



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica de México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

**“Análisis del diseño y operación del Programa
Nacional de Lectura en el marco de la federalización
educativa mexicana durante el periodo 2001-2008”**

Jennifer Meza Miranda

Directora de tesis: Mtra. Aurora Loyo Brambila

**Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos
Octava Promoción, 2006-2008
México D.F., Octubre de 2008**

Para cursar este posgrado se contó con una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

“Análisis del diseño y operación del Programa Nacional de Lectura en el marco de la federalización educativa mexicana durante el periodo 2001-2008”

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Jennifer Meza Miranda

Directora de Tesis: Mtra. Aurora Loyo Brambila

Dedicatoria

A mis padres: Silvia Miranda Miranda y Guillermo Meza Miranda

A mi hermano: Oliver Meza Miranda

A mi abuelito: Apolinar Miranda Monrroy

A David Roa Saab

A “La Nany”

A “La Osita”

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi asesora de tesis la Mtra. Aurora Loyo Brambila por haber aceptado dirigir esta investigación y por las observaciones realizadas, sin su ayuda no hubiera sido posible culminar este trabajo.

Gracias a la Dra. Úrsula Zurita Rivera por los comentarios y sugerencias a este trabajo y por el apoyo brindado durante la Maestría en la FLACSO.

Agradezco a la Dra. Alma Carrasco Altamirano por las observaciones y recomendaciones a esta investigación.

Muchas gracias al Mtro. Rodrigo Salazar Elena y al Mtro. Vladimir Herrera González por su dedicación y empeño a la labor docente.

Gracias a Patricia Rangel de la Biblioteca Iberoamericana de la FLACSO por su apoyo en la búsqueda de documentos relacionados con la lectura.

Agradezco a Rosaura, Aurora y Rita de servicios escolares por su trato amable hacia los estudiantes.

Finalmente, agradezco al CONACYT por la beca otorgada para realizar mis estudios de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la FLACSO-México durante el periodo 2006-2008.

Resumen

En este trabajo se analiza el diseño y la operación del Programa Nacional de Lectura durante el sexenio de Vicente Fox Quesada bajo el contexto de un sistema educativo mexicano federalizado. El estudio de este programa en particular ha permitido evidenciar los problemas de un federalismo educativo todavía inconcluso en el que hace falta más comunicación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para alcanzar los objetivos de manera eficaz y eficiente.

A partir del análisis de los Programas Estatales de Lectura de 2005, 2007 y 2008 de algunas entidades federativas, de las tres evaluaciones externas realizadas al programa y de las entrevistas al personal que labora en la Dirección de Bibliotecas y Promoción de la Lectura se pudo ofrecer evidencia acerca de los obstáculos que tienen que enfrentar los coordinadores estatales, equipos técnicos y asesores pedagógicos para implementar las estrategias planeadas.

La descentralización educativa a partir de la firma del ANMEB, ha contribuido al desarrollo de prácticas educativas innovadoras de promoción de la lectura en algunas entidades federativas y ha fomentado la participación de las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil en las acciones emprendidas para el mejoramiento de la calidad del sector educativo del país. Sin embargo, todavía no ha sido posible generalizar este tipo de actividades en todas las escuelas del país.

Los retos que debe enfrentar la autoridad educativa federal siguen siendo de gran envergadura, pues no ha sido capaz de construir las capacidades técnico-administrativas, pedagógicas, de gestión y de planeación estratégica que los estados requieren para poder cumplir con los lineamientos establecidos en las reglas de operación.

Finalmente, se sugiere que las recomendaciones de los evaluadores externos deben ser consideradas por el gobierno federal para mejorar el diseño e implementación del programa.

Índice

Introducción.....	9
Capítulo 1. Marco analítico	
1.1 Política pública	20
1.1.1 Análisis de la política pública desde el enfoque del <i>policy cycle</i>	22
1.1.2 Análisis de la fase del diseño e implementación de la política pública.....	25
1.2 Descentralización y federalismo educativo.....	30
1.3 Definición de lectura.....	36
1.4 Programa Nacional de Lectura.....	39
1.4.1 Antecedentes.....	39
1.4.2 Objetivos, metas, estrategias y población beneficiaria.....	47
1.4.3 Operación.....	51
1.4.4 Importancia de las reglas de operación para la implementación del programa.....	55
1.5 Conclusiones.....	56
Capítulo 2. Análisis de los Programas Estatales de Lectura de 2005 y de 2007	
2.1 Análisis de las reglas de operación de 2005 y de 2007 del PNL.....	61
2.1.1 Reglas de operación 2005.....	61
2.1.2 Reglas de operación 2007.....	71
2.2 Análisis de los Programas Estatales de lectura a partir de las reglas de operación de 2005 y de 2007, y de la evaluación externa de la OEI.....	78
2.3 Balance del PNL a partir de las evaluaciones externas del programa.....	91
2.4 Conclusiones.....	99
Capítulo 3. Planeación del PNL a partir de la Matriz de Marco Lógico	
3.1 Metodología del marco lógico.....	105

3.1.1 Antecedentes.....	105
3.1.2 Definición.....	106
3.1.3 Requerimientos para construir la matriz.....	110
3.2 Evaluación de la matriz de indicadores del PNL hecha por la UPN.....	118
3.2.1 Análisis de la planeación estrategia del programa.....	118
3.2.2 Análisis de la matriz de indicadores del programa.....	122
3.3 Retos para la DGME y para las entidades ante esta nueva metodología de planeación.....	129
3.4 Conclusiones.....	131

Capítulo 4. Federalismo y Programa Nacional de Lectura

4.1 Diseño e implementación de las políticas públicas.....	134
4.2 Relación entre el gobierno federal y las autoridades educativas estatales en el marco del federalismo educativo.....	141
4.3 Las reglas de operación y las evaluaciones del PNL.....	145
4.4 Planeación estratégica de los PEL's a través de la metodología de marco lógico.....	149
4.5 Propuestas sobre próximas evaluaciones al PNL.....	150
Conclusiones.....	151
Bibliografía.....	158
Anexo.....	165

Índice de cuadros y tablas

Cuadro 1. Cantidad de escuelas de educación básica, escuelas normales y Centros de Maestros por entidad federativa.....	63
Cuadro 2. Aportaciones federales totales por entidad federativa en 2005.....	67
Cuadro 3. Aportaciones federales totales por entidad Federativa en 2007.....	74
Cuadro 4. Clasificación de los PEL's de acuerdo al grado de cumplimiento con base en las reglas de operación de 2005 y 2007.....	81
Cuadro 5. Los cambios en el cumplimiento de los PEL's.....	82
Tabla 1. La Matriz de Marco Lógico del proyecto o programa.....	113
Tabla 2. La “lógica vertical” del proyecto o programa.....	114
Tabla 3. La “lógica horizontal” del proyecto o programa.....	114
Tabla 4. La Matriz de Marco Lógico del PNL.....	123

Introducción

Las políticas de promoción de la lectura por parte del Estado a través de planes, proyectos y programas han tenido aceptación por parte de maestros, pedagogos, padres de familia, funcionarios públicos y jefes de estado, debido a que la lectura juega un papel importante en la enseñanza y aprendizaje de los individuos, permite el desarrollo de habilidades básicas para poderse comunicar con los demás –escuchar, hablar y escribir- además, facilita la participación de las personas en la resolución de los problemas de la comunidad donde habitan y ejercer sus derechos como ciudadanos.

En años recientes, los países de Iberoamérica han impulsado políticas públicas de fomento a la lectura, esto se ha visto reflejado en el incremento del número de programas y proyectos impulsados por el Estado, el sector privado, las universidades, las escuelas, las organizaciones no gubernamentales, las bibliotecas, las fundaciones y la sociedad civil. La reciente preocupación por la lectura y su fomento, se ha dado a partir de la información obtenida a través de las encuestas hechas por los propios países acerca de las prácticas de lectura de la población y por las evaluaciones internacionales sobre la comprensión lectora de los jóvenes de 15 años, elaboradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde el año 2000 a través del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA).¹ Los resultados que arrojaron estos estudios reflejaron lo que muchos ya sabían: que se leen pocos libros, que se lee para hacer las tareas escolares y que las habilidades lectoras de los estudiantes se limita a la comprensión de textos relativamente sencillos (CERLALC, 2005: 15-18).

¹ El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) es un programa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que consiste en evaluar mediante exámenes las aptitudes en materia de lectura, matemáticas y ciencias de los jóvenes de 15 años pertenecientes a los países que integran la OCDE (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos). También se aplicó a países no miembros de la OCDE (Brasil, Latvia, Liechtenstein, Federación Rusa). En 2002 la evaluación PISA 2000 fue completada para países que tampoco pertenecen a la OCDE (Albania, Bulgaria, Chile China, Regional de Hong Kong, Indonesia, Lituania, Macedonia, Perú, Rumania, y Tailandia). En el año 2000 la evaluación se concentró en las habilidades de comprensión de lectura, en el año 2003 en las habilidades matemáticas y en el 2006 en ciencias. En el año 2009 de nueva cuenta la evaluación estará dedicada especialmente a la comprensión lectora de los estudiantes.

Los magros resultados mostrados por los diagnósticos sobre los hábitos lectores de la población en general² y de los estudiantes en particular no han sido los únicos factores desencadenantes del *boom* por la lectura sino que la globalización a escala internacional y el impulso de la sociedad del conocimiento también son elementos que han propiciado que el Estado se interese más por promover la lectura.

La lectura ya no es vista sólo como parte de la alfabetización de la población – leer y escribir- sino que se tiene una concepción más amplia del término en la medida en que a través de ésta práctica regular, los seres humanos pueden desarrollar sus potencialidades a lo largo de la vida y resolver los problemas que se les presenten con mayor facilidad mediante los conocimientos y aptitudes adquiridas.

En el caso particular de México, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada fue diseñado el Programa Nacional de Lectura (PNL, en adelante) para la educación básica y normal, es decir, para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, tal como lo ha estado desde su institucionalización en 2001. El PNL fue impulsado por la Secretaría de Educación Pública (en adelante, SEP) y es el resultado de la fusión del Programa *Rincones de Lectura* y del Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Lectura y la Escritura ya existentes años atrás, pero que no funcionaban de manera conjunta. Asimismo, existen otros programas que refuerzan las acciones de promoción de la lectura mediante el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA, en adelante), algunas instituciones culturales estatales, así como organizaciones y asociaciones civiles.³ Por tanto, el PNL forma parte de la política educativa, cultural y

² En el caso de México, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Lectura del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), el 56.4 por ciento de los mexicanos de 12 años y más afirmaron que leen libros, mientras que el 12.7 por ciento reportó que nunca ha leído libros, esto sucede aún cuando el Consejo Nacional de Población (CONAPO), durante 2005 señaló que el 92.1 por ciento de la población de 12 y más sabe leer y escribir. Los niveles más altos de lectura de libros se dan en los jóvenes de entre 18 y 22 años, con casi 70 por ciento. Este porcentaje aumenta en los jóvenes que tienen estudios universitarios (76.6 por ciento). Asimismo, los que tienen un nivel socioeconómico medio registran un 79.2 por ciento y desciende para los que tienen un nivel medio alto y alto (75.9 por ciento) y el porcentaje decrece conforme el nivel es más bajo. El promedio de libros leídos en el año es de 2.9, aunque los jóvenes de 18 a 22 años presentan una media de 4.2, los que tienen estudios universitarios leen 5.1 libros y los que tienen un nivel socioeconómico medio alto y alto leen 7.2 libros en promedio al año.

³ El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) tiene a su cargo el Programa Nacional de Salas de Lectura, el cual cuenta actualmente con 120 coordinadores de salas de lectura a nivel nacional, entre los que destacan: estudiantes, amas de casa, maestros y bibliotecarios. También lleva a cabo otros proyectos de promoción de la lectura a través de ferias, concursos y capacitación a promotores de lectura. En cuanto a las instituciones culturales de fomento a la lectura se encuentran las casas de cultura a nivel estatal, las secretarías de cultura y asociaciones civiles. Dentro de las organizaciones y asociaciones civiles nacionales e internacionales de fomento a la lectura se destacan: la Asociación

de fomento a la lectura del país, además de ser uno de los programas federales estratégicos de la SEP⁴ para mejorar la calidad y equidad educativa, de ahí la importancia de su análisis.

El PNL ha sido diseñado y puesto en operación en el contexto del federalismo educativo,⁵ denominado así desde la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB o Acuerdo, en adelante) en 1992, entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE, en adelante). Con este Acuerdo y junto con la Ley General de Educación (LGE, en adelante) de 1993, quedó constituido el proceso de descentralización de los servicios educativos que pasaron del gobierno central a los gobiernos estatales.⁶ No obstante lo anterior, el control normativo lo continuó teniendo el gobierno federal por medio de la SEP, ya que hasta este momento sigue siendo la encargada de diseñar los planes y programas para la educación básica, de elaborar los libros de texto gratuitos, de autorizar los materiales utilizados en el sistema educativo de las escuelas, de favorecer el desarrollo educativo entre las entidades, y de la planeación, programación y evaluación del sistema educativo nacional.

Asimismo, se concibió a la sociedad como responsable, junto con el Estado y las autoridades educativas estatales de mejorar la calidad de la educación, considerando a la escuela como un espacio de interacción entre los padres de familia, maestros y alumnos

Mexicana de Promotores de Lectura, el Consejo Puebla de Lectura, el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, la Asociación *Fomento Cultural Banamex*, el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y El Caribe (CERLALC), la International Board on Books for young People (IBBY), la Internacional Reading Association (IRA), etcétera.

⁴ Durante la Administración Pública de Vicente Fox Quesada se le denominó programas federales estratégicos debido a que son programas dirigidos hacia el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa en una sociedad contemporánea para la constitución de una Nueva Escuela Mexicana que haga frente a los cambios que trae consigo la globalización y la sociedad del conocimiento. Los programas considerados por la Secretaría de Educación Pública como estratégicos son: Enciclomedia, el Programa Escuelas de Calidad, Reformas Curriculares en Educación Básica, el Programa Nacional de Lectura, el Programa Nacional de Formación Continua de Maestros en Educación Básica y el Programa de Atención a Grupos Vulnerables.

⁵ Para profundizar acerca del término federalismo educativo se puede recurrir a los siguientes autores: Oscar Mauricio Covarrubias, *Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional*, INAP, México, 2000, Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México, 1889-1994*, SEP, México, 1998, Carlos Ornelas, *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*, FCE, México 1995 y Gilberto Guevara, *La catástrofe silenciosa*, FCE, México, 1995.

⁶ Los servicios educativos pasaron del gobierno federal hacia las 31 entidades federativas, por lo que en el caso del Distrito Federal hubo proceso de descentralización, solamente en el caso de la delegación Iztapalapa.

para la toma de decisiones relativas al mejoramiento de los resultados educativos (Arnaut, 1998: 305-319).

Se han hecho varios análisis sobre el proceso de descentralización de los sistemas educativos en países de América Latina. En el caso de México, se han llevado a cabo investigaciones sobre los efectos de la desconcentración y descentralización de la educación y sobre la federalización del sistema educativo nacional a partir de la firma del Acuerdo, incluso se han realizado estudios a nivel estatal que señalan lo que ocurrió con los sistemas educativos estatales como resultado de dicho proceso.⁷ Sin embargo, no se han emprendido trabajos acerca de los problemas y consecuencias del federalismo educativo reflejados a partir del análisis del diseño y operación de los programas federales, concretamente, del PNL.

En cuanto a los programas federales estratégicos para la educación básica, la SEP es la encargada de diseñar las reglas de operación para mantener vigiladas las acciones emprendidas por las entidades cuando éstas los ponen en funcionamiento. Igualmente, tiene como atribuciones, evaluar los programas a través de los lineamientos estipulados para dar seguimiento a los resultados e impactos alcanzados; medidos a partir de los indicadores diseñados o recurriendo a las evaluaciones externas.

Por lo anteriormente mencionado, surgen las siguientes preguntas: ¿cuáles son las dificultades y retos que plantea el federalismo educativo y que se ven reflejados en la puesta en marcha de los programas estratégicos federales de educación, especialmente, en la operación del Programa Nacional de Lectura?, ¿cuáles son los problemas a los que se enfrentan las entidades federativas para cumplir con los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal? y ¿cuál es el apoyo que reciben las entidades federativas

⁷ Para poder leer a profundidad los diferentes estudios que se han hecho la firma del Acuerdo en los que se señalan los avances y retrocesos del sistema educativo mexicano y de otros países de América Latina se puede acudir a los siguientes trabajos: Emanuela Di Gropello, “Los modelos de descentralización educativa en América Latina” en Revista de la CEPAL, agosto de 1999, Carlos Ornelas, “Las bases del federalismo y la descentralización en educación” en Revista de Investigación Educativa, vol. 5, núm., 2003, Margarita Zorrilla, “Diez años del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas” en Revista Electrónica de Investigación Educativa, Vol.4, Núm. 2, 2002, Pablo Latapí, “La política educativa del Estado mexicano desde 1992” en Revista Electrónica de Investigación Educativa, vol. 6, núm. 2, 2004 y David Gómez, Lecciones y asignaturas pendientes de la descentralización educativa, 2008.

de parte del gobierno federal para construir las capacidades que éstas requieren y así cumplir con las normas?

La hipótesis que se plantea es que el federalismo educativo tiene problemas que se ven reflejados a través de la operación de los programas federales, específicamente del PNL ya que en la práctica los implementadores estatales directos no cuentan con los elementos técnico-administrativos y pedagógicos, de planeación, de generación de información, de infraestructura – física y material- y de recursos humanos y financieros requeridos para cumplir con los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal.⁸ Ya han pasado 16 años desde la firma del ANMEB en los cuales no se ha visto realmente la consolidación de un verdadero federalismo educativo.

A pesar de que el sistema educativo nacional sufrió un proceso de descentralización en el que las entidades federativas adquirieron mayores atribuciones entre las que se destacan: la prestación de servicios de educación básica, indígena, especial y normal, y para la formación de maestros de educación básica, además de participar con propuestas en materia de contenidos de los planes y programas de estudio para la educación básica. En la realidad, las entidades dependen casi totalmente de la autoridad educativa central para poder implementar los programas federales; salvo en algunas excepciones en las que los gobiernos estatales han podido imprimirle su sello particular a la política educativa, cultural y de promoción de la lectura del país a partir de alianzas con otras instituciones culturales, universidades públicas de educación superior y asociaciones civiles, así como mediante el otorgamiento de recursos económicos adicionales para la puesta en marcha de los programas.

La implementación de los programas estratégicos federales en los estados depende del presupuesto que otorga la federación a través de las reglas de operación. Por ende, los estados están obligados a acatar las exigencias de la autoridad educativa central para seguir recibiendo recursos; aunque en la realidad el cumplimiento es parcial.

⁸ De acuerdo a la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 13 de junio de 1993, se estableció que se entenderá por autoridad educativa federal a la Secretaría de Educación de la Administración Pública Federal.

Al abrir el sistema educativo nacional a la participación social, se le dotó a las escuelas de mayor autonomía para que los directivos y maestros, junto con la cooperación de los alumnos, padres de familia y sociedad fueran los encargados de la gestión escolar y de propiciar prácticas pedagógicas en el aula que ayuden a mejorar el aprendizaje, pero lo cierto es que la mayoría de las escuelas continúan funcionando de manera tradicional y la colaboración entre las autoridades educativas escolares y los padres de familia sigue siendo escasa.

En el caso del PNL se han observado muchos de los problemas ya mencionados, es decir, hace falta más comunicación y coordinación entre la autoridad educativa federal y los estados ya que el apoyo otorgado por la SEP para la elaboración de los Programas Estatales de Lectura (en adelante, PEL's) resulta insuficiente. El análisis de los PEL's de algunas entidades en los años 2005, 2007 y 2008, y las evaluaciones externas realizadas al programa ofrecen evidencia suficiente para afirmar que los operadores directos (coordinadores estatales, equipos técnicos y asesores técnicos pedagógicos) no cuentan con las aptitudes requeridas para cumplir con las normas establecidas en las reglas de operación, además de que no queda claro cuáles van a ser sus funciones y atribuciones. En este sentido, la autoridad educativa federal no ha sido capaz de fortalecer las capacidades técnico-administrativas, pedagógicas, de planeación estratégica, económicas y de infraestructura que los estados necesitan ni de construir un sistema de información cuantitativa y cualitativa homogénea que permita evaluar y dar seguimiento al programa. El contexto actual en el que se encuentra el federalismo educativo limita las acciones de las entidades para poder implementar el PNL y diseñar los PEL's de manera adecuada. Por lo tanto, el apoyo económico y político por parte del gobierno estatal, y la construcción de redes de colaboración entre los coordinadores estatales y otras instancias encargadas de promover la lectura contribuyen de manera positiva en la ejecución de las estrategias del PNL de manera más exitosa.

El objetivo que se persigue con la presente investigación es analizar el diseño y la operación del PNL en el contexto del federalismo educativo en México de 2001 a 2008. Es decir, el marco de análisis en el que se pretende estudiar al programa de lectura es la federalización educativa a partir de la firma del ANMEB.

Para cumplir con el objetivo propuesto, la metodología que se va a utilizar es un análisis documental de las reglas de operación del Programa Nacional de Lectura 2005 y 2007, de los PELs de 2005, 2007 y 2008 de algunas entidades, de varios informes trimestrales de 2007 y de las presentaciones publicadas en la página del programa respecto de las reuniones realizadas por parte de la Dirección General de Materiales Educativos (en adelante, DGME) con los coordinadores estatales, los equipos técnicos y asesores acompañantes.

Asimismo, se realizaron algunas entrevistas informales a los encargados de la Dirección de Bibliotecas y Promoción de la Lectura de la DGME que depende a su vez de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) durante una estancia de pasantía. Los temas tratados durante las entrevistas giraron en torno a la cobertura de los libros para las bibliotecas escolares y bibliotecas de aula, los problemas que enfrentan algunas entidades para entregar la documentación solicitada en tiempo y forma, las estrategias de acompañamiento a las escuelas de educación básica y las percepciones en torno a la selección de los libros que emprenden los estados.

En el primer capítulo se plantea una definición de lo que se entiende por política pública y el enfoque del ciclo de la política (*policy cycle*) o etapas de la política, el cuál además de que es el más usado también facilita su análisis. En esta ocasión, sólo nos concentraremos en la etapa del diseño y la implementación ya que es lo que nos interesa estudiar del PNL. Debido a que es un programa estratégico federal que opera en el marco del federalismo educativo, resulta pertinente tratar el tema del proceso de descentralización de la educación básica en México y el significado que esto reviste para que las entidades hoy en día puedan cumplir con las normas diseñadas por el gobierno federal. Antes de pasar a la descripción del PNL, primero se plantea lo que se va a entender por lectura y los factores que favorecen de manera positiva la comprensión de los textos escritos por parte de los alumnos de educación básica. Finalmente, se habla sobre la importancia de las reglas de operación en la medida en que son elaboradas por el gobierno central para tener un control sobre la gestión de los recursos y sobre los resultados de los distintos programas federales.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis de los PEL's a partir de las reglas de operación 2005 y 2007 de algunas entidades federativas, esto se hace así porque la

información completa con la que se pudo contar corresponde solamente a estos años. En la primera parte, se estudian los programas con base a los requerimientos estructurales planteados en las reglas de operación de los años respectivos para poder establecer el nivel de cumplimiento de las entidades. Del mismo modo, a través de su diagnóstico se destacan las problemáticas a las que se enfrentan los encargados directos de operar el programa.

En la segunda parte, se valoran los programas estatales a la luz de los hallazgos hechos por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (en adelante, OEI), cuya evaluación fue hecha en 2006. Para finalizar, se presenta un balance de los logros y retrocesos del programa con la ayuda de las evaluaciones externas realizadas por investigadores de la propia OEI y de la Universidad de Harvard; en la cual se tomó en cuenta la Encuesta Nacional sobre Prácticas Lectoras en Educación Básica 2006 realizada por la DGME en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y la evaluación más reciente hecha por un grupo de investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN, en adelante) durante 2007 y principios de 2008. Esto se hace con el objetivo de ofrecer evidencia de los problemas, alcances y retos que debe enfrentar el federalismo educativo actual y que se ven reflejados en la operación del PNL.

