



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TESIS**

**IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL APRENDE EN CASA  
EN ESCUELAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA: ESTUDIO DE CASO DE  
ESCUELAS PRIMARIAS EN TULANCINGO HIDALGO, 2020-2021.**

**para obtener el grado de  
Doctor en Políticas Públicas**

**PRESENTA:**

Mtro. Mauro Abraham Ordaz Vazquez

**Director (a):**

Dra. Berenice Alfaro Ponce

**Comité tutorial:**

Dra. Itzia Cazares Palacios

Dra. Rosa Elena Durán González

Pachuca de Soto, Hidalgo, México; noviembre de 2025



## Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

*School of Social Sciences and Humanities*

Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública

*Department of Political Sciences and Public Management*

Oficio núm. **DPP/0082/2025**

**Asunto:** Autorización de impresión

**Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado**  
**Directora de Administración Escolar**  
**Presente.**

El Comité Tutorial de la tesis: **"Implementación del Programa Nacional Aprende en Casa en escuelas de educación primaria: Estudio de caso de escuelas primarias en Tulancingo Hidalgo, 2020-2021"** realizado por el sustentante **Mauro Abraham Ordaz Vázquez**, con número de cuenta: **096484**, perteneciente al programa de Doctorado en Políticas Públicas, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

### AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que la sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente

**"Amor, Orden y Progreso"**

Pachuca de Soto, Hidalgo a 01 de diciembre de 2025

El Comité Tutorial

Dra. Berenice Alfaro Ponce  
 Directora



Dra. Itzia María Cazares Palacios  
 Lectora

Dra. Rosa Elena Durán González  
 Lectora

**"Amor, Orden y Progreso"**

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n, Colonia  
 San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México;  
 C.P. 42084

Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext. 41046

[jaacpap\\_icshu@uaeh.edu.mx](mailto:jaacpap_icshu@uaeh.edu.mx)



2025



[uaeh.edu.mx](http://uaeh.edu.mx)

## Agradecimientos

El agradecimiento es el arte de abrir el corazón para reconocer que todo logro se comparte con todas y todos quienes lo hicieron posible. Por ello, aprovecho estas líneas para nombrar a algunas de esas personas, con la certeza de que muchas más formaron parte de este proceso, aunque sus nombres no aparezcan aquí.

Agradezco de manera muy especial a mi familia, por ser la raíz y el motor de este logro. A mi esposa Nancy, cuyo amor, apoyo inquebrantable y motivación constante me mantuvieron firme en este viaje; gracias por siempre creer en mí y porque en tus palabras encontraba la fuerza para seguir. A mis 3 hijos, Caleb, Elieser y Asher que me inspiran a dejar una plataforma sobre la cual ellos puedan avanzar, tal y como lo hicieron quienes vinieron antes que nosotros. A mis padres, Alfonso y Celina por sembrar desde mi infancia el deseo de aprender y el valor del esfuerzo mediante pequeñas pero significativas acciones. A mis hermanas, por su apoyo, su paciencia y por amar lo que soy y cómo soy.

Agradezco sinceramente a mi directora de tesis, Dra. Berenice Alfaro Ponce por tomarse el tiempo para siempre hacer las observaciones y correcciones necesarias para que este proyecto de investigación fuese el más profesional posible; por impulsarme para escribir un artículo, un capítulo de libro y participar en una conferencia internacional en la Ciudad de Boston para dar a conocer los resultados de esta investigación. Al mismo tiempo al resto de mi comité la Dra. Itzia Cazares y Dra. Rosa Elena Durán por enriquecer y fortalecer las bases teóricas y metodológicas de este proyecto con sus valiosos comentarios.

Muchas gracias a la Dra. Talina Olvera coordinadora del Doctorado en Políticas Públicas por su compromiso, su constante orientación y por mantenerse firme en asegurarse que concluyera todo el proceso. Extiendo también mi agradecimiento a todo el cuerpo docente del doctorado, quienes, con su experiencia y generosidad académica, contribuyeron a ampliar mis horizontes.

Finalmente, a todas las personas que, de una u otra manera, aportaron al desarrollo de esta tesis, compañeros del programa, amistades y colaboradores, les agradezco su tiempo, sus palabras y su presencia en este trayecto.

Más gracias sean dadas a Dios, que nos da la victoria...

## Resumen

Con el objetivo de abonar con el desarrollo de la evaluación en materia de política pública educativa, esta investigación busca dar respuesta a ¿Cuáles son las orientaciones generales del Programa Nacional Aprende en Casa en los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 y el impacto que han tenido en escuelas primarias en el municipio de Tulancingo para el fortalecimiento y aseguramiento de la educación a partir de una muestra de 10 escuelas? Por lo que, se aplicaron 180 encuestas a docentes, padres y estudiantes como parte de un estudio de caso en escuelas pertenecientes a este municipio, 5 escuelas primarias privadas ubicadas en distintos puntos de la ciudad y con comunidades estudiantiles diversas; además, 5 escuelas primarias públicas localizadas en entornos sociodemográficos distintos con la finalidad de evitar que nuestra muestra contenga algún tipo de sesgo. Con los resultados obtenidos se plantea generar información útil para identificar las oportunidades para generar programas de trabajo particulares y autónomos como una forma más eficiente de mantener los procesos de enseñanza-aprendizaje en escenarios de contingencias; además, de generar recomendaciones de estrategias a emplear en la recuperación de contenidos.

## Índice de contenido

<b>Índice de tablas.....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>10</b>
<b>Objeto de estudio .....</b>	<b>12</b>
<b>Relevancia y justificación .....</b>	<b>14</b>
<b>Marco teórico .....</b>	<b>17</b>
<b>Objetivos e Hipótesis .....</b>	<b>23</b>
<b>Metodología .....</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo 1. Políticas públicas, su diseño, implementación, evaluación y evolución en México</b>	<b>30</b>
<b>1.1 ¿Qué son las políticas públicas? .....</b>	<b>31</b>
1.1.1 Bases conceptuales de las políticas públicas.....	32
1.1.1.1 Concepto de lo “público” y “políticas públicas” .....	34
1.1.1.2 La naturaleza de las políticas a partir de las ideas de Laswell .....	36
1.1.1.3 Tipología .....	40
1.1.2 Los contextos en la hechura de políticas.....	42
1.1.2.1 El juego político de las políticas.....	45
1.1.2.2 Los actores claves .....	47
1.1.2.3 Enfoques teóricos en la hechura de políticas .....	49
1.1.3 Análisis de las políticas .....	53
1.1.3.1 Perspectivas para el análisis .....	55
1.1.3.2 El rol del analista de políticas públicas .....	59
<b>1.2 Etapas en el proceso de las políticas públicas .....</b>	<b>64</b>
1.2.1 Proceso de toma de decisiones y diseño de políticas públicas .....	65
1.2.1.1 El poder y los ciudadanos ante la toma de decisiones .....	68

1.2.1.2 Agenda pública .....	71
1.2.1.3 Los intereses de los actores para fijar la agenda pública .....	73
1.2.1.4 Racionalidad y diseño de políticas.....	76
1.2.2 La puesta en marcha .....	78
1.2.2.1 Implementación .....	80
1.2.2.2 Sistemas de implementación.....	82
1.2.3 Evaluación ¿Para qué sirve? .....	85
1.2.3.1 La evaluación a través de los años.....	88
1.2.3.2 Tipos de evaluación .....	90
1.2.3.3 El proceso de evaluación .....	92
1.2.3.4 La dimensión política de la evaluación.....	95
1.3 Evolución de las políticas públicas en México .....	97
<b><i>Capítulo 2. Políticas educativas en México, sus realidades y avances .....</i></b>	<b>100</b>
<b>2.1 El sistema educativo mexicano.....</b>	<b>101</b>
2.1.1 Antecedentes históricos.....	104
2.1.1.1 Etapa prehispánica .....	106
2.1.1.2 La Colonia .....	108
2.1.1.3 Independencia .....	110
2.1.1.4 Revolución .....	111
2.1.1.5 Hacia la modernidad.....	113
2.1.2 Bases institucionales del sistema educativo mexicano .....	116
2.1.2.1 Educación en la Constitución Mexicana .....	117
2.1.2.2 Reforma del Estado y la educación.....	119
2.1.2.3 Educación como un proyecto democrático y equitativo .....	122
<b>2.2 Políticas educativas y prácticas de la educación en México .....</b>	<b>124</b>
2.2.1 Política educativa en México.....	125

2.2.1.1 La educación en la agenda de gobierno .....	126
2.2.1.2 Evolución de las políticas educativas a nivel internacional .....	128
2.2.1.3 Evolución de la política educativa en México.....	129
2.2.2 Políticas educativas y su relación con organismos internacionales .....	132
2.2.2.1 Efectos de la internacional sobre lo nacional y local.....	133
2.2.3 Evaluación de la educación como política pública .....	135
2.2.3.1 La evaluación como instrumento para la mejora continua.....	136
<b>2.3 Retos estructurales de la educación en México .....</b>	<b>137</b>
2.3.1 Un rezago permanente .....	138
2.3.1.1 Cobertura .....	140
2.3.1.2 Accesibilidad, permanencia y egreso .....	142
2.3.1.3 Financiamiento .....	145
2.3.1.4 Calidad en la educación .....	147
2.3.2 Educación, índice de desarrollo humano y mercado .....	148
2.3.3 Cierre de escuelas por pandemia: Un nuevo paradigma de enseñanza-aprendizaje .....	151
2.3.4 Situación de la educación en Hidalgo.....	153
<b>Capítulo 3. Del diseño a la puesta en marcha del Programa Nacional Aprende en Casa.....</b>	<b>155</b>
<b>3.1 Programa Nacional Aprende en Casa.....</b>	<b>156</b>
3.1.1 Descripción general.....	157
3.1.1.1 Contexto de los orígenes .....	159
3.1.1.2 Evolución .....	161
3.1.1.3 Marco normativo.....	162
3.1.1.4 Instancias ejecutoras .....	164
<b>3.2 Orientaciones generales del Programa Aprende en Casa .....</b>	<b>165</b>
3.2.1 Opciones para la educación a distancia .....	167
3.2.2 Actores involucrados dentro las comunidades escolares .....	169

3.2.2.1 Directivos.....	170
3.2.2.2 Docentes.....	172
3.2.2.3 Padres de familia .....	174
3.2.2.4 Estudiantes .....	175
3.2.3 Educación en tiempos de Pandemia .....	178
3.2.3.1 Otras políticas públicas de cierre de escuelas .....	179
3.2.3.2 Programas y estrategias implementados en cinco naciones latinoamericanas .....	180
<b>3.3 Marco para el análisis y valoración del programa .....</b>	<b>182</b>
3.3.1 Metodología.....	185
3.3.1.1 Instrumentos de recolección de información.....	187
3.3.1.2 Información y técnicas de análisis .....	190
3.3.1.3 Selección de comunidades escolares .....	191
<b><i>Capítulo 4. Presentación de resultados.....</i></b>	<b>193</b>
<b>4.1 Variables de investigación y resultados generales .....</b>	<b>194</b>
<b>4.2 Resultados específicos .....</b>	<b>197</b>
<b>4.3 Interacciones y desafíos en la implementación.....</b>	<b>207</b>
<b>4.4 Discusiones y conclusiones.....</b>	<b>209</b>
<b><i>Bibliografía .....</i></b>	<b>212</b>
<b><i>Anexos.....</i></b>	<b>238</b>

## Índice de tablas

<b>Tabla 1</b> Esquema de relación: Teoría-Variable-Indicador .....	21
<b>Tabla 2</b> Vinculación y congruencia .....	25
<b>Tabla 3</b> Operacionalización de variables en estudio de caso .....	28
<b>Tabla 4</b> Diferencias entre políticas de estado, de gobierno y públicas .....	32
<b>Tabla 5</b> Tipología de las políticas públicas de Lowi.....	40
<b>Tabla 6</b> Tipología de las políticas públicas propuestas por Wilson.....	41
<b>Tabla 7</b> Diferencias entre la dimensión política y técnica .....	66
<b>Tabla 8</b> Modelos de ingreso a la agenda pública según los actores que tienen poder. ....	74
<b>Tabla 9</b> Modelos de racionalidad en el diseño de políticas.....	77
<b>Tabla 10</b> Criterios para una evaluación de calidad .....	95
<b>Tabla 11</b> Esquema del Sistema Educativo Nacional.....	101
<b>Tabla 12</b> Culturas prehispánicas y sus principales aportes .....	106
<b>Tabla 13</b> Evolución de la política educativa en México .....	131
<b>Tabla 14</b> Rezago educativo y tasa de analfabetismo por decil de ingreso.....	139
<b>Tabla 15</b> Porcentaje de analfabetismo en México en los últimos 50 años.....	140
<b>Tabla 16</b> Tasa de cobertura por nivel educativo .....	141
<b>Tabla 17</b> Tasas de absorción, eficiencia terminal y egreso en 2018 .....	144
<b>Tabla 18</b> División porcentual del gasto público en educación.....	146
<b>Tabla 19</b> Acciones realizadas por 5 naciones latinoamericanas durante la pandemia Covid-19181	
<b>Tabla 20</b> Variables de la investigación .....	196
<b>Tabla 21</b> Docentes.....	198
<b>Tabla 22</b> Padres de familia.....	201
<b>Tabla 23</b> Estudiantes .....	206

## Introducción

La pandemia por COVID-19 representó uno de los mayores desafíos contemporáneos para los sistemas educativos en el mundo. El cierre masivo de los centros escolares obligó a los gobiernos a diseñar y aplicar estrategias extraordinarias para garantizar la continuidad del derecho a la educación. En este escenario de emergencia, el acceso a la tecnología, las capacidades institucionales, el capital cultural y las condiciones socioeconómicas de cada comunidad se convirtieron en los factores determinantes para el éxito o el fracaso de las políticas públicas educativas implementadas.

En México, el Programa Nacional Aprende en Casa emergió como la principal respuesta gubernamental ante la suspensión de clases presenciales durante los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021. Se trató de una política educativa de carácter emergente, diseñada e implementada con el propósito de asegurar la enseñanza a distancia y reducir los efectos del confinamiento en el aprendizaje. Sin embargo, las condiciones estructurales del sistema educativo nacional marcado por brechas tecnológicas, desigualdades regionales y limitaciones en la formación digital docente y la nula preparación de los estudiantes para el autoaprendizaje, influyeron directamente en la manera en que el programa se aplicó en los distintos contextos del país.

En este contexto, la presente investigación se centra en el análisis de la implementación del Programa Aprende en Casa en un conjunto de escuelas primarias del municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, con el objetivo de comprender cómo las orientaciones generales del programa se tradujeron en prácticas locales diferenciadas. La elección de este territorio obedece tanto a su relevancia en el contexto educativo estatal como a su posición entre las entidades con mayores índices de rezago educativo (CONEVAL, 2020), lo que permite explorar las tensiones entre las directrices nacionales y las condiciones reales de las comunidades escolares.

El estudio adopta un enfoque mixto, integrando técnicas cuantitativas y cualitativas con el fin de obtener una comprensión integral del fenómeno educativo. Se aplicaron 180 cuestionarios distribuidos entre docentes, padres de familia y estudiantes de 10 escuelas primarias, cinco públicas y cinco privadas; con el propósito de contrastar experiencias y resultados entre comunidades escolares con condiciones socioeconómicas, institucionales y tecnológicas distintas. Este diseño permitió analizar no sólo la ejecución formal del programa, sino también los procesos de adaptación, participación e interacción entre los distintos actores involucrados.

El marco teórico y conceptual que sustenta esta investigación se apoya en los aportes clásicos y contemporáneos sobre evaluación e implementación de políticas públicas, así como en enfoques de política educativa centrados en la equidad y la gestión de crisis. Desde esta perspectiva, el análisis se enfoca en valorar la coherencia entre las orientaciones generales del programa, los recursos disponibles y las condiciones de ejecución en los centros escolares. El Programa Aprende en Casa, concebido en un contexto de urgencia, se analiza aquí no sólo como una política educativa de emergencia, sino como un caso paradigmático para reflexionar sobre la capacidad adaptativa del sistema educativo mexicano ante circunstancias excepcionales.

A partir de ello, la investigación busca generar evidencia empírica y analítica que contribuya a fortalecer el diseño e implementación de futuras políticas educativas en contextos de emergencia o vulnerabilidad, resaltando la importancia de la participación comunitaria, la accesibilidad tecnológica y la innovación pedagógica. El estudio, además, pretende ofrecer insumos útiles para la toma de decisiones públicas orientadas al aseguramiento del derecho a la educación y la reducción de las brechas de desigualdad educativa.

En cuanto a la estructura del trabajo, este se compone de cuatro capítulos. El Capítulo 1 aborda las bases teóricas y conceptuales de las políticas públicas, su evolución, los enfoques analíticos y los procesos de diseño, implementación y evaluación en México. El Capítulo 2 profundiza en el análisis de las políticas educativas nacionales, sus antecedentes históricos, su relación con organismos internacionales y los principales retos estructurales del sistema educativo mexicano, con especial atención al estado de Hidalgo. El Capítulo 3 se centra en el Programa Nacional Aprende en Casa, describiendo su contexto de surgimiento, su marco normativo, los actores involucrados y el marco analítico utilizado para su evaluación, además de detallar la metodología, los instrumentos aplicados y los criterios de selección de las escuelas participantes. Finalmente, el Capítulo 4 presenta y analiza los resultados obtenidos, identificando las interacciones, desafíos y aprendizajes derivados de la implementación del programa, para culminar con una serie de conclusiones y recomendaciones orientadas al fortalecimiento de las políticas públicas educativas.

En suma, esta investigación aspira a ofrecer una mirada crítica y propositiva sobre la respuesta educativa del Estado mexicano durante la pandemia, reconociendo tanto los logros como las limitaciones del Programa Aprende en Casa. A través del estudio de caso en Tulancingo, se

busca comprender principalmente cómo se implementaron las orientaciones generales del programa y qué impacto tuvieron en la organización escolar, la enseñanza y la equidad educativa.

En consecuencia, la pregunta central que guía este trabajo es: ¿Cuáles son las orientaciones generales del Programa Nacional Aprende en Casa en los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 y qué impacto ha tenido su implementación en escuelas primarias del municipio de Tulancingo para el fortalecimiento y aseguramiento de la educación, a partir del análisis de una muestra de diez comunidades escolares? A partir de esta pregunta central se deriva nuestro objetivo general y los objetivos específicos, orientados a analizar la puesta en marcha del programa en el territorio de estudio, evaluar sus alcances en materia del fortalecimiento y aseguramiento del derecho a la educación, e identificar los factores institucionales y comunitarios que condicionaron su implementación.

## **Objeto de estudio**

La educación constituye un elemento estratégico para el desarrollo social, económico y humano, al fortalecer las capacidades de las personas y abrir posibilidades de movilidad social. Su relevancia trasciende la inversión estatal: se expresa en la manera en que los sistemas educativos logran responder a contextos cambiantes, garantizar el derecho a aprender y reducir brechas históricas entre distintos grupos sociales. En este marco, la evaluación de políticas públicas adquiere un papel fundamental, pues permite valorar la pertinencia y efectividad de las acciones gubernamentales, transparentar decisiones y ofrecer información útil para ajustar, rediseñar o mejorar las intervenciones públicas.

México ha avanzado de manera gradual en el desarrollo de capacidades institucionales para evaluar políticas y programas, particularmente desde la creación del CONEVAL en 2004 y la incorporación de prácticas de seguimiento y evaluación en varias instancias gubernamentales. No obstante, persisten limitaciones en torno al uso de la evidencia para la toma de decisiones, la comprensión de las políticas educativas más allá de los resultados estandarizados y la inclusión de actores comunitarios en la valoración de los procesos de implementación. Evaluar cómo operan las políticas en los territorios y no sólo sus resultados finales, es indispensable para comprender sus alcances reales, sus límites y las dinámicas locales que las moldean.

De acuerdo con el informe de pobreza y evaluación 2020 de CONEVAL, Hidalgo se encuentra en el lugar 10 entre las 32 entidades federativas con respecto al indicador de rezago educativo. De acuerdo con la metodología propuesta por este Consejo, el indicador considera tres condiciones: a personas que tienen de 3 a 15 años y no cuenta con la educación básica obligatoria y además no asiste a un centro de educación formal, nació antes de 1982 y no tiene el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa), y por último nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Según datos de INEGI (2020a) el grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años en Hidalgo del 2000 a 2020 ha observado un avance considerable, puesto que en el 2000 el promedio era de 6.7 años cursados, lo que equivalía a primaria terminada. Ya en el 2020 se tiene un promedio de 9.4 años cursados, lo que representa un avance de casi 3 años; sin embargo, Hidalgo se mantiene por debajo del promedio nacional. Se han logrado ciertos avances, pero el camino hacia un estado con índices bajos de rezago social aún es largo.

En este contexto, Hidalgo constituye un caso relevante por su posición entre los estados con mayores niveles de rezago educativo y por las desigualdades persistentes en infraestructura, conectividad y acceso a servicios educativos. Estas condiciones hacen especialmente pertinente estudiar la puesta en marcha de políticas emergentes, como el Programa Nacional Aprende en Casa, en un territorio donde los factores socioeconómicos, culturales y tecnológicos pudieran llegar a condicionar la continuidad de los procesos de aprendizaje.

La delimitación temporal a los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 responde al cierre de los centros escolares provocado por la emergencia sanitaria del SARS-CoV-2, periodo en el que Aprende en Casa se convirtió en la estrategia nacional para garantizar la educación a distancia. Su análisis resulta crucial no sólo por su carácter inédito y urgente, sino porque permite observar cómo una política diseñada de manera centralizada se enfrenta a las capacidades reales, los recursos disponibles y las prácticas cotidianas de las comunidades escolares.

El estudio se focaliza en una muestra de diez escuelas primarias cinco públicas y cinco privadas, ubicadas en distintos contextos socioeconómicos del municipio de Tulancingo, lo que permite contrastar experiencias de implementación en entornos diversos. Se examinan las

orientaciones generales del programa, el grado en que fueron comprendidas y aplicadas por los actores educativos, y las condiciones que facilitaron u obstaculizaron su operación.

A partir de esta delimitación temática, territorial y temporal, el objeto de estudio se centra en la evaluación de la implementación del Programa Nacional Aprende en Casa en escuelas primarias del municipio de Tulancingo, Hidalgo, durante los ciclos escolares afectados por la pandemia. El interés no reside en medir resultados académicos, sino en comprender cómo se llevó a cabo la política en la práctica, cómo interactuaron los actores involucrados en cada comunidad educativa: docentes, directivos, familias y estudiantes y de qué manera los contextos escolares condicionaron el cumplimiento de las orientaciones establecidas por la autoridad educativa federal.

Nuestro eje de análisis lo podemos situar en lo que refiere a la evaluación de políticas públicas dentro de las tres líneas de generación y aplicación de conocimiento para el doctorado en políticas públicas, que pretende concentrar el estudio, discusión y promoción de las competencias y habilidades en evaluación, el diseño de metodologías de evaluación de políticas y programas públicos, así como los demás requerimientos que demanda la evaluación en el sector público y en las organizaciones sin ánimo de lucro.

En suma, el objeto de estudio consiste en analizar la implementación del Programa Aprende en Casa en diez escuelas primarias de Tulancingo durante los ciclos 2019-2020 y 2020-2021, para identificar cómo los actores y sus distintos entornos socioeconómicos influyeron en el cumplimiento de sus orientaciones generales y en las prácticas adoptadas por ellos. Este análisis es pertinente porque la pandemia evidenció la necesidad de comprender no sólo el diseño de las políticas educativas, sino su capacidad real de operar en contextos desiguales. Para ello, la investigación adopta un análisis centrado en los procesos, apoyado en técnicas mixtas y en la comparación de experiencias entre escuelas públicas y privadas, con el fin de generar evidencia útil para el diseño y la mejora de futuras políticas educativas en contextos de emergencia.

## **Relevancia y justificación**

La relevancia teórica de nuestra investigación está basada en el estudio de las políticas públicas, desde la propuesta pionera de Lasswell (1951) que ha permitido comprender que las decisiones gubernamentales no sólo se definen en el diseño, sino en los procesos cotidianos mediante los

cuales se implementan. A partir de los trabajos de Pressman & Wildavsky, (1973), Bardach (1978) y otros autores, la literatura reconoce que la fase de implementación es crucial para explicar por qué las políticas logran o no sus objetivos.

En México, la evaluación de políticas ha tenido un desarrollo reciente y desigual; sin embargo, la necesidad de analizar cómo funcionan realmente las políticas en los territorios continúa siendo un desafío. Evaluar la implementación de programas educativos aporta nuevos elementos para comprender la brecha entre las orientaciones generales de la política y las prácticas locales que las modulan.

El valor de las evaluaciones a la política pública está en ser una herramienta con mucha importancia dentro del quehacer de los gobiernos en su función como proveedores de los servicios públicos, principalmente porque puede ser utilizada como un instrumento de rendición de cuentas, y al mismo tiempo sirve para generar información que ayude a mejorar el diseño e implementación de una política pública o un programa; a través de generar recomendaciones que sirvan para alcanzar los objetivos planteados en cada política o programa público. Grediaga (2011) lo plantea de la siguiente forma: “el estudio de las políticas públicas no puede reducirse a analizar las acciones gubernamentales, describir o criticar las propuestas de transformación contenidas en los programas o alabar las buenas intenciones que subyacen a los mismos” (p. 681).

En concordancia con esta línea, el presente estudio contribuye teóricamente al situar la implementación del Programa Aprende en Casa como un fenómeno complejo, atravesado por las capacidades de los actores, los recursos locales y las desigualdades estructurales, elementos que rara vez se consideran en los enfoques tradicionales centrados únicamente en resultados.

En el ámbito social, La educación posee un valor que trasciende el gasto público destinado a su operación, pues constituye un factor decisivo para elevar la competitividad de una sociedad y para dotar a las personas de herramientas que favorecen su movilidad social (Sánchez-Pascuala, 2008). En este sentido, la educación debe entenderse como un instrumento fundamental para construir futuro y promover el equilibrio social. Sin embargo, no debe concebirse como una panacea capaz de eliminar desigualdades de manera inmediata por el simple hecho de ser provista por la administración pública; por el contrario, su efectividad exige la participación activa y corresponsable de todos los actores involucrados en el proceso educativo.

La educación se mantiene como un tema prioritario en la agenda pública debido al número de personas involucradas, la persistencia de desigualdades y la necesidad de garantizar el derecho a aprender en condiciones equitativas. El cierre de escuelas provocado por la pandemia de COVID-19 generó un escenario inédito que exigió respuestas urgentes, entre ellas el Programa Aprende en Casa, cuyo objetivo fue asegurar la continuidad educativa en un contexto de crisis sanitaria.

Sin embargo, las profundas desigualdades tecnológicas, económicas y territoriales del país pusieron en evidencia que la experiencia educativa durante la pandemia fue muy distinta entre contextos urbanos, rurales, públicos y privados. Evaluar esta política desde las voces y prácticas de los actores escolares permite visibilizar los efectos diferenciados que tuvo su implementación y aporta elementos para comprender cómo se vivió realmente la educación a distancia en comunidades con recursos y capacidades heterogéneas.

Por ello, nuestro estudio adquiere relevancia social al documentar los desafíos, adaptaciones y aprendizajes que surgieron en diez escuelas primarias del municipio de Tulancingo, Hidalgo, una entidad que además presenta rezagos educativos significativos. Si bien no se busca la generalización estadística de los hallazgos, sí se pretende aportar evidencia empírica que fortalezca la construcción y el diseño de políticas públicas orientadas a situar a las comunidades afectadas en el núcleo de los procesos de toma de decisiones.

Metodológicamente, el estudio se justifica por su apuesta por un enfoque mixto y un estudio de caso, dos elementos poco explorados en las evaluaciones educativas realizadas en México. Tradicionalmente, la evaluación de políticas se ha centrado en indicadores estandarizados de rendimiento escolar; sin embargo, este enfoque deja fuera dimensiones esenciales como la interacción entre actores, la disponibilidad real de recursos, las condiciones del entorno, las prácticas emergentes y los mecanismos de adaptación.

De esta forma nuestro trabajo incorpora, un diseño de estudio de caso, que permite comprender las dinámicas locales de implementación sin pretender generalizaciones universales. Instrumentos cuantitativos y cualitativos, aplicados a docentes, padres y estudiantes, para reconstruir las experiencias desde múltiples perspectivas. Un ejercicio comparativo entre escuelas públicas y privadas, lo que permite identificar patrones diferenciados derivados de condiciones socioeconómicas y culturales.

El análisis de la implementación, y no de resultados académicos, aporta evidencia sobre un ámbito aún poco atendido en las políticas educativas mexicanas. Esta combinación metodológica ofrece una comprensión profunda y contextualizada del programa, superando visiones tecnocráticas que en otro tiempo reducían la evaluación a mediciones de logro escolar.

En suma, la relevancia del nuestro trabajo de investigación radica en que aporta evidencia teórica, social y metodológica sobre la implementación del Programa Aprende en Casa en un contexto marcado por desigualdades y condiciones extraordinarias. Sus hallazgos permitirán, en primer lugar, identificar áreas de oportunidad para mejorar políticas de educación a distancia y estrategias de emergencia. Comprender cómo las orientaciones nacionales se traducen en prácticas concretas en escuelas con recursos diversos. Proveer insumos útiles para el diseño de políticas más sensibles al territorio y a las capacidades reales de los actores educativos tomando en cuenta los recursos y herramientas disponibles en cada comunidad escolar.

Buscamos contribuir a la discusión académica sobre la implementación de políticas públicas en contextos complejos, desde un enfoque basado en evidencia. De esta manera, pretendemos que nuestro estudio no sólo analice un episodio educativo excepcional, sino que genera aprendizajes pertinentes para fortalecer futuras políticas orientadas al derecho universal a la educación.

## **Marco teórico**

La necesidad de vigilar acciones gubernamentales y exigir a los servidores públicos a rendir cuentas de sus decisiones, ha impulsado la creación de sistemas de seguimiento y evaluación capaces de explicar los aciertos y fracasos del quehacer público. En este sentido, los sistemas de evaluación contribuyen a generar información útil para incrementar la efectividad de las políticas públicas (González, 2016), y exigen a los analistas a mantener un equilibrio entre los criterios técnicos, exigencias políticas y los intereses de los grupos de poder y los ciudadanos.

En el ámbito educativo, el análisis de políticas públicas requiere un diseño teórico-metodológico que integre los múltiples factores que influyen en los resultados escolares, reconociendo que estos no pueden atribuirse únicamente al desempeño docente o a los puntajes en pruebas estandarizadas (Grediaga, 2011). La tradición clásica del análisis de políticas centrada en

identificar problemas, diseñar alternativas y asesorar a los gobiernos (Murcia, 2019), debe complementarse con perspectivas que reconozcan los intereses sociales y las asimetrías de poder que condicionan la acción gubernamental.

En relación con la evaluación de la política educativa en México ha sido moldeada históricamente por los aspectos políticos y económicos, un ejemplo de ello es como en los años ochenta se masifica la educación para cumplir con demandas de competitividad impuestas por un nuevo modelo económico (Cepeda, 2009). Otra manifestación del mismo tema, fueron las presiones de las instituciones internacionales crediticias como el Fondo Monetario Internacional, quienes impusieron la aplicación de pruebas estandarizadas, lo que ocasionó que se enfocará el interés en la calidad, eficiencia terminal y cobertura del sistema educativo nacional (Jiménez Moreno, 2016).

Los modelos de formulación de políticas, como los propuestos por Peters (1995), permiten comprender cómo decisiones tomadas desde estructuras centrales y jerárquicas modelo “top-down” tienden a imponer políticas sin considerar adecuadamente las condiciones de los actores locales. Este enfoque resulta especialmente pertinente para analizar el Programa Aprende en Casa, diseñado e implementado de manera unilateral durante una emergencia sanitaria, en un contexto donde las comunidades no participaron en su formulación ni en su adaptación territorial.

La dimensión ética del análisis de políticas, señalada por Merino (2019) al mencionar: “toda política pública supone, siempre e invariablemente, una selección de problemas y una elección entre alternativas de solución más o menos afines...” (p.39). Luego entonces podemos mencionar que este proceso selectivo se hace desde una posición de poder, por lo que sin un sustento ético de quienes las toman, se pueden soslayar los intereses públicos para favorecer a los de unos cuantos.

Los resultados obtenidos por las políticas públicas educativas en México distan mucho de alcanzar los sueños de un cambio profundo; se han alcanzado avances en temas de cobertura, pero las desigualdades se evidencian con cada año que pasa. Flores-Crespo (2008) afirma que la educación posee una capacidad de cambio verdadera, pero en donde se establecen reglas y relaciones legales, culturales, políticas y financieras que mejoren su efectividad. De ahí que, en la implementación de un programa educativo a nivel nacional, demande la inclusión de todos los participantes.

En México, decisiones educativas relevantes han respondido con frecuencia a intereses político electorales más que a diagnósticos rigurosos, lo que ha llevado a implementar programas que no atienden las causas estructurales de los problemas públicos (Franco Corzo, 2015). La eliminación del INEE en 2019 ejemplifica la fragilidad institucional de la evaluación y sus implicaciones para producir información confiable sobre el sistema educativo.

Los resultados educativos dependen de múltiples factores que trascienden los recursos escolares. La reproducción de desigualdades asociadas a factores socioeconómicos, culturales y familiares (Bourdieu, 1987; Jenks 1980) es particularmente evidente en sistemas con desigualdad estructural como el mexicano. En este marco, la educación puede matizar o acentuar dichas desigualdades según las condiciones institucionales disponibles.

La pandemia de COVID-19 expuso la profundidad de estas brechas. La implementación acelerada de Aprende en Casa exigió a docentes, directivos y familias adaptarse sin preparación previa, sin un diseño pedagógico original para educación a distancia y con desigualdad en el acceso a tecnología y conectividad. La falta de tiempo para su diseño y la magnitud del cierre escolar (2020–2021) condicionaron su implementación y marcaron el periodo que aquí se estudia.

El marco secuencial propuesto por Lasswell (1951) y reformulado por Jones (1984) continúa siendo útil para desagregar una política en fases analíticas: identificación del problema, formulación, decisión, implementación y evaluación. Aunque criticado por su aparente rigidez, este marco permite examinar momentos diferenciados del proceso y resulta pertinente para ubicar nuestra investigación en la fase de implementación.

Los modelos de decisión de Simon (1976) racionalidad absoluta y Lindblom (1959) racionalidad limitada e incrementalismo, ofrecen lentes para comprender cómo en situaciones de emergencia como la pandemia, las decisiones gubernamentales tienden a responder a información limitada, improvisación y ajustes continuos. Esta perspectiva es clave para interpretar la instrumentación acelerada de Aprende en Casa.

Asimismo, los estudios sobre construcción de agenda (Elder y Cobb, 1986; Garraud, 1990; Kingdon, 1984; Subirats, 1992) permiten entender por qué el cierre de escuelas se convirtió en un problema público prioritario que exigió respuestas inmediatas. En el caso mexicano, la pandemia abrió una ventana de oportunidad que obligó a tomar decisiones sin pasar por los procesos deliberativos tradicionales.

La literatura clásica de implementación Pressman y Wildavsky (1973); Bardach (1978); Rein Rabinovitz (1978); De Leon y Van Horn (2000) muestra que muchos fracasos de política se explican más por la instrumentación que por el diseño. Estos autores subrayan la relevancia de las capacidades burocráticas, la claridad de objetivos, la coordinación interinstitucional, los recursos, las actitudes de los actores locales y el contexto socioeconómico.

Este cuerpo teórico es especialmente pertinente para el análisis de Aprende en Casa, pues su implementación dependió de actores escolares con condiciones extremadamente heterogéneas; desde escuelas urbanas públicas y privadas hasta primarias rurales en zonas muy alejadas. Este programa, además, fue formulado desde una lógica predominantemente top-down, característica destacada por Sabatier y Mazmanian (1979).

El enfoque bottom-up, defendido por Kaufman (1973), Elmore (1978) o Hjern y Hull (1982), aporta elementos complementarios al resaltar las interpretaciones y prácticas de los actores locales. Desde esta perspectiva, la implementación no es solo ejecución de instrucciones, sino co-construcción cotidiana en escuelas, hogares y comunidades.

Evaluar la implementación requiere comparar lo diseñado con lo ejecutado (Alvira, 2000), considerando las dinámicas organizacionales, los niveles de compromiso, los recursos disponibles y la claridad de responsabilidades (Subirats, 1992). La perspectiva de Stufflebeam y Shinkfield (1987; Weiss (1998) y otros autores permite entender la evaluación como producción de conocimiento para mejorar decisiones públicas.

En México, la institucionalización de la evaluación ha avanzado con altibajos (Cardozo Brum, 2013), y el contexto actual marcado por críticas oficiales hacia organismos autónomos dificulta contar con información sistemática para valorar programas educativos, lo que refuerza la pertinencia de investigaciones académicas independientes.

Autores como Edmonds (1979), Ball (1989), (Popkewitz, 1988), Flores-Crespo (2008), (Bracho, 2011), (Razo, 2016), (Gil-Antón, 2018) y (Cruz Pineda, 2019) aportan marcos para analizar la micropolítica escolar, las relaciones de poder, la calidad educativa y las tensiones entre centralización federal y diversidad local. Estos enfoques permiten comprender cómo, en contextos desiguales, las políticas nacionales se traducen en prácticas educativas diferenciadas y, por tanto, producen impactos también desiguales.

Por último, ya comienzan a surgir los primeros estudios sobre el impacto que el COVID-19 está teniendo, sobre este tema consultaremos los reportes de UNICEF publicados en 2021, COVID-19 ¿Son capaces de aprender los niños durante el cierre de escuelas? y COVID-19 y cierre de escuelas: Un año disruptivo en la educación (United Nations Children's Fund, 2020, 2021). Estos estudios proporcionan un diagnóstico internacional sobre los desafíos del aprendizaje remoto y sus consecuencias para las brechas educativas, insumos esenciales para interpretar la experiencia mexicana.

**Tabla 1** Esquema de relación: Teoría-Variable-Indicador

<b>Marco teórico conceptual</b>	<b>Variables de análisis</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Implementación de políticas públicas</b>	<i>Adaptaciones locales a las orientaciones generales del Programa Aprende en Casa</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajustes realizados por docentes en su práctica</li> <li>- Adecuación de contenidos y actividades</li> <li>- Uso de recursos digitales y analógicos</li> <li>- Conocimiento de las orientaciones generales</li> </ul>
<b>Derecho a la educación</b>	<i>Accesibilidad y disponibilidad educativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidad de dispositivos tecnológicos</li> <li>- Acceso a conectividad y materiales impresos</li> <li>- Frecuencia de interacción</li> </ul>
<b>Gestión escolar y capacidad institucional</b>	<i>Comunicación y coordinación entre actores</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Canales utilizados (WhatsApp, teléfono, correo)</li> <li>- Formación de redes de apoyo</li> <li>- Percepción de acompañamiento institucional</li> <li>-Capacitación continua</li> </ul>
<b>Desigualdades educativas y brechas tecnológicas</b>	<i>Condiciones socioeconómicas y tecnológicas del hogar</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de dispositivos por familia</li> <li>- Nivel de apoyo familiar reportado</li> <li>- Espacios destinados para el desarrollo de las actividades.</li> </ul>
<b>Enseñanza y aprendizaje en contextos de emergencia</b>	<i>Cambios en las estrategias pedagógicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Métodos didácticos empleados a distancia</li> <li>- Carga de trabajo asignada</li> <li>- Valoración docente del aprendizaje logrado</li> </ul>
<b>Participación y corresponsabilidad familiar</b>	<i>Implicación de madres/padres en el proceso educativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiempo dedicado al acompañamiento</li> <li>- Nivel de comprensión de instrucciones</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

El esquema anterior sintetiza la articulación conceptual y operativa de nuestro estudio al vincular el marco teórico con las variables e indicadores empleados en el análisis. A partir de los enfoques sobre implementación de políticas públicas, el aseguramiento del derecho a la educación, la gestión escolar, desigualdades educativas y pedagogía en contextos de emergencia, buscamos integrar las variables en nuestros instrumentos metodológicos lo que nos permitirá comprender cómo se tradujo el Programa Aprende en Casa en prácticas concretas dentro de las comunidades escolares.

El conjunto de marcos teóricos aquí revisados sobre políticas públicas, toma de decisiones, implementación, evaluación y estudios educativos permite analizar el Programa Aprende en Casa desde un enfoque que reconoce su carácter emergente, centralizado y condicionado por desigualdades estructurales. Este marco orienta nuestra investigación de tres maneras:

- Ubica la investigación en la fase de implementación, entendiendo que el éxito o fracaso del programa se explica por las capacidades locales, la interacción entre actores y los recursos disponibles en las comunidades escolares de Hidalgo.
- Permite interpretar Aprende en Casa como una política top-down, cuya formulación centralizada requiere ser contrastada con la experiencia real de directivos, docentes, estudiantes y familias.
- Proporciona herramientas conceptuales para analizar las dimensiones de la aplicación de las orientaciones generales del programa, que revisen la desigualdad, brecha digital y heterogeneidad territorial, entre otros elementos que determinan el acceso y la participación en la educación remota durante los ciclos 2020–2021.

En síntesis, este marco teórico funciona como una guía para examinar la implementación del Programa Aprende en Casa en diez escuelas primarias del municipio de Tulancingo, permitiendo identificar las áreas de oportunidad, las tensiones entre diseño e instrumentación y los factores socioeconómicos y culturales que estructuran los resultados del programa para el aseguramiento y fortalecimiento de la educación en el contexto hidalguense.

## Objetivos e Hipótesis

Para el desarrollo de nuestra investigación se establecen una serie de objetivos buscan dar respuesta a ¿Cuáles son las orientaciones generales del Programa Nacional Aprende en Casa en los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 y su impacto que ha tenido en escuelas primarias en el municipio de Tulancingo para el fortalecimiento y aseguramiento de la educación a partir de una muestra de 10 comunidades? y las preguntas específicas las siguientes: ¿Cuáles son los aportes teóricos y conceptuales asociados al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para la fundamentación y discusión de las orientaciones del Programa Aprende en Casa? ¿Cómo es que los cambios experimentados con distintos contextos históricos, económicos y culturales de los últimos 100 años dentro del sistema educativo mexicano han generado avances en la evaluación de las políticas educativas? ¿Cuáles son los resultados generados para la determinación del fortalecimiento y aseguramiento del derecho a la educación considerando a los elementos y actores inmersos en el proceso de implementación del programa en escuelas primarias del municipio de Tulancingo?

### *Objetivo general*

- Analizar las orientaciones generales del Programa Nacional Aprende en Casa en los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 en una muestra de 10 escuelas primarias en el municipio de Tulancingo y el impacto que tuvieron en el fortalecimiento y aseguramiento de la educación.

### *Objetivos específicos*

- Examinar los fundamentos teóricos y conceptuales sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, para sustentar analíticamente las orientaciones del programa Aprende en Casa.
- Analizar la evolución de la política educativa en México durante los últimos 100 años y su influencia en los enfoques de evaluación, con el fin de contextualizar los alcances y limitaciones del programa Aprende en Casa.
- Evaluar la forma en que las orientaciones generales del programa Aprende en Casa fueron implementadas en las 10 escuelas primarias seleccionadas, identificando variaciones, actores involucrados, recursos disponibles e indicadores de resultado.

### *Hipótesis*

- Las orientaciones generales del Programa Nacional Aprende en Casa en los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 son implementados de diversas maneras atendiendo a las diferencias de cada comunidad escolar, por lo que el impacto del programa en las 10 escuelas primarias seleccionadas no es uniforme para el fortalecimiento y aseguramiento de la educación.
- La delimitación teórica que concibe a la educación como política pública permite interpretar de manera consistente las orientaciones del programa Aprende en Casa y explica las variaciones en sus procesos de diseño, implementación y evaluación.
- Los avances en la evaluación de la política educativa mexicana durante los últimos 100 años han estado determinados por factores históricos, económicos y culturales externos al sistema escolar, lo que ha contribuido a ampliar las brechas entre estudiantes de distintos grupos socioeconómicos.
- La implementación del programa Aprende en Casa en las escuelas de Tulancingo presenta variaciones significativas derivadas de las condiciones tecnológicas, organizativas y pedagógicas de cada comunidad escolar, lo que produce impactos diferenciados en el fortalecimiento del derecho a la educación.

A continuación, se presenta la tabla que articula los elementos centrales del diseño metodológico de esta investigación, vinculando cada objetivo específico con su correspondiente hipótesis, las variables derivadas y los instrumentos utilizados para su medición. Esta organización permite garantizar la coherencia interna del estudio, así como la trazabilidad entre los propósitos analíticos, los supuestos teóricos y los mecanismos de recolección de información. Asimismo, la estructura favorece la delimitación clara de los componentes que orientan el análisis del Programa Nacional Aprende en Casa en las 10 escuelas primarias seleccionadas, asegurando que cada objetivo se traduzca en una estrategia empírica pertinente y en un conjunto de evidencias verificables. Esta matriz, por tanto, constituye un insumo fundamental para sostener la validez del proceso y para fortalecer la consistencia entre el marco conceptual, el enfoque metodológico y los resultados presentados en capítulos posteriores.

**Tabla 2** Vinculación y congruencia

Objetivo específico	Hipótesis asociada	Variables de análisis	Instrumentos de recolección de información
1. Examinar los fundamentos teóricos y conceptuales sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, para sustentar analíticamente las orientaciones del Programa Aprende en Casa.	<b>H1.</b> La delimitación teórica que concibe a la educación como política pública permite interpretar de manera consistente las orientaciones del Programa Aprende en Casa y explica las variaciones en sus procesos de diseño, implementación y evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoques teóricos de política pública</li> <li>- Criterios de diseño e implementación</li> <li>- Supuestos de evaluación educativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental</li> <li>- Revisión de literatura especializada</li> </ul>
2. Analizar la evolución de la política educativa en México durante los últimos 100 años y su influencia en los enfoques de evaluación, para contextualizar los alcances y limitaciones del Programa Aprende en Casa.	<b>H2.</b> Los avances en la evaluación de política educativa han estado determinados por factores históricos, económicos y culturales externos al sistema escolar, lo que ha contribuido a ampliar brechas entre grupos socioeconómicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hitos históricos de la política educativa</li> <li>- Condiciones socioeconómicas</li> <li>- Enfoques de evaluación educativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis histórico-analítico</li> <li>- Revisión de fuentes documentales</li> </ul>
3. Evaluar la forma en que las orientaciones generales del Programa Aprende en Casa fueron implementadas en las 10 escuelas primarias seleccionadas, identificando variaciones, actores involucrados, recursos disponibles e indicadores de impacto.	<b>H3.</b> La implementación del Programa Aprende en Casa en las escuelas de Tulancingo presenta variaciones significativas derivadas de las condiciones tecnológicas, organizativas y pedagógicas de cada comunidad escolar, generando impactos diferenciados en el derecho a la educación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso y disponibilidad tecnológica</li> <li>- Estrategias docentes</li> <li>- Participación de actores escolares</li> <li>- Organización interna de la escuela</li> <li>- Indicadores de resultado educativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuestas a alumnos, docentes y padres</li> <li>- Construcción de indicadores a partir de orientaciones del programa</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## Metodología

Toda investigación se fundamenta en un marco metodológico, el cual define los métodos, técnicas, instrumentos, estrategias y procedimientos a desarrollar para responder a las preguntas de investigación. Como lo señala Balestrini (2006), este marco constituye el conjunto de reglas, registros, protocolos y técnicas mediante los cuales se construyen y verifican las magnitudes de lo real.

En concordancia, la metodología de la investigación ha de incluir el cómo se realizará la investigación, la delimitación de la población y el muestreo, el diseño adoptado, los instrumentos de recolección de datos y las técnicas de análisis (Finol y Camacho, 2008). Por lo que a continuación haremos una descripción de cada uno de estos elementos dentro del proceso de nuestra investigación.

La investigación se inscribe en el paradigma postpositivista o del racionalismo crítico, el cual parte del supuesto de que la realidad existe y puede ser explicada, aun reconociendo que los fenómenos sociales tienen múltiples causas y que el investigador incorpora inevitablemente una carga valorativa en sus interpretaciones. Este paradigma permite integrar estrategias cuantitativas y cualitativas, lo que resulta pertinente para un fenómeno complejo como la implementación del Programa Nacional Aprende en Casa.

El diseño adoptado es un estudio de caso, centrado en la fase de implementación del programa en 10 escuelas primarias del municipio de Tulancingo, Hidalgo. Este diseño permite comprender la variabilidad entre comunidades educativas y analizar cómo los actores: directivos, docentes, estudiantes y familias asumieron roles diferenciados durante el desarrollo del programa, siguiendo las orientaciones generales del programa en el mejor de los casos.

Serán dos los marcos analíticos complementarios los que fueron seleccionados para este proyecto, el primero de ellos es el marco secuencial o ciclo de política, para estudiar específicamente la etapa de implementación del programa, entendiendo sus mecanismos, responsabilidades y resultados. El segundo marco de análisis será el *Institutional Analysis and Development Framework* puesto que permite integrar dimensiones culturales, materiales e institucionales para explicar cómo las decisiones federales interactuaron con los contextos locales de las comunidades educativas. Ambos marcos permiten articular las orientaciones nacionales del programa con las dinámicas locales de las escuelas seleccionadas. Será interesante explicar tres

factores: como las decisiones federales tomadas en la Secretaría de Educación Pública modificaron las relaciones en las comunidades educativas, segundo las características materiales y físicas en los contextos socioeconómicos donde se sitúan las comunidades educativas; por último, las particularidades propias de cada comunidad.

La población está conformada por las escuelas primarias públicas y privadas del municipio de Tulancingo, así como por los actores de cada comunidad escolar. La muestra incluye 10 escuelas seleccionadas mediante un muestreo intencional y heterogéneo, con el propósito de asegurar variabilidad en: nivel de marginación, infraestructura disponible, composición socioeconómica, experiencia previa con tecnologías educativas. Este tipo de muestreo es adecuado para estudios de caso donde se busca captar diversidad estructural y no generalización estadística.

Los participantes dentro de cada escuela (directivos, docentes, estudiantes y padres) serán seleccionados mediante muestreo no probabilístico por conveniencia debido a las restricciones de acceso y disponibilidad. No obstante, se procurará cubrir la mayor diversidad interna posible. La periodicidad que revisaremos será los ciclos 2019-2020 y 2020-2021, considerando que estos ciclos fueron los afectados por la pandemia del COVID-19 y precisamente fue en este tiempo que el programa se implementó en una primera etapa en la segunda mitad del ciclo y posteriormente se extendió hasta el inicio del siguiente ciclo.

Los actores que participan de nuestro análisis son los miembros de las distintas comunidades escolares, representadas en los diferentes *stakeholders* como los son: directores, docentes, madres y padres de familia junto con los estudiantes. Con el objetivo de asegurar el derecho a la educación cada uno de estos actores tienen que modificar la dinámica a la que estaban acostumbrados, manteniendo una comunicación muy estrecha y diseñando planes de aprendizaje que consideren los recursos con los que se cuentan y que pueden ser muy distintos unos de otros.

Respecto a los instrumentos para la recolección de datos fueron encuestas semiestructuradas dirigidos a los docentes, madres y padres de familia y los estudiantes; estas encuestas nos permitirán medir la disponibilidad de recursos, dinámicas de comunicación, estrategias pedagógicas implementadas, las estrategias de adaptación, las percepciones de los actores sobre los aprendizajes, colaboración y dificultades enfrentadas.

**Tabla 3** Operacionalización de variables en estudio de caso

<b>Variables</b>	<b>Tipo de Variable</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>
<i>Implementación del Programa Nacional Aprende en Casa</i>	Dependiente	La implementación es la etapa del ciclo de políticas en la que las decisiones son traducidas en acciones (Howlett et al., 2003)	La variable será examinada a través de una revisión documental de los acuerdos, normatividad, comunicados oficiales y boletines de la Secretaría de Educación Pública.
<i>Actores públicos</i>	Independiente	Están estructurados por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como por otras reglas institucionales más informales, estando implicados en la elaboración y ejecución de una política pública (Subirats et al., 2008a).	Esta variable será analizada por medio de una encuesta que se aplicará a 30 maestros de una muestra de 10 escuelas primarias tanto públicas como privadas en la ciudad de Tulancingo Hidalgo, con el objetivo de conocer sus acciones, percepciones y experiencias mientras participaron en la implementación del Programa Aprende en Casa y la observancia de las orientaciones generales.
<i>Actores privados</i>	Independiente	Los actores privados participan en la constitución y estructuración del espacio de una política pública, sin que ello implique control gubernamental directo sobre su proceder (Subirats et al., 2008a).	La variable independiente será estudiada a través de una encuesta aplicada a 50 padres de familia que pertenecen a 10 escuelas primarias en Tulancingo Hidalgo y que tuvieron a alguno de sus hijos inscritos en el nivel primaria durante el tiempo de pandemia en los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022.
<i>Beneficiarios</i>	Independiente	Los beneficiarios finales son aquellos actores que, siendo los principales afectados por el problema, se proyectan como los principales beneficiados de la política pública (Pérez Enciso, 2016).	Esta variable será escrutada mediante una encuesta que busca obtener información acerca de la experiencia de 100 alumnos que actualmente se encuentren estudiando 5to o 6to de primaria en nuestra muestra de 10 escuelas primarias, y que hayan estado inscritos y estudiando durante los dos ciclos escolares en que sus clases fueron no presenciales.

*Fuente:* Elaboración propia

Respecto a las técnicas de análisis de datos cuantitativos, habremos de emplear estadística descriptiva y análisis comparativo entre escuelas y grupos de actores. En lo que refieren al análisis cualitativo, se construyen categorías interpretativas relacionadas con los marcos teóricos. Se aplicará la triangulación metodológica, de fuentes y de actores, para garantizar la validez interpretativa. Lo que nos permitirá integrar resultados cuantitativos y cualitativos en una narrativa analítica coherente.

Esta investigación presenta algunas limitaciones. El muestreo no probabilístico limita la posibilidad de generalizar los hallazgos al conjunto del sistema educativo, aunque permite una comprensión profunda de los casos seleccionados. Existe también el riesgo de sesgo de deseabilidad social en las respuestas de padres y docentes, así como variaciones en la calidad de la información reportada por estudiantes. Finalmente, las restricciones derivadas de la pandemia afectaron la disponibilidad de actores y la posibilidad de aplicar instrumentos en condiciones homogéneas.

## **Capítulo 1. Políticas públicas, su diseño, implementación, evaluación y evolución en México**

La revisión teórico conceptual de las políticas públicas constituye un ejercicio indispensable para cualquier investigación en la materia: sin un anclaje en lo que se ha producido previamente, no es posible comprender con claridad los problemas públicos contemporáneos ni analizar de manera rigurosa las respuestas institucionales que se diseñan para atenderlos (Del Castillo Alemán y Dussauge, 2020). En el campo educativo donde convergen históricas desigualdades sociales, disparidades territoriales, brechas digitales y, más recientemente, los efectos disruptivos de la contingencia sanitaria por COVID-19; esta fundamentación es aún más necesaria, pues permite ubicar el comportamiento de las políticas no solo como decisiones formales, sino como procesos complejos de implementación sujetos a condiciones reales, capacidades institucionales y contextos socioeconómicos diversos.

En ese sentido, la revisión de las principales definiciones, corrientes y enfoques de la política pública incluyendo la distinción entre políticas de Estado, de gobierno y políticas públicas, nos ofrece un marco conceptual para identificar qué tipo de acción pública está en juego cuando se pretende atender una problemática específica, como garantizar la continuidad pedagógica en un país atravesado por profundas desigualdades. Asimismo, recuperar las aportaciones de distintos autores y tradiciones analíticas no implica asumir una única postura teórica, sino construir un andamiaje que permita comprender cómo se conciben los problemas, cómo se diseñan las respuestas institucionales y, sobre todo, cómo se llevan a cabo en la práctica.

Los apartados siguientes presentan las definiciones clave, las tipologías pertinentes y las discusiones necesarias para conformar los lentes analíticos mediante los cuales examinaremos la experiencia educativa reciente. Este marco servirá para analizar la implementación del Programa Aprende en Casa, entendida no como un fenómeno abstracto, sino como el resultado de decisiones, capacidades y condiciones materiales que interactuaron en un contexto de emergencia. Nuestro propósito no es hallar verdades absolutas, sino generar conocimiento útil para comprender cómo operan las políticas educativas en escenarios críticos y, con ello, aportar elementos que fortalezcan su diseño y gestión en el futuro.

## 1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

Para iniciar nuestro análisis, es necesario precisar qué entendemos por política pública y, con ello, delimitar el marco conceptual desde el cual se examinará el Programa Aprende en Casa. El uso cotidiano y, en ocasiones, indiscriminado del término dentro de los discursos gubernamentales ha contribuido a cierta ambigüedad respecto a su significado, por lo que recuperar una definición sólida y operativa resulta indispensable.

Aunque los aportes fundacionales de Harold Lasswell permitieron situar el estudio de las políticas públicas como un campo orientado tanto a comprender los procesos de decisión como a mejorar su calidad mediante la investigación aplicada, en este trabajo se opta por adoptar una definición central que guiará todo el análisis. En particular, se retoma la propuesta de (Merino, 2013), quien sostiene que una política pública es la intervención deliberada del Estado para generar la solución de un problema público o para modificar el statu quo en un sentido determinado.

Elegir esta definición permite integrar varios elementos esenciales: el carácter intencional de la acción pública, la existencia de un problema público reconocido, la toma de decisiones basada en información disponible, y el propósito transformador inherente a toda política. Si bien otros autores como (Subirats (2008), Meny y Thoenig (1992), o Aguilar Villanueva (1992) destacan dimensiones valiosas relacionadas con los procesos, los actores o la legitimidad gubernamental, la definición de Merino funciona como un punto de síntesis que permite articular la lógica causal de toda política sin dispersarse entre múltiples conceptualizaciones.

Desde esta perspectiva, resulta pertinente diferenciar las políticas públicas de otros instrumentos del quehacer gubernamental que suelen confundirse en el lenguaje político. Como señala Franco Corzo (2015), las políticas de Estado, las políticas de gobierno y las políticas públicas coexisten, pero difieren en su naturaleza, temporalidad y alcance. Mientras las primeras trascienden ciclos administrativos y buscan consolidar acuerdos duraderos, las segundas responden a proyectos sexenales; en contraste, las políticas públicas implican una intervención concreta, acotada y orientada a resolver un problema específico.

Finalmente, elegir la definición de Merino como eje analítico es especialmente útil para estudiar el Programa Aprende en Casa porque permite comprenderlo no solo como una estrategia

educativa emergente, sino como una intervención estatal deliberada para responder a un problema público de carácter urgente: garantizar la continuidad del derecho a la educación durante el cierre de las escuelas provocado por la pandemia. Esta definición enfatiza la intencionalidad gubernamental, la naturaleza del problema y los mecanismos instrumentales empleados, aspectos que resultan fundamentales para evaluar su diseño, implementación y efectos en las comunidades escolares estudiadas.

**Tabla 4 Diferencias entre políticas de estado, de gobierno y públicas**

Políticas de Estado	Políticas de Gobierno	Políticas Públicas
Acciones de gobierno para alcanzar objetivos de interés nacional que trascienden periodos de gestión de gobierno.	Acciones de gobierno planteadas en la estrategia de un gobernante en turno.	Acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico, análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos.
Ejemplo: política exterior, política fiscal, política económica, política monetaria, seguridad nacional.	Ejemplo: Programa de Escuelas de Calidad.	Ejemplo: Jóvenes Construyendo el Futuro, Seguro Popular, Programa Oportunidades.

Fuente: Tomado de Franco Corzo (2015)

Una vez establecidas las directrices esenciales de lo que estamos analizando, se presentan en los siguientes apartados de manera más específica otros aspectos igual de importantes que han de permitirnos tener un andamiaje teórico sobre el cual aportar nuestras propias ideas y alcances.

### **1.1.1 Bases conceptuales de las políticas públicas**

Algo que se mencionó en la sección anterior y quedó pendiente de abordar versa entorno a la discusión que se hace de dónde colocar al estudio de las ciencias políticas, siendo esto una de las polémicas más amplias dentro de las ciencias políticas. Su origen tiene que ver con la interacción de diversas ciencias como la economía, psicología, administración pública y ciencia política con el objeto de mejorar el accionar del gobierno en decisiones que afectaban directamente a los ciudadanos.

Es precisamente en esa transversalidad dónde surgen los cuestionamientos de si las políticas públicas son objeto de estudio de la ciencia política o meramente una disciplina de la administración pública?. De acuerdo con Franco Corzo (2015) la ciencia política se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público.

En este sentido podemos encontrar a cuatro autores importantes que fueron marcando las directrices de las bases conceptuales de las políticas públicas y su ámbito de estudio como lo son Harold Lasswell como padre de la disciplina, Herbert Simon y sus aportes sobre la racionalidad limitada, Charles E. Lindblom economista que introdujo el incrementalismo como una forma de ir rediseñando el actuar del gobierno y Yehezkel Dror quien mostró las primeras posturas acerca de las limitaciones del análisis de políticas en países en vías de desarrollo.

En un primer objetivo la ciencia de las políticas tenía como fin la producción de conocimiento e información para ser usada en la toma de decisiones de gobierno para hacerlas mucho más racionales, eficaces y eficientes. Ya en un segundo momento, su objetivo se transformó en atacar los problemas sociales generados por las crisis económicas de los estados benefactores.

Olavarría (2007) nos plantea que ha habido tres aproximaciones conceptuales más preponderantes, la aproximación formal-institucional que se centra en la esfera normativa y que regula el actuar de los ciudadanos bajo la forma de leyes o decretos; la aproximación técnico-racional que busca la elección de las opciones que maximicen los recursos; por último, la aproximación política que muestra que la construcción y diseño de las políticas surge de una lucha de poder e intereses.

Pero quizá quien sintetiza de mejor forma el valor de las políticas en mi opinión, es Luis F. Aguilar (1992) cuando en su estudio introductorio de su antología del Estudio de Políticas Públicas señala:

El problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el estado, ya no se plantea entonces en abstracto, sin precisar el grado de desarrollo e influencia social alcanzado por la ciencia en una nación y sin precisar la naturaleza de los poderes del estado. No es una disputa en el vacío sobre la relación epistemológicaicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en

su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan (p.41).

Entonces más que determinemos en encuadrar a la disciplina de las políticas públicas dentro de alguna otra ciencia, hay que rescatar que desde su origen nunca se delimitó como una ciencia aparte; más bien, su génesis tiene que ver con el uso del conocimiento producido por diversas disciplinas para la mejora de las decisiones del poder. Por lo que, aunque tienen un origen difuso en lo teórico, y diverso en su producción empírica, gracias a su producción y crecimiento académico hoy se le puede reconocer como una disciplina con cierto grado de autonomía investigativa y consistencia teórica (Montecinos, 2007).

#### **1.1.1.1 Concepto de lo “público” y “políticas públicas”**

Otro de los aspectos importantes para resaltar dentro del análisis de las políticas públicas está en tratar de definir el concepto de lo público dentro de las políticas. Aguilar (1992) expresa: “La idea y valor de lo público ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó el proceso de formación del estado nacional” (p.27).

La conceptualización de lo público y lo privado como una dicotomía fue legada por los romanos quienes ya dividían estos términos. Parsons (2007) describe que la idea misma de las políticas supone la existencia de un dominio de la vida que no es privado o individual, sino colectiva; lo público se refiere a las actividades humanas que demandan la regulación o intervención del gobierno.

Según Habermas (1998) la esfera pública expresa una marcada diferencia entre el poder público y el ámbito privado. Esta idea estaba reforzada por la teoría económica de Adam Smith (1958) que afirmaba que las fuerzas del mercado o “mano invisible” regularían el interés público a partir de la maximización del interés individual, entonces la función del Estado se limitaba a generar las condiciones adecuadas para la búsqueda de ese interés.

