembro de la Sociedad Mexicana de Educación Comparada (SOMECE). Líneas de investigación: Políticas de formación, actualización y profesionalización del profesorado; Lo político y producción de subjetividades; Complejidad y desescolarización de la educación.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3156-7192>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 29 Número 108

23 de agosto 2021

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre el Consejo Editorial de EPAA/AAPE: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.