En el capítulo tercero, se analizan los desafíos que tendrán que asumir las entidades ante la nueva disposición del gobierno federal para la planeación de los programas estatales a partir de la utilización de la metodología de la Matriz de Marco Lógico (MML, en adelante); una vez que se tiene evidencia de los problemas del federalismo educativo reflejados en las evaluaciones hechas al programa, una vez que se conocen los PEL's de 2008 en los cuales se utilizó la nueva metodología de planeación. El objetivo que se persigue con este capítulo es reafirmar que los estados no cuentan con las capacidades técnicas, humanas, materiales y financieras requeridas para operar el PNL y tampoco tienen un sistema de información homogéneo a través de datos cuantitativos y cualitativos de cobertura e impacto que permita dar seguimiento a las acciones que se realizan en las entidades, por lo que se presume que va a ser muy difícil medir los resultados y efectos del programa a nivel nacional con dicha metodología ya que hasta este momento, cada una de las entidades maneja diferentes fuentes de verificación.

Por último, en el cuarto capítulo se presenta un análisis del Programa Nacional de Lectura visto desde el federalismo educativo y los retos que a partir de este marco analítico se le plantean a la autoridad educativa federal y estatal para mejorar el diseño y la operación del PNL en los estados, y los cambios que se consideran deben hacerse para lograr los objetivos de manera más exitosa.

Capítulo 1. Marco analítico

El presente capítulo trata acerca del significado de las políticas públicas y del método más utilizado para analizar su proceso de vida. En esta ocasión, sólo se discuten las etapas de diseño o formulación, así como la de implementación de las políticas pues lo que se pretende estudiar son los problemas del federalismo educativo a partir de la operación del Programa Nacional de Lectura (en adelante, PNL) en las entidades. Para ello, se destaca la importancia de las dos etapas y los elementos que arrojan para ofrecer certeza de los efectos de la descentralización de los servicios de educación básica y que se ven reflejados en el diseño y puesta en marcha de los programas federales estratégicos. Asimismo, se plantea una definición de lo que se va a entender por lectura y los factores que propician el desarrollo de la comprensión lectora en los estudiantes de educación básica. Para finalizar, se hace una descripción del PNL y la importancia que revisten las reglas de operación en el marco de la federalización del sistema educativo.

En el caso de la política educativa mexicana a pesar de que es descentralizada desde la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB o Acuerdo, en adelante), en 1992, todavía la Secretaría de Educación Pública (SEP, en adelante) sigue manteniendo el control del sistema educativo nacional. En la propia Ley General de Educación (LGE, en adelante) de 1993, en su artículo 12, fracción I, II, III, IV y XI se señala que algunas de sus atribuciones son las siguientes: determinar los planes y programas de estudio de educación básica y normal, y para la formación de los maestros en educación básica, producir y actualizar los libros de texto gratuitos en educación preescolar, primaria, secundaria, normal, y los libros para la actualización de los maestros, elaborar el calendario escolar, realizar la planeación y programación de todo el sistema nacional de educación, de evaluarlo y de fijar los lineamientos generales que deben acatar las autoridades educativas locales y la información que éstas deben de proporcionar para que la SEP pueda llevar a cabo las evaluaciones correspondientes.

Por su parte, en el artículo 13 de la propia LGE, fracción I, II, III y IV quedó establecido que las autoridades educativas locales tienen las siguientes facultades: prestar los servicios educativos de preescolar, primaria, secundaria, normal, indígena, especial y para la formación de maestros, proponer a la SEP el contenido de los planes y

programas de estudio, realizar cambios al calendario escolar con base al establecido por la SEP, otorgar servicios de formación, actualización y capacitación para los maestros de educación básica conforme a los lineamientos de la SEP, entre otras.

Con base en las disposiciones establecidas en la propia LGE podemos decir que el gobierno federal sigue siendo el encargado de hacer los cambios que considere necesarios en el sistema. Esta facultad la ejerce mediante el diseño de los planes y programas de estudio, pero también a través de la elaboración de los programas estratégicos federales que contribuyen al mejoramiento de la calidad y equidad educativa, y al desarrollo del sector. Entonces, los gobiernos de los estados son los encargados de llevar a cabo las políticas, previamente diseñadas por el gobierno central debido a que sus atribuciones todavía son limitadas.

El PNL forma parte de estos programas estratégicos y funciona en el marco de la “descentralización restringida”, por lo que se requiere de una mayor cooperación y comunicación entre las autoridades locales (entidades federativas) y las federales (SEP). El apoyo económico, político, material, de infraestructura y de capacitación por parte de la autoridad central y de los gobiernos locales es indispensable. Asimismo, la colaboración de todos los actores educativos (directores, maestros, bibliotecarios, supervisores, alumnos y padres de familia) en las actividades escolares, junto con la participación social son factores que propician mejores resultados.

Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es ubicar al PNL como parte de la política educativa, cultural y de promoción de la lectura del país que se puso en marcha en el 2001 ante un sistema educativo descentralizado con la finalidad de ofrecer evidencia acerca de los problemas que se produjeron en este contexto y que se ven reflejados en las actividades y acciones que desempeñan los actores directamente involucrados en el diseño y operación del programa.

Debido a que el PNL es un programa que forma parte de la política pública de educación básica del país, resulta pertinente examinarlo desde el enfoque del *policy cycle* o ciclo de las políticas públicas. Esta metodología de análisis admite la separación del proceso de la *política* en fases o etapas por las que forzosamente tiene que atravesar hasta llegar a su fin. La división por etapas obliga al investigador a concentrarse en una

parte de todo el proceso para facilitar el trabajo y hacerlo menos engorroso. En este caso, sólo nos concentramos en las fases del diseño y la implementación ya que nos pueden brindar certidumbre acerca de las dificultades que se presentan a la hora de poner en práctica las decisiones tomadas.

Como lo que interesa es señalar los problemas y desafíos del federalismo educativo a partir de la puesta en marcha del PNL, es importante revisar el proceso de descentralización del sistema educativo en México y comprender sus implicaciones, para lo cual se destina un apartado. Asimismo, se hace una descripción del PNL, de los programas que lo antecedieron y la manera en que funciona. Además, se destaca el alcance de las reglas de operación como documento normativo delineado por la autoridad educativa central para controlar las acciones que llevan a cabo las entidades federativas, el destino de los recursos y los resultados obtenidos.

1.1 Política pública

Existen dos acepciones en el idioma inglés de la palabra *política*. La primera se refiere a la lucha por el poder *politics*. La segunda se define como las acciones que lleva a cabo el gobierno del Estado mediante propósitos y programas para la resolución de un problema público *policy*. El término *public policy* (política pública) fue formulado por primera vez por Harold D. Laswell en 1951⁹ (Parsons, 2007: 39-49). De acuerdo con lo anterior, el término al que hacemos referencia está relacionado con la segunda acepción ya que nos interesa analizar las acciones en materia de promoción de la lectura en las escuelas de educación básica que propone el gobierno federal y que se concretan en el PNL.

Knopfel y Larrue señalan que una política pública es “la respuesta del sistema político-administrativo ante un estado de la realidad social juzgado como políticamente inaceptable” (Knopfel y Larrue: 23).

Harrold D. Laswell fue uno de los precursores de la psicología política entre sus obras más sobresalientes destacan: *Propaganda Technique in the World War I* (1927), *Psychopatology and Politics* (1930) y *Power and Personality* (1946) En español se encuentran: *El futuro de la ciencia política* (1971), *La política como reparto de influencia* (1974) y *El estudio de las políticas públicas*, con la autoría de Aguilar Villanueva (2000).

De acuerdo con André-Noël Roth existen cuatro elementos centrales que nos permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso (Roth, 2006:27). Cada una de ellas implica una etapa por la cual debe atravesar la política y los diferentes actores involucrados en dicho proceso.

Por lo tanto, ante la existencia de una situación determinada considerada por los actores relevantes en un contexto espacial y temporal específicos como un *problema público* de tipo económico, social, cultural, educativo, etcétera, el Estado –gobierno federal, estatal y municipal- decide intervenir a través del diseño de una serie de planes, proyectos y programas que son puestos en marcha con la finalidad de cambiar la situación prevaleciente.

Se puede decir que las políticas públicas son una manera racional por medio de la cual el gobierno en turno define acciones, objetivos, metas y estrategias que también contienen los planes, proyectos y programas con la finalidad de cambiar las condiciones de las personas y el contexto que los rodea. En algunas ocasiones las políticas formuladas resuelven el problema en cuestión y se decide su finalización, en otros casos, las políticas siguen existiendo de manera permanente. Tal es el caso de las políticas sociales enfocadas a la disminución de la pobreza, cuyo problema no se va a erradicar y el cual requiere de la intervención del Estado de manera definitiva.

En la medida en que una política pública es el resultado de la racionalidad del gobierno para resolver asuntos no deseados socialmente y decide intervenir, los programas públicos son un instrumento que utiliza para cambiar la situación prevaleciente. Por ende, un programa forma parte de una política pública y puede ser examinado a partir de su ciclo de vida, sin perder de vista que un programa no implica necesariamente toda la política, pero forma parte de los objetivos de la misma.

Las políticas públicas lectoras han tenido un auge en los países latinoamericanos en años recientes por los beneficios positivos que generan para el aprendizaje y desarrollo de los seres humanos a lo largo de la vida, sobre todo si lo que se desea es mejorar la calidad y equidad de la educación ya que la promoción de la lectura en los niños y jóvenes que cursan la educación básica resulta relevante para que puedan desarrollar

otras habilidades que contribuyan al logro de mejores resultados educativos. No es que la lectura y su fomento por sí solas generen de manera automática una mejor calidad y equidad, pero sin duda es un elemento que favorece.¹⁰

En las últimas décadas, una de las herramientas más utilizadas para el análisis de una determinada política pública es el ciclo de la política o *policy cycle*. A grandes rasgos este enfoque permite estudiar a las políticas públicas desde una perspectiva lineal al dividirla en etapas. A pesar de las críticas que ha recibido por su falta de realismo, lo cierto es que facilita el estudio del proceso de la política y permite a los investigadores enfocarse en una sola fase y examinarla a profundidad, sin perder de vista que en la práctica no es posible observar la continuidad del ciclo de vida de la política en cuestión ya que puede estar atravesando por muchas etapas al mismo tiempo. Las precisiones acerca del análisis de las políticas públicas desde el enfoque antes mencionado serán tratadas en el siguiente apartado.

1.1.1 Análisis de la política pública desde el enfoque del *policy cycle*

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

El ciclo de las políticas públicas fue desarrollado por Harold D. Laswell a principios de la década de los cincuenta. De acuerdo con Laswell existe un modelo del proceso de decisión definido en siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Otros autores como Peter May y Aaron Wildavsky también hacen referencia al ciclo de la política y lo definen en cinco fases: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación (Aguilar, 2003). A pesar de que existen distinciones en el nombramiento de los

¹⁰ La lectura proporciona las habilidades comunicativas básicas para que los individuos puedan seguir aprendiendo y adquiriendo conocimientos que les permitan resolver problemas propios y los de su comunidad. Al mismo tiempo, en sus actividades laborales pueden tener un mejor desempeño y aumentar la productividad, contribuyendo así con el desarrollo económico y social del país.

elementos del proceso de una política pública, lo cierto es que trátase del ciclo que se trate contienen de manera implícita los elementos de formulación y puesta en práctica de las decisiones hechas para con posterioridad ser evaluados a través de instrumentos cuantitativos (estadísticos y econométricos) o cualitativos (levantamiento de encuestas de calidad del servicio y satisfacción de los beneficiarios).

Las fases en las que se puede descomponer el proceso de la política pública varían de autor a autor. Otros autores como Meny y Tohening retoman las etapas consideradas según Jones en 1970:

- 1) Identificación de un problema
- 2) Formulación de soluciones o acciones
- 3) Toma de decisión
- 4) Implementación
- 5) Evaluación

Por su parte, Wayne Parsons destacó las etapas que eran consideradas en las décadas de 1970 y 1980:

- 1) Problema
- 2) Definición del problema
- 3) Identificación de respuestas o alternativas de solución
- 4) Evaluación de opciones
- 5) Selección de las opciones de política pública
- 6) Implementación
- 7) Evaluación

Nótese que el número de etapas en las cuales se divide la política varían según el autor, sin embargo, no existe una diferencia sustancial, simplemente, unos dividen la política en más etapas ya que les interesa desdoblar más su contenido para poder analizarla desde sus orígenes. También se puede optar por examinar cada una de las fases a partir de las disciplinas que más convengan, dependiendo de lo que se desee destacar, es decir, unos pueden utilizar más la disciplina económica y otros la politológica o la sociológica. A algunos analistas les interesa estudiar más a la política a partir de los

actores que intervienen en su hechura y el peso que cada uno de éstos ejerce a la hora de la definición de la agenda pública. A otros les interesa más investigar los efectos de las decisiones, por lo que recurren a la evaluación de impacto utilizando técnicas econométricas para establecer grupos de control y comparar las diferencias para saber si el programa tuvo un impacto o no en la población beneficiaria.

En esta investigación, las etapas que consideramos como parte de una política son: la existencia de un *problema público*, la formulación de la política o programa para la solución del problema, la implementación de la política, y su evaluación e impacto. Esta vez sólo se analiza la etapa del diseño y la implementación pues lo que nos interesa es demostrar que existe una brecha muy amplia entre lo que se planea en el papel y lo que se lleva a cabo en la práctica.

El ciclo de las políticas ha recibido algunas críticas, sobre todo porque en la realidad no sucede este proceso tal cual, es decir, se puede caer en una representación simplista de todo lo que engloba a una política pública. De manera adicional, este enfoque tampoco es capaz de ofrecer una respuesta causal entre la terminación de una fase y el surgimiento de otra ya que son etapas que se entrecruzan al mismo tiempo.

Por lo que toca a la formulación de la política casi siempre se trata como si fuera un proceso jerárquico de arriba hacia abajo y no se toma en cuenta a los responsables que atienden de manera directa al público, por lo que su definición dista mucho de lo que sucede en la realidad al ponerla en funcionamiento. Esto suele pasar de manera frecuente cuando no se consideran a los implementadores de la política como parte importante del proceso ya que a fin de cuentas son los que mantienen una relación más cercana con los beneficiarios y son los que conocen las problemáticas y sus posibles soluciones.

No se puede atribuir mayor valor o importancia a una de las fases de la política dado que cada una proporciona información y conocimientos al analista para que se tome la mejor decisión posible y lograr resolver el *problema público* (Parsons, 2007: 113). Sin embargo, ha quedado claro que es en la fase de la implementación donde se hacen evidentes los errores de la política ya que es en la puesta en marcha de las decisiones tomadas donde se observan aspectos que no fueron valorados durante el diseño.

A pesar de las críticas por su falta de realismo, el *policy cycle* es una herramienta muy práctica debido a que facilita al analista estudiar una determinada política para poder entender cada uno de sus procesos, pero tampoco hay que abusar en su utilización. Al respecto se sugiere que su estudio sea complementado a través de otras disciplinas como la política, la sociología y la economía (análisis costo-beneficio) (Roth, 2002: 51-55). La decisión del enfoque final que se le dará al análisis de una determinada política pública depende en gran medida de la problemática que se quiera destacar.

En esta ocasión para examinar el PNL haremos uso de esta herramienta de análisis (*policy cycle*) y nos concentraremos sólo en las etapas de formulación e implementación de la política. La formulación de la política la consideraremos como parte del diseño ya que es el resultado de la lucha de poderes entre los interesados. Al final, la política diseñada contiene las decisiones del grupo de poder ganador. En el caso del PNL, es un programa elaborado en su totalidad por el gobierno federal a través de la SEP con la finalidad de tener alumnos y maestros lectores autónomos.

Al adentrarnos en el análisis de las dos etapas que más nos interesan, también hablaremos en alguna medida de las etapas anteriores y posteriores debido a que están estrechamente vinculadas unas con otra, pero de esto se hablará en el siguiente subapartado.

1.1.2 Análisis de la fase del diseño e implementación de la política pública

Como ya se ha mencionado, uno de los elementos principales para la existencia de una política pública es en primer lugar la presencia de un *problema público*, es decir, con la política diseñada se aspira a resolver un problema social que es políticamente reconocido como público y que requiere de la intervención del gobierno para evitar enfrentamientos entre diversos actores sociales. En algunas ocasiones, las dimensiones del problema son tan grandes que no será posible resolverlo del todo, pero para evitar roces entre los involucrados el gobierno decide tomar las medidas pertinentes.

Todo problema para que sea reconocido como *público* tiene que llegar a la agenda pública,¹¹ es en esta parte en donde entran los grupos de interés que presionan al gobierno en turno para que intervenga. Los actores interesados suelen utilizar recursos económicos, políticos e ideológicos, incluso hasta a los medios de comunicación con tal de conseguir ser escuchados y en tanto también beneficiados.

No obstante lo anterior, el gobierno también puede optar por tomar la decisión de no hacer nada, es decir, no intervenir y dejar las cosas como están (Parsons, 2007) pero eso tiene sus implicaciones como también las tiene cuando decide hacer algo.

Una vez que se ha reconocido la existencia de un *problema público* y se decide hacer algo, el gobierno trata de solucionarlo a través del diseño o formulación de políticas y/o programas de intervención en los que se plasman un conjunto de decisiones y acciones orientadas al logro de objetivos y metas concretas. Aunque formalmente es el gobierno el que decide, es necesario que se tome en cuenta la opinión de un número importante de actores para que la decisión final de solución del problema sea “legítima” y tenga aceptación por todas las partes. La “legitimidad”¹² de la política es un factor importante ya que la política tiene mayor aceptación cuando los actores involucrados se sienten comprometidos con los objetivos de dicha política y/o programa de acción pues estuvieron involucrados en su diseño (Roth, 2006: 73-76).

Una vez que ha finalizado el diseño de la política y de los programas para la intervención, se pasa a la etapa de su puesta en marcha. Aquí es donde los actores públicos juegan un papel preponderante puesto que son los encargados de implementar la política y/o programa previamente elaborado.

Existen dos concepciones acerca de la implementación, la primera se denomina *top-down* (de arriba hacia abajo) y tiene como acepción clásica al funcionamiento de la administración pública en donde las órdenes vienen desde la autoridad que se encuentra

¹¹ La agenda es un documento público en el que el gobierno en turno reconoce los problemas que tiene el país y que necesitan de su inmediata intervención para revertirlos. El documento por excelencia que considera los problemas públicos es el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal en turno.

¹² Este concepto se refiere a la legitimidad política la cual se alcanza cuando el órgano constituyente consagra en las normas los valores ideológicos y políticos que desea la población. Cualquiera que sea la conformación del órgano constituyente, debe responder a los requerimientos de la población.

arriba de la jerarquía. Este enfoque presupone que existe una clara separación entre el diseño y la decisión de la política, de un lado, y la implementación de la política por otro, por lo que los problemas que se puedan presentar en la implementación son atribuibles a la falta de coordinación (Roth, 2006:109). Al encontrarse las etapas tan separadas la una de la otra en la práctica, se interrumpe el proceso de comunicación entre los actores involucrados en las fases y las decisiones no son llevadas a cabo como fueron previstas.

La segunda acepción se denomina *bottom-up* (de abajo hacia arriba) en la que se plantea que los problemas surgen desde la base de la jerarquía. Por lo tanto, es ahí donde debe hacerse el diseño de la política pues los involucrados con las personas en conflicto son los más adecuados para establecer las posibles soluciones a través de una política determinada (Ibíd.). Sin embargo, en el caso del PNL se ha encontrado que en ocasiones los individuos que se encuentran debajo de la jerarquía no cuentan con los elementos necesarios (capacidades técnicas, apoyo político y recursos económicos) para poder incidir directamente en el diseño a pesar de que trabajan más de cerca con la problemática.

Al respecto, la teoría de las organizaciones señala que las políticas son elaboradas por el nivel más alto dentro de la jerarquía y por lo general los niveles más bajos de ésta son los encargados de llevarlas a la práctica, por lo que su capacidad de decisión está muy restringida. Sin embargo, se han dado casos (fábricas, hospitales, escuelas, etc.) en los cuales se ha demostrado que los operadores de las políticas, que pertenecen a los niveles inferiores dentro de la jerarquía, pueden ejercer su poder y afectar el desempeño de las organizaciones. Por ejemplo, en el caso del PNL, el papel que juegan los equipos técnicos, los asesores acompañantes, los bibliotecarios, los maestros, los directivos, los supervisores y los padres de familia resulta relevante para poder llevar a cabo las diferentes acciones que se persiguen ya que a través de las actividades que desempeñan, los alumnos adquieren los conocimientos que les acompañarán a lo largo de la vida. Por tanto, cada uno de los proyectos emprendidos son cruciales para el mejoramiento de la gestión escolar y de la calidad y equidad del sistema educativo.

Para disminuir el poder de los niveles inferiores, la teoría de las organizaciones propone actividades a través de la presentación de informes de las acciones realizadas dentro de

un periodo determinado, las supervisiones, las entrevistas personales para tener un mayor contacto con los operadores de las políticas y las investigaciones formales para estudiar el funcionamiento de la organización (Aguilar, 2003:97-146).

Una vez diseñados los programas públicos; pertenecientes a una o varias políticas, los actores que trabajan en el sector administrativo son los encargados de implementarlos. Sin embargo, en ocasiones la política y/o programa no se adopta adecuadamente debido a que los operadores públicos no se sienten comprometidos con los objetivos y metas del programa o no cuentan con los elementos necesarios para poder emprenderlas, y es en esta fase donde se han encontrado las mayores limitaciones para que las acciones diseñadas se pongan en práctica de manera inmediata. Ante esta situación, se presenta una brecha entre lo que se diseña y lo que realmente se realiza.

Algunos analistas de política pública (Aguilar, Knoepfel, Majone) han señalado que la fase de la implementación de las políticas públicas resulta crucial para poder decir si la política elaborada ha sido exitosa o no. No obstante, como ya se ha mencionado, cada una de las etapas proporciona información valiosa que permiten mejorar la toma de decisiones públicas.

La implementación puede ser definida como la puesta en marcha de una serie de decisiones que fueron diseñadas por el gobierno y por un conjunto de actores que se pueden ver beneficiados o afectados de manera directa o indirecta. Asimismo, puede ser considerada como una de las etapas definitorias dentro del ciclo de las políticas públicas ya que de ésta depende en gran medida el logro o el fracaso de la política.

Para que la implementación sea exitosa se debe considerar en la formulación de la política la participación de los actores interesados con cierto grado de poder (político o económico o ambos), también se deben considerar a los posibles beneficiados o perjudicados ya que podrían echar abajo la política y/o programa diseñado. Por ende, resulta pertinente que el gobierno negocie con los posibles opositores para evitar conflictos.

Una vez diseñada la política y/o programa, los operadores tienen la obligación normativa de llevarlas a cabo. Para asegurar cierta uniformidad en los procesos que

supone la puesta en práctica de un programa, se elaboran reglas de operación.¹³ Sin embargo, cuando no se ha prestado la suficiente atención a los actores que son relevantes en este proceso y la infinidad de obstáculos que se tienen que enfrentar es más difícil lograr que la política sea aplicada. De manera adicional, no hay que olvidar que el programa diseñado va a ser implementado por individuos con una “racionalidad limitada”¹⁴ y los errores pueden ser múltiples.

Por lo general, casi siempre las políticas públicas han sido elaboradas de manera vertical y lo mismo pasa con el financiamiento de los programas. No se presta la suficiente atención a los actores que se encuentran debajo de la jerarquía, es decir, ubicados en las dependencias o entidades encargadas de operar los programas. El PNL es un claro ejemplo de la falta de acercamiento por parte de las autoridades centrales con los operadores directos de los programas: equipos técnicos, asesores técnicos pedagógicos, directores, maestros, bibliotecarios y supervisores.

Por lo anterior, el análisis de la etapa de la implementación plantea ciertos retos para el estudio del diseño de las políticas públicas ya que en la puesta en marcha de los programas se pueden observar los problemas que presenta la política y los actores que no se tomaron en cuenta y que son importantes. Por tanto, esta etapa puede ser una de las más decisivas del ciclo pues al estudiarla se pueden llevar a cabo las modificaciones pertinentes para mejorar la toma de decisiones y así poder lograr los objetivos y metas planteados.

En México, la dificultad de la implementación de las políticas públicas se halla en que por décadas el Estado tenía, y en algunos casos continúa teniendo, el monopolio de la administración de los programas a través de las dependencias de la administración pública. Con la privatización de empresas públicas durante la década de los ochenta se redujeron significativamente el número de empresas gubernamentales,¹⁵ aunque en la actualidad todavía muchos programas son atendidos directamente por el Estado. Así, las

¹³ Las reglas de operación son los documentos normativos emitidas por las dependencias públicas correspondientes de la Administración Pública Federal que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación para evitar controversias legales y establecer los derechos, responsabilidades y sanciones a las que se sujetan las instituciones correspondientes y los operadores directos de las acciones.