Posteriormente el liberalismo vendría a colocar nuevamente al Estado como el agente que debe corregir todas las fallas del mercado; esas mismas fallas generaron una serie de problemas públicos y sociales que obligaban a los gobiernos a cubrir áreas de la vida social que en otro tiempo pudieron ser considerados como privados (Keynes, 1965).

Historicamente la línea entre lo público y lo privado ha estado entrelazada por las cuestiones económicas. Ciertas ideas liberales acerca del propósito de la formulación de políticas a partir de la creencia en el Estado como entidad administradora de lo público y sus problemas, a fin de ocuparse de aquellos aspectos de la vida económica y social que el mercado no era capaz de resolver (Parsons, 2007).

A medida que el Estado se consolidó como el vínculo que conecta los intereses públicos y privados, también creció su aparato burocrático, convirtiéndose en una forma de organización racional (Weber, 1997). Entonces surge la administración pública integrada por todos los servidores públicos como el medio que aseguraba que el interés de todos prevaleciera sobre el interés de unos cuantos, y ahí se mostraba su principal diferenciación con la iniciativa privada.

Otra forma de entender mejor la diferencia entre lo público y lo privado es basar el análisis en la perspectiva de un bien. Los bienes que son públicos son producidos y ofrecidos por el Estado, mientras que los bienes privados son consumidos por elección y para acceder a ellos hay que pagar (Samuelson, 1970). En su esencia más pura los bienes públicos deberían estar disponibles y accesibles para todos, sin la posibilidad de excluir.

Por otro lado, Sosa (2018) luego de revisar varias definiciones argumenta “las políticas públicas aluden a decisiones y acciones de gobierno referidas al espacio público, e idealmente están orientadas al bien común, en esa vía se debe tener presente que llevan implícita la incorporación de la opinión, la participación y la corresponsabilidad” (p.111). Y es que esto es un aspecto interesante, pues cada vez es más complicado diferenciar dónde se ubica el interés común por encima del interés privado. La pugna de grupos de élite económica muchas veces se ha impuesto, trastocando la vida pública.

Cada vez los límites entre los público y lo privado parecen ir desapareciendo, en estos últimos tiempos al factor económico que era el objeto dominante en la interacción de ambos espacios, se le suman las redes sociales como otro elemento que ha ido mezclando peligrosamente ambos espectros, lo que vuelve más difícil delimitar hasta qué punto las decisiones de los gobiernos pueden atentar contra lo que antes se consideraba como privado. ¿Hasta qué punto se puede tolerar que las imposiciones del gobierno, diseñadas para proteger o beneficiar al grupo más numeroso de la población, justifiquen la violación de la privacidad de los menos numerosos?

En un intento por delimitar este espacio de separación entre lo público y lo privado desde un lente más filosófico y que nos ayude a tener una idea un tanto más alejada de los efectos del mercado y la economía, nos viene bien considerar el trabajo de Rabotnikof (2007) quien examina la idea del espacio público haciendo un análisis de las ideas de otros filósofos como: Kant, Koselleck, Arendt, Habermas y Luhmann. Para proponer tres características fundamentales, lo público es de todos, es conocido y es incluyente.

Para que una política sea considerada pública, debe cumplir ineludiblemente con estas tres características antes mencionadas. En contraste, una decisión autoritaria es, por definición, excluyente, mientras que una decisión tomada en común acuerdo para el beneficio de todos tiende a ser inclusiva.

#### **1.1.1.2 La naturaleza de las políticas a partir de las ideas de Laswell**

Es pertinente que al hablar de políticas públicas lo abordemos como un tema que tiene su origen en la década de los años cincuenta en los Estados Unidos con los primeros estudios realizados por quien se le conoce como el fundador de esta teoría, Harold Lasswell. Fue este teórico norteamericano quien establece la base teórica de los estudios de las ciencias de las políticas. Algunos de los aportes intelectuales más sobresalientes que se atribuyen a este autor y que vale la pena retomar para entender el origen de este tema, su desarrollo, evolución y los alcances que ha tenido, son la orientación multidisciplinaria, la orientación práctica y la orientación normativa de las políticas públicas.

En relación con la multidisciplinariedad que debe poseer toda política pública dentro de la concepción de Lasswell se refería a que entender un problema público es un proceso en el que deben de participar múltiples actores especializados con un enfoque y un trasfondo distinto, quienes han de aportar una visión más completa que un individuo en particular o un grupo de profesionales con similar formación. A este proceso Lasswell (1998) lo identificó como la relación entre las políticas y la inteligencia:

La función de inteligencia se adapta a las concepciones cambiantes de la política pública y a las innovaciones en los procedimientos mediante los cuales se recopilan, analizan y presentan los hechos. En la actualidad, surgen nuevas ideas de políticas

públicas como resultado de las vastas transformaciones que están teniendo lugar en la estructura de la sociedad, el estado y el gobierno. Han surgido nuevos métodos de observación, análisis e informe de datos como resultado del crecimiento de las ciencias sociales y psicológicas modernas. Tan veloz es la corriente que podemos fallar en todos los esfuerzos para tratar los bancos dentro de los cuales fluye; sin embargo, la importancia de tratar de comprender la compleja relación entre políticas e inteligencia es lo suficientemente grande como para justificar los riesgos involucrados (p.120).

Ahora con el paso del tiempo se ha podido observar que los riesgos a los que se refería Lasswell pudieran radicar en el hecho de que, en un campo multidisciplinario las disciplinas participantes buscan levantarse con el monopolio de la producción en el tema. Y entonces más allá de que exista un aprendizaje enriquecedor en la contextualización del tema, se presenta una lucha constante por defender sus propias orientaciones y metodologías:

Un proyecto de mapeo contextual requiere más que un esfuerzo individual y, por lo tanto, depende de instituciones colectivas de investigación e ilustración, principalmente, una profesión emergente de ciencias políticas. Lasswell no imaginó que sería fácil establecer una profesión de ciencias políticas con el tipo de compromiso y orientación contextual que él defendía; estaba el problema general, que reconoció al principio de su carrera, que la formación profesional normalmente produce autoengaño en lugar de autoanálisis (Torgerson, 2017, p.341).

De esta manera un científico de la ciencia de las políticas en la concepción original de Lasswell tendría que elevarse de sus limitadas percepciones personales para aceptar las aportaciones que otros pudieran hacer en la contextualización de los problemas públicos y sus posibles acciones para corregirlos. La eficiencia de las *policies* radica en una definición y delimitación correcta de los problemas públicos; sin embargo, es cada vez más común que existan muy distintas orientaciones basadas en la formación de los científicos; de esta forma los economistas tenderán a contextualizar las problemáticas en términos de indicadores económicos, mientras que los sociólogos lo harán tomando en cuenta las interacciones que se presentan dentro de la población.

Por lo que el aporte de Lasswell para entender a las políticas públicas en su carácter multidisciplinario tendría que dejar atrás la miopía del autoengaño disciplinario y las barreras metodológicas y teóricas. Méndez (2015) describe como “toda política pública implica por naturaleza aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, etcétera, requiere de visiones multidisciplinarias, por eso Lasswell hablaba no de la ciencia sino de las ciencias de las políticas” (p.60). Condición necesaria pues para la ciencia de las políticas, está en integrar todos esos aspectos y a los profesionales que ayuden a contextualizarlos, a través de sus investigaciones e interpretaciones. No se trata de asumir que alguna disciplina se encuentra por encima de otra, más bien es reconocer que una visión integradora es mejor que una excluyente.

Uvalle-Berrones (2011) afirma que “uno de los puntos centrales en la conducción de la sociedad se localiza en la importancia de construir acuerdos que favorezcan la cooperación para mitigar los problemas y la escasez de recursos en ambientes cada vez más competitivos” (p.40). Luego entonces, no podemos avanzar en la construcción de un gobierno más efectivo en la solución de los problemas públicos, sin la cooperación de todos los actores involucrados. Los profesionales técnicos deben encontrar los puntos de acuerdo para generar conocimiento que sea útil para su uso en la toma de decisiones, los miembros de los grupos sociales afectados han de asumirse como agentes activos para generar los cambios y buscar las soluciones. Se tiene que dejar atrás la idea de un gobierno todopoderoso que tiene a su disposición todos los medios económicos, técnicos y operativos para satisfacer las necesidades y aliviar los males.

Como sugiere Lasswell (1998) cada política pública requiere dos tipos de inteligencia: ideológica y técnica. La inteligencia ideológica se fundamenta en aspectos como el pensamiento, los sentimientos y la conducta, mientras que la técnica se refiere a otros hechos más concretos. Ambas dimensiones son esenciales al considerar cualquier meta o alternativa. Es decir, la producción de un científico de las ciencias de las políticas no está separada de lo intangible que lo conforma, lo que se pregunta, investiga y da a conocer se encuentra íntimamente relacionado con su formación técnica profesional y con el conjunto de valores y apreciaciones personales. A esto Lasswell le atribuía que las ciencias de las políticas habría de buscar en todo momento el cuidado de la dignidad humana.

La dignidad humana junto con otros elementos ajenos a lo privado forma parte de lo que se busca definir como público, y es que lo público es una composición obligatoria de las *policies*. Así

es como Torgerson (2017) concluye su revisión de las propuestas de Lasswell: los proyectos de investigación en políticas públicas que sean críticos y democráticos no pueden desvincularse de la noción de lo público. Es fundamental mejorar los métodos y las condiciones para el debate y la persuasión. Y es que el contexto en el que surge el estudio de las políticas públicas es en los Estados Unidos que cuentan con unas instituciones fuertes y una sociedad civil muy activa; algo que no hemos podido equiparar para el caso de México, en donde la condición del gobierno era de una crisis económica y social que lo orillaba a buscar en las políticas gubernamentales posibles soluciones para aminorar los efectos de dichas crisis. Aunado a esto la apatía de la población sigue siendo un lastre en lo que se refiere a la participación pública colectiva.

Otro de los aportes de Lasswell fue el sentido de orientación práctica que debe tener toda política pública para resolver de manera gradual un problema, lo que representaría atacar los problemas de forma más efectiva al involucrar desde el planteamiento a la población que lo sufre. Esta visión puede generar una descentralización de cada política, pues la participación de los grupos de personas que tienen que ver de manera directa el problema, así el gobierno por políticas es un gobierno de una sociedad más diversa, participativa y fuerte (Méndez, 2015). Sin embargo, una constante para las políticas y programa que se implementan en México radica en que las decisiones son muy centralizadas tomadas desde los escritorios de los técnicos quienes no contextualizan los problemas públicos locales, ni consideran las condiciones particulares de cada comunidad, por lo que muchas veces en lugar de resolver un problema se tiende a generar otros.

Con relación al gobierno, los problemas públicos y los actores siempre se encuentran en una dinámica constante, los cambios y transformaciones que se viven dentro de todo Estado y sociedad son complejos e inestables. Por lo tanto, encontrar los puntos de coincidencia para que todos los miembros de una colectividad vivan de manera más prospera y equitativa es el reto más importante de cualquier gobierno, y para que éstos sean efectivos en sus decisiones y actuaciones, tienen que tomar en cuenta la diversidad, la pluralidad y las interacciones de los grupos y las organizaciones que se desarrollan al interior de la sociedad civil (Urvalle-Berrones, 2011). En esencia los objetivos y aspiraciones planteados por Lasswell para las ciencias de las políticas siguen vigentes y se debe velar por mantener vigentes las orientaciones que estipulaba, es básico que las políticas públicas han de construirse desde la suma de voluntades, visiones, opiniones y técnicas de los miembros de la sociedad y las distintas disciplinas, pero también ha de permanecer la finalidad de solucionar un problema, es una dualidad inseparable para las políticas públicas.

La tercera aportación de Lasswell era la orientación normativa de las políticas públicas, y es que el estudio de estas habría que trabajar para alcanzar el deber ser; es decir, la eficiencia del actuar de los gobiernos no se limitaba a la cantidad de acciones que se echaban a andar, sino a los cambios que dichas acciones producen en los lugares y comunidades en donde se implementaban estas acciones. A manera de conclusión se puede decir que las aportaciones de Lasswell seguirán vigentes mientras existan científicos comprometidos a sumar conocimiento para la mejora de la vida en sociedad.

### 1.1.1.3 Tipología

Ahora bien, poder agrupar la distintas expresiones y modalidades de las políticas públicas en algún tipo de tipología, no es una tarea sencilla ni que pocos teóricos hayan intentado; sin embargo, resulta indispensable para cualquier analista elegir una de la gran variedad de opciones que la literatura ofrece. En nuestro caso, antes de poder seleccionar alguna nos proponemos presentar algunas de las tipologías más ampliamente utilizadas.

**Tabla 5** Tipología de las políticas públicas de Lowi.

<b>Tipo de Política</b>	<b>Definición</b>	<b>Ejemplos</b>
<i>Políticas regulatorias</i>	Políticas que especifican condiciones y reglas que norman el comportamiento individual y colectivo.	Políticas de protección ambiental, políticas de migración.
<i>Políticas distributivas</i>	Políticas que distribuyen nuevos recursos del Estado.	Subsidios al campo, infraestructura local como caminos y escuelas.
<i>Políticas redistributivas</i>	Políticas que modifican la distribución existente de los recursos.	Seguridad social, impuestos progresivos.
<i>Políticas constitutivas</i>	Políticas que crean o modifican las instituciones del Estado.	Creación de leyes o nuevas agencias de gobierno.

Fuente: Tomado y traducido de Lowi (1972)

La primera que se describe es la de Lowi (1972) que tiene su base en la interacción del gobierno con los sujetos bajo el principio de coerción que la autoridad puede hacer sobre sus

ciudadanos. Anteriormente, se presentan en una tabla los cuatro tipos de políticas que se pueden presentar cuando la coerción pública es indirecta lejana, directa inmediata; y cuando la coerción se ejerce directamente sobre el comportamiento o solo se ejerce sobre el entorno del individuo.

En una política regulatoria la coerción es directa e inmediata y se ejerce directamente sobre el comportamiento de las personas afectadas; como lo expresan Meny y Thoenig (1992) “se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se transforman por decreto” (p.99). Mientras que las políticas distributivas, aunque se dirigen al comportamiento de los ciudadanos su coerción es indirecta, de esta forma el sujeto se beneficia de una acción que le otorga un privilegio.

Las otras dos que tienen que ver con el entorno del comportamiento de los afectados son las redistributivas y las constitutivas. De este par las que ejercen una coerción directa son las primeras, puesto que el Estado designa un criterio específico para su aplicación; mientras que las constitutivas tiene una coerción indirecta en los afectados, puesto que las reformas o nuevas leyes parecen no tener un efecto muy directo en su vida diaria en el corto plazo.

Otra tipología posible es construida a partir de cómo los sujetos reaccionan a las decisiones de los gobiernos, en relación con los costos u obligaciones que les genera y los beneficios o ventajas que les produce. Wilson (1989) y Meny y Thoenig (1992) nos dicen que basados en su experiencia los ciudadanos pueden ser considerados como sujetos egocéntricos; es decir, los costos se imponen sobre los beneficios, el corto plazo les importa más que el mediano o largo plazo y los costos o beneficios que tengan repercusión en grupos pequeños son preferibles que aquellos que afecten a un gran número de la población.

**Tabla 6** Tipología de las políticas públicas propuestas por Wilson.

Beneficios	Costos	
	Concentrado	Difuso
<b>Concentrado</b>	Política de grupos de interés	Políticas Clientelares
<b>Difuso</b>	Políticas emprendedoras	Políticas mayoritarias

Fuente: Tomado y traducido de Wilson (1989)

Si bien es cierto que la tipología de Wilson es un complemento a la propuesta por Lowi, una combinación de ambas nos ayuda a entender mejor como es que el tipo de política nos genera un tipo de conflicto político. De manera que las políticas con costos altos para un sector concentrado de la población en beneficio de otro grupo reducido generará un conflicto marcado entre ambos; mientras que las políticas clientelares son muy recurridas por los políticos pues tienen un costo no muy claro, pero si un beneficio directo para un grupo o sector poblacional.

Las políticas más difíciles de llevar a cabo tienen un costo alto para un sector y el beneficio no queda muy claro para toda la población, un ejemplo de ellas son las políticas de corte ambiental en las que las empresas o un grupo de interés debe pagar los costos, pero el resto no tiene muy claro cómo es que se ve beneficiada (Dente y Subirats, 2014). Por último una política con costos difusos y beneficios difusos son aquellas de tipo institucional, como alguna reforma a la ley electoral.

Una tercera clasificación que propone Hood (1986) se basa en los recursos del gobierno en su posición de autoridad suprema y expone que, a partir de cuatro aspectos: nodalidad, autoridad, finanzas y organización, se dispone de un recurso fundamental. En el mismo orden, estos recursos son: información, ley, dinero, y la estructura y capacidad humana.

Bajo una lógica de gobierno con la información pueden modificar indirectamente el comportamiento mediante la persuasión empleando las campañas o encuestas; las leyes sirven de base para establecer una normativa de actuación social a través de los permisos o prohibiciones. Con relación al dinero, la lógica de gobierno lo utiliza como un estímulo para regir el comportamiento mediante los incentivos fiscales o subvenciones. Por último, la capacidad del estado le permite proveer un servicio o bien público bajo la figura de las empresas públicas, algo que en nuestras sociedades actuales cada vez se ve menos.

### ***1.1.2 Los contextos en la hechura de políticas***

Tal como se revisó en el apartado anterior, las políticas públicas no existen en el vacío: su diseño, implementación y evaluación están profundamente condicionados por los contextos políticos, institucionales y sociales en los que se desarrollan. En este sentido, la ciencia de las políticas no

opera bajo parámetros exactos, sino que se nutre de la interacción de factores externos, intereses diversos y relaciones de poder que moldean continuamente la acción pública.

En primer lugar, numerosos autores coinciden en que la existencia de políticas públicas efectivas presupone un entorno democrático que permita la deliberación, la pluralidad de actores y la rendición de cuentas. Aunque sistemas autoritarios pueden producir decisiones rápidas, estas suelen excluir a grupos relevantes y limitar su sostenibilidad. Por ello, los contextos democráticos se convierten en un elemento determinante para comprender los estilos, alcances y resultados de las políticas adoptadas en cada país.

Dentro de estos contextos, el sistema de partidos desempeña un papel crucial. Siguiendo a Blondel (1990) y Sartori (2005), los sistemas partidistas condicionan la competencia por el poder y estructuran el tipo de instituciones que sostienen la acción gubernamental. Para este trabajo retomamos la clasificación de Caramani (2011), que distingue entre sistemas de partido dominante, bipartidistas, multipartidistas y bipolares. En el caso mexicano, la larga permanencia de un partido dominante y la posterior transición hacia un multipartidismo competitivo han configurado instituciones híbridas que combinan elementos de centralización histórica con nuevas formas de participación política. Este trasfondo ayuda a comprender por qué, ante una emergencia como la pandemia, el Estado mexicano a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) recurrió a un diseño fuertemente centralizado, con orientaciones uniformes aplicables a todo el territorio nacional.

El contexto institucional y político influyó directamente en la implementación del Programa Aprende en Casa. La SEP actuó como actor estatal central, encargado de definir los lineamientos generales, seleccionar los contenidos curriculares televisados, y coordinar la infraestructura tecnológica necesaria. Sin embargo, la puesta en marcha del programa recayó en una diversidad de actores con capacidades desiguales, lo cual refleja lo que el artículo de Campos y Reich (2019) en el que se identifica como tipos diferenciados de actores en la implementación pública:

- Actores administrativos: en este caso, directores y supervisores escolares responsables de traducir las instrucciones federales a la operación cotidiana.

- Actores profesionales: docentes con autonomía limitada, quienes adaptaron los contenidos oficiales a sus grupos, gestionaron la comunicación con las familias y generaron materiales complementarios.
- Actores voluntarios o de apoyo: madres y padres que asumieron funciones pedagógicas sin formación profesional, convirtiéndose en mediadores del proceso educativo.
- Actores de proximidad: estudiantes, cuya participación activa o pasiva determinó en gran medida la efectividad del programa.

Esta clasificación permite entender por qué una política como Aprende en Casa presentó resultados diferenciales: la efectividad no dependió únicamente del diseño centralizado, sino de la capacidad real de cada tipo de actor para desempeñar su papel bajo condiciones extraordinarias.

Por ejemplo, mientras la SEP definió contenidos homogéneos para todo el país, los docentes enfrentaron limitaciones tecnológicas y cargas laborales que complejizaron la adaptación de estos materiales. Las familias, convertidas en facilitadoras del aprendizaje, contaban con niveles muy distintos de alfabetización digital, disponibilidad de tiempo y recursos económicos. Finalmente, las escuelas (públicas y privadas) operaron en contextos institucionales profundamente dispares: algunas con plataformas digitales funcionales y estructuras administrativas flexibles; otras, sin conectividad suficiente y con tecnologías obsoletas.

Además, otros factores contextuales influyeron en la hechura e implementación de políticas durante la pandemia: el nivel de desarrollo económico, la situación sanitaria local, la relación entre gobiernos estatales y el gobierno federal, el clima de opinión pública y las percepciones sociales sobre los riesgos del regreso a clases presenciales. Todos estos elementos configuraron un entorno altamente complejo que condicionó la capacidad del Estado para garantizar la continuidad educativa.

Finalmente, resulta indispensable señalar el papel de las organizaciones internacionales, cuyas recomendaciones influyeron tanto en la decisión de mantener las escuelas cerradas como en la orientación de políticas de continuidad educativa. Como documentan Canan (2017) y Latapí Sarre (2001), organismos como la OCDE, el Banco Mundial o el BID han ejercido históricamente

presión sobre el gobierno mexicano para modernizar su sistema educativo, y durante la pandemia difundieron lineamientos globales que reforzaron la adopción de soluciones tecnológicas a gran escala.

En suma, el análisis del Programa Aprende en Casa requiere reconocer el entramado de actores, instituciones y contextos que dieron forma a su diseño e implementación. Las decisiones centralizadas de la SEP, las capacidades diferenciales de docentes, familias y escuelas, y el entorno político e internacional configuraron un escenario que explica tanto los alcances como las limitaciones del programa en México.

### **1.1.2.1 El juego político de las políticas**

Me gustaría comenzar este apartado mostrando una limitación lingüística que tenemos en el Español respecto de los tres términos anglosajones *polity*, *policy and politics*. Dichas palabras son empleadas bastante en la literatura, y en el caso del Castellano una sola palabra “política” busca dar significado a los tres términos, pero queda muy corta al momento de querer expresar todas las situaciones y contenidos que cada una tiene.

De manera breve expongo que *polity* son aquellas actividades que tienen relación con el gobierno, sus formas o el Estado mismo. *Politics* sería la más cercana a la actividad de hacer política o dedicarse a; mientras que *policy* es lo que entendemos como políticas públicas y tema principal de lo que se ha abordado.

La razón para acotar esta diferenciación es precisamente porque en palabras de Lowi (1972) “polity creates policy”; es decir, el juego político del Estado con todo su aparato y actores, son quienes formulan, diseñan e implementan las políticas públicas en su sentido más estricto. Ya hemos mencionado cómo el gobierno se ve obligado a intervenir en lo que es público para modificar el estado de las cosas o en su defecto el no hacer también forma parte de sus opciones.

El juego político determina muchas de las características que tendrán las políticas públicas, y estas propiedades son igual de importantes que el contenido de dichas políticas, este juego puede aportar a la estabilidad de las políticas públicas o generar grandes conflictos; puede producir políticas que buscan el bienestar público o aquellas que protegen los intereses privados; hasta

puede influir en la eficiencia de la implementación (Scartascini et al., 2011). La *polity* trastoca cada una de las estapas de las *policies*; por lo que, es un fenómeno dinámico y permanente.

Al ser las políticas, consecuencias de las decisiones del Estado para utilizar sus medios y recursos; Merino (2013) menciona: “sin decisiones del Estado que se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y se definen los problemas públicos” (p.37). Entonces podríamos decir que las *policies* son decisiones políticas del Estado, que sigue teniendo el monopolio legítimo de la fuerza y representa con todos sus elementos, la organización política de la sociedad que lo eligió; además, de todas sus instituciones que rigen la estructura de convivencia o el campo de batalla.

De acuerdo con Meny y Thoenig (1992) la autoridad gubernamental es el actor más preponderante en cualquier política pública, y posee los mecanismos de control. Hood y Margetts (2007) hablan de dos mecanismos que llaman “detectores” y “realizadores”, los primeros son empleados para recoger información y los segundos para generar los impactos en la sociedad; además, como lo referimos en la tipología de las políticas el gobierno al emplear el dinero, el poder o autoridad, la organización en recurso humano y material y la nodalidad que es su posición privilegiada en el centro de la sociedad y la información, tiene un papel dominante en el juego político de las políticas.

Subirats et al. (2008) dice que toda política pública se diseña como una posible solución de un problema público que se reconoce por parte del gobierno y representa la respuesta del aparato político-administrativo frente a una realidad social inaceptable. La política siempre influye en las políticas. Ahora bien, en las políticas públicas no solo el juego político interviene, también está la presencia de otros actores con distintos grados de fuerza o influencia que entran en juego con sus intereses o preferencias y buscan promover o impedir una determinada política, razón por la cuál en nuestro siguiente apartado abordaremos el tema de los actores.

La distinción entre polity, politics y policy no solo es relevante desde el punto de vista conceptual, sino que resulta fundamental para el problema que esta tesis busca analizar: comprender cómo las condiciones institucionales, las dinámicas políticas y las decisiones centrales del Estado moldearon la implementación del Programa Aprende en Casa durante la contingencia sanitaria. Precisar estas diferencias permite identificar con claridad que Aprende en Casa no surgió únicamente como un diseño técnico-educativo, sino como el resultado de decisiones tomadas

dentro de una estructura estatal centralizada (polity), influenciadas por prioridades, presiones y negociaciones políticas (politics) que definieron su orientación, alcances y limitaciones.

En este sentido, entender cómo el Estado ejerce su autoridad, cómo configura sus mecanismos de control y cómo establece las condiciones para la acción pública es indispensable para explicar por qué el programa se implementó de la forma en que lo hizo, por qué enfrentó determinados obstáculos como desigualdades preexistentes y brechas digitales y por qué sus efectos variaron entre distintos actores educativos. Por ello, esta discusión sirve como base analítica para examinar en los capítulos posteriores cómo interactuaron las decisiones del nivel central con la capacidad real de las escuelas, docentes, familias y estudiantes para ejecutar la política durante la emergencia, lo que constituye el núcleo del problema que la tesis busca comprender y aportar a resolver.

### **1.1.2.2 Los actores claves**

Si aceptamos que las políticas públicas son el resultado de una serie de interacciones más o menos estructuradas de diferentes actores públicos y privados, que por sus propios intereses están relacionados a lo largo del proceso de la política (Subirats et al., 2008a). Entonces debemos darle un alto valor a la revisión conceptual y tipológica de estos.

Cualquier persona, organización o grupo social se considera un actor por el simple hecho de pertenecer a un campo social. Ahora algo que caracteriza la relación de los individuos es que tienden a agruparse a partir de un interés; como lo expresa Olson (1971) sin un interés común no hay grupo. Por lo que, cualquier colectivo cuyo espacio es trastocado por una política se convierte en un actor potencial para dicha intervención, y el grado de involucramiento tendrá un efecto en la forma de definir el problema, diseñar la política o implementarla.

Contar con una apertura amplia en la consideración de los actores en una política, nos coloca en una posición adecuada para analizar que la participación de ellos puede ser más activa que la de otros y se puede presentar en diferentes etapas de la formación de la política; por ejemplo, un grupo de actores pueden estar ajenos en el diseño de una intervención hasta el momento en la implementación hace que sus intereses se ven afectados.

Knill y Tosun (2012) definen a los actores como individuos o colectivos que se involucran en el proceso de una política para buscar que sus preferencias formen parte del diseño. Meny y Thoenig (1992) también coinciden en que los actores involucrados son aquellos que tienen un interés en la política, independientemente de si los instrumentos para participar son limitados o de si sus posibilidades de influencia son determinantes.

Sin pretender presentar una categorización dentro de una política pública hay dos tipos de actores los colectivos y los corporativos, los actores colectivos pueden estar compuestos por individuos con acciones coordinadas por algún tipo de líder; mientras que los corporativos son organizaciones con jerarquías definidas (Scharpf, 1997; Engel, 2010). Estos mismos autores proponen que una manera de determinar cómo es que los actores tienen una influencia en los resultados de una política hay que prestar atención a sus capacidades, percepciones y preferencias.

Por su parte Subirats, et al. (2008) proponen el triángulo de actores como un elemento que facilita el análisis y en el que intervienen tres tipos de actores situados en cada uno de los polos, por un lado encontramos a las autoridades administrativas o actores públicos, por el otro los grupos objetivo y en el tercer polo los beneficiarios finales, estos dos últimos pueden identificarse como actores privados. Este valioso instrumento de análisis se complementa con la definición del problema e incluye la hipótesis de intervención.

Dentro de los actores públicos se encuentran: el ejecutivo, legislativo, judicial, burocracia y partidos políticos, todos ellos llevan a cabo el ejercicio de sus actividades en la esfera pública y regidos por las leyes administrativas que norman su conducta. Los actores privados representan todo los grupos de interés y los páneles de expertos ajenos a la administración pública.

Resulta importante comprender que el aparato burocrático del Estado va a tener una especial trascendencia como actores relacionados a la puesta en marcha y operación de una intervención de políticas. Weber (1997) se encargó de enfatizar su importancia y atribuir a tres características principales la efectividad de este aparato de gobierno, en primer lugar el personal de carrera que mantenga a los más capacitados para las funciones necesarias; segundo, la capacidad organizativa para mantener una especialización y una jerarquía operativa; tercero, un alto grado de estandarización en los procesos de toma de decisiones y aplicación de las reglas.

Más adelante analizaremos con más detalle la interacción de los actores en las etapas de las políticas públicas, desde la definición del problema, su poder en la toma de decisiones y la capacidad de trasladar ciertos temas de la agenda pública a la agenda de gobierno.

La revisión conceptual sobre los actores y sus dinámicas resulta clave para el problema que esta tesis busca analizar, pues la implementación del Programa Aprende en Casa puso en evidencia cómo las decisiones tomadas desde el nivel central interactuaron con las capacidades, intereses y limitaciones de múltiples actores: docentes, familias, directivos y autoridades educativas, produciendo resultados heterogéneos en las escuelas. Comprender quiénes son los actores relevantes, cómo se organizan, qué intereses movilizan y qué grado de influencia poseen permite explicar por qué una política diseñada de forma altamente centralizada generó efectos desiguales al momento de ejecutarse en contextos con brechas digitales, recursos limitados y estructuras escolares diversas.

Este marco teórico proporciona, por tanto, las herramientas analíticas para identificar cómo la burocracia educativa, los grupos objetivo y los beneficiarios finales experimentaron, interpretaron y adaptaron la política durante la contingencia sanitaria, y cómo estas interacciones condicionaron su efectividad real. En suma, el estudio de los actores no es un ejercicio abstracto, sino la base para analizar cómo y por qué Aprende en Casa se implementó de manera diferenciada en las diez escuelas del caso de estudio, lo cual constituye el eje del problema que la tesis busca comprender.

### **1.1.2.3 Enfoques teóricos en la hechura de políticas**

Un buen comienzo respecto al análisis de las políticas públicas sería aclarar que su razón de ser radica en buscar las respuestas al cómo, por qué y para qué de las decisiones o acciones de gobierno; las formas y los enfoques para lograrlo son lo que genera una variedad importante tanto de escuelas como de enfoques dentro de las mismas escuelas. Para poder hacer una crítica mucho más profunda de la escuela norteamericana y de sus enfoques racional e incrementalista, habremos de retomar y describir brevemente las otras dos escuelas que existen dentro del *policy analysis*. Sin pretender reducir a tres la diversidad de enfoques y aproximaciones sobre este tema, es importante señalar que el conocimiento es dinámico y continúa generando nuevas perspectivas que integran elementos de enfoques anteriores.

Vale la pena antes de abordar las escuelas y sus enfoques, mencionar la particularidad que existe como en toda actividad humana, el análisis de política pública se ve afectado en mayor o menor medida por las apreciaciones y valores personales de quien realiza la actividad. Por esta razón se pueden generar varios estudios de análisis de una misma política con una diversidad de abordajes. Y es que los valores del analista pueden surgir de una gran variedad de motivos, su formación profesional, posición social, código de valores, sus relaciones personales y laborales, etc. Podríamos distinguir dos tipos de analista:

El analista “desapasionado”, el arquetipo en un extremo del continuo está impulsado por hechos y modelos. El analista “partidario”, en el otro extremo, es impulsado predominantemente por valores. Esto no quiere decir, por supuesto, que el analista desapasionado sea totalmente insensible a los valores, ya que ningún análisis puede pasar de lo descriptivo a lo prescriptivo sin un sustento de valores. Tampoco significa que el analista partidario sea insensible a los hechos del asunto. Incluso el creyente más apasionado en una política podría ser disuadido si sus consecuencias no deseadas empujan con fuerza los resultados esperados (Robert y Zeckhauser, 2011, p.615)

De esta forma, se ha de reconocer que los analistas no están libres de algún tipo de sesgo; sin embargo, el tener muy presente los enfoques a los que pertenecen nos permitirá conocer de antemano, la conceptualización, metodología y orientación de su trabajo. Dicho esto, habremos de reconocer las distintas escuelas y enfoques que dominan la producción del *policy analysis*. El análisis de las políticas tiende a concentrarse en el futuro con base a estimaciones probables, a diferencia de la evaluación que busca explicar los efectos de una política o acción de gobierno determinados. De ahí, que se esté muy lejos de un consenso en cuanto a los enfoques que han de emplearse, existiendo críticas al interior de estos.

La escuela norteamericana es una de las que ha ejercido una mayor influencia en lo que respecta a este tema, en gran parte por el origen del estudio de las *policies* que se dio en los Estados Unidos, dentro de esta escuela no se busca explicar el funcionamiento del sistema político; sino que trata de entender la lógica y los modelos operacionales de la acción pública. Aquí el objetivo principal es comprender como el Estado y las autoridades locales toman decisiones y las implementan. Este enfoque fue dominado por cuatro autores:

El primero es el politólogo norteamericano Lasswell que fue la principal fuente de inspiración del movimiento y que adoptó un enfoque completamente gerencial, su trabajo intentó deliberadamente construir un diálogo entre los investigadores científicos sociales, los círculos económicos y los tomadores de decisiones públicas para mejorar la eficacia de la acción pública, el segundo es Simon, cuyo trabajo sobre los procesos humanos de toma de decisiones orientó este tipo de enfoques hacia el análisis de los procesos de toma de decisiones públicas utilizando el concepto de racionalidad limitada. Lindblom también incidió en el desarrollo del análisis de políticas al concentrar el análisis en el limitado margen de maniobra a disposición de los tomadores de decisiones públicos utilizando el concepto de incrementalismo. Finalmente, estaba Easton, quien fue uno de los primeros científicos políticos en aplicar la ciencia del análisis de sistemas al mundo de las políticas en su conjunto, y quien hizo una contribución significativa al desarrollo de los principales conceptos del análisis de políticas contemporáneo (Knoepfel & Larrue, 2007, pp. 6-7)

Es aquí donde se puede criticar que el modelo norteamericano tiende a realizar un ejercicio de simplificación muy profundo, que pretende cuantificar todas las acciones de gobierno desde una perspectiva muy matemática. Casi anulando por completo las variables del comportamiento humano que son tan subjetivas y cambiantes. Es decir, tanto el enfoque racionalista que utiliza técnicas de corte más económico administrativas como los análisis costo eficacia y/o costo beneficio; como el enfoque incrementalista que introduce la complejidad de un entorno separado de lo ideal, en el que se ven limitados los esfuerzos por la escasez de información, recursos y el factor humano. Ambos enfoques al ser trasladados a entornos como México quedan cortos para realizar un *policy analysis* que logre agrupar los demás aspectos que intervienen en la toma de decisiones. Puesto que la concepción de racionalidad o incrementalismo no han permeado a la clase política mexicana, que sigue tomando decisiones separadas de toda lógica racional y más cercanas a decisiones emocionales con una clara tendencia a los intereses políticos.

Podríamos decir que esta escuela norteamericana busca explicar la complejidad que existe en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, dividiendo su análisis en el proceso decisional y las estrategias de los actores, otro basado en las herramientas e instrumentos de la intervención pública y por último las estructuras, procedimientos y el andamiaje institucional de la administración pública.

Antes de continuar con la otra escuela, introduciremos a la discusión lo que Parsons (2007) describe al inicio de su libro, que son dos enfoques que se muestran a lo largo de su texto: “el análisis del proceso de las políticas públicas y el uso de técnicas y conocimientos analíticos en y para la formulación de políticas públicas” (p.32). El primer enfoque se trata de analizar a las políticas públicas como proceso; es decir, estudiar desde la definición del problema y su integración en la agenda, hasta la formulación, implementación y evaluación. Mientras que el segundo enfoque está más orientado a la producción de un conocimiento empírico generado por técnicas de análisis con el que se abone a la mejora de la acción y decisión en cada una de las fases de la política pública.

Knoepfel y Larrue (2007) abordan una descripción de otras escuelas de análisis distinta a la escuela norteamericana, en esta escuela no se centra en las políticas, sino en estas como una forma de entender el papel del sector público en la sociedad y su evolución en el tiempo, lo que se traduce en la introducción de la política en el análisis empírico de la acción y las organizaciones públicas y en la focalización del análisis en esta interfaz. Aquí se ubican los modelos pluralista, neo marxista, neo gerencial y el neo corporativismo, en lo que se pone mayor atención a los actores que intervienen que a la política misma.

Una tercera escuela se concentra en explicar los resultados de la acción pública y los efectos de estas acciones en la sociedad, se identifican dos contextos de evaluación, el primero basado en un estudio de procesamiento estadístico de datos y el segundo más enfocado a mejorar los procesos de toma de decisiones. Se puede decir, que esta escuela propone medir los efectos sobre la misma base del problema público que se buscó resolver.

Los análisis de política pueden concentrarse en las distintas fases de las políticas, pero no es privativo el analizar solo una de ellas, con el paso del tiempo se ha podido observar que se le ha prestado mayor atención a alguna de las fases, en un inicio se privilegiaban los estudios en la formulación y el diseño, después a la evaluación de los resultados, pero cada vez se pueden encontrar más estudios en otras fases como la implementación. Hoy en día, existe una amplia variedad de entornos, orientaciones académicas, intereses por lo que existe una diversidad de los marcos teóricos empleados. Castles (1987) proponía dadas las cuestiones teóricas y metodológicas que persisten a pesar de más de diez años de considerable expansión y progreso en el análisis comparativo de políticas públicas, es necesario preguntarse si existen más medios para obtener

una definición más cercana a nuestra imagen de los resultados de las políticas públicas y sus causas.

No se puede afirmar que alguna de las tres escuelas o que cierto método es mejor que otros; no se pueden describir los métodos cuantitativos que logran hacer generalizaciones como superiores a los métodos cualitativos, que permiten profundizar en aspectos más subjetivos y situacionales. Sino que la riqueza existe en la complementariedad de ambos para obtener una adecuada integración de las rationalidades técnicas y los aspectos políticos (Cardozo Brum, 2013b). Mucho más valioso resulta la combinación de enfoques para la realidad mexicana donde las decisiones de la acción de gobierno están influenciadas por intereses políticos más que por información técnica confiable.

Las políticas públicas y su análisis representan un objetivo común para las diversas disciplinas de las ciencias sociales, este objetivo común se traduce en la importancia del carácter multidisciplinario, porque todo buen análisis debe comprender los contextos históricos, legales, antropológicos y geográficos de las políticas públicas (Parsons, 2007). El análisis de las políticas públicas no debiera limitarse a un solo marco de referencia teórico y metodológico, sino que se deberá pugnar por la inclusión de los diversos enfoques en la generación de conocimiento que no solo cuantifique los alcances de las políticas o programas, sino que también se adentre en la particularidad de los entornos sociales, políticos y económicos.

### ***1.1.3 Análisis de las políticas***

El proceso por medio del cual los gobiernos se pueden apoyar para tomar mejores decisiones se le conoce como *Policy Analysis*; el nacimiento de las ciencias de las políticas está marcado por el profundo interés de Lasswell por aplicar todo el conocimiento empírico que las ciencias sociales pudieran generar para asegurar un mejor funcionamiento de la administración pública.

Cardozo (2013) nos refiere que hay un debate siempre abierto sobre los métodos empleados para realizar los análisis de las alternativas considerando todas sus ventajas y sus desventajas, y que hay distintos acercamientos que varían de acuerdo a la colocación de sus énfasis de estudio y metodologías. En nuestro caso, la intención no es centrarnos en esos debates sino más bien tenerlos en cuenta como distintas formas de poder llegar a un mismo fin.

Por lo que, antes de poder desarrollar con mayor profundidad algunos de los temas referentes al análisis y detenernos a revisar las distintas perspectivas y el rol que tiene el analista, vale la pena señalar que existen propuestas muy utilitarias como la de Subirat, et al. (2008) en la que se pone especial atención a la interacción entre los actores, recursos, las reglas institucionales y el contenido mismo de las políticas.

Pero además, existen también otros trabajos que han introducido otras variables que en otros momentos eran desapercibidas, proponiendo un análisis más robustos de políticas como los estudios que se han generado acerca de las decisiones de la no acción de los gobiernos para atender ciertas problemáticas (Salamon, 2002) (Hood & Margetts, 2007) (Peters, 2019) (McConnell & 't Hart, 2019). Además de Méndez (1993) que propone colocar a las políticas como una variable dependiente para poder desarrollar un conocimiento del comportamiento de las políticas en sí, más allá de solo las causas que las generaron.

En fin, las posibilidades en relación al análisis de las políticas son variadas y cada vez se han ido sumando teóricos y trabajos que pujan por generar un conocimiento mucho más profundo y transversal, que se aparte de la tendencia economista que su tuvo en un principio.

La revisión de estos enfoques del análisis de políticas públicas es fundamental para el problema que esta tesis busca comprender y resolver, porque permite situar la implementación del Programa Aprende en Casa dentro de un marco analítico capaz de explicar no solo las decisiones formales, sino también las interacciones entre actores, los recursos disponibles, las reglas institucionales y, especialmente, las omisiones o decisiones de no acción que influyeron en los resultados en las escuelas del estudio. Al reconocer que el análisis de políticas abarca múltiples métodos y perspectivas desde modelos centrados en alternativas hasta aproximaciones que examinan la conducta de las políticas, sus fallas estructurales o los efectos de la inacción gubernamental se establecen las herramientas necesarias para entender por qué una estrategia diseñada en la emergencia sanitaria produjo resultados desiguales y enfrentó limitaciones importantes en contextos con brechas tecnológicas y capacidades institucionales dispares. En suma, este marco permite analizar la política no solo como un diseño, sino como un proceso dinámico y situado, proporcionando los fundamentos conceptuales para explicar las tensiones, adaptaciones y efectos reales de Aprende en Casa en las diez escuelas primarias del caso de estudio.

### 1.1.3.1 Perspectivas para el análisis

Para iniciar un análisis de las perspectivas teóricas dentro del análisis de las políticas públicas no podemos olvidar el origen y la razón de ser de las políticas públicas dentro del colectivo social; y es que las sociedades buscan a través de la acción colectiva obtener la seguridad del grupo en diferentes rubros, desde el derecho de propiedad, pasando por el sistema judicial, cuidado y protección de la salud, comercio y actividades económicas, acceso igualitario a la educación, entre muchos otros. Y es por esta razón que se justifica y mantiene la función del Estado y los gobiernos. Por lo que los funcionarios elegidos para gobernar se enfrentan al reto de brindar cada uno de los servicios, pero enfrentando la necesidad de utilizar sus recursos de manera eficiente, puesto que los recursos con los que cuentan son limitados.

En ese tenor de ideas fue que Harold Lasswell en la década de los cincuenta planteó la necesidad de mejorar la actuación de los gobiernos a través del uso de profesionales en las ciencias de las políticas que facilitaran información para una toma de decisiones racional. Con el paso de los años se han ido desarrollando diferentes enfoques y marcos de análisis de referencia para explicar el fenómeno de las políticas públicas; sin embargo, uno de los ejes centrales sigue siendo encontrar los caminos para que las acciones de gobierno sean más democráticas, inclusivas, pero sobre todo eficientes y efectivas. El análisis de las políticas tiene su valor y su objetivo en generar información para asistir a los tomadores de decisión para elegir mejor, esto va más allá de la metodología o teoría que emplean los científicos sociales. Entonces vale la pena hacerse algunas preguntas:

El uso de estos profesionales se ha convertido en algo común en todos los niveles de gobierno en los Estados Unidos y en muchos otros países del mundo. Una pregunta central que examinamos es la siguiente: ¿Qué hemos aprendido sobre los efectos de esta nueva profesión en las políticas públicas y en la formulación de políticas? ¿Importa el análisis de políticas? Estrechamente relacionada con esta pregunta central hay otra: ¿Lo que hemos aprendido ofrece lecciones sobre si se puede mejorar el análisis de políticas y cómo hacerlo? (Friedman, 2018, p.2)

Por lo que, lo trascendental del análisis de las políticas públicas no debería recaer en resolver si algún paradigma, teoría o modelo están agotados o se encuentran desfasados en el tiempo, sino más bien el cuestionamiento debe fundamentarse en reconocer hasta qué punto los analistas han

tenido algún impacto significativo en la formulación de nuevas políticas o en el mejoramiento de las existentes. Y es que hay que reconocer primeramente que el trabajo de los analistas puede verse afectado por las demás personas con quienes trabajan y porque muchas veces los intereses políticos o económicos tienen un mayor peso en los tomadores de decisiones, quienes son los responsables de utilizar la información generada en el análisis o ignorarla para favorecer a los grupos de poder que ejercen mayor influencia.

Para ir comprendiendo cómo es que el *policy analysis* ha ido asumiendo distintas perspectivas en sus trabajos, hemos de recuperar que los inicios de las ciencias de las políticas estaban centralizados en comprender los efectos de las acciones gubernamentales desde análisis del tipo costo-beneficio, análisis matemáticos que apelaban a una perspectiva racional dominada por un paradigma positivista. La mayor parte de los estudios sobre policy analysis eran generados bajo esta perspectiva racional positivista. Con el paso del tiempo se fueron incluyendo otras perspectivas como las perspectivas política y organizacional, en las que se fueron contemplando los juegos de poder y los intereses de los actores involucrados como una arena dinámica que influía directamente en los alcances de las políticas públicas diseñadas. El análisis de la política se entendía como un proceso continuo en el que se definía el problema, se generaban las alternativas, se obtenía la información y se analizaba para generar nuevas soluciones. Así se definían estas tres perspectivas:

Típicamente, la visión racional está representada por análisis cuantitativos que tratan las dimensiones objetivas de una decisión y sus implicaciones. La visión política la proporciona el politólogo que asiste al poder y a las coaliciones, las negociaciones y los acuerdos negociados que los jugadores logran en sus esfuerzos por maximizar el interés propio. La visión organizacional es ofrecida por estudiantes de comportamiento administrativo que entienden que las organizaciones se comportan de manera predecible y tienen impactos identificables en la formulación e implementación de políticas (Bryant, 1983, pp. 13-14)

No obstante, no se puede mantener la idea rígida acerca de la existencia de unos lentes exclusivos para leer al análisis de las políticas públicas. Bardach (1998) inicia su obra, affirmando: “el análisis de políticas públicas es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método” (p.13). Esto es algo a tomar en cuenta, sobre todo por la amplitud que abre el

entender un análisis como un proceso artesanal al cual cada analista puede aportarle un sello muy particular; sin embargo, tampoco ha de confundirse con un proceso creativo carente de orden y estructura. Por lo que el mismo autor recomienda que quienes son novatos en la materia han de ajustarse plenamente al método hasta que vayan dominando el arte.

De esta manera, es menester identificar los componentes esenciales para el análisis de las políticas públicas para mantener la congruencia y el rigor científico, Salazar Vargas (2009) explica en uno de sus trabajos: “toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social” (p.33). El primero de ellos es donde se toman las decisiones, el segundo es el encargado de poner en marcha las posibles soluciones a los problemas públicos; y el tercero que es el social porque es aquí donde se generan las demandas para solucionar sus necesidades. Luego entonces, todo análisis ha de incluir una evaluación a cada uno de estos componentes, puesto que para intentar explicar la razón de ser de los hechos hay que retomar las descripciones que se obtienen de las evaluaciones. Y la interpretación de los hallazgos y la forma en cómo se encuentran dependerá del paradigma elegido. Ya sea un enfoque positivista como el que se describe en párrafos anteriores o los que se mencionarán en los próximos párrafos.

Vale la pena mencionar lo que Hofferbert (1990) describe en relación al rompimiento que se presenta entre los diferentes enfoques para el análisis de las políticas, el análisis de políticas trata de comprender y explicar las causas y consecuencias de lo que hacen los gobiernos, las estrategias que utilizan las políticas se enfocan en los currículos de los programas académicos de ciencia política; las disciplinas en el análisis de políticas se distinguen más por su concepción particular de las variables independientes que por su peculiaridad metodológica, cada enfoque especializado tiende a explicar la política en su propia interpretación de las características históricas, económicas, sociales y políticas en lugar de reconocer la necesidad de intercambiar e incorporar explicaciones ofrecidas por disciplinas o teorías relacionadas.

Un segundo paradigma posterior al positivismo es descrito por Fischer (1992) en contraste con el énfasis positivista en la verdad empírica, el post positivismo da una comprensión de las ciencias sociales basada en el reconocimiento de que todo el conocimiento humano depende de supuestos cuya congruencia con la naturaleza no puede establecerse mediante métodos empíricos, estos supuestos normativos proporcionan las lentes conceptuales a través de las cuales el mundo es percibido.

Para este paradigma más allá de la lógica analítica, existen los procesos de integración, interpretación y juicio valorativo como ejes centrales en la exposición de argumentos científicos sociales, este es uno de los diferenciadores con el positivismo al afirmar que el investigador no puede abstenerse de su carga valorativa al momento de interpretar y explicar la realidad que percibe. En relación a los aportes que este enfoque puede dar a las políticas públicas son de tipo incrementalista, puesto que va haciendo hallazgos dentro de una política existente con la finalidad de ofrecer recomendaciones para efectuar correcciones graduales.

Un tercer paradigma es el de la teoría crítica, el cual incorpora una definición de la realidad cercana al post positivismo, donde no se niega su existencia pero se reconoce la dificultad para acceder a ella. En relación a su aplicación para la comprensión de las políticas públicas, la teoría crítica se basa en la acción comunicativa como instrumento para mantener el sistema de creencias y valores en la ciudadanía. Por lo cual, las políticas públicas vienen a romper y modificar la sociedad en su conjunto.

Respecto al paradigma constructivista entiende a la política pública como algo que no se puede entender como una decisión racional que sigue una serie de pasos muy claramente definidos y delimitados, sino que además de considerar que las políticas públicas se moldean con el marco institucional, organizacional, el marco legal y las condiciones políticas y económicas; a todo eso hay que sumarle el discurso, que no solo tiene una función retórica, sino que incide de manera directa en todo el proceso de la política pública (Cejudo, 2019).

En este momento el constructivismo dentro de las políticas públicas tiene una aplicación que aún es limitada y relativamente nueva. Se puede decir que aún se encuentra en una fase de formación con pocos estudios realizados en la materia. Sin embargo, resulta interesante introducir este enfoque para comprender otro elemento existente dentro de las políticas públicas, introduciendo al discurso más allá del ámbito comunicativo como un factor que nos puede revelar porque algunos temas se abordan en la agenda pública o otros no, cómo se justifican las soluciones escogidas por encima de otras, al mismo tiempo que se convence y legitiman las decisiones. Interesante serán los estudios que se realicen a las políticas del actual gobierno federal mexicano, en el cual la parte discursiva emitida por la figura presidencial tiene gran peso en las decisiones que se toman o se dejan de tomar en materia de política pública y acción de gobierno.

Retomando todo lo anterior, y considerando como al inicio de este análisis critico, podemos afirmar que los poderes públicos como el Estado o el gobierno deben responder de una manera eficaz a las demandas y necesidades de la sociedad, puesto que en la mayoría de los casos esta función justifica su existencia, de tal suerte que es trascendental saber qué instrumentos nos pueden ayudar a estudiar las acciones gubernamentales. Dar respuesta al por qué se ha elegido cierta problemática para actuar, por qué se tomó esa intervención, cuáles son los objetivos que se quieren alcanzar, cuánto tiempo se debe actuar sobre el problema, quiénes serán los beneficiarios y a quiénes se afectará con la decisión, cuál es el mejor camino para poner en práctica el programa, cuáles serán los resultados de dicha intervención y finalmente saber si seguir o no con la intervención pública (Olvera, 2013).

Después de toda discusión metodológica, teórica e interpretativa, la parte toral de cualquier análisis de política pública es abonar a la construcción de una sociedad más justa y un gobierno más eficiente. Mientras exista la dualidad de una sociedad que demanda y un gobierno que atiende, el policy analysis habrá de mantenerse como una actividad científica útil y válida. Su existencia seguirá justificándose, puesto que se reconoce la relación de la sociedad con el Estado no se mantiene inalterable y armónica, sino que por el contrario sigue una dinámica constante en una arena de acción en la que confluyen muchas fuerzas.

### **1.1.3.2 El rol del analista de políticas públicas**

Es en este momento, que conviene poner en el centro de la discusión el papel y la función del analista de las políticas públicas, tomando en consideración el lugar que ocupa como empleado o consejero de los tomadores de decisión. Posición en la que pueden colocarse como técnicos objetivos que se abstraen de todos sus propios intereses o valores, o como abogados de causas con las que empatizan a nivel personal.

Para poder definir al analista de política pública, algunos autores buscan realizar una distinción principal basada en la posición que tiene el analista en el proceso de la hechura de política pública. Tal es el caso de un autor norteamericano de la década de los ochenta:

Parte del motivo de la confusión es simplemente una diferencia en el uso de términos.

Por analista de políticas me refiero a alguien que utiliza el análisis sistemático de los

problemas públicos para brindar asesoramiento a un cliente, un hacedor de políticas. Esa definición reduce el campo al excluir a aquellos que no están vinculados a una institución de formulación de políticas como empleados o asesores. Sin embargo, estas exclusiones brindan mucho espacio para la variedad: variedad en el entorno en el que trabaja el analista; y variedad en la percepción del rol del analista. Cualquier intento de codificar un código o ética profesional para los analistas de políticas debe tener en cuenta estas variedades (Jenkins-Smith, 1982, pp. 88-89).

Y es en esta variedad de entorno y percepción de roles que se pueden incluir a científicos sociales que no necesariamente trabajan para algún tomador de decisiones ubicado en el gobierno, pero que generan conocimiento e información muy valiosa que está disponible para ser utilizada en algún momento por esas personas en el poder. Una de las críticas que se pueden hacer de los analistas que trabajan bajo el mando de un tomador de decisiones se basa principalmente en el hecho que, como empleados, los analistas están sirviendo al interés de su cliente, por lo que su análisis puede tener un sesgo que justifique las decisiones más allá que presente una realidad más objetiva del problema público en cuestión.

Cómo se puede entender entonces si un análisis puede llegar a ser efectivo bajo las condiciones descritas en los párrafos anteriores, considero que para lograrlo hay que permanecer cercano al objetivo central que tiene el rol del analista; que es, informar y aconsejar a los tomadores de decisión que pueden ser los que fueron elegidos y quienes los eligieron, para mejorar la efectividad de una política pública, a través de la identificación de la naturaleza del problema, proponer posibles soluciones y predecir sus impactos, junto con la evaluación de los resultados después de ser implementada para tenerlo en cuenta en futuras decisiones. Y es aquí donde se integra la idea de que un analista no solo trabaja para el tomador de decisiones, sino que se incluye a los ciudadanos que lo eligieron para ocupar su cargo.

Entonces es muy importante comprender que la carga valorativa y profesional de un analista va a jugar un papel muy importante en la función que desempeña dentro del proceso de las *policies*. De ahí que:

Las disciplinas en las que está capacitado el analista de políticas proporcionan un conjunto de lentes a través de los cuales se pueden ver los problemas y un conjunto de herramientas con las que se pueden construir posibles soluciones. La forma en que

uno define o enmarca un problema, la lente disciplinaria elegida y las implicaciones para la solución que implica la elección, puede elevar valores particulares y promover soluciones que son predecibles, si no predeterminadas (Donovan, 2018, p.156).

Por lo que, si bien las cuestiones de neutralidad de los analistas pueden ser cuestionadas, su trabajo en el análisis de políticas ha contribuido enormemente, a los debates políticos que han llevado a cambios importantes en la forma en que vivimos. Como las decisiones de unos cuantos van reajustando la vida de muchas personas, es menester recuperar la ética que debe mantenerse presente en los analistas de política pública, como Merino (2019) lo refiere: “toda política pública supone, siempre e invariablemente, una selección de problemas y una elección entre alternativas de solución más o menos afines...” (p.39). Todas estas decisiones se hacen desde una posición de poder, por lo que sin un sustento ético de quienes las toman se pueden soslayar los intereses públicos para favorecer a los de unos cuantos.

En México tenemos una deuda en esta materia, pues han sido muchas las decisiones que se han tomado por intereses político-económicos más que por análisis concienzudos de los problemas públicos. Y es que, en un afán de justificar una posición pública con acciones rimbombantes, se implementan políticas que no atacan las verdaderas causas de los problemas públicos. Como Franco (2015) lo describe: “se requieren evaluaciones ex-ante a potenciales programas ... y así evitar que sigan creciendo los programas gubernamentales que no resuelven con eficacia y eficiencia los problemas públicos” (p.88). Este tipo de evaluaciones caben dentro de las funciones de los analistas, quienes en estos casos parecieran dedicarse más a justificar las decisiones tomadas que a evitar malas decisiones.

Bien nos hace falta retomar las ideas principales acerca del análisis de política pública y la función verdadera del analista. Thissen y Walker (2013) lo expresan el análisis de políticas describe un enfoque orientado a los formuladores de políticas públicas, y basado en la idea principal de que los resultados del análisis sistemático basado en la ciencia ayudarán a los formuladores de políticas a decidir el mejor curso de acción para lograr sus objetivos. El objetivo se basa en la esencia de la política y en la mejora de los resultados. El análisis de políticas tradicional debe proporcionar conocimientos independientes basados en la ciencia a los participantes en un proceso de políticas. Resaltamos la importancia de brindar conocimientos sustanciales originados en la ciencia, libres de todo sesgo político.

Quizá un aspecto que ha tenido un menor efecto en los analistas de políticas públicas es la opinión pública. Como Branham (2019) lo describe la mayoría de la gente presta mucha atención a la política durante la campaña, por lo que el trabajo de los políticos puede pasar desapercibido después de eso. Los políticos tienen una motivación para responder a presiones distintas de la mera opinión pública; por lo que, si el público no presta mucha atención, tal vez la opinión pública no afecte mucho los resultados de los analistas de políticas. Y es aquí donde la participación ciudadana en la construcción de lo público no debiera concluir con el ejercicio democrático del voto, sino que se necesitaría ejercer una mayor presión que no se limite a las solicitudes en tiempos de campaña.

De ahí que resulte indispensable generar recursos para vigilar las acciones gubernamentales y obligar a los servidores públicos a rendir cuentas de sus decisiones. Una herramienta que se ha generado por parte de los analistas para mejorar la gestión del gobierno y sus miembros son los sistemas de seguimiento y evaluación de programas, para entender las causas de los aciertos y fracasos de la administración pública en su quehacer, produciendo información que incrementen la efectividad de las políticas públicas (González, 2016). Los analistas deben brindar un equilibrio técnico entre las políticas públicas y la política, entre los intereses de los grupos de poder y los ciudadanos en la arena pública.

Claramente existe una concepción clásica que el analista de política pública cumple con generar conocimientos técnicos y asesorar a los gobiernos para mejorar sus políticas. Lo más difundido como sus tareas tienen que ver con la identificación de los problemas públicos, la formulación de alternativas de solución y los mecanismos decisarios (Murcia, 2019). Sin embargo, considero importante la formación de analistas mucho más comprometidos con las causas sociales que con los intereses político-económicos.

El papel de los analistas de políticas públicas no se centra en tomar las decisiones que corresponden únicamente a los administradores públicos, pero tampoco se limita a ser personajes que asumen un rol meramente técnico con aspiraciones de racionalidad y una neutralidad difícilmente existente. Más bien, deben buscar realizar aportes para la construcción de sociedades más democráticas e igualitarias, deben cumplir con la responsabilidad de persuadir a los gobiernos para que tomen decisiones más centradas en la congruencia que en las presiones ajenas al conjunto de los ciudadanos.

Peters (1995) plantea dos modelos alternativos del proceso de la política pública, de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Para ambos modelos una condición básica e indispensable es un Estado democrático; condición necesaria para la formulación de una política pública. Es por lo cual, que el mismo autor nos dice que los dos modelos tienen un fundamento en el imperio de la ley, en lo que se encuentran las mayores diferencias es en cómo esa ley se emplea como un instrumento positivo o como una medida impositiva.

Los gobiernos se ven obligados por ciertas presiones para formular políticas públicas que den una respuesta a un problema público, lo forma de entrada de estas necesidades de algún sector de la población a la agenda pública, está definida en gran medida por el tipo de gobierno y el grado de democracia participativa directa. Aunque es evidente que en la actualidad cada vez más los ciudadanos esperan que sus demandas sean escuchadas por quienes integran las administraciones públicas y son proveedores de los servicios requeridos.

El modelo de arriba a abajo continúa siendo el que se emplea con mayor prevalencia en los países latinoamericanos como México y varios más, esto se debe principalmente al tipo de gobierno y sistema político en el que la formulación de política pública sigue el proceso en que los tomadores de decisiones diseñan, elaboran e implementan la intervención a partir de sus propios análisis, considerando lo que según ellos generará los cambios en la problemática atendida. En contraparte, el modelo de abajo hacia arriba que se genera con un involucramiento muy elevado de las personas o público, quienes buscan llevar sus demandas a la agenda pública de gobierno por distintos medios, presiones y negociaciones. Este último modelo, se encuentra en sus primeras etapas, y son relativamente pocas las políticas públicas que siguieron esta dinámica en su formulación.

Personalmente considero adecuado referirme a una de las conclusiones de Peters (1995) en la que afirma: “ambos modelos se pueden complementar si se considera que se presentan en secuencia” (p. 273). Es decir, las políticas formuladas de arriba hacia abajo pueden generar mejores resultados que las realizadas de abajo hacia arriba, pero una política que pueda combinar ambos modelos en alguna de sus etapas puede generar el marco normativo adecuado con unos niveles de participación altos que aseguren en mayor medida el éxito en el diseño y la implementación.

## 1.2 Etapas en el proceso de las políticas públicas

Lasswell (1951) concibió un mapa conceptual que funcionara como una guía para generar una imagen más general de las fases generales, generó siete etapas a lo que le dio el nombre de proceso de decisión, las fases fueron: inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación; estas fases reflejan desde los comienzos el proceso de las políticas.

Posteriormente Brewer (1974) generó una lista un tanto distinta de la proposición dada anteriormente por su maestro Lasswell, los términos nuevos que propuso fueron: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. De ahí en adelante, el comprender el proceso de las políticas en etapas fue bastante aceptado y desarrollado por diferentes autores.

Una vez que se introdujo la conceptualización del proceso, varios comenzaron a analizar cada etapa por separado, trabajos como el de Polsby (1984) y Kingdon (1984) se centraron en la iniciación, Rivlin (1971) y Quade (1983) analizaron la etapa de la estimación. Estas etapas posteriormente se identificaron como la toma de decisiones y diseño de las políticas. Pressman y Wildavsky (1973) junto con Bardach (1978) se enfocaron en la etapa de la implementación.