¹⁴ Este término se refiere a que los individuos en la realidad no cuentan con información perfecta, por lo que existen asimetrías y no saben con exactitud las consecuencias de sus acciones.

¹⁵ De acuerdo con Enrique Cárdenas el número de empresas pertenecientes al sector público eran de 1,155 en 1982, en 1985 eran 941, y de 617 en 1987.

políticas siguen siendo en muchos sentidos centralizadas, lo que afecta su eficiencia y eficacia debido a que las decisiones de política son manejadas por un pequeño grupo de personas que buscan intereses particulares y no el bienestar general, lo que impide la rendición de cuentas para transparentar los recursos ejercidos (Cabrero, 2000: 206).

En el caso de la política de educación básica de México, los 31 estados¹⁶ son los encargados de prestar los servicios de educación básica desde 1992. Una política descentralizada busca en cierta medida lograr la eficiencia y eficacia de los programas debido a que las subunidades (estados), se encuentran más de cerca con las problemáticas de los ciudadanos y tienen mayor conocimiento de las condiciones locales. La política de educación básica bajo este escenario busca cada vez más una mayor autonomía por parte de la escuela para que entre directivos, supervisores, maestros, bibliotecarios, alumnos y padres de familia puedan ser capaces de resolver los problemas relacionados con la mejora de la calidad educativa. No obstante, en el caso mexicano esto no ha sido posible porque la autoridad educativa federal sigue siendo la encargada de controlar el sistema educativo nacional y los estados no cuentan con los elementos suficientes para construir una política educativa acorde a sus requerimientos y necesidades. Bajo este panorama, resulta pertinente tratar los antecedentes de la descentralización del sistema educativo hasta la llegada de la federalización educativa en México con la firma del ANMEB y sus repercusiones. Este tema será tratado en el siguiente apartado.

1.2 Descentralización y federalismo educativo

El proceso de desconcentración del sistema educativo nacional comenzó desde el sexenio de José López Portillo (1976-1982). En diciembre de 1977 con la entrada de Fernando Solana Morales como secretario de educación pública en sustitución de Porfirio Muñoz Ledo comenzó a darse un primer paso para desconcentrar el sistema y la descentralización del mismo vendría después durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Solana presentó un documento en el que se realizó un diagnóstico acerca de la situación del sistema educativo y en el que se plantearon objetivos y metas para mejorarlo. Dentro de los objetivos se encontraba hacer que la administración del sistema

¹⁶ El Distrito Federal no se ha descentralizado, salvo la delegación Iztapalapa.

fuera más eficiente para lo cual era necesario descentralizar las decisiones y la organización del mismo (Covarrubias, 2000:90).

En 1978 se crearon delegaciones de la SEP en los estados. Estas tenían a su cargo la coordinación, planeación y elaboración del presupuesto de los servicios federales en el estado para lo cual se diseñaron cuatro áreas: Dirección Federal de Educación Primaria, la Subdirección General de Educación Básica, la Subdirección General de Educación Terminal y, la Dirección Federal de Educación Física. A su vez éstas dependían de las Subdirecciones Generales de Planeación Educativa y de Servicios Administrativos. Las delegaciones generales en los estados dependían de la Subdirección General de Servicios Regionales (Covarrubias, 2000:82).

Con las medidas antes mencionadas, se desconcentró el sistema para mejorar la coordinación entre la autoridad educativa federal y los estados. A este respecto Covarrubias señala que autores como Álvarez García consideraron que este proceso no rindió frutos para que existiera un acercamiento entre las delegaciones de la SEP y los sistemas de educación de los estados ya que sólo se delegaron funciones de carácter administrativo pues la autoridad educativa central continuaba manejando las cuestiones normativas y era la encargada de remover a los funcionarios de las delegaciones (Ibíd.:84).

Ya con Miguel de la Madrid como presidente (1982-1988), se tuvieron los primeros indicios de descentralización, en la que se facultó a la SEP para que propusiera a los estados la celebración de Acuerdos de Coordinación en el Marco de los Convenios Únicos de Desarrollo con la finalidad de establecer en cada estado un comité consultivo encargado de llevar a cabo estudios y realizar recomendaciones para la transferencia de los servicios educativos por parte del gobierno central. Adicionalmente, se reformó el reglamento interno de la SEP, de modo tal que las 31 delegaciones existentes se transformaron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED) y se creó la Coordinación General para la Descentralización Educativa con la finalidad de ayudar a la SEP en el proceso de descentralización (Ibíd.: 90).

A pesar de que el gobierno expidió decretos para la descentralización de la educación básica y normal, no fue sino hasta 1988 que mediante la suscripción de los Acuerdos de

Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, la SEP y los gobiernos de los estados comienzan a establecer los lineamientos y mecanismos de coordinación para la prestación de servicios federales y estatales de educación básica y normal. En dichos acuerdos, las dos partes aceptaron la permanencia de los principios de la educación presentes en el Artículo Tercero de la Constitución¹⁷ y en la Ley General de Educación expedida en 1993. De acuerdo a esta ley, la SEP tiene la facultad de formular los planes y programas de toda la República y de definir los mecanismos que considere necesarios para la evaluación del sistema educativo nacional (Arnaut, 1998: 275-280).

Al respecto, autores como Guevara Niebla y Oscar Covarrubias han señalado que entre 1983 y 1992 aún cuando se identifica como una etapa de descentralización del sistema, no se dieron los cambios esperados pues en términos jurídicos tampoco hubo modificaciones, por lo que el establecimiento de coordinaciones en los estados no significó que participaran en el proceso de mejoramiento de la educación ya que el gobierno central mantenía el control del sistema.¹⁸

No fue sino hasta 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) entre la SEP, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que se mantuvo un consenso político entre las partes para tratar de hacer modificaciones al sistema educativo nacional a partir del reconocimiento de la existencia de centralismo que hacía ineficiente la operación y mejoramiento de la calidad educativa. Con este Acuerdo se buscaba modificar el sistema a través de cuatro estrategias:

- 1) Incremento del gasto público en educación.
- 2) Reorganización del sistema educativo a través del federalismo educativo y la participación social.
- 3) Reformulación de los contenidos y materiales educativos.

¹⁷ El artículo tercero de la Constitución hace referencia a que el Estado –federación, estados y municipios– tiene la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria a los individuos, además de que debe ser laica y gratuita.

¹⁸ Existen varios autores que han tratado el tema y coinciden en que sólo fue una etapa intermedia entre la desconcentración y descentralización. Para poder ver estos estudios con mayor detalle se pueden consultar los trabajos de Guevara Niebla Gilberto, *La catástrofe silenciosa*, FCE, 1992 y a Mauricio Covarrubias Moreno, *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*, INAP, 2000.

4) Revaloración del trabajo desempeñado por el magisterio.

En dicho Acuerdo se hizo un diagnóstico de la situación de la educación en el país en el que la baja calidad era evidente, para lo cual era indispensable que el gobierno invirtiera mayores recursos económicos a este sector. Sin embargo, quedaba claro que un aumento en el presupuesto asignado era una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo. Para ello, se requería consolidar un verdadero federalismo educativo y articular los esfuerzos entre el gobierno federal, los estados y los municipios, y así, dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo Tercero de la Constitución y a lo señalado en la propia Ley General de Educación de 1993.

Según la normatividad, el gobierno federal debía transferir a los estados “los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la SEP venía prestando los servicios de educación básica, así como los recursos financieros utilizados en su operación” (Arnaut, 1998: 313-314).

El gobierno federal a través de la SEP conservó la facultad de velar por el cumplimiento del Artículo Tercero constitucional y de la Ley General de Educación de 1993. Seguía siendo el encargado de diseñar los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, de elaborar los libros de texto gratuitos para la educación primaria, de incrementar los recursos en aquellas entidades que tengan algún tipo de rezago, de establecer los procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, de promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y perfeccionamiento y de fomentar la investigación que permita la innovación educativa. Por lo tanto, los estados continuaron dependiendo casi en su totalidad de los lineamientos y recursos proporcionados por el gobierno central, haciendo más difícil que los estados pudieran alcanzar una mayor autonomía educativa para mejorar sus condiciones con base en sus necesidades (Arnaut, 1998: 278).

La nueva participación social se enmarcó en la idea de que el Estado ya no debía ser el único responsable de llevar a cabo la política educativa del país, sino que para alcanzar un verdadero federalismo educativo era indispensable que la sociedad también se hiciera responsable de la educación de sus hijos (López, 2004: 1-15). Con esta medida

se trató de promover la participación de los padres de familia en la enseñanza de los niños y jóvenes, por lo que su colaboración activa en las actividades desarrolladas por la escuela y por el maestro en el salón de clases, así como su ayuda para la mejora de las instalaciones, mobiliario y equipo, y materiales didácticos resultaban relevantes. Para generar los espacios de participación era indispensable crear consejos escolares, estatales y municipales, conformados por diversos actores, entre ellos los padres de familia.

En materia de contenidos y materiales educativos se planteó la obligación de mejorar las habilidades en materia de lectura, escritura y matemáticas para que los niños pudieran seguir aprendiendo a lo largo de la vida. En el caso de la educación preescolar se señaló el requerimiento de una reforma en 1993.¹⁹ Para el caso de la primaria se propuso el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos con el que se reforzarían las materias encaminadas a la lectura, la escritura y la expresión oral. En la secundaria, la propuesta fue mejorar las habilidades en materias elementales, tales como: español, matemáticas, historia, geografía y civismo. Las reformas fueron respaldadas por las editoriales encargadas de producir los libros de texto gratuitos pues ya tenían contemplados los nuevos cambios (Arnaut, 1998: 319-323).

La revalorización del magisterio se pretendió lograr a través de la formación y actualización de profesores para lo cual fue creado el Programa Emergente de Actualización,²⁰ se contemplaron aumentos a su salario y apoyos para la construcción de vivienda, además de aportaciones financieras para la conformación de un Sistema de Ahorro para el Retiro. Adicionalmente, surgió la iniciativa Carrera Magisterial²¹ para el mejoramiento profesional, material y social del maestro. Estaba previsto que con el federalismo educativo se favorecería la adopción de mecanismos para estimular y premiar al maestro por su labor en los salones de clase (Ibíd., 323-325).

¹⁹ En 2004 se modificó la Ley General de Educación en el apartado preescolar por lo que se estableció su obligatoriedad en México.

²⁰ Actualmente este programa se denomina Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Servicio, PRONAP.

²¹ El Programa Nacional de Carrera Magisterial es un sistema de estímulos para los maestros de educación básica en zonas rurales, urbanas y de menor desarrollo y su principal objetivo es contribuir a elevar la calidad de la educación, mediante el reconocimiento y apoyo a los profesores para mejorar sus condiciones laborales y educativas. Los profesores participan de manera voluntaria e individual en las evaluaciones por niveles A, B, C, D y E. El profesor inicia desde el nivel A y con base en las evaluaciones va escalando. Los beneficios que reciben los maestros son estímulos económicos.

Un aspecto importante relacionado con el magisterio fue que con la firma del Acuerdo se transfirió a los estados la responsabilidad jurídica de los trabajadores que antes pertenecían a la federación, entonces, los gobiernos locales se comprometieron a respetar los derechos laborales de los empleados transferidos (Pardo, 1999: 82). El poder del SNTE se diseminó ya que ahora los problemas de los trabajadores docentes y no docentes debían ser resueltos entre el gobierno estatal y el líder de la (s) sección (es) del sindicato en cada una de las entidades (con excepción del Distrito Federal). Las burocracias estatales y ex federales tuvieron fuertes conflictos que impidieron un proceso de descentralización como aconteció en el estado de Tlaxcala y de Guanajuato (Veloz, 2003:339-378).

Estudios de caso sobre el proceso de federalización educativa en algunas entidades han mostrado que éste fue distinto en cada una debido a que los contextos previos al ANMEB como: las características propias del estado (demográficas y socioeconómicas), la estructura administrativa, las características de los sistemas educativos (federales o estatales) y la capacidad financiera y de infraestructura del municipio para otorgar servicios de educación básica, favorecieron u obstaculizaron la consolidación de un sistema de educación estatal único y con ello las innovaciones educativas (Santizo, 1997:1-75).

El gobierno federal impulsó la idea de que las escuelas fueran más autónomas y que los actores educativos involucrados participaran en la gestión escolar. En la práctica existen escuelas que llevan a cabo acciones soberanas y propician espacios de comunicación para mejorar los resultados educativos. No obstante, todavía existen muchas escuelas que siguen esperando instrucciones de las autoridades educativas federales y estatales para poder llevar a cabo cualquier acción.

El federalismo educativo no ha sido completado hasta la fecha pues el gobierno central sigue teniendo la facultad de la planeación, programación y evaluación del sistema educativo nacional y las entidades federativas son las instancias encargadas de implementar los programas diseñados por el centro. Los programas federales educativos son ideados por la SEP con el objetivo de mejorar la calidad y equidad de la educación, y las entidades son las encargadas de llevarlos a la práctica y de rendir cuentas respecto de los recursos ejercidos y de los resultados alcanzados.

El PNL forma parte de los programas federales estratégicos para la educación básica y funciona a través de un instrumento prescriptivo,²² diseñado por el gobierno central en el que se reflejan los problemas del federalismo educativo a partir de su diseño y puesta en marcha. Por lo tanto, este programa permite mostrar los efectos de una descentralización educativa inconclusa que tiene implicaciones diferenciadas en cada una de las entidades.

Antes de pasar a los antecedentes del PNL y la manera en que opera es importante definir el concepto de lectura en el marco de un sistema educativo federalizado.

1.3 Definición de lectura

La lectura²³ es una práctica regular en la que el ser humano interactúa con un texto escrito y construye significados. Por lo tanto, la lectura consiste en la comprensión de textos, es decir, entender su significado y sentido.

La lectura se desarrolla en un contexto social, cultural, económico, laboral, escolar y personal por lo que éstos son elementos que influyen en hacer de esta práctica una costumbre (hábito). Dentro de sus objetivos se encuentran: la adquisición de conocimientos a lo largo de la vida, el desarrollo personal e incentivar la participación social.

La evaluación de la comprensión lectora de los alumnos se mide generalmente a partir de la aplicación de exámenes que contienen preguntas sobre el contenido de un texto escrito en las cuales se valora su capacidad de obtención de información acerca de un tema en específico y la manera en que se encuentra estructurado el texto (hipótesis,

²² De acuerdo con André Noël Roth un instrumento prescriptivo es aquel que tiene el Estado cuando diseña una política pública y que tiene la finalidad de cambiar el comportamiento de los individuos a través de la obligación y la sanción para poder implementar la política. Este instrumento requiere de medios administrativos que sirvan de coerción para que no se lleven a cabo conductas inapropiadas.

²³ Para tener un concepto más amplio de lo que se entiende por lectura se puede recurrir a las siguientes fuentes de información: Ángel Sanz Moreno, La lectura en el proyecto PISA en Revista de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia de España, Número extraordinario, 2005, pp. 95-120, Jaime García Padrino, La promoción de la lectura: una permanente tarea educativa en Revista de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia de España, 2005, pp.37-51 y Richard Bamberger, La promoción de la lectura, Barcelona, 1975, pp.1-122.

objetivo, desarrollo y conclusiones), así como la interacción entre el estudiante y el texto a partir de conocimientos previos.

En el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través de la evaluación PISA (Programa para la Evaluación internacional de los Alumnos) se miden los conocimientos y destrezas de los estudiantes de 15 años en matemáticas, comprensión lectora y ciencias. En cuanto a las aptitudes en comprensión lectora se establecieron cinco niveles y cada uno de éstos valora el grado de comprensión en tres dimensiones: recuperación de información (identificación de información clave), interpretación de textos (tema central, objetivo del autor, hipótesis y argumentos), y reflexión y evaluación (conexión entre la información contenida en el texto y el conocimiento del lector).

Por su parte, con base en un estudio cuantitativo realizado por Ernesto Treviño y otros investigadores se destacó que las prácticas docentes en el salón de clases son un elemento que contribuye a que los alumnos logren una comprensión elemental y más compleja de los textos escritos. Sin olvidar que estas prácticas se desarrollan bajo distintas condiciones, en donde las características del sistema educativo de las escuelas y el contexto socioeconómico que rodea al alumno juegan un papel importante, al igual que el entorno familiar.

Los estudiosos hicieron un modelo logístico en el que la variable dependiente fue las distintas prácticas pedagógicas que fomentan la comprensión lectora y como variables explicativas se consideraron la organización del trabajo docente, los hábitos lectores del profesor, su formación inicial y continua y la dotación de recursos en la escuelas (recursos pedagógicos y apoyo a la docencia). De acuerdo con los resultados, la variable que más explica las prácticas docentes que favorecen el desarrollo de la comprensión lectora son: en primer lugar, la organización del trabajo de los maestros, en segundo lugar, los hábitos lectores de los maestros y en tercer lugar, la formación inicial y permanente de los profesores.

También destacaron que la mayoría de los maestros en las escuelas primarias llevan a cabo dos tipos de prácticas de comprensión lectora: procedimentales (comprensión general de un texto) y comprensivas (interacción del lector con la información contenida

en el texto), aunque la primera es la que predomina. Sin embargo, hallaron casos atípicos pues en las primarias comunitarias sólo se llevan a cabo prácticas procedimentales, mientras que en las escuelas urbanas privadas se inclinan más hacia las prácticas comprensivas.

Asimismo, señalaron que las prácticas de comprensión realizadas en las aulas no corresponden con el nivel de desarrollo lector de los estudiantes, por lo que los maestros llevan a cabo aquellas actividades que les son más cómodas o familiares pero que no fomentan el desarrollo de la habilidad para la comprensión compleja de los textos.

Por lo anterior, recomendaron disminuir las tareas burocráticas de los profesores para que puedan llevar a cabo actividades dentro del aula y tengan tiempo de planear las clases fuera de las horas de trabajo, así como de revisar las tareas de los alumnos. Adicionalmente, sugirieron que los supervisores tomaran un papel más activo en las actividades de promoción de la lectura.

El impulso a la creación de proyectos de lectura entre las escuelas, alumnos y maestros son elementos que ayudan a los profesores a formarse un hábito por la lectura y por tanto, los motiva para promover su importancia a través de las actividades desarrolladas en las aulas.

En el estudio se destacó que los profesores que fueron formados con el plan de estudios de 1997 llevan a cabo actividades de comprensión lectora, por lo que en ese aspecto se ha avanzado, aunque sugieren que la educación inicial y la actualización permanente de los docentes no se deben perder de vista.

Por último, reconocieron la importante de dotar de recursos materiales a los maestros, como ejemplo señalaron el papel que juegan los libros de las bibliotecas de aula ya que permiten a los profesores realizar actividades de fomento de la lectura debido a que en muchos hogares la presencia de estos materiales es escasa. En este sentido, también recomendaron que las primarias comunitarias, indígenas y rurales deben ser prioritarias para el sistema educativo en la distribución de los materiales para disminuir las diferencias entre las distintas modalidades de escuelas.

Una vez que se ha destacado la importancia de la lectura y los factores que favorecen su comprensión, en el siguiente apartado nos enfocaremos a describir los componentes del PNL y la manera en que fue diseñado para ser implementado por las autoridades educativas estatales y también la manera en que la SEP ejerce el control sobre los resultados y los recursos económicos.

1.4 Programa Nacional de Lectura

El PNL es un programa federal que pretende articular la política cultural y educativa del país mediante la promoción de la lectura a nivel preescolar, primaria, secundaria, normal y en los Centros de Maestros²⁴ con la finalidad de que los alumnos logren alcanzar un pleno desarrollo en las habilidades comunicativas. Esta iniciativa no es nueva ya que desde años atrás diversas administraciones han tratado de fomentar la lectura a través de diversos programas y estrategias.

1.4.1 Antecedentes

Desde la creación de la SEP y con José Vasconcelos (1921-1924) como secretario de educación pública, ya existían indicios de que la lectura era un elemento importante para mejorar las condiciones educativas de la población. Vasconcelos promovió acciones para acercar los libros a las personas a través de la producción de obras clásicas y mediante la construcción de espacios para la lectura. Tanto es así que intentó publicar 100 obras entre las que destacan: *La Iliada*, *La odisea*, *Las tragedias de Esquilo*, *Sófocles y Eurípides*, tres volúmenes de *Diálogos de Platón*, *Fausto de Goethe*, *la Divina Comedia*, entre otros. Asimismo, creó dos bibliotecas: la *Iberoamericana*, especializada en obras relacionadas con la cultura, historia y realidad latinoamericana, ubicada a un costado de la Secretaría, y la *Biblioteca Cervantes*, dedicada a la literatura localizada en la colonia Guerrero de la ciudad de México (Solana, Cardiel y Bolaños, 2004: 179). Sin embargo, no existía un programa o proyecto específico que impulsara la lectura en el sistema de educación básica.

²⁴ Las escuelas de educación normal son aquellas están dedicadas a la educación superior para la formación a nivel licenciatura de profesores de educación básica. Los Centros de maestros son instalaciones vinculadas estrechamente con el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Servicio en las cuales se ofrecen servicios de apoyo a través de libros, asesoría para el estudio, discusión académica entre los maestros, salas audiovisuales y equipo de Enciclomedia para que mejoren sus prácticas pedagógicas en el aula.

No fue sino hasta la década de los 60's que a través del *Plan de los Once Años* (1959-1970), promovido por el secretario de educación Jaime Torres Bodet, que se impulsó la propuesta de la producción de libros de texto gratuitos y su distribución en las escuelas primarias con el objetivo de garantizar que todos los niños del país tuvieran acceso a la educación y evitar su deserción por falta de recursos económicos. Fue así como surgió uno de los proyectos más significativos y que hasta la fecha siguen permaneciendo: la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.²⁵ A pesar de que el objetivo principal de este proyecto era alcanzar una cobertura total para que todos los niños de educación primaria tuvieran libros, esto no fue posible en ese momento. Sin embargo, continúa siendo hasta la fecha uno de los planes más ambiciosos en cuanto a la distribución de materiales educativos se refiere (PNL, 2006:9).

En la década de los 70's se estimuló una política cultural y educativa a través de la publicación de una colección denominada *Sepsetentas* durante el periodo 1971-1976. Durante estos cinco años se ofrecieron libros a la población a un bajo precio con la finalidad de facilitar el acceso a la lectura. En 1975 se conformó el Comité para el Desarrollo de la Industria Editorial y Comercio del Libro (CODIECLI) encargado de llevar a cabo estudios acerca de la promoción de la lectura y el mercado de la industria editorial, con lo cual se pretendía vincular la política cultural y la política de fomento a la industria editorial (Butrón, 2004: 212).

El 12 de noviembre de 1978 fue instituido el Día Nacional del Libro y un año después se creó la Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas de la SEP por medio de la cual se publicó la colección denominada *Colibrí*. Esta colección tenía como objetivo fomentar en los niños el valor por las diferentes culturas y lenguas del país, y conocer sus costumbres y tradiciones (Ibíd.).

²⁵ Desde 1944 ya existía la preocupación por parte del Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet por los libros con los cuales eran educados los niños. Asimismo, Adolfo López Mateos, un destacado joven abogado de la época señalaba desde entonces que no estaba garantizada la gratuidad de la educación obligatoria pues los libros eran extremadamente costosos para la mayoría de las familias mexicanas. No fue sino hasta 1958 cuando López Mateos asumió la presidencia y nombró nuevamente como secretario de educación a Jaime Torres que las cosas cambiaron pues se impulsó la idea de que todos los niños y las niñas que asistieran a la educación obligatoria lo harían con un libro bajo el brazo pagado por la Federación. Fue así como nació la idea de crear la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG). Finalmente la CONALITEG fue fundada por el presidente López Mateos el 12 de febrero de 1959 y ha sido una de las mejores acciones por parte del gobierno para contribuir con la equidad educativa que se ha convertido en una tradición muy arraigada entre los mexicanos.

En la década de los 80's se le dio mucha importancia al diseño e implementación de políticas de acceso a la lectura. En 1981 inició la “Feria del Libro Infantil y Juvenil” (FILIJ); la feria continúa realizándose y promueve hábitos de lectura en niños y jóvenes mediante la presentación y exposición de una gran variedad de libros que sean de interés para los asistentes.²⁶ Con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982–1988) se retomó la política cultural a través del desarrollo del “mercado de libros”, facilitando el acceso a la lectura a través del ofrecimiento de libros a bajo costo y otorgándole mayor importancia a la formación y desarrollo de los hábitos de lectura en los niños de educación primaria. Asimismo, en 1983 fue creada la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, y cuatro años después fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Bibliotecas Públicas. Bajo esta misma línea, en el periodo de 1986-1988 se creó el Programa Integral de Fomento a la Industria y el Comercio del Libro con el objetivo de promover la lectura e impulsar el desarrollo de las editoriales (Ibíd.).

En 1986 la SEP desarrolló el proyecto denominado *Rincones de Lectura* el cual tenía como prioridad la promoción de la lectura en las primarias por medio de la distribución de materiales a las bibliotecas de las escuelas federales e impulsando la construcción de espacios de interacción entre los niños y los adultos de fomento a la lectura.

Durante el sexenio (1988-1994) con Carlos Salinas de Gortari como presidente, se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA). Este consejo fue constituido como parte de la modernización de la educación y la cultura del país, y a través de éste se podían obtener recursos financieros públicos y privados para la realización de proyectos encaminados a la promoción de la lectura y al desarrollo de habilidades de lectura y escritura entre los niños como una forma de contribuir en su aprendizaje en la escuela y a lo largo de la vida. Para ello, en 1989 se instituyó, el Proyecto “Leer es Crecer”, desarrollado por la Dirección General de Publicaciones del CONACULTA. Este proyecto tenía la intención de fomentar la lectura en los niños a partir de talleres lúdicos (Íbid.:214).

²⁶ La Feria Internacional del Libro Infantil y Juvenil se desarrolla anualmente en el mes de Noviembre. La más reciente fue la del 10 al 19 de noviembre de 2007. En esta feria participaron más de 350 editoriales de Latinoamérica y Europa, y fue visitada por aproximadamente 127, 658 personas. Dentro del recinto del Centro Nacional de las Artes en la ciudad de México se desarrollaron diferentes actividades entre las que destacan: conferencias, exposiciones, presentaciones de libros, conciertos musicales, obras de teatro, “Cuentacuentos” y eventos de danza. La FILIJ 2008 se llevará a cabo del 15 al 23 de Noviembre.

Para la promoción de la lectura en el país se sumaron otros organismos encargados de fomentar la cultura. Uno de estos fue el Instituto Nacional de Bellas Artes que, junto con el CONACULTA, trataron de fomentar el hábito por la lectura en los niños mediante una serie de programas tales como el Programa Nacional de Salas de Lectura en todos los estados de la República.

En 1995 comenzó a funcionar el Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Lectura y la Escritura en la Educación Básica (PRONALEES) cuyo objetivo era que los alumnos adquirieran las habilidades elementales en materia de lectura y escritura durante los primeros dos años de primaria, y a partir del tercer año, y hasta sexto las habilidades básicas aprendidas servirían para desarrollar la comunicación con la finalidad de que en la secundaria los jóvenes fueran capaces de desarrollarlas y llevarlas a la práctica a lo largo de su vida. La misión de este programa era muy ambiciosa en la medida en que se pretendía fortalecer el aprendizaje de la lectura y de la escritura como parte de la comprensión y no de memorización, a través de las cuales el niño pudiera transmitir por escrito lo comprendido en la lectura, lo cual resulta algo más complejo (Entrevista a Palacio Muñoz, 2007:1-3). Con este programa ya no sólo se pretendía promover la lectura en las escuelas sino que realmente los niños modificaran sus hábitos lectores e incorporaran sus conocimientos al aprendizaje en las aulas, lo que implicaba, en primera instancia, modificar las prácticas pedagógicas de los maestros y en segundo lugar, incorporar a los padres de familia y a la sociedad en la enseñanza de los niños.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se llevó a cabo el Programa Nacional Año de Lectura 1999-2000 con el lema “Leer para ser mejores”. El programa entró en marcha el 30 de agosto de 1999, con el cual se pretendió difundir la importancia del hábito de la lectura en la sociedad mexicana mediante la organización de ferias y festivales del libro y la lectura, la creación de clubes de lectores, la formación de promotores de la lectura de manera voluntaria (salas de lectura), entre otras. Las acciones de promoción de la lectura tanto en la escuela como fuera de ésta se debieron a la colaboración entre la SEP y el CONACULTA (SEP, 1999:28).

En junio de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de fomento para la lectura y el libro. El día 8 de junio fue publicada en el Diario esta ley, la cual tenía como objetivo promover la lectura a partir del fomento a la producción y

distribución de libros para que toda la población tuviera acceso. Asimismo, se creó el Consejo Nacional de la Lectura y del Libro, que junto con la autoridad educativa federal, se encargarían de diseñar el Programa Nacional de Fomento a la Lectura y al libro. Por su parte, quedó establecido que el Sistema Educativo Nacional a través de este programa sería el encargado de hacer de la lectura una práctica regular en las escuelas y dotar a las bibliotecas públicas de los libros que iban a ser publicados en México.

El 20 de abril de 2006 fue expedida en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de fomento para la lectura y el libro, por lo que quedó abrogada la Ley de fomento expedida en junio de 2000. En dicha ley se estableció que la SEP, junto con el CONACULTA tenían la obligación de participar en la formación de lectores, de elaborar el Programa de Fomento para el Libro y la Lectura, de dotar de libros a las bibliotecas de aula y bibliotecas escolares, y de establecer un Consejo Nacional para el Libro y la Lectura en el que estuvieran involucrados los autores, editores, impresores, papeleros, distribuidores, bibliotecarios y lectores, y tratar de establecer el sistema de precio único²⁷ para que la población pudiera tener acceso a los libros.

Por su parte, quedó especificado que los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal tienen la responsabilidad de promover la lectura en el ámbito de sus atribuciones. La ley tiene por objeto propiciar la generación de políticas, programa, proyectos y acciones dirigidas a fomentar y promover la lectura, impulsar la publicación periódica de libros, hacer accesible el libro en todo el territorio nacional para que estuvieran al alcance de la población, estimular la capacitación y formación de voluntarios que fueran capaces de vivificar la lectura, y crear mecanismos de coordinación interinstitucional con los distintos órdenes de gobierno, la sociedad y el sector privado, para fomentar la lectura y el libro por su influencia en la educación y en la cultura.²⁸

²⁷ Con base en el Artículo 2 de la Ley de fomento para la lectura y el libro quedó definido que se entenderá como precio único de venta al público al valor de comercialización establecido libremente por el editor e importador para cada uno de sus títulos. Por lo tanto, de acuerdo al Artículo 24, los vendedores de libros al público en forma de menudeo deben aplicar el precio único sin ninguna variación, con excepción de los casos establecidos en el Artículo 25 y 26.

²⁸ La información fue obtenida de la Ley de fomento para la lectura y el libro, consultada el 17 de mayo de 2007, ver: www.leydelibro.org.mx

No obstante lo anterior, el 24 de julio del presente año,²⁹ el presidente Felipe Calderón Hinojosa expidió en forma de decreto la Ley de fomento para la lectura y el libro, la cual no sufrió cambios significativos, es decir, permanecieron casi intactos los mismos puntos establecidos en la ley de 2006.

Al mismo tiempo en que se llevaba a cabo el Programa *Rincones de Lectura*, se realizaban otras acciones a través del Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Lectura y la Escritura (PRONALEES). A mediados de la década de los 90's, el programa se amplió a la educación secundaria y se distribuyeron materiales que contenían diversas actividades para la educación preescolar. Sin embargo, estos programas no eran compatibles y trabajaban de manera separada, por lo tanto, la Administración Federal 2000-2006 buscó desarrollar un programa que tuviera una combinación de ambos, formando el PNL para la educación básica y normal con el objetivo de mejorar los hábitos lectores de los maestros y alumnos.

El PNL quedó instituido a partir del Programa Nacional de Educación 2001-2006. No obstante, es hasta el 12 de marzo de 2002 que el secretario de educación pública Reyes Tamez Guerra presenta este programa. Aunque las metas del programa fueron diseñadas para la Administración Pública durante el periodo 2001-2006, éste tenía como reto, formar parte de la política educativa de Estado en la medida en que se buscaba que tuviera un alcance de largo plazo y que involucrara la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

A pesar de que en los gobiernos anteriores y desde la creación de la SEP ya se habían hecho esfuerzos para promover la lectura en la población, no existía un programa que articulara de manera conjunta los elementos que son fundamentales para el aprendizaje y conocimiento a lo largo de la vida (acceso a materiales y el desarrollo de actividades de fomento a la lectura). Los esfuerzos previos al PNL, primero con *Rincones de Lectura* y después con PRONALEES enfocados hacia la educación básica dejaron huella en las acciones actuales que se emprenden a través del programa, al formar parte de la infraestructura para la dotación de los libros a las bibliotecas escolares.

²⁹ Esta es la fecha en la que se publicó por decreto la Ley de fomento para la lectura y el libro en el Diario Oficial de la Federación.

El PNL sigue teniendo como objetivo continuar distribuyendo los libros en las escuelas de educación básica con diferentes temáticas a partir de la selección de acervos; tarea delegada a los estados, para la elección de los materiales que deben formar parte de la colección de las bibliotecas escolares y bibliotecas de aula. Asimismo, dentro de las estrategias del programa se contempló el incremento de actividades de fomento a la lectura a través del impulso de escritos, lecturas en voz alta y composición de poemas y cuentos para que los niños y jóvenes fueran capaces de desarrollar las habilidades comunicativas. A diferencia de los programas anteriores, el PNL es un programa más incluyente en la medida en que propicia la participación de los actores educativos – maestros, bibliotecarios, directores, alumnos, padres de familia y organizaciones promotoras de la lectura- a través de la selección de los acervos. Además, con el surgimiento de la modalidad de los asesores acompañantes se propicia una mayor autonomía por parte de las escuelas para que puedan elaborar sus propios proyectos de gestión escolar y mejorar los resultados de los alumnos, algo que los programas anteriores no tenían.

En ese sentido, el PNL es un programa ambicioso y extenso, sobre todo porque lograr lectores autónomos en educación básica y normal requiere generar los elementos indispensables en materia de infraestructura, materiales educativos, capacitación técnico-administrativa y de implementación; llevar a cabo actividades de promoción de la lectura, de fomento la participación social y de las autoridades educativas, mejorar la metodología de aprendizaje de los maestros, mayor cooperación y comunicación entre el gobierno federal y local y más apoyo para la difusión de la lectura por parte de los gobiernos locales.

Para la puesta en marcha de las acciones del programa es indispensable que los responsables de la implementación cuenten con las capacidades requeridas y con los recursos materiales y humanos necesarios, por lo que la ayuda por parte del gobierno central a las entidades federativas resulta crucial.

También se necesita una mayor articulación entre los programas estratégicos de educación y cultura. A este respecto, el PNL trabaja de manera conjunta con otros programas con la finalidad de fortalecer las acciones y contribuir al logro de los

objetivos. Este programa está vinculado con el Programa Escuelas de Calidad (PEC)³⁰ a través de proyectos relacionados con los libros y la lectura, incluso, se han organizado reuniones regionales en materia de formación de equipos técnicos para compartir experiencias. El programa Enciclomedia³¹ ha sido de gran ayuda por medio del ofrecimiento de sus bases de datos con la finalidad de que los maestros puedan conformar el *Catálogo de Libros del Rincón*. La revista EDUCARE³² también ha colaborado en la promoción y difusión de las acciones que se realizan a través del programa.

A través de la Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT) se ha hecho una difusión del PNL y se transmiten programas relacionados con la promoción de la lectura, los cuales son elaborados por equipos que trabajan para el programa. Asimismo, la Red EDUSAT y en las TELE-AULAS, junto con CONACULTA apoyan la difusión del “Seminario Internacional del Libro Infantil y Juvenil”³³ que se realiza anualmente en el mes de noviembre en la ciudad de México (PNL, 2006:18).

³⁰ PEC es un programa federal estratégico que comenzó a operar en 2001 con el objetivo de: promover la planeación participativa en las escuelas, incrementar la participación de la comunidad en la toma de decisiones, reducir la carga administrativa de las escuelas y proporcionar apoyo técnico a las escuelas incorporadas al programa. No es un programa obligatorio, pues la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la encargada de seleccionar a las escuelas que se considera deben ser beneficiadas por el programa. En el primer año del programa participaron solamente escuelas primarias ubicadas en zonas urbanas pobres. Durante los años siguientes se contempló incorporar a las escuelas secundarias en zonas rurales y urbanas pobres, así como escuelas indígenas. Para participar, las escuelas tienen que presentar un plan de mejoramiento escolar, si la escuela es seleccionada recibe recursos económicos del gobierno del estado para echar a andar el proyecto. Los recursos deben gastarse en infraestructura y mantenimiento de las instalaciones, así como en materiales educativos. Las escuelas pueden permanecer en el programa cinco años, siempre y cuando presenten informes anuales de los avances y el destino de los recursos. Algunas se salen del programa pero pueden volver a entrar.

³¹ Enciclomedia es un programa de incorporación de la tecnología en las escuelas de educación básica de quinto y sexto grado a través de la digitalización de los textos. Asimismo, contiene enciclopedias, videos, animaciones, juegos, fragmentos de audio asociados al texto, y tiene una búsqueda general. Con este programa se ofrece una nueva alternativa de enseñanza pedagógica para el profesor y al mismo tiempo se incorpora la tecnología para que los alumnos aprovechen las tecnologías que trajo consigo la globalización. Durante la primera etapa de su puesta en marcha (2003-2005) se equiparon 21,434 aulas en 6,700 escuelas. En el periodo de 2005-2006 el número de salones equipados con la tecnología ascendió a 50,832. Uno de los hallazgos importantes que encontraron investigadores de la Universidad de Harvard durante 2006 es que muchos de los maestros no tienen conocimientos y experiencias en tecnología. Para profundizar más se recomienda revisar a Fernando Reimers, *Aprender más y mejor*, SEP-FCE, México, 2006, pp.307-329.

³² La revista EDUCARE es editada mensualmente por la Subsecretaría de Educación Pública de la SEP y su distribución es gratuita. La revista está dedicada a los maestros de México y a los investigadores del sector educativo que desean conocer sus problemáticas, y las actividades y programas que se desarrollan en las aulas para mejorar el aprendizaje.

³³ Este seminario se lleva a cabo junto con las actividades de la FILIJ desarrollada por CONACULTA como una de las actividades de fomento de la lectura. En 2007 el seminario fue titulado “la lectura y la identidad”. En este seminario participaron investigadores con distintas ponencias relacionadas con el tema de la lectura entre los que destacaron: Francia, Brasil, Australia, Argentina, España, Perú y México.

Cabe mencionar que existe un trabajo conjunto con el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC) para la difusión de las acciones del PNL, y para la formación y elaboración de los programas y planes de lectura.

Por su parte, el CONACULTA y la Asociación Mexicana de Promotores de Lectura, A. C. desempeñan acciones a través del X Premio Nacional de Promoción de la Lectura en la modalidad A “Promoción de la lectura en espacios de la comunidad” y la modalidad B “Promoción de la lectura desde las bibliotecas escolares de educación pública básica”; también se otorga un premio a través del X Concurso Nacional “Historias de Lectura”.³⁴

En suma, podemos decir que el PNL articula la política educativa y cultural del país en la medida en que es el resultado de la fusión de un programa destinado a la preselección y selección de los libros para las bibliotecas escolares y de aula e intenta que éstos sean utilizados por los niños mediante prácticas pedagógicas de fomento a la lectura y la escritura. Asimismo, es un programa que propicia la participación de distintos actores en su implementación. Al mismo tiempo, el PNL trabaja de manera conjunta con el CONACULTA y con promotores culturales para fomentar el hábito de la lectura en la población y en los estudiantes del nivel educativo básico.

En la medida en que es un programa federal, diseñado por el centro para mejorar la calidad y equidad de la educación, y que opera en el marco de un federalismo educativo inconcluso, resulta relevante conocer sus objetivos, estrategias y metas, así como los beneficiarios directos e indirectos, aunque de este tema se tratará en el subapartado que se presenta a continuación.

1.4.2 Objetivos, líneas estratégicas, metas y población beneficiaria

Desde su inicio el PNL tenía como objetivo general fomentar la lectura de alumnos y maestros como una forma de incidir en el desarrollo pleno de las capacidades

³⁴ La información fue obtenida a través de un folleto proporcionado por la Dirección General de Bibliotecas y Promoción de la lectura, y los trabajos pueden ser consultados en la biblioteca de la Dirección General de Publicaciones o en la página del PNL de la SEP en: <http://dgme.sep.gob/lectura>. El premio para el ganador del Concurso Nacional “Historias de Lectura” consiste en 20, 000 pesos, el ganador del Premio Nacional de Promoción de la lectura en sus modalidades de trabajos para la promoción de la lectura en la comunidad y para la promoción de la lectura en las bibliotecas escolares es de 30, 000 pesos. Los ganadores han sido promotores culturales y escuelas de educación básica. Las bases del concurso pueden consultarse en www.conaculta.gob.mx

fundamentales: leer, escribir, hablar y escuchar, y una mejora en la enseñanza por parte de los profesores. Este programa abarca desde preescolar hasta secundaria e incluye la educación normal. Por lo tanto, uno de sus objetivos prioritarios es desarrollar el hábito por la lectura desde que los niños son pequeños y contribuir con ello a su desarrollo escolar, además de ofrecer la oportunidad para que valoren otras culturas, lenguas y etnias.

Los objetivos particulares del programa son los siguientes:

- Garantizar las condiciones de uso y producción de materiales para que los alumnos lean y escriban de manera autónoma y sean críticos.
- Abrir el panorama de los alumnos para que conozcan y valoren las riquezas culturales de México conociendo la diversidad étnica, dialectos y lenguas, y la cultura de México, mediante los componentes del PNL.
- Desarrollar mecanismos para la identificación, producción y circulación entre las escuelas de los acervos bibliográficos necesarios para satisfacer las necesidades culturales e individuales de todos los miembros que participan en las áreas educativas.
- Crear espacios para apoyar la formación e integración de maestros, alumnos, padres de familia, bibliotecarios, autoridades educativas, promotores de la cultura a nivel estatal, nacional e internacional.
- Permitir el acceso e informar sobre la lectura y su importancia para la enseñanza de la lengua escrita y lo importante que es la creación de una cultura de lectores con el fin de favorecer la toma de decisiones, el diseño de las políticas públicas, así como las mejoras en su gestión y rendición de cuentas ya que con un mayor nivel educativo se logra individuos más críticos y más interesados en participar para mejorar la situación en su comunidad (Reimers, 2006: 188-189).

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

Línea 1. Fortalecimiento curricular y mejoramiento de las prácticas de enseñanza. Para esta línea se fijaron como metas la revisión permanente de los programas de enseñanza

y el establecimiento de estándares sobre el perfil que se espera tener de cada egresado de preescolar, primaria y secundaria a partir de un cierto nivel de competencias y capacidades ya mencionadas.

La actualización del material que van a leer los alumnos y maestros para mejorar las competencias comunicativas -leer, escribir, hablar y escuchar-, la creación y desarrollo de redes para una mejor comprensión acerca de la importancia del aprendizaje y la instalación de bibliotecas escolares entre los mismos maestros de los estados.

Línea 2. Fortalecimiento de bibliotecas e incremento de los materiales a disposición en las escuelas de educación básica y normal y en los Centros de Maestros. De acuerdo con la segunda línea, se plantearon como metas ampliar la cobertura de acervos para bibliotecas y aulas en los tres niveles de la educación básica: preescolar, primaria y secundaria. Asimismo, se pretende que haya una coordinación entre las autoridades estatales para la selección y distribución de los títulos que formarán parte del acervo de las bibliotecas escolares y de aula. La conformación de los títulos se pretende que sea de acuerdo con las necesidades e intereses que se identifiquen en los resultados del proceso de selección realizada por cada uno de los 31 estados de la República y el Distrito Federal. Otra de las metas del programa gira en torno a la distribución de títulos para atender a los niños con necesidades especiales, además de crear y mejorar los espacios físicos para las bibliotecas escolares y de aula. La creación y desarrollo de espacios para la formación y actualización del personal que atiende las bibliotecas tanto para las escuelas como para los Centros de Maestros.

Línea 3. Formación y actualización de recursos humanos. Dentro de esta línea estratégica se tiene como meta lograr la capacitación de equipos técnicos, maestros y bibliotecarios a partir del ciclo escolar 2002-2003 para mejorar las prácticas pedagógicas de lectura y escritura.³⁵

Línea 4. Generación y difusión de información. Las metas son mantener actualizada la página de Internet para la capacitación de los maestros y bibliotecarios. Crear espacios para la comunicación entre organismos privados y públicos e instituciones nacionales e

³⁵ Para esta meta se creó una página en Internet <http://lectura.dgme.sep.gob.mx>

internacionales que trabajan en la formación de lectores y potencializar los esfuerzos individuales que contribuyan con el propósito nacional. Tener una comunicación permanente con el INEGI para la realización de una encuesta nacional sobre las prácticas lectoras de los alumnos de educación básica (Ibíd.: 189-191).

Con respecto a lo anteriormente mencionado, los objetivos particulares tienen una secuencia lógica ya que para lograr que los alumnos sean lectores autónomos lo primero con lo que hay que contar es con los insumos necesarios para poder otorgar a los alumnos libros con diferentes temáticas. Lo segundo es capacitar a los bibliotecarios y maestros para que por medio de la información de los libros existentes y a través de una nueva metodología pedagógica de enseñanza y aprendizaje, se contribuya a que los alumnos adquieran el hábito de la lectura.

Por su parte, las líneas estratégicas y las metas no tienen una secuencia lógica con los objetivos ya que la primera línea debería ser la distribución, producción y dotación a las escuelas de los materiales educativos para la promoción de la lectura estableciendo metas claras y medibles para poder dar cuenta de los resultados. Por ejemplo, en la línea 1 se pretende lograr como meta un estándar sobre el perfil del egresado en competencias comunicativas, pero no se especifica la base sobre la cual se va a medir el nivel de competencias de los egresados y cuáles van a ser los criterios.

Para que exista claridad en lo que se pretende llevar a cabo es importante establecer puntualmente a qué población van dirigidos los objetivos, las metas y estrategias para evitar confusiones al momento de hacer la evaluación de resultados e impacto del programa.

En el caso particular del PNL se especificó en las reglas de 2005 y de 2007 que la población objetivo son los alumnos, maestros, directivos, bibliotecarios, supervisores y padres de familia, así como los miembros de los equipos técnico-pedagógicos de las 32 coordinaciones estatales del PNL, los integrantes del comité de selección y comité de selección ampliado, los asesores acompañantes y los miembros técnico- pedagógicos que laboran en los Centros de Maestros.

En cuanto a los beneficiarios primarios, existen diferencias importantes, debido a que en las reglas de operación de 2005 se estableció a los maestros, directivos, bibliotecarios y asesores técnico-pedagógicos, así como los miembros de los equipos técnicos de las coordinaciones estatales, del comité de selección y comité de selección ampliado y los asesores acompañantes, y a los directivos e integrantes de los equipos técnicos de los Centros de Maestros. En tanto que en las reglas de 2007 se señaló a los asesores técnico-pedagógicos, maestros, directivos, bibliotecarios que realizan tareas de acompañamiento y a los miembros de los comités de selección y comité de selección ampliado.

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

Por lo tanto, no queda claro hacia quién específicamente va dirigido el programa. Si lo que se pretende es tener niños y jóvenes lectores autónomos se debería especificar que los beneficiarios primarios son los alumnos. En este sentido, el programa pretende impactar en los estudiantes de educación básica, pero los individuos por medio de los cuales se llegará al objetivo son los maestros, directivos, bibliotecarios y asesores acompañantes, aunque eso no está especificado claramente en el diseño del programa.

En el siguiente subapartado se trata la manera en que opera el PNL y otros programas a los que está vinculado para poder lograr los objetivos de una manera más articulada, incluso existen otras instituciones que también promueven la lectura, junto con las dependencias educativas.

1.4.3 Operación

Para poder dotar de materiales a las bibliotecas escolares y de aula, existe un convenio de colaboración entre la SEP y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) para llevar a cabo el proceso de edición, impresión y empaquetado, además de la distribución del material. Igualmente, para la actualización de los maestros, el PNL trabaja de manera conjunta con el Programa Nacional de

Actualización Permanente para Maestros de Educación Básica en Servicios (en adelante, PRONAP).³⁶ Por lo tanto, son programas que se complementan entre sí para tener mejores resultados. El PNL no trabaja de manera aislada sino que se sirve de otros programas ya existentes para fortalecer sus acciones y actividades, por lo que los resultados no son atribuibles a un programa en específico, lo cual resulta un problema cuando se pretende medir el impacto.