DeLeon (1997) en uno de sus trabajos, explica que el análisis de las diversas etapas del proceso político resaltó la importancia del enfoque multidisciplinario propuesto por Lasswell para las ciencias políticas. Sin embargo, también señala algunas desventajas de que los estudiosos se centraran únicamente en una etapa, ya que esto llevó a descuidar el estudio continuo del proceso en su totalidad.

Ahora es importante señalar que este proceso secuencial o por etapas puede hacer creer que cuando una fase termina la otra comienza, pero no hay tal cosa como una linealidad perfecta, sino que muchas veces algunas etapas pueden ir sucediendo al mismo tiempo o una antes que otra. Además, en un principio se estimaba una etapa de terminación, pero más adelante se adoptó la idea de un proceso más circular en el que la evaluación de la política generaba información para modificar el diseño de la intervención.

Este proceso de las políticas por etapas fue duramente criticado por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) quienes hablaban de seis fallos, primero este modelo no era causal porque no se

hablaba de como una etapa generaba la siguiente, no permitía tener un sustento para comprobar hipótesis, su descripción de las fases era imprecisa, tenía un enfoque de arriba abajo muy marcado, tendía a establecer el análisis en una unidad temporal inexistente; por último, no se alcanzaba a integrar una revisión completa de una política.

Antes de descalificar cualquiera de las dos posturas, conviene apreciar que hay un cierto valor en dividir en etapas fenómeno tan complejo como lo son las políticas públicas, para poder enfocarnos y ser más puntuales en las aportaciones y hallazgos; sin embargo, es bueno completar dichos análisis sin perder de vista que cada fase es solo una pieza de algo mayor y que para entender lo que sucede habrá que contextualizar correctamente.

En este sentido, resulta pertinente aclarar que el presente trabajo centra su atención en la fase de implementación dentro del ciclo de políticas públicas. La elección de esta etapa responde a que es precisamente en la puesta en práctica donde las decisiones tomadas en el diseño se encuentran con las capacidades reales de los actores, las condiciones institucionales y los recursos disponibles. Como lo demostraron Pressman y Wildavsky (1973), la implementación es el momento en que una política puede desviarse, fragmentarse o transformarse, revelando tensiones que no son visibles en el diagnóstico o en la formulación. Por ello, para comprender a profundidad los logros y limitaciones del Programa Aprende en Casa, resulta indispensable analizar cómo docentes, directivos, familias y estudiantes interpretaron y ejecutaron las orientaciones generales; solo en esta fase es posible observar la brecha entre lo planeado y lo efectivamente realizado, así como identificar los factores que potenciaron o restringieron su funcionamiento durante la emergencia sanitaria.

A continuación, en las siguientes secciones de este capítulo nos detendremos un poco e iremos desarrollando cada una de las etapas del proceso, retomando algunas de las aportaciones más importantes de los teóricos que han dedicado su producción científica a esas fases.

### ***1.2.1 Proceso de toma de decisiones y diseño de políticas públicas***

El proceso de toma de decisiones y diseño de políticas públicas tiene mucho que ver con la definición del problema; sin un problema se define de una manera incorrecta, se plantea mal o se

estructura equivocadamente, la política que se origine puede resultar peor que la situación previa, será en palabras de Kissinger (1979) una solución en busca de problemas.

Los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles (L. F. Aguilar Villanueva, 1993). Definir una situación como problema de política pública también supone la formulación de su hipotética solución. Un problema puede no dejar de ser más que una situación lamentable si a su definición no se le aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas (Montecinos, 2007).

**Tabla 7 Diferencias entre la dimensión política y técnica**

	Dimensión técnica	Dimensión política
<b>Intereses</b>	Lo importante es la eficiencia económica y cómo las políticas pueden afectar a la sociedad en su conjunto.	Lo importante es la distribución de los productos y cómo las políticas afectan a ciertos individuos o grupos
<b>Eficiencia, equidad y distribución.</b>	El criterio de selección de las políticas es la eficiencia económica agregada. La mejor política es aquella que arroja mayores beneficios netos.	El criterio de selección de las políticas es la distribución de beneficios entre las comunidades organizadas. La mejor política es aquella que arroja beneficios a los grupos de interés que apoyan al político.
<b>Insumos, resultados y beneficios</b>	El análisis se realiza con base en los resultados. La lógica es ver qué política produce los mejores resultados para una nación.	El análisis se realiza en términos de los insumos. La lógica es ver quiénes y cuántos se benefician por la forma en que se realiza la política.
<b>Costos hundidos</b>	No cuentan, por lo que una política se debe cambiar aún si se incurre en estos costos; lo que cuenta es el costo de oportunidad (en relación al beneficio que se puede obtener con los recursos que aún no se usan).	Sí cuentan, porque involucran recursos ya utilizados que se percibirán como desperdicio o error, por lo que son más importantes que el costo de oportunidad.
<b>Imperativo electoral</b>	No toman en cuenta los intereses de los grupos organizados o las bases electorales, sino que buscan el beneficio para la sociedad en general.	Toman en cuenta los intereses de los grupos organizados y las bases electorales, sobre todo los de aquellos que les proporcionan o pueden proporcionar apoyo político.

Fuente: Robert D. Behn, El análisis de políticas públicas, en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, Porrua, México, 1992

Bardach (1998) recomienda que la definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible. El desarrollo de la definición debe encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo, que sea posible resolverlo con los recursos y capacidades disponibles. La manera en que un problema social real o percibido puede pasar a ser un problema público, radica en la posibilidad de ser resultado por una política (Wildavsky, 1979).

Los problemas públicos pueden surgir y desarrollarse en procesos políticos muy distintos, dependiendo del régimen, el tipo de sociedad, la cultura política, los escenarios internacionales, estabilidad social y económica, todos estos se convierten en aspectos que hacen complejos todo el proceso de definición y los alcances que puede tener (Guerrero Bernal et al., 2018). La definición del problema se caracteriza por dos factores: la información existente y la pregunta de acerca de si es posible modificar esa situación (Knill y Tosun, 2012).

Una manera en que los involucrados como pueden ser los partidos políticos, beneficiarios o grupos de interés, expertos buscan definir un problema es a través de un proceso continuo de debate y persuasión. En formal escrita u oral, la argumentación es necesaria en todas las etapas del proceso de formulación de las políticas (Majone, 1997).

La definición de un problema público versa en dos dimensiones, una política y otra técnica. En la tabla anterior nos encontramos cómo es que hay diferencias marcadas en lo que respecta a distintas consideraciones dentro de una misma definición. La dimensión política tiene que ver con el proceso en que una visión particular de un problema social va convirtiéndose en un problema de interés público. Mientras que la dimensión técnica es un proceso de delimitación metodológica para plantear el problema y sus dimensiones, realizar un diagnóstico sobre sus causas y efectos.

Méndez (2020) menciona que “el diagnóstico es entonces, como se dijo, la etapa en la que se desarrolla el análisis de alternativas y se recomienda una de ellas (p.176). Realizar un buen diagnóstico a partir de una metodología probada, resulta de suma importancia para no confundir las causas con los efectos o con el problema mismo; además, demanda de la participación de expertos en la materia en un diálogo abierto y colaborativo.

La revisión de estas aportaciones sobre la definición, estructuración y diagnóstico de los problemas públicos resulta esencial para el propósito central de esta tesis, porque ofrece los criterios analíticos necesarios para comprender cómo el cierre escolar durante la contingencia sanitaria fue identificado o no como un problema susceptible de intervención pública, y cómo esa

definición condicionó el diseño y la implementación del programa Aprende en Casa en contextos de profunda desigualdad educativa y brecha digital.

Reconocer que la forma en que se define un problema determina las soluciones concebibles, los recursos movilizados y los actores convocados, permite analizar de manera crítica si la respuesta gubernamental se apoyó en diagnósticos sólidos, si priorizó correctamente las causas sobre los efectos y si contempló las limitaciones técnicas, institucionales y territoriales de los entornos escolares estudiados. En otras palabras, este marco conceptual proporciona las bases para examinar cómo la problematización inicial de la crisis educativa, su formulación política y su delimitación técnica influyó directamente en la capacidad del programa para atender las necesidades reales de las escuelas y comunidades de Hidalgo, y para identificar las brechas entre el problema tal como fue definido y el problema tal como fue experimentado en el terreno.

### **1.2.1.1 El poder y los ciudadanos ante la toma de decisiones**

A lo largo de los años y desde su concepción como lo describiera Foucault (1988) el término poder se entiende a partir de una relación en la que se acepta que un grupo lo ejerce sobre otros. De esta manera, en los procesos de política pública habremos de identificar al gobierno como quien ejerce el poder y que su toma de decisiones tiene efectos directos y/o indirectos entre sus gobernados. Esta dinámica ha sido el origen de diversas formas de análisis, en las que necesariamente se han ido introduciendo nuevos enfoques y teorías distintas.

Ya en la década de los 50 se hablaba de que los sistemas políticos no solo se integraban de individuos, sino más bien de diversos grupos que buscaban ejercer el poder unos sobre otros, lo que generaba que las decisiones públicas fuesen resultado de estas interacciones (Truman, 1951). En la siguiente década se introdujo el término de triángulos de hierro, que fungían como sub-gobiernos con relaciones más o menos entrechadas y estables entre ellos (Browne, 1998; Ripley y Franklin, 1975).

Más adelante, se acuñó el término *issue networks* o redes de cuestiones para referirse al hecho de que diversos actores se agrupaban entorno a algunos problemas públicos comunes más que en grandes sectores, formando grupos que competían por influir en las decisiones públicas (Heclio y Wildavsky, 1974). Otra de las variables que se integra es el gasto público, el mismo Heclio

(1978) en otra de sus obras afirmaba que pese a que el mercado es político no todas las decisiones del gobierno son de tipo económico; aunque lo que si es evidente es el hecho de tener monopolizada la toma de decisiones, la competencia de los grupos gira en torno de la misma.

En los años posteriores se habla de la teoría de los grupos de interés público, Stanbury (1993) los define como aquellos grupos que buscan el bien común y que los logros obtenidos no benefician ni selectivamente ni materialmente solo a los miembros. Estos grupos tienden a alejarse de cuestiones que tienen que ver exclusivamente con aspectos económicos, aunque para algunos autores como el mismo Stanbury estos grupos de interés podrían fungir como pantallas para otros intereses privados. Por otro lado y como contraparte, la doctora Susan Phillips (1993) deja abierta la posibilidad a grupos que buscan influir sobre la sociedad a través de las decisiones del gobierno con un interés honesto por el bien común.

Otra teoría que se formó para explicar la relación entre el poder y los ciudadanos ante la toma de decisiones fue el *Public Choice*, lo hace a través de supuestos meramente económicos en donde se describen los comportamientos de los individuos frente a las restricciones normativas, interacciones con otros grupos y estructuras socio-económicas; se cree que los individuos siempre actúan bajo una estructura estable y racional. G. S. Becker (1983) afirma que hay dos grupos que presionan al gobierno los que pagan impuestos y los subsidiados, y los políticos son los encargados de buscar el equilibrio entre los intereses de ambos.

En la década de los 80 a partir de las aportaciones de la teoría crítica de Habermas (1998) surge la teoría de las coaliciones discursivas. Se analizan las ideologías que sostienen la adhesión de los actores a sus grupos, dando gran trascendencia a los valores, discurso y a la ética; se confrontan los valores sociales y los valores tecnocráticos (Fischer y Forester, 1987). En este sentido, quien es capaz de establecer la narrativa va ganando terreno en la opinión pública para generar una mayor relevancia e impulsar su ideología.

Otra de las teorías son las *Policy communities*, que se enfoca principalmente en los grupos de interés organizados y su relación con los gobiernos. Según Skogstad (1998) todos los actores y actores potenciales con un interés directo o un enfoque en común respecto a una política pública van a tener una influencia en ella dependiendo de su relación con el poder. El término resultó en una gran innovación para tratar de describir los procesos de formulación de políticas públicas dentro de sociedades industrializadas como las que vivimos (Miller y Demir, 2007). Es cierto que

existen diferencias notables entre sociedades, y en aquellas con alta participación, se observa una mayor capacidad de influencia en las políticas.

Otros autores como Waarden (1992) agregaron que las relaciones del gobierno con grupos organizados también puede darse con varios set de actores que se suman entorno a un tema de importancia para todos, a esto le denomina redes de política pública. En este concenso se generan las interacciones y las relaciones entre unos y otros; sin embargo, lo que se mantiene como un eje conductor es el hecho de que el poder último de decisión sigue estando en poder del gobierno.

Por último, surge un enfoque que da una prevalencia al conocimiento técnico dentro de las políticas y que analiza las dinámicas y cambios dentro de las coaliciones construidas alrededor de un problema específico y común. Dentro del sistema de las coaliciones defensoras se afirma que existe la presencia de competencia entre diferentes participantes, en la que la presentación de información técnica busca dar validación de sus posturas ideológicas, y sumar aliados entorno a dichas creencias para generar colaciones (Sabatier, 1999; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Un ejemplo que podemos mencionar es todo lo que genera el tema del aborto, hay grupos progresistas que dan a conocer estadísticas y conocimiento técnico para generar políticas en las que se legalice su práctica; pero también los grupos más conservadores realizan lo mismo para impedirlo y mantener el *status quo*.

Cada una de las teorías que se exponen tiene en común la búsqueda de un marco teórico de las dinámicas relacionales entre los gobiernos y los distintos actores dentro de los procesos de las políticas públicas. Dicha relación está marcada por las estructuras institucionales, normativas y de poder que tienen los gobiernos. En el siguiente punto nos adentraremos en el proceso por medio del cual algunos problemas públicos se convierten en programas y soluciones propuestas.

La revisión realizada sobre el poder, la influencia y las configuraciones de actores en los procesos de política pública es fundamental para comprender el problema que aborda esta tesis: cómo se tomaron las decisiones que dieron forma al programa Aprende en Casa y cómo dichas decisiones afectaron de manera diferenciada a las comunidades escolares durante el cierre educativo por la pandemia. Entender que la formulación de políticas no ocurre en un vacío, sino en un entramado de relaciones de poder donde diversos grupos gubernamentales, burocráticos, corporativos, comunitarios o expertos compiten por definir los problemas, influir en las soluciones

y legitimar sus preferencias, permite analizar con mayor precisión por qué ciertas necesidades del territorio hidalguense fueron consideradas y otras quedaron marginadas.

Este marco nos ofrece, además, las herramientas conceptuales para identificar qué tipo de redes, coaliciones o comunidades de política participaron, qué narrativas lograron instalarse como dominantes y cómo el conocimiento técnico, los intereses en disputa y la estructura institucional condicionaron la capacidad real de respuesta del programa frente a los rezagos, desigualdades y limitaciones tecnológicas de las escuelas estudiadas. En suma, estas aproximaciones permiten explicar no solo qué decisiones se tomaron, sino por qué se tomaron de esa manera, y cómo ello repercutió en la implementación y en la experiencia concreta de estudiantes, docentes y familias durante la educación remota de emergencia.

### **1.2.1.2 Agenda pública**

La inclusión de los problemas sociales en la agenda pública respresenta uno de los momentos claves en la formulación o reformulación de las políticas. Y es que si bien es cierto hay un sinfín de problemas existentes en la agenda social, no todos pueden ser atendidos. Por lo que, entender cómo es que solo algunos de ellos se colocan dentro de la agenda de los poderes públicos resulta vital para cualquier análisis.

Una definición clara respecto del tema proporcionada por Birkland (2011) la conceptualiza como el proceso por medio del cual los problemas y sus posibles soluciones ganan o pierden la atención del público y los miembros del gobierno. Aquellos grupos que mantengan sus argumentos en la esfera del dominio público tienden a prevalecer, entendiendo que hay una batalla constante entre los diferentes actores para colocar sus asuntos de interés en la agenda.

Uno de los elementos más trascendentales en este tópico, es sin duda la definición del problema público, sus causas, símbolos y las posibles soluciones. Subirats et al., (2008) en su libro análisis y gestión de políticas públicas señalan la importancia que tiene la formulación de un problema:

La constitución y definición de los problemas públicos es un proceso que también forma parte de la política y que influenciará, incluso determinará, los actores involucrado en ella (es decir, las autoridades públicas del acuerdo político

administrativo, los grupos objetivo, los beneficiarios finales y el resto de grupos implicados), así como la naturaleza de las acciones públicas concretas emprendidas (es decir, las formas de intervención que se señalen en el programa de actuación político administrativo) (p.125).

Los problemas sociales demandan la intervención del gobierno a través de sus acciones o programas, principalmente porque no pueden ser solucionados mediante la mera participación de actores privados. Ha habido varios autores que han abordado la conceptualización de los problemas sociales, la diferenciación entre los problemas sociales y los problemas públicos, junto con la participación de los diferentes grupos de interés y los miembros del gobierno en la construcción de la agenda pública, así como los arreglos institucionales (Baumgartner y Jones, 1991; Elder y Cobb, 1986; Gusfield, 1981; Kingdon, 1984).

Deborah Stone (2011) nos dice que los diversos grupos buscan probar que un problema es una situación que puede ser solucionada, echando mano de la presentación de los símbolos, estadísticas, historias y causas. Es decir, la narrativa de un problema dentro de la esfera pública pretende persuadir y generar alianzas en la búsqueda de la atención del poder hacia el bienestar común. Dado que los procesos de formulación de políticas son resultado de los acuerdos políticos y la persuasión, en esta construcción social de los problemas la simbología, las historias causales y los indicadores cuantitativos son elementos esenciales al momento del debate y validación entre un problema y otro.

Hay cuatro dimensiones propuestas para operacionalizar y realizar algunas comparaciones entre los diferentes problemas sociales y públicos, dichas dimensiones son la intensidad del problema, su audiencia, la novedad del problema y la urgencia del mismo por ser solucionado (Subirats et al., 2008a). Estas dimensiones no deben considerarse como las únicas, pero son útiles al momento de revisar la prevalencia de ciertos tipos de problemas por encima de otros. Por ejemplo, las acciones tomadas por los gobiernos en materia de educación durante la pandemia por Covid-19 a principios del 2020 presentaba una repercusión directa y amplia en cada una de las 4 áreas.

Tal vez uno de los trabajos con mayor influencia en los procesos de la agenda pública es el artículo de Roger Cobb (1976) en donde se proponen tres modelos genéricos: el de iniciativa externa, de mobilización y de acceso interno; los dos últimos suponen una estructuración de

arriba-abajo con la participación directa de los tomadores de decisión, mientras que el de iniciativa externa tiene una dinámica en la que grupos externos al gobierno a través de los medios de comunicación y otras formas de presión buscan llamar la atención pública para colocar su problema en la agenda institucional.

En el próximo apartado analizaremos con mayor detalle las estructuras institucionales, la definición de conflictos y el balance de poder en las relaciones de los actores que intervienen en la fijación de la agenda pública. Entendiendo que cada uno de los grupos presentes tienen un grado de mobilización, influencia y poder distintos; además de que sus intereses pueden contraponerse irremediablemente.

### **1.2.1.3 Los intereses de los actores para fijar la agenda pública**

Bachrach y Baratz (1962) en su artículo clásico las dos caras del poder, argumentan dos formas en las que el poder puede ejercerse para hacer prevalecer sus intereses sobre otros, en primer lugar está la coerción y la segunda es el bloqueo. Dentro de la primera cara de poder, los autores hablan de los régimenes autoritarios en los que los gobiernos imponen políticas sin el aporte o consentimiento de los ciudadanos. Mientras que la segunda cara del poder existen grupos que evitan que los problemas e intereses de otros grupos alcancen a estar en la agenda pública.

Otros estudiosos como Gaventa (1982) introdujeron un tercer rostro del poder, en el que grupos de personas en una situación de desventaja permanecen pasivos y no hacen algo por tratar de introducir su problemática a la agenda. Esta breve introducción acerca de la idea del poder no representa el total del complejo campo en el estudio de este tema en las ciencias sociales, pero si nos ayuda a entender la forma en que los grupos compiten para ganar acceso a la agenda para imponer sus intereses, buscar coaliciones o bloquear los intereses de otros grupos que pudieran dañar sus propios intereses.

La mayoría de los estudios se centran en la discusión de los sistemas elitistas y pluralistas, dado que a partir de este debate se determinan muchos de los factores que regulan y constituyen la formación de la agenda pública. En sistemas pluralistas, los grupos de interés se perciben como esenciales por sus posibles aportaciones y contribuciones en la hechura de las políticas, puesto que le dan voz a los ciudadanos que compiten por recursos, reducen el sentido de impotencia y

proporcionan una estabilidad social (Dye y Zeigler, 2006). Mientras que en sistemas elitistas hay un alto grado de centralismo y las decisiones son tomadas por solo un puñado de personas en las élites sociales, políticas y económicas, quienes tienen un poder desproporcionado en relación con el número de personas que las integran.

**Tabla 8 Modelos de ingreso a la agenda pública según los actores que tienen poder.**

<b>Modelo</b>	<b>Actores que tienen poder</b>
<i>Modelo de mediación</i>	Son los políticos (como mediadores entre el Estado y la sociedad) los que hacen la primera selección de los problemas que deben ingresar en la agenda pública (congresistas, diputados y concejales).
<i>Modelo de mediatización</i>	Son los medios de comunicación quienes presentan la noticia en prensa, radio y televisión y ejercen presión para que las autoridades actúen sobre un problema (espacio mediático).
<i>Modelo de movilización</i>	La ciudadanía se moviliza para incluir un tema en la agenda pública (paros, huelgas, marchas, toma de instituciones) ante la crisis de representación y del modelos de mediación.
<i>Modelo de anticipación</i>	Son las autoridades públicas (gobierno) las que deciden actuar sobre un tema que analizan como problemático. Detectan y diseñan estrategias de prevención o de mitigación.
<i>Modelo de agenda internacional</i>	Son los actores internacionales, como los organismos multilaterales (BM, FMI), quienes ingresan temas que vienen del ámbito internacional a la agenda de los gobiernos, ya sea por exigencias o compromisos suscritos, como la firma de tratados.
<i>Modelo de agenda nacional</i>	Son los departamentos y los municipios, debido a la distribución de competencias, quienes ingresan problemas en su agenda para desarrollar directrices del gobierno nacional.
<i>Modelo de acción coorporativa silenciosa</i>	Son los grupos organizados privilegiados quienes tienen acceso a la agenda gubernamental. La discreción es una condición del modelo. Ej. Cuando se programa la compra de armamento.
<i>Modelo de agencia judicial</i>	Es el poder judicial quien interviene ante la deficiencia del Estado y la vulneración de derechos fundamentales.
<i>Modelo de oferta pública</i>	Es el poder legislativo quien interviene en el proceso de formación de la política pública. Los parlamentarios incorporan en la agenda los temas que son discutidos en la legislatura.

Fuente: Tomado de Fuenmayor (2017) *Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque del análisis de polícticas. Económicas CUC*, 38(2), 43-60

Otros autores como Stone (2011) dentro de contextos de sociedades mercantilizadas nos dice que “el mayor dilema de las políticas públicas radica en lograr que las personas den prioridad a las consecuencias amplias de la vida pública más allá del cálculo de sus opciones privadas.” (p.23). Existe una diferencia notable entre cada tipo de sociedad y esto se presenta porque todo el

contexto social, económico e institucional tiene una influencia directa o indirecta en los procesos de formulación de políticas, no todo se limita a los actores y sus intereses.

Existen diferentes mecanismos en los que los diversos actores pretenden elevar sus problemas a la agenda pública. Schattschneider (1975) en sus teorías de mobilización y participación refiere que aquellos problemas que amplían su alcance en la opinión pública son más probables de colocarse en la agenda. Este mismo autor nos habla que no todos los problemas tendrán acceso a la agenda debido a que algunos grupos u organizaciones políticas buscan dar a conocer algunos mientras suprimen o bloquean otros.

Una de las maneras más efectivas de generar narrativas que favorezcan la colocación de ciertos conflictos en la agenda es el uso de los medios de comunicación, puesto que la percepción que se tiene de una situación específica tiene una poderosa influencia en lo que se considera un problema o no. McCombs y Shaw (1972) demostraron que existe una relación directa entre lo que las personas consideran como la problemática más apremiante y lo que los noticieros de aquella época estaban mostrando.

Algunos autores hablan que no existe una teoría general para explicar la constitución de algunos problemas y sus procesos en la inclusión de la agenda; sin embargo, proponen cinco procesos explicativos: la mediatización, la movilización, oferta política o competencia electoral, anticipación interna y la acción corporativista silenciosa (Subirats et al., 2008a). En la tabla anterior se analiza otra propuesta basada en algunos modelos de inclusión de problemas a la agenda, contemplando el poder que poseen los actores dentro de la esfera social, política y económica.

Los gobiernos en sus diferentes niveles al contar con recursos limitados no pueden atender todos los problemas, lo que genera un conflicto casi permanente entre los diversos grupos de interés y sus mecanismos para según su grado de poder elevar o bloquear problemas a la agenda pública. Por ejemplo: algunos miembros del gobierno como el presidente, ministros o miembros del poder legislativo se presentan como unos promotores de ciertos problemas en la agenda al ocupar posiciones privilegiadas en la toma de decisiones, pero al mismo tiempo tienen ciertas facultades para bloquear el surgimiento de otros conflictos sociales (Bachrach y Baratz, 1962).

De acuerdo con Capella (2016) la investigación sobre los procesos de formulación de la agenda pública se han abocado principalmente en explicar los motivos por los que algunos

problemas obtienen la atención de los gobiernos, pero también ha habido poco interés en los procesos por los cuales otros problemas no reciben la consideración; es decir, la negación de la agenda. Estos procesos de fracaso también presentan sus estrategias y mecanismos que vale la pena analizar.

#### **1.2.1.4 Racionalidad y diseño de políticas**

Comenzaremos por mencionar que la razón de ser de las políticas públicas son la solución de un problema; la naturaleza del hombre es darle término a alguna situación no deseada. De ahí que en otras esferas los grandes avances sociales y científicos se han presentado después de la búsqueda de respuestas estados indeseables.

Existe una relación intrínseca entre las políticas públicas y la ciencia, dado que toda toma de decisiones supondría el análisis de información generada por estudios empíricos y la selección de las mejores opciones a partir del conocimiento presentado. La ciencia se ha establecido como un medio muy útil para generar entendimiento a partir de la recolección de evidencia y la interpretación de esta.

Andrews (2007) menciona que: “las decisiones de política deberían ser racionales, pero algunas veces no lo son” (p.161). Se parte de la idea en que los tomadores de decisiones son seres racionales que tienen acceso a la información de un problema y sus causas, por lo que buscarán a toda costa maximizar el beneficio y la utilidad eligiendo la solución más efectiva dentro de un amplio número de alternativas; sin embargo, existen un número muy alto de factores que entran en juego y que muchas veces generan que el proceso de toma de decisiones en una política pública no sea así de racional.

Una política racional está relacionada con su eficiencia, lo que involucra el cálculo de todos los valores sociales, políticos y económicos alcanzados por una política; es decir, no todo se puede medir en términos monetarios, pero si en resultados óptimos (Dye, 1992). Entonces se entiende que lo más deseable es la identificación y determinación de los objetivos, el ordenamiento de dichos objetivos en orden de importancia, el reconocimiento de las alternativas y el análisis de costo beneficio de cada una de las alternativas.

Sin embargo, nos encontramos que, aunque los individuos son en esencia racionales su racionalidad se encuentra restringida por sus capacidades cognitivas y emocionales limitadas (Simon, 1976b). Este mismo autor presenta un dilema entre la racionalidad sustantiva y la racionalidad procesal, siendo la primera alimentada por la ciencia que explica los fenómenos y sus causas para la selección de opciones que nos lleve a alcanzar resultados satisfactorios.

Más adelante, Lindblom (1990) argumentó que la racionalidad sustantiva no debería privilegiarse para desplazar a la racionalidad procesal, puesto que favorecer el incrementalismo en los procesos de hechura de políticas debería ser continuo al promover los ajustes y coaliciones entre los actores involucrados. En este caso, los criterios de decisión no son ni la optimización o satisfacción, sino más bien generar compromisos de mejora continua.

Otro modelo de racionalidad es el de bote de basura en que la atención a las causas de un problema, en donde se presenta la interrelación de cuatro posturas: los problemas mismos, las soluciones, los participantes y las oportunidades de elección (Cohen et al., 1972). A continuación, se presenta una tabla que ayuda a sintetizar los modelos de racionalidad que hemos descrito en los párrafos anteriores.

**Tabla 9** Modelos de racionalidad en el diseño de políticas

<b>Modelo</b>	<b>Decisor</b>	<b>Criterio de decisión</b>
<i>Racional</i>	Unitario	Optimización
<i>Racional limitado</i>	Unitario/Coalición	Satisfacción
<i>Incremental</i>	Coalición de actores inderdependientes	Estrategia de compromiso
<i>Bote de basura</i>	Plural y cambiante	Causal

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, et al. (2008)

Por último, y como lo propone Andrews (2007) el estudio de la racionalidad en los análisis de políticas públicas ha ido evolucionando rápidamente moviéndose de la maximización del bienestar basada en el costo-beneficio, la elección pública que muestra como los intereses están influenciados por el mercado, la simulación multi-agente; y los sistemas de apoyo de decisiones en los que hay una relación constante entre los técnicos analistas y los tomadores de decisión.

La racionalidad en el análisis de las políticas públicas ha venido evolucionando mucho. Y es que ha sido vital ir sumando las dimensiones, las aplicaciones, las expectativas y visiones diversas que se mezclan y luchan por fijar sus propias posturas, mientras los actores defienden sus intereses y tratan de implementar algún tipo de solución a los problemas que consideran importantes.

La revisión de los modelos de racionalidad en la toma de decisiones resulta fundamental para el problema que esta tesis aborda, porque permite comprender cómo y por qué *Aprende en Casa* fue diseñado y adoptado bajo condiciones de alta incertidumbre, información incompleta y fuertes limitaciones institucionales. Lejos de suponer que las autoridades actuaron con plena racionalidad sustantiva identificando óptimamente el problema, evaluando alternativas y seleccionando la mejor solución, este marco teórico permite analizar si las decisiones obedecieron más bien a racionalidades acotadas por la eventualidad.

Para estudiar la implementación del programa durante la contingencia, especialmente en contextos con brechas educativas y digitales profundas como las escuelas de Hidalgo, es clave reconocer que las decisiones no siempre derivan de evidencia robusta ni de evaluaciones técnicas completas, sino de ventanas de oportunidad, presiones políticas, restricciones administrativas o la urgencia de ofrecer respuestas inmediatas. En suma, estos enfoques nos permiten explicar por qué el diseño del programa adoptó ciertas soluciones y descartó otras, y cómo esa lógica decisional condicionó la capacidad real del Estado para reducir desigualdades, garantizar la continuidad educativa y atender las necesidades concretas de docentes, estudiantes y familias durante la educación remota de emergencia.

### **1.2.2 La puesta en marcha**

Hasta este momento hemos analizado las distintas acciones que van generando una política pública, desde la definición y reconocimiento del problema público, pasando por las estrategias que los actores emplean para introducir la problemática a la agenda pública, los intereses de los diferentes actores involucrados, los tipos de racionalidades al momento de formular y diseñar una política, hasta llegar a la etapa en la que todo lo planeado debe ponerse en marcha a través de la implementación. Y cabe aclarar que no todas las etapas son completamente secuenciales y que una

comienza exactamente cuando la otra termina, sino que para efectos de nuestro análisis ha resultado conveniente realizar esta división de momentos en el ciclo de las políticas públicas.

Aunque es muy claro que la etapa del diseño de la política y el proceso de implementación ocurren por separado, también es cierto que ambas son muy importantes para el éxito de los programas. Birkland (2011) distingue que la principal diferencia entre la fase de diseño y herramientas y la fase de implementación se basa en el comportamiento de los implementadores y los objetivos de la política. Es posible prever ciertos comportamientos durante el proceso de diseño, pero no se puede tener certeza de cómo se implementará realmente hasta que comiencen las interacciones.

Si bien es cierto que en su sentido más básico la implementación consiste en la puesta en marcha de un nuevo programa o política; el análisis empírico es complejo ya que abarca varias acciones de actores públicos y privados que están dirigidas al logro de ciertas metas especificadas en términos de sus resultados de política (Van Meter y Van Horn, 2000). Dicha complejidad generó que en un principio su estudio no pretendiera establecer un andamiaje teórico para su análisis, sino más bien eran estudios exploratorios de corte pesimista.

K. B. Smith y Larimer (2016) señalan que el proceso de implementación también presenta muchos retos tal y como el proceso de diseño, y para favorecer un proceso más eficiente se busca lograr un comportamiento deseado de todos los involucrados, lo cual depende en gran medida de la intención para cambiar voluntariamente algunas de sus prácticas y dinámicas. Cada persona involucrada juega un papel importante y su influencia sobre otros va a deberse por varios factores, como su posición jerárquica, experiencia, etc.

Los estudios de implementación pueden ser revisados desde la administración pública, la teoría organizacional, la investigación de gestión pública y los estudios de ciencias políticas (Schofield y Sausman, 2004). Estos análisis transversales enriquecen los conocimientos producidos para ir comprendiendo de mejor manera lo que sucede en la puesta en marcha de las políticas.

Howlett (2003) propone que a pesar de las diferencias en las metodologías o los marcos teóricos, algo que comparten todos es considerar la implementación como un proceso que involucra algo más que ejecutar las decisiones de otros o empatar las metas con los medios; el

precepto central está en que la implementación y sus resultados están influenciados por factores políticos relacionados con la capacidad del estado y la complejidad de los sub sistemas.

### **1.2.2.1 Implementación**

En este apartado habremos de retomar algunas de las definiciones que han dado otros autores acerca de la implementación, al mismo tiempo que se analizan varios de los elementos intitucionales que deben existir para normar el comportamiento de los actores, en la búsqueda de procesos de implementación con un alto nivel de compromiso y eficiencia. Para posteriormente retomar algunas de las etapas experimentadas en el desarrollo de estos procesos y los marcos teóricos que surgieron dentro de esta evolución.

Howlett et al. (2003) definen que la implementación es la etapa del ciclo de políticas en la que las decisiones son traducidas en acciones, sucede inmediatamente después de que un problema público se ha colocado en la agenda pública y los gobiernos han elegido la mejor opción de las propuestas existentes. Algunas de las acciones que demanda toda implementación son el financiamiento, el personal asignado y las reglas de operación.

Existen diversas definiciones de implementación, una de las más influyentes es la de Sabatier y Mazmanian (1981) quienes afirman que es el proceso por medio del cual una decisión tomada luego de la identificación de una problema público estipula objetivos y acciones a través de normativas y estatutos con la finalidad de atender y dar solución. Otros como O'Toole (2000) identifican que la principal pregunta respecto a la investigación de la implementación es ¿qué sucede entre el establecimiento de la política y su impacto en el mundo de la acción?. DeLeon (1997) dice que el estudio de la implementación es una comparación entre lo que se espera y lo que se alcanza.

Hill y Hupe (2002) hacen un recorrido entre las distintas etapas en las que se ha ido desarrollando el estudio de este tema, desde sus orígenes en los que la implementación no estaba tan abierta a la ciencia política; después, mencionan los modelos de relación entre la política y la administración pública, aquí aparecen los términos “*inputs*” “*outputs*” y “*outcomes*”. Siendo los *outcomes* aquello que se alcanza, son los resultados que se presentan generados de forma directa o indirecta por las acciones realizadas.

O'Toole (2000) distingue cuatro contribuciones indirectas a la investigación de implementación que provienen de estudios de implementación externos al análisis de políticas públicas, pero desde dentro de la ciencia política y la administración pública: enfoques formales y deductivos; análisis y desarrollo institucional; redes y gestión de redes; y el estudio de la gobernanza.

De acuerdo con Hill y Hupe (2002) el imperio de la ley y el desarrollo de la democracia son dos ideas que necesitan considerarse por las implicaciones que tienen en la manera en que podemos percibir a la implementación. Sobre todo si se considera que para poder avanzar en los sistemas de implementación y sus estudios, se deben tomar en cuenta dos de los temas más importantes de la ciencia política, que son: la autoridad y el poder.

Wade (1982) sugiere que el imperio de la ley tiene cuatro aspectos principales: la idea de que todo debe hacerse de acuerdo a la ley existente, los gobiernos deben conducirse dentro del marco de las leyes reconocidas y los principios que restringen el ejercicio del poder, la ley debe establecerse por medio de un sistema judicial independiente del gobierno y la ley debe ser pareja entre el gobierno y los ciudadanos. Es decir, para que la evaluación pueda establecerse de forma sistemática en un gobierno y sociedad, han de evitarse los esfuerzos aislados e intermitentes, a través de la puesta en marcha de reformas institucionales que rigan un sistema de evaluación con sus normas, organismos autonómicos, contrapesos e incentivos.

De esta manera las leyes y normas no solo se imponen a los ciudadanos, sino que también establece los controles para los miembros del poder y la administración pública. La legalidad y el estado de derecho brindan mayor certeza, al asegurar que los actores se mantengan cumpliendo la normativa establecida. Las evaluaciones más que un sistema de premios o castigos, deben fungir como una fuente constante de información, que surgida de investigaciones con rigor científico proporcionen los medios para que las decisiones que afecta directamente a la ciudadanía sean mucho mejor informadas.

En un sentido más o menos estricto, la mejor manera de asegurar el imperio de la ley por encima de intereses de algunas élites, se encuentra en el mantenimiento de un sistema político democrático, en el que la participación ciudadana y la preminencia de las leyes funcionen de contrapeso para aquellos que se encuentran en el poder.

Sin duda alguna, la forma en que los gobiernos han ido cambiando a lo largo de los años ha provocado una transformación en la administración pública y sus alcances, dentro de los efectos generados por las distintas fases se observa una producción científica que va transformándose junto con los estados para la comprensión del fenómeno de la implementación, como un elemento ligado al actuar público.

La revisión de los enfoques teóricos sobre implementación resulta esencial, porque permite entender por qué la puesta en marcha de Aprende en Casa mostró resultados heterogéneos entre las escuelas de Hidalgo y cuáles factores institucionales, normativos y operativos condicionaron su funcionamiento real. Comprender la implementación como el proceso que traduce decisiones en acciones y no como un mero trámite administrativo entre diseño y resultados, permite explicar cómo elementos como el financiamiento, el personal, las reglas de operación, el grado de autoridad, la capacidad burocrática o incluso la calidad del Estado de derecho moldearon la respuesta educativa durante la emergencia.

Asimismo, los aportes sobre redes, gobernanza y cumplimiento legal ayudan a identificar por qué, en contextos donde los marcos institucionales son débiles o inconsistentes, los actores escolares terminan adaptando, reinterpretando o incluso sustituyendo los lineamientos oficiales para poder operar. En suma, este cuerpo conceptual brinda las herramientas necesarias para analizar cómo y por qué la política educativa se implementó de determinada manera en las escuelas primarias estudiadas, revelando la distancia entre lo que la política esperaba lograr y lo que realmente alcanzó en las aulas, en la comunicación con las familias y en la continuidad pedagógica de los estudiantes.

#### **1.2.2.2 Sistemas de implementación**

Dentro del paradigma de la implementación de las políticas públicas se pueden identificar 3 etapas importantes o sistemas de implementación que han venido a ser estudiadas (K. B. Smith y Larimer, 2016). Los primeros estudios se enfocaron en estudios de caso con políticas públicas muy particulares y no se generaron teorías más generales. En la segunda etapa los trabajos de investigación se abocaron a la creación de un marco teórico que fuera aplicable a muchos casos más que a eventos por separado.

Otros autores como Hill y Hupe (2002) proponen una división similar en donde la primera es una etapa del intervencionismo que es la era de las grandes expectativas que nace desde la década de los años treinta y se extiende hasta los años setenta, en la que el gobierno se convierte en el gran promotor del bienestar social; la segunda es el periodo de la reducción de los estados benefactores entre los años ochenta y noventa, aquí se comenzaron a introducir técnicas de racionalización del presupuesto y un aumento en el énfasis por mejorar el uso de los recursos en la administración pública; y la tercera fase, la era del pragmatismo que es la actual donde se observa una marcada erosión de la diferenciación entre lo público y lo privado.

El primer sistema de implementación que se analizó fue el conocido como top-down o de arriba abajo. Rodríguez (2016) definió este sistema como: “aquella donde se impone una visión totalmente jerarquizada del proceso y por etapas en el que la política adopta en la mayoría de ocasiones la forma de ley, diseñada arriba por los decisores y transmitida hacia abajo a sus subordinados” (p. 94). Los principales exponentes de este sistema los encontramos con los trabajos de varios autores de la década de los 70 (Pressman y Wildavsky, 1973; Sabatier y Mazmanian, 1981; Van Meter y Van Horn, 2000).

En este sistema se asume que todos los involucrados abrazan la política como una ley absoluta que modifica sus comportamientos y dinámicas en beneficio de alcanzar lo que se ha propuesto, por lo que cualquier problemática que surga ha de ser solucionada. Sin embargo, una de los obstáculos más grandes es el hecho de que se hace un énfasis mayúsculo en los objetivos y metas, sin el concenso de todas las personas que participan en la política (Birkland, 2011). Esta desconexión entre los tomadores de decisión y los implementadores es la que genera presiones y desacuerdos, que impide la implementación exitosa o eficiente.

Ya para los años 70 algunos otros autores propusieron un nuevo enfoque que partiera desde los burócratas de calle, se le denominó *Bottom-up* o de abajo a arriba (Elmore, 1978; Hjern y Hull, 1982; Lipsky, 1971). Si el modelo de *Top-down* pone el énfasis en la secuencia normativa que sigue un programa al ser diseñado y aprobado, el sistema *bottom-up* por el contrario parte de los impactos que provocan las decisiones tomadas y la interacción que tienen los actores desde el nivel operacional de la política; por lo que, a mayor número de personas involucradas también hay un mayor índice de posibles conflictos que demandan una solución.

También hay algunos trabajos recientes que pretenden sustentar la importancia de considerar no meter en una camisa de fuerza a los burócratas de nivel de calle y que los mismos diseñadores de políticas den la libertad para la discrecionalidad que vaya resolviendo problemas muy específicos al momento de implementar la política (Tummers y Bekkers, 2014). En general, proporcionar cierta voz y libertad a las personas que participaron activamente en la implementación del nuevo programa o política, generará un ambiente mucho más propicio para el involucramiento de los actores responsables de la puesta en marcha.

La implementación *top-down* es jerárquica con expectativas muy optimistas, mientras que su contraparte *bottom-up* es el reflejo de un interés común. En lugar de tener una política impuesta por el interés de unos cuantos, una política que contenga la voz de los beneficiarios tenderá a ser más realista y práctica. En los últimos años varios autores han abogado por un enfoque más democrático para el análisis de políticas, en donde quienes diseñen las políticas tengan en cuenta las opiniones de aquellos que serán afectados (DeLeon y DeLeon, 2002).

De esta forma han ido surgiendo propuestas híbridas como la de Goggin et al. (1990) que buscó sintetizar ambos enfoques, combinando elementos del *Top-Down* y *Bottom-up* con el fin de evitar las debilidades conceptuales y proporcionando una amplitud en la apreciación de cada uno de los actores y su participación activa. Es entonces que surgen teorías como el marco de coaliciones de defensa propuesto por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) que buscaron explicar los cambios de las políticas como un todo desde una postura empírica.

Los enfoques teóricos y las propuestas que hemos analizado hasta este punto, más allá de tener diferencias obvias, también tienen dos cosas en común. Y Pülzl y Treib (2007) señalan que todos estudian los procesos de implementación dentro de los estados nación en lugar de a nivel internacional, y comparten una cosmovisión positivista común en términos de ontología y epistemología.

En el marco de esta investigación, la tesis adopta explícitamente el enfoque top-down como eje central del análisis. Para ello, se retoman principalmente las aportaciones de Pressman y Wildavsky, Sabatier y Mazmanian, y Van Meter y Van Horn, cuyas propuestas ofrecen un andamiaje robusto para examinar políticas diseñadas de manera centralizada y transmitidas jerárquicamente a los niveles operativos. Este enfoque resulta particularmente pertinente para estudiar la implementación del Programa Aprende en Casa, dado que su diseño, lineamientos y

mecanismos de ejecución fueron definidos por la autoridad educativa federal y posteriormente operados en cascada por los estados a través de las supervisiones escolares. Así, el análisis de resultados se orientará a identificar en qué medida los supuestos, condiciones y variables propuestas por estos autores permiten comprender los aciertos, tensiones y limitaciones que caracterizaron la puesta en marcha del programa.

### ***1.2.3 Evaluación ¿Para qué sirve?***

Pretendemos abordar el tema de la evaluación de las políticas pública como una herramienta que contribuya a la mejora de los programas públicos y el mejor funcionamiento de las organizaciones; un segundo elemento versa en relación al empleo de la evaluación por parte de los gobiernos en un entorno de crisis con recursos limitados; por último, la selección del aspecto de la divulgación de los resultados generados en las evaluaciones como un elemento trascendental para el enriquecimiento de las políticas públicas y programas de gobierno.

Para poder hablar y ahondar en la importancia que tiene la evaluación dentro del sector público como herramienta de mejora, se debe situar esta actividad como una parte indispensable que se incluye en el ciclo de las políticas públicas desde su origen. Es decir, la evaluación no es algo novedoso, más bien ha de entenderse como una actividad constante y presente en toda actividad humana. Desde el nivel personal y más individualista todo el tiempo nos enfrentamos a evaluaciones que nos sirven para ir tomando decisiones en nuestro diario vivir; esta misma actividad se traslada a la esfera pública con una trascendencia mucho mayor puesto que cada decisión tomada tendrá repercusiones directas en una colectividad.

Desde luego que la importancia de la evaluación para la mejora de la gestión pública no radica en la validez de su existencia; sino más bien en la utilidad que se le da. Como Weiss (1999) lo refiere: “es angustiante para los evaluadores conocer las limitaciones de su influencia, pero la utilidad constituye el propósito primario” (p. 149). Es en su capacidad para influir en la toma de decisiones que la evaluación se erige como un medio para mejorar o un mero instrumento para cumplir.

De acuerdo con Olvera (2018) las fases de la evolución en lo que respecta a la evaluación se pueden agrupar en cuatro, la primera como una medición de resultados, después encontramos

el juicio sobre los objetivos, como una tercer fase se halla la innovación social por la experimentación y por último la función de la evaluación como actividad política en donde la evaluación es un proceso de aprendizaje-enseñanza, ya que lo que más importa es generar conocimiento aplicable.

Desde mi punto de vista aquí vale la pena acotar que pareciera que en nuestro país la administración pública se ha estacionado en el uso de la evaluación dentro de las dos primeras fases de su evolución, pareciendo conformarse con dar a conocer todas las acciones realizados como parte de los resultados obtenidos, es común ver en los informes de gobierno una lista muy grande de acciones emprendidas dentro de la administración, donde poco importa si todas esas acciones tuvieron el impacto esperado y mucho menos su cumplieron con alguno de los objetivos propuestos. Quedamos muy cortos todavía en contemplar a la evaluación como una área de innovación social en la que a partir de experimentos empíricos bien desarrollados se puede obtener información útil para su uso en el diseño de política pública o toma decisiones; mucho más distante todavía, la hallamos como un proceso de enseñanza aprendizaje. Esto último redunda en que uno de los resultados del isomorfismo en el campo de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina es que las instituciones generadas siguen una lógica de control y rendición de cuentas, más que una de aprendizaje y mejora (Maldonado y Pérez Yarahúan, 2015).

Y es que como lo describe Weiss (1999) dentro del diseño de políticas públicas, la batalla principal se llama “política”; en México muchos intereses chocan y cada uno busca ganar ventaja, entonces la evaluación se convierte en una moneda de cambio que puede ayudar a cada grupo a través de concesiones y arreglos que beneficiarán sus intereses. De esta manera, la evaluación es empleada como una arma utilizada por adversarios políticos o grupos de poder para deslegitimar ciertas acciones o colocar sus propios intereses en la agenda pública.

Las políticas públicas están íntimamente ligadas con la administración pública y no se puede entender una sin la otra (Cardozo, 2012). Por lo que, se deben buscar condiciones que favorezcan el uso de la evaluación en el quehacer de toda administración. Algunas de esas condiciones son: un sistema democrático, un sistema político competitivo, la descentralización de las políticas, la especialización funcional, formación académica y profesional de evaluadores, instituciones que reduzcan la brecha entre la academia y el gobierno, junto un clima de racionalidad.

Se puede decir que la evaluación por si sola no es la panacea, ni puede funcionar de manera aislada, sino que ha de ser necesario que los gobiernos y las organizaciones públicas se encuentren en un entorno que favorezca el empleo de esta actividad como un elemento básico para la mejora continua. Es completamente cierto que para generar un cambio, el primer paso es saber el lugar y la condición en la que nos encontramos, y de ahí se construye un plan para alcanzar los objetivos que queremos, pero cuando dentro de los actores que intervienen se encuentran distintos intereses e ideologías, la evaluación pasa de ser una herramienta para la mejora, a un instrumento de negociación meramente política.

La creación de una cultura de evaluación conlleva la generación de capacidades para una mayor reflexión crítica, de comunicación propositiva y de aceptación de transformaciones en procesos y actitudes, y de involucramiento de actores gubernamentales, evaluadores y miembros de organizaciones internacionales y de la sociedad civil (Maldonado y Pérez Yarahúan, 2015). Es interesante que esta autora plantea a la evaluación como una cultura en la que existe la voluntad de todos los actores públicos para involucrarse y generar las condiciones necesarias para que la evaluación sea un medio de cambio y mejora continua.

Hoy como país y sociedad enfrentamos una fuerte crisis generada en dos frentes, por un lado el aspecto económico como resultado de la pandemia de Covid 19, y varios meses de medidas sanitarias nacionales y mundiales que generan una desaceleración económica, perdida de empleos, etc. Por otro lado, una polarización social generada en el discurso que busca enfrentar un pueblo bueno contra un grupo conservador. Si bien es cierto que pareciera prudente hacer uso de los recursos del Estado para atender las necesidades más básicas, y obviar ciertos gastos como pueden ser las evaluaciones. Desde mi perspectiva, las evaluaciones no pueden considerarse como un lujo que sirve para despilfarrar el dinero, hoy más que nunca necesitamos asegurarnos que cada peso empleado por el gobierno o cada programa público está siendo eficiente y cumpliendo con las expectativas que se tienen de él. No se puede caer en el campo de las apreciaciones o de los “otros datos”, es menester, fortalecer la cultura de la evaluación en los diferentes órganos de gobierno.

Como sociedad tenemos la obligación de mostrar un interés más profundo y una civilidad mucho más activa para demandar que nuestros gobiernos nos rindan cuentas, al mismo tiempo que evolucionan hacia una fase más avanzada de la evaluación como el instrumento de mejora por excelencia. No se puede seguir creyendo que el gobierno y la administración pública son los

responsables de generar los cambios y las transformaciones que el país necesita, sin la participación directa e interesada de su ciudadanía. El uso de la evaluación no ha de verse como un gasto innecesario, debe de contemplarse como una inversión obligatoria como un puente hacia el mejoramiento continuo del quehacer público.

A manera de cierre, podemos decir que para que la evaluación de las políticas públicas sea una herramienta que contribuya a la mejora de los programas públicos y el mejor funcionamiento de las organizaciones, es necesario sobreponer la barrera del uso de la evaluación como un instrumento de negociación y trabajar todos los involucrados en la generación de una cultura evaluativa. En segundo lugar el empleo de la evaluación por parte de los gobiernos en un entorno de crisis con recursos limitados ha de entenderse como una obligación para asegurarse que cada esfuerzo realizado esté generando los resultados e impactos esperados. Por último, la comunicación de los resultados generados en las evaluaciones demanda la democratización de los hallazgos en un lenguaje digerible que despierte el interés y promueva un pensamiento colectivo crítico que abone al enriquecimiento de las políticas públicas y programas de gobierno.

#### **1.2.3.1 La evaluación a través de los años**

El proceso de evaluación dentro de las políticas pública ha venido sufriendo algunos cambios impulsados principalmente por la utilidad que se le da a la información generada; como habremos de ir analizando los diferentes momentos políticos, económicos y sociales producen presiones de diversos tipos para que el empleo del conocimiento producido por las evaluaciones satisfaga las necesidades que se tienen en ese momento.

Wollmann (2007) propone tres etapas principales que se pueden identificar en el desarrollo de la evaluación en los últimos años, la primera fase que surge entre los años 60 y 70, la segunda que comienza a mediados de los años 70 y se extiende hasta principios de la década de los 80, y por último la tercera fase que se introduce en los años 90. Esta propuesta se genera en el contexto de los Estados Unidos, pero tiene repercusiones internacionales y alcanza de alguna forma la realidad mexicana, a la que también revisaremos.

La evaluación surge y cobra relevancia principalmente con el establecimiento del programa federal del presidente Johnson conocido como la guerra contra la pobreza. Ante la implementación

de muchos programas sociales a los que se les destinaban recursos públicos se aparejan mediante mandatos y reformas legislativas las evaluaciones a dichos programas; Campbell y Stanley (1963) lo denominarían una etapa de grande experimentación social. Era un tiempo de bonanza económica que permitía a los gobiernos destinar grandes cantidades de dinero, y las evaluaciones tenían un enfoque hacia los resultados alcanzados por las políticas.

Sin embargo, estos programas y políticas intervencionistas del tipo de estado del bienestar se vieron interrumpidas por una subida en los precios del petróleo y una recesión económica que produjo la reducción de los presupuestos gubernamentales y su gasto público. Estas circunstancias produjeron el surgimiento de la segunda fase con evaluaciones enfocadas al costo-beneficio puesto que las restricciones en los gastos del gobierno ejercían una presión para emplear de la mejor manera los recursos. En esta segunda etapa hubo una gran expansión a otros países fuera de los Estados Unidos con evaluaciones regidas por el enfoque de la eficiencia y los costos (Derlien, 1990).

La tercera etapa que comienza en los años 90 opera bajo la influencia de diferentes corrientes de pensamiento, pero principalmente toma los conceptos del *New Public Management* que dominaron e impulsaron una modernización internacional en la esfera de la administración pública y los procesos del gobierno. Una variable importante que se agregó fueron las evaluaciones internas que construían indicadores a partir del desempeño, lo que produjo un nuevo momento en los procesos de evaluación y que son una parte integral de la nueva gestión pública (Furobo y Sandahl, 2002). Como hemos visto la evaluación ha ido evolucionando a la par que las necesidades de los gobiernos por optimizar sus gastos y racionalizar sus decisiones.

Para el caso de México hay una primera etapa que abarca la década de los 70, en la que los organismos internacionales disponían de muchos fondos para financiar proyectos que se implementaban en nuestro país, el gobierno elaboraba planes nacionales que realmente no se evaluaban y los sistemas de seguimiento y evaluación no se institucionalizaron, sino que eran actividades esporádicas que eran requisitos para la obtención de recursos.

Una segunda etapa podría situarse de manera arbitraria en los años 80, en este punto se comienzan a realizar evaluaciones de proyectos implementados; es decir, evaluaciones intermedias. En su mayoría estas evaluaciones se limitan a proyectos financiados por los organismos internacionales y realizados por consultorías extranjeras. Eran los mismos organismos

quienes comenzaban a brindar algunas capacitaciones para ir perfilando a los evaluadores locales y generar una cultura evaluativa.

La siguiente etapa que ocurre en los siguientes 10 años, nuestro país comienza a evaluar sus grandes programas sociales principalmente como lo eran Liconsa, Diconsa, Progres, Pronasol, etc. En México en el año de 1996 se instaura el Programa de Modernización de la Administración Pública como un primer intento para establecer indicadores en el desempeño público, era un esbozo todavía un tanto distante de un verdadero programa de rendición de cuentas, principalmente porque los indicadores nunca se hicieron públicos.

La reforma electoral de finales de los años 90 da origen a la cuarta etapa, los resultados obtenidos por la evaluación del programa Prospera generó un sentido técnico en el que las evaluaciones servían para mejorar las prácticas de las burocracias. Se crea el sistema de monitoreo y evaluación, y todos los programas sociales en el país ahora debían contar con reglas de operación con información sobre el diseño del programa, población objetivo, etc. Con esto se mejoró la accesibilidad de la información para monitorear todos los programas.

Desde principios del año 2000 se realizaron varias reformas institucionales que proporcionaron un marco normativo y llevaron a la evaluación de un esfuerzo esporádico y muy sectorial a un sistema mucho más establecido. Aunado a ello, el establecimiento de la Nueva Gestión Pública provocó que el gobierno funcionara con presupuestos basados en resultados, por lo que las evaluaciones de costo-beneficio proliferaron para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Después de realizar un recorrido histórico el tema central y en la que muy probablemente aún hay mucho por hacer en este campo de la evaluación, es encontrar cómo utilizar la información producida por las evaluaciones para rediseñar los programas y políticas al mismo tiempo que se mejoran las prácticas de los gobiernos. Sin embargo, lo que si podemos rescatar es la validez de la evaluación para eficientar la toma de decisiones y gestión de los gobiernos.

### **1.2.3.2 Tipos de evaluación**

La investigación en materia de evaluaciones ha estado determinada mayormente por dos tareas metodológicas y conceptuales; la primera es buscar conceptualizar los cambios observables en

términos de efectos deseables o no deseables que las evaluaciones pretenden identificar y medir y que se denominan metodológicamente como variables dependientes, al tiempo que se descubre como dichos cambios están ligados a la política pública en consideración o variable independiente (Wollmann, 2007). Esto es sin duda la base para cualquier tipo de evaluación y una premisa indispensable para la calidad de la misma, ahora en el mundo de las ciencias sociales resulta complejo establecer dicha dinámica con claridad por los cambios constantes y las múltiples variables que entran en juego.

Después de abordar esta primer condición necesaria, las evaluaciones entran en un debate metodológico como parte de las ciencias sociales. La comunidad científica perteneciente a esta materia se han dividido en las escuelas cuantitativas y cualitativas. La primera escuela se caracteriza por la predominancia de métodos en los que se propone la identificación de las relaciones causales a través de la aplicación positivista de diseños de investigación meramente cuantitativos. Mientras que la escuela cualitativa pretende generar información por medio de acercamientos más constructivistas e interpretativos.

La tipología que retomamos es la propuesta por Olvera (2013) en la que se ofrecen cuatro clases: por la función que cumple, el momento cuando se realiza, los agentes que la aplican y la fase del contenido del programa que se evalúa. En los siguientes párrafos describiremos brevemente los diversos tipos de evaluación siguiendo esta misma proposición, sin que ello signifique que no existan otras clasificaciones.

En el caso de la división por la función de la evaluación, esta fue propuesta por Scriven (1967) quien estableció dos tipos: la evaluación formativa y la evaluación sumativa. Si la evaluación va a ir formando parte en el proceso del programa o la política y demanda el uso de datos para la toma inmediata de decisiones, entonces estamos ante la evaluación formativa. Si por el contrario, la valoración y el análisis de la información se realiza al finalizar el programa o la política para buscar mejoras o cambios posteriores, sería una evaluación sumativa.

La siguiente clase se refiere al momento cuando se realizan las evaluaciones, en este punto se puede hablar de las evaluaciones ex-ante, intermedia y ex-post. La evaluación ex-ante se lleva a cabo antes de que los programas o las políticas se implementen; la evaluación intermedia se realiza durante la puesta en marcha y su función principal es transmitir retroalimentaciones que permitan a los tomadores de decisiones rectificar o modificar algunos aspectos relacionados con el diseño o la implementación. Las evaluaciones ex-post se efectúan al finalizar los programas.

Otros autores han agregado las evaluaciones interactivas, participativas y enfocadas en los beneficiarios, aunque se pone en riesgo la objetividad son muy valiosas para potenciar el aprendizaje mutuo y compartir opiniones (Wollmann, 2016).

Dentro de la tipología de las evaluaciones según los agentes que las realizan en un principio esta actividad estaba dominada por los estudios académicos realizados principalmente en las universidades y pagados por agencias fuera de los gobiernos, a estas se le llaman evaluaciones externas. Pero posteriormente surge la evaluación contratada o evaluación interna, que es encargada y financiada por las mismas instituciones políticas y administrativas que van a evaluarse, lo que supone un cambio muy radical (Freeman y Solomon, 1981). En palabras del dominio público quien paga manda, estas prácticas pudieran tener un efecto tendencioso en los resultados que se presentan en dichas evaluaciones. Una alternativa que se recomienda son las evaluaciones mixtas, en la que ambas partes participan y suman conocimiento e información.

El último grupo de evaluaciones son las que corresponden a la fase del ciclo de las políticas que se analiza. Dentro de estas encontramos: las evaluaciones de diseño y conceptualización del programa, las evaluaciones de resultados, evaluaciones de implementación o de procesos. Otro tipo de evaluación que está fuera de estos cuatro grupos, son las metaevaluaciones a las que Scriven (1967) definió como la evaluación de las evaluaciones. Para María Bustelo (2011) las metaevaluaciones no deben fijar su atención en los resultados arrojados por las evaluaciones, más bien en los procesos que siguió la evaluación al ser realizada.

### **1.2.3.3 El proceso de evaluación**

La evaluación está ligada a la emisión de juicios de valor, el común denominador tiene que estar en su uso para juzgar un mérito, en esta actividad se examina y compara algo con algún estándar establecido (Weiss, 1998a). Aunque el fenómeno de las evaluaciones es amplio y muy diversificado que puede emplearse en un sinfín de actividades y áreas, en este punto nos centraremos en las evaluaciones de algún programa o política, principalmente en el proceso o estructura general que se sigue para poder realizarlas.

Olvera (2013) remarca que la evaluación comienza con algunos cuestionamientos que serán la base para determinar el tipo de evaluación, la metodología que va a emplearse y la función que cumplirá una vez realizada. Es decir, puede haber cierta elasticidad al momento de llevar a cabo

las evaluaciones. Stufflebeam y Shinkfield (1987) proponen que como evaluadores antes de iniciar con el proceso es necesario establecer un diseño pertinente para cumplir con los objetivos de la evaluación.

Este diseño tiende a identificar a todos los actores involucrados, principalmente a aquellos que van a hacer uso de la evaluación. Junto con ellos se establecen los objetivos generales y específicos, junto con los posibles mecanismos que se usarán para recabar la información y los grupos de personas que participan en las distintas fases del proceso.

Stufflebeam (2007) propuso una lista de control muy útil al momento de iniciar con el proceso de evaluación, lo divide en 6 momentos o etapas. En la primera se identifican las audiencias, objetivos, necesidades de información, antecedentes y se establecen los acuerdos con los clientes. La siguiente etapa está determinada por todo lo que involucra y demanda la recopilación de la información: instrumentos, muestras, preguntas, programación, etc. Después se necesita organizar toda la información obtenida a través de su codificación, verificación y diseño de una base de datos. Las siguientes dos etapas tienen que ver con el análisis de la información y la elaboración del reporte de hallazgos; para concluir con la fase de administración de la evaluación en la que se delimitan los calendarios, se definen el personal y los recursos empleados, presupuestos, entre otras cosas.

Si hemos de establecer un primer momento en el proceso de evaluación ha de ser con el planteamiento luego de una solicitud y su estudio de viabilidad. Stufflebeam (2007) considera indispensable realizar un estudio preliminar para determinar que no haya un interés oculto por parte de alguno de los actores para la realización de la evaluación. Es importante remarcar que una evaluación ha de tener las motivaciones adecuadas y las condiciones mínimas necesarias para poderse llevar a cabo.

El segundo paso dentro de este proceso es el establecimiento de los criterios de valor. Como se mencionó en los párrafos anteriores, toda evaluación es un juicio de valor dado a partir de un estándar establecido. La formulación de los valores se trata precisamente de la construcción de los indicadores, referencias o puntos de comparación sobre los cuales se emitirán las apreciaciones entre lo que se esperaba y lo que se obtuvo.

Posteriormente se seleccionan las operaciones a observar, en este punto se buscan establecer las variables dependientes dentro de la política, los instrumentos y técnicas de

recolección de información. Como lo describe Olvera (2013) “las operaciones incluyen el qué vamos a observar o evaluar, con qué es observado y desde qué fuente de información se informa” (p.99). Los indicadores y variables seleccionadas deben tener congruencia con los objetivos que se pretenden alcanzar, al mismo tiempo que los instrumentos de recolección se construyen en armonía con ellos.

En un cuarto momento, se selecciona el diseño de la evaluación que será el plan de los tiempos y las unidades que deben analizarse. Una vez establecido el diseño, se pasa a la recogida de la información dado que demanda de una logística para instaurar los pasos a seguir junto con los detalles de las muestras. En este punto ya se debió decidir todo lo que corresponde a los instrumentos, indicadores y las fuentes de las que se obtendrá la información.

Para finalizar se procede al análisis de los datos y la generación de un reporte. En primer lugar, la síntesis de la información recabada responde a las necesidades de la evaluación y responder las preguntas que se establecen en el diseño de la evaluación. El análisis de la información sirve para generar recomendaciones y observaciones para la mejora del programa o la política. En lo que respecta a los informes, es la etapa final del proceso que consiste en dar a conocer los resultados del proceso evaluativo, en un primer momento es a los actores que solicitaron la evaluación, pero también abarca a todas las personas que pudieran tener interés en ello. Es decir, los hallazgos de las evaluaciones deben estar disponibles públicamente a través de distintos medios.

Para ir cerrando con el tópico de los procesos, vale la pena revisar la propuesta de Gabriela Pérez y Karla Pinel (2016) que se describe en la siguiente tabla y que pudiera fungir como un checklist para realizar un análisis al finalizar una evaluación. Cada criterio y objetivo puede convertirse en un cuestionamiento que al ser respondido nos dará una idea clara si se han cumplido con esos requerimientos tan indispensables o aún se pueden realizar algunas modificaciones o mejoras.

**Tabla 10** Criterios para una evaluación de calidad

	<b>Criterios</b>	<b>Objetivos</b>
<i>Relevancia</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- El propósito de la evaluación es claro y tiene relevancia.</li> <li>- Revisión amplia de la literatura, contexto en el que se realiza y revisión de evaluaciones anteriores.</li> <li>- Protocolo de investigación claro y completo.</li> </ul>
<i>Metodología</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rigurosa y adecuada para la pregunta de investigación.</li> <li>- Se identifican posibles sesgos y soluciones.</li> <li>- Seguimiento en períodos adecuados para el objetivo de la intervención.</li> </ul>
<i>Datos</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- El tamaño de la muestra es representativo.</li> <li>- Definición clara de la unidad de análisis y los datos empleados.</li> <li>- Descripción de la construcción de las variables.</li> </ul>
<i>Resultados</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La investigación genera una identificación clara del efecto de la intervención del programa o política.</li> <li>- Se obtienen estimaciones del efecto estadísticamente significativas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Pérez Yarahúan & Pinel (2016)

Estos criterios de evaluación dan una directriz muy general de los aspectos y objetivos con los que se debe cumplir al realizar algún tipo de evaluación a las políticas públicas, y aunque no se realizan en un orden cronológico estricto si hay cierta lógica de tiempos en los que van sucediendo cada uno de ellos para dar sentido y razón de ser a cada paso.

#### 1.2.3.4 La dimensión política de la evaluación

Una de las propuestas más potentes en el análisis de las políticas fue la formulada por Theodore Lowi (1972) quien argumentó “las políticas públicas determinan la política” (p. 299). Por lo tanto, la evaluación de una política y sus resultados pueden tener una utilidad para objetivos políticos, de esta forma siempre existe una dimensión o consideración política para las evaluaciones realizadas.

Ha habido varios autores que han propuesto distintas perspectivas en las actividades evaluativas; algunos argumentan que las evaluaciones son unas descripciones objetivas que producen un conocimiento neutral en el terreno político. Esta perspectiva está basada en la creencia que ante la existencia de objetivos muy claros se pueden construir indicadores sobre los cuales las evaluaciones se conducirán (Pawson y Tilley, 1997). Por el otro lado, hay otros que aseguran que

las evaluaciones son completamente subjetivas, puesto que las interpretaciones que se producen tienen un sesgo de los valores que posee quien las realiza (Fischer, 1995).

Sin embargo, en donde parece haber un acuerdo es en el hecho de que la práctica evaluativa siempre va a tener una influencia política (Taylor y Balloch, 2005). Por la misma naturaleza pública y gubernamental de los programas y políticas sujetas a la evaluación, en todo momento hay actores dentro y fuera de la administración pública que tienen intereses que buscan proteger. Los juicios de valor que son intrínsecos en todo proceso de evaluación tienen un repercusión directa o indirecta en todos los involucrados en cada una de las fases d de la política pública.

Se podría generar una confusión entre las evaluaciones de una política pública y las apreciaciones que se tienen de los políticos. McConnell (2010) propone hasta qué punto una evaluación puede ser política, para lo cual el éxito de las políticas públicas puede medirse en cuatro dimensiones, en la primera dimensión los actores de la implementación logran los objetivos, segunda si los productos producen los resultados o impactos, tercera los beneficios que obtuvo el grupo objetivo y la cuarta es cumplir los criterios del ámbito de políticas respectivo.

De esta forma podemos ahondar un poco y analizar que, en la primera dimensión el éxito de la política implementada tiene una repercusión directa en la base de votantes para futuros procesos electorales que favorecerán a aquellos en el poder que se presentan como los forjadores del éxito. Y esto ha originado que en algunas ocasiones se produzcan evaluaciones con este sesgo. La segunda dimensión se enfoca más hacia los procesos de formulación de las políticas públicas, por lo que poner la atención en los problemas que si se atienden desde el gobierno desvía la atención de aquellos que se dejan de atender. Al hacer esto, los problemas complejos se dejan fuera de la agenda pública y se colocan otros con un porcentaje de logro mayor para dar una impresión de que los miembros del gobierno están logrando buenos resultados.

En la tercera dimensión se habla de los valores y la dirección que tiene el gobierno para beneficiar a algún grupo por encima de otro. En este caso si la política tiene éxito, es probable que ese mismo grupo se adhiera políticamente a los valores que tiene el partido en el poder. De esta forma, quienes busquen tener un logro político podrán colocarse en alguna de estas dimensiones y es en dichos momentos en los que la evaluación cobra una importancia relevante en el ámbito político.

Otra forma en la que las evaluaciones pueden tener un sesgo político es cuando los evaluadores son contratados por los mismos a quienes se va a evaluar. Estas investigaciones contratadas han venido incrementándose en los últimos años. En esta forma de evaluación hay un acuerdo entre los evaluadores y el gobierno como clientes; los actores gubernamentales financian la evaluación y definen los temas u objetivos en cuestión, a cambio los evaluadores se comprometen en los tiempos y presupuestación (Wollmann, 2007). En este sentido, un contrapeso para que estas evaluaciones no sigan proliferando podría ser el financiamiento independiente de las evaluaciones a realizar.

Para ir concluyendo, podemos centrar la discusión en el uso que se le da a la información producida por las evaluaciones que se realizan. Se pueden distinguir la racionalidad política que hemos revisado en los párrafos anteriores, que es impulsada por los intereses de los actores políticos por ganar la voluntad de las personas y retener el poder. La otra racionalidad es la científica, Wollmann (2016) afirma que esta racionalidad “es específica del sistema científico y sus miembros están comprometidos con una búsqueda independiente, objetiva e imparcial de la verdad” (p. 438). Y es justo en este punto en el que se coincide para abonar al conocimiento producido desde la ciencia social, alejado de la agenda política de los miembros en el poder.

### **1.3 Evolución de las políticas públicas en México**

El estudio de la evolución de las políticas públicas en México exige identificar los momentos institucionales que marcaron la profesionalización del diseño, gestión y evaluación gubernamental, particularmente en el ámbito educativo. Aunque la disciplina de las políticas públicas se nutre de una trayectoria histórica amplia, para efectos analíticos resulta pertinente destacar únicamente aquellos hitos que consolidaron prácticas de evaluación, transparencia y orientación a resultados.

Los fundamentos teóricos introducidos por Lasswell en la década de 1950, que distingüían la necesidad de articular poder político con conocimiento racional, influyeron paulatinamente en el contexto mexicano, donde la transición democrática y la crisis del Estado de bienestar abrieron la puerta a la adopción de nuevos enfoques de gestión pública. Durante los años ochenta y noventa, México enfrentó un proceso simultáneo de ajuste fiscal y apertura política que impulsó la necesidad de institucionalizar mecanismos de evaluación y control, lo cual favoreció la emergencia

del análisis de políticas como disciplina académica, reflejada en la obra de Aguilar Villanueva y la creación de programas especializados como la maestría en políticas públicas del ITAM.

En el siglo XXI dos instituciones resultan especialmente relevantes para comprender la consolidación de la evaluación en el ámbito social y educativo. Por un lado, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2004 significó un parteaguas al establecer metodologías estandarizadas para evaluar la política social y medir el desempeño gubernamental. Por otro, la transformación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) primero como organismo descentralizado y más tarde como órgano constitucional autónomo fortaleció la cultura de evaluación educativa, incorporando estándares técnicos y diagnósticos sistemáticos sobre la calidad, equidad y resultados del sistema educativo.

Ambos procesos reflejan la influencia de la Nueva Gestión Pública, que en México se adoptó como una estrategia para mejorar la eficiencia administrativa, promover la toma de decisiones basada en evidencia y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. Sus principios de orientación a resultados, evaluación de desempeño y énfasis en la calidad del servicio público permeaban ya en las políticas educativas previas a la pandemia y, en buena medida, estructuraron la respuesta institucional ante la emergencia sanitaria de 2020.

Los modelos revisados en este marco teórico permiten comprender de manera más precisa el caso del Programa Aprende en Casa. El enfoque secuencial de Lasswell proporciona un mapa general del proceso de formulación y respuesta pública; el incrementalismo de Lindblom ayuda a explicar las decisiones rápidas y adaptativas tomadas en un contexto de incertidumbre; y el modelo de implementación de Van Meter y Van Horn ofrece un andamiaje para analizar la coherencia entre los objetivos del programa, la capacidad institucional, las condiciones del entorno y el desempeño de los actores escolares. Así, la evolución institucional y teórica revisada no solo contextualiza históricamente el surgimiento de políticas educativas en México, sino que también brinda los elementos conceptuales necesarios para estudiar de manera rigurosa la implementación de Aprende en Casa durante la pandemia.

En síntesis, el recorrido histórico y conceptual presentado permite comprender que la evolución de las políticas públicas en México y particularmente las educativas no pueden analizarse de manera sin la inclusión de las profundas desigualdades sociales y de las brechas estructurales que caracterizan al país. La emergencia sanitaria de 2020 evidenció con particular

claridad que, aun cuando México ha construido capacidades institucionales relevantes para el diseño, evaluación e implementación de políticas, estas se enfrentan a un sistema educativo marcado por disparidades en el acceso a infraestructura tecnológica, diferencias regionales persistentes y limitaciones en las condiciones materiales de millones de hogares.

La brecha digital, como dimensión crítica de la desigualdad contemporánea, no sólo condicionó el alcance y la eficacia de programas como Aprende en Casa, sino que también puso a prueba los paradigmas de la Nueva Gestión Pública, cuyos principios de eficiencia y orientación a resultados encuentran límites cuando las políticas se despliegan en contextos de exclusión estructural. Así, las categorías: sector educativo, desigualdades y brecha digital revelan que la implementación de políticas educativas en México requiere mirar más allá de los instrumentos normativos y los arreglos institucionales, para incorporar una lectura situada de las condiciones socioeconómicas que configuran la experiencia escolar. Con ello establecemos un puente conceptual para que en los siguientes capítulos se analice empíricamente cómo estas condiciones afectaron la operación y los resultados del Programa Aprende en Casa durante los ciclos 2020-2021.

## Capítulo 2. Políticas educativas en México, sus realidades y avances

Hasta este punto durante el primer capítulo hemos establecido el marco teórico de las políticas públicas, ya que a partir de una revisión documental concienzuda se han detallado los conceptos y definiciones esenciales para cualquier tipo de análisis de política pública. Por lo que en este segundo capítulo habremos de analizar la estructura del sistema educativo mexicano, junto con varios componentes propios de la dimensión educativa de México.

Otro elemento indispensable será hacer una revisión histórica de la educación en nuestro país desde la etapa pre hispánica hasta nuestros días, para generar una comprensión más completa de los avances que se han venido produciendo con el paso del tiempo. Además hemos de examinar las leyes y normas que sustentan la obligación del estado mexicano por brindar educación de calidad, laica y gratuita.

Estudiaremos el marco institucional que compromete al gobierno desde la carta magna de nuestro país hasta las leyes secundarias a brindar acceso a la educación a todos las niñas, niños y adolescentes, como un instrumento necesario para promover el desarrollo de las personas y el abatimiento progresivo de la desigualdad social. Por su puesto, que desde el nacimiento de la Secretaría de Educación Pública hasta la actualidad se han venido reformando algunas de nuestras leyes para colocar a nuestro país y a todos los sujetos que participan en la educación en una mejor para hacerle frente a tan noble labor, lo que merece una revisión de dichas reformas.

También hemos de estudiar las políticas educativas entendidas como aquellos programas que se establecen para asegurar la educación a nivel nacional en cada uno de sus niveles, a través de la asignación de recursos y movilización de personal para atender las necesidades particulares de la sociedad. En este punto hay que considerar la evolución de estas políticas, la ingerencia de los organismos internacionales y los resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas en las que ha participado México.

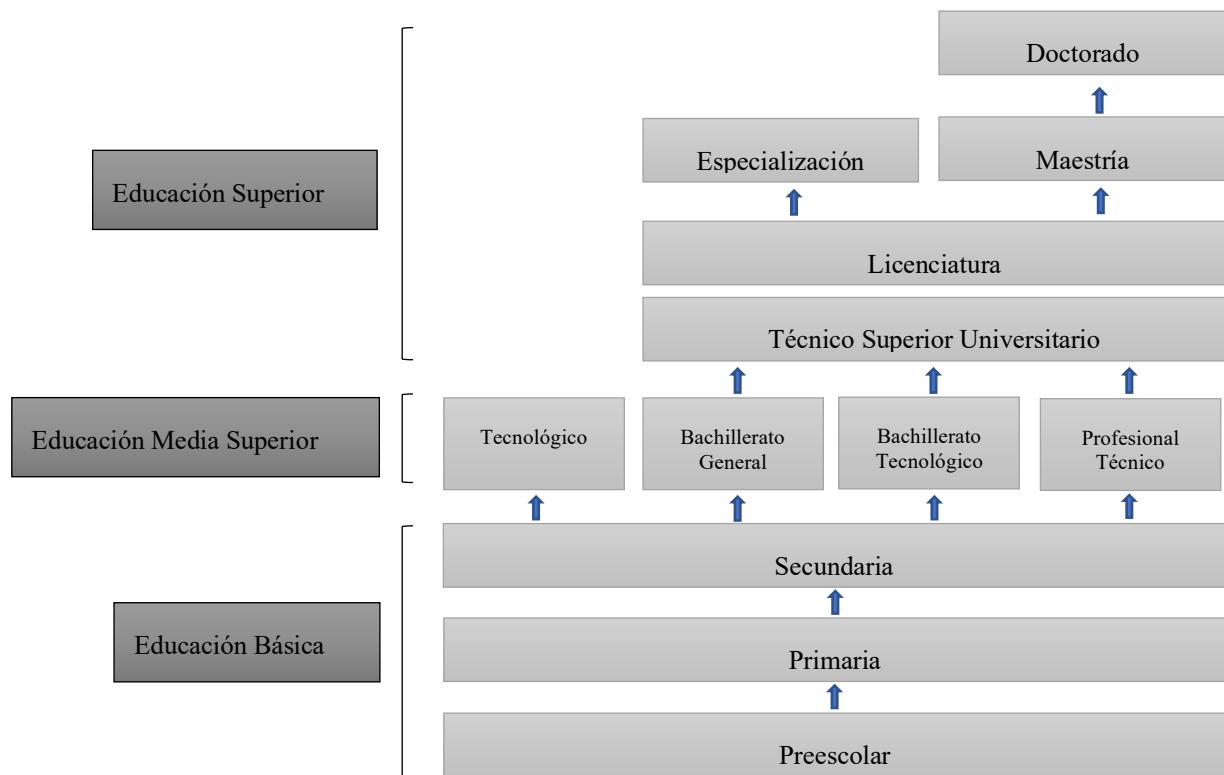
Como parte de este capítulo también se indagan los retos estructurales existentes en nuestro país en materia educativa, desde el salvoconducto del acceso y la igualdad de oportunidades, la infraestructura, la calidad de la educación y los perfiles de egreso adecuados a una sociedad cambiante. En este sentido también se considera la situación que guarda la educación en el estado de Hidalgo.

Por último, planteamos como un ingrediente importante revisar algunos de los efectos que tuvo la pandemia por Covid-19 en los paradigmas de la enseñanza aprendizaje, particularmente en nuestro país y la suspensión de clases presenciales junto con el establecimiento de un programa de aprendizaje desde las casas que se extendió por casi dos ciclos completos.

## 2.1 El sistema educativo mexicano

En este apartado se delinea la estructura general del sistema educativo nacional que utiliza nuestro gobierno, para satisfacer la necesidad de proporcionar educación a todos los ciudadanos que así lo requieran dentro de todo el territorio mexicano. Al mismo tiempo se describen las distintas modalidades y los tres niveles educativos que lo conforman. La siguiente tabla nos ayuda a comprender de forma esquemática lo que en los párrafos posteriores se ha de desarrollar con mayor detalle.

**Tabla 11** Esquema del Sistema Educativo Nacional



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal (SEMS, 2015)

Nuestro sistema educativo se conforma de tres tipos que buscan un desarrollo de competencias específicas en la formación integral de los estudiantes a través de la adquisición de herramientas como el lenguaje, pensamiento lógico matemático, recolección y selección de información; todo en un entorno donde se favorece la socialización y la capacidad de relacionarse con otros individuos dentro de un grupo. Estos tres tipos se agrupan en la educación básica, educación media superior y la educación superior.

Como lo menciona Gómez Collado (2017) “la importancia de la educación básica en México es que en este nivel se sientan las bases y la estructura básica del sistema educativo porque es donde se imparte un cúmulo de conocimientos esenciales para formar ciudadanos” (p.149). En este nivel se incluyen la educación preescolar, primaria y secundaria, que son los niveles obligatorios que deben cursar todas las niñas, niños y adolescentes, según lo establecido en el artículo 37 de la Ley General de Educación.

La educación prescolar se imparte a pequeños de los 3 a 5 años, en tres modalidades: general, indígena y comunitaria. La general es la más común y extendida de las tres que es atendida por el gobierno federal, gobiernos estatales y las escuelas preescolares privadas; la indígena está a cargo de la SEP y es dada por maestros en las lenguas maternas de los niños que pertenecen a diversas etnias en nuestro país. La educación comunitaria principalmente se ofrece en regiones rurales apartadas.

La educación preescolar debe asegurar que las niñas y niños tengan la oportunidad de desarrollar su creatividad, de afianzar su seguridad afectiva separados momentáneamente de sus padres, al tiempo que fomenta la confianza en sus capacidades, estimular su curiosidad y despierta el interés en la exploración de la palabra escrita y en actividades que fomenten el razonamiento matemático (SEP, 2000).

Una vez concluída la educación preescolar, continua la educación primaria que está dividida en seis grados y comienza cuando las niñas y niños han cumplido los 6 años de edad. Se extiende hasta que por lo general tienen 11 o 12 años y concluyen el sexto grado de primaria, aunque la edad se puede extender hasta los 14 años en caso de que hayan existido algunos períodos en los que se dejó de estudiar. Al igual que el preescolar, también se ofrece en las tres modalidades que mencionamos anteriormente.

En este segundo nivel que comprende la educación primaria se busca que los alumnos continúen desarrollando las habilidades de lectoescritura y de pensamiento lógico matemático, se introducen otros conocimientos científicos junto con disciplinas físicas y artísticas, al tiempo que se fomenta y desarrolla una identidad como mexicanos (INEE, 2009). Este nivel es anterior e impresindible para poder avanzar a la educación secundaria, además comprende 200 días de instrucción en una jornada mínima de 4 horas diarias.

El último nivel que se incorpora en la educación básica es la secundaria, en la que los estudiantes adquieren conocimientos más avanzados en tópicos de lenguaje, matemáticas y ciencias que les permitan a los estudiantes una vez que concluyen este nivel continuar con sus estudios en el nivel medio superior o integrarse al sector productivo. Se cursa en tres grados y está dirigida a aquellos entre los 12 y 16 años. Hay tres modalidades distintas en la educación secundaria: general, telesecundaria y técnica. En el caso de las telesecundarias se obedece a una necesidad de ofrecer educación en zonas alejadas de tipo rural, mientras que las secundarias técnicas tienen una orientación hacia ofrecer habilidades de aplicación en los trabajos.

El siguiente tipo es el que corresponde al nivel medio superior, en este punto hay por lo menos cuatro modelos que tienen una doble intención; por un lado, se pretende dotar de las herramientas y conocimientos a los muchachos que buscan seguir estudiando e ingresar a la educación superior, y la otra es la capacitación de los alumnos en capacidades propias para el mercado laboral por medio de estudios de tipo profesional técnico. A estos estudios asiste la población entre los 15 y 18 años, y las modalidades son los tecnológicos, bachilleratos generales, bachillerato tecnológico y los de profesional técnico que brindan la ventaja de obtener un título y la posibilidad de seguir estudiando.

El último tipo es la educación superior, que es el más elevado de todos, no tiene un límite de edad, comprende las licenciaturas y los posgrados. Las licenciaturas tienen una duración de entre 3 a 6 años dependiendo del plan de estudios y son necesarias para poder acceder a los posgrados, que tienen una duración que va desde un año hasta los 4 años. En el nivel de posgrado podemos encontrar las especialidades, maestrías y doctorados.

Todos estos niveles y modalidades que hemos descrito corresponden al sistema educativo escolarizado; sin embargo, hay otro conjunto de servicios que pertenecen a un sistema educativo extraescolar. Dentro de este sistema podemos encontrar seis tipos de servicio principalmente: la

educación inicial, educación para adultos, educación especial, educación abierta y la educación extraescolar indígena.

### ***2.1.1 Antecedentes históricos***

La importancia de realizar un análisis de los antecedentes históricos en cualquier investigación radica en la necesidad de encontrar las características, transformaciones y posibles tendencias del tema que se está revisando. Efectuar un desglose de los acontecimientos que han sucedido a lo largo de los años para el caso de la educación en México representa la oportunidad de mirar la evolución que se ha tenido y hallar las áreas de oportunidad para seguir avanzando.

La historia de la educación en México ha transitado por diferentes etapas, que la han enriquecido y le han permitido conformarse como un espacio reconocido y valorado en el entorno académico. Sus objetos de estudio se han ido definiendo a la vez que diversificando, lo cual ha permitido la generación de importantes investigaciones que dan cuenta de la actual historiografía de la educación mexicana. La influencia teórica recibida de países como España y Francia ha sido de gran valor en este proceso, lo que ha permitido un intercambio de conocimientos y saberes que han retroalimentado a los investigadores y a sus estudios. A su vez, la diversidad y novedad en las fuentes, los nuevos enfoques y metodologías ha permitido un tránsito hacia nuevos caminos para la historia de la educación; las vetas posibles aún son muchas y están en espera de ser descubiertas (Meníndez Martínez, 2009, p.164).

Ahora antes de continuar con el análisis histórico es importante señalar que se pueden diferenciar dos tipos de educación, la que sucede dentro del vínculo familiar y comunitario en la que se van transmitiendo habilidades para la vida diaria junto con los valores y la ética que se aceptan dentro de esa unidad, a este primer tipo de educación se le denomina educación informal. Sin embargo, desde las culturas más antiguas surge otro tipo de educación como un complemento para sistematizar y ampliar los conocimientos, este otro modelo se nombra educación formal.

Las instituciones que se forman para atender la educación formal de los individuos, puede diferenciarse por los objetivos que busca: si se trata de transmitir conocimientos podemos hallar a las escuelas, institutos, liceos, universidades, etc; si lo que se pretende es enseñar algún oficio

entonces se puede hablar de talleres, gremios, entre otros (Moreno-Valle Suárez, 2001). Y es este tipo de educación el que vamos a revisar en nuestro país, particularmente sus orígenes y cambios desde la época prehispánica hasta la actualidad.

La educación en México ha estado presente desde la cultura prehispánica, y ha evolucionado conforme a los avances tecnológicos y las necesidades de los mexicanos (Guerrero Olvera, 2018). Desde el año 2,500 a.C. hasta el año 1521 d.C. en México se desarrollaron varias culturas a lo largo del territorio que hoy ocupa nuestro país; algunas de las más importantes fueron las culturas Olmeca, Maya, Teotihuacana, Maya, Zapoteca, Tolteca, Mixteca y Mexica.

En materia de estudios especializados sobre la historia de la educación en México ha habido algunos esfuerzos, quizás uno de los primeros y más extensos sea el realizado por Francisco Larroyo a mediados del siglo pasado. De acuerdo con Larroyo (1967):

Una exposición crítica del desarrollo y progreso de la educación en México, tiene que considerar si ha de suministrar una imagen histórica, amplia y comprensiva, tres órdenes de acontecimientos vinculados entre sí: la vida real de la educación, las teorías pedagógicas y la política educativa (p.35).

Nuestro objetivo no es adentrarnos de forma muy detallada en todos los acontecimientos relacionados con la evolución educativa en las etapas históricas de México; sin embargo, en los posteriores apartados habremos de enunciar algunos de los más sobresalientes e importantes en cuatro momentos principalmente, que serían la etapa prehispánica, el virreinato, la independencia y los años posteriores hacia la modernidad.

Es significativo mencionar que existen varios autores además de Francisco Larroyo que se han abocado a estudiar el desarrollo histórico de la educación en México y que nos servirán de base, trabajos como el de Tanck De Estrada (1999) que mediante el método de la historia construye una línea en el tiempo para analizar la sociedad indígena en las doce intendencias en las que estaba dividido el virreinato. Obras como la Historia mínima de la educación en México nos lleva a conocer las distintas expresiones educativas a lo largo del tiempo (Escalante et al., 2010). También en la misma línea encontramos la obra de Hernández (2009) que acompaña siempre el desarrollo de la educación con la vida política de nuestro país.

### 2.1.1.1 Etapa prehispánica

La transmisión del conocimiento ha sido muy importante para los hombres, para nuestras culturas prehispánicas la transferencia de saberes se realizaba originalmente en el seno de la familia. No obstante, esta sabiduría traspasó el núcleo familiar y el desarrollo cultural de los pueblos originarios manifestándose en sus construcciones, piezas artísticas, registros de información astronómica, calendarios, entre otras muchas cosas.

**Tabla 12** Culturas prehispánicas y sus principales aportes

Cultura	Aportaciones	Arquitectura	Escritura
<b>Olmecas</b>	Sistema numérico.	Primeros basamentos piramidales, diques y canales.	Escritura jeroglífica
<b>Mayas</b>	Avances en matemáticas como el cero, calendario solar de 365 días.	Bóvedas, zócalos, fachadas y cornisas.	Sofisticada combinación de pictogramas
<b>Teotihuacana</b>	Administración de un poderoso centro político, económico y cultural.	Frescos en la pintura, talud y tablero.	Austera y geométrica. Uso de figuras de animales.
<b>Mixtecos y Zapotecos</b>	Numeración vigesimal, observación astronómica.	Ornamentación, grecas, estelas en piedra y trabajos en metales preciosos.	Conjunto inscripciones epigráficas
<b>Mexicas</b>	Estructura social y política, medicina, anatomía, gastronomía.	Chinampas	Códices, poesías

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández (2009)

Las culturas que se muestran en la tabla anterior representan aquellas que alcanzaron un mayor esplendor y tuvieron una influencia más profunda. Como se puede observar, cada uno de los pueblos originarios de nuestro país desarrolló sus propios sistemas numéricos y de escritura, además de exponer su orientación religiosa en la edificación de templos y construcciones erigidas en honor de sus distintos dioses.

Francisco Larroyo (1967) propone que en la evolución de las culturas prehispánicas se distinguen tres etapas, la primera es una vida primitiva basada en la caza, pesca y recolección de productos, donde no hay una vida sedentaria y la educación es muy rudimentaria; la segunda etapa son las culturas sedentarias en la que se fundan aldeas y dependen de una economía agrícola, la educación comienza a ser mucho más intencional. Por último, hay una cultura ritualista en la que la religión politeísta tiene mucho peso y se exterioriza en la construcción de templos, en este punto la educación tiene un tradicionalismo pedagógico con una gran tendencia hacia lo bélico y religioso.

Quiza la cultura que alcanzó un desarrollo más prominente en la época prehispánica fue la Mexica que contó con un compleja sociedad, en esta cultura se atendía con gran dedicación la educación de niños y jóvenes; el padre se ocupaba de la educación de los varones y la madre, de las mujeres (Moreno-Valle Suárez, 2001). Este pueblo logró imponer sus dominio y hegemonía hacia varios pueblos al extenderse por un amplio territorio que lograba conquistar bajo campañas militares, logrando establecer un sistema de tributos que permitía el traslado de diferentes productos y el sostenimiento de su estructura social jerárquica.

Fue en esta cultura que se tiene registro de los primeros esfuerzos institucionalizados de educación formal, que se manifestaba en dos lugares de enseñanza el *telpochcalli* para los hijos de los plebeyos donde se recibía una educación con un énfasis al entrenamiento militar; la otra institución era el *calmécac* donde se preparaba a los hijos de las familias nobles para ocupar cargos en el gobierno o en el sacerdocio (Escalante, 2010). Igualmente, el trabajo artesanal era algo que se valoraba mucho dentro de la cultura Mexica, y era transmitido de padres a hijos.

La tradición oral tenía un papel muy trascendental al momento de transmitir conocimiento en la cultura de los pueblos de mesoamérica, con mucho más prominencia en los Mexicanos. El mismo Pablo Escalente (2010) nos habla que “la sabiduría tradicional acerca de la moral y las costumbres, sobre las destrezas, las capacidades y los oficios se transmitía por medio de discursos, adecuados para diferentes ocasiones, extensos, sentenciosos y enfáticos” (p.29).

El choque cultural que representó la conquista de los pueblos originarios por los españoles es quizás uno de los legados culturales que poseemos como mexicanos, pues aunque muchas de las costumbres y cosmovisiones de esos pueblos desaparecieron, algunas otras se integraron a la visión que impondrían los conquistadores y subsisten hasta nuestros días. De esa manera la educación

habrá de incorporar algunos rasgos de la cosmovisión de los indígenas con las ideas del nuevo mundo, resultando en un crisol muy interesante.

### **2.1.1.2 La Colonia**

En Agosto de 1521 con la caída de Tenochtitlán a manos del ejército español se marca el inicio de una nueva etapa histórica en México, una época que enfrentaría dos cosmovisiones la indígena y la española. Cuando los españoles llegaron al territorio mexicano se encontraron con pueblos originarios con un alto grado de desarrollo cultural, social y económico; aunque con una visión del mundo completamente distinta a la que se tenía en la Europa.

En su mayoría los conocimientos que en aquel tiempo poseían los indígenas habían sido transmitidos por varios siglos de generación a generación a través de la oralidad. Estas tradiciones y epistemologías se vieron interrumpidas con la llegada de las diferentes órdenes religiosas que se encargarían de la evangelización de los pueblos, método que ayudó a consolidar la dominación en los nuevos territorios conquistados. Un aspecto importante que resalta Moreno-Valle Suárez (2001) es el hecho de que el oficio militar en los pueblos originarios dejó de tener un rol prioritario en la actividad social.

En un inicio se pretendió educar a las élites indígenas para que estas fueran un puente entre los conquistadores y los conquistados; sin embargo, pronto se desechó esa idea para eliminar la jerarquía que ya existía. La enseñanza de las doctrinas de la nueva fe fueron las actividades educativas que llevaron a cabo las distintas órdenes religiosas como los franciscanos, dominicos, agustinos o jesuitas.

Estas órdenes religiosas se encargaron de abrir colegios en los principales asentamientos poblacionales, con la finalidad de brindar una formación a los naturales acerca de las leyes morales y la intelectualidad. Cabe señalar que la educación que pretendieron establecer en los nuevos territorios, había roto con las ideas de la época medieval en la que se ofrecía solo a aquellos que ejercerían un papel como clérigos, sino que había de estar disponible para toda la población, todo esto bajo una ideología humanista.

La conquista no solo tuvo su éxito en un sentido de supremacía militar; sino que gran parte del logro obtenido se fundamentó en la implementación de nuevas concepciones, esquemas y

formas de vida; aunque en un inicio la educación fue muy importante para alcanzar este propósito con el paso del tiempo los indígenas fueron excluidos (Gonzalbo, 1985). Un recurso didáctico muy empleado por los religiosos para enseñar la doctrina cristiana fue el uso de pictografías, por dos razones principales, la primera porque los indígenas ya estaban acostumbrados a este tipo de material y la segunda porque existía la barrera de la lengua.

Las Ordenanzas de Intendentes de 1786 habían establecido el uso del Castellano entre los indígenas, así como la creación de escuelas y el pago de maestros con los fondos comunales; con estas ordenanzas se consideraba por primera vez a los indígenas como sujetos de educación y se desplazaba el propósito original de la mera evangelización que llevaban a cabo los religiosos (Tanck De Estrada, 1999). La educación en México durante la Colonia gozó de una estructuración mucho más formal, en la que bajo la bandera de la evangelización se dio instrucción intelectual a los varones principalmente; para el caso de las niñas la formación era dirigida hacia actividades domésticas, y los colegios eran hospicios caritativos más que centros de enseñanza.

La coexistencia del Castellano con otras lenguas indígenas fue algo muy representativo durante este periodo histórico, diversas manifestaciones interculturales y religiosas estuvieron marcadas por esta dualidad; por ejemplo, los rituales en las iglesias se convirtieron en una práctica común para abatir las barreras culturales y lingüísticas, además en los colegios la simulación de la lectura apareció como un problema recurrente, y la memorización de textos interfería con el ejercicio de la lectura (Acevedo-Rodrigo, 2008).

Un acontecimiento importante para la educación durante la Colonia, fue el ascenso de los Borbones a la corona española, puesto que con su llegada se generaron muchas reformas que impactaron directamente a la educación en los territorios conquistados, quizás el hecho más sobresaliente fue la expulsión de los jesuitas, puesto que esta orden religiosa tenía gran influencia en la educación.

Carlos III envía nuevos maestros y se abren varios colegios, como la Real Academia de San Carlos que fue la primer escuela de artes en todo el continente americano; sin embargo, en ese momento dos terceras partes de quienes estudiaban los hacían en escuelas técnicas y solo un tercio en escuelas de las bellas artes (Tanck De Estrada, 1999). También se fueron implementando nuevas técnicas pedagógicas y didácticas que eran mucho más efectivas en la enseñanza.

### 2.1.1.3 Independencia

El periodo que comprende la independencia y los años posteriores se debatió entre un mismo objetivo que era la búsqueda de la formación de una nueva nación independiente, pero bajo dos posturas ideológicas muy diferentes, por un lado los conservadores y por otro los liberales. Además se puede argumentar claramente que, en el cambio de México de una colonia perteneciente al reino de la monarquía española hacia una república independiente, los acuerdos en relación del Estado mexicano y la sociedad en el tema de la educación fueron transformados de una “lógica de reciprocidad” a una “lógica de ciudadanía” (Vera, 2010). Bajo esta perspectiva la educación se convierte en un derecho, que aunque pocos disfrutaban con el paso del tiempo se harían esfuerzos para hacer llegar la educación al grueso de la población.

Es evidente que las ideas independentistas acerca de una escuela pública y gratuita bajo la tutela y cuidado del naciente Estado, no fueron fácilmente implementadas debido a la inestabilidad política, económica y social propias de la época. Sin embargo, un elemento trascendental es el hecho de que antes de la independencia la educación se consideraba un favor que otorgaba el rey, pero en la naciente república se buscaba hacer que la educación estuviera disponible para todos como un derecho elemental que traería un beneficio colectivo a toda la nación (Vera, 2010).

De acuerdo con Ríos Zúñiga (2002) la secularización de la enseñanza estuvo orientada por un proyecto político unitario y centralizador que buscaba darle a la corona en primera instancia y después al estado el control de las instituciones educativas. Sin embargo, uno de los cambios que más se busco en el México independiente fue retirarle el control de la educación superior a la iglesia (Vázquez, 1965). Un aspecto muy importante que permeó en aquella época fue el hecho que los recursos eran muy escasos para poderlos destinar a la educación, lo que fue un factor determinante para el retraso de la educación para todos.

Otro de los factores que se evidenciaron después de la independencia de México, fue la obligación del estado para proveer educación a través de escuelas municipales, privadas o religiosas que eran patrocinadas por organizaciones privadas como la Compañía Lancasteriana (Vera, 2010). Para la república que recién se formaba, la educación debía ser un derecho y una vía para el desarrollo y beneficio del país. Para 1857 a propuesta de los liberales se comienza a integrar en las legislaciones la separación de las ideas religiosas como parte de la educación, con lo que se

intentaba poner fin a la tradición de que la educación tenía una relación directa con una formación religiosa.

Dos circunstancias se sumaban a la complejidad de proporcionar educación, por un lado el establecimiento del Español como lengua oficial para la instrucción pública en todo el país y por otro la exclusión de toda la educación religiosa, la cual ya estaba integrada en las lenguas indígenas; por lo que, el grueso de la población que no dominaba el idioma oficial quedaba relegada (Vera, 2010). Y es que las circunstancias políticas y los conflictos entre liberales y conservadores también tuvieron un impacto en el desarrollo educativo, quizá uno de los eventos más sobresalientes de aquel tiempo fue la instauración de las escuelas nacionales, además del impulso a una educación laica.

#### **2.1.1.4 Revolución**

Durante los tiempos de Porfirio Díaz como presidente de México se vive una cierta estabilidad social y política, al mismo tiempo que se da gran impulso a las diversas expresiones artísticas. En ese mismo periodo y por iniciativa de Enrique Rebsamen se crea la primera escuela normal de México, lo que representaría la formación de muchos pedagógos.

Los congresos nacionales de intrucción pública realizados durante esta misma época reunían a varios actores involucrados en la educación, con la finalidad de generar acuerdos acerca de las materias necesarias en la formación de los niños y niñas (Bazant, 1993). Estos congresos generaron reformas en las legislaciones sobre la materia; además, de poner un énfasis muy especial en los estudiantes y en su educación integral como ciudadanos de México.

En este mismo periodo, tal como lo menciona López Pérez (1997) “podría decirse que el proceso de feminización del magisterio de educación básica en México, inició desde el porfiriato en el marco de la discusión positivista sobre la educación de las mujeres” (p.90). Esto representó un gran avance para las mujeres, puesto que anteriormente se encontraban excluidas para recibir cualquier tipo de instrucción. La corriente positivista en la educación resaltaba los conocimientos a través de la observación y experimentación, con ello se continuaban con los esfuerzos de desarraigar la tradición religiosa en la educación.

Gracias a la industrialización que se vivió en aquella época y al gran impulso por la educación preparatoria, muchos de los egresados podían integrarse a los trabajos ofrecidos por las distintas fábricas. Sin embargo, el progreso y desarrollo no estaba disponible para todos los sectores de la población, puesto que existían grandes grupos poblacionales que se encontraban en un rezago y probreza. Este descontento comenzó a producir protestas y un deseo reformatorio para acabar con un régimen antidemocrático.

Todavía dentro del régimen porfirista y durante los festejos del centenario de la independencia se crea la Universidad de México a la que se integra la Escuela Nacional Preparatoria, esta universidad todavía no era autónoma puesto que dependía de la secretaría de instrucción pública (Loyo y Staples, 2010). La universidad representaba un acceso a las élites intelectuales para prepararse y aportar sus conocimientos en beneficio de la sociedad por un deber casi moral.

La lucha revolucionaria que puso fin al régimen de Porfirio Díaz fue fruto de un reclamo social por llevar el desarrollo a todos los sectores olvidados y desprotegidos. Había tres grandes retos en materia de educación, el primero era el alto porcentaje de gente que no sabía leer ni escribir, la gran cantidad de lenguas que se hablaban en nuestro país y la falta de recursos económicos y técnicos. Granja Castro (2010) menciona que:

“La escolarización de las masas fue uno de los asuntos públicos que ocupó la atención de intelectuales, políticos y pedagogos en la transición del siglo XIX al XX. El concepto educación popular constituyó una de las vías que dio cauce a su identificación y permitió hacer el diagnóstico de esa necesidad. Su incorporación a la reflexión pública se da en el marco de los debates nacionales que establecieron la educación elemental obligatoria, uniforme, laica y gratuita (p.65).”

Desde luego que la población en México durante el siglo XIX vivía en zonas rurales y se encontraba con un alto índice de analfabetismo; por lo que llevar educación a todos representaba un reto de grandes magnitudes. Sin embargo, el hecho de que la educación ya se estipulaba como un derecho dentro de la constitución de 1917 representaba un motor para buscar implementar diversas estrategias para mejorar la situación que se tenía, una de las acciones más contundentes fue la creación de la Secretaría de Educación Pública que quedaría bajo la dirección de José Vasconcelos.

Se formaron muchos maestros que eran parte de una gran campaña alfabetizadora, estos docentes se repartían en comunidades alejadas para enseñar a leer y escribir, pero al llegar a esos lugares se enfrentaban a muchos retos como el hecho de que los campesinos tenían mucho trabajo y el asistir a las clases era muy difícil, lo que arrojó resultados poco favorables (Loyo y Staples, 2010). Para el mandato de Plutarco Elías Calles se establece una dinámica docente en la que se pretende unir el estudio con el trabajo, de esta manera las escuelas incluían clases manuales a la par de las materias de lenguaje y matemáticas; otra de las medidas tomadas en esta época fue la creación de escuelas rurales agrícolas.

La década de los 30 acarreó la nacionalización del petróleo y con ello la necesidad de técnicos e ingenieros locales, por lo que se crea el Instituto Politécnico Nacional. Otra de las medidas que se tomaron en la presidencia del General Cárdenas fue la sindicalización del país para tener grandes grupos organizados a lo largo del territorio mexicano que facilitaran la implementación de acciones de gobierno, incluyendo un solo sindicato de maestros (Loyo y Staples, 2010). La política educativa cardenista tenía una gran orientación socialista, además del carácter científico y laico que se le imprimió.

Los años cuarenta fueron marcados por la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, en la que nuestro principal proveedor de bienes de consumo los Estados Unidos se enfocó en enviar sus productos hacia Europa, provocando que nuestro país se moviera de una sociedad meramente agrícola a una sociedad mucho más industrializada para satisfacer la demanda interna, se tuvieron tasas de crecimiento del producto interno bruto muy significativas durante esos años. Este periodo de gran crecimiento tuvo sus repercusiones en el sistema educativo nacional, ya que se incrementa la demanda de una mano de obra más calificada.

### **2.1.1.5 Hacia la modernidad**

Jaime Torres Bodet asumió como secretario de educación pública en el año de 1943, este personaje representa la concepción y construcción social de la educación en el México contemporáneo; durante su gestión se deja atrás la idea de la educación socialista y se establece un espíritu más nacionalista, también fue en estos años que se consolida el sindicato de trabajadores de la educación (Greaves, 2010). La reforma del artículo tercero marcó esta transformación al establecer como un precepto el inculcar el amor a la patria.

En el año de 1945 durante el gobierno de Ávila Camacho se aprueba mediante una ley la construcción de una ciudad universitaria en donde convivieran las diferentes escuelas superiores y espacios para la práctica deportiva, fue un proyecto en el que se sumaron grandes artistas muralistas y el objetivo principal era generar un espacio lleno de cultura para el intercambio de ideas entre toda la comunidad (Domínguez-Martínez, 2013). Este espacio de conocimiento tuvo un éxito tal que desde su apertura en el año de 1954 todos los espacios disponibles se coparon y se comenzaron obras de expansión por la alta demanda de ingresos.

Para la década de los años 50, el desarrollo industrial que había comenzado unos años antes ya era más o menos significativo, lo que continuó impulsando la necesidad por mano de obra calificada y un crecimiento en las manchas urbanas que se formaban alrededor de los centros industriales. En 1959, durante el segundo periodo de Jaime Torres Bodet, el estado mexicano anunció el Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, conocido como el Plan de Once Años. Este plan tenía como objetivo alcanzar la cobertura total y la obligatoriedad de la educación primaria en ese lapso (Castro, 2012). Ese mismo plan nacional incluyó el programa de libros de textos gratuitos como un medio indispensable para el aprendizaje y la unificación cultural.

Al problema de los presupuestos insuficientes en materia educativa se le sumaba una gran explosión demográfica, en tan solo 20 años México había pasado de una población de 20 millones a 35 millones de habitantes, con ello se acrecentaban los índices de analfabetismo, falta de escuelas y maestros, una preparación deficiente de los docentes (Greaves, 2010). Y fueron los libros de texto gratuitos una gran herramienta para abatir algunas de las deficiencias en la educación, además de apuntalar la obligatoriedad y gratuitad. Si algo se puede criticar de esta estrategia fue el tono doctrinal que se incluía en el material que se entregaba a los estudiantes.

Para la presidencia de Luis Echeverría en la década de los años setenta y ante el crecimiento del número de habitantes en todo México, se planteó como objetivo central el que la educación estuviera disponible para todos las niñas y niños; además, en los años posteriores se retoma la idea básica de afianzar la enseñanza del lenguaje y las matemáticas; al mismo tiempo se comenzó a fortalecer la escuela secundaria (Fuentes Molinar, 1978; Zoraida Vázquez, 2010). Hay una reforma a los libros de texto gratuitos y se publican en 4 grandes bloques: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales.

Otro de los esfuerzos realizados hacia la modernización de la educación en nuestro país fue la creación de diversos institutos de educación media y media superior, junto con el establecimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que ayudaría a la promoción de estudios científicos. Por otro lado, se decretan nuevas leyes en materia educativa que van dando certeza institucional y generando bases sólidas en la búsqueda de una educación más completa y disponible para todos.

A principios de los años ochenta en México se vivieron crisis económicas que tuvieron un efecto negativo en diversos ámbitos de la vida nacional; en materia educativa el sistema dejó atrás los patrones de expansión y crecimiento que permitieron a cada vez más personas acceder a la escuela y permanecer en ella, para comenzar una nueva etapa de estancamiento (Casillas, 2023; Fuentes, 1989). Se debe reconocer que en los años anteriores los esfuerzos se centraron en reducir los niveles de analfabetismo y llevar educación a todos los rincones del país, pero el debilitamiento de los estados benefactores trajeron consigo una reducción en el gasto público destinado a la enseñanza.

La educación privada es un elemento muy importante a contemplar en el desarrollo de la modernidad en la educación en México, aunque no es algo nuevo y se puede rastrear desde tiempos de la Colonia con maestros que impartían clases de forma particular; sin embargo, lo que marca una definición más práctica es la separación de la educación oficial proporcionada por el estado y la ofrecida por los particulares principalmente por las órdenes religiosas (Septién, 1997). Estos colegios de Maristas y Lasallistas fueron muy impulsados por las comunidades católicas y tuvieron un gran prestigio, los cuales permanecen hasta el día de hoy.

Algunas de las acciones más sobresalientes en las últimas décadas del siglo XX fueron la creación de la Universidad Pedagógica de México que se fundó para formar cuerpos docentes con conocimientos y estrategias pedagógicas para atender la educación y asegurar la calidad de la misma. Igualmente se creó el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) que comenzó a atender especialmente las necesidades de las comunidades rurales de nuestro país. La enseñanza se descentralizó con la red de Colegios de Educación Profesional Técnica, y la SEP llevó instrucción bilingüe a comunidades indígenas.

En términos generales, durante los gobiernos de Salinas y Zedillo, la educación se convirtió en el centro de conflictos políticos y económicos que dieron lugar a reformas estructurales. Se

comenzó a enfatizar especialmente la calidad educativa mediante la implementación de sistemas nacionales de evaluación y la descentralización del sector. En los apartados siguientes, analizaremos más a fondo las bases institucionales del sistema educativo mexicano, así como las políticas educativas, sus reformas y la evolución de la educación en el nuevo siglo.

### ***2.1.2 Bases institucionales del sistema educativo mexicano***

Respecto del marco jurídico sobre el cual queda asentada la educación en México se encuentra como base principal en el Título primero, Capítulo 1 correspondiente a los derechos humanos y sus garantías en sus artículos 3 y 4. La Carta Magna representa como en todo sistema jurídico jerárquico la ley suprema que rige dentro de toda la nación, las normas y leyes que se disponen a partir de ella.

En nuestro siguiente apartado habremos de conocer más a detalle lo que se estipula en la Constitución Política respecto a la educación y algunas de las reformas que ha sufrido a lo largo de la historia. Por ahora conviene mencionar a las leyes secundarias en materia educativa, puesto que estas mismas leyes van precisando las atribuciones, responsabilidades y funciones de todos aquellos que intervienen en el ámbito educativo mexicano.

Estas leyes corresponden a la última reforma del 15 de mayo del 2019, que de acuerdo con Monreal (2019) dio marcha atrás a intereses anteriores para dar paso a una nueva ley que privilegia el interés superior de las niñas, niños y adolescentes y el derecho que tienen por una educación integral, además de convertirse en una herramienta útil para enfrentar la complejidad de la sociedad actual.

La primera de esas leyes es la Ley General de Educación que se promulgó en 1993, y que garantiza el derecho a la educación de acuerdo con el artículo tercero de la Constitución; además, en esta última reforma se recupera la rectoría del Estado en esta materia a través de buscar que la educación sea obligatoria, universal, pública, inclusiva y laica, se definen las bases de la Nueva Escuela Mexicana que es en esencia más equitativa, humanista, de pensamiento crítico y con una recuperación de los valores cívicos, con el objetivo de lograr una educación más integral, intercultural y democrática.

La siguiente ley es la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, que principalmente crea un sistema abierto de plazas para la docencia definido por la Federación y operado por los estados. De acuerdo con el documento dado a conocer por el Senado de la República, uno de los objetivos es el normar los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento de los puestos de personal docente, directivo y de supervisión (Monreal, 2019).

La tercera es la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora continua de la educación que crea la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación como el organismo público descentralizado que funcionará en lugar del desaparecido Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Esta ley retira la evaluación punitiva de la anterior reforma, para establecer que los resultados de las evaluaciones serán para realizar diagnósticos y no tendrán ningún efecto sobre la seguridad laboral de los docentes.

Otras leyes que también forman parte de la base institucional de la educación son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se promulgó en el año de 1976 con algunas reformas en distintos años hasta la más reciente del año 2023, en ella en su artículo 38 se detallan las responsabilidades de la Secretaría de Educación Pública como eje rector de este campo en México.

Otras dos normas son el Reglamento Interior de la SEP y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, cada una de ellas y en su materia sirven para determinar las responsabilidades y funciones de los miembros de la SEP desde el secretario hasta los Órganos Administrativos Desconcentrados; además, de las disposiciones generales para el desarrollo de la educación superior.

### **2.1.2.1 Educación en la Constitución Mexicana**

México es una república representativa, democrática y federal, y el marco jurídico nacional relativo a la educación, está principalmente asentado en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación (SEMS, 2015; SEP, 2000). Dada la prominencia que tiene este artículo como eje rector en materia educativa habremos de

considerarlo en extenso en el siguiente párrafo con las adiciones que se le han realizado en sus reformas.

El artículo 3 establece que toda persona tiene derecho a la educación. El Estado, la Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios impartirán y garantizarán la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia. Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje. El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022).

Es muy importante reconocer cómo hemos llegado al reconocimiento de la educación como un derecho fundamental de los ciudadanos y cuáles han sido algunas de las barreras derribadas y batallas libradas, para que el Estado en sus diferentes órganos tenga la rectoría y pretenda garantizar el acceso a una educación obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

A lo largo de los primeros años del siglo XX, la educación era una de las preocupaciones más grandes en los sectores liberales del país, puesto que se consideraba que la escuela y la influencia educativa se relacionaba estrechamente con la organización política, económica y social; además, de que el Estado debía como una de sus responsabilidades organizar y dirigir los esfuerzos de la educación pública (Hernández Mejía, 2003). Claro estaba que uno de los problemas que la Revolución Mexicana habría de buscar resolver era el de la educación.

En el primer intento constituyente de nuestro país que fue la Constitución de 1824 no hubo el empuje necesario para romper el *status quo* de que la educación siguiera siendo solo para unos cuantos privilegiados. Fue hasta las leyes de Reforma que se realizaron esfuerzos para dejar sentadas las bases para una educación más inclusiva y universal. Fue en 1861 siendo presidente Benito Juárez que se propone una unificación en los planes de estudios para la educación inicial y se crean escuelas primarias para atender a la mayor cantidad de niños posible (Hernández Mejía, 2003).

Luego de varios años de conflictos internos en la formación de la nueva nación mexicana y una vez concluida la Revolución, se retoman las posturas liberales del primer constituyente para concluir con un nuevo congreso que plasma en la Constitución de 1917 la bases para lo que es hasta el día de hoy en su esencia más pura la educación popular, gratuita, obligatoria y laica. Si bien es cierto ha habido varias reformas y modificaciones como la de 2002 y 2012 que convirtieron la educación preescolar y media superior como obligatorias respectivamente, se sigue manteniendo el mismo espíritu de los constituyentes.

Es innegable que, al igual que ocurre con otros temas y disposiciones constitucionales, el derecho a la educación en México está respaldado por normativas ideales que, sin embargo, no se reflejan adecuadamente en la realidad social y económica del país (Narro Robles et al., 2012). Aún hay mucho por hacer en materia educativa, pero tomando en cuenta esta distancia que hay entre lo que se establece en las leyes y lo que se vive en el día a día, la oportunidad radica en la aplicación de las leyes más que en la formulación de nuevas normas.

### **2.1.2.2 Reforma del Estado y la educación**

Para comenzar a hablar de la reforma del Estado se debe iniciar con definirlo, para lo cual habremos de recuperar la que se puede considerar como la primer definición, en la que se atribuye el término a la máxima organización social sobre un territorio en específico en relación con un poder aceptado o impuesto (Maquiavelo, 2018). Después en términos más sociológicos se precisó como una comunidad humana que concede el monopolio del uso de la fuerza a un ente en un territorio específico (Weber, 1987).

Ahora se debe acotar que existe una dualidad con el término, en un sentido puede percibirse desde su aspecto institucional y normativo que garantiza la convivencia de sus ciudadanos dentro del marco jurídico que rige el orden; y por otro lado una interpretación mucho más administrativa en la que se le otorgan las responsabilidades del orden como organismo gubernamental. Sin embargo, hay que aclarar que el gobierno pese a ser la expresión más evidente del estado no comprende todo lo que representa y significa.

Para el caso de la formación del estado mexicano, los primeros esbozos inician con la lucha de independencia para crear una nación libre, después la existencia de dos imperios, algunos gobiernos centrales, la intervención de países extranjeros con sus propios intereses, repúblicas federales y un gobierno antidemocrático durante el porfiriato; hasta llegar a la revolución que buscó incluir derechos sociales de las clases desprotegidas y generar bases legales (Rabell, 2009). El estado que surge de la Revolución definió sus funciones y estructura en la Constitución de 1917 en la que se fijaban las garantías y derechos individuales y sociales, junto con un empuje hacia la justicia social.

Los elementos más característicos del estado mexicano pos-revolucionario, por lo menos en la parte política fueron un presidencialismo super potente, un partido hegemónico, el desarrollo de una identidad nacionalista y una política social. Igualmente, el gobierno se organizó mediante un sistema corporativo en el que mediante beneficios para ciertos grupos se fortalecían quienes ocupaban el poder (Bazdresch y Elizondo, 1995). En los años posteriores a la Revolución en México se tuvo una paz política interna al eliminarse la violencia, aunque las prácticas democráticas eran casi inexistentes.

A partir de mediados del siglo XX hay una serie de reformas parciales, como la reforma de 1953 para dar el voto a la mujer, 10 años más tarde la instauración de los diputados de partido, en 1969 y luego de los movimientos estudiantiles el voto de los jóvenes durante el gobierno de Díaz Ordaz, para que en 1972 se amplien los derechos políticos pasivos (Rabasa Gamboa, 2010). Todas estas reformas buscaron ampliar la base de aquellos que podían votar con el objetivo de validar el régimen hegemónico del partido en el poder.

Luis Aguilar Villanueva (1994) propone tres etapas de cambios en el estado mexicano: la primera tiene que ver con la reforma política y administrativa de los años 76 y 77; la modificación económica neoliberal de 1983, y los cambios en la gestión administrativa del gobierno durante los

gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox que buscaron eficientar el uso del recurso público, al mismo tiempo que se creaban las instituciones para democratizar al país.

Quiza uno de los momentos más significativos en la historia moderna de nuestro país fue la crisis político-económica de principios de los años ochenta. En 1983 se incia un proceso de reforma con dos objetivos principales: primero la liberación de la economía para que las leyes del mercado rigan todo la actividad productiva y el segundo el fortalecimiento de la vida política (Bazdresch y Elizondo, 1995). Un estado endeudado que no podía sostener el gasto público y que tuvo que abrirse a una economía neoliberal que premiaba el valor del capital y debilitaba grandemente los estados de bienestar.

El objetivo central de toda reforma del estado debe girar en mejorar la eficacia de sus acciones, para lo que se debe considerar la transversalidad de las reformas y la influencia que tienen en los diversos campos de la vida pública nacional. “Al reflexionar sobre el Estado contemporáneo es indispensable tener presente la diferencia entre su función social, aquellas acciones que buscan mejorar el bienestar de la población en general, y su función de garantizar las libertades individuales” (Reyes Heroles, 1993, p.173).

En este punto que podemos ligar las reformas del estado con la educación, como una de las tareas más trascendentales que se tienen que realizar e instrumentar, puesto que es en el sistema educativo nacional que se promueve la participación directa de los ciudadanos, además de ser una herramienta de convivencia y movilidad social. La educación debe servir para eliminar las posibles diferencias y reducir las desigualdades de los estudiantes, pero tal vez por su naturaleza centralizada se dejan fuera a los otros miembros del proceso educativo como lo son los padres y docentes.

En medida que las libertades y derechos de la sociedad crecen, también los problemas relacionados con el atraso y la justicia social se magnifican, las continuas transformaciones que se viven hoy en día retan al estado y sus sociedades para organizarse de mejor forma política y gubernamentalmente; a la par de mejorar todas las acciones de gestión pública (Schuster Fonseca, 1996). Las reformas del estado plantean oportunidades para seguir mejorando, no solo desde la normativa y los cambios constitucionales, sino desde las transformaciones focalizadas que suman a la transición hacia una sociedad más justa y equitativa forjada desde las aulas.

### **2.1.2.3 Educación como un proyecto democrático y equitativo**

En la construcción de la democracia como elemento distintivo de cualquier sociedad, la educación se convierte en un medio indispensable para la formación de ciudadanos que participen activamente. La configuración de esta relación entre democracia y educación puede rastrearse hasta la antigua Grecia, en donde la idea de una república se sustentaba en hombres capacitados. Su desarrollo no se detuvo, sino que fue avanzando y evolucionando a lo largo de la historia y las sociedades.

La educación por sí misma no puede construir sociedades democráticas, pero lo que si logra es inhibir en los ciudadanos comportamientos no democráticos (Guevara, 1998). Para Lipset (2006) la educación no es consecuencia de la democracia, sino que más bien en una variable que favorece o límita su existencia. Es decir, son un binomio deseable en la formación de ciudadanos que respetan las leyes, participan activamente y construyen sociedades que buscan el bien común.

Para que un gobierno que se basa en el voto universal tenga éxito, es necesario que quienes ejercen el sufragio están educados y respeten las instituciones (Dewey, 1998). Si se considera que la democracia es un sistema de gobierno deseable para vivir en un entorno de justicia, entonces las naciones deben aspirar a tener un sistema educativo que forme ciudadanos participativos que materialice los cambios que se ambicionan.

Varios autores han señalado que la educación democrática y la participación deben ser parte de las experiencias diarias que los estudiantes viven dentro de los salones de clase, puesto que son estas prácticas las que conforman una ciudadanía responsable y crítica (Moliner et al., 2016; Osoro Sierra y Castro Zubizarreta, 2017). La educación y quienes participan en sus procesos deben tener la claridad que más que enseñar conceptos básicos de lenguaje, matemáticas o ciencias, sus estudiantes están ejercitándose en las disciplinas ciudadanas.

Asimismo la escuela tiene un efecto en la construcción social porque impacta a todos los miembros de sus comunidades escolares y más allá, al afectar positiva o negativamente a los estudiantes, familias y maestros (Osoro Sierra y Castro Zubizarreta, 2017). Tonucci (2009) nos habla que “los niños no tienen que esperar a ser adultos para practicar la democracia, sino que pueden hacerlo en los espacios en donde realizan sus actividades, participándola y viviéndola” (p.23). No hay mejor aprendizaje que el que se obtiene mediante la práctica y experimentación.

Pero para desarrollar una cultura dentro de las aulas se debe cambiar la concepción de lo que implica educar y la manera de enseñar, se deben dejar atrás los estereotipos y viejas prácticas educativas más conservadoras y tradicionales (Carbajal, 2019). Se debe de entender a la educación como una herramienta que da poder, lo que es indispensable para que un individuo pueda aportar y fortalecer una sociedad democrática y de desarrollo; mucho más en un mundo cada vez más integrado y moderno (ONU, 1996).

Partimos entonces de la concepción que el desarrollo que puede alcanzar una sociedad es a partir del conocimiento y la conciencia política (Padilla, 2005). Seguramente que el avance de la democracia es un desafío que ha de abrazarse desde la formación de quienes en etapas posteriores de sus vidas tendrán la responsabilidad de mejorar y transformar su entorno social. El futuro de cualquier sociedad se edifica con las acciones y estrategias que se toman en el presente, y eso es precisamente una virtud de la educación.

En la actualidad existen condiciones materiales y sociales que se han venido debilitando para ciertos sectores y comunidades, gracias a un modelo económico que ha mercantilizado casi todos los ámbitos de la vida y que ha exacerbado las desigualdades (Darder, 2022). Por lo tanto, los proyectos educativos para la modernidad han de contemplar estas diferencias para poder generar condiciones y oportunidades para todos, desde la perspectiva que la educación es un derecho esencial. Como Bolívar (2010) propone “es evidente, entonces, que el derecho a la educación permea de manera transversal todos los derechos humanos y su ejercicio supone una elevación en la calidad del disfrute de éstos” (p. 192).

La educación y la democracia deben ubicarse dentro de los procesos formativos que promuevan la integración, sobre todo si se está estimando que por encima de la transmisión de contenidos curriculares, la enseñanza está aportando a la instrucción de ciudadanos que se ubican en su contexto histórico, social y político en el que se encuentran para participar dentro de él (Novoa et al., 2019). La educación no ha de suponerse como el único elemento necesario para mejorar las condiciones de vida de las masas o la solución para todas las deficiencias; sin embargo, debe observarse como un componente obligatorio dentro de cualquier estrategia, programa o política pública.

## 2.2 Políticas educativas y prácticas de la educación en México

Como hemos analizado, la práctica educativa en México tiene sus raíces en las culturas prehispánicas, donde los objetivos eran diferentes a los actuales, pero en esencia buscaban dotar de conocimientos y habilidades a las generaciones venideras. A lo largo de la historia, estos métodos han sido fundamentales para la construcción de una nueva nación tras el proceso de independencia, y posteriormente se consolidaron en el marco del estado mexicano mediante diversas reformas.