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

Uno de los objetivos del programa es garantizar la distribución de los materiales educativos, por lo que en coordinación con el CONALITEG se producen los libros divididos en dos categorías: literarios e informativos. Asimismo, las colecciones están agrupadas en categorías con base en la edad de los alumnos. Por lo tanto, los nuevos *Libros del Rincón* están organizados en cinco series: *Al Sol Solito* (para los niños de preescolar que a penas inician su encuentro escolar con la lectura), *Pasos de Luna* (son para niños que ya son capaces de leer y escribir, algunos son utilizados en preescolar y otros en primaria), *Astrolabio* (son libros que se utilizan en los últimos grados de educación primaria y en el primer año de secundaria), *Espejo de Ucrania* (son utilizados por niños del último grado de primaria y también en secundaria) y *Cometas Convidados* (ésta es una serie especial que por sus características pueden ser leídos por los niños de cualquier edad ya que contiene imágenes y texto que les resultan atractivos) (Reimers, 2006:199).

Para la selección de los acervos de las bibliotecas escolares y de aula, la DGME lleva a cabo una preselección que es enviada a los estados para que éstos a través del comité de

³⁶ El Programa Nacional de Actualización para los Maestros en Servicio (PRONAP) surgió en 1995 como parte de un acuerdo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con la finalidad de mejorar la calidad educativa. A través de este programa los profesores se actualizan anual mente de manera individual y colectiva y esta estrechamente vinculado con el programa de Carrera Magisterial. A partir de 2004 el programa funciona con reglas de operación en el que los estados llevan a cabo sus propios Programas Rectores Estatales de Formación Continua con la finalidad de favorecer el federalismo educativo.

selección y el comité de selección ampliado escojan los libros definitivos. La selección de los libros en las entidades se hace con la participación de la comunidad escolar, es decir, ayudan en la selección los directivos, los maestros, los bibliotecarios, los alumnos, los padres de familia y los promotores culturales y de la lectura.

Desde 2003 la SEP, junto con la CONALITEG publican la convocatoria en los primeros meses del año para la preselección de los títulos que formarán parte de la colección. En esta convocatoria participan diferentes editoriales y autores independientes. Cada año entran aproximadamente 13,000 títulos, procedentes de más de 350 editoriales. El ingreso de las obras al proceso de selección se hace vía Internet, a través del Sistema de Captura Bibliográfica (SICABI, en adelante). Una vez registrados los títulos, un conjunto de especialistas en lectura, junto con los miembros de la DGME hacen la preselección y el resultado se publica en forma de catálogo (alrededor del 8% de los títulos originalmente registrados son los elegidos). Esta preselección es presentada en línea para que se lleve a cabo la consulta nacional y la selección final por parte de los estados, a través del comité de selección y el comité de selección ampliado.³⁷ La selección definitiva de los títulos que formarán las colecciones finaliza con la Reunión Nacional de Selección que se efectúa anualmente entre los meses de agosto y octubre. En esta reunión los comités de selección de las 32 entidades federativas, junto con las autoridades de la DGME intercambian opiniones acerca de la elección de determinados títulos. Finalmente, cada comité estatal elige los títulos mediante el SICABI, estableciendo sus preferencias en orden descendente (Reimers, 2006:204-216).

De acuerdo a la percepción de algunos miembros de la DGME y a la revisión de los PEL's, los principales problemas que se han detectado en la Reunión Nacional de Selección giran en torno a los argumentos que dan los representantes de las autoridades educativas estatales para elegir un determinado título ya que en la mayoría de los casos no se expresa de manera clara de qué manera el libro seleccionado va a contribuir a fomentar la lectura en los alumnos de educación básica pues una de las estrategias del programa es el fortalecimiento curricular y mejoramiento de las prácticas de enseñanza.

³⁷ Cada entidad cuenta con un comité de selección y un comité de selección ampliado. El comité de selección está conformado por 7 funcionarios de educación estatal representativos de los tres niveles de educación básica y el comité de selección ampliado conformado por 50 personas de cada entidad entre maestros, directores, supervisores, bibliotecarios, promotores de lectura y padres de familia.

Por otro lado, los responsables de elaborar los PELs en los estados de: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas han planteado la problemática que se ha presentado durante el proceso de selección de los libros, pues muchas de las actividades planeadas no se llegan a concretar y la consulta en las escuelas se realiza de manera apresurada porque los títulos preseleccionados por la DGME llegan a destiempo, es decir, llegan cuando casi el ciclo escolar está por concluir (aproximadamente a fines de junio y principios del mes de julio). No obstante, lo rescatable de esta parte del proceso es la amplia convocatoria que se tiene para que los directivos, maestros, supervisores, padres de familia y alumnos participen en la elección de los materiales para las bibliotecas escolares y de aula.

Por lo que respecta a la parte del acompañamiento a las escuelas, cada una de las autoridades educativas estatales define las escuelas que serán sujetas a la estrategia de acompañamiento con base en criterios relacionados con bajos niveles de aprendizaje, por medio de solicitudes hechas por las escuelas o en su caso, cuando la secretaría educativa del estado lo considere necesario. La DGME entrega un *Manual del Asesor Acompañante* para la instalación y uso de bibliotecas escolares con la participación de la comunidad educativa para formar usuarios competentes de la lengua oral y escrita. Es decir, cada una de las escuelas acompañadas debe elaborar un proyecto propio con base en sus necesidades y objetivos. Los asesores acompañantes sirven de guía para enseñar a los actores educativos a emprender su proyecto de la mejor manera posible.

En materia de difusión, cada uno de los estados formula estrategias de promoción adicionales a las que realiza la propia DGME. En algunas entidades se elaboran videos con información del programa.

Para dar seguimiento y evaluar las acciones que se llevan a cabo a través del programa, cada entidad tiene que elaborar cuatro informes trimestrales y uno final en los cuales se reporta la totalidad de las actividades que se han realizado por rubro de atención y señalando el presupuesto ejercido por objetivo, meta y actividad.

El funcionamiento de los programas mediante reglas de operación facilita el proceso de rendición de cuentas y es un instrumento utilizado por el gobierno central para seguir

teniendo el control del sistema educativo nacional pues quienes no acaten las reglas pueden ser castigados a la hora de la asignación de los recursos, lo cual resulta devastador para las entidades federativas que no reciben ningún tipo de apoyo por parte del gobierno estatal. De ahí la importancia de que los programas operen con reglas de operación que sean claras y en las cuales se especifiquen las responsabilidades y los derechos de los operadores directos y las sanciones correspondientes. En el apartado siguiente se retoma el tema de las reglas de operación y su significado en el marco de un federalismo educativo “con restricciones”.

1.4.4 Importancia de las reglas de operación para la implementación del programa

Como señalamos más arriba, el programa funciona con reglas de operación desde 2005. Por lo tanto, las entidades están sometidas a una serie de lineamientos que tienen que acatar para lograr obtener los recursos financieros y así poder implementar el programa.

De acuerdo a las reglas de operación del programa cada una de las entidades federativas elabora un Programa Estatal de Lectura (PEL) con objetivos y metas acorde con su cumplimiento y con una propuesta de presupuesto para su puesta en marcha por rubros de atención. La Dirección General de Materiales Educativos (DGME) de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) a través de un comité dictaminador es la encargada de aceptar que la entidad se adhiera al PNL para la asignación de recursos financieros e implementar el PEL correspondiente. Asimismo, cada una de las entidades suscribe un convenio de coordinación con la SEP considerando las reglas de operación del programa. En este sentido, en el contexto del federalismo educativo las reglas de operación adquieren gran relevancia debido a que en ellas se establecen los derechos y obligaciones de las partes para no entrar en conflictos, sobre todo en programas tan amplios como lo es el PNL ya que abarca toda la educación básica y tiene dentro de sus actividades desde la distribución de textos hasta la adquisición de las capacidades comunicativas de los alumnos y maestros a través de la capacitación y mediante modificaciones en los sistemas de enseñanza y aprendizaje pedagógicos para dar un mejor uso de los materiales educativos.

Las reglas de operación de los programas federales son diseñadas por la autoridad educativa federal con la finalidad de tener un control sobre la operación y los recursos

ejercidos, y hacer eficiente, eficaz y económica a la Administración Pública Federal. Por eso resulta trascendente el apoyo técnico y económico que ésta le brinda a los estados en la construcción de las capacidades necesarias.

Cuando las reglas no son claras o son difíciles de adoptar en la realidad, resulta imposible que la SEP pueda verificar los resultados e impactos del programa implementado. Asimismo, la adopción de las normas en la práctica nos puede proporcionar evidencia de las problemáticas que enfrentan los estados en un contexto de descentralización educativa “a medias” que impiden su puesta en marcha de manera adecuada. Para ofrecer certidumbre de las repercusiones que tienen las reglas de operación en el marco del federalismo educativo se elabora el siguiente capítulo.

1.5 Conclusiones

En este capítulo hemos visto la importancia que tienen las políticas públicas para la resolución de los problemas que aquejan a la sociedad y la necesaria intervención del Estado ya que los involucrados también así lo consideran. El estudio de las políticas públicas a través de la herramienta del ciclo de la política nos permite descomponerlas analíticamente para poder observar la dinámica que se da entre los actores con diversos intereses y los afectados directos e indirectos por dicho problema. A pesar de las críticas que ha recibido este instrumento por su falta de realismo, lo cierto es que resulta muy práctico para los analistas y sirve de guía para el estudio de cualquier tipo de política.

Las fases o etapas en las que se ha dividido la política desde la década de los 50's (década en que nació el término de política pública) han variado dependiendo del autor. Sin embargo, no existen diferencias muy marcadas y cada una de éstas son importantes, aunque se le ha dado relevancia a la etapa de la implementación en la medida en que es en ésta donde se pone en práctica lo que se ha diseñado en el papel y por lo mismo, permite hacer modificaciones en la toma de decisiones cuando las cosas no resultan como se esperaba.

Para que una política tenga aceptación por parte de sus operadores y de los posibles afectados con la misma, es necesario que desde su diseño se tome en cuenta su opinión. Es difícil que todos los juicios sean tomados en cuenta durante esta etapa pues

intervienen una multiplicidad de actores con intereses propios y en donde por lo general, las posiciones que son tomadas en cuenta son las de los individuos que tienen un mayor poder económico y político, por lo que sus peticiones son consideradas al momento de llevar el problema a la agenda pública.

Cuando la política pública en cuestión es “legítima” se puede facilitar su implementación debido a que los actores están más comprometidos con los objetivos, metas y estrategias que se persiguen pues sus opiniones fueron consideradas durante el diseño de la misma, incluso pueden ayudar en su evaluación y así mejorar la rendición de cuentas.

Particularmente, el PNL es un programa que pertenece a la política de educación básica, cultura y promoción de la lectura del país. Existe consenso entre las partes acerca de la relevancia que tiene la lectura en el desarrollo de las habilidades básicas que deben tener los seres humanos ya que les permita un desarrollo cognitivo, personal y laboral a lo largo de la vida. Sin embargo, es necesario que el gobierno federal tome en cuenta la opinión de los actores involucrados en la implementación a la hora de hacer el diseño de la misma para conseguir los objetivos de manera eficaz.

Cuando la política es concebida en el marco de la descentralización como lo es la educación básica en México desde la firma del Acuerdo, es indispensable definir con claridad las facultades, los incentivos y las sanciones respectivas a los encargados del programa debido que siempre van a existir personas con intereses propios que buscan su beneficio. Asimismo, es imprescindible una mayor comunicación y cooperación entre las autoridades educativas federales y estatales con la finalidad de evaluar los resultados e impactos de las acciones emprendidas.

El PNL es un programa diseñado e implementado en un contexto de federalización educativa “restringida”. Bajo este escenario, el gobierno federal, pero especialmente la Dirección General de Materiales Educativos tienen retos que son insoslayables, sobre todo en temas relacionados con la comunicación y cooperación con los gobiernos locales, la capacitación y actualización de coordinadores estatales, equipos técnicos, asesores técnico, directores, bibliotecarios y maestros, la distribución de los libros en las

escuelas y la promoción de la lectura en los alumnos a través de la mejora en las prácticas pedagógicas.

El PNL tiene un rango de cobertura muy amplio ya que abarca desde la preselección y distribución de los libros para las bibliotecas escolares y de aula hasta la difusión de las diversas acciones que se emprenden para promover la lectura en las escuelas, por lo tanto, sus objetivos no son fáciles de lograr en el corto plazo. Ante este panorama, se sugiere el establecimiento de metas concretas en el largo plazo que permitan tener una visión a futuro de sus alcances. Al mismo tiempo, es importante que se especifique claramente a los beneficiarios del programa para poder tener un marco de referencia a la hora de evaluar los resultados e impactos del programa.

En el marco del federalismo educativo, las reglas de operación del PNL son el documento e instrumento normativo por excelencia que rige la relación entre el gobierno federal (SEP a través de la DGME) y las entidades federativas (coordinadores estatales y equipos técnicos). Por ende, es fundamental establecer con claridad los derechos y obligaciones de ambos, así como las facultades y atribuciones de los operadores directos. Si bien es cierto que es muy difícil que las normas sean llevadas a la práctica de manera imperativa en la medida en que recaen sobre individuos. No obstante, es preciso que las reglas queden bien establecidas para que también los involucrados sean sancionados cuando hayan incurrido en desvíos o mal manejo de recursos, incluso para evaluar el funcionamiento y desempeño de la política y/o programa.

Con este capítulo se pretendió ubicar al PNL como parte de la política pública de educación, cultura y fomento a la lectura del país que ha sido diseñado e implementado durante el sexenio de Vicente Fox Quesada como un programa estratégico que tiene como objetivo contribuir a mejorar la calidad y equidad educativa en un contexto en el que las facultades de las entidades y su campo de acción todavía continúan siendo restringidos y que por tanto, favorece la toma de decisiones centralistas.

Capítulo 2. Análisis de los Programas Estatales de Lectura de 2005 y de 2007

Como ya se había adelantado en el capítulo anterior, las reglas de operación representan el documento normativo en el cual se establece la correlación entre el gobierno federal y las entidades federativas para implementar el Programa Nacional de Lectura. En este caso, el gobierno federal está representado por la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Materiales Educativos. Esta dirección nombra a los miembros del comité dictaminador, los cuales tienen a su cargo dar el visto bueno para que las entidades federativas se adhieran al programa y reciban los recursos financieros correspondientes y así poder poner en marcha los Programas Estatales de Lectura (PEL's), previamente elaborados por cada uno de los equipos técnicos estatales y enviados por los coordinadores de las 32 entidades federativas, una vez que han sido aprobados por las Secretarías Educativas Estatales.

En vista de que el Programa Nacional de Lectura fue formulado y es hasta la fecha implementado bajo un sistema educativo federalizado, la coordinación y cooperación entre la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas locales es crucial para cumplir con los objetivos, sobre todo ante la multiplicidad de acciones que se deben emprender a través del programa, tales como: la preselección y posterior distribución de los libros seleccionados, la actualización de los acervos de las bibliotecas escolares y de aula, la elección de los libros informativos y literarios por parte del comité de selección y comité de selección ampliado; en cuyo proceso están involucrados los promotores culturales y de la lectura, los alumnos, los padres de familia y los maestros, la capacitación de los diferentes actores educativos vinculados en la operación (equipos técnicos, coordinadores estatales, maestros, directivos, asesores técnicos pedagógicos y supervisores), y la difusión de las actividades realizadas en las entidades, además de llevar a cabo estrategias para su seguimiento y evaluación.

Ambos niveles de gobierno (federal y estatal) con base en sus atribuciones tienen la responsabilidad de llevar a cabo todas las acciones antes mencionadas a través de diferentes vías que son especificadas en un documento normativo denominado “reglas

de operación”. En este contexto, estos estatutos adquieren relevancia pues contienen los lineamientos por medio de los cuales se delegan derechos, obligaciones y sanciones a los actores encargados de operar el programa. Es por eso que en la primera parte de este capítulo, se analizan las reglas de operación de 2005 y de 2007, y se acentúan los cambios observados relacionados con el diagnóstico de la situación del programa, los indicadores de resultados y de cobertura, las entidades que fueron aceptadas para adherirse al PNL y la asignación de los recursos económicos y su distribución.

Igualmente, se hace un estudio de los Programas Estatales de Lectura de algunas entidades federativas con la finalidad de señalar su nivel o grado de cumplimiento con base en los lineamientos, es decir, se evalúa su apego a las normas en términos de su estructura, contenido y formato. A este respecto, se hace mención especial a lo significativo que resulta el apoyo que reciben los estados por parte de la autoridad educativa federal (Dirección General de Materiales Educativos) a través de los recursos económicos y de la capacitación.

Para complementar lo anterior, en la segunda parte se examinan los Programas Estatales de Lectura a partir de los descubrimientos de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI, en adelante), este organismo internacional hizo una investigación de campo en cinco entidades del país acerca de la implementación de los programas para corroborar las dificultades que han surgido. Todo esto, con la finalidad de brindar evidencia de los contextos estatales en los que se desarrollan las acciones del programa.

Finalmente, se efectúa un balance de los avances y retrocesos del Programa Nacional de Lectura haciendo uso de las evaluaciones externas realizadas por: la Universidad de Harvard (2005-2006), la Organización de Estados Iberoamericanos (2006) y la Universidad Pedagógica Nacional (2007-2008). Esto se hace así debido a que cada una de éstas valora diferentes aspectos del programa: efectos sobre las prácticas lectoras en los alumnos de educación básica, el contexto en el que se pone en marcha en los estados y la consistencia del PNL con la metodología del marco lógico, lo cual permite proponer cambios en las reglas de operación y temas de investigación para las próximas evaluaciones.

Adicionalmente, el presente capítulo sirve de preámbulo para lo que vendrá en el siguiente, pues lo que se pretende argumentar es que las entidades no cuentan con las capacidades requeridas para diseñar los Programas Estatales de Lectura con la nueva metodología de planeación (Matriz de Marco Lógico). Además, tampoco se ha construido un sistema de información cuantitativo y cualitativo homogéneo a nivel nacional que permita medir los resultados e impactos alcanzados por el PNL.

2.1 Análisis de las reglas de operación de 2005 y de 2007 del PNL

2.1.1 Reglas de operación 2005

Las reglas de operación del PNL de 2005³⁸ contienen una introducción en la que se justifica la existencia del programa como parte de la política de educación básica y los fines que ésta persigue para alcanzar los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, relacionados con la calidad de la educación que recibe la población y el bienestar que les genera.

La política de educación básica dentro de sus objetivos principales pretende “el fortalecimiento de los contenidos específicos y la producción de materiales impresos”,³⁹ es decir, busca mejorar los contenidos de los planes de estudio de educación primaria y al mismo tiempo lograr que los alumnos adquieran las competencias comunicativas básicas –hablar, leer, escuchar y escribir-, por tanto, el fortalecimiento de las capacidades y hábitos lectores entre los alumnos y los maestros son elementos imprescindibles (DOF, 2005:3).

En pocas palabras, el objetivo final del PNL es la formación de lectores y escritores autónomos de educación básica y normal, lo cual implica que las escuelas deben estar en buen estado y contar con los materiales educativos para el desarrollo de nuevas prácticas pedagógicas que contribuyan al logro de la enseñanza y aprendizaje que los

³⁸ Las reglas de operación del programa para el año 2005 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 4 de Mayo de 2005 y el programa funciona con estas reglas desde entonces.

³⁹ Este fragmento fue tomado de la introducción de las reglas de operación del PNL del 2005.

niños requieren para poderse desenvolver a lo largo de la vida, pero esto no se puede alcanzar sin la ayuda de la comunidad (Ibíd.,:4).

Debido a que el PNL es un programa federal, las entidades federativas a través de los coordinadores estatales, tienen la responsabilidad de diseñar y llevar a cabo estrategias particulares, por lo que su trabajo más importante consiste en articular a los distintos niveles e instituciones de educación al interior del propio estado, de ahí el valor preponderante que adquiere la cooperación y comunicación entre los distintos actores (involucrados directa e indirectamente con el programa).

De acuerdo a lo establecido en las reglas, para poder contar con lectores y escritores autónomos en educación básica y normal, el programa se enfoca principalmente en tres elementos:

- 1) La selección y distribución de títulos para acrecentar los acervos que formarán parte de las bibliotecas escolares y las bibliotecas de aula,
- 2) la capacitación de los asesores y mediadores de lectura, y
- 3) el acompañamiento presencial a las escuelas de educación básica y normal (DOF, 2005: 4).

El PNL también fue diseñado para garantizar la igualdad de acceso a la cultura escrita a todos los alumnos y maestros de educación básica y normal, por consiguiente, es responsabilidad del sistema educativo nacional proveerlos de las herramientas necesarias para el desarrollo pleno de sus capacidades, presentes y futuras (DOF, 2005:3).

Es por eso que la cobertura del programa es muy amplia ya que agrupa a la educación básica –preescolar, primaria y secundaria-, a las escuelas de educación normal⁴⁰ y a los Centros de Maestros.⁴¹ Con base en la información obtenida a partir de las reglas se

⁴⁰ En algunas entidades la cobertura llega hasta las escuelas indígenas ya que éstas tienen mucha presencia. Las entidades que reportan cubrir dentro de sus acciones a las escuelas indígenas son: México, Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.

⁴¹ De acuerdo a lo establecido en las reglas de operación se entenderá por escuelas de educación normal al nivel de educación superior (licenciatura) para la formación de maestros para la educación básica y como Centros de Maestros a todos aquellos que forman parte del Programa Nacional de Actualización de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) y que son centros que ofrecen instalaciones y

tuvo planeado cubrir a 158,055 escuelas de educación básica, 284 escuelas normales y 514 Centros de Maestros (Ver cuadro 1).

Cuadro 1.
Cantidad de escuelas de educación básica, escuelas normales y Centros de Maestros por entidad federativa

Entidad	Preescolar	Primaria	Secundaria	Normales	Centros de Maestros	Total
Aguascalientes	305	580	258	5	7	1155
Baja California	687	1248	382	14	9	2340
Baja California Sur	178	309	113	3	8	611
Campeche	414	643	209	12	11	1289
Coahuila	863	1540	373	8	12	2796
Colima	208	390	132	1	4	735
Chiapas	4193	6129	1433	17	30	11802
Chihuahua	1349	2316	567	8	15	4255
Distrito Federal	1593	2256	913	5	18	4785
Durango	1050	2001	734	5	10	3800
Guanajuato	3035	4041	1270	10	47	8403
Guerrero	2760	3758	1137	12	20	7687
Hidalgo	1450	2530	990	8	15	4993
Jalisco	2783	4867	1289	13	16	8968
México	4431	6132	2798	39	50	13450
Michoacán	2507	4124	1123	7	20	7781
Morelos	572	779	303	2	6	1662
Nayarit	673	951	457	3	7	2091
Nuevo León	1196	2159	634	5	19	4013
Oaxaca	3541	4574	1700	12	19	9846
Puebla	3009	3719	1676	19	28	8451
Querétaro	557	1044	348	4	6	1959
Quintana Roo	369	603	233	3	7	1215
San Luis Potosí	2051	2621	1379	10	15	6076
Sinaloa	1436	2253	661	6	10	4366
Sonora	901	1559	531	12	16	3019
Tabasco	1502	1862	590	5	18	3977
Tamaulipas	970	2004	545	7	10	3536
Tlaxcala	413	572	256	6	7	1254
Veracruz	5597	8361	2292	12	22	16284
Yucatán	655	1102	426	6	15	2204
Zacatecas	1218	1778	1032	5	17	4050
Total	52466	78805	26784	284	514	158853

Fuente: Diario Oficial de la Federación con fecha del 4 de mayo de 2005.

Las seis entidades federativas que tienen un número mayor de escuelas de educación básica, normales y Centros de Maestros son: México, Chiapas, Oaxaca, Jalisco, Puebla

servicios de apoyo y asesoría para el estudio, la consulta y discusión académica de los maestros de educación básica.

y Guanajuato con 13450, 11802, 9846, 8968, 8451 y 8403, respectivamente. El número de escuelas es uno de los criterios que el comité dictaminador toma en cuenta para aceptar que las entidades se incorporen al PNL.