A medida que nuestra nación fue creciendo y desarrollándose, se hizo necesario la formación de una estructura más compleja que atendiera el derecho a educarse. Ha habido grandes avances en relación con las metas y objetivos que se planteaban, a principios del siglo XX se buscaba la alfabetización de la población, en la actualidad los retos son distintos aunque la importancia y trascendencia sea muy similar.

Un elemento sustancial dentro de cualquier práctica educativa son las escuelas y quienes conviven dentro de las mismas; obviamente la educación existió previo a su institucionalización pero ahora las aulas, docentes, familias, estudiantes, materiales, planes de estudio, entre muchas otras variables son parte intrínseca de cualquier análisis que se realice y busque realizarse a las políticas educativas.

Hasta ahora, hemos examinado las diferentes partes que conforman nuestro sistema educativo mexicano, así como las modalidades disponibles en los diversos niveles educativos, desde la educación básica hasta los posgrados. También hemos revisado los antecedentes históricos, prestando especial atención a las memorias y contextos que se vivieron en nuestro país, así como al papel que desempeñó la educación en cada uno de ellos.

Otro componente que pudimos observar fue el marco normativo y legal que da sustento a la educación como un derecho y garantía, lo que obliga al estado mexicano a suministrar instrucción a sus ciudadanos. Para concluir con nuestro primer apartado, se contempló a la educación dentro de las reformas del estado como un medio para generar desarrollo, equidad y una cultura democrática de participación.

En esta segunda sección abordaremos la política pública educativa comenzando con su definición y las repercusiones que ha tenido en nuestro país, posteriormente se habrá de revisar los

procesos evolutivos a nivel nacional e internacional. La importancia que tiene la enseñanza dentro de la agenda pública y el empuje que se le ha dado a la búsqueda de una educación de calidad. Por último, es importante repasar la influencia que han tenido los organismos internacionales en la gestión e impulso de reformas y programas, para concluir con la evaluación.

### ***2.2.1 Política educativa en México***

La educación tiene un poder de transformación social, pero también posee un aspectos políticos y sociales que se convierten en el centro de disputas por los intereses de diferentes grupos en el poder. El espacio de lo educativo forma parte integral de la definición del individuo y su vida en sociedad, por lo que cobra mucha importancia para los distintos regímenes emplear a la educación para integrar sus ideologías (Enríquez y Sandoval, 2020). De esta manera, las políticas educativas en México han estado influenciadas por diversas doctrinas a lo largo de su historia.

Dentro de este apartado se plantea en un primer momento la integración de la educación dentro de la agenda de gobierno no solo como una herramienta de movilidad social, sino como un derecho que empodera a los ciudadanos para la búsqueda de otros derechos. Hay que anexar la definición de las políticas educativas y un prefacio de los momentos históricos e influencias en materia educativa nacional. Más adelante habremos de profundizar con mayor detalle sobre las variaciones en esta materia desde lo internacional hasta lo nacional. Vale la pena señalar que toda política educativa surge primeramente desde la concepción de la educación como un derecho fundamental y la obligación del estado por asumir su rectoría.

La educación siempre ha formado parte de todas las sociedades, la enseñanza de habilidades y roles de una generación a otra es intrínseco a las comunidades y un elemento clave para su existencia y desarrollo; sin embargo, la institucionalización y estructuración de la educación obliga a las sociedades modernas ha plantearse estrategias para continuar con el progreso. (Martínez Rizo, 2018) define a las políticas educativas como: “acciones que tienen lugar en un sistema educativo, por lo que conviene comenzar señalando que se entiende por esto el conjunto de instituciones cuyo propósito es preparar a niños y adolescentes para la vida adulta” (p.72).

Las políticas educativas no se refieren solo a las acciones de gobierno, sino que abarca toda la actividad de la sociedad en la búsqueda de su transformación y avance (Carmona et al., 2007). Y es que en este tipo de programas se incluyen a todos los actores y elementos que integran los procesos educativos, desde el recurso humano como lo son directivos, docentes, familias. Igualmente se contemplan todos los recursos materiales y la infraestructura imprescindibles para que los procesos de enseñanza aprendizaje se mantengan y prosperen.

Ciertamente pese a todos los cambios que ha experimentado la política educativa en nuestro país se han conservado tres ejes rectores, la laicidad, gratuitad y la obligatoriedad. Desde el pensamiento liberal durante la guerra de reforma se hicieron grandes esfuerzos para separar a la iglesia del campo de la educación y asegurar que la enseñanza fuera completamente laica. Otro fundamento es el mantener la educación al alcance de todos siendo un derecho por el cual no se cobra, pese a que existen las escuelas privadas la instrucción brindada por el estado se ha mantenido como una vía vigente. La obligatoriedad también ha estado sujeta a alteraciones que han ido incluyendo todos los niveles escolares, hasta llegar actualmente al nivel superior.

La política educativa en el territorio mexicano ha establecido un fundamento común pese a la gran diversidad con la que cuenta nuestro país para mantener un sentido de cohesión social e unidad nacional, pero también ha dado espacio a la interculturalidad y respeto a la diversidad para brindar acceso a un extenso sector poblacional (Sandoval, 2020). La educación influye en todos los ciudadanos de una nación, ya que todos participamos, de una forma u otra, en ella. Por esta razón, ha estado constantemente presente en la agenda gubernamental.

### **2.2.1.1 La educación en la agenda de gobierno**

En México, dentro de la Constitución de 1917 la educación quedó establecida como un tema de prioridad nacional y desde sus incios su operación y gestión quedó bajo la responsabilidad de los municipios y gobiernos estatales (Ornelas, 2016). Sin embargo, estos gobiernos locales han estado lejos de poder aportar a las decisiones en materia de la política pública educativa, puesto que el modelo federalista ha centralizado todas las resoluciones.

La agenda y su formación tiene distintos matices y se ha estudiado profundamente como parte del estudio de políticas públicas. En su sentido más amplio se refiere al momento en que

determinados asuntos o problemas públicos se trasladan a decisiones o acciones de gobierno, mediante estrategias que los colocan en la atención de los ciudadanos, gobierno o medios de comunicación (Elder y Cobb, 1986). Es importante recordar que no todos los problemas son públicos y que no todas las situaciones no deseadas llegan a colocarse dentro de la agenda.

La agenda no se detiene, sino que surgen nuevos problemas y desaparecen algunos otros, porque fueron atendidos o porque dejan de ser relevantes para el colectivo social (Franco Corzo, 2015a). La educación ha permanecido en la agenda de los gobiernos a lo largo del tiempo, aunque con diferentes niveles de atención. Quizás hoy vuelve a cobrar mayor relevancia como resultado de la emergencia sanitaria de los últimos meses.

Aguilar Villanueva (1993) afirma que las agendas atienden a dos tipos de necesidades primordialmente, las que están presentes y se identifican como problemas públicos por parte de los miembros de la sociedad y aquellas que demandan la atención inmediata de los gobiernos. Por esta dinámica, es que no todos los problemas sean atendidos o considerados. También se agrega el hecho de que los recursos con los que cuentan los Estados son límitados lo cual obliga una selección y jerarquización de problemas públicos a los que se les dará atención.

Una vez que los asuntos se han incorporado a la agenda para ser atendidos, se procede a elaborar planes de trabajo en los que se determinan las acciones, instancias ejecutoras, indicadores y presupuestación necesarias para su operación y gestión. La educación tiene tal relevancia que se ha mantenido dentro de los planes nacionales de desarrollo, aunque no ha estado ajena a múltiples reformas, disputas políticas entre el gremio magisterial y los gobiernos; además, de otros asuntos no menos importantes.

La agenda política también da cuenta de las cuestiones sobre la educación, desde el papel de los docentes, los planes de estudio, la evaluación y las orientaciones ideológicas de las instituciones educativas (Enríquez y Sandoval, 2020). Si algo podemos argumentar, es el hecho de que ha habido una desconexión entre las decisiones gubernamentales en política educativa y todos los que participan directa o indirectamente de los procesos formativos.

Una vez que el confinamiento ha terminado y las niñas, niños y adolescentes han regresado a clases, es necesario revisar los contenidos curriculares y su pertinencia, la calidad educativa, el rezago, la deserción y otros muchos temas que giran entorno a la educación en su conjunto. No

podemos caer en el error de no aprender de lo sucedido y arriesgar el futuro de todo un país con prácticas didácticas ancladas en el pasado.

La Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación está proponiendo una nueva agenda en la que se establezcan nuevos modelos educativos que conjuguen la modalidad presencial y a distancia, para lo cual habrá que documentar las experiencias y los efectos de la contingencia sanitaria, desarrollar nuevos protocolos de emergencia, generar modelos de gobernanza entre la federación, entidades y comunidades escolares, fortalecer acciones de equidad, promover nuevos esquemas de financiamiento público, articular de mejor manera la salud, educación y bienestar, adecuar el currículo a aprendizajes más significativos y asegurar la formación de los maestros con un enfoque más colaborativo (MEJOREDU, 2021).

Es fundamental retomar los aprendizajes adquiridos para proponer nuevas opciones y estrategias una vez que los alumnos regresen a clases presenciales y se realicen las primeras evaluaciones. Esto permitirá identificar las deficiencias y los efectos de la educación a distancia. Los análisis resultantes serán de gran valor para los tomadores de decisiones, ayudándoles a prever escenarios similares en el futuro cercano.

### **2.2.1.2 Evolución de las políticas educativas a nivel internacional**

Las políticas educativas a nivel internacional están respaldadas por diversos documentos internacionales y regionales. Como documento fundamental, destaca el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el contexto de nuestro continente americano, también se establece en el artículo 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Además, existen otros documentos internacionales de carácter más general que integran a la educación como parte de los derechos supremos de cualquier persona; dentro de estos podemos enlistar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 18 y 20. Otro es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales artículos 13 y 14.

Por otro lado, los instrumentos regionales que corresponderían a nuestro continente se pueden hallar la Convención Americana sobre derechos humanos en su artículo 267; el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos

económicos, sociales y culturales dentro de lo que refiere a su artículo 13. Como podemos observar, la educación está protegida y contemplada como una herramienta transversal de desarrollo personal y colectivo, dado que representa un fundamento para el ejercicio de otros derechos; la educación viene representando el derecho de derechos.

Desde la perspectiva del derecho y las acciones de gobierno, la política educativa a nivel internacional ha comprendido todas las prácticas y acciones que los Estados han puesto en marcha para atender la cobertura y oferta educativa para sus ciudadanos dentro de sus territorios. Viennet y Pont (2017) admiten que “algunos proponen una forma más amplia de entender la política educativa, reconociendo el hecho de que actores privados u otras instituciones, organismos internacionales y ONGs puedan organizar políticas educativas” (p.19).

Desde este enfoque se puede argumentar que la evolución de las políticas educativas han estado fuertemente influenciadas por factores económicos, culturales e intereses privados que han aprovechado la incidencia que pueden tener algunos organismos internacionales para promover reformas dentro de los sistemas educativos nacionales.

No nos detendremos demasiado en este punto, ya que más adelante profundizaremos en las repercusiones que han tenido organismos como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la gestión educativa a nivel nacional.

### **2.2.1.3 Evolución de la política educativa en México**

Comenzaremos por aclarar que la política educativa en México está ligada al nacimiento de una nueva nación y el origen de sus instituciones, no se puede separar los acontecimientos históricos que fueron dando forma a nuestro país del desarrollo de la educación en México como un elemento catalizador de la formación de la identidad nacional. Luego entonces, la evolución de la educación ha de analizarse desde los diferentes momentos cruciales y sus actores.

El primer personaje que impulsó grandemente a la educación y lo consolidó como un derecho incluido en la Constitución de 1857 fue Valentín Gómez Farías, en este documento se elevó la educación a rango constitucional como un derecho universal para todos los mexicanos y se plasmaron las características básicas adoptadas por los liberales de aquella época (Semo, 2012).

Fue con Benito Juárez y Sebastian Lerdo de Tejada que a través de la leyes de reforma retiraron a la iglesia del dominio de lo educativo, político y asistencial, el Estado asumió la responsabilidad de formar a sus ciudadanos y garantizar el derecho a ser instruidos.

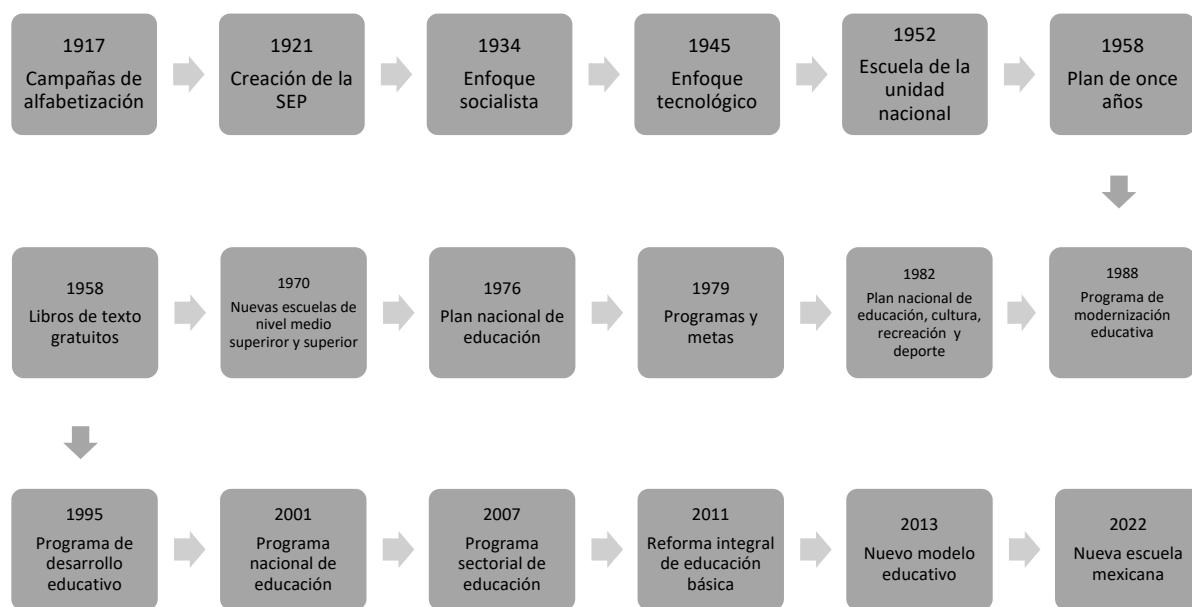
El movimiento liberal mexicano llevó a la educación como una institución de carácter público que tiene su base en la premisa de que la enseñanza es libre, lo que queda afirmado en el artículo tercero de la constitución (Barba, 2016). La separación de la iglesia en asuntos de educación marcaba un reto enorme para que el gobierno pudiera hacer llegar educación a todos los rincones de ese México tan diverso, esencialmente rural y con un alto índice de analfabetismo.

El tema del laicismo en la educación mexicana volvió a ser la parte central de la política educativa después de la revolución, que se hizo extensiva a las instituciones particulares a partir de 1917. En 1921, con la creación de la Secretaría de Educación Pública se concretaron las bases institucionales para uniformar y lograr la unidad de un modelo pedagógico y administrativo a nivel nacional bajo los postulados de Obregón (Martínez Rizo, 2001; Sandoval, 2020).

La reforma educativa de 1934 impulsó la orientación socialista de la educación entre la niñez y juventud mexicanas. Buscaba propiciar en los estudiantes una perspectiva científica que brindaría la posibilidad de terminar de forma definitiva con la influencia de la Iglesia católica sobre los planes, programas y métodos educativos en México. La reforma planteó una profunda transformación de la educación en el país que buscaba consolidar los avances de la escuela socialista (Raby, 1981).

Para 1945 pocos años después de que el presidente Lázaro Cárdenas decretara la nacionalización de la industria petrolera, y con la llegada a la presidencia de Ávila Camacho, el sector privado tuvo un nuevo impulso gubernamental con un proyecto de educación tecnológica que se orientaba a los procesos de industrialización del país. En 1952 con el llamado a la unidad nacional y la promesa de respeto a la iniciativa privada, las escuelas particulares tienen un auge importante (Semo, 2012). En la siguiente tabla se muestran de forma secuencial los momentos más trascendentales en este progreso de las políticas educativas en México.

**Tabla 13 Evolución de la política educativa en México**



Fuente: Elaboración propia

En 1958, aparece el plan de 11 años para atender la explosión demográfica fruto de la formación de centros industriales y la movilización de la población a las nuevas zonas urbanas, en ese mismo año bajo la iniciativa de Jaime Torres Bodet nace el libro de texto gratuito como una herramienta indispensable para homogeneizar la enseñanza y los contenidos currículares en todo el país, ya que hasta ese momento la educación que se ofrecía en distintas áreas geográficas era muy variada.

En los años posteriores hasta la primera crisis económica de México en 1982 existieron reformas de descentralización educativa y la planeación institucional generó planes nacionales, programas específicos y el establecimiento de metas para el sector educativo; también se comienza un impulso relevante a la cultura y la promoción del deporte (Cabrera, 2017). Para 1988, se potencia el programa de modernización educativa que convertía a la educación secundaria en obligatoria y se atacaba el rezago escolar.

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 centró sus objetivos en la cobertura y eficiencia terminal, así como en el financiamiento y la evaluación. De 2001 a 2006 enfatizó sus objetivos en el bachillerato y en la educación técnica. El Programa Sectorial 2007-2012 pidió en sus objetivos atender la calidad, reducir las desigualdades educativas, impulsar las tecnologías de

la información y comunicación, así como la educación integral, para formar personas responsables socialmente y fomentar la transparencia y la corresponsabilidad participativa.

En 2013 la reforma del Nuevo Modelo Educativo pretendía asegurar una mayor equidad en el acceso a la educación, al mismo tiempo que fortalecía las capacidades de los miembros de los centros educativos para gestionar su escuela, y establecía un servicio profesional docente con oportunidades para su desarrollo profesional. Se tuvieron muchas críticas al considerar que la evaluación a las maestras y maestros frente a grupo tenía un carácter punitivo.

Hoy en día el debate ha cambiado hacia la privatización de la educación o la hegemonía del Estado en la política educativa, al tratarse de un derecho constitucionalmente consagrado, la política del presidente Andrés Manuel López Obrador, al contrario del régimen neoliberal que la antecedió, apuesta por el predominio del Estado como rector de la educación con un sentido humanista muy marcado.

### ***2.2.2 Políticas educativas y su relación con organismos internacionales***

Hoy en día, es casi inevitable hablar de las políticas educativas de cualquier país sin mencionar a algún organismo multilateral. Para entender cómo esto ocurrió, es necesario referirse a la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en 1990. A partir de ese evento, el Banco Mundial comenzó a financiar programas educativos en América Latina, pero estos apoyos económicos venían acompañados de condiciones muy específicas que los países receptores debían cumplir (Canan, 2017b).

El Banco Mundial fue creado al final de la segunda guerra mundial con el objetivo de financiar la reconstrucción de los países europeos que se encontraban destruidos, con el paso de los años y una vez que las naciones ya habían recuperado su auge, el objetivo fue redirigido a invertir en las naciones en desarrollo. Esta nueva agencia financiera se alió con otros organismos como los bancos de desarrollo y otras agencias de las naciones unidas, para promover el avance de los países subdesarrollados en materia de programas sociales.

Estos organismos se han convertido en agentes de los países de primer mundo para imponer condiciones a países menos desarrollados, bajo banderas ideológicas como el progreso, desarrollo sustentable, equidad, combate a la pobreza. Los organismos internacionales multilaterales de los

que hemos hablado se han convertido en baluartes de la globalización, estos organismos representan a los intereses políticos, económicos y militares que buscan unificar la conducta de las sociedades alrededor del consumismo y la economía de mercado (Moreno, 2010).

La visión del Banco Mundial y los bancos de desarrollo es el privilegiar las leyes del mercado e implementar la privatización de los servicios públicos; bajo la necesidad de incrementar la productividad de los países pobres se genera una ingerencia en temas de educación (Canan, 2017b). La política educativa moderna internacional que emana fundamentalmente de los organismos internacionales busca privilegiar los procesos neoliberales, promoviendo una formación en la que los estudiantes sepan hacer, más que saber pensar o reflexionar (Moreno, 2010). Una crítica válida sería el hecho de condicionar los apoyos a la satisfacción de las demandas impuestas por los mercados y los países desarrollados.

Peraza (2010) nos dice que las reformas educativas implementadas en México estaban orientadas por el financiamiento del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros y que a través de evaluaciones estandarizadas reorientaron la gestión escolar de nuestro país. Estas evaluaciones servían como evidencia del impacto que estaban teniendo las reformas implementadas.

No todo ha sido negativo, el apoyo brindado por estos organismos internacionales ha sido clave para mejorar la educación a nivel mundial; no obstante, los resultados no han sido los que se prometían y probablemente sea porque el interés de estas instituciones y quienes las promueven tienen un peso mayor que el desarrollo y bienestar social (Ordóñez Díaz y Rodríguez Mendoza, 2018). Quizá sea momento de tener una perspectiva más local que siga reconociendo a la educación como un medio de crecimiento, pero que se aleje de las ganancias del capital y el mercado.

#### **2.2.2.1 Efectos de la internacional sobre lo nacional y local.**

Las organizaciones que con sus propuestas para apoyar los procesos educativos a nivel internacional, han sido predominantemente: El Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura; en la esfera latinoamericana, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina, las cuales desde

inicios de los noventa han venido promoviendo reformas educativas bajo la bandera de la modernización (Ordóñez Díaz y Rodríguez Mendoza, 2018).

Sin embargo, hay autores que aseguran que la narrativa neoliberal globalizadora ha distorsionado la idea de la justicia social y se ha encargado de desbaratar toda resistencia con políticas opresivas y mercantilistas (Darder, 2022). No puede negarse que estas ideologías de mercado que privilegian la obtención de ganancias por encima del bienestar común han tenido un impacto profundo en los países en desarrollo como el nuestro (López Segrera, 2003). Estos argumentos han sido adoptados por el actual gobierno con el propósito de reorientar la política educativa hacia un enfoque más humanista, alejándose de la doctrina neoliberal.

Se puede entender a la globalización como fruto de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales a nivel mundial estimuladas por una economía de mercados, la tecnología y el manejo de la información a gran escala, junto con la movilización de todos los elementos productivos (Moreno, 2010). Y es por estas razones que los sistemas nacionales de educación se ven forzados a fomentar una ideología competitiva que favorece el logro personal.

La influencia que ha tenido el fenómeno de la globalización; es decir, de lo internacional por sobre lo nacional y local es innegable y se evidencia en diferentes manifestaciones culturales, sociales, políticas, tecnológicas y desde luego económicas. Las premisas sobre las que se fundamenta esta teoría política y económica son el establecimiento de una economía mundial, con mercados abiertos e interconectados, donde los estados tengan bajos niveles de regulación y el establecimiento de políticas sociales que impulsen el beneficio de las economías de los países industrializados en detrimento de los países pobres (Medina Martínez, 2005).

Hay varios autores que están pujando por recuperar esperanza, símbolos y lineamientos propios de una cultura nacional alejados de las presiones privatizadoras (Carmona et al., 2007). Es cierto que nuestras sociedades se encuentran cada vez más interconectadas y el sistema económico capitalista se ha fortalecido en nuestros países, pero es importante reconocer la necesidad de recuperar una formación más humana y centrada en el beneficio colectivo social.

### **2.2.3 Evaluación de la educación como política pública**

Debemos entender que la evaluación que se realiza a la educación es mucho más que un acto racional con el que se analizan y estudian las políticas públicas, sino que es por su naturaleza una forma de política (House, 1997). Ya hemos revisado como los procesos de evaluación pueden tener algunas vertientes en su uso, como un acto dirigido al castigo, para la justificación de una decisión tomada, para la generación de información técnica, etc.

Las políticas educativas no solo afectan a la educación por sí misma, sino que se entrelazan con varios factores, personas, organismos y resultados; van más allá de meros resultados académicos o indicadores de desempeño, también se colocan dentro de las relaciones interpersonales e interinstitucionales de todos los que participan. Por lo tanto, su evaluación debe entenderse como un proceso transversal con amplios alcances (Escudero Muñoz, 2016).

Dada la naturaleza doctrinal y social de la educación, se entrelazan diversos intereses políticos, económicos y sociales, derivados de la interacción de los actores involucrados. Además, el valor cultural que los educandos adquieren se convierte en un objeto de disputa para quienes buscan utilizarla como herramienta para imponer sus propias ideas. Por esta razón, los gobiernos deben implementar políticas educativas que, en la medida de lo posible, se despojen de estos intereses externos y favorezcan una educación más autónoma y equitativa.

Como se mencionó anteriormente, las evaluaciones de los sistemas y políticas educativas han estado fuertemente influenciadas por los intereses de organismos internacionales, que han visto en la educación una herramienta para condicionar la entrega de apoyos a países en desarrollo como el nuestro. De este modo, el uso de los resultados obtenidos de dichas evaluaciones ha estado sesgado, orientándose principalmente hacia el cumplimiento de las exigencias impuestas por estos organismos.

Sin embargo, el valor social de la educación para el bienestar colectivo impone a los gobiernos la responsabilidad de establecer los procesos evaluativos como una política pública de gran relevancia. Más allá de los requisitos metodológicos, estos procesos deben generar información útil que esté disponible para los responsables de la toma de decisiones. En su esencia, los resultados de las evaluaciones deberían ser considerados los principales insumos para el diseño de nuevas políticas educativas.

### **2.2.3.1 La evaluación como instrumento para la mejora continua.**

Por el papel que tiene la evaluación en los procesos decisarios de los gobiernos, esta tiene un impacto muy profundo puesto que transforma, valida o desacredita los programas, acciones o políticas. No siempre podemos contar con evaluaciones de calidad, con mucha frecuencia se generan aquellas que solo satisfacen las necesidades directas de quienes las pagaron. Así que no podemos dejar de apelar a una responsabilidad ética o moral que trascienda los aspectos meramente técnicos y metodológicos.

La evaluación de todas las políticas educativas debe extenderse más allá de lo administrativo, institucional, profesional o técnico. Debe cumplir con el propósito de integrar las voces de todos los actores que participan en el ejercicio de educar y ser educado; además de retratar las condiciones físicas y materiales en las que se lleva a cabo. Pues una evaluación efectiva y útil ha de tener como condición necesaria la participación democrática y el empleo de los resultados para argumentar decisiones críticas y transformadoras.

La evaluación, realizada de manera transversal, examina el sistema educativo y sus políticas desde diversas perspectivas, proporcionando resultados clave para fomentar una cultura de mejora continua. El objetivo es que los hallazgos sean compartidos con todos los actores involucrados, no solo con los docentes y administrativos. Tanto los alumnos como los padres de familia desempeñan un rol fundamental en el perfeccionamiento de la educación en su conjunto.

Las comunidades escolares están formadas por diversos actores y dinámicas que responden a los contextos específicos en los que se desarrollan, por lo que las evaluaciones deben adoptarse desde una perspectiva más local, evitando las generalizaciones. Fomentar una cultura de evaluación y mejora en los centros educativos debe convertirse en una prioridad si se busca implementar políticas educativas más eficaces.

La educación, al ser un aspecto central en la vida cotidiana de un amplio sector de la población, ocupa un lugar constante en la agenda pública y está sujeta a juicios que avalan o cuestionan su desempeño. En este contexto, la evaluación se convierte en un elemento clave para la toma de decisiones que transforman las interacciones en el ámbito educativo. Además, el fortalecimiento de las políticas educativas depende directamente de la información generada a partir de estos procesos evaluativos.

### 2.3 Retos estructurales de la educación en México

Nuestra nación históricamente ha enfrentado desafíos muy profundos en diferentes esferas de la vida nacional, uno de los más importantes tiene que ver con la educación. México es un país muy diverso en términos sociales, poblacionales, culturales, económicos y hasta geográficos, lo cual supone diferencias y desigualdades sistemáticas y estructurales en esta materia.

En los próximos apartados habremos de detallar algunos elementos que evidencian las brechas existentes en el ámbito educativo y su reflejo en las insuficiencias que posee el sistema educativo nacional. Los problemas educativos nacionales que se mantienen a lo largo del tiempo en el imaginario colectivo parecen ser siempre los mismos: la cobertura, la calidad en la educación, la falta de recursos y la propia gestión de las comunidades escolares (De Ibarrola, 2012).

Estas problemáticas exacerbaban las desigualdades; además, los déficits se resisten a desaparecer en un país que se ubica dentro de las primeras 15 economías más grandes en el mundo. Por ejemplo, en lo que refiere a la cobertura educativa en el país, los únicos niveles que alcanzan una cobertura más alta son primaria y secundaria, todos los demás niveles presentan deficiencias muy marcadas, para el caso de preescolar pese a que desde hace unos años se convirtió en obligatorio solo hay una cobertura del 63% y para los niveles medio superior y superior los porcentajes son aún menores (MEJOREDU, 2022).

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2020 los habitantes de 15 años y más tenían nueve años de escolaridad en promedio; es decir, terminaban el nivel básico que corresponde a concluir la secundaria; sin embargo, cuando se analizan los datos con mayor profundidad se encuentra que la realidad que se experimenta dentro de cada entidad son muy diferentes, es imposible comparar la Ciudad de México con estados como Chiapas o Hidalgo. Aún dentro de los mismos estados, se pueden encontrar entornos urbanos que tienen los recursos y personal docente capacitado, y lugares marginados que no cuentan con energía eléctrica, escuela o maestros.

El panorama y la realidad que viven niñas, niños y adolescentes todos los días para poder disfrutar su derecho a la educación, no es la misma, ni adecuada, ni equitativa. El sistema educativo mexicano presenta carencias que se ven reflejadas en temas como el rezago, la eficiencia terminal,

el acceso a los niveles medio superior y superior, la propia calidad que puede medirse en los bajos resultados que obtienen los alumnos en las pruebas estandarizadas como PISA.

González Gómez y Ramírez Aguilar (2022) comentan que las familias siempre desean las mejores oportunidades para sus hijas e hijos, para asegurar esto es necesario mejorar el estado de la educación en nuestro país. El desarrollo y alcance de una movilidad social puede verse muy afectado por una estructura educativa que priva a las poblaciones más vulnerables de una educación de calidad que les brinde los conocimientos y las herramientas más elementales para salir de esos círculos de pobreza que se perpetúan por generaciones.

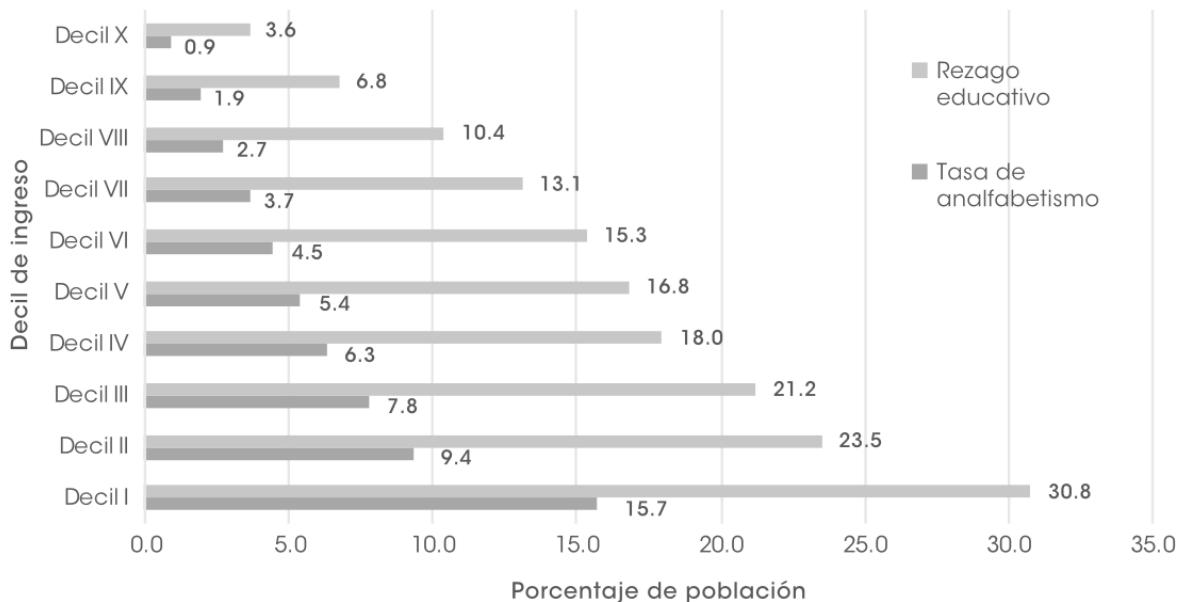
### ***2.3.1 Un rezago permanente***

Los problemas y deficiencias de nuestro sistema educativo no son nuevos, y las reformas impulsadas por los organismos internacionales han acentuado rezagos y desigualdades muy evidentes en comunidades que se han mantenido lejos de los beneficios del libre mercado que parece beneficiar a los pocos en perjuicio de los muchos. La pobreza y las desigualdades sociales están muy arraigadas en las desigualdades educativas, lo cual atrapa a grandes sectores de la población a una vida de carencias (Narro Robles et al., 2012).

La pobreza es un tema multifactorial, pero un factor específico es el hecho de que las desigualdades en las condiciones de vida y en sus contextos sociales suelen estar relacionadas con las condiciones de la oferta educativa; es decir, donde el contexto es desfavorable, la oferta educativa casi siempre es reducida y las escuelas no tienen los recursos humanos y materiales adecuados y necesarios (MEJOREDU, 2022). La educación tiene un efecto positivo en lo que refiere a la movilidad social.

Se vislumbra un entorno que condena a los más necesitados a recibir una educación deficiente y de baja calidad. Y es que las poblaciones que demandan de una mejor educación no siempre son las más atractivas para los mejores docentes, ni son las que cuentan con los recursos materiales y tecnológicos para brindar condiciones adecuadas para el aprendizaje significativo de sus miembros. Y esto no es privativo de nuestro país, sino que es un patrón que parece replicarse en diferentes naciones, que experimentan esta difícil condición la peor educación para los que más la necesitan (Mitra y Rana, 2001).

**Tabla 14** Rezago educativo y tasa de analfabetismo por decil de ingreso

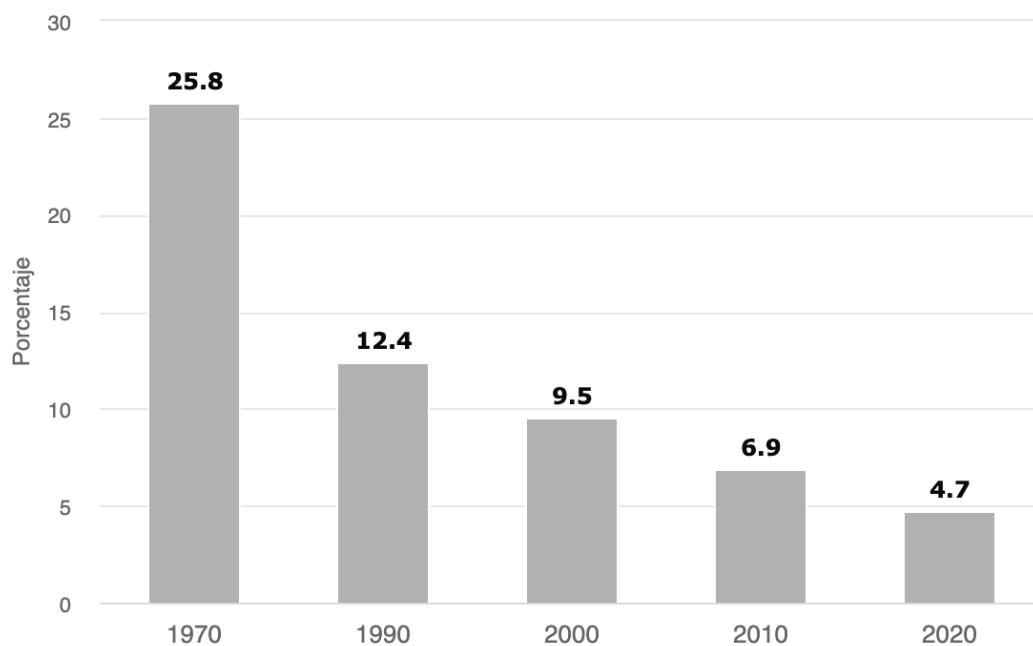


Fuente: Tomado de Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018 (CONEVAL, 2018).

La desigualdad en la distribución de los ingresos, la pobreza extrema y el grado de marginación son factores que afectan el acceso real al derecho a la educación de la población que le corresponde (CONEVAL, 2018). Tal y como se observa en la figura anterior los miembros de los deciles de ingreso más bajo presentan las tasas más altas de rezago y analfabetismo. No afirmamos que la educación sea la solución definitiva para la pobreza, pero sí existe evidencia de que tiene un efecto positivo en su reducción.

No todo ha sido malo en nuestro país en materia educativa, durante los últimos 50 años, el porcentaje de personas analfabetas de 15 y más años bajó de 25.8 % en 1970 a 4.7 % en 2020, lo que equivale a 4,456,431 personas que no saben leer ni escribir (CONEVAL, 2018; INEGI, 2021b). Esto mismo se puede observar de manera gráfica en la siguiente figura.

**Tabla 15 Porcentaje de analfabetismo en México en los últimos 50 años**



Fuente: Tomado de Analfabetismo. Cuéntame de México (INEGI, 2021a).

El camino es largo para poder llegar al objetivo de asegurar que todas las niñas, niñas y adolescentes pertenecientes a cualquier grupo poblacional disfrute de una educación equitativa, digna y de calidad. Hay que seguir trabajando para reducir las brechas existentes en materia de cobertura, calidad y la asignación y gestión de recursos humanos y materiales, hay que replantearse muchos temas dentro del sistema educativo, por lo que la generación de información y el aprendizaje de experiencias son vitales para seguir tomando decisiones y construyendo una mejor educación para todos.

### 2.3.1.1 Cobertura

Uno de los indicadores que más se emplean para explicar la relación entre la demanda y la oferta de servicios educativos es la tasa de cobertura. De esta manera la tasa de cobertura determina la relación en términos porcentuales entre la población escolar total de un nivel educativo, y la población total que integra el grupo de edad al que corresponde ese nivel (Narro Robles et al.,

2012). Para efectos prácticos este indicador muestra la capacidad de un sistema educativo para enrolar alumnos en un nivel educativo.

Las políticas educativas, todos los programas y las acciones emprendidas por el gobierno deberían estar enfocadas a alcanzar el 100% de cobertura que sería el fundamento mínimo para asegurar que todos tengan acceso a ingresar y matricularse en el nivel que le corresponde. Aunque la verdad es que hay ciertos niveles como preescolar, educación media superior y superior que se han mantenido por debajo de la meta deseada.

**Tabla 16** Tasa de cobertura por nivel educativo

Nivel o tipo educativo	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Preescolar (3 a 5 años)	70.3	69.8	64.2
Primaria (6 a 11 años)	98.7	98.3	97.4
Secundaria (12 a 14 años)	84.0	83.8	84.2
Media Superior (15 a 17 años)	63.6	63.2	62.2

*Fuente:* Tomado de Indicadores Nacionales de la Mejora Continua de la Educación en México. Edición 2022: cifras del ciclo escolar 2020-2021. Principales hallazgos. (MEJOREDU, 2012).

Como se puede observar en la tabla anterior los porcentajes más altos de cobertura se encuentran en el nivel primaria y en los últimos 3 años se han mantenido con cierta estabilidad. Sin embargo, el nivel de preescolar que desde el ciclo escolar 2008-2009 se estableció como obligatorio ha venido presentando una reducción en la tasa de cobertura siendo solo un 64% para el ciclo 2020-2021. Preescolar junto con la educación media superior presentan las tasas de cobertura más bajas.

De acuerdo con CONEVAL (2018) en su estudio diagnóstico del derecho a la educación, para el nivel medio superior había una escuela por cada 1,000 jóvenes durante el ciclo 2016-2017 lo que representaba una cobertura de 77%, con las tasas actuales significa que en los últimos años esta relación entre oferta y demanda ha ido en detrimento. Urciaga García y Almandarez Hernández (2008) nos dicen que, de acuerdo con el modelo de capital humano, la educación es el

factor más importante para mejorar los ingresos; los salarios están relacionados con el nivel de estudios, entre más alto se llegue se aspira a mejores ingresos.

A esto hay que agregar que las condiciones de infraestructura en los centros educativos no garantizan una educación digna, puesto que las instalaciones no cumplen con los requisitos que marca la Ley General de Educación. Por ejemplo, considerando los servicios básicos en las escuelas de nivel básico, 119,947 no tienen suministro de agua a través de la red pública; 24,047 tienen que suplir el servicio de agua a través de otras fuentes y 5,053 no tienen el servicio en lo absoluto (CONEVAL, 2018).

Mendoza Rojas (2018) propone tres retos principales que tiene la cobertura mirando hacia el futuro: la dimensión cuantitativa del incremento en la cobertura de los niveles en los que aún hay carencias, preescolar, medio superior y superior, el segundo asunto es la equidad ya que después de la reforma de 2013 se plantea una educación de calidad para todos, lo que supone trabajar en la disponibilidad de la oferta y la calidad en los servicios educativos; por último, tiene que ver con la gobernanza y el financiamiento, ya que un sistema educativo tan complejo y diverso no puede ni debe seguir gestionándose tan centralizadamente.

### **2.3.1.2 Accesibilidad, permanencia y egreso**

No obstante que la cobertura del sistema educativo nacional representa un primer desafío, no todo queda en la disponibilidad de las escuelas. Otro aspecto de suma importancia tiene que ver con las oportunidades no igualitarias de acceso a la educación, ya que son muy distintas entre las entidades federativas, entre grupos sociales, contextos geográficos y hasta cuestiones de género (Narro Robles et al., 2012). Podemos encontrar muchos ejemplos que dejan en claro que no todas las niñas y niños pueden acceder a la educación en las mismas condiciones a lo largo de todo el territorio nacional.

Tal es el caso del nivel preescolar cuya cobertura es deficiente y además presenta sesgos a favor de la población urbana y que pertenecen a los deciles de ingreso más altos, ya que cuentan con opciones tanto públicas como privadas para sus primeros años de formación, mientras que en comunidades rurales alejadas no tienen ninguna opción, con lo que se pierden esos valiosos años

de formación inicial. Estas desigualdades crean una brecha académica claramente visible entre los alumnos de 3 a 5 años, que se amplía aún más a medida que avanzan en sus niveles escolares.

Otra vertiente en esta coyuntura del acceso a la educación es el hecho de que las localidades poblacionales pequeñas no tienen a su alcance escuelas o planteles que sean suficientes para cubrir la demanda por educación, principalmente a partir del nivel de secundaria si las familias quieren que sus hijas e hijos sigan estudiando tienen que cubrir gastos adicionales para el traslado, lo que para muchos es algo imposible de cubrir. En 2020, se estimó que 27.0% de la población en edad escolar vivía en localidades con menos de 2,500 habitantes (MEJOREDU, 2022). Esto junto con la dispersión geográfica de esas comunidades se inhibe más gravemente la continuidad escolar.

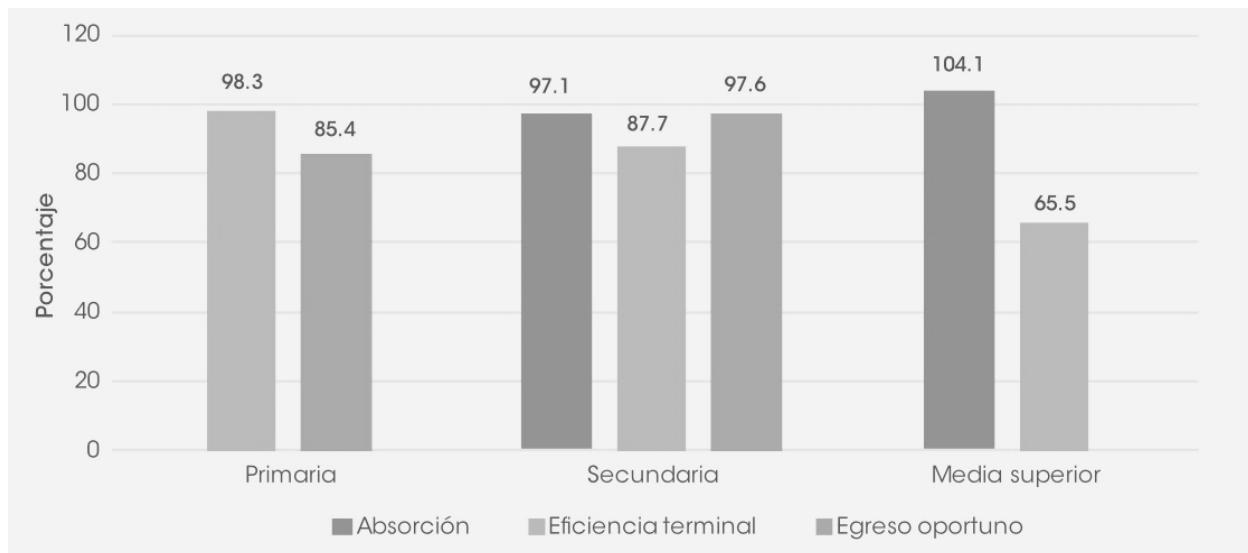
Otra cara de esta problemática y que afecta a muchos estudiantes que tienen el deseo y los recursos para continuar con sus estudios medio superiores y superiores, es el rechazo que sufren al no ser aceptados por falta de cupo en las preparatorias, bachilleratos o universidades a las que aplican; es decir, no ha habido un crecimiento aparejado entre la disponibilidad de lugares con la demanda de accesos (De Ibarrola, 2012). Por lo tanto, al igual que en el nivel preescolar en la educación media superior el acceso está sotulado a elementos que escapan de aquellos que pretenden continuar con sus estudios.

Para que el Estado mexicano pueda asegurar que la oferta de la educación sea suficiente para garantizar el acceso a todos los niveles educativos obligatorios es indispensable que se cuente con marco institucional robusto, junto con recursos suficientes y bien administrados, para que todos los elementos del sistema educativo funcionen correctamente para todos quienes buscan ejercer su derecho a la educación (CONEVAL, 2018). Esto debe considerarse una deuda social con los más desfavorecidos, quienes enfrentan numerosas barreras para continuar sus estudios y aumentar sus oportunidades de salir de la pobreza.

Y es que otra cuestión que se suma a este complejo entramado, es la permanencia de los chicos en la escuela. Poder acceder a la escuela no soluciona sus problemas, ahora hay que luchar para poder mantenerse estudiando. Existen varios motivos por los cuales se ven impedidos a continuar, entre las principales razones de deserción escolar se encuentran: como causa principal con un 36% la falta de dinero; con un 8% se reportó que abandonó sus estudios porque no le gustaba estudiar; con un porcentaje similar 7% están aquellos que consideraban más importante

trabajar que estudiar; y otro 8% que dejó la escuela porque se embarazó o se casó (CONEVAL, 2018).

**Tabla 17** Tasas de absorción, eficiencia terminal y egreso en 2018



Fuente: Tomado de Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018 (CONEVAL, 2018).

Como se puede observar en el gráfico anterior el porcentaje de eficiencia terminal en 2018 era de 98.3% comparado con el 95.6% en 2021, lo que representa un disminución de casi el 3%, secundaria también ha experimentado una caída similar pasando del 87.7% al 84.6% (CONEVAL, 2018; MEJOREDU, 2022). La eficiencia terminal de la educación media superior es solo del 65.5% tal y como se puede observar al ir avanzando en los niveles educativos los índices de eficiencia van menguando. Otro dato que se puede resaltar es que solo el 85.5% de los inscritos a primaria concluyeron sus estudios dentro de la edad que les corresponde; es decir, casi un 25% cae en el rezago, la situación anterior es más grave en el medio rural e indígena.

Todos estos factores y retos afectan la vida de quienes los padecen, ya que sus oportunidades se ven muy limitadas y no tienen las mejores condiciones para adherirse a una fuerza laboral bien pagada, los marginan a una vida de escasez y desesperanza. Si un país no puede mejorar su sistema educativo, muy difícilmente brindará las condiciones necesarias para la movilidad social y el bienestar de sus ciudadanos.

Las escuelas expulsan o egresan jóvenes con muchas carencias académicas y formativas, los planes y programas plantean conocimientos poco significativos que desalientan las ganas de seguir en la escuela; además, todo el contexto social, cultural, económico y geográfico levanta muchas barreras para la permanencia escolar de las niñas, niños y adolescentes más desprivilegiados.

### **2.3.1.3 Financiamiento**

En lo que hace referencia al financiamiento y gasto público en educación el dinero proviene principalmente de la federación; para el año de 2022 se estableció un presupuesto de \$942,924.4 millones de pesos que fue distribuido porcentualmente para atender la educación básica un 56.9%, educación media superior 13.9%, educación superior 15.4%; además de lo aplicado a cultura, deporte, ciencia y tecnología (MEJOREDU, 2022). Para 2023, el gasto para educación representaría 3.24 puntos del producto interno bruto, aún en niveles más bajos que durante la pandemia cuando fue de 3.84 puntos, y también por debajo de lo que recomiendan los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (Llanos Guerrero, 2022).

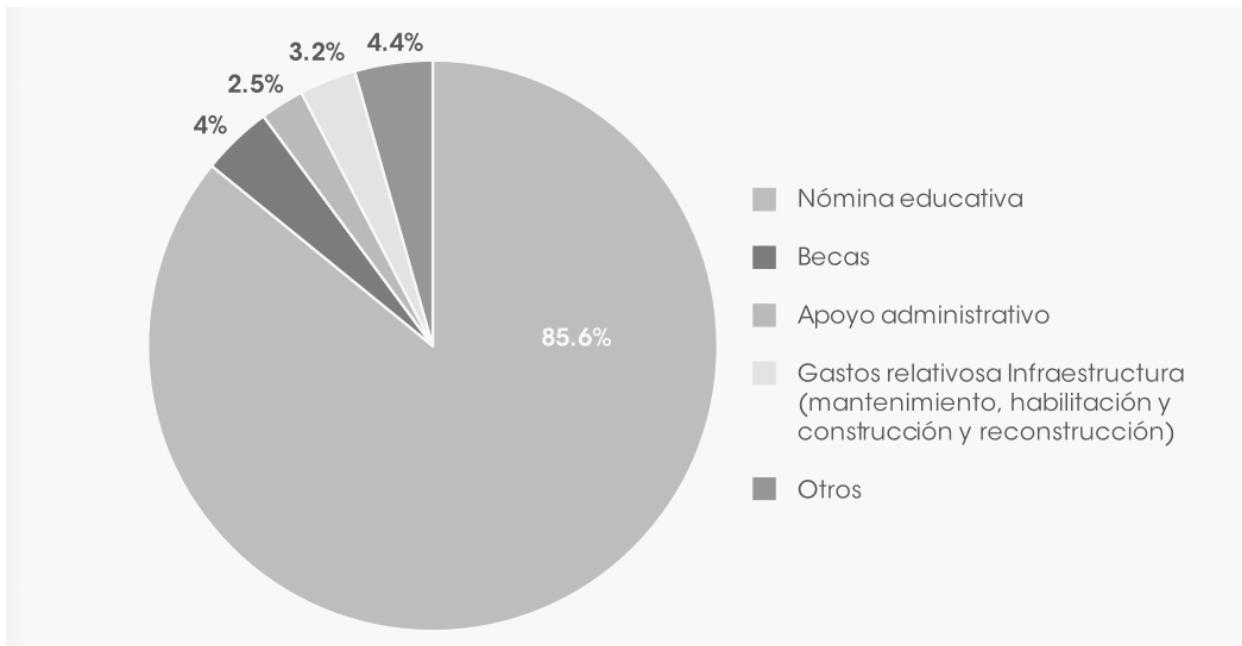
Las entidades locales son quienes se encargan de prestar y gestionar todos los servicios educativos, aunque en términos financieros ellos no realizan aportaciones significativas (De Ibarrola, 2012). Esta dinámica de administración de los recursos tiene un efecto en la perpetuación de las disposiciones centralistas, ya que los gobiernos estatales y locales al no tener los recursos para solventar los gastos en educación se ven obligados a acatar lo que se les pide para así poder seguir recibiendo el financiamiento.

A escala local de los centros educativos, los recursos para la operación diaria se basa principalmente en la aportaciones que realizan los padres de familia, e incluso de los propios maestros. Hay muy poco presupuesto para los gastos relacionados con infraestructura y además se tienen con muchas trabas burocráticas para poder acceder a el, por lo que hacer adecuaciones, adquisiciones de materiales o reparaciones está limitado al fondo alcanzado con las cuotas que se recaban al inicio de cada ciclo escolar o en cualquier otro medio de colecta.

México Evalúa (2011) en un informe realizado para entender el gasto educativo en México detalló que existe una importante desconexión entre los altos niveles de financiamiento y los

resultados educativos originados de las ineficiencias en el ejercicio del gasto, la mayor parte del gasto se destina al pago de nómina del cuerpo magisterial y administrativo; con lo que la actual estructura del gasto educativo plantea insuficiencias para financiar infraestructura, equipamiento, operación y mantenimiento, no está orientado a resultados para eficientar el gasto, encima la eficiencia se traduce en costos adicionales para las familias.

**Tabla 18** División porcentual del gasto público en educación



Fuente: Tomado de Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018 (CONEVAL, 2018)

Como podemos apreciar en el gráfico anterior un abrumador 85% del total del presupuesto destinado a educación está dirigido al gasto corriente de poco más de dos millones de maestras y maestros que forman parte del sistema educativo nacional. Solo un 3.2% es lo que se dedica a inversión en infraestructura, no es de extrañarse que esto sea insuficiente para seguir construyendo nuevos centros o darle mantenimiento a los existentes. También se asigna un 4% del total para otorgar algún tipo de beca.

En términos nominales o corrientes, el gasto federal en educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología ha venido experimentando incrementos año con año, pero si se considera que también

hay aumentos en los salarios, costos de los insumos y materiales, entre otros elementos; entonces, se puede decir que el recurso alcanza menos para cubrir las misma necesidades de los años anteriores (MEJOREDU, 2022). Habrá que seguir buscando alternativas para eficientar el gasto y hacer más con lo que ya se tiene, desde la promoción de una gestión local más autónoma y una operación escolar menos politizada.

#### **2.3.1.4 Calidad en la educación**

A partir de la reforma de 2013 se modificó el texto del artículo tercero de la constitución para declarar que todos tienen derecho a una educación de calidad. Lo que está alineado con los Objetivos de Desarrollos Sostenible propuestos por la ONU en el que se integra que el acceso a una educación de calidad brinda la posibilidad a las personas para escapar del ciclo de la pobreza (ONU, 2020).

La búsqueda de una formación de calidad se ha convertido en una expectativa y aspiración de varios países, lo que ha generado un énfasis en establecer sistemas de evaluación. Los centros, institutos, organismos nacionales e internacionales que se encargaron de evaluar la calidad educativa proliferaron, junto con el uso de pruebas estandarizadas que se aplican a los estudiantes para medir sus habilidades en comprensión lectora y pensamiento matemático.

Cada evaluación genera información que se emplea para hacer análisis comparativos entre los sistemas educativos de distintas naciones, aunque no ha habido mucho evidencia que dicho conocimiento ha contribuido a elevar la calidad en los procesos de enseñanza nacionales, así como reducir las brechas y desigualdades estructurales. Incluso hay algunos autores como Murillo y Román, (2010) que afirman que si bien es cierto no hay mejora sin evaluación, también se puede caer en el error de convertir a las evaluaciones como un obstáculo para alcanzar esa calidad educativa tan deseada.

Otra de las críticas que se hacen a los procesos de evaluación es que la índices nacionales y las comparaciones que se realizan entre países terminan remarcando las diferencias y delimitando las capacidades de los individuos dependiente de la nación de procedencia. Sin dejar de lado que detrás de este énfasis en la calidad hay intereses económicos y presiones ideológicas que pretenden imponerse.

De Ibarrola (2012) señala que las evidencias indican que el incremento de la cobertura y de los grados de escolaridad cursados en los últimos años no ha resuelto los profundos problemas de calidad. La calidad del sistema escolar ya no se debe limitarse a las tasas de reprobación y deserción, sino al desempeño de los estudiantes en la aplicación de los conocimientos adquiridos. Una educación de calidad debe estar en una constante actualización de sus contenidos, sobre todo al considerar que el conocimiento y la tecnología han venido evolucionando rápidamente (Toscano, 2023).

Los resultados que arrojan las evaluaciones aplicadas revelan que los egresados de la educación básica tienen deficiencias en las habilidades de lenguaje y matemáticas, ya que presentan carencias para poder responder preguntas de reflexión aún cuando sean de opción múltiple; encima de esto los resultados de alumnos de escuelas privadas urbanas tienen mejores resultados que aquellos que pertenecen a escuelas públicas rurales (Narro Robles et al., 2012). Tal y como mencionabamos anteriormente, también estas evaluaciones legitiman las diferencias existentes desde el ámbito nacional.

Tal vez, el elemento más importante para alcanzar una educación de calidad se fundamente en fortalecer la dignificación del rol y las capacidades pedagógicas de los docentes (Schmelkes, 2020; UNICEF, 2018). Difícilmente las condiciones socioeconómicas y culturales en las que se desenvuelven los estudiantes no pueden modificarse y esto mismo determina en gran medida los alcances y aprovechamientos, pero sin duda un maestro capacitado y bien motivado puede generar una experiencia educativa significativa y de calidad.

### ***2.3.2 Educación, índice de desarrollo humano y mercado***

La importancia de la educación tiene su prevalencia en su función emancipadora para el mejoramiento en la calidad de vida y desarrollo de las personas, considerando que estas adquieren capacidades, habilidades y conocimientos que les abren la puerta a nuevas oportunidades laborales y de desarrollo personal (Flores Vega y Hernández Romero, 2010). Como lo refiere González Sarmiento (2012) la educación transforma vidas; y es que los cambios experimentados individualmente tienen una resonancia en las sociedades colectivamente.

Sen (1995) fue uno de los primeros autores que propuso un acercamiento diferente para hablar de las razones por las que se genera la desigualdad social, esta propuesta contempla aspectos fuera de las variables económicas que usualmente se empleaban, poniendo un mayor énfasis en las habilidades adquiridas, en la evaluación de sus condiciones de bienestar. Es decir, los miembros de una sociedad no solo mejoran a medida que aumentan sus ingresos, sino que, a medida que consolidan sus conocimientos, acceden a un mejor nivel de vida.

Otro de los autores que fue sumando aportes en este mismo tema fue John Rawls 2006), quien introduce el término del velo de la ignorancia para que funcione como un principio de justicia que elimina los prejuicios de cualquier tipo para poder generar una sociedad más equitativa, en la que la posición de cualquier tipo de bienes sin la adquisición de las capacidades necesarias para su manejo y administración no permiten alcanzar un desarrollo pleno. Con esto se podía decir que el desarrollo de los individuos no se condicionaba a los bienes que se poseen, sino que la educación y el cúmulo de las capacidades adquiridas genera un desarrollo humano mucho más significativo.

La combinación que se genera entre el desarrollo humano y la educación, radica en que los individuos requieren de bienes y capacidades para ampliar sus conocimientos y disfrutar de una buena calidad de vida (López C. et al., 2004). Para otros autores como López-Calva y Vélez (2003) el desarrollo no puede limitarse a la dimensión económica puesto que la vida humana va mucho más allá que esa variable, componiéndose de muchos otros elementos que dan sentido y estabilidad. Lo que pertenece a cada individuo y que ha de desarrollarse para poder aspirar al enriquecimiento es mucho más complejo que la suma de los bienes que posee (Ordaz Vazquez y Alfaro-Ponce, 2022).

El desarrollo humano tiene como fin último la correcta realización de las personas, más allá de sus ingresos o bienes adquiridos. La educación es también en sí misma una herramienta para alcanzar a tener una mayor capacidad económica, pero como lo hemos venido mencionando en los párrafos anteriores el poder transformador de la educación es mucho más amplio para abonar al desarrollo humano de los individuos y las sociedades (Delors, 1996a). La educación es la llave que abre las puertas a mejores oportunidades de vida, sin las capacidades y habilidades adquiridas los individuos ven reducidas sus opciones para acceder a la vida que desean.

Ahora bien otros autores como Lora (2008) reconoce que el desarrollo y la calidad de vida de las personas viene como consecuencia de la ampliación de oportunidades para accesar a trabajos

en el mercado laboral mejor pagados. Por lo menos en las sociedades occidentales vivimos en una sociedad de consumo en donde el crecimiento y desarrollo también están muy influidos por el mercado. Y es que en los orígenes del pensamiento económico capitalista Adam Smith (1958) contemplaba a los hombres como capital humano capaz de funcionar como máquinas en los ciclos productivos.

Ya otros autores realizaron estudios empíricos para comprobar que la educación y experiencia en el trabajo tienen un efecto en los ingresos de las personas (G. Becker, 1993; Mincer, 1958; Schultz, 1960). Con esto se puede inferir que la educación brinda las habilidades laborales necesarias para generar mejores resultados económicos; es decir, el aumento de riqueza individual y crecimiento están fuertemente ligados a los saberes y habilidades de las personas.

Desde hace varios años se ha puesto mucho interés en la educación como un impulsor del crecimiento económico dentro de una economía de mercado, principalmente por parte de los autores que coinciden en este tema, estos aseguran que se puede predecir la riqueza que una nación producirá en base a la calidad de su educación (Barro y Lee, 2015; Patrinos y Tiwari, 2014; Schleicher, 2020). Aunque como veremos más adelante, estas posturas han producido modificaciones en los paradigmas educativos, en los que ahora se procuran orientar los programas y la formación hacia la satisfacción de las necesidades del mercado por mano de obra calificada.

Otros estudios han ido abonando a la relación existente entre educación y crecimiento económico, como el de Breton (2011) que encontró que el logro educativo promedio proporciona una mejor explicación de las diferencias en el PIB per cápita entre países que los puntajes promedio de las pruebas estandarizadas. Castelló-Climent y Hidalgo-Cabrillana (2012) proponen una teoría sobre la inversión en capital humano, la calidad de la educación, la oferta educativa que se amplia hacia niveles más altos y sus efectos en el crecimiento económico. Otro grupo de investigadores examinan la influencia del logro generado por una educación de calidad en el crecimiento y comprueban si esto facilita la transferencia de tecnología como un medio para obtener ventajas competitivas (Islam et al., 2014).

No podemos dejar fuera las posturas críticas sobre el tema de la educación como un elementos clave en el desarrollo y crecimiento, no todos consideran que esta relación se mantenga en igualdad de fuerzas, resaltando el interés supremo de cada individuo. Hay otras posturas como la Teoría del Capitalismo Académico postulada por Slaughter y Rhoades (2010) que aseguran que

la educación y particularmente la educación superior se ha convertido en una presa del mercado, en la que los estudiantes basan sus elecciones en los retornos económicos que recibirán en el futuro una vez que se graduen.

### ***2.3.3 Cierre de escuelas por pandemia: Un nuevo paradigma de enseñanza-aprendizaje***

Como hemos venido analizando la pandemia por Covid-19 generó un entorno de emergencia e incertidumbre, ningún estado mostró que se encontraba preparado para afrontar un reto de esta magnitud, las medidas que se tomaron fueron en su mayoría acciones emergentes que pretendían ir resolviendo los efectos que se tenían en los escenarios económicos, sociales, culturales y educativos. Estas alteraciones se han mantenido con el paso de los meses y han transformado un gran número de actividades; el trabajo remoto, las compras en línea, el entretenimiento a través de plataformas de streaming entre muchas otras son efecto de las alteraciones que se experimentaron durante este periodo de emergencia sanitaria.

El cierre de los centros escolares fue una medida que afectó a más de 197 países. Aunque los plazos de cierre variaron considerablemente, lo que quedó claro es que el paradigma de la educación escolarizada sigue siendo vigente. En este modelo, la figura del docente continúa siendo central, y la socialización entre estudiantes se mantiene como un elemento esencial para que los procesos de enseñanza-aprendizaje sean efectivos.