Los requisitos para que los estados tengan derecho a acceder a los beneficios que otorga el PNL, y con ello, recibir los recursos financieros correspondientes son:

- Contar con un coordinador estatal del PNL o equivalente, nombrada y reconocida formal e institucionalmente.
- Contar con el nombramiento de un Responsable Único de Distribución en el estado.
- Tener formado el comité de selección y comité de selección ampliado.
- Haber configurado la red de acompañamiento y asesoría hacia los maestros de las escuelas de educación básica, y a las escuelas y maestros de educación normal.
- Elaborar el Plan Estatal de Lectura⁴² (PEL) y presentarlo ante la DGME de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) de la SEP para obtener el dictamen de aprobación, y con ello el derecho a la asignación de los recursos financieros.
- Presentar un escrito (convenio) mediante el cual se expresa la disposición de participar en el programa y sujetarse a lo dispuesto en reglas de operación correspondientes (DOF, 2005: 6-7).

Adicionalmente, se especifica que el PEL debe contener los objetivos, metas y estrategias que adoptará el coordinador estatal con base en los rubros de atención siguientes:

- 1) Capacitación y actualización de docentes, directivos, bibliotecarios, personal de los equipos técnicos, miembros del comité de selección y comité de selección ampliado y asesores acompañantes presenciales.
- 2) Proceso de selección estatal de los títulos para los acervos de las bibliotecas escolares y bibliotecas de aula.

⁴² En las reglas de operación 2005 se le denominaba Plan Estatal de Lectura. A partir de las reglas de 2006 se le denomina Programa Estatal de Lectura.

- 3) Distribución y dotación de los acervos a las escuelas de educación básica y normal y a los Centros de Maestros.
- 4) Acompañamiento presencial en las escuelas de educación básica.
- 5) Producción, sistematización y difusión de información sobre el programa y sus resultados.
- 6) Equipamiento informático

Cada uno de estos rubros debe ser tomado en cuenta por las entidades en la elaboración de sus programas y también deben ser considerados en los informes trimestrales y anuales para el ejercicio de los recursos.⁴³ Asimismo, son utilizados por la autoridad central para medir los indicadores de resultados y de cobertura del programa a nivel nacional.

En dichas reglas se señala que cada uno de los PEL's debe contener: portada, índice, presentación o introducción, diagnóstico de las condiciones actuales de operación del PNL en la entidad, objetivos, estrategias y metas a alcanzar, un cronograma de actividades y la propuesta de presupuesto para llevarlas a cabo. Los rubros de atención deben hacer posibles las metas y los objetivos propuestos. De manera adicional, las entidades tienen la obligación de elaborar un diagnóstico sobre el seguimiento y evaluación del programa.

Los PEL's deben estar estructurados por los rubros de atención anteriormente mencionados y el cronograma de actividades, debe contener los objetivos, las metas anuales (productos y resultados esperados) y las actividades específicas. La solicitud del presupuesto también debe contener los mismos elementos del cronograma y los recursos humanos, materiales y financieros requeridos, junto con los periodos en los que se ejercerán.

Para la revisión y aceptación de los PEL's, la DGME es la encargada de conformar un comité integrado por las direcciones de Promoción de la Lectura y Comunicación, y de Planeación y Seguimiento de Programas. Esta vez, los recursos federales asignados al

⁴³ Las entidades federativas deben de elaborar cuatro informes trimestrales y un informe de cierre anual en el que se debe hacer un desglose de los recursos ejercidos por rubro de atención y mencionar los adelantos que se han tenido en términos de las metas cumplidas.

PNL fueron de 25,000,000 de pesos en los dos años de estudio, estos recursos son independientes del presupuesto asignado a los estados para la educación, y el plazo para su ejercicio es de ocho meses (abril-diciembre). Los recursos que no se hayan gastado durante este periodo tendrán que ser devueltos a la DGME para ser reintegrados a la Tesorería de la Federación. De manera adicional, los gobiernos de los estados también pueden aportar recursos económicos para la operación del programa sin que esto sea de carácter obligatorio.

Por su parte, para la preparación de los PEL's cada una de las entidades federativas contó con el apoyo de la DGME, dicha dirección se encargó de proporcionar una Guía Técnica⁴⁴ con la finalidad de que los coordinadores y equipo técnico pudieran diseñar sus programas fácilmente y también cumplir con los requerimientos.

Los criterios para la asignación y distribución de los recursos son:

- 1) La pertinencia, congruencia y consistencia de los objetivos, las estrategias y las metas programadas.
- 2) La congruencia de las actividades en función de la capacidad instalada, los recursos humanos, el número de escuelas de educación básica y normal, de Centros de Maestros, maestros, directivos y bibliotecarios proporcionada por las autoridades educativas estatales (DOF, 2005:9).

Para efectos de las reglas de operación de 2005 sólo participaron 29 entidades federativas. Las que recibieron más del 5 por ciento del presupuesto federal total asignado fueron: Oaxaca, Michoacán, Coahuila, Jalisco, Zacatecas y México con 6.49, 6.02, 5.99, 5.47, 5.30 y 5.23 por ciento, respectivamente, mientras que entidades como Tabasco, Aguascalientes, Chiapas y Tlaxcala obtuvieron menos del 2 por ciento, por lo que no se puede considerar que la asignación de los recursos fue equitativa, sobre todo cuando uno de los propósitos del programa es mejorar la calidad de la educación y

⁴⁴ Éste es un documento que se otorga a los coordinadores estatales asignados por las autoridades educativas estatales y contiene los rubros de atención que las entidades deben tomar en cuenta para elaborar los Programas Estatales de Lectura y también contiene un apartado en el que se señala el destino del gasto del programa y los conceptos autorizados que pueden ser financiados con los recursos transferidos como: pasajes y viáticos a los asesores, impresión de materiales, adquisición de materiales impresos, reproducción y compra de materiales educativos, pago para la distribución de los acervos, pago de gasolina, pago de honorarios, producción audiovisual y adquisición de equipo informático.

garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a la cultura escrita a todos los estudiantes y maestros de educación básica y normal (Ver cuadro 2).⁴⁵

Cuadro 2.
Aportaciones federales totales por entidad federativa en 2005

Entidad	Aportación federal a distribuir en 2005	Porcentaje de la aportación federal
Oaxaca	1,623,150.00	6.49
Michoacán	1,504,939.00	6.02
Coahuila	1,496,500.00	5.99
Jalisco	1,368,617.00	5.47
Zacatecas	1,325,760.00	5.30
México	1,306,520.00	5.23
Veracruz	1,167,573.00	4.67
Quintana Roo	1,046,760.00	4.19
Sonora	1,031,454.00	4.13
Chihuahua	985,500.00	3.94
San Luis Potosí	978,380.00	3.91
Campeche	900,500.00	3.60
Sinaloa	808,070.00	3.23
Puebla	801,588.00	3.21
Tamaulipas	797,347.00	3.19
Baja California Sur	771,000.00	3.08
Guerrero	742,575.00	2.97
Morelos	725,618.00	2.90
Baja California	670,600.00	2.68
Nayarit	669,620.00	2.68
Yucatán	667,920.00	2.67
Nuevo León	515,600.00	2.06
Colima	505,536.00	2.02
Guanajuato	486,420.00	1.95
Tabasco	467,960.00	1.87
Durango	455,142.00	1.82
Aguascalientes	431,589.00	1.73
Chiapas	378,275.00	1.51
Tlaxcala	369,487.00	1.48
Total	25,000,000.00	100.0

Fuente: Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de mayo de 2005.

⁴⁵ El índice de desarrollo humano tiene una escala de 0 a 1. La clasificación del IDH según el PNUD es alto (IDH mayor o igual a 0.8), medio (IDH mayor o igual a 0.5, pero menor a 0.8) y bajo (IDH menor a 0.5). De acuerdo a los datos proporcionados por el Informe sobre Desarrollo Humano en México 2004 en el cual se mide el índice de desarrollo humano (IDH), que está compuesto por el índice de educación (alfabetización de adultos y matriculación en primaria, secundaria y terciaria), índice de salud (esperanza de vida al nacer) e índice de ingreso (Producto Interno Bruto per cápita anual), las entidades con un IDH alto son: Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Baja California Sur, Aguascalientes, Sonora, Quintana Roo, Campeche, Tamaulipas, Colima, Jalisco y Querétaro. Las demás entidades tienen un IDH por debajo de 0.8. Las entidades con un IDH menor en toda la República son Guerrero, Oaxaca y Chiapas con 0.7312, 0.7135 y 0.7032, respectivamente.

Una vez aprobado el PEL cada uno de los coordinadores estatales tiene las siguientes atribuciones y obligaciones:

Atribuciones

- a) Elaborar e implementar los mecanismos que considere necesarios para la selección de maestros, directivos y bibliotecarios beneficiarios.
- b) Establecer los mecanismos para la incorporación de los miembros que integrarán el comité de selección y el comité de selección ampliado para la selección de los acervos de las bibliotecas escolares y de las bibliotecas de aula.
- c) Definir las escuelas sujetas al acompañamiento presencial.
- d) Diseñar e implementar acciones para la generación, sistematización y difusión de la información sobre los resultados del programa.

Obligaciones

- a) Prever las condiciones organizativas, logísticas y operativas para la elaboración, ejecución coordinación, desarrollo, seguimiento y evaluación del PEL autorizado.
- b) Garantizar la administración y eficiencia de los recursos.
- c) Cumplir con las reglas de operación y con las fechas que establezca la DGME y la normatividad para el ejercicio de los recursos.
- d) Presentar los informes programático-presupuestales (cuatro trimestralmente y uno anual)
- e) Brindar las facilidades a las autoridades federales y estatales para verificar el avance del programa y del ejercicio del presupuesto.
- f) Transparentar y publicar el destino de los recursos como lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF, 2005:11).

Por lo tanto, serán sancionados y tendrán que regresar los recursos no ejercidos cuando se detecten las siguientes irregularidades:

- a) Que la coordinación estatal no envíe a la DGME la información requerida con relación al PEL autorizado.

- b) El incumplimiento de las metas aprobadas sin justificación o con justificaciones recurrentes del mismo tipo.
- c) El desvío de recursos.
- d) El subejercicio o ejercicio de recursos de manera indebida (Ibíd.).

Por su parte, la Secretaría de Educación Estatal es la encargada de designar al coordinador estatal o su equivalente, validar la conformación del comité de selección y del comité de selección ampliado, revisar y autorizar el PEL que será enviado a la DGME para su aprobación presupuestaria y, por último, manifestar por escrito la voluntad de participar en las reglas de operación que correspondan y asumir la responsabilidad de cumplir con los lineamientos.

En vista de que el programa es implementado en el marco de una política de educación pública descentralizada, la autoridad normativa que representa a la SEP es la DGME, la cual tiene como obligaciones:

- a) Definir los lineamientos y dar orientación para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de los PEL' s en el marco del PNL.
- b) Establecer los criterios para la asignación de los recursos para la operación del programa en las entidades.
- c) Promover la participación de las entidades en el marco de las reglas de operación.
- d) Informar a las entidades respecto de los procedimientos para la instrumentación de las reglas de operación y para el ejercicio y comprobación de los recursos asignados.
- e) Elaborar y proponer el convenio interinstitucional para que las instancias participantes se comprometan a cumplir con lo establecido en las reglas.
- f) Capacitar y asesorar a los equipos técnicos definidos por el coordinador estatal para la elaboración e instrumentación de los PEL' s y para apoyar en la actualización de directivos, técnicos, docentes y otros (DOF, 2005:12).

La DGME recibe apoyo por parte del Programa Nacional para la Actualización de Maestros en Servicio (PRONAP) para la modernización y capacitación de los maestros,

de la Dirección de Evaluación, Distribución y Soporte Técnico, y del CONALITEG para asegurar la distribución de los libros en los estados.

Para que la distribución tenga éxito también se establecen las bases de coordinación entre el representante de la SEP en los estados y el Responsable Único de Distribución de cada entidad, esto contribuye a garantizar la pronta distribución de los libros a las escuelas y a los Centros de Maestros (Ibíd.:12).

Para la evaluación del programa con base en las reglas de 2005, se tomaron en cuenta tres indicadores de resultados medidos en forma anual (número de libros de la biblioteca escolar solicitados en préstamo por parte de los alumnos, número de escritos elaborados por los alumnos relacionados con los libros leídos de la biblioteca escolar y número de maestros que realizan lecturas en voz alta en el aula utilizando libros de la biblioteca de aula y escolar). En cuanto a la medición de la cobertura se contemplaron veintiún indicadores calculados en su mayoría de forma anual. Asimismo, por rubro de atención se diseñaron: cinco para la capacitación y actualización, cuatro para el rubro de selección, seis para la distribución de los acervos, cuatro para el proceso de acompañamiento y dos para la producción, sistematización y difusión del PNL. En este sentido, los indicadores de resultados son los apropiados en la medida en que se trata de medir los efectos del programa en las prácticas lectoras de los estudiantes de educación básica. En cuanto al rubro de difusión del programa hace falta ampliar el número de indicadores, pues hay que considerar el papel que juegan los medios de comunicación en la promoción de las acciones del PNL.

La DGME y las coordinaciones estatales son las instituciones encargadas de llevar a cabo las evaluaciones internas del programa y sus resultados se reservan para las debidas aclaraciones en caso de auditorías. Además, a través de esta dirección también se aprueban las evaluaciones externas del programa hechas por instituciones nacionales e internacionales. Las organizaciones de evaluación externa del programa son autorizadas por la SEP. Hasta este momento, el programa ha sido valorado por tres instituciones, dos internacionales (una hecha por la Universidad de Harvard en 2005-2006 y la otra realizada por la OEI en 2006) y una nacional (por la Universidad Pedagógica Nacional en 2007-2008). No se tiene evidencia de que se hayan realizado evaluaciones internas a pesar de que el programa tiene indicadores de resultados, por lo

que se presume que la autoridad educativa federal no cuenta con la información suficiente y con el personal capacitado para llevar a cabo ese tipo de trabajo.

Finalmente, para cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la DGME creó una página en la que se puede obtener información sobre las acciones del programa: <http://lectura.dgmme.sep.gob.mx>. Este tipo de acciones forman parte de la innovación tecnológica de la administración pública federal debido a que proporciona información a la ciudadanía respecto de las actividades que emprende el gobierno y al mismo tiempo se logra una comunicación con los coordinadores estatales para mantenerlos al tanto de las reuniones nacionales y de las experiencias en cuanto a la promoción de la lectura en otras entidades. Por lo tanto, la actualización de los datos y documentos es importante. En el siguiente apartado se analizan las reglas de 2007.

2.1.2 Reglas de operación 2007

Por lo que toca a las reglas de operación de 2007⁴⁶ en su parte introductoria, no fueron planteados los objetivos del programa considerando lo establecido en el Programa Nacional de Educación ya que en el momento de la publicación de las reglas el Programa Sectorial de Educación 2006-2012, correspondiente a la Administración Federal del presidente Felipe Calderón Hinojosa todavía no había sido elaborado.

Al igual que en las reglas de 2005 también se hizo un breve diagnóstico, pero esta vez acerca del aprovechamiento escolar en lectura y matemáticas, y sobre la situación del programa en preescolar, primaria y secundaria. A este respecto se señaló que a pesar de los avances en primaria y secundaria, en general no se han logrado los resultados esperados, sobre todo, en las capacidades básicas que deben tener los alumnos de estos niveles educativos. Los rezagos son aún más marcados en la áreas marginadas del país en las cuales se observa un escaso desarrollo de las capacidades básicas –lectura, escritura, matemáticas y otras disciplinas-, y una de las estrategias a este respecto es el fortalecimiento curricular a través del otorgamiento de materiales de apoyo a los maestros (DOF, 2007:2). En este sentido, la escuela juega un papel preponderante en el progreso de las capacidades de lectura y escritura de los niños y jóvenes.

⁴⁶ Las reglas de 2007 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2007.

Por lo que respecta a la situación del nivel preescolar, se añadió que pocos niños tienen la posibilidad de participar en actividades relacionadas con la lectura y la escritura dentro de la escuela y en el hogar, sin embargo, esto no sucede en la primaria ya que se espera que los niños desarrollen las habilidades comunicativas básicas –hablar, leer, escribir, búsqueda y selección de información y aplicación de las matemáticas a la realidad-, ante lo cual se espera que los niños adquieran el hábito por la lectura y que reflexionen sobre lo leído en el aula y puedan criticarlo. En el caso de la secundaria, con el cambio curricular, la producción de materiales para los maestros y su actualización ha obligado a que la lectura y la escritura formen parte de las áreas de estudio (Ibíd.).

En el diagnóstico que realizó la autoridad educativa federal se reconocieron los avances y retrocesos del programa. Uno de los logros más significativos del programa se reflejó en los logros en materia de distribución de los acervos para la conformación de las bibliotecas escolares y de aula, sobre todo en las escuelas primarias ya que con la ayuda de los Libros del Rincón y las publicaciones del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) se ha alcanzado a cubrir casi el 100 por ciento de este servicio, aunque no ha ocurrido lo mismo en el nivel preescolar donde los libros y otros materiales todavía son escasos. No obstante lo anterior, hacen falta espacios físicos para la promoción y el fomento de la lectura y los horarios de las escuelas no permiten la circulación de las colecciones existentes y tomar a la lectura como parte de la vida escolar. Una de las razones principales que se dan a este respecto es que los maestros no tienen la capacitación para el desarrollo de actividades para la formación del hábito de la lectura, por lo que se recurre a los libros principalmente para copiar información, además existe poco personal a cargo de las bibliotecas escolares que ya funcionan y su desempeño no es reconocido por las escuelas (Ibíd.,: 2-3).

Finalmente, se planteó que el PNL es el resultado de los esfuerzos de mejora de la calidad educativa que junto con las reformas a los planes y programas de estudio de primaria en 1993 y con la reforma a la educación secundaria en 2006, demandan mayores actividades encaminadas a la promoción de la lectura, la escritura y la expresión oral por parte de los estudiantes (Ibíd.).

Dentro de los cambios más significativos en las reglas de operación 2007 con respecto a las de 2005 se encontró: un incremento en el número de escuelas de educación básica

que pasó de 5,473 en 2005 a 163,528 en 2007, una reducción en el número de escuelas normales ya que en 2005 eran 284 y para 2007 sólo se tuvieron 271, y el aumento de los Centros de Maestros que pasaron de 514 a 558, es decir, durante dos años se construyeron 44 Centros más. En las reglas de 2007 no se presentó el cuadro de las escuelas de educación básica y normal ni de los Centros de Maestros por entidad federativa por lo que no se pudo observar en qué entidades se dieron estos cambios.

En cuanto a la población objetivo, se siguieron considerando a los mismos individuos o grupos de la población que ya estaban contemplados en las reglas de 2005. No obstante, en las reglas de 2007 por lo que toca a los beneficiarios, se estableció en primera instancia a los asesores técnicos pedagógicos⁴⁷ los cuales juegan un papel importante en la estrategia de acompañamiento. Los beneficiarios en última instancia, además de los alumnos y padres de familia ya tomados en cuenta en las reglas de 2005, se añadieron a los maestros y directivos de educación básica y normal que forman parte de las escuelas acompañadas.

Otro de los cambios se observó en la asignación y distribución de los recursos ya que en 2007 participaron las 32 entidades federativas por lo que los 25,000,000 de pesos asignados ya no fueron distribuidos entre 29 entidades como lo fue en el 2005. Igualmente, la distribución de los recursos fue inequitativa, incluso aún más que en el 2005.

Las entidades más castigadas fueron: Hidalgo, Tlaxcala, Chiapas, Oaxaca, Campeche, Guanajuato y Querétaro quienes recibieron menos del 1 por ciento de las aportaciones federales totales, mientras que las entidades más recompensadas fueron: Tamaulipas y Jalisco con una asignación de más del 10 por ciento de las aportaciones totales. Por lo

⁴⁷ Los asesores técnicos pedagógicos son los encargados de acompañar a las escuelas escogidas por las autoridades educativas estatales en las que la comunidad educativa (maestros, directores, supervisores, bibliotecarios, alumnos, padres de familia, promotores de cultura y la comunidad) diseñan un plan con base en las necesidades escolares para la instalación de bibliotecas escolares y bibliotecas de aula con la finalidad de que los bibliotecarios muestren los acervos existentes y fomenten la lectura y la escritura en las escuelas seleccionadas. El acompañamiento dura pocos días por la carga de trabajo con otras escuelas, sin embargo, los asesores permanecen el tiempo suficiente para apoyar a las escuelas en la puesta en marcha de sus proyectos escolares. Los criterios que se toman en cuenta para la selección de las escuelas son en mayor medida las que tienen mayores niveles de rezago educativo ó las que han salido mal en las evaluaciones educativas federales.

tanto, en comparación con las reglas de 2005, en 2007 la distribución de los recursos empeoró (Ver cuadro 3).

Cuadro 3.
Aportaciones federales totales por entidad federativa en 2007

Entidad	Aportación federal a distribuir en 2007	Porcentaje de la aportación federal
Tamaulipas	3,262,113.73	13.03
Jalisco	3,086,548.08	12.43
Nayarit	2,448,364.45	9.79
Coahuila	1,421,468.14	5.68
Baja California Sur	1,415,890.10	5.66
Chihuahua	1,157,697.91	4.63
Zacatecas	899,365.56	3.60
Sonora	829,078.13	3.31
Nuevo León	801,690.02	3.20
Distrito Federal	791,796.87	3.16
Morelos	787,089.10	3.15
Veracruz	762,834.07	3.05
México	747,302.58	2.99
Durango	700,331.64	2.80
Tabasco	652,434.00	2.61
Yucatán	620,616.30	2.48
Sinaloa	604,666.55	2.42
Quintana Roo	569,087.10	2.27
Colima	519,949.11	2.08
Aguascalientes	489,513.80	1.96
Michoacán	454,211.93	1.82
Puebla	406,004.23	1.62
Guerrero	301,375.18	1.20
Baja California	288,227.13	1.15
San Luis Potosí	287,076.39	1.15
Querétaro	210,811.92	0.84
Guanajuato	141,756.00	0.57
Campeche	138,000.00	0.55
Oaxaca	126,500.00	0.50
Chiapas	69,000.00	0.28
Hidalgo	4,600.00	0.02
Tlaxcala	4,600.00	0.02
Total	25,000,000.02	100.02

Fuente: Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de febrero de 2007.

Por lo que toca a las evaluaciones internas, en las reglas de 2007 sólo se especificó que deben de ser anuales y en el caso de los indicadores de resultados y de cobertura hubo cambios importantes. En las reglas de 2005 se contemplaron tres indicadores de

resultados y para 2007 sólo se contempló un indicador (variación en la proporción de alumnos de educación básica que alcanzan el estándar de comprensión lectora, pero no se definió lo que se debe entender por estándar de comprensión y cómo se va a medir). En cuanto a los indicadores totales de cobertura por rubro se pasó de veintiuno en 2005 a sólo once en 2007; con algunos cambios, predominaron los destinados al rubro de capacitación con cinco. Para la selección se destinó uno, cuatro para el rubro de acompañamiento y distribución de los acervos y uno para el rubro de producción, sistematización y difusión del PNL.⁴⁸

Para efectos de la evaluación externa del programa quedó estipulado que desde 2007 “las reglas de operación se sujetarán a lo dispuesto en los lineamientos para la evaluación, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo que determine el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP)” (DOF, 2007: 22). Por lo tanto, las entidades tienen la obligación de diseñar los PEL’s de 2008 utilizando dicha metodología.

Asimismo, para mejorar los indicadores y lograr evaluaciones de calidad que midan los resultados alcanzados por el programa se estableció que la DGME de la SEP, debe trabajar de manera conjunta con la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) con base en lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social.⁴⁹ A este respecto, se debe mencionar que durante la revisión de los PEL’s de 2007 ninguna de las entidades utiliza las estadísticas proporcionadas por esta unidad para evaluar las acciones del PNL, por lo que se puede inferir que los estados no están informados al respecto.

Por último, para dar cumplimiento con lo establecido a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal se construyó la página del programa, antes era <http://lectura.dgme.sep.gob.mx> y se modificó por <http://lectura.dgme.sep.gob.mx>. Este

⁴⁸ Para ver más a detalle los cambios que se dieron en los indicadores para la medición de cada uno de los rubros de atención se recomienda recurrir directamente a las reglas de operación de 2005 y 2007 para observar las fórmulas.

⁴⁹ En el artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social se señala que para la evaluación de los resultados de todos los programas sociales, éstos deben incluir indicadores de gestión, resultados, cobertura, calidad e impacto y las dependencias del gobierno federal, estatal y municipal deben otorgar las facilidades para acceder a la información y poder llevar a cabo las evaluaciones correspondientes.

cambio se debió a la reestructuración orgánica de la Subsecretaría de Educación Básica (Antes Subsecretaría de Educación Básica y Normal) y de la Dirección General de Materiales Educativos (Anteriormente llamada Dirección General de Materiales y Métodos Educativos). La Dirección General de Materiales y Métodos Educativos se dividió en dos direcciones: Dirección de Materiales Educativos y Dirección General de Desarrollo Curricular. En la primera dirección se quedaron las personas que se consideró tenían más experiencia con el fomento a la lectura, mientras que en la Dirección de Desarrollo Curricular quedó constituida por los trabajadores restantes que se encargarían de diseñar estrategias didácticas y de capacitación para la vinculación con los planes de estudio (OEI, 2006:11-12). Asimismo, dejó de operar la Unidad de Publicaciones Educativas (UPE), cuyo personal y funciones se transfirieron a lo que hoy se conoce como Dirección de Bibliotecas y Promoción de la Lectura, la cual se encargó del PNL.

La Dirección de Bibliotecas tiene como misión el desarrollo integral de la educación inicial, especial, básica y normal, a través del fortalecimiento de los acervos bibliográficos de las bibliotecas en las escuelas de educación básica y de los Centros de Maestros, así como la formación de recursos humanos y la generación y difusión de información (DGME, 2007:1-10).

Para que el público y los coordinadores estatales pudieran tener facilidad de acceso a los PEL's y a las evaluaciones externas, se diseñó y adicionó la página <http://www.gestiondgme.sep.gob.mx/PELNET>. Esta otra página ha permitido que los ciudadanos, investigadores y los propios coordinadores estatales puedan tener entrada a las distintas acciones y estrategias que llevan a cabo las entidades para promover la lectura en los alumnos y maestros de educación básica y sus problemáticas, así como para dar seguimiento al ejercicio de los recursos destinados por rubro de atención.

A pesar de las facilidades que brinda acceder a la información del programa, existen problemas de actualización de los documentos ya que la página no cuenta con todas las evaluaciones externas, únicamente se puede consultar hasta este momento la evaluación de la OEI durante la primera etapa. Asimismo, no se tienen los programas estatales de ninguna entidad federativa para el año 2006. Los informes trimestrales y anuales de 2005 y algunos de 2006 no se han hecho públicos.

En suma, podemos decir que se han registrado algunos cambios significativos en las reglas de operación del programa, éstos van desde el planteamiento de un diagnóstico más realista acerca de los problemas en materia de comprensión lectora y matemáticas de los estudiantes de educación básica, y sobre los logros y retrocesos del PNL, hasta las modificaciones en los indicadores de resultados y cobertura utilizados para evaluar los impactos del mismo. En las reglas de 2007 se observaron más indicadores de impacto, es decir, la autoridad educativa federal está preocupada cada vez más por medir los efectos del programa y no tanto los procesos por medio de los cuales se llega a los resultados.

Se ha logrado construir un marco institucional encargado de diseñar las evaluaciones correspondientes y se han mejorado los procesos de acceso a la información y de rendición de cuentas.

Con las reglas de operación de 2005 y de 2007, se establecieron las atribuciones de las distintas autoridades federales y estatales que en el marco de la federalización educativa adquieren un papel relevante, es decir, el gobierno federal mediante la DGME de la SEP es la encargada de hacer cumplir los lineamientos de las reglas, y también por medio de la firma de convenios interinstitucionales se asegura un compromiso entre las partes para llevar a cabo las acciones correspondientes, aunque aún todavía no quedan claras las atribuciones de los coordinadores estatales, de los equipos técnicos y de los asesores pedagógicos, lo cual podría acarrear algunos problemas en materia de rendición de cuentas, pues no se va a poder señalar a los responsables cuando haya un mal uso de los recursos, y tampoco se va a poder definir con exactitud a los actores que son claves en el logro de las metas.

Es benéfico lo que hace la DGME en materia de apoyo a los estados a través de la capacitación y el otorgamiento de materiales (Guía Técnica) para encaminar a las entidades en la elaboración de los PEL's. De manera adicional, la DGME, emite comentarios a las entidades con la finalidad de que mejoren el diseño de los PEL's para que puedan recibir mayores recursos financieros.

Las autoridades educativas estatales también intervienen de manera decisiva en la operación del programa, sobre todo porque son las responsables de seleccionar al

personal que será el encargado de poner en marcha el programa y de escoger a la población beneficiaria, así como a las escuelas que formarán parte de la red de acompañamiento presencial. Por lo tanto, las entidades federativas tienen a su cargo una gran responsabilidad, por lo que el diseño de estrategias propias y el grado de capacitación con el que cuentan a partir del contexto en el que operan, y las necesidades propias, son elementos clave para lograr los objetivos. Además de los otros actores estatales involucrados que sirven de respaldo en las acciones del programa para funcionar a través de redes y evitar duplicidades.

En el siguiente apartado nos ocuparemos de analizar los PEL's con base en lo que ya se ha dicho de las reglas de operación de 2005 y de 2007, resaltando los hallazgos de la OEI.

2.2 Análisis de los Programas Estatales de Lectura a partir de las reglas de operación de 2005 y de 2007, y de la evaluación externa de la OEI

Las reglas de operación 2007 contienen algunos cambios entre los que destacan algunos elementos de los rubros de atención 1 y 3:

- “Capacitación y actualización de docentes, directivos, bibliotecarios, personal de los equipos técnicos, miembros del comité de selección y comité de selección Ampliado y asesores de las redes de acompañamiento presencial de las acciones del PNL” (DOF, 2005:6) se cambió por “formación permanente de docentes, directivos, docentes bibliotecarios, personal de los equipos técnicos, miembros del comité de selección y comité de selección ampliado y asesores de las redes de acompañamiento presencial de las acciones del PNL”, es decir, se modificó capacitación y actualización, y se simplificó en formación (DOF, 2007:5).
- “Distribución y dotación de los acervos a las escuelas de educación básica y normal y los Centros de Maestros” (DOF, 2005:6) por “acompañamiento y difusión de la distribución y dotación de los acervos a las escuelas de educación, es decir, no solamente involucra la parte de dotación y distribución de materiales sino que se añade la parte de acompañamiento” (DOF, 2007:5). Se le dio

prioridad al acompañamiento presencial a las escuelas, además de la ampliación de los acervos bibliográficos.

De acuerdo con los criterios estructurales exigidos por la SEP y que deben estar contenidos en los programas de lectura de los estados y del Distrito Federal, a continuación se clasifica a las 32 entidades federativas en tres categorías de acuerdo a su nivel o grado de cumplimiento. Los tres niveles considerados son: alto, medio y bajo. Los PEL's que tienen un alto grado de cumplimiento son los que contienen todos los elementos requeridos (portada, índice, introducción, diagnóstico acerca de las condiciones en las que opera el programa, objetivos, estrategias y metas, cronograma de actividades, y propuesta de presupuesto por rubro de atención), mientras que los estados clasificados en el nivel medio no cuentan con una propuesta de presupuesto, y los de bajo cumplimiento son los que no tienen: objetivos, metas y estrategias, cronograma de actividades y propuesta de presupuesto por rubro de atención, por lo que están bastante incompletos (Ver cuadros 4 y 5).



FLACSO
MEXICO

Cuadro 4.
Clasificación de los PEL's de acuerdo al grado de cumplimiento con base en las reglas de operación 2005 y 2007.

No	Entidad	Programa Estatal de Lectura 2005	Programa Estatal de Lectura 2007
1	Aguascalientes	Medio	Medio
2	Baja California	Bajo	Medio
3	Baja California Sur	Medio	Bajo
4	Campeche	Medio	Bajo
5	Chiapas	Alto	Alto
6	Chihuahua	Medio	Bajo
7	Coahuila	Medio	Bajo
8	Colima	Alto	Bajo
9	Distrito Federal	*	Bajo
10	Durango	Medio	Medio
11	México	Medio	Bajo
12	Guanajuato	Medio	Bajo
13	Guerrero	Bajo	*
14	Hidalgo	*	*
15	Jalisco	Medio	Bajo
16	Michoacán	Medio	Medio
17	Morelos	Medio	Medio
18	Nayarit	Alto	Medio
19	Nuevo León	Medio	Medio
20	Oaxaca	Medio	*
21	Puebla	Medio	Medio
22	Querétaro	*	Bajo
23	Quintana Roo	Alto	Bajo
24	San Luis Potosí	Alto	Medio
25	Sinaloa	Alto	Medio
26	Sonora	Medio	Medio
27	Tabasco	Alto	Medio
28	Tamaulipas	Medio	Bajo
29	Tlaxcala	Alto	*
30	Veracruz	Alto	Bajo
31	Yucatán	Medio	Medio
32	Zacatecas	Medio	Medio

* No cuenta con un Programa Estatal de Lectura para ese año.

Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Estatales de Lectura 2005 y 2007, y las reglas de operación de los años respectivos.

Cuadro 5.

Los cambios en el cumplimiento de los PEL's

<p>Entidades que se mantuvieron en cumplimiento</p>	<p>Aguascalientes Chiapas Durango Michoacán Morelos Nuevo León Puebla Sonora Yucatán Zacatecas</p>
<p>Entidades que disminuyeron en cumplimiento</p>	<p>Baja California Sur Campeche Coahuila México Guanajuato Jalisco Nayarit Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Tabasco Veracruz</p>
<p>Entidades que mejoraron en cumplimiento</p>	<p>Baja California</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 4.

Con base en lo observado en los cuadros 4 y 5, de 2005 a 2007 bajó el grado de cumplimiento de los PEL's, tal es el caso de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, México, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Veracruz. En un primer momento, esto se puede deber a varios factores dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- La falta de recursos humanos, materiales, económicos y de capacitación por parte de los coordinadores estatales y equipos técnicos encargados de elaborar los programas dificultan su completa realización.

- La multiplicidad de funciones por parte de los coordinadores y equipos técnicos por lo que no tienen el tiempo para elaborar adecuadamente los PEL's. Este elemento se observa en todas las entidades participantes.
- Las entidades que reciben recursos financieros proporcionalmente mayores por parte del gobierno del estado para operar el programa en relación a los recursos federales resulta relevante por lo que no les interesa elaborar un PEL que cumpla con los requisitos de las reglas de operación. Por ejemplo, México.
- Los estados que por conflictos magisteriales tienen problemas para presentar de manera adecuada los programas. Tal es el caso del estado de Oaxaca.

Estos elementos que se presume, impiden el cumplimiento de las reglas de operación son corroborados a través del análisis de los PEL's 2005 y 2007.

La estructura de los PEL's es diferente en todas las entidades ya que cada una los elabora de manera particular, empezando por los diagnósticos sobre la situación del programa. Para llevar a cabo lo anterior, algunas entidades utilizan la información recabada por el propio programa (capacitación, acompañamiento, distribución, difusión y selección), pero también hacen uso de otro tipo de fuentes externas como: los exámenes aplicados por el PRONAP para medir las capacidades de los profesores en servicio (Aguascalientes y México), las estadísticas sociodemográficas del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (Colima, Nayarit y Michoacán), los indicadores demográficos y de marginación del Consejo Nacional de Población (Colima y Michoacán), los resultados en aprendizaje de materias como español, matemáticas y expresión escrita de los alumnos de primaria y secundaria que publica el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (México, Michoacán, Nayarit), el informe PISA 2003 y 2005 que publica la OCDE sobre las capacidades lectoras en los jóvenes de 15 años (México y Nayarit) y la Encuesta Nacional sobre Prácticas Lectoras en Educación Básica (San Luis Potosí). Un caso especial es el PEL 2007 de Chiapas que para la elaboración del diagnóstico, el equipo técnico recurrió a encuestas realizadas por la Universidad Nacional Autónoma de México respecto de los hábitos lectores de la población, aunque no se dan detalles sobre dicha investigación.

No obstante lo anterior, las demás entidades sólo se sirven de los datos recabados durante la operación del programa, es decir, hacen un diagnóstico sobre las condiciones en que opera el programa y los avances que se han tenido a partir de los rubros de atención. Esto da como resultado un PEL con una diagnosis magra sobre las causas y consecuencias del bajo nivel en materia de competencias comunicativas de los alumnos y maestros de educación básica.

Asimismo, en los diagnósticos estatales se destaca que no cuentan con los recursos humanos y materiales suficientes para operar el programa de manera adecuada debido a que los coordinadores y equipos técnicos tienen que desempeñar otras actividades adicionales a las destinadas. En promedio, los equipos están conformados por 7 integrantes, aunque en algunos estados éste número puede variar entre 3 y 10 miembros. En varias ocasiones los coordinadores y equipos técnicos deben formar parte de la red de acompañamiento o tienen que capacitar a los asesores técnicos pedagógicos. Además, no trabajan exclusivamente para el PNL sino que se encargan de llevar a cabo actividades de otros programas entre los que destacan PEC y Enciclomedia. Adicionalmente a la falta de operadores, algunas entidades se enfrentan a otra problemática, pues no cuentan con personal especializado en contabilidad, administración o cómputo, tal es el caso de Chiapas (PEL Chiapas, 2007:6).

Durante la revisión de los PEL's de 2007, la mayoría de las entidades (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán) han manifestado que el mobiliario para guardar los documentos es insuficiente y lo mismo sucede con los equipos de cómputo, las impresoras y las fotocopiadoras. Particularmente, el estado de Tabasco solamente cuentan con una computadora de escritorio y con una impresora, pero carece de mobiliario: sillas, escritorios, mesas de trabajo y archiveros (PEL Tabasco, 2007: 10). Otro aspecto al que hacen referencia los estados es que los equipos de cómputo adquiridos para tener un control y registro de las acciones relativas al programa no tienen mantenimiento, lo que dificulta su uso óptimo. Tal es el caso de Chiapas que sólo cuenta con una computadora, pues de las cuatro que tienen, una es la que funciona. A lo anterior hay que añadir que el material de oficina es escaso (PEL Chiapas, 2007:7).

Por su parte, para dar seguimiento y evaluar las actividades del programa, en general, ninguna de las entidades plantea estrategias para valorar lo que se ha alcanzado hasta el momento. Solamente se consideran los informes trimestrales y algunas entrevistas a los responsables directos del programa. Esto genera efectos en los diagnósticos elaborados ya que no se sabe con exactitud el contexto en el que opera el programa y las metas alcanzadas.

Los estados reconocen que las reuniones nacionales de equipos técnicos⁵⁰ planeadas por la DGME les han servido para mejorar los PEL's, pero el cupo para tomar éstas asesorías es limitado y el resultado de la capacitación "en cascada" no tiene el mismo efecto porque los conocimientos transmitidos de unas a otras personas no son los mismos.

Por otro lado, con respecto a la ayuda que reciben los coordinadores estatales por parte de los gobiernos locales se destaca que con base en los PEL's de 2007 las entidades que no recibieron ayuda estatal fueron: Campeche, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Tlaxcala. Existen particularidades en cada uno de los estados mencionados pues Chiapas y Michoacán no recibe apoyo económico estatal, pero han logrado mantener su grado de cumplimiento (alto en Chiapas y medio en Michoacán) en los PEL's de 2005 y de 2007, por lo tanto, se puede argumentar que el factor económico no afectó su desempeño, aunque no se puede decir lo mismo de Campeche ya que de 2005 a 2007 disminuyó su grado de cumplimiento al pasar de medio a bajo.

Un caso particular es el del Estado de México. En 2007 recibió recursos del gobierno estatal encabezado por Enrique Peña Nieto con un valor de 3,164,287 pesos, mientras que el gobierno federal le otorgó 747,302 pesos, es decir, le concedió casi cinco veces más recursos la autoridad estatal que la federal. Por lo tanto, no le preocupó al equipo

⁵⁰ La primera reunión nacional con los equipos técnicos de los estados se llevó a cabo los días 22 y 23 de febrero de 2007. La segunda reunión para el intercambio de experiencias se realizó el mismo año pero durante los días 2, 3 y 4 de julio. En el mes de agosto de 2007 se llevó a cabo una reunión con los coordinadores estatales para la elaboración de los PEL's de 2008. La última reunión estuvo a cargo de la Dirección de Planeación y Seguimiento de la DGME con la finalidad de dar capacitación teórica y práctica a los coordinadores para que éstos pudieran elaborar los nuevos PEL's y entregar una primera versión en septiembre de 2008.

técnico cumplir con los lineamientos de las reglas de operación para tener recursos económicos adicionales e implementar el programa.

El coordinador del programa en Oaxaca no recibió ayuda económica por parte del gobierno estatal, pero además de esto hay que sumarle que desde enero de 2007 la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entró en conflicto con el gobernador Ulises Ruiz ya que los maestros solicitaron un aumento de sueldo que no se ha resuelto hasta la fecha.⁵¹ Este conflicto magisterial afectó la entrega del PEL de 2007 y adicionalmente, ya se han visto afectadas las actividades que ya se tenían programadas.

El problema de la insuficiencia de recursos se puede subsanar a través de las erogaciones de editoriales e instituciones externas que apoyan los proyectos de promoción de la lectura tal como lo hizo el estado de Hidalgo.

En cuanto al análisis de la congruencia, a través de la evaluación externa realizada por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)⁵² halló ciertas inconsistencias en materia de diseño de los programas en algunas entidades. La primera se observó a partir de la concepción que tienen del término estrategia (definida en la Guía Técnica como “las acciones que son necesarias emprender para alcanzar los objetivos y las metas”). Para ello se analizaron 24 PEL’s de 30 y se destacaron ciertas dificultades en su comprensión pues en muchas ocasiones lo relacionan con los objetivos o las actividades, tal es el caso de las entidades del Distrito Federal, Coahuila y Oaxaca (OEI, 2006:44).

Asimismo, se llevó a cabo un análisis de la pertinencia entre las estrategias de los PEL y los propósitos del PNL por rubro de atención.⁵³ Al respecto subrayó que las entidades tienen una cierta concepción de capacitación centradas en acciones de ciertos momentos (curso-taller, taller, curso). Además, nueve entidades plantearon sólo un tipo de

⁵¹ Este problema fue documentado por el Universal con fecha del jueves 31 de enero de 2008.

⁵² Esta evaluación externa se llevó a cabo con la ayuda de la Dirección General de Materiales Educativos (DGME) al proporcionar los documentos oficiales relacionados con el programa. Esta evaluación constó de dos etapas. En la primera se hizo un análisis de los Programas Estatales de Lectura para apoyar el diseño de los PEL’s y en la segunda etapa se llevaron a cabo estudios de caso de cinco entidades para conocer las características contextuales (estatal) que favorecen u obstaculizan la implementación del programa. Esta evaluación fue realizada en septiembre de 2006.

⁵³ Los rubros que se tomaron en cuenta son: capacitación, selección de acervos y distribución de acervos.

estrategia para capacitar (Aguascalientes, Michoacán y Veracruz), mientras que seis no especificaron qué tipo de acción iban a llevar a cabo, Guerrero fue el único que planteó cinco estrategias de capacitación de corto y largo plazo y que impactan tanto en la formación y capacitación, como en las actividades de fomento a la lectura a diferentes destinatarios (OEI, 2006:46-48).

Por lo que respecta a la selección, las entidades plantearon tres acciones para generar estrategias: consolidación del comité de selección y comité de selección ampliado, detección de necesidades e intereses y selección de nuevos títulos. Para ello se analizaron 29 PEL's, encontrando que Hidalgo no presentó estrategia para el rubro de selección de acervos y Sinaloa no presentó ni objetivos ni estrategias para ese mismo rubro. En el caso de Aguascalientes sus estrategias no se pudieron clasificar a ninguna de las tres acciones del rubro corresponde, y hay entidades que sólo atienden un aspecto (Baja California, Campeche y Chiapas). La OEI señaló que estas inconsistencias se pueden deber en parte a que los sistemas educativos estatales no cuentan con información confiable, ni con recursos económicos, humanos, formativos y tiempo para hacer un diagnóstico aceptable sobre las necesidades de acervos estatales y el control lo tiene en gran medida la federación, por lo que se da una selección de libros muy desigual (Ibíd.,: 53).

Finalmente, las acciones para la conformación de una táctica encaminada al rubro de distribución de acervos son: entrega de acervos, verificación del destino de los acervos en las escuelas, acompañamiento pedagógico y verificar la instalación de bibliotecas escolares y de aula. En cuanto a la frecuencia de estrategias en los PEL's para este rubro se destacó que veintidós entidades plantearon estrategias encaminadas a la entrega, mientras que sólo dieciséis entidades especificaron estrategias para la verificación. Asimismo, para las acciones de acompañamiento sólo seis entidades definieron estrategias a este respecto y sólo una entidad consideró dentro de las estrategias la verificación de la instalación de las bibliotecas escolares y de aula (Ibíd.,: 55).⁵⁴

A este respecto, el organismo evaluador aseveró que las entidades le otorgan un gran peso a la distribución de los acervos, pero esto no es suficiente para propiciar el

⁵⁴ En el documento no se especifican las entidades federativas de las que se trata, solamente las menciona como un agregado.

desarrollo de las competencias comunicativas en los alumnos de educación básica. Asimismo, la OEI sugirió que en las reglas de operación se añadan estrategias para el acompañamiento pedagógico en el uso de los acervos entregados ya que esto propiciará el logro de los objetivos del PNL. En los PEL's de 2007 hubo cambios en la manera en que los estados asignaron los recursos, pues destinaron mayor presupuesto a los rubros de capacitación y acompañamiento presencial a las escuelas de educación básica que a los de distribución y difusión del programa.

Por su parte, la OEI analizó el tipo de apoyo que brinda la DGME en el diseño de los PEL's y señaló que la Guía Técnica es muy importante para que esto se pueda llevar a cabo. No obstante, la recomendación fue que hace falta complementarla mediante acompañamiento a los equipos estatales durante la elaboración de los PEL's. Asimismo, destacó que la Guía está relacionada con la planeación y programación del presupuesto y distribución de materiales, pero no existe una asesoría pedagógica para mejorar las prácticas educativas. Además, se concentra más en los resultados obtenidos que en los procesos, sin embargo, también pueden ofrecer un análisis sobre los avances del programa. Finalmente, subrayó que el diagnóstico debe ser elaborado a partir problemáticas y necesidades, pero no se presentan ejemplos y casos prácticos, por lo que esto lo hace confuso y poco práctico.

A la luz de los hallazgos y observaciones de la OEI es que se hace una primera aproximación al análisis de los PEL's a partir de los requerimientos básicos para la elaboración de los programas, establecidos en las reglas de operación. Para este primer análisis se recurrió a la información proporcionada por la DGME a través de la página del programa.⁵⁵ En esta ocasión, sólo se publicaron de manera completa 29 PEL's en 2005 y 28 en 2007.

Por su parte, la OEI realizó un estudio de la implementación del programa tomando en cuenta cinco entidades no especificadas en la evaluación. En estos casos se observaron irregularidades en el organigrama de la ubicación del programa ya que en cuatro entidades el programa estaba localizado en áreas técnicas o de desarrollo de programas

⁵⁵ La página web del programa de lectura en la que se publican los programas estatales de lectura es www.gestiondgmse.sep.gob.mx/PELNET.

y proyectos, y sólo una se encontraba en el área operativa de educación básica (OEI, 2006). Esto es reflejo del grado de importancia que le otorgan las autoridades educativas estatales al programa ya que no lo consideran como un programa prioritario y estratégico para la mejora de la enseñanza y aprendizaje de los estudiantes. Asimismo, con base en los estudios de caso quedó especificado por algunos coordinadores estatales que cuando se recibe ayuda por parte del gobierno estatal y le otorgan un lugar especial al programa, se ejerce una mayor presión y compromisos políticos, por lo que las actividades van encaminadas más a satisfacer a las autoridades estatales que al cumplimiento de los objetivos del propio PNL (Ibíd.).

A lo dicho anteriormente, hay que señalar que en los PEL's de 2007 se observó que el PNL ha adquirido mayor importancia dentro de la política educativa estatal pues en los organigramas se sitúa al programa dentro de las secretarías educativas estatales o en institutos de educación básica del estado. Esto es un reflejo de la nueva visión que tienen los gobiernos estatales respecto del programa y su influencia en el mejoramiento de los resultados educativos.

Por otra parte, la OEI halló otros problemas en materia de implementación entre las que destacan las siguientes:

- Sobresaturación de las escuelas ya que tienen 27 proyectos y programas a su cargo para desarrollar en un ciclo escolar lo que dificulta que le otorguen el debido tiempo a cada una de las actividades que requiere cada programa o proyecto.
- Dificultades en la relación escuela y programa ya que los procesos son excesivamente burocráticos (Por ejemplo, en el caso del acompañamiento presencial a las escuelas).
- No existen criterios para la asignación de los integrantes de los equipos técnicos estatales ni del coordinador por lo que la designación es más de orden político, laboral y personal. Algunos integrantes de los cinco casos estudiados fueron asignados por recomendaciones de algunos miembros de la autoridad educativa o sindical.