Si bien es cierto, ha habido trabajos interesantes de algunos académicos quienes afirman que la figura de los maestros no es tan necesaria y que el interés de los estudiantes más el acceso a herramientas digitales puede generar entornos de aprendizaje auto gestionado, SOLEs por sus siglas en inglés (Mitra, 2014; Mitra y Rana, 2001). Lo que se probó durante el tiempo en que las niñas, niños y adolescentes estuvieron confinados en sus casas, fue que a gran escala los sistemas educativos nacionales aún tienen mucho por hacer para reformar y adecuar sus procesos para asegurar la educación en una situación extraordinaria.

De acuerdo con varios autores se ha encontrado que la educación tiene un efecto en la calidad de vida de las personas (Flores Vega y Hernández Romero, 2010; González Sarmiento, 2012; Rawls, 2006; Sen, 1995, 2000). Al mismo tiempo se ha propuesto que el gasto en educación está determinado por la importancia que le dan los gobiernos a este rubro como elemento escencial

para el desarrollo de sus sociedades (Barro y Lee, 2015; Conceicao, 2020; Delors, 1996; Lora, 2008; Sancho et al., 2001; Slaughter y Rhoades, 2010). Otro elemento presente, es el hecho de que una educación de calidad puede tener un impacto directo en el desarrollo económico de las naciones (G. Becker, 1993; Hanushek y Woessmann, 2010; Mincer, 1958; Schleicher, 2015; Schultz, 1960).

Si se combinan estos tres elementos en los sistemas educativos nacionales, se puede afirmar que los países con un alto índice de desarrollo humano, un gasto significativo en educación y un producto interno bruto elevado han puesto un mayor énfasis en la educación que ofrecen a sus ciudadanos, con el objetivo de garantizar cobertura universal y calidad en el servicio.

Ordaz Vazquez y Alfaro-Ponce (2022) bajo esta premisa desarrollaron una hipótesis de trabajo en que los días en que las escuelas se mantuvieron en cierre tienen una relación lineal, en la que países con un gasto mayor en educación y un producto interno bruto alto cerraron menos días sus escuelas que aquellos países más pobres con un gasto menor y un producto interno bruto más bajo; además, existe una relación inversa con el índice de desarrollo humano donde a mayor índice de desarrollo menor número de días en cierre.

Al efectuar una regresión lineal y varias pruebas de validación encontraron que en efecto existe una relación directa del 13% entre el gasto en educación y el número de días de cierre. Otro 20% de los días de cierre puede justificarse con el producto interno bruto de los países. Además, se presenta una relación inversa del 14% con el índice de desarrollo humano; es decir, los países con menor índice de desarrollo humano tendieron a mantener cerradas sus escuelas por más tiempo.

México fue un caso muy singular pues mantuvo cerradas sus escuelas cerca de 180 días, más de 100 días por encima del promedio mundial que fueron 75.5 (UNESCO, 2021). Comparando países con economías similares y con índices de desarrollo humano parecidos solo Brasil, India y México mantuvieron sus políticas de escuelas cerradas por arriba del resto.

La educación necesita transformarse de manera urgente, de alguna forma los modelos educativos siguen estando basados en esquemas que nacieron en la revolución industrial. Es durante estos tiempos de crisis que se abren las oportunidades para replantear y reconocer que las naciones deben invertir e innovar en sus sistemas educativos para poder reducir las brechas que se tienen con naciones desarrolladas.

### **2.3.4 Situación de la educación en Hidalgo**

De acuerdo con un reporte elaborado por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU, 2022) cada entidad federativa tiene un contexto social y económico distinto y que se mantiene muy relacionado con los servicios educativos que ofrecen a su población, las características de sus sistemas tienen correspondencia con tres elementos principales: las condiciones de las escuelas, los recursos con los que cuentan y la dinámica de composición de sus estudiantes.

En general, el panorama de la educación en nuestro país no era muy alentador y la pandemia vino a evidenciar rezagos y diferencias estructurales. En el año de 2020, 1 de cada 2 personas en edad escolar vivían en condición de pobreza, en los estados del centro del país el porcentaje es mayor al ser 6 de cada 10; además, 2 de cada 5 niñas, niños y adolescentes viven en hogares en los que los padres nunca terminaron la educación secundaria o no asistieron a la escuela (MEJOREDU, 2022). La diversidad socioeconómica de nuestro país genera atrasos y dinámicas que van determinando brechas y vulnerabilidades principalmente para los grupos poblacionales más endebles.

El estado de Hidalgo tiene una extensión territorial de 20,821 km<sup>2</sup> y de acuerdo con el último censo nacional realizado, tiene una población de 3,082,841 de habitantes, de los cuales el 51.9% son mujeres y el 48.1% son hombres (INEGI, 2021b). De acuerdo con el mismo instituto el 15% de su población pertenece a grupos indígenas, que se localizan principalmente en tres regiones del estado: el Valle del Mezquital, la zona de la Huasteca y la región Otomí-Tepehua.

De acuerdo con datos de la SEP e INEGI el promedio de escolaridad en nuestro estado es de 9.5 años y el analfabetismo representaba un 6.2%; durante el ciclo escolar 2021-2022 había una matrícula total de 859,902 estudiantes, de los cuales 436,070 son mujeres y son hombres (INEGI, 2020b; SEP, 2021). Otros datos interesantes en relación con la realidad educativa de Hidalgo es que el 35.5% de la población de 15 años y más, presenta algún tipo de rezago educativo, por tres motivos fundamentalmente, analfabetismo con un 8.2%, no terminó la educación primaria 9.7%, y el 17.6% no concluyó la secundaria (Monter Fuentes et al., 2020).

La composición y distribución de los estudiantes que pertenecen al sistema escolarizado es la siguiente: educación básica 71.6% (inicial 0.4%, preescolar 11.6%, primaria 39.7% y secundaria 19.9%), educación media superior 15.9% y educación superior 12.5% (SEP, 2021). En términos

de cobertura, el nivel preescolar tiene un 60.9%, la educación primaria y secundaria tienen una cobertura del 100% aunque sus tasas de escolarización son de 96.3% y 89.4% respectivamente, la cobertura de educación media superior es de 81.3%, mientras que la educación superior solo cubre un 34% (INEGI, 2021b).

Como se puede observar en los porcentajes mostrados en el párrafo anterior, Hidalgo ha ido repuntando en el porcentaje de niñas, niños y adolescentes que asisten y concluyen la educación básica; sin embargo, aún hay un área de oportunidad con respecto a los niveles superiores. Es un tema complejo que puede ser analizado desde varios frentes, desde aspectos económicos que obligan a los estudiantes a dejar la escuela para comenzar a trabajar hasta la lejanía de los centros académicos que forzan a quienes desean seguir estudiando a tener que mudarse a otras poblaciones lejos de sus hogares.

Es vital en materia de política educativa que se focalicen en comunidades vulnerables, tomando en cuenta las condiciones de vida y los contextos socioculturales de los estudiantes, para generar programas que ayuden a romper los círculos de pobreza existentes y faciliten la movilidad social a través de la educación; evitando la implementación de modelos indiferenciados que mantienen las brechas existentes y fortalecen las desigualdades estructurales.

### **Capítulo 3. Del diseño a la puesta en marcha del Programa Nacional**

#### **Aprende en Casa**

En este tercer capítulo se analiza el Programa Aprende en Casa a partir de una descripción general de la estrategia implementada durante el último trimestre del ciclo escolar 2019-2020, derivada de las medidas de aislamiento sanitario. Se detalla la evolución del programa y las fases que fueron modificando el planteamiento inicial conforme se ajustaban las actividades y los materiales empleados. Tal como se expuso en el capítulo uno, la estrategia se diseñó y operó bajo un enfoque eminentemente centralizado (top-down), característico de las políticas públicas implementadas en contextos de emergencia, lo que implicó que las escuelas tanto públicas como privadas tuvieran un margen reducido para adaptar la estrategia a sus realidades locales y necesidades específicas. Esta estructura vertical repercutió en la heterogeneidad de la implementación, pues las comunidades escolares debieron responder a lineamientos generales que cambiaban con frecuencia y que no contemplaban las condiciones sociotecnológicas de cada centro educativo.

En el ámbito normativo, al tratarse de una intervención urgente del Estado mexicano, el programa careció de un documento rector formal. Esta ausencia se evidenció en los ajustes constantes que se realizaron con el paso de las semanas, así como en el hecho de que no existiera una presupuestación propia para la estrategia. Su operación descansó en los recursos materiales, humanos y financieros ya existentes en la SEP y en otros organismos públicos. De igual forma, el diseño no contó con una Matriz de Indicadores para Resultados; en su lugar, los acuerdos, comunicados y boletines emitidos por la Secretaría y el Gobierno Federal funcionaron como el marco normativo operativo durante toda su implementación, reforzando el carácter vertical y emergente de la política.

Otro de los elementos abordados en esta sección es la revisión de las ocho recomendaciones generales emitidas por el Gobierno Federal para orientar la organización didáctica de los docentes y promover el uso de los recursos disponibles en cada comunidad escolar (SEP, 2020a). A partir de estas orientaciones, se examina el papel de los distintos stakeholders involucrados, así como las transformaciones en sus dinámicas de trabajo, comunicación y desarrollo de actividades académicas. Estas modificaciones, influidas por el diseño centralizado del programa, se expresaron de manera distinta en cada comunidad escolar, dependiendo de sus capacidades tecnológicas, materiales y humanas.

Dado que los procesos educativos se transformaron abruptamente, casi sin tiempo para diseñar estrategias detalladas, este capítulo incorpora también un análisis comparativo con las políticas implementadas por diversos países latinoamericanos. El contraste evidencia que, si bien la mayoría de las naciones adoptó la educación a distancia como respuesta generalizada, algunas coincidencias adicionales fueron la continuidad de los programas de alimentación escolar y las intervenciones de infraestructura para favorecer un retorno eventual a la presencialidad.

Finalmente, se describen la metodología, los indicadores y los instrumentos de recolección de información empleados en este estudio, así como los criterios utilizados para la selección de las comunidades escolares que conforman la muestra. Estos elementos permiten comprender cómo el análisis posterior se estructura a partir de la interacción entre un diseño centralizado de política de emergencia y las capacidades locales de las escuelas para traducir ese diseño en prácticas concretas.

### **3.1 Programa Nacional Aprende en Casa**

Como hemos señalado previamente, la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 llevó a los gobiernos a implementar medidas de distanciamiento para frenar su propagación. Esto alteró numerosas áreas de la vida social, afectando en su mayoría las actividades sociales y económicas.

En lo que respecta a la educación, más de 190 países tuvieron la necesidad de cerrar sus centros escolares e implementar el uso de plataformas digitales, medios de comunicación y tecnologías de la información para continuar llevando educación (UNESCO, 2021). Todos los miembros de las comunidades escolares se vieron obligados a ajustar sus dinámicas diarias y roles frente a la nueva realidad que enfrentaron. La carga de trabajo de docentes, padres de familia y estudiantes aumentó debido a la necesidad de adaptar los procesos de enseñanza-aprendizaje a nuevas formas de desarrollo.

Como era de esperarse las deficiencias estructurales de los sistemas educativos y las desigualdades existentes se exacerbaron, puesto que los recursos materiales, culturales y económicos con los que contaban algunas familias eran insuficientes para afrontar los nuevos retos que suponía estudiar en casa (CEPAL, 2020). También se agregaba la carga de emocional que

generaba para las niñas, niños y adolescentes mantenerse alejados de la interacción social; además, de la reducción o pérdida del ingreso que sufrieron algunas familias como resultado del cierre de centros de actividad económica.

En el contexto mexicano la política que se implementó para asegurar el derecho a la educación a nivel básico durante esta crisis sanitaria mundial fue el Programa Aprende en Casa. Con esta estrategia se dio continuidad a los contenidos programáticos de cada grado académico a través del uso de programas televisivos, radiofónicos y otros recursos disponibles en páginas web. En los siguientes apartados nos adentramos a revisar con mayor profundidad todos los elementos normativos y operativos de este programa.

La implementación de Aprende en Casa tuvo efectos diferenciados entre escuelas públicas y privadas, pues mientras estas últimas pudieron transitar con mayor rapidez al uso de plataformas digitales gracias a su infraestructura y autonomía organizativa, las escuelas públicas enfrentaron limitaciones derivadas de carencias tecnológicas, conectividad insuficiente y menor acompañamiento institucional. Estas desigualdades socioeconómicas profundizaron las brechas de aprendizaje, ya que muchas familias no contaban con dispositivos, acceso estable a internet ni capital cultural para apoyar los procesos educativos en casa.

### ***3.1.1 Descripción general***

De acuerdo con una evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en esta estrategia se indentificaron dos factores principales, en primer lugar la oferta educativa a distancia y por otro lado la acción pedagógica de los docentes (CONEVAL, 2021a). Estos dos elementos se mantuvieron en operación aún en las diferentes fases de la estrategia, las cuales más adelante habrán de analizarse a profundidad.

En lo que corresponde a la oferta educativa a distancia, el programa brindó un gran número de recursos didácticos propios del contenido programático de cada uno de los grados de educación básica, la SEP en coordinación con otras organizaciones produjó y transmitió este capital cultural y educativo. Principalmente se emplearon 5 medios para hacer llegar esta información a la población escolar en su conjunto, estos fueron programas de televisión, programas de radio, cuadernillos de trabajo, sitios de internet y orientación telefónica.

Para el caso de los programas televisados, el gobierno firmó algunos acuerdos y alianzas con las televisoras nacionales para utilizar su capacidad operativa y hacer llegar los contenidos a la mayor cantidad de población. De entrada, se consideró que la televisión sería el medio de comunicación más democratizado y que brinda la mayor cobertura en todo el territorio de México. De esta manera, se destinaron canales especiales en los que a distintas horas se transmitían clases y contenidos que los niños, niñas y adolescentes debían sintonizar.

Los programas radiofónicos y los cuadernillos de trabajo fueron diseñados y preparados especialmente para sectores poblacionales vulnerables que no tienen acceso a la televisión y mucho menos a los medios digitales. Para garantizar la cobertura de los programas de radio se echo mano de la Red de Radiodifusoras Comunitarias e Indígenas (SEP, 2020a). Este esfuerzo requirió que varios docentes se movilizaran de casa en casa entregando los materiales impresos para que los menores pudieran realizar las actividades en casa. Otro recurso impreso importante fueron los libros de texto gratuitos, que sirvieron como guías para la continuidad de la currícula escolar.

De acuerdo con el documento emitido por la SEP en marzo de 2020 se detalla que, también se aperturó una página de internet bajo el nombre de Aprende en Casa. En este sitio se podían consultar los contenidos y actividades digitales, que se articulaban con la carga programática de la televisión (SEP, 2020a). También se incluían los libros de texto digitalizados y links de acceso a plataformas con actividades lúdicas adicionales. Los docentes podían acceder a herramientas y recursos para apoyar su desempeño en entornos no presenciales. Una ventaja es que la página web también se podía navegar desde un dispositivo móvil.

Los medios tecnológicos y digitales que se emplearon dentro de la estrategia tales como la televisión, teléfono, computadora o tableta, luz eléctrica y el acceso a internet, representaron un obstáculo para muchos de las niñas, niños y adolescentes ya que no contaban con ellos en sus casas. Algo que definitivamente evidenció las grandes diferencias y disparidades que recrudecieron las brechas estructurales y sociales del sistema educativo mexicano.

En relación con el segundo componente fundamental del programa, la acción pedagógica de los docentes fue clave para garantizar el vínculo entre los recursos disponibles y la continuidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Los maestros y maestras tuvieron que gestionar sus propias comunidades escolares, considerando los recursos disponibles para sus estudiantes, y diseñar planes de trabajo y materiales adecuados.

Un elemento que fue relevante para mantener la organización de todas estas acciones pedagógicas fueron los consejos técnicos escolares que se llevaban a cabo a distancia, y que tenían el objetivo de mantener la motivación de los directivos y docentes, además de brindar un espacio para que ellos compartieran experiencias y prácticas exitosas en un entorno colaborativo (CONEVAL, 2021a). La carga de trabajo del personal docente se incrementó considerablemente debido a que ellos tenían la función de ser el puente entre las disposiciones oficiales de la autoridad educativa y los padres de familia y sus estudiantes, manteniendo una comunicación constante a distintas horas del día.

El programa también incluyó la capacitación permanente, principalmente en lo que refiere a la nuevas habilidades tecnológicas y el uso de las nuevas tecnologías de la información. Otro elemento que no se dejó fuera fue la oferta de material en temas de salud emocional, algo que sin duda fue un tema recurrente en todos los miembros de las comunidades escolares, dado que conforme avanzaba la pandemia y se extendía el confinamiento también se acrecentaban las manifestaciones de ansiedad, estrés y depresión.

De manera muy general hemos podido delinear los elementos y las acciones del programa Nacional Aprende en Casa, algo que nos sirve de base para analizar con mayor detenimiento su origen, evolución, marco normativo, objetivos y por supuesto las orientaciones generales que se establecieron como las guías para su implementación. Además, la ausencia de reglas de operación claras generó incertidumbre entre directivos, docentes y padres de familia, quienes debieron interpretar lineamientos informales, improvisar mecanismos de comunicación y asumir responsabilidades adicionales sin una guía homogénea, lo que amplificó las tensiones y la carga de trabajo durante la emergencia sanitaria.

### **3.1.1.1 Contexto de los orígenes**

Las políticas públicas por definición están orientadas a dar solución o aliviar alguna situación de carácter público que se identifique como un problema (Lasswell, 1951b). Existen problemas estructurales que afectan a sectores poblacionales en diferentes dimensiones y magnitudes, los cuales pueden ser atendidos desde una perspectiva tradicional siguiendo el ciclo natural de las políticas (L. F. Aguilar Villanueva, 2002). Sin embargo, hay otros problemas que por su origen son complejos de prever o anticipar con lo que se presenta un reto a los Estados para ejecutar

acciones o programas urgentes que no fueron planeados, diseñados e implementados como marcaría la teoría clásica.

Ese es el caso del Programa Aprende en Casa, ya que fue una estrategia que se puso en marcha frente a una situación sanitaria inesperada que afectaba a nuestro país y demás naciones, generando un entorno de emergencia en el que se privilegió salvaguardar la salud de la población y se solicitó permanecer en sus hogares y suspender todas las actividades sociales y económicas no esenciales. Con estas condiciones, todos las niñas, niños y adolescentes tuvieron que continuar con su educación desde sus casas.

En este contexto de mucho volatibilidad e incertidumbre, el Estado mexicano se vio obligado a implementar esta política pública educativa sin un diseño ni la documentación previa necesaria para sustentar cada una de las acciones ha tomar. Además, el tiempo en el que la estrategia se encontraría vigente no se sabía con certeza puesto que la medida de confinamiento y suspensión de clases presenciales se encontraba condicionada a la evolución de la pandemia.

El enfoque de orientación por resultados que propone CONEVAL como un marco de análisis para el diseño de los programas sociales contempla cinco criterios indispensables: la identificación del problema público, la población objetivo y los cambios que se buscan alcanzar, la congruencia entre bienes y servicios, los supuestos que afectan el logro de los objetivos y por último el establecimiento de los indicadores que permitirán medir los resultados alcanzados (CONEVAL, 2019). Estas pautas no se tuvieron en cuenta considerando que el contexto en el que se originó la estrategia obligaba a tomar medidas inmediatas.

La puesta en marcha de Aprende en Casa profundizó las diferencias entre escuelas públicas y privadas, ya que estas últimas contaban con mayores recursos para migrar rápidamente a plataformas digitales, mientras que las públicas dependieron casi por completo de medios masivos y de la capacidad individual de docentes y directivos para reorganizar el proceso educativo. La desigualdad socioeconómica limitó aún más la continuidad formativa, pues muchas familias carecían de dispositivos, conectividad o condiciones materiales para apoyar el aprendizaje en casa, lo que amplió la brecha entre estudiantes.

### 3.1.1.2 Evolución

Dadas las circunstancias emergentes y las condiciones cambiantes que imperaron a partir del mes de Marzo del 2020, el programa se fue modificando y adecuando de forma progresiva en diversas etapas. Una primer fase se implementó en el último tercio del ciclo escolar 2019-2020, justo cuando en México se anunció la emergencia sanitaria y la política de confinamiento. Durante las vacaciones de verano se anunció una estrategia que se transmitió por televisión y llevo el nombre de Verano Divertido. Las siguientes dos etapas se desarrollarían en el ciclo escolar 2020-2021 y en los siguientes párrafos se describen algunas características y las modificaciones que se generaron a lo largo de esos periodos de tiempo.

La Secretaría de Educación Pública dio a conocer en un boletín el inicio de la estrategia Aprende en Casa, esta primera etapa comprendería la fase de Aprende en Casa por TV y en línea y Verano Divertido. En un inicio no se tenía claridad en cuanto a la duración del cese en la presencialidad de las actividades académicas. En el mes de mayo de 2020 se publica en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo que establece un sistema de semáforo que cualificaba el riesgo epidemiológico por regiones, y los estados en color verde tendrían la facultad de regresar a clases presenciales. Esta dinámica generó demasiada incertidumbre, puesto que los cortes se hacían semanalmente y dependiendo del número de contagios iban cambiando los colores de este semáforo; desgraciadamente no se presentaron las condiciones de estabilidad para decretar el regreso a las aulas en ninguna zona del territorio nacional durante esos primeros meses.

En esta primera coyuntura el objetivo central era concluir el ciclo que ya se encontraba en su último trecho; se enfocaron principalmente en tópicos de las clases de lenguaje y pensamiento matemático, los materiales que se emplearon en su mayoría solo se adecuaron y adaptaron para transmitirse por la televisión. Los programas pretendían generar procesos de reflexión para que los niños junto con sus padres desarrollaran algunas actividades que eran integradas en sus carpetas de experiencias.

La capacitación a los docentes para desarrollar competencias en el uso de las tecnologías de la información se implementó y fomentó a través de plataformas digitales como MéxicoX y aulas virtuales dada la necesidad que las maestras y maestros tenían por mantenerse conectados con sus estudiantes empleando herramientas como Zoom, Google Classroom, entre otros (CONEVAL, 2021a). En este primer tramo de la estrategia se desconocía la duración del confinamiento y la

contingencia sanitaria se encontraba en plenitud con los contagios en aumento y los hospitales abarrotados.

Para dar inicio al ciclo escolar 2020-2021 y luego de recabar las experiencias con la primer fase del programa, se implementa Aprende en Casa II que era una continuación de la misma estrategia con una definición mucho más clara de sus componentes, los materiales disponibles para la educación a distancia y el rol de los docentes como articulador y gestor de los recursos para desarrollar sus propios planes de trabajo.

En esta segunda fase, el gobierno federal firma un acuerdo con las televisoras privadas para poder hacer uso de su infraestructura y transmitir los contenidos. Ya con una capacidad de operación y creación mayor, los contenidos ya se difundían por materia y grado escolar, lo cual representaba un cambio significativo con respecto a la primera etapa. Una modificación relevante fue el hecho de incluir a maestras y maestros que acompañaban a los conductores de los programas para dar mayor sustento pedagógico y didáctico.

La siguiente etapa del programa se le llamo Aprende en Casa III y ya planteaba la organización para la reapertura de las escuelas, principalmente en los estados que ya se encontraban en semáforo verde. Para el ciclo 2021-2022 el objetivo central era el retorno a las clases presenciales, y los materiales televisivos, digitales junto con libros de texto y cuadernos de trabajo favorecerían una educación mixta con clases presenciales y a distancia. Es decir, serían un soporte para apoyar a los maestros, padres de familia y alumnos para complementar sus procesos de aprendizaje.

Estos cambios, que se sucedieron conforme avanzaban los meses, transformaron las dinámicas escolares de manera diferenciada. Mientras las escuelas privadas pudieron ajustar con mayor rapidez sus modelos de enseñanza-aprendizaje mediante el uso de plataformas digitales, las escuelas públicas recurrieron principalmente al desarrollo de materiales impresos que funcionaran como guías y apoyos de trabajo para sus estudiantes.

### **3.1.1.3 Marco normativo**

Respecto al marco normativo de esta estrategia que implementó el gobierno mexicano se fundamentaba en lo dispuesto por los artículos 3o., cuarto y quinto párrafos de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, 5, 7, 11, 21, 61, 62, 72, 78, 84 y 113, fracción XXII de la Ley General de Educación; 1, 4, primer párrafo y 5, fracciones I y XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

El artículo tercero de la Constitución establece el derecho a la educación sobre la base del respeto, la dignidad y la igualdad. En este sentido, la obligación de garantizar la educación a toda la población en edad escolar conlleva el compromiso de implementar las estrategias necesarias para cumplir con este bien público. Además, la Ley General de Educación establece que el interés superior de la niñez debe prevalecer en el ejercicio de su derecho a la educación. Por lo tanto, para hacer efectivo este derecho constitucional, es necesario asegurar el desarrollo de políticas educativas que cumplan estrictamente con lo que establece la normativa.

El 14 de mayo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias, mismo que prevé en su Anexo denominado "Semáforo por Regiones" que las escuelas podrán regresar a prestar sus servicios educativos hasta en tanto la región en que se encuentren esté en semáforo verde.

Fue hasta finales del año 2020 que se publica el Acuerdo número 26/12/20 por el que se establecen las orientaciones pedagógicas y los criterios para la evaluación del aprendizaje para la educación preescolar, primaria y secundaria en el periodo de contingencia sanitaria generada por el Virus Sars-Cov2 para el ciclo escolar 2020-2021. Este mismo acuerdo tendría vigencia mientras los alumnos permanecieron estudiando en casa.

Además, la ausencia de reglas de operación claras en cada etapa generó una fuerte carga de incertidumbre: directivos sin lineamientos precisos para organizar el trabajo escolar, docentes obligados a adaptar constantemente sus prácticas con información cambiante y familias que no sabían qué se esperaba de ellas ni cómo evaluar el avance académico, especialmente en un escenario de semáforos epidemiológicos fluctuantes y modificaciones continuas al programa.

### 3.1.1.4 Instancias ejecutoras

Una vez que el marco normativo quedó detallado en el apartado anterior, toca mencionar todas las instancias del gobierno que estuvieron involucradas en la implementación del programa, específicamente en los niveles de primaria y secundaria que tienen una mayor relevancia en nuestro objeto de estudio. Debemos tomar en cuenta que la Secretaría de Educación Pública fue la principal encargada de poner en marcha la estrategia que el gobierno diseñó para salvaguardar el derecho a la educación en tiempos de pandemia.

Las entidades que participaron fueron la Subsecretaría de Educación Básica y la Jefatura de la Oficina de la Secretaría; además, algunos órganos descentralizados como la Dirección General de Televisión Educativa, la plataforma Aprende.mx, y el canal once. Otros organismos que se sumaron fueron el Consejo Nacional de Fomento Educativo que sumaba la experiencia de trabajar con poblaciones rurales; el Instituto Nacional de Educación para los Adultos y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito.

Dentro de las instancias que se encontraban bajo la Jefatura de la Oficina de la Secretaría encontramos a la Coordinación General de Enlace Educativo, la Dirección General de Comunicación Social y la Dirección General de Coordinación y Desarrollo Sectorial. Mientras que por parte de la Subsecretaría de Educación Básica participaron la Dirección General de Desarrollo Curricular, la Dirección General de Materiales Educativos, la Dirección General de Gestión Escolar y Enfoque Territorial, junto con la Dirección General de Educación General de Educación Indígena, Intercultural y Bilingüe.

Cabe mencionar que a nivel estatal se sumaron los homólogos educacionales de las diversas entidades federativas, junto con la Secretaría de Salud, organismos internacionales, algunas organizaciones de la sociedad civil y las cadenas de televisión que brindaron las facilidades para hacer uso de sus capacidades técnicas y tecnológicas. Esto último fue muy celebrado por el gobierno federal puesto que permitía un mayor alcance en el esfuerzo de hacer llegar los conocimientos a través de este medio de comunicación.

Un actor clave en la implementación del programa fueron los Consejos Técnicos Escolares, que desempeñaron un papel fundamental como el espacio de organización y definición de estrategias locales dentro de las comunidades escolares. Estos colectivos de maestros ya se reunían mensualmente previo a la pandemia con el propósito de identificar y corregir aspectos específicos

de cada escuela. En este sentido, resultó esencial mantener a los cuerpos docentes en constante comunicación vía remota, lo que permitió el intercambio de experiencias y la elaboración de estrategias adaptadas a los recursos y necesidades particulares de cada institución educativa.

Es imposible pasar por alto el papel fundamental de las madres y padres de familia, quienes dedicaron incontables horas de su tiempo para apoyar a sus hijos en el estudio en casa. Muchos de ellos, además, se vieron enfrentados a la pérdida de sus empleos o a desafíos imprevistos, todo mientras asumían, de manera inesperada, el rol de maestros y maestras para sus hijos e hijas. Su esfuerzo y resiliencia fueron claves en un momento tan complejo.

Si bien el andamiaje institucional permitió articular la operación del Programa Aprende en Casa a escala nacional, su implementación reveló profundas asimetrías entre escuelas públicas y privadas. Estas últimas, con mayor autonomía organizativa y mejores condiciones tecnológicas. Las brechas en infraestructura digital, acompañamiento docente y disponibilidad de dispositivos ampliaron las desigualdades preexistentes, afectando de manera desproporcionada a estudiantes de bajos recursos.

En este escenario, directivos, docentes y familias se vieron obligados a improvisar soluciones cotidianas para sostener los aprendizajes, lo que mostró cómo la capacidad real de implementación estuvo condicionada por las desigualdades socioeconómicas y la heterogeneidad del sistema educativo mexicano.

### **3.2 Orientaciones generales del Programa Aprende en Casa**

En el mes de abril de 2020 la Secretaría de Educación Pública publicó un documento en el que se detallaban las orientaciones generales para fortalecer las estrategias de educación a distancia durante la emergencia por Covid-19 (SEP, 2020b). Este se convirtió en uno de los primeros instrumentos que se generaban para ir dictando los lineamientos para la implementación de este programa. A continuación se presentan los ocho planteamientos que se dieron a conocer.

La primera directriz era el conocer la estrategia “Aprende en Casa” que consistía en apoyarse de procedimientos pedagógicos para avanzar y trabajar los aprendizajes esperados para cada uno de los grados escolares. Por lo cual, se elaboraron todos esos contenidos necesarios para ser difundidos en medios masivos de comunicación como el radio y la televisión; además, de

medios digitales. En el documento se describían los acciones a realizar, los requerimientos a tomar en cuenta, junto con los contenidos y medios en los que se transmitirían.

La segunda instrucción era la relativa a la capacitación para los maestros y maestras del Sistema Educativo, en este sentido se ofrecían diplomados, cursos, cursos masivos abiertos en línea mejor conocidos como MOOC y conferencias con la finalidad de que los docentes desarrollaran habilidades y competencias digitales para trabajar con sus estudiantes en esos entornos. También se recomendaba como otro medio para ampliar sus saberes que se compartieran experiencias con otros maestros y aún con los padres de familia.

Como punto siguiente se solicitaba a los docentes continuar con el plan de actividades que tenían establecido con sus estudiantes, este mismo plan se debía ir mejorando conforme avanzaba el tiempo nutriendose del seguimiento a los trabajos y resultados de las actividades que se fueron realizando previamente. Era importante medir el grado de cumplimiento que tuvieron los estudiantes, si ellos contaban con los recursos materiales y tecnológicos, etc. Es decir, los planes de trabajo debían ser instrumentos en continua evolución y diseñados a medida.

La cuarta orientación estaba estrechamente vinculada a la anterior, ya que, para diseñar un plan de trabajo efectivo, era fundamental reconocer las características y necesidades específicas de cada comunidad educativa. No todas las escuelas, entornos, familias ni circunstancias son iguales, por lo que cada docente debía comprender el contexto en el que se encontraban sus estudiantes, así como los recursos disponibles, para elaborar un plan que los integrara de manera adecuada y pertinente.

En línea con lo anterior, la quinta orientación se centraba en priorizar el desarrollo de las habilidades básicas para el aprendizaje. Ante las nuevas circunstancias en las que se llevaban a cabo los procesos de enseñanza-aprendizaje, se recomendaba poner énfasis en el fortalecimiento de las competencias relacionadas con la lectura, la escritura y el pensamiento matemático, sin descuidar los otros conocimientos que debían abordarse de manera transversal.

Con el objetivo de que el aprendizaje de las niñas, niños y adolescentes fuera más llevadero ante la ausencia de la socialización que se genera dentro de los salones de clases, era importante integrar actividades recreativas. Esta orientación debía enfrentar varios retos propios de los entornos en las que se encontraban los estudiantes, de esta manera se buscaba que fuesen sencillas, concisas, variadas y con materiales mínimos.

La séptima orientación era lo relacionado con las evaluaciones, uno de los principales obstáculos era que los elementos cualitativos de las evaluaciones eran complejos de considerar puesto que no se contaba con esa interacción cara a cara, se dificultaba atender dudas en el momento que se generaban y asegurarse de la calidad de los trabajos era una tarea poco viable. Sin embargo, se solicitaba que los docentes estuvieran al tanto del progreso de sus estudiantes y fueran asegurándose de la adquisición de los conocimientos a través de una evaluación formativa.

Por último, se solicitaba la integración de una carpeta de experiencias que recopilara todas las actividades asignadas y realizadas en casa. Los padres y madres desempeñaban un papel crucial en este proceso, ya que eran los encargados de supervisar y apoyar el trabajo de sus hijos e hijas, asegurándose, además, de que todos los ejercicios y trabajos realizados fueran correctamente organizados en la carpeta correspondiente.

Las orientaciones generales emitidas por la SEP no solo constituyeron el primer marco operativo para la educación a distancia durante la pandemia, sino que también se convierten en el eje estructurante de nuestro diseño de investigación. A partir de estos lineamientos, se construyeron las variables e indicadores que guían nuestros cuestionarios dirigidos a directivos, docentes, madres, padres y estudiantes. Cada orientación se traduce en dimensiones observables que permiten indagar cómo fueron apropiadas, adaptadas o transformadas en las escuelas, y en qué medida influyeron en la experiencia educativa durante el confinamiento. De esta forma, las orientaciones del programa operan como un puente entre el marco normativo y la percepción de los actores escolares, ofreciendo una base sólida para analizar la implementación de Aprende en Casa en contextos diversos y desiguales.

### ***3.2.1 Opciones para la educación a distancia***

El programa Aprende en Casa, desde su implementación, adoptó la transmisión de contenidos a través de diversos medios y herramientas de comunicación, con el objetivo principal de garantizar que ningún estudiante quedara excluido de la continuidad de su formación. No obstante, las condiciones generales que imposibilitaron la presencialidad en las escuelas obligaron a explorar alternativas para lograr este propósito.

Las opciones consideradas abarcaron desde las más inclusivas y de mayor alcance, como el uso de los medios televisivos, hasta el apoyo personalizado a través de atención telefónica, destinado a aquellos estudiantes, docentes o padres de familia que enfrentaban dificultades y requerían orientación en temas específicos. En los párrafos siguientes, exploraremos las distintas formas en que se implementó la educación a distancia.

La televisión fue el medio que se consideró más adecuado para transmitir los diferentes contenidos y hacerlos llegar a los hogares mexicanos, según la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares se estimó que 34.1 millones de hogares contaban con una televisión, lo que representa un 90.7% del total de hogares en nuestro país. Con base en esta cifra, se determinó que la televisión sería el medio más accesible y democrático para alcanzar a la mayor cantidad posible de estudiantes.

La producción de programas de televisión con un enfoque académico representó un reto, sobre todo si se considera la amplitud de contenidos y grados escolares que se tenían que cubrir. Se debían transmitir programas para preescolar, primaria y secundaria, poniendo un énfasis especial en los aprendizajes esperados que se consideraban muy importantes. Además, había que desarrollar programas especiales para poblaciones de habla indígena y educación especial.

El trabajo era colosal e involucraba a una cantidad copiosa de personas que se dividían el trabajo en las diferentes fases de la producción. Un elemento que resultó trascendental al momento de lanzar la programación fue la posibilidad de emplear la experiencia que se tenía en el modelo educativo a distancia obtenido de las telesecundarias. Aunque como se mencionó en apartados anteriores se fueron realizando adecuaciones con el paso de las semanas, tal es el caso de los conductores de los programas que en un inicio eran profesores, pero fueron cambiados por conductores experimentados para generar un efecto más interesante para los estudiantes.

Hay que considerar dos aspectos importantes con relación al uso de los programas de televisión empleados como una opción de educación a distancia. El primero tiene que ver con temas de accesibilidad a la televisión y la señal; es decir, en zonas rurales no se puede asegurar que todos los hogares con televisión tenían las condiciones adecuadas para tener una recepción adecuada. El segundo aspecto tiene que ver con la efectividad de los programas para lograr que los televidentes pudieran adquirir los aprendizajes, sin el acompañamiento directo de un adulto o la retroalimentación que se genera dentro de un salón de clases.

Aunque el esfuerzo del gobierno se orientó a democratizar el conocimiento mediante los medios masivos de comunicación, es importante reconocer que, en la mayoría de los casos, tanto las escuelas públicas como las privadas se vieron obligadas a diseñar sus propias estrategias. Estas estuvieron profundamente determinadas por la disponibilidad de herramientas, recursos y condiciones particulares de cada comunidad educativa.

### ***3.2.2 Actores involucrados dentro las comunidades escolares***

Las comunidades escolares, por su propia naturaleza, están constituidas por relaciones humanas que se desarrollan en un espacio común, donde un componente indispensable es el proceso de enseñanza - aprendizaje. Estas relaciones son inherentemente complejas, ya que agrupan a personas de diversos orígenes y edades, quienes se encuentran a diario en un entorno marcado por una estructura jerárquica que influye tanto en las interacciones internas como en su proyección hacia el exterior.

Delors (1996) comparte que uno de los cuatro pilares de la educación es aprender a convivir con otros, por lo que los miembros de una escuela deben trabajar bajo el objetivo de conocer al otro y al participar en proyectos comunes. En otras palabras, la educación es un proceso profundamente social, y comprender que se trata de un viaje colectivo, basado en el respeto y la convivencia, facilita la consecución de metas compartidas.

Las comunidades escolares, concebidas a partir de la convivencia diaria entre sus miembros, van más allá del simple desarrollo de habilidades y la adquisición de conocimientos, situándose en un espacio comunitario donde los participantes se ven impulsados a compartir valores y objetivos comunes (Diáz Better & Sime Poma, 2016). Por lo que, en la coyuntura del cierre de escuelas, las dinámicas de convivencia se vieron afectadas y se dio lugar a nuevos escenarios que requerían modificar ciertos patrones de conducta y asumir nuevas responsabilidades.

Es fundamental considerar los actores y sus roles dentro de las comunidades escolares, ya que la convivencia abarca una amplia variedad de ámbitos, que van desde lo pedagógico hasta lo social. Así, para alcanzar los objetivos y acuerdos establecidos al inicio de cada ciclo escolar, es necesario definir claramente las responsabilidades y acciones que cada miembro de la comunidad

debe asumir. A medida que cada uno cumpla con sus responsabilidades, aumentará la probabilidad de que los procesos propios de la escuela se lleven a cabo de manera exitosa.

En los siguientes apartados analizaremos y contrastaremos los roles de directivos, docentes, padres de familia y estudiantes antes de la pandemia, así como los cambios derivados del cierre de escuelas y de la transición a la educación en línea mediante el programa Aprende en Casa. Asimismo, se distinguirán estas dinámicas según los escenarios presentes en escuelas públicas y privadas.

### **3.2.2.1 Directivos**

La Secretaría de Educación Pública plantea un perfil para la figura de un director, establece algunas dimensiones con las que deben cumplir; por ejemplo, el conocer su escuela, el trabajo que se realiza dentro de las aulas y las formas de organización interna con el único objetivo que todos los estudiantes aprendan.

Ellos son los responsables de gestionar la escuela a su cargo de forma eficaz para ir mejorando continuamente los procesos de enseñanza aprendizaje y los resultados educativos alcanzados. Estos procesos de mejora continua son indispensables para asegurar que la educación sea de calidad, tal como se establece desde la carta magna en su artículo tercero.

Además, quizás una de los aspectos más importantes es el hecho de que los directivos deben reconocer los contextos culturales y sociales de sus escuelas para poder establecer relaciones de colaboración significativas con los demás miembros de sus comunidades. Comprender las diversidades y aspectos particulares de sus comunidades, permite desarrollar planes de trabajo que se ajusten a las realidades que se tienen y administrar de mejor manera los procesos de colaboración con docentes y padres de familia.

Durante la pandemia de Covid-19, los directivos tuvieron que desempeñar tres funciones clave. En primer lugar, gestionaron sus escuelas, a pesar de estar cerradas, reorganizando los procesos y adoptando un programa emergente que permitiera continuar con la enseñanza bajo un nuevo esquema, a la vez que evaluaban y mejoraban constantemente dicha estrategia. En segundo lugar, asumieron el rol de promotores de la salud, asegurándose de que la comunidad escolar se mantuviera libre de riesgos de contagio. Por último, su labor como gestores educativos se

intensificó, guiando las actividades de docentes y estudiantes en un contexto de distanciamiento social, marcado por una gran incertidumbre y ansiedad.

En este contexto de emergencia sanitaria, algunas instituciones como la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación pusieron a disposición de las autoridades educativas de todas las escuelas de educación básica y media superior una serie de talleres emergentes de capacitación y formación. Con el objetivo de contribuir al actuar de todos los actores de las comunidades escolares desde el confinamiento. Dentro de estos talleres hubo dos que se dirigieron específicamente al cuerpo directivo, se titulaban: “Liderazgo directivo en tiempos de contingencia” y “Los equipos directivos en tiempos de contingencia”.

Ambos talleres tenían como objetivo colaborar con los directivos para fomentar entornos de bienestar y seguridad entre todos los miembros de sus comunidades escolares, al mismo tiempo que se resignificaba el papel de los docentes y de la escuela en la formación de los estudiantes frente a una dinámica académica diferente. El enfoque principal era privilegiar el aprendizaje y el acompañamiento de los padres de familia en el hogar, promoviendo así un ejercicio de aprendizaje colaborativo.

A pesar del acompañamiento institucional y de los esfuerzos de formación emergente, la pandemia evidenció profundas diferencias en las capacidades de gestión entre directivos de escuelas públicas y privadas. En el caso de las escuelas privadas, muchos directores contaron con mayor autonomía administrativa, acceso más ágil a plataformas digitales, recursos tecnológicos propios y posibilidades de establecer protocolos internos sin depender de largos procesos burocráticos. Esto les permitió responder de manera más rápida y flexible a las exigencias de la enseñanza a distancia.

Por el contrario, los directivos de escuelas públicas se enfrentaron a limitaciones estructurales, como la escasez de dispositivos, la intermitencia en la conectividad, la dependencia de lineamientos federales y estatales para cualquier ajuste operativo y la necesidad de atender a comunidades con mayores niveles de vulnerabilidad social y económica. Estas condiciones no sólo ralentizaron la implementación de estrategias educativas durante el confinamiento, sino que también ampliaron la brecha en la capacidad de respuesta entre ambos tipos de escuelas, haciendo más evidente la desigualdad preexistente en el sistema educativo mexicano.

### 3.2.2.2 Docentes

La figura del docente frente a grupo es quizá una de las partes más determinantes en los procesos formativos de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, dentro de las funciones que se les establecen a nivel normativo, se les responsabiliza de la promoción de los aprendizajes tomando en cuenta el diseño de estrategias específicas que consideren las características de sus alumnos. Lo que les demanda la planeación de sus clases, evaluación de sus avances, junto con una formación continua y un proceso de actualización profesional permanente.

El propósito fundamental de la práctica docente radica en garantizar que cada estudiante desarrolle aprendizajes significativos, los cuales trasciendan el ámbito escolar y puedan ser aplicados en contextos reales. Este objetivo implica el diseño de experiencias pedagógicas que, en un entorno estimulante, fomenten la motivación, potencien la creatividad y consoliden el pensamiento crítico como competencias esenciales para su formación integral.

Más allá de sus funciones didácticas dentro del aula, cada docente asume un papel igualmente trascendental como formador, agente de cambio y modelo de referencia. La labor docente no se limita a la transmisión de conocimientos, sino que abre una amplia oportunidad para impulsar la transformación social mediante el ejemplo de respeto, inclusión y responsabilidad. En este sentido, los maestros también contribuyen al desarrollo de valores, actitudes y habilidades sociales que fortalecen la construcción de una ciudadanía responsable y participativa.

Otra de sus funciones consiste en actuar como mediadores entre la escuela y la comunidad, al fungir como el vínculo entre las familias, otros actores sociales y los directivos escolares. Este rol les permite equilibrar las inquietudes, necesidades y demandas de madres, padres y estudiantes con las disposiciones y requerimientos establecidos por los cuerpos directivos y las autoridades educativas. De esta forma, la figura de los docentes dentro de la dinámica escolar se erige como un gestor del ánimo dentro de las comunidades escolares.

En este sentido, los cambios en las dinámicas escolares se ven determinados en mayor medida por el compromiso y la motivación del cuerpo docente; por lo que sumar las voluntades de los maestros en los retos que enfrenta una escuela o una comunidad en su conjunto debiera ser la aspiración de cualquier gobierno (Bolívar, 2013). De esta forma una de las estrategias más eficientes dentro de las políticas educativas es el empoderamiento de los docentes como el capital profesional de los sistemas educativos nacionales (Hargreaves & Fullan, 2014).

En el contexto del cierre de escuelas durante la pandemia de Covid-19, los docentes desempeñaron un papel fundamental al mantener la comunicación entre la institución escolar y las familias. Aunque su función principal se vio seriamente afectada por la falta de contacto directo con los estudiantes, tuvieron que diseñar y adaptar estrategias personalizadas, asegurando que estas llegaran a los hogares para ser desarrolladas en el entorno familiar.

Uno de los aspectos más significativos, y que excedió las funciones tradicionales del magisterio, fue el acompañamiento socioemocional brindado a estudiantes y familias. Esta labor emergente se volvió indispensable frente a un contexto caracterizado por el confinamiento, la ansiedad derivada del aislamiento y la incertidumbre respecto a los efectos de la pandemia, lo que evidenció la función del docente como un actor clave en la contención emocional y la resiliencia comunitaria (SEP, 2020b).

Dentro de tales circunstancias los docentes se enfocaron en fortalecer la autonomía del estudiante, algo que resultó en una tarea titánica ya que en muchas ocasiones existía una falta de herramientas y entornos adecuados para poder generar hábitos de estudio y la autoregulación del aprendizaje. Así, los docentes se convirtieron en los gestores de una dinámica colectiva, en la que debían coordinar esfuerzos entre todos los actores involucrados, sin descuidar las necesidades más elementales de sus alumnos. Este contexto representó, además, una oportunidad para que su labor fuera reconocida por madres y padres de familia, quienes en otras circunstancias habían tendido a subestimarla o cuestionarla.

Las experiencias de los docentes durante la pandemia también estuvieron marcadas por profundas desigualdades entre quienes laboraban en escuelas públicas y quienes lo hacían en instituciones privadas. En las escuelas privadas, muchos maestros tuvieron acceso inmediato a plataformas digitales, capacitación acelerada en el uso de herramientas tecnológicas y condiciones laborales que facilitaron la continuidad del acompañamiento pedagógico en línea.

En contraste, los docentes de escuelas públicas enfrentaron limitaciones estructurales mucho más severas: falta de dispositivos propios, ausencia de formación tecnológica previa y la necesidad de adaptar materiales impresos para estudiantes que tampoco contaban con recursos digitales. Estas diferencias no sólo influyeron en el ritmo y la calidad de la transición hacia la educación a distancia, sino que también incrementaron la carga emocional y laboral de los maestros del sector público, quienes debieron multiplicar esfuerzos para mantener el contacto con

sus estudiantes a través de medios precarios. En conjunto, estas brechas evidenciaron nuevamente cómo las condiciones socioeconómicas de las comunidades escolares determinan la capacidad de los docentes para implementar estrategias educativas efectivas en contextos de emergencia.

### **3.2.2.3 Padres de familia**

Las comunidades escolares no solo se limitan a los docentes y alumnos, la dinámica escolar es un sistema más complejo en el que participan otros actores importantes con influencia directa en los procesos educativos. Tal es el caso de las madres y padres de familia quienes desempeñan un rol estratégico, a pesar de no encontrarse de forma presencial en las aulas, su participación condiciona significativamente el logro académico y el desarrollo de sus hijos; puesto que su interés común lo lleva a intervenir en varias decisiones, acompañar los procesos de aprendizaje y fortalecer el entorno de la escuela.

Su papel no se limita al apoyo en tareas escolares, sino que incluye la creación de un ambiente en casa que favorezca hábitos de estudio, disciplina y motivación. No obstante, la efectividad de estos entornos puede verse condicionada por el nivel educativo y la situación económica de los padres. Diversos estudios han evidenciado que a mayor nivel académico de los progenitores, la probabilidad de abandono escolar de los hijos se reduce de manera significativa (Alcaraz, 2020). Esto se evidenció durante el cierre de las escuelas, ya que muchos padres se vieron obligados a participar activamente en la dinámica de enseñanza-aprendizaje con sus hijos. Para muchos, esta situación representó un desafío considerable, dado el nivel de dominio previo que poseían sobre los contenidos y estrategias educativas.

Aunque los centros educativos deben promover una corresponsabilidad efectiva con los padres en el desarrollo académico, ético y social de sus hijos, en la práctica la escuela a menudo ha sido percibida como el único espacio formativo de los estudiantes. Esta percepción restringe el alcance de la educación al minimizar la importancia del hogar en la construcción integral del aprendizaje y los valores. La evidencia sugiere que los entornos emocionales estables en la familia no solo favorecen la autoestima y la motivación de los estudiantes, sino que también potencian la apropiación significativa de los aprendizajes, destacando la necesidad de articular de manera equilibrada la función de la escuela y la de los hogares en la formación integral(Valdés Dávila, 2019).

La pandemia generó que la participación de las madres y padres fuese más activa, puesto que eran ellos quienes debían hacerse cargo de la continuidad educativa y la recuperación del aprendizaje. De manera repentina y con escasa preparación, los estudiantes debieron permanecer en casa, lo que dio lugar a dinámicas diversas en las que los docentes proporcionaban las actividades y los padres asumían la responsabilidad de asegurar su cumplimiento. Esta dinámica se tornaba aún más compleja cuando no se contaba con las condiciones mínimas necesarias, como el acceso adecuado a equipos digitales y conectividad, o cuando las familias enfrentaban presiones económicas derivadas de la pandemia.

Las experiencias de las familias durante el cierre de escuelas estuvieron profundamente atravesadas por las condiciones socioeconómicas y por el tipo de institución a la que pertenecían. En las escuelas privadas, muchos padres contaban con mayores recursos tecnológicos, horarios laborales más flexibles y, en algunos casos, niveles educativos más altos que facilitaron el acompañamiento académico en casa. Ello permitió una participación más sostenida en las clases en línea y una comunicación más fluida con los docentes.

Las familias de escuelas públicas enfrentaron limitaciones mucho más severas: ausencia de dispositivos suficientes para todos los hijos, conectividad intermitente, hogares con espacios reducidos para estudiar y, en muchos casos, empleos informales que impedían supervisar las actividades escolares. A estas condiciones se sumó la desigual carga emocional y laboral que recayó especialmente en madres que asumieron simultáneamente el cuidado, el trabajo y la tutoría educativa. Estas diferencias evidenciaron que la capacidad de las familias para apoyar el aprendizaje no depende únicamente de la disposición individual, sino de las oportunidades materiales y culturales que las atraviesan, reproduciendo así brechas que ya existían antes de la pandemia.

### **3.2.2.4 Estudiantes**

Desde una perspectiva tradicional y unidireccional, podría asumirse que los estudiantes son únicamente receptores pasivos de los saberes transmitidos por sus maestros; no obstante, dicha concepción resulta obsoleta frente a los desafíos y dinámicas de la educación contemporánea. En la actualidad, los estudiantes asumen un papel protagónico dentro de la vida escolar, participando activamente en procesos que trascienden la mera adquisición de conocimientos, al convertirse en

agentes de construcción, colaboración e innovación en su propio aprendizaje y en el de la comunidad educativa.

La pandemia representó un punto de inflexión que transformó estructuras y concepciones previamente establecidas en el ámbito educativo, y como todo proceso de cambio, la transición estuvo marcada por tensiones y desafíos. Durante este periodo, los estudiantes se vieron obligados a asumir un papel más activo en la construcción de su propio conocimiento, en un contexto en el que las interacciones sociales del aula fueron interrumpidas y sustituidas por dinámicas de aprendizaje mediadas por la tecnología. Se buscó fomentar la autonomía a través del uso de materiales didácticos audiovisuales transmitidos por televisión y, paralelamente, impulsar el desarrollo de nuevas competencias digitales, indispensables para sostener el proceso formativo en condiciones de emergencia.

De esta manera, las autoridades y comunidades escolares buscaron configurar un escenario en el que los estudiantes asumieran un papel protagónico en su propio aprendizaje, contando con el acompañamiento de padres y docentes. Este proceso se apoyó en la incorporación de nuevos instrumentos y recursos orientados a la búsqueda, análisis y síntesis de información, así como al fortalecimiento de competencias emergentes, al tiempo que se procuraba garantizar el derecho a la educación en un contexto marcado por la emergencia sanitaria (Barria-Herrera & Zurita-Garrido, 2023).

Por otro lado, desde una perspectiva integral la función esencial de los estudiantes en la vida comunitaria es su participación en la convivencia escolar. En el aula se fortalecen competencias sociales como la convivencia armónica, la resolución de conflictos y el aprendizaje colaborativo. El cierre de las escuelas interrumpió estos procesos, provocando un rezago en dichas habilidades, particularmente en los niveles educativos iniciales. Este entorno de cambio generó ciertas presiones emocionales que buscarón ser atendidas por sus docentes y padres; sin embargo, era complicado tratar de suplir la necesidad de la socialización sin tener que salir de casa.

La capacidad para adaptarse a nuevos procesos de enseñanza aprendizaje, aprender de forma autónoma, manejar emociones emergentes y no quedar atrás fueron algunas de las presiones que cada alumno tuvo que enfrentar. Lo que nos lleva a reflexionar en un replanteamiento de las comunidades escolares y sus dinámicas internas, para asegurar que los estudiantes sigan siendo agentes activos en su propio desarrollo y la calidad de sus entornos educativos.

Como Sombielle lo manifiesta, los estudiantes de hoy son el motor de la innovación, la sostenibilidad y el cambio social; en un mundo en constante transformación, su capacidad para adaptarse, aprender de forma autodidacta y contribuir positivamente a la sociedad será crucial para el futuro de nuestras sociedades (2025). En este sentido, el presente trabajo de investigación tiene como uno de sus objetivos fortalecer la preparación de las comunidades escolares frente a situaciones extraordinarias, promoviendo al mismo tiempo la participación de los estudiantes como protagonistas en la apropiación y recuperación de sus aprendizajes.

Las experiencias de los estudiantes durante el cierre de escuelas estuvieron profundamente condicionadas por su procedencia escolar, revelando desigualdades que marcaron su capacidad de adaptación al aprendizaje remoto. En las escuelas privadas, los alumnos generalmente contaron con dispositivos personales, conectividad estable, plataformas educativas consolidadas y acompañamiento docente sincrónico, lo que favoreció la continuidad formativa y el desarrollo de competencias digitales más sofisticadas.

En contraste, una proporción significativa de estudiantes de escuelas públicas enfrentó severas limitaciones materiales: ausencia de equipos propios, uso compartido de teléfonos celulares, conexiones intermitentes o inexistentes, y la necesidad de sustituir la educación en línea por materiales impresos o por transmisiones televisivas con menor posibilidad de interacción. Estas brechas tecnológicas se combinaron con entornos familiares más precarizados, en los que las responsabilidades domésticas, el cuidado de hermanos o la necesidad de trabajar limitaron el tiempo disponible para estudiar.

Mientras algunos estudiantes pudieron sostener un ritmo escolar relativamente estable, otros experimentaron rezagos acumulados, dificultades emocionales y una pérdida de vínculo con la escuela. Estas diferencias ponen de manifiesto que, aun cuando la política educativa buscó garantizar la continuidad del aprendizaje, las condiciones estructurales en que viven los estudiantes determinaron en gran medida su capacidad para participar, aprender y mantener su trayectoria educativa durante la pandemia.

### ***3.2.3 Educación en tiempos de Pandemia***

La pandemia golpeó nuestras sociedades de manera tan profunda que trastocó todas sus estructuras: sociales, económicas, familiares, culturales, tecnológicas y educativas. La organización y dinámica de los diversos actores sociales se vieron alteradas, mientras que los sistemas económicos fueron severamente afectados, aunque algunos mecanismos de mercado, como las ventas en línea, experimentaron un notable fortalecimiento. A nivel familiar, el estrés en los hogares aumentó debido a la convivencia forzada y prolongada. En este contexto, la tecnología jugó un papel fundamental al satisfacer las necesidades de comunicación, convirtiéndose, en muchos casos, en el vínculo casi exclusivo entre la individualidad y la colectividad.

Este fenómeno nos mostró que tanto los países como los individuos estamos profundamente interconectados, y sus efectos se sintieron sin distinción de nacionalidad, estrato social o nivel educativo. Sin embargo, los estragos fueron más intensos en los grupos más vulnerables, lo cual se puede atribuir a las carencias y dificultades con las que enfrentan su día a día. No fue lo mismo para aquellos que contaban con los recursos suficientes para mantenerse aislados en casa con sus necesidades cubiertas, que para quienes, al no poder trabajar desde casa, se veían obligados a salir a buscar sustento, poniendo en riesgo su bienestar y el de sus familias.

La educación fue una de las estructuras que se sometieron a un estrés mucho más extremo, debido principalmente a que los sistemas educativos nacionales no estaban ni diseñados ni listos para cerrar la unidad más básica que los integra como lo es los salones de clases. Las relaciones que se generan dentro de esos espacios comunes son vitales para los procesos de enseñanza aprendizaje; el hecho de que hubo muchos estudiantes que no contaron con el acceso a las tecnologías de la información, ni tuvieron los recursos necesarios para enfrentar las nuevas demandas de una educación a distancia encrudeció las desigualdades (Asanov et al., 2021; OECD, 2020).

Esto nos lleva a repensar las políticas y los sistemas educativos en su totalidad, con el objetivo de aprender de las experiencias pasadas y crear una base más equitativa para aquellos estudiantes que, debido a su situación, carecen de los recursos mínimos necesarios para afrontar el desafío de continuar su educación fuera del aula, lejos de las interacciones con compañeros y maestros. Este es un tema que va más allá de la infraestructura o el gasto en educación; implica

diseñar escenarios en los que los gobiernos implementen estrategias más focalizadas, teniendo en cuenta las particularidades y necesidades de cada comunidad escolar.

### **3.2.3.1 Otras políticas públicas de cierre de escuelas**

Durante la emergencia sanitaria mundial, los gobiernos de los países se vieron obligados a tomar medidas urgentes para hacer frente a los desafíos que implicaba mantener los servicios públicos y garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Naturalmente, la salud fue la prioridad, dada la magnitud de la crisis. Los sistemas nacionales de salud fueron los primeros en responder, y el personal médico, enfermero y demás trabajadores de los hospitales se vieron forzados a cumplir turnos extendidos para atender la creciente demanda de atención.

Otros derechos, como la educación, fueron relegados en un primer momento, ya que la prioridad era salvaguardar la vida de la ciudadanía, gravemente afectada por un virus desconocido y altamente contagioso. El desafío de equilibrar el bienestar de la población con el pleno ejercicio de todos sus derechos no fue una tarea sencilla para ningún gobierno. Por ello, fue necesario actuar con rapidez para diseñar estrategias, programas y servicios que pudieran responder a la emergencia de manera efectiva.

Algunos autores como Van Dijk Kocherthaler (2022) argumentaron que las políticas de confinamiento implementadas en la mayoría de los países, que afectaron a guarderías y escuelas de todos los niveles con el fin de salvaguardar la salud pública, pueden considerarse como una violación al derecho a la educación. Sin embargo, otros autores consideran este planteamiento debatible, ya que, si no se protege la vida del sujeto de derechos, pierde todo sentido la garantía del resto de sus derechos.

Los entornos de desigualdad fueron magnificados por la pandemia y en la mayoría de los casos las políticas públicas educativas que se implementaron fallaron en reconocer las carencias de grupos vulnerables, por su falta de acceso y disponibilidad a los recursos necesarios para continuar con su aprendizaje (Vargas-Tamez, 2019). Muchas brechas se ampliaron, y aquellos que no pudieron mantenerse conectados experimentaron un rendimiento académico significativamente más bajo que el de sus compañeros que sí tenían acceso a las tecnologías y la conectividad.

Pese a que las políticas educativas durante la pandemia arrojaron diferentes resultados, sus consecuencias e impacto podrán medirse en otros estudios en los próximos años, lo que se puede decir ahora es que en su conjunto tuvieron un margen amplio de improvisación y condiciones socio económicas muy adversas (Betancourt Murrugarra et al., 2022). En general las políticas durante este periodo de emergencia se avocaron a asegurar el derecho a la educación a través del uso de recursos tecnológicos, mejorar la infraestructura escolar para asegurar un regreso seguro a las aulas y mantener la atención a la alimentación de las niñas, niños y adolescentes que la recibían en las escuelas previo al cierre y distanciamiento.

### **3.2.3.2 Programas y estrategias implementados en cinco naciones latinoamericanas**

Ordaz Vazquez y Alfaro-Ponce (2022b) realizaron un análisis descriptivo y comparado de las estrategias y programas que implementaron cinco naciones latinoamericanas durante el periodo de la pandemia. Según sus hallazgos fueron tres las áreas específicas en las que los gobiernos se enfocaron para reducir los efectos negativos producidos por la pandemia en materia educativa, en primer lugar desarrollaron estrategias para continuar con los procesos educativos a distancia, mantener sus programas de alimentación de los estudiantes y por último, la inversión en estructura para asegurar el retorno a las clases presenciales.

Como se observa en la siguiente tabla, los cinco países suspendieron las clases presenciales entre marzo y abril de 2020. Entre las coincidencias destacan la implementación de herramientas de aprendizaje digital a distancia, ya sea a través de plataformas digitales o clases por televisión. Además, países como Chile, Perú y Uruguay distribuyeron tabletas o computadoras a estudiantes que no tenían acceso a estas herramientas, con el objetivo de reducir las brechas digitales entre sus alumnos. Exceptuando a México, las otras cuatro naciones también mantuvieron sus programas de alimentación escolar durante este período.

**Tabla 19** Acciones realizadas por 5 naciones latinoamericanas durante la pandemia Covid-19

País	Suspensión de Clases	Herramientas de aprendizaje a distancia	Programas de alimentación	Otros
Chile	Marzo 2020	- Plataforma "Aprendo en línea" - Clases por TV - Software "Aprendiendo a leer con Bartolo" - Tabletas con internet gratuito	- Entrega de canastas de comida para todos los estudiantes	- Seguro de gastos médicos por efectos del COVID-19 - Nivelar aprendizajes, dar apoyo socioemocional y recuperar alumnos desertores
Colombia	Marzo 2020	- Programa nacional "Aprender Digital" - En la ciudad de Bogotá se establece programa "Aprende en Casa"	- Programas de alimentación escolar se envían directamente a los hogares	- Subsidios a la educación
México	Marzo 2020	- Programa Nacional "Aprende en Casa" incluye clases por TV y plataforma digital.	N/A	N/A
Perú	Marzo 2020	- Estrategia nacional de aprendizaje a distancia "Aprendo en Casa" - Capacitación a directores y docentes.  - Tabletas para estudiantes rurales, de bajos recursos y maestros.	- Entrega de alimentos a través del programa Qali Warma	- Recursos para mejorar infraestructura y clases virtuales.
Uruguay	Abril 2020	- Plan Ceibal para asegurar que cada estudiante de escuela pública tenga una Laptop  - Plataforma pública digital	- Brindar servicio de alimentación a niños de familias necesitadas  - Tarjetas para comprar comida a estudiantes universitarios	N/A

Fuente: Tomado de Educación en tiempos de pandemia por Covid-19: Análisis comparativo de las estrategias empleadas en México, Perú, Chile, Colombia y Uruguay (Ordaz Vazquez y Alfaro-Ponce, 2022b)

Una vez que los alumnos han retomado las clases presenciales y se han recopilado las primeras experiencias, es crucial reflexionar sobre las lecciones aprendidas para mejorar la preparación de gobiernos y tomadores de decisiones ante futuras emergencias. Es necesario explorar nuevos caminos para integrar de manera efectiva las diversidades de cada comunidad educativa y reevaluar la viabilidad de implementar políticas con un enfoque participativo y

descentralizado, desde abajo hacia arriba. Esto permitirá fortalecer la efectividad y la inclusión de los sistemas educativos.

### **3.3 Marco para el análisis y valoración del programa**

El análisis y valoración de la implementación del Programa Nacional Aprende en Casa que se pretende realizar dentro de esta investigación, demanda establecer un marco analítico que nos permita entender desde su concepción institucional y su puesta en marcha, hasta los efectos que se tuvieron dentro de las comunidades escolares y los procesos de enseñanza aprendizaje, dentro del contexto de la emergencia sanitaria. Esta política pública educativa diseñada por la Secretaría de Educación Pública, tenía como objetivo principal el garantizar el derecho a la educación a través de medios de comunicación masiva, plataformas digitales y estrategias que los mismos profesores diseñaban tomando en cuenta las condiciones y recursos propios de sus estudiantes.

Tomando como referencia el marco teórico de la evaluación de las políticas públicas, la presente investigación adopta un enfoque mixto que combina métodos cualitativos y cuantitativos con el propósito de estimar los alcances y las limitaciones del programa. Como señalan los autores clásicos en la materia, la evaluación debe integrar tanto el análisis de los procesos como las percepciones de los actores involucrados, y constituirse en una función esencial del gobierno orientada a la generación de información útil para la mejora continua de las políticas públicas (L. F. Aguilar Villanueva, 1992; Dunn, 2007; Weiss, 1998b).

Por lo que, se busca analizar la implementación del Programa Aprende en Casa no únicamente para medir resultados, sino para reflexionar sobre la forma en que esta política pública educativa pudo adecuarse a las realidades locales y medios con los que contaban las comunidades escolares. Partimos del supuesto que la efectividad de esta política y sus efectos no fueron homogéneos, puesto que se dependió de la interacción de los lineamientos nacionales y de las capacidades humanas, sociales, pedagógicas y tecnológicas de cada escuela.

Bajo esta lógica, la investigación busca identificar las orientaciones generales del programa durante los ciclos escolares 2019–2020 y 2020–2021, así como su impacto en el fortalecimiento y aseguramiento de la educación dentro de escuelas primarias del municipio de Tulancingo de

Bravo, Hidalgo, mediante un estudio de caso que incorpora la aplicación de 180 encuestas a docentes, padres de familia y estudiantes.

De esta manera, el análisis se sustenta en un marco teórico y conceptual vinculado con el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, lo que permite fundamentar y discutir cada una de las orientaciones contenidas en el programa. Para avanzar en la investigación, se llevó a cabo una categorización de los principales hitos en la evolución de la evaluación de las políticas educativas, considerando los cambios derivados de los distintos contextos históricos, económicos y culturales que han influido en el desarrollo del sistema educativo nacional.

Dentro del marco normativo, se identificó que, ante el estado de emergencia sanitaria, el Programa Aprende en Casa careció de reglas de operación, manuales o guías formales; en su lugar, se establecieron únicamente orientaciones generales para su implementación. No obstante, la presente evaluación toma como referencia los principales documentos normativos que sustentan toda política pública en materia educativa, entre ellos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024, los planes y programas sectoriales correspondientes. Este conjunto normativo reconoce la obligación del Estado de garantizar la continuidad del derecho a la educación en cualquier circunstancia, principio que dio origen a la implementación de un programa orientado a mantener los procesos de enseñanza-aprendizaje pese al cierre de las escuelas y la suspensión de las clases presenciales.

Metodológicamente, nuestro análisis se apoya en la interpretación de datos cuantitativos derivados de las encuestas con la exploración cualitativa de las percepciones de los actores involucrados en cada comunidad educativa. Según Stake (1995), el estudio de caso posibilita comprender la complejidad de los fenómenos dentro de su contexto real, mientras que Creswell y Plano Clark (2018) destacan que los métodos mixtos permiten generar una comprensión más amplia al integrar la evidencia numérica con la riqueza descriptiva del discurso.

El marco analítico propuesto para examinar la puesta en marcha del programa considera cuatro dimensiones principales. En primer lugar, se define la implementación de la política educativa como variable dependiente, mientras que los actores de las comunidades escolares entre ellos, los actores públicos, privados y los propios beneficiarios se establecen como variables independientes. Asimismo, se analiza la coherencia entre el diseño del programa y las necesidades que le dieron origen, reconociendo que dicha fase no siguió un proceso ordinario debido a las

circunstancias excepcionales que exigieron una respuesta inmediata por parte de los gobiernos. Otro aspecto relevante es la evaluación de los recursos e instrumentos empleados para garantizar la continuidad del servicio educativo durante la contingencia. Finalmente, se busca generar información útil que contribuya al fortalecimiento del diseño de estrategias emergentes, incorporando las experiencias previas como referencia para la mejora de futuras intervenciones en materia educativa.

El análisis de los datos obtenidos a partir de las entrevistas aplicadas nos permitirá identificar algunas de las diferencias durante la puesta en marcha del programa, y evaluar las disparidades entre los estudiantes de escuelas públicas y privadas, que se derivaron de algunos factores como la disponibilidad y acceso a dispositivos tecnológicos, la conectividad, el acompañamientos de sus padres y la capacidad docente para diseñar estrategias diferenciadas. Con esto, se pretende contribuir a la comprensión del impacto del programa y de las condiciones que influyeron en la adquisición de los aprendizajes durante el ejercicio de la educación a distancia.

A través de la construcción de indicadores que permitan medir el impacto del programa en una muestra de diez escuelas primarias, y tomando como referencia las orientaciones generales del Programa Aprende en Casa en el estado de Hidalgo, se busca analizar los resultados en función de los elementos y actores involucrados en la dinámica de su implementación en las escuelas primarias del municipio de Tulancingo. Este análisis tiene como propósito valorar el grado de fortalecimiento y aseguramiento del derecho a la educación en el contexto local.

Los resultados esperados buscan generar información útil para orientar la toma de decisiones en el ámbito de la política pública educativa, proponiendo la construcción de programas autónomos de trabajo escolar más eficientes ante posibles escenarios de contingencia. Además, se pretende ofrecer recomendaciones que fortalezcan las estrategias de recuperación de contenidos y habilidades, en concordancia con los principios de equidad y calidad educativa establecidos por la Nueva Escuela Mexicana. Se orienta la evaluación más allá del mero desempeño institucional, sino a la capacidad de respuesta del sistema educativo nacional frente a desafíos como lo fue la emergencia sanitaria de 2020.

En síntesis, todos los elementos expuestos en este apartado, el diseño institucional del programa, su carácter normativo excepcional, las orientaciones generales emitidas por la SEP, las capacidades diferenciadas de los actores escolares, y las desigualdades tecnológicas y sociales que

condicionaron su operación conforman las dimensiones que estructurarán el análisis de esta investigación.

Estas dimensiones incluyen: la coherencia entre el diseño y los objetivos del programa; los recursos materiales, tecnológicos y pedagógicos disponibles para su implementación; las prácticas y decisiones de los actores escolares en contextos públicos y privados; y los efectos educativos y organizativos observados dentro de las comunidades escolares. Con ello, el estudio delimita un marco de valoración que permite comprender cómo la política pública se tradujo en prácticas concretas, cómo estas fueron moduladas por las brechas sociales y digitales, y de qué manera dichas dinámicas incidieron en el ejercicio efectivo del derecho a la educación durante la emergencia sanitaria.

### ***3.3.1 Metodología***

La metodología empleada en este estudio se estructura bajo un enfoque mixto que integra técnicas cuantitativas y cualitativas con el propósito de analizar de manera amplia e interrelacionada la implementación del Programa Aprende en Casa. Este enfoque resulta pertinente para comprender tanto las prácticas y condiciones objetivas derivadas de la puesta en marcha de una política educativa diseñada bajo un esquema centralizado y de emergencia (top-down), como las percepciones, valoraciones y experiencias de los actores escolares involucrados. De acuerdo con (R. Hernández et al., 2003), el enfoque mixto permite articular mediciones estadísticas con interpretaciones contextuales, contribuyendo a una comprensión más profunda del fenómeno y a la verificación cruzada entre fuentes de información.

El estudio se enmarca dentro del diseño de investigación no experimental y transversal, dado que los datos fueron recolectados en un único momento temporal, sin manipulación de variables, con el propósito de observar y analizar el fenómeno en su contexto natural. A partir de este diseño, se desarrolló un estudio de caso múltiple, centrado en diez escuelas primarias del municipio de Tulancingo, Hidalgo, de las cuales cinco son públicas y cinco privadas, seleccionadas por criterios de diversidad geográfica y socioeconómica, con el fin de garantizar la representatividad de los distintos contextos educativos del municipio.

El uso del estudio de caso como estrategia metodológica en nuestra investigación queda justificado en tanto que nos permite explorar en profundidad un fenómeno dentro de su contexto real. En este sentido, la implementación del Programa Aprende en Casa se analizó considerando las particularidades sociales, económicas y educativas de las comunidades escolares involucradas, reconociendo que la respuesta educativa durante la pandemia no fue homogénea, sino diversa y dependiente de múltiples factores locales.

Nuestro estudio incorpora la revisión documental y normativa como una técnica complementaria que permite contextualizar el diseño e implementación del programa dentro del marco de la política pública educativa nacional. Para ello, se analizaron documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, los Lineamientos de Educación a Distancia durante la Contingencia Sanitaria emitidos por la Secretaría de Educación Pública, así como comunicados, informes y materiales pedagógicos distribuidos a nivel nacional. Las respuestas que se obtuvieron fueron de 30 docentes, 50 padres de familia y 100 estudiantes; es decir, participaron 3 docentes, 5 padres y 10 estudiantes por cada una de las escuelas primarias.

En el componente cuantitativo, se utilizaron cuestionarios estructurados como principal instrumento de recolección de información, aplicados a 180 participantes: 30 docentes, 50 padres de familia y 100 estudiantes. Se puso un mayor énfasis en recolectar la mayor cantidad de experiencias de los estudiantes, para tener un panorama más amplio y diverso de los beneficiarios directos del programa. Estos instrumentos fueron diseñados para recabar información sobre las orientaciones generales que se establecían, tales como el conocimiento de la estrategia, la capacitación técnica, las condiciones de acceso, los recursos empleados, las estrategias pedagógicas implementadas, la percepción y evaluación de los aprendizajes alcanzados.

Cada instrumento se vinculó directamente con una dimensión analítica del estudio: el cuestionario a docentes se diseñó para analizar la acción pedagógica, las estrategias locales de implementación y el margen real de adaptación que tuvieron frente a una política centralizada sin reglas de operación formales. Con ello se aporta evidencia al objetivo de examinar cómo los profesionales de la educación ajustaron o reinterpretaron las orientaciones de la SEP.

El cuestionario dirigido a padres y madres de familia permitió valorar el papel que jugaron los recursos socioeconómicos, las condiciones del hogar y las prácticas de acompañamiento,

contribuyendo al análisis de las desigualdades que influyeron en la continuidad educativa. Mientras que el cuestionario aplicado a estudiantes permitió identificar condiciones de acceso tecnológico, permanencia, continuidad en la interacción pedagógica y percepción de aprendizajes, elementos fundamentales para evaluar el impacto del programa desde la experiencia del alumnado.

En el componente cualitativo, se recurrió al análisis interpretativo a partir de las respuestas obtenidas en las preguntas abiertas y de las observaciones registradas durante visitas a los centros educativos una vez que se habían retomado las clases presenciales. Este procedimiento permitió identificar categorías emergentes relacionadas con la experiencia educativa, la gestión institucional, la participación de las familias y el impacto emocional y social en los estudiantes.

La integración de ambos enfoques se efectuó mediante una estrategia de triangulación convergente, que permitió analizar los resultados de manera paralela y posteriormente integrarlos en una interpretación global. De esta manera, los hallazgos cuantitativos se contrastaron con los resultados cualitativos y con el marco teórico y normativo, generando una visión amplia y sustentada sobre los efectos del programa en el fortalecimiento del derecho a la educación en el nivel de primaria.

Finalmente, la metodología adoptada permitió vincular los hallazgos empíricos con los procesos de evaluación de políticas públicas educativas, generando información útil no solo para comprender los resultados del Programa Aprende en Casa, sino también para orientar la formulación de estrategias futuras que aseguren la continuidad educativa en contextos de emergencia o vulnerabilidad.

### **3.3.1.1 Instrumentos de recolección de información**

El análisis de la información recolectada se llevó a cabo mediante un enfoque mixto, que integró técnicas cuantitativas y cualitativas con el fin de obtener una comprensión amplia, profunda y contextualizada del fenómeno educativo analizado. Esta triangulación metodológica permitió vincular los datos obtenidos en los cuestionarios con las interpretaciones derivadas de las experiencias de los distintos actores educativos, fortaleciendo así la validez de los resultados.

En la dimensión cuantitativa, los datos provenientes de los cuestionarios aplicados a docentes, padres de familia y estudiantes fueron codificados y procesados utilizando herramientas

estadísticas descriptivas. Se realizaron cálculos de frecuencias, porcentajes y medidas de tendencia central, con el propósito de identificar patrones de respuesta y niveles de percepción sobre la implementación del Programa Nacional Aprende en Casa durante los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021. Asimismo, se elaboraron cuadros comparativos y representaciones gráficas que facilitaron la visualización de los resultados y la interpretación de las tendencias observadas entre los diferentes grupos participantes.

El procedimiento de aplicación y validación de los instrumentos se desarrolló en distintas etapas con el propósito de garantizar la pertinencia, confiabilidad y validez de los datos obtenidos. En primer término, se realizó una validación de contenido mediante la revisión por parte de especialistas en educación, evaluación de políticas públicas y metodología de la investigación. Se analizaron la congruencia entre los objetivos de la investigación y los indicadores propuestos en los cuestionarios, así como la claridad, coherencia y relevancia de cada ítem. Las observaciones derivadas de este proceso permitieron realizar ajustes en la redacción de las preguntas, la secuencia de los apartados y el formato general de los instrumentos.

Posteriormente, se llevó a cabo una prueba piloto con una muestra reducida conformada por docentes, padres de familia y estudiantes con características similares a las de la población objetivo. Este ejercicio permitió identificar posibles ambigüedades o dificultades de comprensión en los cuestionarios, así como estimar el tiempo promedio de aplicación. Con base en los resultados de la prueba piloto, se realizaron las modificaciones necesarias para optimizar la estructura y funcionalidad de los instrumentos antes de su aplicación definitiva.

La aplicación formal de los cuestionarios se efectuó durante el segundo semestre de 2022, en un periodo comprendido de seis semanas. Para asegurar la representatividad del estudio, se seleccionaron diez escuelas primarias ubicadas en el municipio de Tulancingo, Hidalgo, cinco de carácter público y cinco privadas, considerando su distribución geográfica y diversidad socioeconómica. Esta estrategia permitió evitar sesgos relacionados con el tipo de institución o el contexto social.

Todos los cuestionarios fueron aplicados de manera digital, previa obtención del consentimiento informado y con la autorización de las autoridades educativas correspondientes. Esta modalidad resultó adecuada, ya que durante el periodo de aplicación persistían ciertas restricciones de interacción presencial derivadas de las medidas sanitarias implementadas por la

pandemia. Asimismo, se solicitó a los participantes omitir su nombre para garantizar la confidencialidad de la información y evitar que las respuestas se vieran influenciadas por factores externos o presiones de tipo institucional o social.

En todos los casos se observó el cumplimiento estricto de los principios éticos de la investigación educativa, incluyendo el consentimiento informado, la confidencialidad de los datos personales, y el uso exclusivo de la información con fines académicos.

Una vez completada la aplicación, los datos fueron sistematizados en bases estructuradas para su análisis estadístico y categorial. Se emplearon técnicas de análisis descriptivo y análisis de contenido para integrar los resultados cuantitativos y cualitativos en una perspectiva comprensiva, que permitiera valorar el impacto del Programa Aprende en Casa en las comunidades escolares del municipio de Tulancingo.

Para el análisis cualitativo, se empleó la técnica de análisis de contenido temático, con base en la categorización de las respuestas de los cuestionarios y en la revisión documental de fuentes normativas y de contexto. Se construyeron categorías analíticas derivadas tanto del marco teórico en particular de la teoría de la evaluación de políticas públicas y de la gestión educativa como de las evidencias empíricas obtenidas. Este proceso permitió identificar los significados, valoraciones y percepciones que los actores escolares atribuyeron al programa, así como los factores que influyeron en su implementación y resultados.

Por otro lado, la triangulación de la información entre los tres grupos participantes (docentes, padres y estudiantes) constituyó un elemento esencial del análisis, al ofrecer una visión integral sobre la manera en que el Programa Aprende en Casa fue percibido y experimentado desde distintas perspectivas. Esta integración permitió contrastar los resultados cuantitativos con las valoraciones cualitativas, dando lugar a conclusiones más sólidas sobre los alcances y limitaciones del programa en materia de aseguramiento del derecho a la educación básica durante la contingencia sanitaria.

Finalmente, los resultados obtenidos fueron contrastados con el marco normativo y los documentos oficiales del programa. Este ejercicio permitió establecer la coherencia entre los objetivos planteados en la política pública nacional y las prácticas observadas a nivel local, aportando evidencia útil para la formulación de recomendaciones orientadas al fortalecimiento de estrategias educativas en contextos de emergencia.

### **3.3.1.2 Información y técnicas de análisis**

Para el desarrollo de la presente investigación se diseñaron y aplicaron tres instrumentos de recolección de información con el propósito de obtener datos que permitieran analizar la implementación del Programa Aprende en Casa en el municipio de Tulancingo, Hidalgo. Dichos instrumentos consistieron en cuestionarios mixtos que estaban integrados por preguntas cerradas estructuradas de tipo dicotómicas, de opción múltiple y preguntas de escala; además, se integraron preguntas abiertas para permitir que los participantes abundaran en la exposición de sus experiencias y apreciaciones, fueron dirigidos a tres sectores fundamentales de la comunidad educativa: docentes, padres de familia y estudiantes de educación primaria.

Nuestros.

El diseño de los cuestionarios se realizó con base en los objetivos específicos de la investigación y en los principios metodológicos, integrando preguntas que buscaron centrarse en las percepciones que se tenían de las consideraciones generales del programa. Como se mencionó en el apartado anterior, cada instrumento fue sometido a un proceso de validación de contenido con el fin de garantizar su pertinencia, claridad y coherencia con las dimensiones analizadas.

El primer cuestionario fue aplicado a docentes que cumplieron con las siguientes características: contar con más de cinco años de experiencia profesional, haber estado activos durante el periodo de la pandemia por COVID-19 y laborar en instituciones educativas incorporadas a la Secretaría de Educación Pública. Este instrumento tuvo como objetivo identificar las estrategias implementadas por los maestros para asegurar la continuidad del aprendizaje, así como los retos y oportunidades que percibieron durante el proceso de enseñanza a distancia.

El segundo cuestionario fue dirigido a padres y madres de familia, considerando los siguientes criterios de selección: haber tenido hijos cursando algún grado del nivel primaria durante la pandemia y haber mantenido la continuidad educativa de sus hijos durante los dos ciclos escolares en los que las clases se desarrollaron en modalidad no presencial. Este instrumento buscó explorar las experiencias familiares, el grado de acompañamiento educativo y las percepciones sobre la eficacia del programa como herramienta de apoyo en el proceso formativo.

Finalmente, el tercer cuestionario se aplicó a estudiantes que actualmente cursan quinto o sexto grado de educación primaria y que participaron en la modalidad no presencial durante los dos ciclos escolares de aplicación del programa. El propósito de este instrumento fue recuperar la voz de los alumnos respecto a sus experiencias de aprendizaje, las herramientas utilizadas, el apoyo recibido y su percepción sobre la continuidad educativa durante el confinamiento.

### **3.3.1.3 Selección de comunidades escolares**

La selección de las escuelas primarias que conformaron la muestra de estudio se realizó bajo una lógica intencionada y estratégica, propia del enfoque de estudio de caso múltiple, con el propósito de garantizar la representatividad de distintos contextos escolares dentro del municipio de Tulancingo, Hidalgo. Esta decisión metodológica permitió abordar la diversidad de condiciones institucionales, socioeconómicas y territoriales que incidieron en la implementación del Programa Nacional Aprende en Casa durante los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021.

La selección de casos en investigaciones de naturaleza cualitativa no busca la generalización estadística, sino la transferencia analítica de los hallazgos a contextos similares, mediante la comprensión profunda de un fenómeno en su entorno real. Bajo esta perspectiva, la investigación se propuso incluir diez escuelas primarias, cinco públicas y cinco privadas con características heterogéneas que permitieran analizar las diferencias en la aplicación del programa según el tipo de sostenimiento, los recursos disponibles y la composición de las comunidades escolares.

Los criterios de selección se establecieron considerando tres dimensiones principales: en primera instancia su ubicación geográfica y entorno socioeconómico. Se seleccionaron escuelas ubicadas en distintas zonas del municipio (centro urbano, periferia y zonas semiurbanas), con el fin de reflejar la diversidad territorial y los contrastes en el acceso a infraestructura tecnológica y conectividad.

Otra dimensión fue el tipo de sostenimiento y gestión institucional. Se incluyeron cinco escuelas públicas incorporadas a la Secretaría de Educación Pública y cinco escuelas privadas con reconocimiento oficial, lo que permitió comparar las condiciones de implementación del programa entre ambas modalidades. Y la última dimensión fue el tamaño y composición de la matrícula, se

consideraron escuelas con diferentes tamaños poblacionales y niveles de diversidad sociocultural, con el objetivo de identificar cómo estas variables pudieron incidir en las estrategias pedagógicas y en la participación de las familias.

Dentro de las escuelas públicas seleccionadas, tres se ubicaban en zonas urbanas y dos en zonas semiurbanas, caracterizadas por condiciones de conectividad limitadas y acceso parcial a dispositivos tecnológicos. En contraste, las escuelas privadas seleccionadas se encontraban principalmente en el área urbana, con una mayor disponibilidad de recursos tecnológicos, plataformas educativas y acompañamiento institucional durante el desarrollo del programa. Esta diferenciación permitió analizar de manera comparativa las desigualdades estructurales que pudieron influir en la continuidad educativa durante el confinamiento sanitario.

La combinación de escuelas públicas y privadas dentro de la muestra permitió contrastar realidades educativas complementarias: por un lado, las limitaciones materiales y tecnológicas enfrentadas por el sistema público, y por otro, las estrategias de adaptación más flexibles desarrolladas por las instituciones privadas. Este diseño de selección contribuyó a fortalecer la validez analítica de los resultados y a ofrecer una visión más amplia sobre los alcances y limitaciones del programa en el municipio de Tulancingo.

En suma, la lógica de selección de las diez escuelas respondió a la necesidad de construir un panorama representativo, diverso y contextualizado, que permitiera comprender cómo esta política nacional de educación a distancia se pudo traducir en prácticas locales diferenciadas, en función de los recursos disponibles, las capacidades institucionales y las condiciones socioeconómicas de cada comunidad escolar. Todo ello se bajo la premisa de dar cumplimiento a las orientaciones generales del programa, las cuales fungieron como directrices esenciales para guiar los procesos de implementación en los distintos contextos educativos.

## Capítulo 4. Presentación de resultados

El presente capítulo tiene como propósito exponer y analizar los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los instrumentos diseñados para esta investigación, en torno a la implementación del Programa Nacional Aprende en Casa en escuelas primarias del municipio de Tulancingo, Hidalgo, durante los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021. Los hallazgos aquí presentados derivan del procesamiento y análisis de la información recabada mediante los cuestionarios aplicados a docentes, padres de familia y estudiantes, con base en los criterios metodológicos descritos en el capítulo anterior.

La exposición de resultados se estructura con el fin de ofrecer una visión integral del fenómeno educativo analizado, considerando tanto los aspectos cuantitativos referentes a la medición de percepciones, recursos y prácticas pedagógicas, como los cualitativos, orientados a la comprensión de las experiencias, valoraciones y significados construidos por los actores escolares en torno a la educación a distancia durante la contingencia sanitaria.

De esta manera, el capítulo se organiza en cuatro apartados principales. En primer lugar, se presenta la esquematización de las variables de la investigación y los resultados generales de la muestra, a fin de contextualizar la temporalidad, la territorialidad, el perfil de los participantes y las condiciones institucionales de las escuelas analizadas. Posteriormente, se abordan los resultados específicos obtenidos en cada grupo de actores docentes, padres de familia y estudiantes, destacando coincidencias, contrastes y tendencias significativas. En tercer término, se analizan los elementos relacionados con la implementación del programa, tales como la disponibilidad de recursos tecnológicos, las estrategias de enseñanza, la comunicación entre actores y las principales dificultades enfrentadas. Finalmente, se ofrece una síntesis interpretativa que vincula los resultados empíricos con el marco teórico y normativo de la política educativa, con el propósito de identificar los factores que influyeron en el fortalecimiento o debilitamiento del derecho a la educación básica durante el periodo de emergencia.

En conjunto, este capítulo busca dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas y aportar evidencia empírica que permita valorar los alcances y limitaciones del Programa Aprende en Casa, contribuyendo así al desarrollo de estrategias futuras orientadas a mejorar la gestión educativa en contextos de contingencia o vulnerabilidad social.

#### **4.1 Variables de investigación y resultados generales**

Como se ha expuesto previamente, la presente investigación adopta un enfoque mixto bajo la modalidad de estudio de caso, en virtud de que busca analizar un fenómeno singular desde su propio contexto y con sus particularidades territoriales, institucionales y sociales. El estudio se circunscribe al estado de Hidalgo, seleccionado por dos motivos fundamentales. En primer lugar, por su posición entre las entidades con mayores niveles de rezago educativo, situación que condiciona los procesos de implementación y los resultados de las políticas públicas en materia educativa.

Además, de acuerdo con el Informe de Pobreza y Evaluación 2020 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020), Hidalgo ocupa el décimo lugar nacional en rezago educativo entre las 32 entidades federativas. Así que toda política educativa implementada debe abocarse a la búsqueda por mejorar la disponibilidad, accesibilidad y calidad en la educación.

En segundo lugar, según datos de INEGI (2020) el grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años en Hidalgo en las dos últimas décadas ha observado un avance considerable, puesto que en el año 2000 el promedio era de 6.7 años cursados, lo que equivalía a primaria terminada. 20 años después se tiene un promedio de 9.4 años cursados, lo que representa un avance de casi 3 años; sin embargo, Hidalgo se mantiene por debajo del promedio nacional. Se han logrado ciertos avances, pero el camino hacia un estado con índices bajos de rezago social aún es largo.

La delimitación temporal de la investigación a los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 responde a la necesidad de estudiar un periodo excepcional en la historia reciente del sistema educativo nacional. Durante estos años se produjo el cierre total de los centros escolares como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19, lo que generó un cambio abrupto en las dinámicas de enseñanza y aprendizaje. En este contexto, el Programa Nacional Aprende en Casa representó la principal estrategia gubernamental para asegurar la continuidad educativa, trasladando los procesos escolares al ámbito doméstico y mediado por tecnologías digitales y medios masivos de comunicación.

El análisis de este periodo permite observar cómo las escuelas, los docentes, los estudiantes y las familias respondieron ante un modelo de educación a distancia implementado de manera emergente, sin precedentes en su alcance ni en su impacto. Asimismo, posibilita identificar los aciertos, limitaciones y aprendizajes derivados de la ejecución del programa, con el propósito de generar evidencia que contribuya al diseño de estrategias más resilientes y equitativas frente a futuros escenarios de contingencia.

Con la finalidad de conocer cómo los actores involucrados en la implementación del Programa Aprende en Casa modificaron sus actividades docentes, familiares y de estudio a partir de las orientaciones generales que se incluían en el programa, se aplicaron tres encuestas diferentes, una a docentes, otra a padres y madres de familia; la tercera a los estudiantes de 10 escuelas primarias del municipio de Tulancingo de Bravo. Estas sugerencias del programa obligaban a los actores a modificar sus dinámicas, mantener una comunicación estrecha entre ellos y diseñar planes de trabajo a partir de los recursos con los que se contaba.

La encuesta se identificó como la opción más viable para este análisis debido al hecho que, de acuerdo con varios autores es una elección interesante y valida en el campo de la educación, dado que nos permite aplicarla a grupos diversos con la finalidad de indagar sobre un determinado problema o situación (Casas Anguita et al., 2003; Sanjurjo, 2012). La encuesta también puede asociarse a la lógica cuantitativa, por ser medible, estandarizada, de respuesta breve, sencillas en su resolución, económicas en tiempo y recursos.

Cada uno de los ítems fue validado en una matriz de operacionalización de variables considerando los aspectos teóricos, empíricos y metodológicos; se estructuró de manera que se abarcaran las 8 recomendaciones generales que se incluían en el diseño del programa (Arias González, 2012; Bauce et al., 2018; Reguant Alvarez & Martínez-Olmo, 2014). En la siguiente tabla se muestran las posibles relaciones entre la variable dependiente y las variables independientes, junto con sus definiciones conceptuales y operacionales.

**Tabla 20** Variables de la investigación

<b>Variables</b>	<b>Tipo de Variable</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>
<i>Implementación del Programa Nacional Aprende en Casa</i>	Dependiente	La implementación es la etapa del ciclo de políticas en la que las decisiones son traducidas en acciones (Howlett et al., 2003).	La variable será examinada a través de una revisión documental de los acuerdos, normatividad, comunicados oficiales y boletines de la Secretaría de Educación Pública.
<i>Actores públicos</i>	Independiente	Están estructurados por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como por otras reglas institucionales más informales, estando implicados en la elaboración y ejecución de una política pública (Subirats et al., 2008a).	Esta variable será analizada por medio de una encuesta que se aplicará a 30 maestros de una muestra de 10 escuelas primarias tanto públicas como privadas en la ciudad de Tulancingo Hidalgo, con el objetivo de conocer sus acciones, percepciones y experiencias mientras participaron en la implementación del Programa Aprende en Casa y la observancia de las recomendaciones generales.
<i>Actores privados</i>	Independiente	Los actores privados participan en la constitución y estructuración del espacio de una política pública, sin que ello implique control gubernamental directo sobre su proceder (Subirats et al., 2008a).	La variable independiente será estudiada a través de una encuesta aplicada a 50 padres de familia que pertenecen a 10 escuelas primarias en Tulancingo Hidalgo y que tuvieron a alguno de sus hijos inscritos en el nivel primaria durante el tiempo de pandemia en los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022.
<i>Beneficiarios</i>	Independiente	Los beneficiarios finales son aquellos actores que, siendo los principales afectados por el problema, se proyectan como los principales beneficiados de la política pública (Pérez Enciso, 2016).	Esta variable será escrutada mediante una encuesta que busca obtener información acerca de la experiencia de 100 alumnos que actualmente se encuentren estudiando 5to o 6to de primaria en nuestra muestra de 10 escuelas primarias, y que hayan estado inscritos y estudiando durante los dos ciclos escolares en que sus clases fueron no presenciales.

Fuente: Elaboración propia

Cada cuestionario contempló nueve dimensiones: datos personales, conocimiento de la estrategia, capacitación, plan de actividades, identificación de recursos, habilidades básicas, actividades recreativas, seguimiento y la carpeta de experiencias. Todas estas categorías estaban ligadas con las orientaciones generales del programa.

Nuestros cuestionarios fueron sometidos a una prueba piloto en la que se aplicaron los cuestionarios a una muestra reducida de participantes, y con ellos pudimos identificar algunos aspectos importantes que se habían quedado fuera y eliminar ciertos problemas de redacción en nuestras preguntas (Corral, 2010). Se cumplió el objetivo de mejorar nuestro instrumento en aspectos de redacción y la estructuración de nuestras preguntas. Los docentes que participaron nos recomendaron cambiar algunas preguntas redundantes y agregar categorías en las opciones de respuesta que no se habían considerado previamente.

## 4.2 Resultados específicos

Los cuestionarios fueron aplicados pocos meses después de que las escuelas retomaran las clases presenciales, con el propósito de recuperar las experiencias recientes de los actores educativos una vez concluido el periodo de educación a distancia. En total, se obtuvieron respuestas de 30 docentes, 50 padres de familia y 100 estudiantes, distribuidas equitativamente entre las diez escuelas seleccionadas; es decir, tres docentes, cinco padres y diez estudiantes por institución.

Durante el proceso de aplicación se observó una mayor resistencia a participar por parte del personal docente, quienes argumentaron contar con una carga laboral considerable y haber colaborado previamente en investigaciones de naturaleza similar. En contraste, los estudiantes mostraron una actitud abierta y entusiasta, manifestando disposición para compartir sus vivencias durante el confinamiento y el trabajo escolar a distancia.

En cuanto al perfil de los participantes, el 88% de los docentes que respondieron los cuestionarios fueron mujeres, mientras que el 80% de los padres de familia encuestados también correspondieron al género femenino. Este dato pone de relieve la persistencia de un modelo tradicional en el sistema educativo mexicano, en el que la docencia es una profesión predominantemente ejercida por mujeres y en el que las responsabilidades vinculadas al acompañamiento escolar y al cuidado de los hijos recaen mayoritariamente en las madres.

En la siguiente tabla se presentan algunos de los resultados obtenidos a partir de las encuestas aplicadas a los 30 docentes, centrados en tres dimensiones principales: la modificación de las dinámicas de enseñanza, los procesos de comunicación establecidos con padres y estudiantes, y los recursos pedagógicos empleados o diseñados para asignar tareas y actividades durante la pandemia. Cabe destacar que la aplicación de la herramienta WhatsApp se consolidó como el medio de comunicación más utilizado, al facilitar el intercambio constante de información, materiales y retroalimentación entre los distintos actores escolares.

**Tabla 21 Docentes**

Aspectos	Hallazgos
<b>Modificación de dinámicas</b>	92% No estaban preparados como docentes para enfrentar la educación a distancia. 77% considera que sus estudiantes no contaban con las habilidades para aprender sin la presencialidad 77% de los docentes recibió capacitación durante la pandemia.
<b>Comunicación</b>	60% considera que el acompañamiento de sus directivos fue muy adecuado. 94% compartió experiencias de manera continua con otros docentes. 81% utilizó el Whatsapp como medio principal para comunicarse con los padres.
<b>Recursos</b>	73% diseñó actividades especiales para sus estudiantes. 57% considera que tener un espacio adecuado y una estructura de tiempo favorecía el desempeño de sus estudiantes. 65% empleó la carpeta de evidencias como medio de evaluación.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de encuesta aplicadas a docentes

Quizá uno de los factores que más se reportó fue el hecho de que 9 de cada 10 docentes mencionaron que no estaban preparados para la educación a distancia, y un 77% declaró que tampoco consideraba que sus estudiantes lo estuvieran. Ahondando respecto de por qué los docentes no estaban preparados, algunos participantes declararon: “Porque muchos compañeros

no manejaban la tecnología y no lo veían algo necesario aprenderlo” “Por qué nunca antes se había presentado una situación similar y el trabajo escolar a distancia, no estaba contemplado como recurso o estrategia”.

El desconocimiento de las herramientas digitales y la falta de preparación previa sorprendieron al cuerpo docente, obligándolos a capacitarse sobre la marcha. Esta situación se reflejó en la necesidad de formación constante a lo largo de este período, eso fue lo que mencionaron 77% de los encuestados. Además, sus jornadas de trabajo se vieron significativamente incrementadas, ya que debían diseñar recursos educativos, asignar tareas, revisar evidencias y mantener una comunicación continua tanto con los padres de familia como con otros maestros.

En relación con la necesidad de mantener canales de comunicación abiertos, el 60 % de los docentes reportó que el acompañamiento brindado por sus directivos fue adecuado, lo que evidencia una evolución positiva en la gestión del programa y refleja la importancia de mantenerse informados ante los cambios implementados durante su desarrollo. Este acompañamiento institucional permitió que los maestros contaran con un respaldo organizativo frente a las exigencias derivadas del contexto educativo durante el confinamiento.

Asimismo, uno de los factores que contribuyó significativamente al fortalecimiento del trabajo docente fue la comunicación constante entre los propios maestros, la cual facilitó el intercambio de experiencias, la resolución conjunta de problemas y el apoyo mutuo frente a los desafíos pedagógicos que surgieron en este período. Esta interacción colaborativa no solo favoreció la adaptación a nuevas estrategias de enseñanza, sino que también reforzó el sentido de comunidad profesional entre los educadores.

En cuanto al diseño de actividades tomando en consideración los recursos disponibles para sus estudiantes, para la gran mayoría de los docentes esto se convirtió en una necesidad imperativa, ya que el 73 % de ellos tuvo que adaptar sus estrategias para garantizar que los alumnos contaran con los materiales requeridos y pudieran continuar con su formación académica de manera efectiva.

De manera complementaria, la falta de apoyo y el desconocimiento de los contenidos por parte de los padres se identificaron como los principales obstáculos para alcanzar un desempeño estudiantil más sólido. Al respecto, los docentes comentaron: “La mayoría de los padres piensa

que los aprendizajes dependen completamente de los maestros y, por ello, no brindan apoyo en casa". Esta situación evidencia la importancia de fortalecer la colaboración entre la escuela y las familias para mejorar los resultados educativos y favorecer la participación activa de los tutores en el proceso de aprendizaje.

Al contrastar los resultados entre escuelas públicas y privadas se observa que, aunque la mayoría del profesorado en ambos tipos de instituciones manifestó no estar preparado para la educación a distancia, las condiciones socioeconómicas diferenciadas incidieron de manera significativa en la experiencia y en los resultados de implementación. En las escuelas privadas, la comunicación con las familias tendió a ser más fluida y sistemática debido a una mayor disponibilidad de dispositivos, conectividad estable y tiempos de acompañamiento más estructurados; esto favoreció que las actividades especiales diseñadas por los docentes y el uso de recursos digitales se integraran con mayor continuidad. Asimismo, el acompañamiento directivo solía ser más constante y operativo, permitiendo una adaptación más rápida a los lineamientos del programa.

Sin embargo, en las escuelas públicas predominó una mayor dificultad para sostener procesos de aprendizaje a distancia, pues la limitada disponibilidad de espacios adecuados, la ausencia de conectividad regular y las condiciones laborales de muchas familias restringieron el seguimiento académico cotidiano. Ello se tradujo en una dependencia mayor del uso de WhatsApp, así como en una implementación más desigual de actividades diferenciadas y de estrategias de evaluación como la carpeta de evidencias. En conjunto, estas diferencias reflejan cómo el contexto socioeconómico condicionó profundamente la implementación del programa, generando brechas en la continuidad y calidad del aprendizaje entre ambos tipos de instituciones.

Otra de las variables consideradas en el estudio fue la participación de los padres y madres de familia durante el proceso de implementación del programa. Su involucramiento resulta fundamental para comprender las dinámicas de acompañamiento, apoyo y mediación que se generaron en el hogar. En la siguiente tabla se sintetizan los hallazgos más relevantes derivados de esta dimensión. La información presentada proviene del instrumento aplicado a una muestra de 50 tutores, cuyos resultados permiten identificar patrones de participación y percepción que contribuyen a una comprensión más integral del fenómeno analizado.

**Tabla 22** *Padres de familia*

<b>Aspectos</b>	<b>Hallazgos</b>
<b>Modificación de dinámicas</b>	10% considera que estaban preparados para tener a sus hijos estudiando desde casa. 55% considera que sus hijos no estaban preparados para aprender desde casa. Ser el maestro de mis hijos es la expresión más usada, para hablar de cómo cambio la dinámica en casa.
<b>Comunicación</b>	70% considera que el acompañamiento de los maestros de sus hijos fue adecuado y muy adecuado. 82% fue parte de un grupo de padres para intercambiar dudas, información y experiencias. 75% envió evidencias del trabajo de sus hijos diariamente.
<b>Recursos</b>	75% cree que las actividades especiales que diseño el maestro fue lo que más trabajaron sus hijos. Solo el 13% pudo dedicarles más de 5 horas diarias a la atención de sus hijos durante las clases en casa. La recamará y el comedor fueron los lugares más empleados para trabajar en casa.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de encuesta aplicadas a padres de familia.

Las madres y padres de familia consideraron que adaptarse a un nuevo modelo de enseñanza-aprendizaje fue el principal reto que enfrentaron como familia al tener a sus hijos estudiando en casa. Ellos dijeron: “Acoplarse al nuevo método” “Adaptarse a una nueva forma de enseñanza para su educación”. Otros declararon que “El que cómo madre tenía que salir a trabajar y ellos se tenían que quedar en casa”.

En general las dinámicas familiares se vieron sumamente afectadas, y esto se agravaba si la familia tenía más de un hijo estudiando desde casa puesto que los recursos, el espacio y el tiempo se dividían. Además, una dificultad adicional a la que se enfrentaron fue el mantener a sus hijos interesados en un medio digital, algunos padres nos contestaron: “No ponían la misma atención, se aburrían” “Se distraía con facilidad”.

Estos resultados son consistentes con los datos obtenidos en las encuestas, ya que solo 1 de cada 10 padres entrevistados señaló sentirse preparado para apoyar a sus hijas o hijos durante las clases a distancia. Asimismo, apenas la mitad de los padres consideró que sus descendientes contaban con la preparación y las habilidades necesarias para continuar su educación de manera efectiva en el entorno virtual.

El principal desafío identificado por los padres fue asumir el papel de maestro de sus hijos, en gran medida debido a que no contaban con los conocimientos ni las habilidades necesarias para desempeñar esta función de manera efectiva. Esta percepción fue compartida por los docentes, quienes observaron que la creencia de que la responsabilidad de la formación académica recae exclusivamente en los maestros pudo haber afectado negativamente los procesos de enseñanza en el hogar, al carecer de la orientación profesional que proporciona la figura del docente. Aunado a esto, muchos tenían que continuar trabajando desde casa lo que limitaba el tiempo que podían destinar a las actividades escolares.

El recurso del tiempo se convirtió en una de las limitantes más significativas en esta nueva dinámica, ya que únicamente el 13 % de los padres pudo dedicar cinco horas o más al acompañamiento de sus hijos. Esta situación pudo generar condiciones poco favorables para la apropiación de nuevos conocimientos por parte de los estudiantes, quienes tuvieron que trabajar de manera autónoma durante gran parte del tiempo. A esto se sumaba el hecho de que, en muchos hogares, los alumnos debían compartir el espacio y los recursos con otros miembros de la familia que se encontraban en situaciones similares, lo que agravaba las condiciones de estudio y afectaba negativamente los resultados de aprendizaje.

En relación con los recursos utilizados por los padres y sus hijos, destacó la comunicación constante y cercana que se estableció con los docentes y otros padres de familia a través de grupos de WhatsApp, donde el intercambio de información y el envío de evidencias se realizaban de manera diaria en un 75 % de los casos. Este proceso contribuyó a fortalecer la percepción positiva de los padres respecto al acompañamiento docente, ya que 7 de cada 10 manifestaron sentirse conformes con el apoyo recibido durante el desarrollo de las actividades escolares a distancia.

Al analizar estos resultados según el tipo de escuela, se observan diferencias estrechamente vinculadas al contexto socioeconómico. En las escuelas privadas, los padres reportaron con mayor frecuencia sentirse mejor acompañados por los docentes y participar en redes de comunicación

más estructuradas, lo cual se explica por la disponibilidad de plataformas digitales estables, tiempos de respuesta más rápidos y una organización escolar orientada a mantener la continuidad pedagógica. Además, en estos hogares fue más habitual contar con dispositivos personales y espacios relativamente adecuados para el estudio, lo que facilitó que los estudiantes siguieran las actividades especiales proporcionadas por los maestros.

Por el contrario, en las escuelas públicas predominaron mayores dificultades para sostener la dinámica educativa en casa. El acompañamiento parental estuvo condicionado por sus jornadas laborales, empleos informales, perdida del ingreso y menor disponibilidad de dispositivos tecnológicos, lo que limitó la posibilidad de dedicar tiempo diario al apoyo escolar. Los hogares reportaron usar con mayor frecuencia espacios compartidos como el comedor y depender del teléfono celular como principal medio de comunicación y envío de evidencias. Estas condiciones influyeron también en que los niños presentaran mayores dificultades para desarrollar autonomía en su aprendizaje, reforzando la percepción de que “no estaban preparados” para estudiar desde casa.

En síntesis, las escuelas privadas mostraron interacciones más frecuentes y estructuradas debido a mayores recursos tecnológicos y organizativos, mientras que en las escuelas públicas se observaron limitaciones asociadas al contexto socioeconómico, lo que impactó en el tiempo disponible para el acompañamiento, la capacidad de acceso y la continuidad pedagógica. Estas diferencias evidencian cómo la implementación del programa Aprende en Casa estuvo fuertemente condicionada por las desigualdades sociales preexistentes.

Un elemento indispensable en nuestro análisis, es poner en consideración a las niñas, niños y adolescentes como beneficiarios directos de la política pública educativa, dado que la pandemia les quito espacios de interacción y desarrollo con sus compañeros y maestros, teniendo que adaptarse a espacios, dinámicas y circunstancias novedosas (Tonucci, 2019). Por lo que, recabar y tomar en cuenta sus vivencias y experiencias resultó uno de los objetivos principales de nuestra investigación.

Por ello, al igual que el resto de los actores que conforman las comunidades escolares, es necesario comprender el fenómeno desde las dimensiones de la modificación de las dinámicas, la comunicación y el uso de recursos, así como considerar las dificultades enfrentadas de manera conjunta. Este enfoque permite alinear los hallazgos con las orientaciones generales del programa,

lo cual resulta fundamental para generar información empírica valiosa y aplicable en futuras situaciones extraordinarias que puedan presentarse en el ámbito educativo.

A poco más de la mitad de los estudiantes entrevistados no les pareció adecuado tener que estudiar desde casa; como lo hemos observado con los anteriores actores no se consideraban listos para esta nueva dinámica de enseñanza. Fue muy revelador encontrar que 2 de cada 10 no tenían un horario estructurado para trabajar en sus actividades y un 26% no contaron con el apoyo de algún adulto. Algo que podría tener efectos muy marcados en cuanto al desempeño académico comparado con aquellos que si tuvieron apoyo, pero que habrá de ser analizado en otras investigaciones.

En cuanto a la comunicación, solo el 44 % de los estudiantes señaló haber tenido contacto directo y frecuente con sus profesores, principalmente a través de plataformas digitales. El resto indicó que la comunicación se establecía indirectamente por medio de sus padres y docentes, sobre todo para la asignación de actividades y el envío de evidencias. Esta dinámica se mantuvo durante casi dos ciclos escolares completos, lo que representó una limitante para la enseñanza de nuevos aprendizajes, pues las circunstancias favorecían la asignación de tareas relacionadas con contenidos que los estudiantes ya conocían, en lugar de promover la adquisición de conocimientos nuevos.

De acuerdo con el reporte sobre la caracterización y análisis del diseño de la Estrategia Aprende en Casa, los datos muestran que el 40% de los niñas, niños y adolescentes que participaron en el sondeo dijeron no ver los programas de televisión; mientras que para la población estudiantil inscrita en el ciclo escolar 2019-2020 la televisión era usada solo por 8.8 por ciento de los estudiantes de primaria (CONEVAL, 2021b). Estos resultados refuerzan la idea de que los estudiantes enfrentaron importantes limitaciones para la adquisición de nuevos aprendizajes, dado que el medio más accesible y democrático empleado para la difusión de contenidos la televisión fue utilizado con poca o nula frecuencia.

Ante la pregunta “¿Qué fue lo que menos te gustó de tener clases en casa?”, cuyo propósito era identificar las principales barreras que enfrentaron los estudiantes durante el periodo de educación a distancia, se observaron tres respuestas predominantes: no poder ver a mis compañeros, no aprender y que era muy aburrido. La carga emocional asociada al aislamiento durante casi dos ciclos escolares completos constituye, sin duda, un aspecto relevante que

merecería un análisis más profundo; sin embargo, este tema excede los alcances de la presente investigación.

Bueno (1961) refiere: “el acto educativo es por esencia un acto social, se efectúa en la convivencia humana” (p.887). Esta afirmación cobra especial relevancia en el contexto de la educación a distancia implementada durante el confinamiento, pues evidencia cómo la interacción social constituye un elemento central en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Para los estudiantes, adaptarse a un modelo educativo mediado por la tecnología representó un desafío significativo, ya que implicó trasladar las dinámicas de aprendizaje colaborativo y la convivencia cotidiana a entornos virtuales en los que la comunicación y el sentido de pertenencia se vieron limitados.

Cuando la gran mayoría de los alumnos respondió que la falta de relación con sus compañeros y maestros fue el aspecto más difícil de sobrellevar. La respuesta refleja que la escuela no solo cumple una función académica, sino también una función social y afectiva, donde los vínculos interpersonales fortalecen la motivación, la identidad grupal y el desarrollo socioemocional de los estudiantes. La ausencia de estos espacios de interacción redujo las oportunidades de aprendizaje colaborativo, generó sentimientos de aislamiento y afectó la disposición hacia el estudio, factores que deben considerarse al analizar los impactos del aprendizaje a distancia en contextos de emergencia.

La siguiente tabla presenta una síntesis de las principales tendencias identificadas a partir de las respuestas de los menores, lo que permite reconocer patrones comunes en sus percepciones, hábitos y experiencias durante el periodo de estudio. Los resultados reflejan las desigualdades en el acceso a recursos tecnológicos, las diferencias en los niveles de acompañamiento familiar; lo que proporciona una base empírica para comprender de manera más amplia el impacto del modelo de educación a distancia, así como para identificar áreas de oportunidad en la atención educativa y socioemocional de los estudiantes.

**Tabla 23** Estudiantes

Aspectos	Hallazgos
<b>Modificación de dinámicas</b>	53% no le pareció adecuado tener que estudiar desde casa.
<b>Comunicación</b>	44% pudo comunicarse con su maestro frecuentemente.
<b>Recursos</b>	Los cuadernillos de trabajo diseñados por sus maestros y las plataformas digitales fueron los dos recursos más empleados.

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicadas a estudiantes.

Las diferencias entre estudiantes de escuelas públicas y privadas permiten comprender de manera más precisa cómo el contexto socioeconómico condicionó estas experiencias. En las escuelas privadas, fue más común que los estudiantes contaran con horarios estructurados, acompañamiento adulto y acceso continuo a plataformas como Zoom, lo que facilitó una mayor frecuencia de comunicación con los docentes. La disponibilidad de dispositivos personales, conexiones estables y rutinas familiares más organizadas permitió que los estudiantes siguieran las actividades digitales y enviaran evidencias con mayor facilidad.

En contraste, en las escuelas públicas, muchos estudiantes enfrentaron limitaciones que dificultaron la continuidad académica. La falta de apoyo adulto estuvo asociada a hogares donde los cuidadores trabajaban fuera de casa o tenían jornadas extensas, lo que redujo la supervisión directa del trabajo escolar. Asimismo, la menor disponibilidad de dispositivos tecnológicos provocó que la comunicación con los docentes fuera más esporádica y que la participación en clases sincrónicas fuera limitada. Ante estas condiciones, los cuadernillos escolares se convirtieron

en un recurso central debido a su accesibilidad, mientras que el uso de plataformas digitales quedó restringido.

Así, en las escuelas privadas predominó una adaptación más fluida gracias a mejores recursos tecnológicos y mayor acompañamiento, mientras que en las públicas prevalecieron barreras estructurales vinculadas a desigualdades socioeconómicas, que afectaron la organización, la comunicación y la consistencia en el aprendizaje. Estas diferencias reafirman que la implementación del programa Aprende en Casa reprodujo y amplificó brechas educativas preexistentes, al depender fuertemente de las capacidades y recursos disponibles en cada hogar.

#### **4.3 Interacciones y desafíos en la implementación**

En esta sección presentamos los resultados de un análisis mixto, basado en la información recopilada a través de las tres encuestas aplicadas a cada uno de los actores que participan dentro de las diferentes comunidades educativas: padres de familia, docentes y estudiantes del nivel básico, con el fin de identificar los principales elementos relacionados con sus interacciones y los desafíos que encontraron durante la implementación del programa Aprende en Casa que surgió como una respuesta emergente ante el cierre de las escuelas derivado de la pandemia de Covid-19, con el objetivo de garantizar la continuidad educativa mediante el uso de medios digitales, televisivos e impresos.

Se analizaron las tres bases de datos que se generaron a partir de los formularios aplicados en el segundo semestre del 2022. Los instrumentos fueron dirigidos a tres grupos de actores: padres de familia, docentes y estudiantes. Se empleó un enfoque mixto, combinando análisis estadístico descriptivo para las preguntas cerradas y codificación temática para las respuestas abiertas.

Las categorías de análisis fueron la disponibilidad de recursos tecnológicos, estrategias de enseñanza, comunicación entre actores principales dificultades enfrentadas. Además, se incorporaron observaciones sobre aspectos emocionales, participación y percepciones de aprendizaje.

Los resultados muestran una alta dependencia de herramientas tecnológicas para sostener el proceso educativo. El 83% de los estudiantes reportó haber utilizado Zoom como plataforma principal, mientras que un porcentaje menor empleó Google Meet u otras aplicaciones

institucionales. No obstante, tanto padres como docentes mencionaron limitaciones en el acceso a dispositivos y conectividad, lo que generó desigualdades significativas entre los hogares.

Los docentes implementaron una combinación de estrategias, incluyendo actividades impresas, clases virtuales y seguimiento por mensajería instantánea. Un número considerable de maestros diseñó materiales adaptados al contexto tecnológico de sus estudiantes, reflejando un esfuerzo por mantener la inclusión y la continuidad pedagógica. Asimismo, el intercambio de estrategias entre colegas fue reportado como una práctica frecuente.

La comunicación entre docentes y padres fue un factor clave en el éxito parcial del programa. El uso de WhatsApp, llamadas telefónicas y correos electrónicos fue constante, permitiendo mantener información y seguimiento del avance de los alumnos. Los estudiantes señalaron que esta comunicación contribuyó a mantener la motivación durante el confinamiento.

Entre los principales obstáculos identificados se encuentran: la falta de conectividad, el acceso limitado a dispositivos, la sobrecarga de trabajo para padres y docentes, y la desmotivación de algunos estudiantes ante la modalidad virtual, derivada principalmente por la falta de interacción directa con el resto de sus compañeros. Estas dificultades evidenciaron las desigualdades estructurales preexistentes en el sistema educativo mexicano.

Los testimonios reflejan que los padres asumieron un rol pedagógico inesperado, supervisando y acompañando a sus hijos en el proceso de aprendizaje. Los docentes, por su parte, destacaron la necesidad de adaptar su metodología a nuevos formatos y de brindar apoyo emocional a los alumnos. Los estudiantes expresaron tanto sentimientos de aislamiento como la oportunidad de desarrollar habilidades digitales y autogestión.

El programa también evidenció la importancia del entorno familiar como espacio complementario de aprendizaje, aunque limitado por factores socioeconómicos. En este sentido, Aprende en Casa no solo fue un ejercicio de adaptación tecnológica, sino también una experiencia de corresponsabilidad educativa entre escuela, familia y estudiante.

El análisis muestra que el programa Aprende en Casa representó una solución temporal efectiva para sostener la educación durante la emergencia sanitaria, pero también puso de manifiesto las brechas digitales y sociales que persisten en el sistema educativo mexicano. Los docentes se consolidaron como mediadores pedagógicos y emocionales; los padres, como actores

activos en el seguimiento escolar; y los estudiantes, como protagonistas de su propio proceso de aprendizaje.

La experiencia de Aprende en Casa deja como enseñanza la necesidad de fortalecer la infraestructura tecnológica, promover la capacitación docente en competencias digitales y fomentar una mayor articulación entre los distintos actores de la comunidad educativa. Solo así se podrá avanzar hacia un modelo educativo más equitativo, resiliente e inclusivo en el futuro.

#### **4.4 Discusiones y conclusiones**

Los resultados generados a partir de las 180 encuestas aplicadas a docentes, padres y madres de familia, junto con estudiantes de 10 escuelas primarias en el municipio de Tulancingo, evidenciaron que el Programa Aprende en Casa logró garantizar el acceso a la educación al dar continuidad a los contenidos establecidos por grado académico; sin embargo, en el tema del fortalecimiento y pese a todos los avances tecnológicos y esfuerzos de docentes y padres de familia, los procesos de enseñanza-aprendizaje se vieron muy afectados, y habría que esperar futuras investigaciones para determinar el grado de afectación que tuvieron las niñas, niños y adolescentes en sus competencias y aprendizajes esperados. Esta constatación dialoga directamente con lo discutido en los capítulos 1 y 2, pues confirma que, bajo un enfoque top-down, la política fue diseñada de manera centralizada y los docentes actuaron como traductores cotidianos de los lineamientos oficiales, adaptándolos a las capacidades reales de sus escuelas, tal como lo anticipa la literatura sobre implementación vertical.

La mayor parte de los actores dentro de las comunidades escolares consideraron que no estaban preparados para una educación en casa. La configuración de las interacciones entre docentes y padres de familia también fue afectada; aunque la comunicación se volvió más frecuente principalmente mediante mensajes de WhatsApp, ello no garantizó una mayor efectividad. Asimismo, el involucramiento de los padres en las actividades escolares creció debido a que los maestros asignaban los trabajos y los alumnos debían llevarlos a cabo en sus casas; aun así, 6 de cada 10 docentes consideran que el apoyo recibido en casa fue deficiente. Este hallazgo coincide con la literatura de corresponsabilidad educativa revisada en el capítulo 2 y con las evidencias reportadas por UNESCO, que sostienen que el acompañamiento familiar depende de la

disponibilidad de tiempo, recursos materiales y capital cultural, lo que explica la marcada variación entre hogares.

La falta de interacción con otros compañeros, el encierro, la limitada disponibilidad de acompañamiento, el cambio de dinámicas familiares y escolares, junto con aspectos emocionales, generaron condiciones poco idóneas para el aprendizaje. Este componente socioemocional refuerza lo discutido por Tonucci y la pedagogía socioemocional, quienes plantean que la educación es ante todo un proceso de interacción social y afectiva, gravemente alterado durante el confinamiento. La evidencia reportada por los estudiantes se alinea con esta perspectiva teórica y ayuda a comprender la profundidad del impacto emocional en el proceso educativo.

El análisis de los resultados obtenidos permitió comprender de manera integral el impacto y las implicaciones del Programa Aprende en Casa en el contexto educativo del municipio de Tulancingo, Hidalgo. Los hallazgos evidencian que, si bien el programa constituyó una respuesta emergente ante la contingencia sanitaria, su implementación estuvo sujeta a condiciones estructurales, tecnológicas y socioeconómicas que determinaron la magnitud de sus efectos en cada comunidad escolar. En particular, las brechas tecnológicas identificadas se corresponden con los diagnósticos de CONEVAL, lo cual confirma que persisten desigualdades estructurales en el acceso digital. Este patrón explica la heterogeneidad observada entre escuelas públicas y privadas, y coincide con los debates del capítulo 1 sobre desigualdad educativa y reproducción estructural.

La variabilidad en el acompañamiento directivo y en la organización interna de las escuelas refleja, además, las tensiones de gobernanza educativa descritas en el capítulo 2. Dicho de otro modo, las diferencias en capacidades institucionales, infraestructura disponible, liderazgo directivo y organización escolar determinaron la forma en que una política nacional se ejecutó localmente. Esto refuerza la idea de que la gobernanza multinivel es un componente determinante para explicar por qué una misma política produce resultados distintos dependiendo del entorno escolar.

En cuanto a los estudiantes, se observó una amplia variabilidad en las experiencias de aprendizaje, condicionadas por factores como la disponibilidad de dispositivos, la conectividad y el acompañamiento familiar. Estos resultados, además de confirmar lo planteado por la teoría, permiten sostener que las capacidades diferenciadas entre escuelas, docentes y familias explican la heterogeneidad de las trayectorias educativas durante la pandemia, lo que reafirma la hipótesis

central del estudio: la implementación del Programa Aprende en Casa estuvo condicionada por las capacidades reales de los actores involucrados, generando efectos heterogéneos en el fortalecimiento y aseguramiento del derecho a la educación.

En conjunto, los resultados permiten afirmar que el Programa Aprende en Casa cumplió parcialmente con el propósito de garantizar la continuidad del derecho a la educación, pero también puso de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y la infraestructura tecnológica del sistema educativo mexicano. Las evidencias recabadas constituyen un insumo valioso para el diseño de futuras políticas de educación a distancia o híbrida, que integren los aprendizajes derivados de esta experiencia y promuevan estrategias más equitativas e inclusivas. En consecuencia, este estudio reafirma que la efectividad de una política educativa no depende exclusivamente de su diseño normativo, sino de las condiciones estructurales, socioemocionales y de gobernanza que la hacen viable en contextos escolares profundamente desiguales.

## Bibliografía

- Acevedo-Rodrigo, A. (2008). Ritual literacy: the simulation of reading in rural Indian Mexico, 1870–1930. *Paedagogica Historica*, 44(1–2), 49–65. <https://doi.org/10.1080/00309230701865405>
- Aguilar Villanueva, L. (1994). La reforma del Estado mexicano. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1, 79–100.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El Estudio de las políticas públicas*. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2002). *La hechura de las políticas públicas*. Porrúa.
- Alcaraz, M. (2020). Beyond Financial Resources: The Role of Parents' Education in Predicting Children's Educational Persistence in Mexico. *International Journal of Educational Development*, 75, 102188. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2020.102188>
- Alvira, F. (2000). *Metodología de la evaluación de programas*. Cuadernos metodológicos CIS.
- Andrews, C. J. (2007). Rationality in Policy Decision Making. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (pp. 161–172). CRC Press Taylor and Francis Group.
- Arias González, J. L. (2012). Guía para elaborar la operacionalización de variables. *Revista Espacio I+D Innovación más Desarrollo*, X(28), 42–56. <https://doi.org/10.31644/IMASD.28.2021.a02>
- Asanov, I., Flores, F., McKenzie, D., Mensmann, M., & Schulte, M. (2021). Remote-learning, time-use, and mental health of Ecuadorian high-school students during the COVID-19 quarantine. *World Development*, 138(January), 105225. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105225>
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947–952.
- Balestrini, M. (2006). *Cómo se elabora el proyecto de investigación: (para los Estudios Formulativos o Exploratorios, Descriptivos, Diagnósticos, Evaluativos, Formulación de Hipótesis Causales, Experimentales y los Proyectos Factibles)*. Consultores Asociados.

- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar.* Paidós.
- Barba, J. B. (2016). La libertad de enseñanza: un principio educativo innovador de la Constitución mexicana de 1857. *Investigación y Ciencia*, 24(68), 60–69.
- Bardach, E. (1978a). *The implementation game: what happens after a bill becomes a law.* MIT Press.
- Bardach, E. (1978b). *The implementation game: what happens after a bill becomes a law.* MIT Press.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas.* Porrúa.
- Barria-Herrera, P., & Zurita-Garrido, F. (2023). Protagonistas de la convivencia escolar: roles y actuaciones en la escuela desde las políticas educativas chilenas. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 22(50), 141–156. <https://doi.org/10.21703/rexe.v22i50.2076>
- Barro, R., & Lee, J.-W. (2015). *Education Matters. Global schooling gains from the 19th to 21st century.* Oxford University Press.
- Bauce, G., Córdova, M., & Avila, A. (2018). Operacionalización de variables. *Revista del Instituto Nacional de Higiene Rafael Rangel*, 2(49), 43–50.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044–1074.
- Bazant, M. (1993). *Historia de la educación durante el Porfiriato.* El Colegio de México.
- Bazdresch, C., & Elizondo, C. (1995). La reforma del Estado en México. En Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ed.), *Reforma y modernización del Estado* (pp. 37–60). CEPAL.
- Becker, G. (1993). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education.* University of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371. <https://doi.org/10.2307/1886017>

- Betancourt Murrugarra, Y., Paca Pantigoso, F. R., & Flores Masias, E. J. (2022). El impacto de las políticas educativas y covid-19: Una revisión sistemática. *IGOBERNANZA*, 5(17), 176–199. <https://doi.org/10.47865/igob.vol5.n17.2022.174>
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (Third Edit). Routledge.
- Blondel, J. (1990). Types of Party System. En P. Mair (Ed.), *The West European Party System* (pp. 302–310). Oxford University Press.
- Bolívar, A. (2013). La lógica del compromiso del profesorado y la responsabilidad de la escuela. Una nueva mirada. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Volumen 11, 61–86. <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol11num2/art3.pdf>
- Bolívar, L. (2010). El derecho a la educación. *REvista IIDH*, 52, 191–212.
- Bourdieu, P. (1987). Los tres estados del capital cultural. *Sociología UAM*, II(5), 11–17.
- Bracho, T. (2011). Políticas públicas basadas en la evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino & G. Cejudo (Eds.), *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*. FCE CIDE.
- Branham, J. A. (2019). *Public Opinion, Partisanship, and Public Policy*. University of Texas at Austin.
- Breton, T. R. (2011). The quality vs. the quantity of schooling: What drives economic growth? *Economics of Education Review*, 30(4), 765–773. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2011.01.005>
- Brewer, G. (1974). The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239–244.
- Browne, W. P. (1998). *Groups, Interests and US Public Policy*. Georgetown University Press.
- Bryant, B. (1983). *An implementation perspective for policy analysis: A case study of Project Basic, Maryland State Department of Education*. University of Southern California.
- Bueno, M. (1961). Educación y Sociedad. *Revista Mexicana de Sociología*, 23(3), 887–895. <https://doi.org/10.2307/3538544>

- Bustelo, M. (2011). La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas. En R. Salcedo (Ed.), *Evaluación de políticas públicas* (pp. 185–252). Grupo editorial siglo XXI.
- Cabrera, G. (2017). Reformas Educativas y Desigualdad Social en México. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, 27(1), 27–48.
- Campbell, D. T., & Stanley, Y. (1963). *Experimental and Quasi-Experimental: Evaluations in Social Research*. Rand McNally.
- Campos, P. A., & Reich, M. R. (2019). Political Analysis for Health Policy Implementation. *Health Systems & Reform*, 5(3), 224–235. <https://doi.org/10.1080/23288604.2019.1625251>
- Canan, S. (2017a). *Influencia de los organismos internacionales en las políticas educacionales: ¿Sólo hay intervención cuando hay consentimiento?*. CLACSO.
- Canan, S. (2017b). *Influencia de los organismos internacionales en las políticas educacionales: ¿Sólo hay intervención cuando hay consentimiento?*. CLACSO.
- Capella, A. C. N. (2016). Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms. *Organizações & Sociedade*, 23(79), 675–691. <https://doi.org/10.1590/1984-9230713>
- Caramani, D. (2011). Party Systems. En D. Caramani (Ed.), *Comparative Politics*. Oxford University Press.
- Carbajal, Y. (2019). Los retos de la educación: un análisis del sistema mexicano. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*.
- Cardozo Brum, M. (2013a). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y Cultura*, 40, 123–149.
- Cardozo Brum, M. (2013b). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 10(21), 39–59.
- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en políticas y programas públicos. Estado del arte* (1a Edición). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Carmona, A., Lozano, A., & Pedraza, D. (2007). *Las políticas educativas en México. Sociedad y conocimiento*. Ediciones Pomares UPN.

- Casas Anguita, J., Repullo Labrador, J. R., & Donado Campos, J. (2003). La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos (I). *Atención Primaria*, 31(8), 527–538.
- Casillas, M. (2023). *El desarrollo de la educación superior en México y las políticas públicas, Olac Fuentes Molinar*. Editorial Transdigital.
- Castelló-Climent, A., & Hidalgo-Cabrillana, A. (2012). The role of educational quality and quantity in the process of economic development. *Economics of Education Review*, 31(4), 391–409. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2011.11.004>
- Castles, F. (1987). Comparative Public Policy Analysis : Problems, Progress and Prospects. En F. G. Castles, F. L. And, & M. G. Schmidt (Eds.), *Managing Mixed Economies* (3rd ed., pp. 197–224). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110900262-008>
- Castro, J. G. (2012). “School retardation” in Mexico from 1920 to 1960: conceptual passages. *Paedagogica Historica: International Journal of the History of Education*, 48(1), 99–120. <https://doi.org/10.1080/00309230.2011.644629>
- Cejudo, G. (2019). Discurso y políticas publicas enfoque constructivista. En M. Merino (Ed.), *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública* (pp. 120–159). Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*.
- Cepeda, B. (2009). *La política de evaluación externa de los aprendizajes en educación básica. Una aproximación a la comprensión de su racionalidad. Periodo 2000-2006*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cobb, R., Ross, J.-K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, 70(1), 126–138. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- Cohen, M. D., March, J. D., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Conceicao, P. (2020). La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno. En *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*.
- CONEVAL. (2018). *Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018*.

- CONEVAL. (2019). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. ¿Qué resultados buscan alcanzar los programas sociales en México? Informe de Enfoque de Resultados 2019.*
- CONEVAL. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020: Hidalgo.*
- CONEVAL. (2021a). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Caracterización y análisis del diseño de la Estrategia Aprende en Casa.*
- CONEVAL. (2021b). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Caracterización y análisis del diseño de la Estrategia Aprende en Casa.*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022).
- Corral, Y. (2010). Diseño de cuestionarios para la recolección de datos. *Revista Ciencias de la Educación*, 20(36), 152–168.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. (2018). *Designing and Conducting Mixed Methods Research* (3rd. Edition). SAGE Publications.
- Cruz Pineda, O. P. (2019). Configuración del discurso pedagógico y reformas educativas en México: Una aproximación a su análisis. *Revista Mexicana de Investigacion Educativa*, 24(81), 565–591.
- Darder, A. (2022). Reflexiones sobre la democracia cultural y la escolarización. *Aula de Encuentro*, 39–89. <https://doi.org/10.17561/ae.vextra1.7334>
- De Ibarrola, M. (2012). Los grandes problemas del sistema educativo mexicano. *Perfiles educativos*, 34(Número especial), 16–28.
- Del Castillo Alemán, G., & Dussauge, M. (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina*. FLACSO México.
- DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y política pública*, 6(1), 5–17.
- DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467–492. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544>

- Delors, J. (1996a). La educación encierra un tesoro. En *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*.  
<https://doi.org/10.32418/rfs.1997.205.2624>
- Delors, J. (1996b). Los cuatro pilares de la educación. En *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI* (pp. 91–103). Santillana/UNESCO.
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Derlien, H.-U. (1990). Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective. En R. C. Rist (Ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*. (pp. 147–177). Transaction Publishers.
- Dewey, J. (1998). *Democracia y Educación. Una introducción a la filosofía de la educación*. Ediciones Morata.
- Diáz Better, S. P., & Sime Poma, L. E. (2016). Convivencia escolar: una revisión de estudios de la educación básica en Latinoamérica. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 49, 125–145.
- Domínguez-Martínez, R. (2013). *Historia general de la Universidad Nacional siglo XX. Un nuevo modelo de la Universidad. La UNAM entre 1945 y 1972*. UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- Donovan, S. (2018). The Complicated and the Complex. Policy Analysis in an Era of Design. En L. Friedman (Ed.), *Does policy analysis matter?: exploring its effectiveness in theory and practice* (pp. 155–190). University of California Press.
- Dunn, W. (2007). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4th Edition). Pearson Education.
- Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy*. Prentice Hall.
- Dye, T. R., & Zeigler, H. (2006). *The irony of democracy: An uncommon introduction to American politics*. Wadsworth Publishing Company.
- Edmonds, R. (1979). Effective Schools for the Urban Poor. *Educational Leadership*, 37(1), 15–24.

- Elder, C., & Cobb, R. (1986a). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. NOEMA.
- Elder, C., & Cobb, R. (1986b). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. NOEMA.
- Elmore, R. F. (1978a). Organizational models of social program implementation. *Public policy*, 26(2), 185–228. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10308533>
- Elmore, R. F. (1978b). Organizational models of social program implementation. *Public policy*, 26(2), 185–228.
- Engel, C. (2010). The behaviour of corporate actors: How much can we learn from the experimental literature? *Journal of Institutional Economics*, 6(4), 445–475. <https://doi.org/10.1017/S1744137410000135>
- Enríquez, G. A., & Sandoval, F. R. (2020). *Reflexiones, debates y análisis sobre políticas educativas: un marco social de interpretación común*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos: Ediciones de La Noche.
- Escalante, P. (2010). La etapa indígena. En D. Tanck de Estrada (Ed.), *Historia mínima de la educación en México* (pp. 13–35). El Colegio de México.
- Escalante, P., Gonzalbo, P., Tanck, D., Staples, A., Loyo, E., Greaves, C., & Vazquez, J. Z. (2010). *Historia mínima de la educación en México* (D. Tanck Estrada, Ed.). El Colegio de México.
- Escudero Muñoz, J. M. (2016). Evaluación de las políticas educativas: cuestiones perennes y retos actuales. *Revista Fuentes*, 10, 8–31.
- Finol, M., & Camacho, H. (2008). *El proceso de investigación científica*. (2da. Edici). Ediluz.
- Fischer, F. (1992). Reconstructing policy analysis: A postpositivist perspective. *Policy Sciences*, 25(3), 333–339. <https://doi.org/10.1007/BF00138788>
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Nelson Hall Publishers.
- Fischer, F., & Forester, J. (1987). *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*. Sage Publications.

- Flores Vega, L., & Hernández Romero, G. (2010). El desarrollo humano en México: el caso de la educación. *Espacios Públicos*, 13(29), 137–157.
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. Universidad Iberoamericana.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3), 3. <https://doi.org/10.2307/3540551>
- Franco Corzo, J. (2015a). *Diseño de políticas públicas* (3era Edici). IEXE Editorial.
- Franco Corzo, J. (2015b). *Diseño de políticas públicas* (3era Edici). IEXE Editorial.
- Freeman, H., & Solomon, M. A. (1981). The Next Decade of Evaluation Research. En R. Levine, M. A. . Solomon, G.-M. Hellstern, & H. Wollmann (Eds.), *Evaluation Research and Practice, Comparative and International Perspectives*. (pp. 12–26). Sage Publications.
- Friedman, L. (2018). Public Policy Making and Public Policy Analysis. En L. Friedman (Ed.), *¿Does policy analysis matter?: exploring its effectiveness in theory and practice* (pp. 1–43). University of California Press.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *ECONÓMICAS* CUC, 38(2), 43–60. <https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Fuentes Molinar, O. (1978). Enseñanza media básica en México 1970-1976. *Cuadernos Políticos*, 15, 90–104.
- Fuentes, O. (1989). El acceso a la escolaridad en México, 1982-1988. *Cuadernos Políticos*, 58, 10–19.
- Furobo, J.-E., & Sandahl, R. (2002). A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation. En J.-E. Furubo, R. Rist, & R. Sandahl (Eds.), *International Atlas of Evaluation* (pp. 1–26). Transaction Publishers.
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales, élaboration de l'Agenda. *Année sociologique*, 40, 17–41.
- Gaventa, J. (1982). *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. University of Illinois Press.

- Gil-Antón, M. (2018). Educación y equidad social. *Folios publicación de discusión y análisis.*, 33, 44–49.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J., & O'Toole, L. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. Harper Collins.
- Gómez Collado, M. E. (2017). Panorama del sistema educativo mexicano desde la perspectiva de las políticas públicas. *Inovación Educativa*, 17(74), 143–163.
- Gonzalbo, P. (1985). *El humanismo y la educación en la Nueva España*. SEP y El Caballito.
- González Gómez, A., & Ramírez Aguilar, S. (2022). *Progreso social y educación en México. Este país, tendencias y opiniones*. [https://estepais.com/tendencias\\_y\\_opiniones/progreso-social-educacion-mexico/](https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/progreso-social-educacion-mexico/)
- González, J. D. (2016). *Por qué se usa la información de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas públicas públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- González Sarmiento, O. (2012). La educación transforma. *Educación*, 18, 54–59. <https://doi.org/10.33539/educacion.2012.n18.1004>
- Granja Castro, J. (2010). Procesos de escolarización en los inicios del Siglo XX. La instrucción rudimentaria en México. *Perfiles educativos*, 32(129), 64–85.
- Greaves, C. (2010). La búsqueda de la modernidad. En D. Tanck de Estrada (Ed.), *Historia mínima de la educación en México* (pp. 188–216). Colegio de México.
- Grediaga, R. (2011). Relevancia y complejidades del análisis de políticas públicas en educación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50), 679–689.
- Guerrero Bernal, J. C., Márquez Murrieta, A., Nardacchione, G., & Pereyra, S. (2018). *Problemas públicos: Controversias y aportes contemporáneos* (Primera). Instituto Mora.
- Guevara, G. (1998). *Democracia y educación. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Instituto Federal Electoral.
- Gusfield, J. (1981). *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. University of Chicago Press.

- Habermas, J. (1998). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus Humanidades.
- Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2010). Education and Economic Growth. En P. Peterson, E. Baker, & B. McGaw (Eds.), *International Encyclopedia of Education* (pp. 245–252). Elsevier.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2014). *Capital profesional: transformar la enseñanza en cada escuela*. Editorial Morata.
- Heclio, H. (1978). Issue networks and the Executive Establishment. En A. King (Ed.), *The New American Political System*. American Enterprise Institute.
- Heclio, H., & Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money*. University of California Press.
- Hernández, A. V. (2009). *La Educacion En La Historia de Mexico: Lecturas de Historia Mexicana (Estudios Historicos)*. El Colegio de México.
- Hernández Mejía, S. (2003). *De los privilegios y los cambios: Antecedentes históricos del Artículo 3 constitucional*. [https://www.uv.mx/cpue/colped/N\\_2526/publsalv.htm](https://www.uv.mx/cpue/colped/N_2526/publsalv.htm)
- Hernández, R., Fernández, C., & Bautista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Sage Publications.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982a). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105–115. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1982.tb00011.x>
- Hjern, B., & Hull, C. (1982b). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105–115. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1982.tb00011.x>
- Hofferbert, R. (1990). *The Reach and Grasp of Policy Analysis: Comparative Views of the Craft*. University of Alabama Press.
- Hood, C. (1986). *The tools of Government*. Chatham House.

- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- INEE. (2009). *Estructura y Dimensión del Sistema Educativo Nacional*.
- INEGI. (2020a). *Tabulados interactivos de la educación*.
- INEGI. (2020b). *Tabulados interactivos de la educación*.
- INEGI. (2021a). *Analfabetismo*. Cuéntame de México. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>
- INEGI. (2021b). *Censo de Población y Vivienda 2020*.
- Islam, R. MD., Ang, J. B., & Madsen, J. B. (2014). QUALITY-ADJUSTED HUMAN CAPITAL AND PRODUCTIVITY GROWTH. *Economic Inquiry*, 52(2), 757–777. <https://doi.org/10.1111/ecin.12052>
- Jenkins-Smith, H. C. (1982). Professional Roles for Policy Analysts: A Critical Assessment. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2(1), 88. <https://doi.org/10.2307/3323652>
- Jiménez Moreno, J. A. (2016). El Papel de la Evaluación a Gran Escala como Política de Rendición de Cuentas en el Sistema Educativo Mexicano. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 9.1(2016), 109–126. <https://doi.org/10.15366/riee2016.9.1.007>
- Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Wadsworth Publishing Company.
- Kaufman, H. (1973). *Administrative Feedback: Monitoring Subordinate's Behavior*. Brookings Press.
- Keynes, J. M. (1965). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Kingdon, J. (1984a). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Little, Brown & Co.
- Kingdon, J. (1984b). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Little, Brown & Co.
- Kissinger, H. (1979). *Mis Memorias* (Segunda Ed). Editorial Atlántida.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). Public policy: A new introduction. En *Aerospace America* (Vol. 43, Número 6 SUPPL.). Pelgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1017/s0197901900000453>

- Knoepfel, P., & Larrue, C. (2007). *Public Policy Analysis*. Policy Press.
- Larroyo, F. (1967). *Historia Comparada de la educación en México* (Octava Edi). Editorial Porrua.
- Lasswell, H. (1951a). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas* (pp. 79–103). Porrúa.
- Lasswell, H. (1951b). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas* (pp. 79–103). Porrúa.
- Lasswell, H. (1998). *The Analysis of Political Behavior*. Routledge.
- Latapí Sarre, P. (2001). ¿Sirve de algo criticar a la SEP? Comentarios a la memoria del sexenio 1995-2000. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(6), 455–476.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lindblom, C. E. (1990). *Inquiry and Change*. Yale University Press.
- Lipset, S. M. (2006). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Tecnos.
- Lipsky, M. (1971). Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6(4), 391–409. <https://doi.org/10.1177/107808747100600401>
- Llanos Guerrero, A. (2022). *Gasto educativo: Desigual e inequitativo*. Educación y finanzas públicas, Gasto privado en educación. <https://ciep.mx/gasto-educativo-desigual-e-inequitativo/#:~:text=Para%202023%2C%20el%20gasto%20p%C3%BAblico,del%20PIB> (BID 2022a).
- López C., L. F., Chamussy, R., & Lourdes S., M. (2004). Medición del Desarrollo Humano en México: Introducción. *Estudios Sobre Desarrollo Humano*, 6(2003), 1–29.
- López Pérez, O. (1997). Las mujeres y la conquista de espacios en el sistema educativo. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 27(3), 73–93.
- López Segura, F. (2003). El impacto de la globalización y de las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe. En *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- López-Calva, L. F., & Vélez, R. (2003). El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México. *Estudios sobre Desarrollo Humano, 1*, 1–46.
- Lora, E. (2008). Calidad de vida: más allá de los hechos. *Ideas para el Desarrollo en las Américas, 17*, 171–175.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration, 32*(4), 298–310.
- Loyo, E., & Staples, A. (2010). Fin del siglo y de un régimen. En D. Tanck (Ed.), *Historia mínima de la educación en México* (pp. 127–153). Colegio de México.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado, C., & Pérez Yarahúan, G. (2015). Estudio introductorio. En C. Maldonado & G. Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (pp. 19–42). CIDE.
- Maquiavelo, N. (2018). *El príncipe*. Editorial Austral.
- Martínez Rizo, F. (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación, 27*, 35–56.
- Martínez Rizo, F. (2018). Reflexiones sobre las políticas educativas. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 48*(2), 71–96. <https://doi.org/10.48102/rlee.2018.48.2.47>
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly, 36*(2), 176–187. <https://doi.org/10.1086/267990>
- McConnell, A. (2010). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy, 30*(3), 345–362. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>
- McConnell, A., & 't Hart, P. (2019). Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing'. *Policy Sciences, 52*(4), 645–661. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09362-2>
- Medina Martínez, S. R. (2005). LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SUS IMPACTOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO: RETOS Y PERSPECTIVAS. *Revista Panamericana de Pedagogía, 7*, 193–208. <https://doi.org/10.21555/rpp.v0i7.1843>

- MEJOREDU. (2021). *Construir el futuro de la educación en México. Hacia una agenda de política educativa nacional.*
- MEJOREDU. (2022). *Indicadores Nacionales de la Mejora Continua de la Educación en México. Edición 2022: cifras del ciclo escolar 2020-2021. Principales hallazgos.*
- Méndez, J. L. (1993). Elementos teóricos para un análisis de las políticas públicas. *Revista de Administración Pública*, 84(107), 107–122.
- Méndez, J. L. (2015). *Análisis de políticas públicas: teoría de casos*. Colegio de México.
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas Públicas: Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Mendoza Rojas, J. (2018). Situación y retos de la cobertura del sistema educativo nacional. *Perfiles educativos*, 40, 11–52.
- Meníndez Martínez, R. (2009). La historia de la educación en México nuevos enfoques y fuentes para la investigación. *Sarmiento: Revista Galego-Portuguesa de Historia da Educación*, 13, 151–164.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Merino, M. (2019). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública* (pp. 39–82). Fondo de Cultura Económica.
- Méjico Evalúa. (2011). *10 puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficiencia*.
- Miller, H. T., & Demir, T. (2007). Policy Communities. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (pp. 137–148). CRC Press Taylor and Francis Group.
- Mincer, J. (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281–302. <https://doi.org/10.1086/258055>

- Mitra, S. (2014). The future of schooling: Children and learning at the edge of chaos. *PROSPECTS*, 44(4), 547–558. <https://doi.org/10.1007/s11125-014-9327-9>
- Mitra, S., & Rana, V. (2001). Children and the Internet: experiments with minimally invasive education in India. *British Journal of Educational Technology*, 32(2), 221–232. <https://doi.org/10.1111/1467-8535.00192>
- Moliner, O., Traver, J. oan A., Ruiz, M. P., & Segarra, T. (2016). Estrategias que inciden en los procesos de democratización de la escuela. Una aproximación teórica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18(2), 116–129.
- Monreal, R. (2019). *Leyes Secundarias en materia educativa*.
- Montecinos, E. E. (2007). *Límites del enfoque de políticas públicas para definir un “Problema público”*. 20(33), 323–335.
- Monter Fuentes, O., Torres, A., Durán Gómez, R. E., & Torres, A. (2020). *La Escuela no se detiene: el desafío de la educación a distancia*.
- Moreno, P. (2010). *La política educativa de la globalización*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Moreno-Valle Suárez, L. (2001). Esbozo de la historia de la educación en México. *Revista Panamericana de Pedagogía*, 2. <https://doi.org/10.21555/rpp.v0i2.1911>
- Murcia, J. A. (2019). El analista en el desarrollo de capacidades políticas de los gobiernos para las políticas públicas. *Revista Opera*, 25, 97–117.
- Murillo, F. J., & Román, M. (2010). Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 97–120. <https://doi.org/10.35362/rie530559>
- Narro Robles, J., Martuscelli Quintana, J., & Barzana García, E. (2012). *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.
- Novoa, A., Pirela, J., & Inciarte, A. (2019). Educación en y para la democracia. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(3), 60–73.
- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020*. OECD. <https://doi.org/10.1787/69096873-en>

- Olavarría, M. (2007). *Documentos de Trabajo. Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Olson, M. (1971). *La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa Noriega Editores.
- Olvera, T. (2013). *Evaluación de Políticas públicas: Estudio de caso del programa escuelas de calidad en el estado de Hidalgo, México, 2001-2005*. Universidad Complutense de Madrid.
- Olvera, T. (2018). *Aspectos teóricos de la evaluación de las políticas públicas*. UAEH.
- ONU. (1996). *Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. Afirmación de Amman*.
- ONU. (2020). *Educación de calidad: Por qué es importante*.  
[https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/4\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/4_Spanish_Why_it_Matters.pdf)
- Ordaz Vazquez, M. A., & Alfaro-Ponce, B. (2022a). Cierre de escuelas por pandemia covid-19 factores económicos que incidieron durante el ciclo escolar 2020-2021 en 187 países. *Revista Inclusiones: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 9(3), 95–117.
- Ordaz Vazquez, M. A., & Alfaro-Ponce, B. (2022b). Educación en tiempos de pandemia por Covid-19: Análisis comparativo de las estrategias empleadas en México, Perú, Chile, Colombia y Uruguay. En A. Carrizal, C. A. Muñoz, F. Benítez, & S. Gayosso (Eds.), *Convergencia de la ciencia una visión multidisciplinaria tecnologías emergentes frente a los desafíos y oportunidades del contexto multidisciplinar actual* (Primera Ed, pp. 110–116). Colegio de Ciencias y Artes de Tabasco.
- Ordóñez Díaz, M., & Rodríguez Mendoza, B. (2018). Influencia de los organismos internacionales en las reformas educativas de Latinoamérica. *Eduación y Ciudad*, 34, 101–112.
- Ornelas, C. (2016). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. Fondo de Cultura Económica.

- Osoro Sierra, J. M., & Castro Zubizarreta, A. (2017). Educación y democracia: la escuela como “espacio” de participación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 75(2), 89–108. <https://doi.org/10.35362/rie7522635>
- O'Toole, L. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospect. *Journal of public administration research and theory*, 2(10), 263–288.
- Padilla, B. (2005). Democracia y educación. Reflexión sobre el desarrollo de la cultura democrática de Nuevo León. *Publicaciones del Certamen de Ensayo Político de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León*, 129–152.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Patrinos, H. A., & Tiwari, G. (2014). *The G7 Summit and Education for Shared Prosperity. Education for Global Development*. <https://blogs.worldbank.org/education/g7-summit-and-education-shared-prosperity>
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. SAGE Publications Ltd.
- Peraza, A. (2010). *Fracaso educativo y políticas públicas en México. Ocho propuestas estratégicas*. Horizontes Educativos UPN.
- Pérez Enciso, H. A. (2016). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, 83(83). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh83.padp>
- Pérez Yarahúan, G., & Pinel, K. (2016). *Evaluaciones de impacto y la importancia de la calidad de la investigación*.
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y política pública*, IV(2), 257–276.
- Peters, G. (2019). *Policy problems and policy design*. Edward Elgar Press.
- Phillips, S. D. (1993). Of public interest groups and sceptics: a realist's reply to Professor Stanbury. *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 36(4), 606–616. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.1993.tb00835.x>
- Polsby, N. (1984). *Political Innovation in America*. Yale University Press.

- Popkewitz, T. (1988). *Paradigma e ideología en investigación educativa. Las funciones sociales del intelectual*. Mondadori.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973a). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973b). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (pp. 89–107). CRC Press Taylor and Francis Group.
- Quade, E. (1983). *Analysis for Public Decisions*. American Elsevier.
- Rabasa Gamboa, E. (2010). La eterna reforma del Estado. *Casa del tiempo*, 28, 51–54.
- Rabell, E. (2009). Reforma del Estado y Reforma Constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 42(126), 1429–1461.
- Rabotnikof, N. (2007). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM.
- Raby, D. L. (1981). La Educación socialista en México. *Cuadernos Políticos*, 29, 75–82.
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la Justicia* (6ta Ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Razo, A. (2016). Tiempo de aprender: El aprovechamiento de los periodos en el aula. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 21(69), 611–639.
- Reguant Alvarez, M., & Martínez-Olmo, F. (2014). *Operacionalización de conceptos y variables*. Deposit Digital de la UB.
- Rein, M., & Rabinovitz, F. (1978). Implementation: A Theoretical Perspective. En W. Burhamy & M. Weinberg (Eds.), *American Politics and Public Policy*. MIT Press.
- Reyes Heroles, J. (1993). La reforma del Estado en México. *Perfiles Latinoamericanos*, I, 171–194.

- Ríos Zúñiga, R. (2002). *La educación de la colonia a la república: el Colegio de San Luis Gonzaga y el Instituto Literario de Zacatecas (1754-1854)*. UNAM, CESU: Ayuntamiento de Zacatecas.
- Ripley, B. R., & Franklin, G. A. (1975). *Policy Making in the Federal Executive Branch*. Free Press.
- Rivlin, A. (1971). *Systematic thinking for Social Action*. The Booking Institution.
- Robert, C., & Zeckhauser, R. (2011). The methodology of normative policy analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(3), 613–643. <https://doi.org/10.1002/pam.20578>
- Rodríguez, C. M. (2016). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)*. Universidad Complutense de Madrid.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of Policy Process*. Westview Press.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 5(4), 481–504.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). *Effective Policy Implementation*. Heat and Company.
- Salamon, L. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Salazar Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Opera*, 9(9), 23–51.
- Samuelson, P. (1970). The pure theory of public expenditure. *Hacienda Pública Española*, 5, 165–167.
- Sánchez-Pascuala, F. (2008). La evaluación de la política educativa como clave del éxito. *Revista Hispano Cubana*, 225–237.
- Sancho, A., Richter, C., Vélez, C. M., Cuba, Dirección de Educación, Ciencia, C. y D., & Wolff, L. y otros. (2001). *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Volumen III. Una mirada comparativa*. CEPAL-ECLAC.

- Sandoval, F. R. (2020). La política educativa del Estado Mexicano: historia inacabada de la lucha por el dominio social (1831-2019). En G. A. Enríquez & F. R. Sandoval (Eds.), *Reflexiones, debates y análisis sobre políticas educativas: un marco social de interpretación común*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos : Ediciones de la Noche.
- Sanjurjo, L. (2012). Socializar experiencias de formación en prácticas profesionales: un modo de desarrollo profesional. (Arg), XVI(1), 22-32. *Praxis Educativa*, 16(1), 22–32.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y Sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2011). El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas? En *Book*.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Cengage Learning.
- Schleicher, A. (2015). *Education post-2015*. OECD Education and Skills Today. <https://oecdedutoday.com/education-post-2015/>
- Schleicher, A. (2020). Developing Twenty-First-Century Skills for Future Jobs and Societies. En *Education in the Asia-Pacific Region* (Vol. 55). Springer Singapore. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-7018-6\\_7](https://doi.org/10.1007/978-981-15-7018-6_7)
- Schmelkes, S. (2020). *Desigualdad educativa, que ahondó la pandemia, requiere políticas públicas*. Ibero Ciudad de México. <https://ibero.mx/prensa/desigualdad-educativa-que-ahondo-la-pandemia-requiere-politicas-publicas>
- Schofield, J., & Sausman, C. (2004). Symposium on Implementing Public Policy: Learning from Theory and Practice. Introduction. *Public Administration*, 82(2), 235–248. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00392.x>
- Schultz, T. W. (1960). Capital Formation by Education. *Journal of Political Economy*, 68(6), 571–583. <https://doi.org/10.1086/258393>
- Schuster Fonseca, J. (1996). La reforma del estado y las nuevas formas de gestión pública en México (1983-1993). *Universidad Veracruzana*, 85–94.

- Scriven, M. (1967). The Methodology of Evaluation. En R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of Curriculum Evaluation* (pp. 39–83). Rand McNally.
- Semo, E. (2012). *México: Del Antiguo Régimen a la modernidad Reforma y Revolución*. UNAM.
- SEMS, P. (2015). *Esquema del Sistema Educativo Nacional*.  
<https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-el-sistema-educativo-nacional>
- Sen, A. (1995). Equality of What? En *Inequality Reexamined* (pp. 12–30). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198289286.003.0002>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.
- SEP. (2000). *La estructura del sistema educativo mexicano*.
- SEP. (2020a). *Aprende en Casa Orientaciones para Fortalecer las Estrategias de Educación a Distancia Durante la Emergencia por Covid-19*.
- SEP. (2020b). *Aprende en Casa Orientaciones para Fortalecer las Estrategias de Educación a Distancia Durante la Emergencia por Covid-19*.
- SEP. (2021). *Hidalgo*. [https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/Atlas\\_estados/hidalgo.pdf](https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/Atlas_estados/hidalgo.pdf)
- Septién, V. T. (1997). *La educación privada en México (1903-1976)*. El Colegio de México.  
<https://doi.org/10.2307/j.ctv5138wq>
- Simon, H. (1976a). *Administrative Behavior: A Study of Decision making Processes in Administrative Organization*. Harper & Rowe.
- Simon, H. (1976b). *Administrative Behavior: A Study of Decision making Processes in Administrative Organization*. Harper & Rowe.
- Skogstad, G. (1998). Canadian Federalism, Internationalization and Quebec Agriculture: Dis- Engagement, Re-Integration? *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 24(1), 27.  
<https://doi.org/10.2307/3551728>
- Slaughter, S., & Rhoades, G. (2010). *Academic capitalism and the new economy. Markets, State and Higher Education*. John Hopkins University Press.
- Smith, A. (1958). *La riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Smith, K. B., & Larimer, C. (2016). *The Public Policy Theory Primer* (3rd Editio). Routledge.

- Sombielle, J. (2025, octubre 3). *El nuevo rol de los estudiantes en la cultura escolar*. <https://compartirenfamilia.com/aprendizaje/el-nuevo-rol-de-los-estudiantes-en-la-cultura-escolar.html>.
- Sosa, M. (2018). El ciclo de la política pública y los métodos de análisis para el diseño y evaluación. En M. Lara & J. J. De la Rosa (Eds.), *Análisis y evaluación de políticas públicas en México. Una agenda de investigación*. Juan Pablos Editor y UAM.
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. SAGE Publications.
- Stanbury, W. T. (1993). A sceptic's guide to the claims of so-called public interest groups. *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 36(4), 580–605. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.1993.tb00834.x>
- Stone, D. (2011). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making* (Third Edit). W. W. Norton & Company.
- Stufflebeam, D. (2007). *Evaluation theory, models, and applications*. Jossey-Bass.
- Stufflebeam, D., & Shinkfield, A. (1987a). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós.
- Stufflebeam, D., & Shinkfield, A. (1987b). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós.
- Subirats, J. (1992). *Ánalisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008a). *Ánalisis y gestión de políticas públicas* (Ariel, Ed.).
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008b). *Ánalisis y gestión de políticas públicas* (Ariel, Ed.).
- Tanck De Estrada, D. (1999). *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*. El Colegio de México.
- Taylor, D., & Balloch, S. (2005). *The politics of evaluation: Participation and policy implementation*. Bristol University Press.
- Thissen, W., & Walker, W. (2013). *Public Policy Analysis: New Developments*. Springer US.

- Tonucci, F. (2009). ¿Se puede enseñar la participación? ¿Se puede enseñar la democracia? *Investigación En La Escuela*, 68, 11–24. <https://doi.org/https://doi.org/10.12795/IE.2009.i68.02>
- Tonucci, F. (2019). *¿Por qué la infancia?* Editorial Planeta.
- Torgerson, D. (2017). Policy sciences and democracy: a reexamination. *Policy Sciences*, 50(3), 339–350. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9291-3>
- Toscano, L. R. (2023). Análisis de la educación en México: barreras y limitantes para la congruencia, la calidad y la cobertura educativa actual. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinaria*, 7(1), 4851–4883. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v7i1.4805](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i1.4805)
- Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Alfred A. Knopf.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- UNESCO. (2021). *COVID 19 and school closures one year of education*.
- UNICEF. (2018). *Calidad educativa. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ir a la escuela y aprender*. <https://www.unicef.org/mexico/calidad-educativa>
- United Nations Children's Fund. (2020). *COVID-19: Are children able to continue learning during school closures?*
- United Nations Children's Fund. (2021). *COVID-19 and School Closures: One year of education disruption*.
- Urciaga García, J., & Almandarez Hernández, M. A. (2008). Salarios, educación y sus rendimientos privados en la frontera norte de México. Un estudio de capital humano. *Región y Sociedad*, XX(41), 33–56.
- Uvalle-Berrones, R. (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. *Convergencia*, 18(55), 37–68.
- Valdés Dávila, M. G. (2019). La participación parental y el logro académico de los estudiantes. Estudio de caso de una escuela primaria en México. *Diálogos pedagógicos*, 17(33), 1–27.

- Van Dijk Kocherthaler, S. C. (2022). La pandemia de la covid-19 y sus repercusiones en el ámbito educativo para niños y niñas de cero a ocho años. *Perspectivas glocales. InterNaciones*, 22, 101–120. <https://doi.org/10.32870/in.vi22.7202>
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un Marco conceptual. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de la politicas* (pp. 2–20). Porrúa.
- Vargas-Tamez, C. (2019). Leaving no one behind: bringing equity and inclusion back into education. En *Resisting Neoliberalism in Education* (pp. 239–252). Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447350057.003.0017>
- Vázquez, J. S. (1965). Historia de la educación. *Historia Mexicana*, 15(2), 291–309.
- Vera, E. R. (2010). Towards a logic of citizenship: public examinations in elementary schools in Mexico, 1788–1848: state and education before and after independence. *Paedagogica Historica*, 46(4), 511–524. <https://doi.org/10.1080/00309230.2010.493161>
- Viennet, R., & Pont, B. (2017). *Education policy implementation. A literature review and proposed framework*. OCDE.
- Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1–2), 29–52. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00287.x>
- Weber, M. (1987). *Economía y Sociedad* (2da. Edici). Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1997). *¿Qué es la burocracia?* La Pléyade.
- Weiss, C. (1998a). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Prentice Hall.
- Weiss, C. (1998b). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Prentice Hall.
- Weiss, C. (1999). La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En C. Maldonado & G. Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, (pp. 143–178). CIDE.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown & Co.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy*. Princeton University Press.

- Wollmann, H. (2007). Policy Evaluation and Evaluation Research. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (pp. 393–402). CRC Press Taylor and Francis Group.
- Wollmann, H. (2016). Utilization of Evaluation Results in Policy-Making and Administration. *HKJU-CCPA*, 16(3), 433–458.
- Zoraida Vázquez, J. (2010). Renovación y crisis. En D. Tanck de Estrada (Ed.), *Historia mínima de la educación en México* (pp. 217–243). Colegio de México.

## Anexos

### Anexo A. Matriz de operacionalización de variables para encuesta a docentes.

Concepto	Variab le	Dimensiones	Indicador	ítems	Escala	Es pertinent e	Observacione s
Están estructurados por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos , así como por otras reglas institucionales más informales, estando implicados en la elaboración y ejecución de una política pública (Subirats et al., 2008a)	Actores públicos	Personales	Edad Género Experiencia	<p><i>¿Cuántos años tiene?</i></p> <p><i>Hombre o Mujer</i></p> <p><i>¿Cuántos años tiene como docente frente a grupo?</i></p> <p><i>Impartiste clase durante la pandemia por Covid-19</i></p>	<b>Discreta</b> <b>Nominal</b> <b>Discreta</b> <b>Dicotómica</b> a) Si b) No		

				<p><i>Marca con una X los contenidos y transmisiones de la Estrategia Aprende en Casa de los que tuviste conocimiento:</i></p> <p><i>Consideras que como docentes estaban preparados para una enseñanza a distancia:</i></p> <p><i>Consideras que los estudiantes estaban preparados para un aprendizaje autónomo:</i></p>	<p><i>d)</i>  <i>Mensualmente</i>  <i>e)</i>  <i>Semanalmente</i></p> <p><b>Nominal</b></p> <p><i>a) Programas de televisión</i>  <i>b) Contenidos y actividades digitales articuladas con los programas de tv</i>  <i>c) Libros de texto</i>  <i>d) Actividades que tu diseñaste</i>  <i>d) Plataformas digitales desarrollados por el sector privado</i>  <i>e) Radio comunitaria</i></p> <p><b>Ordinal</b></p> <p><i>a) Totalmente en desacuerdo</i>  <i>b) En desacuerdo</i>  <i>c) Ni en acuerdo ni en desacuerdo</i>  <i>d) En acuerdo</i>  <i>e) Totalmente de acuerdo</i></p> <p><b>Ordinal</b></p> <p><i>a) Totalmente en desacuerdo</i>  <i>b) En desacuerdo</i></p>	
--	--	--	--	--	--	--

					c) Ni en acuerdo ni en desacuerdo d) En acuerdo e) Totalmente de acuerdo		
Capacitación	Competencias digitales	Durante la pandemia fuiste capacitado para desarrollar competencias digitales:  De las siguientes opciones, cuáles utilizaste para capacitarte:	<b>Dicotómica</b> a) Si b) No	Compartir experiencias	Nominal a) Impartidas por SEP b) Cursos MOOC c) Privados en línea d) Gratuitos en línea e) Otros	Ordinal a) No es importante b) Poco importante c) Algo importante d) Importante e) Muy importante	Ordinal a) Nunca b) Casi nunca c) d) Casi todos los días e) Todos los días

					b) Poco importante c) Algo importante d) Importante e) Muy importante		
Plan de actividades	Diseño	En el diseño de tu plan de actividades, ¿cómo consideraste el uso de recursos de la Estrategia Aprende en Casa (Programas de TV, Radio, Página Web, etc.)?	Ordinal a) No es importante b) Poco importante c) Algo importante d) Importante e) Muy importante	Comunicación	Ordinal a) Programas de tv b) Contenidos y actividades digitales articuladas con programas de tv c) Libros de texto d) Plataformas digitales desarrollados por el sector privado e) Material creado por ti mismo f) Radio comunitaria	Interacción con padres y alumnos	Nominal a) Llamada telefónica b) WhatsApp

			<p><i>padres de familia a las estrategias que implementaste para continuar con la educación de sus hijos durante la pandemia?</i></p> <p><i>El desempeño de tus estudiantes en tu plan de actividades durante la pandemia fue:</i></p> <p><i>En tu opinión, ¿cuál fue el principal impedimento que enfrentaste para llevar a cabo tu plan de actividades?</i></p> <p><i>Tuviste clases en línea durante la pandemia:</i></p> <p><i>Tus clases a distancia fueron a través de:</i></p>	<p><i>c) Correo electrónico</i>  <i>d) Redes sociales</i>  <i>e) Otro:</i></p> <p><b>Ordinal</b></p> <p><i>a) Nada satisfactorio</i>  <i>b) Poco satisfactorio</i>  <i>c) Neutral</i>  <i>d) Satisfactorio</i>  <i>e) Muy satisfactorio</i></p> <p><b>Ordinal</b></p> <p><i>a) Nada satisfactorio</i>  <i>b) Poco satisfactorio</i>  <i>c) Neutral</i>  <i>d) Satisfactorio</i>  <i>e) Muy satisfactorio</i></p> <p><b>Nominal</b></p> <p><i>a) Falta de interés de los padres</i>  <i>b) Comunicación</i>  <i>c) Falta de recursos</i>  <i>d) Abandono escolar</i>  <i>e) Otro:</i></p> <p><b>Dicotómica</b></p> <p><i>a) Si b) No</i></p> <p><b>Nominal</b></p> <p><i>a) Google Meet</i></p>	
--	--	--	---	--	--

					b) Zoom c) FaceTime d) Video llamada (Fb/WhatsApp) e) Otro:		
Identificació n de recursos	Exploración	<p><i>¿Pudiste identificar los recursos con los que contaban tus alumnos en casa antes de iniciar la Estrategia?</i></p> <p><i>Aprende en Casa?</i></p> <p><i>¿Consideraste la conexión a un dispositivo electrónico como prioridad para llevar a cabo la Estrategia?</i></p> <p><i>Aprende en Casa?</i></p> <p><i>¿Tus estudiantes contaron con un espacio adecuado para realizar sus actividades?</i></p> <p><i>¿Tus estudiantes tuvieron una estructura de tiempo eficiente para el desarrollo de sus actividades?</i></p> <p><i>Tomando en cuenta los recursos con lo</i></p>	<p><b>Dicotómica</b></p> <p>a) Si b) No</p> <p><b>Dicotómica</b></p> <p>a) Si b) No</p> <p>Ordinal</p> <p>a) Nada satisfactorio</p> <p>b) Poco satisfactorio</p> <p>c) Neutral</p> <p>d) Satisfactorio</p> <p>e) Muy satisfactorio</p> <p>Ordinal</p> <p>a) Nada satisfactorio</p> <p>b) Poco satisfactorio</p> <p>c) Neutral</p> <p>d) Satisfactorio</p> <p>e) Muy satisfactorio</p> <p><b>Nominal</b></p> <p>a) Actividades en línea</p> <p>b) Programas de televisión educativa</p> <p>c) Actividades del libro de texto o ficheros</p>				

				<i>que contaron tus estudiantes y sus familias, ¿Cuál de estas actividades pudiste emplear con mayor frecuencia?</i>	<i>d) Actividades elaboradas por ti e) Otros</i>					
Habilidades básicas	Lectura y escritura	<i>En tu opinión las habilidades de lectura y escritura en tus alumnos fueron desarrolladas aceptablemente en un entorno no escolarizado:</i>	<b>Ordinal</b> <i>a) Totalmente en desacuerdo b) En desacuerdo c) Ni en acuerdo ni en desacuerdo d) En acuerdo e) Totalmente de acuerdo</i>	Pensamiento matemático	<i>¿Qué tan complicado te resultó priorizar las habilidades de lectura y escritura con tus estudiantes fuera de las aulas?</i>	<b>Ordinal</b> <i>a) Muy difícil b) Difícil c) Regular d) Fácil e) Muy fácil</i>	Ecosistemas de trabajo	<i>En tu opinión las habilidades de pensamiento matemático en tus alumnos fueron desarrolladas aceptablemente en un entorno no escolarizado:</i>	<b>Ordinal</b> <i>a) Totalmente en desacuerdo b) En desacuerdo c) Ni en acuerdo ni en desacuerdo d) En acuerdo e) Totalmente de acuerdo</i>	<b>Ordinal</b>

			<p>¿Qué tan complejo te resultó priorizar las habilidades de pensamiento matemático con tus estudiantes fuera de las aulas?</p> <p>¿Consideras que lograste aprovechar las herramientas y recursos con los que contaban tus estudiantes para generar un ecosistema de aprendizaje?</p> <p>¿Consideras que lograste aprovechar las herramientas y recursos tecnológicos para generar un ecosistema digital de aprendizaje?</p>	<p>a) Muy difícil b) Difícil c) Regular d) Fácil e) Muy fácil</p> <p><b>Ordinal</b> a) Totalmente en desacuerdo b) En desacuerdo c) Ni en acuerdo ni en desacuerdo d) En acuerdo e) Totalmente de acuerdo</p> <p><b>Ordinal</b> a) Totalmente en desacuerdo b) En desacuerdo c) Ni en acuerdo ni en desacuerdo d) En acuerdo e) Totalmente de acuerdo</p>		
	Actividades recreativas	Diseño	<p>¿Diseñaste actividades recreativas para tus estudiantes?</p> <p>¿Para qué diseñaste actividades</p>	<p><b>Dicotómica</b> a) Sí b) No</p> <p><b>Nominal</b> a) Para que descansaran b) Para integrar a los</p>		

			Frecuencia	<p><i>recreativas con tus estudiantes?</i></p> <p><i>En tu opinión los padres de familia apoyaron en el desarrollo de las actividades recreativas en casa</i></p> <p><i>¿Con qué frecuencia programaste actividades recreativas para que las realizaran tus estudiantes?</i></p>	<p><i>padres con los estudiantes</i></p> <p><i>c) Para incentivarlos al aprendizaje</i></p> <p><i>d) Otra</i></p> <p>Ordinal</p> <p><i>a) Nada satisfactorio</i></p> <p><i>b) Poco satisfactorio</i></p> <p><i>c) Neutral</i></p> <p><i>d) Satisfactorio</i></p> <p><i>e) Muy satisfactorio</i></p> <p>Ordinal</p> <p><i>a) Nunca</i></p> <p><i>b) Casi nunca</i></p> <p><i>c) Ocasionalmente</i></p> <p><i>d) Casi todos los días</i></p> <p><i>e) Todos los días</i></p>		
		Seguimiento	<p>Comunicación</p> <p>Desempeño de padres y estudiantes</p>	<p><i>¿Con qué frecuencia mantuviste comunicación con los padres de familia para establecer las responsabilidades y dar seguimiento a las actividades?</i></p> <p><i>¿Qué medio empleaste más para comunicarte y darle</i></p>	<p>Ordinal</p> <p><i>a) Nunca</i></p> <p><i>b) Casi nunca</i></p> <p><i>c) Ocasionalmente</i></p> <p><i>d) Casi todos los días</i></p> <p><i>e) Todos los días</i></p> <p><b>Nominal</b></p> <p><i>a) Llamada telefónica</i></p> <p><i>b) WhatsApp</i></p>		

			<p><i>seguimiento a las actividades planeadas?</i></p> <p><i>Consideras que el apoyo que recibiste de los padres para darle continuidad al plan de trabajo en casa fue:</i></p> <p><i>Consideras que el cumplimiento de las tareas por parte de tus estudiantes fue:</i></p>	<p>c) Correo electrónico d) Copias entregadas directamente e) Redes sociales f) Otro:</p> <p>Ordinal a) Nada satisfactorio b) Poco satisfactorio c) Neutral d) Satisfactorio e) Muy satisfactorio</p> <p>Ordinal a) Nada satisfactorio b) Poco satisfactorio c) Neutral d) Satisfactorio e) Muy satisfactorio</p>		
Carpeta de experiencias		Socialización  Evaluación	<p><i>¿Conoces la “Carpeta de Experiencias”?</i></p> <p><i>¿Tus Directivos te pidieron que realizaras una ‘Carpeta de Experiencias’?</i></p> <p><i>¿Realizaste la carpeta de Experiencias para cada estudiante?</i></p>	<p><b>Dicotómica</b> a) Si b) No</p> <p><b>Dicotómica</b> a) Si b) No</p> <p><b>Dicotómica</b> a) Si b) No</p> <p>Ordinal a) No es importante</p>		

				<p>Consideras que la “carpeta de experiencias” es un recurso valioso del proceso educativo y de evaluación durante la pandemia:</p> <p>Empleaste algún otro método para evaluar a tus estudiantes</p>	b) Poco importante c) Algo importante d) Importante e) Muy importante <b>Dicotómica</b> a) Si b) No		
--	--	--	--	---	--	--	--

**Anexo B.** Matriz de operacionalización de variables para encuesta a padres de familia.

Concepto	Variable	Dimensiones	Indicador	ítems	Escala	Es pertinente	Observaciones
Los actores privados participan en la constitución y estructuración del espacio de una política pública, sin que ello implique control gubernamental directo sobre su proceder (Subirats et al., 2008)	Actores privados	Personales	Edad Género Experiencia	<p><i>¿Cuántos años tiene?</i></p> <p><i>Hombre o Mujer</i></p> <p><i>¿Cuántos de tus hijos cursaron primaria en el tiempo de pandemia?</i></p> <p><i>En ese mismo tiempo tus hijos estuvieron inscritos a su escuela, aunque las clases no eran presenciales.</i></p>	<b>Discreta</b> <b>Nominal</b> <b>Discreta</b> <b>Dicotómica</b> a) Si b) No		
		Conocimiento de la estrategia	Socialización	<p><i>Sabías que la Secretaría de Educación Pública estableció una estrategia para que todos los niños continuaran con sus clases, aunque las escuelas estuvieran cerradas.</i></p>	<b>Dicotómica</b> a) Si b) No  <b>Dicotómica</b> a) Si b) No  <b>Nominal</b> a) Por aviso de la escuela b) Por otros padres		
			Contenidos				

			<p><i>¿Los maestros de tus hijos te avisaron de una nueva forma de trabajo para continuar con el ciclo escolar?</i></p> <p><i>¿Cómo te enteraste de la Estrategia “Aprende en casa”?</i></p> <p><i>En la escuela de tus hijos, recibiste una plática en la que te informaron acerca de los recursos y materiales que se iban a utilizar para que los niños siguieran con sus clases en casa</i></p> <p><i>¿En el ciclo escolar, con qué frecuencia se llevaron a cabo este tipo de reuniones informativas?</i></p> <p><i>Marca con una X los materiales didácticos que</i></p>	<p>c) <i>Medios de comunicación (Radio, TV o periódico)</i></p> <p>d) <i>Redes sociales</i></p> <p>e) <i>Otro</i></p> <p><b>Dicotómica</b></p> <p>a) Si b) No</p> <p>Ordinal</p> <p>a) <i>Nunca</i></p> <p>b) <i>Solo una vez</i></p> <p>c) <i>Bimestralmente</i></p> <p>d) <i>Mensualmente</i></p> <p>e) <i>Semanalmente</i></p> <p><b>Nominal</b></p> <p>a) <i>Programas de televisión</i></p> <p>b) <i>Contenidos y actividades digitales relacionadas</i></p> <p>c) <i>Libros de texto</i></p> <p>d) <i>Actividades enviadas por sus maestros</i></p> <p>e) <i>Plataformas digitales desarrolladas</i></p>	
--	--	--	--	--	--

			<p><i>utilizaron tus hijos durante sus clases en casa:</i></p> <p><i>Consideras que como padres estaban preparados para que tus hijos tuvieran sus clases en casa:</i></p> <p><i>Consideras que tus hijos estaban preparados para aprender por ellos mismos sin asistir a su escuela:</i></p>	<p><i>por el sector privado</i> f) Radio comunitaria</p> <p><b>Ordinal</b></p> <p>a) Totalmente en desacuerdo b) En desacuerdo c) Ni en acuerdo ni en desacuerdo d) En acuerdo e) Totalmente de acuerdo</p> <p><b>Ordinal</b></p> <p>a) Totalmente en desacuerdo b) En desacuerdo c) Ni en acuerdo ni en desacuerdo d) En acuerdo e) Totalmente de acuerdo</p>	
Capacitación	Competencias		<p><i>De la escuela recibiste alguna recomendación, apoyo o capacitación para trabajar las actividades de educación en casa con tus hijos:</i></p> <p><i>Consideras que recibir algún tipo de entrenamiento</i></p>	<p><b>Dicotómica</b></p> <p>a) Si b) No</p> <p><b>Ordinal</b></p> <p>a) No es importante b) Poco importante c) Algo importante d) Importante e) Muy importante</p>	

			<p><i>para apoyar la educación en casa de tus hijos es:</i></p> <p><i>¿Fuiste parte de un grupo de padres y maestros para intercambiar dudas, información, comentarios o experiencias mientras tus hijos estudiaban en casa?</i></p>	<b>Dicotómica</b> a) Si b) No		
	Plan de actividades	Rol del Padre	<p><i>¿Crees que el papel de los padres en la educación de sus hijos cambio durante el tiempo de la pandemia? Por semana cuánto tiempo pudiste dedicar para apoyar a tus hijos en su educación en casa:</i></p> <p><i>¿Cómo consideras que fue tu participación apoyando a tus hijos en educación en casa?</i></p>	<b>Dicotómica</b> a) Si b) No  Ordinal a) Menos de 1 hora b) De 1 a 10 horas c) De 11 a 20 horas d) Más de 20 horas  Ordinal a) Nada satisfactorio b) Poco satisfactorio c) Neutral d) Satisfactorio e) Muy satisfactorio		

					<p><i>a) Falta de interés b) Poca comunicación con el maestro c) Falta de tiempo d) Carencia de recursos (espacio, equipos electrónicos disponibles, internet, ect.) e) Otro:</i></p> <p><i>Tus hijos tuvieron clases en línea durante la pandemia:</i></p> <p><i>Sus clases a distancia fueron a través de:</i></p>	
Identificación de recursos	Exploración Recursos	<p><i>¿El maestro de tus hijos te preguntó sobre los recursos que tenías en casa para poder trabajar las actividades escolares?</i></p> <p><i>¿Cuál es tu nivel máximo de estudios?</i></p>	<p><b>Dicotómica</b></p> <p>a) Si b) No</p> <p>Ordinal</p> <p>a) Sin estudios b) Primaria c) Secundaria d) Preparatoria e) Licenciatura f) Posgrado</p> <p>Ordinal</p> <p>a) Radio b) Televisión</p>			

			<p><i>Marca con un X los recursos que utilizaron tus hijos en casa para sus clases:</i></p> <p><i>¿En qué lugar de la casa tus hijos realizaban sus actividades de educación en casa?</i></p> <p><i>Tus hijos tenían un horario cada día para su educación en casa:</i></p>	<p>c) Teléfono celular d) Tablet e) Computadora e) Internet e) Ninguno de los anteriores</p> <p><b>Nominal</b> a) Sala b) Comedor c) Cocina d) Recamara e) Salón temporal d) Otro</p> <p><b>Dicotómica</b> a) Si b) No</p>		
	Habilidades básicas	Lectura y escritura	<p><i>En tu opinión ¿cómo consideras que fue el avance de tus hijos en la lectura y escritura durante sus clases en casa?:</i></p> <p><i>En tu opinión ¿cómo consideras que fue el avance de tus hijos en matemáticas durante sus clases en casa?:</i></p>	<p><b>Ordinal</b> a) Nada satisfactorio b) Poco satisfactorio c) Neutral d) Satisfactorio e) Muy satisfactorio</p> <p><b>Ordinal</b> a) Nada satisfactorio b) Poco satisfactorio c) Neutral d) Satisfactorio e) Muy satisfactorio</p>		
	Actividades recreativas	Diseño Frecuencia	<i>¿Tus hijos realizaron actividades</i>	<b>Dicotómica</b> a) Si b) No		

			<p><i>recreativas como parte de sus clases en casa?</i></p> <p><i>¿Con qué frecuencia realizaron actividades recreativas tus hijos dentro de sus clases en casa?</i></p>	<p>Ordinal</p> <p>a) Nunca</p> <p>b) Casi nunca</p> <p>c)</p> <p>Ocasionalmente</p> <p>d) Casi todos los días</p> <p>e) Todos los días</p>		
Seguimiento	Comunicación	Desempeño de padres y estudiantes	<p><i>¿Con qué frecuencia el maestro se comunicaba contigo para dar seguimiento a las actividades?</i></p> <p><i>¿Qué medio empleaste más para comunicarte con el maestro?</i></p> <p><i>Consideras que el apoyo que recibiste de los maestros fue:</i></p> <p><i>Consideras que el cumplimiento de las tareas por parte de tus hijos fue:</i></p>	<p>Ordinal</p> <p>a) Nunca</p> <p>b) Casi nunca</p> <p>c)</p> <p>Ocasionalmente</p> <p>d) Casi todos los días</p> <p>e) Todos los días</p> <p><b>Nominal</b></p> <p>a) Llamada telefónica</p> <p>b) WhatsApp</p> <p>c) Correo electrónico</p> <p>d) Copias entregadas directamente</p> <p>e) Redes sociales</p> <p>f) Otro:</p> <p>Ordinal</p> <p>a) Nada satisfactorio</p> <p>b) Poco satisfactorio</p> <p>c) Neutral</p> <p>d) Satisfactorio</p>		

				e) <i>Muy satisfactorio</i>  Ordinal a) <i>Nada satisfactorio</i> b) <i>Poco satisfactorio</i> c) <i>Neutral</i> d) <i>Satisfactorio</i> e) <i>Muy satisfactorio</i>		
Carpeta de experiencias	Socialización	<i>¿Sabes que fue la "Carpeta de Experiencias"?</i>	<b>Dicotómica</b> a) Si b) No			
	Evaluación	<i>¿El maestro te pidió que le enviaras evidencias del trabajo que hacían tus hijos en casa?</i>  <i>¿Con qué frecuencia enviabas las evidencias del trabajo?</i>	<b>Dicotómica</b> a) Si b) No  Ordinal a) Nunca b) Casi nunca c) d) Casi todos los días e) Todos los días			
		<i>¿Conoces de qué forma el maestro calificó el trabajo de tus hijos?</i>	<b>Dicotómica</b> a) Si b) No			

**Anexo C. Matriz de operacionalización de variables para encuesta a beneficiarios.**

Concepto	Variable	Dimensiones	Indicador	ítems	Escala	Observaciones
Los beneficiarios finales son aquellos actores que, siendo los principales afectados por el problema, se proyectan como los principales beneficiados de la política pública (Pérez Enciso, 2016).	Beneficiarios finales	Personales	Edad Género Experiencia	<p><i>¿Cuántos años tiene?</i></p> <p><i>Hombre o Mujer</i></p> <p><i>¿Qué grados de primaria cursaste durante la pandemia?</i></p> <p><i>¿Cambiaste de escuela durante la pandemia?</i></p>	<b>Discreta</b> <b>Nominal</b> <b>Discreta</b> <b>Dicotómica</b> a) Si      b) No	

				<p>s de televisión  b) Contenido s y actividades digitales relacionadas con los programas de tv  c) Libros de texto  d) Actividades enviadas por tus maestros  e) Plataformas digitales  f) Radio comunitaria</p> <p><b>Ordinal</b>  a) Muy difícil  b) Difícil  c) Regular  d) Fácil  e) Muy fácil</p>		
Capacitación	Competencias digitales	<p>¿Sabes usar un teléfono celular para conectarte a internet, compartir imágenes, enviar y recibir mensajes?</p> <p>¿Sabes usar una computadora o Tablet para buscar</p>	<p><b>Dicotómico</b>  a) Si b)  No</p> <p><b>Dicotómico</b>  a) Si b)  No</p>			

				<i>información por internet?</i>			
Plan de actividades	Comunicación	¿Qué medio empleaste para comunicarte con tu maestro?		<b>Nominal</b> a) Llamada telefónica b) WhatsApp c) Correo electrónico d) Redes sociales e) Otro:			
Identificación de recursos	Recursos	Marca con un X los recursos que utilizaste en casa para tus clases:		<b>Dicotómica</b> a) Si      b) No  <b>Dicotómica</b> a) Si      b) No  <b>Nominal</b> a) Google Meet b) Zoom c) FaceTime d) Videollamada (Fb/WhatsApp) e) Otro:	Ordinal a) Radio b) Televisión c) Teléfono celular d) Tablet		

				<p><i>¿En qué lugar de la casa hacías tus actividades de educación en casa?</i></p> <p><i>Tenías un horario cada día para hacer tus actividades de escuela en casa:</i></p>	<p>e) Computadora e) Internet e) Ninguno de los anteriores</p> <p><b>Nominal</b> a) Sala b) Comedor c) Cocina d) Recamara e) Salón de clases temporal d) Otro</p> <p><b>Dicotómico</b> <b>a</b> a) Si    b) No</p>	
Habilidades básicas	Lectura y escritura  Pensamiento matemático	<p><i>¿Qué tan complicado te resultó hacer actividades de lectura y escritura?</i></p> <p><i>¿Cómo fueron tus trabajos de matemáticas durante tus clases en casa?</i></p>	<p><b>Ordinal</b> a) Muy difícil b) Difícil c) Regular d) Fácil e) Muy fácil</p> <p><b>Ordinal</b> a) Muy difícil b) Difícil c) Regular d) Fácil e) Muy fácil</p>			

		Actividades recreativas	Diseño Frecuencia	<p><i>¿Tu maestro te puso a hacer actividades recreativas como parte de tus clases en casa?</i></p> <p><i>¿Con qué frecuencia realizaste actividades recreativas dentro de tus clases en casa?</i></p>	<b>Dicotómica</b> a) Si    b) No  Ordinal a) Nunca b) Casi nunca c) Ocasionalmente d) Casi todos los días e) Todos los días		
	Seguimiento	Comunicación		<p><i>¿Con qué frecuencia tenías comunicación con tu maestro?</i></p> <p><i>¿Crees que no estar asistiendo a la escuela a tomar clases con tus maestros fue?</i></p> <p><i>Consideras que el apoyo que recibiste de tus padres para poder trabajar en casa fue:</i></p> <p><i>Consideras que el cumplimiento de tus tareas fue:</i></p>	Ordinal a) Nunca b) Casi nunca c) Ocasionalmente d) Casi todos los días e) Todos los días	<b>Ordinal</b> a) Muy difícil b) Difícil c) Regular d) Fácil e) Muy fácil	Ordinal a) Muy malo

				b) Malo c) Regular d) Bueno e) Muy bueno		
				Ordinal a) Muy malo b) Malo c) Regular d) Bueno e) Muy bueno		
Carpeta de experiencias	Evaluación	<p><i>¿Tu maestro les pidió que le enviaran evidencias del trabajo que hacías en casa?</i></p> <p><i>¿Con qué frecuencia enviabas las evidencias de tu trabajo?</i></p> <p><i>¿Conoces de qué forma tu maestro calificó tu trabajo?</i></p>	<p><b>Dicotómico</b></p> <p><b>a</b></p> <p>a) Si    b)</p> <p>No</p>	<p>Ordinal</p> <p>a) Nunca b) Casi nunca c) Ocasionalmente d) Casi todos los días e) Todos los días</p>		