- No es clara la formación que se requiere por parte del coordinador estatal ni sus funciones. Lo mismo sucede para los equipos técnicos estatales.
- Las condiciones de trabajo de los equipos técnicos no son homogéneas (El 50 por ciento tienen una plaza de medio tiempo cuando sus responsabilidades requieren de una plaza de tiempo completo).
- En dos entidades la mayoría de sus equipos no tienen experiencia en trabajos con lectura. En general, no cuentan con experiencia en la evaluación, la planeación, la elaboración del diagnóstico estatal y del propio programa, por lo que recae el trabajo en dos personas solamente.
- Los equipos técnicos señalan que hace falta una mayor capacitación para el acompañamiento a las escuelas.
- La realización “en cascada” de la capacitación que reciben los directivos, asesores técnicos y docentes, el tiempo, la falta de dominio de sus contenidos, la no adecuación a los usuarios y el insuficiente material de apoyo.
- Existe una falta de coordinación por parte de los asesores de los distintos programas federales y estatales por lo que a cada escuela pueden llegar hasta tres acompañantes que piden cosas diferentes.
- La premura con la que se tienen que seleccionar los acervos para las bibliotecas escolares y bibliotecas de aula.
- En general, no existe un seguimiento del programa por parte de las entidades y la evaluación sistemática externa está prácticamente nula, por lo que no se puede valorar y medir el impacto. Esta situación es justificada por la falta de recursos financieros para contratarla y la falta de tradición de evaluar los programas (OEI, 2006: 29-41).

De acuerdo con lo anterior, el programa tiene dificultades en materia de coordinación y comunicación entre la autoridad educativa federal y las encargadas de operar el programa en la entidad, falta de lineamientos por parte de las Secretarías Educativas Estatales para nombrar a los coordinadores estatales y equipos técnicos, los requisitos mínimos profesionales para ocupar dichos puestos y las funciones que deben desempeñar, poca experiencia de los operadores en materia de planeación, diagnóstico, evaluación y seguimiento del programa, poca capacitación para el rubro de

acompañamiento presencial a las escuelas y engorrosos trámites burocráticos que impiden un mejor funcionamiento del programa.

Algunas de las premisas hechas en el apartado anterior, respecto de los elementos que pueden afectar el cumplimiento para la elaboración de los PEL's son corroboradas en el listado de las complicaciones encontradas por la OEI en los estudios de caso acerca del funcionamiento del programa en las entidades. Sin embargo, no se puede establecer con exactitud de qué entidades se trata, en la medida en que la evaluación no contiene los nombres de las cinco entidades que fueron elegidas para ser estudiadas. Solamente se menciona que una es de la región Noroeste, otra del Norte, una más del Centro, la cuarta del Centro- Noroeste y la quinta del Sureste.

De las tres evaluaciones hechas al programa sólo la de la OEI muestra elementos que sirven para comprender las dificultades que enfrentan las autoridades educativas estatales correspondientes para poner en marcha los PEL's, pero existen otras evaluaciones externas que adicionalmente a la de la OEI, también aportan datos sobre los efectos del programa, sus avances y desafíos. Por lo tanto, nos permiten hacer un balance del programa a lo largo de siete años que lleva funcionando y las implicaciones que ha traído la implementación de los programas federales por parte de los estados en el contexto del federalismo educativo. Este análisis se lleva a cabo en el próximo apartado.

2.3 Balance del PNL a partir de las evaluaciones externas del programa

Como ya se ha dicho, el PNL ha sido valorado de manera externa en tres ocasiones. Cada una tiene características distintas en la medida en que analiza diferentes aspectos del programa. No obstante, resulta interesante contrastar los resultados obtenidos en dichas evaluaciones y subrayar las coincidencias relativas a los avances, retrocesos y retos del programa.

La primera evaluación externa fue hecha por la Universidad de Harvard en 2005 a cargo de los profesores Fernando Reimers y Catherine Snow.⁵⁶ La valoración no se hizo de

⁵⁶ La Universidad de Harvard hizo otras evaluaciones adicionales a la del PNL. El equipo de evaluadores estuvo conformado por investigadores de Harvard y por algunos funcionarios de la SEP. En total se

manera individual sino que también se evaluó al Programa Nacional de Libros de Texto y los Programas de Actualización de Maestros. Los motivos por los cuales no se hizo un cuasi experimento del programa es que los efectos no se pueden atribuir de manera exclusiva al PNL debido a que es un programa federal que se implementa en todas las escuelas de educación básica del país, por lo que no se puede establecer una población de tratamiento y una de control para observar los efectos del programa. Al mismo tiempo, las acciones del PNL no son atribuibles a este programa en la medida en que trabaja de manera conjunta con otros, sobre todo, en cuanto a la producción de los materiales educativos y a la actualización y capacitación de los maestros para que modifiquen las actividades de enseñanza y aprendizaje, y fomenten la lectura y la escritura en los estudiantes.

Para medir los resultados de los tres programas se recurrió a la Encuesta Nacional sobre Prácticas de Lectura en Educación Básica elaborada entre la DGME y el INEGI durante el mes de febrero de 2006, periodo durante el cual se entrevistaron a algunos directores de las escuelas de educación básica.⁵⁷

De acuerdo con los evaluadores, el programa ha cumplido con garantizar la disponibilidad de materiales de lectura y ha impulsado la formación de mediadores de lectura (maestros, padres de familia, bibliotecarios y promotores culturales), pero el reto sigue siendo la creación de condiciones institucionales y locales para que los niños de educación básica utilicen los acervos distribuidos para las bibliotecas escolares y bibliotecas de aula (Reimers, 2006: 188).

pudieron conformar cuatro grupos de trabajo. El profesor Fernando Reimers fue el encargado de dirigir y coordinar los trabajos hechos por la Universidad. Los cuatro estudios estuvieron a cargo de un coordinador técnico. El estudio del Sistema de Educación Preescolar estuvo a cargo de la profesora Kathleen McCartney y del profesor Hirocazu Yoshikawa, el programa Enciclomedia por los profesores Iona E. Holland y James Honan, y para el Programa Escuelas de Calidad se contó con los profesores Richard Murnane y John B. Willett. Adicionalmente, la SEP estableció un equipo de apoyo conformado por funcionarios de la SEP estrechamente vinculados a cada uno de los programas estudiados. Para la evaluación del PNL, se tomó en cuenta la colaboración de la maestra Elisa Bonilla Rius, directora general de la DGME.

⁵⁷ En la encuesta participaron aproximadamente 17,000 directores, 34,000 maestros, 101,000 alumnos y 101,000 padres de familia en casi 17,000 escuelas de la República. Los cuestionarios se levantaron durante un mes.

Con el diseño del documento de los 10 propósitos⁵⁸ para las escuelas formadoras de lectores y escritores se han favorecido las prácticas para promover la escritura y la lectura en las aulas (Ibíd.,:191-192). La puesta en marcha de los propósitos les ha permitido a las escuelas planear actividades de fomento a la lectura.

La distribución del *Manual del Asesor Acompañante* es valorado por muchas escuelas ya que les permite elaborar proyectos educativos propios con base en sus recursos y necesidades. Sin embargo, las escuelas no pueden ser acompañadas por un asesor por mucho tiempo y hasta este momento no se ha hecho un análisis sobre los efectos de esta estrategia.

Asimismo, el desarrollo de ferias del libro, festivales, cuentacuentos, exposiciones, concursos, etcétera, ha propiciado el interés de la sociedad por la lectura, sobre todo en entidades donde la presencia de librerías es escasa (OEI, 2006: 36).

Otro acierto del programa ha sido el proceso de consulta para la selección de los libros que formarán parte de los acervos de las bibliotecas escolares y de aula ya que ha generado una mayor participación de los directores, maestros, mediadores de lectura, alumnos y padres de familia, pero principalmente de los alumnos, pues son los principales beneficiarios del programa.

No es fácil lograr en el corto plazo que los niños adquieran el hábito por la lectura y la escritura ya que para alcanzar este objetivo se entremezclan muchos elementos que van desde la escolaridad de los padres del niño, si leen o no los padres, si fomentan la lectura en sus hijos a través de la lectura de cuentos o historietas, si hay libros en casa, si existe o no un ambiente propicio para que los niños lean en casa, si la madre o padre trabajan la mayor parte del tiempo, el aprovechamiento que le dan los maestros a los libros de las bibliotecas escolares y de aula, su capacitación y actualización, etcétera. Los investigadores encargados de la evaluación reconocen que es necesario asesorar a los maestros en el aprovechamiento y uso de los libros, y también un cambio en el

⁵⁸ Los diez propósitos hacen referencia a la nueva herramienta para el trabajo de acompañamiento con el cual se pretende que las escuelas mejoren sus competencias comunicativas. Estos propósitos se relacionan con la identificación de necesidades para la formación de lectores y escritores, crear espacios para que los alumnos lean de manera individual y en grupo, revisión de los textos que escriben los alumnos, crear grupos de conversación para hablar de lo que se lee, utilizar los materiales de las bibliotecas y los libros de texto gratuitos, promover la circulación de libros en la escuela, ampliar y acrecentar los acervos, fomentar el préstamo de los materiales dentro y fuera de la escuela, invitar a los padres a que lean en la escuela y hacer públicos los escritos de los alumnos para compartir distintos puntos de vista.

contexto sociocultural en el que los padres se involucren en la formación de sus hijos acercándose a la escuela (Moreno, 2001).

El programa ha propiciado el fomento a la participación de los maestros, padres de familia, bibliotecarios y promotores culturales a través de la selección de materiales para la conformación de los acervos de las bibliotecas escolares y de aula, y la construcción de redes de colaboración con organizaciones sociales, editoriales, universidades, entre otras. Asimismo, también se han logrado resultados satisfactorios en materia de distribución de materiales de lectura gracias a la corresponsabilidad entre las autoridades estatales y la DGME (Ibíd.,:194). Las bibliotecas escolares cuentan, en promedio, con 300 títulos por cada nivel educativo y las bibliotecas escolares con 80 títulos por cada salón de clases, una colección por cada grado. El promedio nacional es de casi 8 libros por alumno y hay más libros literarios que formativos, pero eso depende de la oferta editorial (Reimers, 2006:199).

Una de las contribuciones más significativas del PNL y reconocida por los evaluadores, en cuanto a innovación educativa se refiere, es la organización de los catálogos mediante las cuatro series dependiendo del nivel de lectura de los niños: *Al Sol Solito*, *Pasos de Luna*, *Astrolabio* y *Espejo de Ucrania*.

Otra aportación está relacionada con el acompañamiento presencial a las escuelas el cual ha contribuido a generar cambios en las prácticas de lectura en el salón de clases a partir de la circulación de los acervos entre los alumnos, padres de familia, maestros y directivos (Ibíd.,:224).

Para analizar la cobertura y el impacto del PNL se tomaron en cuenta los resultados de la encuesta hecha por el INEGI a partir de los componentes de: disponibilidad de materiales y condiciones familiares,⁵⁹ participación en el PNL y existencia de bibliotecas, la relación entre la disponibilidad de materiales, la actualización de maestros y el desempeño de los estudiantes, la utilización de los materiales por parte de los maestros, la valoración y uso de los materiales por parte de los estudiantes, la accesibilidad y uso de los materiales por tipo de escuela, la distribución de libros en

⁵⁹ Esto se refiere a si los padres les leen a su hijos en casa y si sacan libros de la biblioteca como préstamo.

bibliotecas se aula y su utilización, la formación de los maestros y la enseñanza de la lectura en el aula (Ibíd.,:247-276).

De acuerdo con los resultados proporcionados por la encuesta, las condiciones familiares influyen en la formación de los hábitos lectores de los niños. El 95 por ciento de los que asisten a escuelas públicas urbanas tienen madres que saben leer y escribir, mientras que sólo el 86 por ciento de los estudiantes de escuelas públicas rurales y el 68 por ciento de los alumnos de escuelas indígenas tienen madres alfabetizadas. En cuanto a la disponibilidad de materiales para leer en el hogar (libros, periódicos, enciclopedias), el 95 por ciento de los alumnos de escuelas particulares urbanas y el 84 por ciento de escuelas públicas urbanas señaló que cuenta en su casa con estos materiales de lectura, en comparación con sólo 65 por ciento de escuelas indígenas y rurales. Asimismo, por lo que respecta a las actividades de lectura de los padres con sus hijos: 40 por ciento de los padres de estudiantes de escuelas indígenas manifiesta que leen libros a sus hijos en casa, mientras que los padres de alumnos de escuelas rurales y urbanas tienen un porcentaje de 59 y 62, respectivamente.

Por lo que respecta a la participación de los padres en las actividades escolares relacionadas con la lectura se tiene que el 17 por ciento de los padres de escuelas indígenas señalan que han sido invitados por la escuela para leer en el grupo de sus hijos mientras que 29 por ciento de los padres de escuelas rurales y 26 por ciento de escuelas urbanas reportan haber sido invitadas a participar. Estas mismas proporciones se observan en los porcentajes de los padres que manifiestan que han sido invitados a exposiciones y ferias de libros por parte de las escuelas: 5 por ciento de escuelas indígenas, 13 por ciento en escuelas rurales y 18 por ciento en escuelas urbanas. En relación a las escuelas que cuentan con bibliotecas escolares se destaca que 33 por ciento de las escuelas indígenas y 50 por ciento de las escuelas rurales y urbanas cuentan con ese servicio. Con base en lo manifestado por los directores de las escuelas todavía son insuficientes los acervos de las bibliotecas escolares ya que sólo 16 por ciento de los directores de escuelas indígenas y 33 por ciento de las escuelas públicas rurales y urbanas señalan que los acervos son suficientes.

A pesar de que muchas escuelas han recibido las colecciones de libros que se otorgan a través del PNL un porcentaje significativo de los directores de las escuelas no aceptan la

participación de las escuelas en el programa. Sólo 13 por ciento de los directivos de escuelas indígenas manifestó que el programa participa en su escuela contra un 18 por ciento de los directores de escuelas rurales y 27 por ciento de escuelas urbanas, por lo tanto, son bajos los porcentajes de directores que aceptan que sus escuelas participen en el programa.

Con respecto a la disponibilidad de materiales de lectura y el desempeño de los estudiantes se obtuvo una relación positiva entre dotación de materiales de lectura y desempeño por parte de los niños y jóvenes y lo mismo sucedió con los maestros que han asistido a cursos de español ofrecidos por PRONAP y el desempeño promedio de los estudiantes en pruebas de español.

Por su parte, en cuanto a la manera en que los alumnos utilizan los libros, la mayoría señaló que los maestros los utilizan para leerles, les hacen preguntas sobre lo leído y les cuentan historias. Sin embargo, no es muy frecuente que los niños cuenten historia, que lean libros en grupo o que lean todos en voz alta y discutan sobre lo leído. Menos frecuente es aún que los padres asistan al salón a leer libros (Ibíd.,:257). La promoción de las habilidades de escritura es insuficiente porque es poco común que los niños escriban cuentos, historias o poemas, la mayoría de las actividades de los niños se concentra en copiar lo que el maestro escribe en el pizarrón y hacer planas que los maestros dictan, por lo que no se propicia que los alumnos desarrollen la comprensión de los textos de manera escrita (Ibíd.)

En cuanto a la utilización de los materiales por tipo de escuelas: indígenas, rurales y urbanas, se planteó que no existe mucha diferencia entre escuelas. Los evaluadores subrayaron que cabe la posibilidad de que se aprecie que las prácticas relacionadas con la lectura en voz alta por parte de los alumnos, la discusión sobre lo leído, la oportunidad para que los niños escriban cuentos y poemas son menos frecuentes en las escuelas indígenas que en las rurales y urbanas, pero no existen diferencias significativas en cuanto a las prácticas docentes ni en la presencia de *Libros del Rincón* y tampoco en el acceso que los niños tienen para la utilización de los libros.

La mayoría de los maestros se actualiza a través de talleres y cursos (83 por ciento de los maestros), pero no se ha tenido evidencia de la efectividad de estos cursos sobre las

prácticas pedagógicas. De acuerdo a las visitas hechas por los investigadores de Harvard y de la propia SEP la mayoría de los maestros no utilizan las producciones de los niños para su capacitación y aunque cuentan con un acervo bibliográfico extenso, éstos son usados por un número reducido de maestros (Ibíd.,:272).

Finalmente, los investigadores proponen un mayor financiamiento a este tipo de programas que tienen como propósito la formación de lectores y escritores autónomos por lo que el gobierno federal debería aumentar la inversión anual para asegurar la disponibilidad y acceso a los materiales educativos e institucionalizar la dotación de recursos regulares para estos rubros.

Como ya se ha mencionado, la primera evaluación externa hecha al PNL fue realizada por investigadores de la Universidad de Harvard, la segunda por la OEI y la más reciente por la UPN. Estas tres instituciones coinciden en que es un programa bien orientado y resulta relevante para las políticas de calidad y equidad educativa, además de que es congruente con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Educativo durante las dos administraciones, tanto la del presidente Vicente Fox como la de Felipe Calderón.

La OEI y la UPN remarcaron la importancia de las reglas de operación para el diseño y la elaboración de los PEL's y su puesta en marcha en las entidades federativas correspondientes.

Una de los avances más significativos del programa señalado por los evaluadores es la distribución de los materiales educativos en las escuelas de educación básica del país. La distribución de los acervos ha sido una de las estrategias más apoyadas por el gobierno federal, por lo que casi se alcanza a cubrir el 100 por ciento. Por lo que respecta al rubro de capacitación, existen esfuerzos por parte de las autoridades locales y estatales para fortalecerlo. Sin embargo, la capacitación a los maestros sobre el uso de los materiales de lectura es imprescindible.

Otro aspecto positivo del programa y en el que coinciden es la relación del PNL con otros programas federales, tales como el Programa Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de Actualización para Maestros, el programa Enciclomedia y el Programa de

Libros de Texto. La relación entre estos programas ha permitido fortalecer las estrategias para la distribución de los libros a las bibliotecas escolares y de aula, la capacitación de los maestros y para la comunicación de las actividades de selección de acervos y la actualización de maestros.

Dentro de las recomendaciones hechas por los evaluadores del programa se destacan las siguientes:

- Establecer criterios profesionales para la selección de los integrantes de los equipos técnicos estatales e incorporar a nuevos integrantes, así como establecer sus funciones y responsabilidades.
- Mejorar las condiciones de trabajo para los integrantes de los equipos técnicos y el reconocimiento de su trabajo.
- Capacitar a los asesores técnicos acompañantes de las escuelas y de los maestros para que contribuyan con los objetivos del PNL.
- Capacitar a los coordinadores estatales en materia de gestión institucional y de la escuela, planeación, seguimiento y evaluación de orden técnico y administrativo, contenidos relacionados con la lectura y para el diagnóstico de problemas y políticas educativas.
- Ejercer los recursos por ciclo escolar y no por año fiscal para facilitar el desarrollo de las acciones planeadas.
- Flexibilizar los criterios para la asignación de los recursos financieros a los estados tomando en cuenta las necesidades de cada uno de las entidades.
- Reforzar las acciones en escuelas secundarias, de educación especial, escuelas indígenas y normales.
- Especificar claramente en las reglas de operación a la población beneficiaria del programa para evitar confusiones.
- Conocer la percepción de los beneficiarios y destinatarios del programa, acción que no se ha incluido dentro del programa.

En las tres evaluaciones se coincide en que el reto del programa sigue siendo que los niños y jóvenes de educación básica adquieran el hábito por la lectura y la escritura como parte de su desarrollo a lo largo de la vida.

Desde 2007 quedó establecido que los programas federales deben utilizar la metodología de la matriz de marco lógico para el diseño de sus programas. Esto con la finalidad de que puedan ser evaluados a partir de indicadores de resultados e impacto. Por lo tanto, todos los programas están sujetos a los lineamientos de evaluación establecidos por CONEVAL.

El PNL escapó de las nuevas disposiciones, por lo que los PEL's de 2008 fueron elaborados utilizando la nueva metodología. Para ayudar a los coordinadores estatales a elaborar sus PEL's la Dirección de Bibliotecas y Promoción de la Lectura junto con la Dirección de Planeación y Seguimiento; ambas pertenecientes a la Dirección General de Materiales Educativos de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, organizaron la primera "Reunión de planeación y seguimiento de los PEL's". Dicha reunión se realizó del 28 al 31 de agosto de 2007.

Con la finalidad de evaluar la consistencia del PNL a partir de esta nueva metodología de planeación, la DGME concedió la autorización a la Universidad Pedagógica Nacional para que llevara a cabo dicha valoración utilizando las 100 preguntas elaboradas por el CONEVAL a este respecto. Dicha institución hizo algunas observaciones relacionadas con el uso de esta matriz.

El uso de la matriz de marco lógico es un nuevo reto para los coordinadores debido a que es una nueva manera de planear los programas. Asimismo, representa un nuevo desafío tanto para la SEP como para las autoridades educativas estatales ya que para poder medir los efectos e impactos del programa se necesita contar con un sistema de información a nivel nacional con datos homogéneos. Algo que por supuesto el PNL no tiene. De este tema tratará el siguiente capítulo.

2.4 Conclusiones

Las reglas de operación representan el documento normativo en el que se establecen los lineamientos para la puesta en marcha del programa y las responsabilidades de los actores directamente involucrados en la operación de las acciones estratégicas del PNL, por lo tanto, es imprescindible que queden establecidos con claridad las funciones y atribuciones de cada uno de los implementadores directos, de las autoridades federales y

estatales y de los beneficiarios del mismo. Debido a que se analiza el PNL en el marco de la descentralización educativa, las reglas de operación adquieren mayor relevancia en la medida en que son instrumentos que diseña la autoridad educativa central para ejercer control sobre la operación de los programas federales para la rendición de cuentas.

Las reglas de operación de 2005 y de 2007 del programa han tenido cambios significativos en los indicadores utilizados para evaluar las acciones del programa. Las autoridades federales encargadas están interesadas en medir los resultados y efectos más que en los procedimientos, aún cuando estos últimos son importantes para poder llegar a los objetivos.

Los criterios de asignación de los recursos por parte del comité dictaminador no están claramente especificados en las reglas de operación, por lo que genera confusiones en la manera en que éstos son distribuidos. Asimismo, la distribución de los recursos no es equitativa y los montos económicos no coinciden con el objetivo de mejorar la calidad y equidad educativa ya que las entidades con mayor rezago socioeconómico y educativo reciben menos recursos con lo cual, se limita a los estados más atrasados a que puedan alcanzar los objetivos perseguidos por el PNL.

Los resultados proporcionados por los investigadores encargados de evaluar el programa de la Universidad de Harvard en el que se muestran los datos de la encuesta hecha por dos instituciones (INEGI-SEP). Las diferencias más significativas se observan entre las escuelas indígenas, rurales y urbanas. Las más rezagadas en todos los aspectos son las escuelas indígenas.

Las tres instituciones y organismos evaluadores del programa coinciden en que uno de los logros más significativos del programa es en materia de distribución de los materiales en las escuelas de educación básica, pero hace falta que los maestros reciban capacitación para el aprovechamiento de los acervos, así como la capacitación de los asesores técnicos acompañantes para la instalación de bibliotecas escolares y de aula.

Por lo que respecta a las actividades desarrolladas en el salón de clase, se ha hecho hincapié en que los niños leen los materiales enviados por el programa, pero no existe una discusión entre los alumnos respecto de lo planteado por el autor. La mayoría de las

prácticas se concentran en comentar sobre lo leído por el profesor, copiar lo que escribe en el pizarrón o escribir en forma de dictado, pero no son frecuentes los trabajos originales escritos por los estudiantes.

Por su parte, la mayoría de las autoridades estatales no tienen datos sobre el seguimiento del programa y no están acostumbradas a llevar a cabo evaluaciones o contratar a evaluadores externos. Esto también puede deberse a la falta de recursos económicos, humanos y materiales, y de capacitación, por lo que se dificulta llevar a cabo este tipo de acciones.

Las problemáticas presentadas por la OEI en materia de implementación muestran lo importante que resulta el apoyo político y económico por parte de las autoridades estatales para el fomento a la lectura en los niños y jóvenes de educación física, y el contexto bajo el cual se da la operación del programa. Los coordinadores estatales y los integrantes del equipo técnico no tienen el tiempo suficiente para desarrollar todas las actividades planteadas por lo que es necesario que se establezcan sus funciones y responsabilidades.

Las acciones desarrolladas por el programa son muy extensas y los recursos siguen siendo insuficientes por lo que es necesario lograr alianzas con organizaciones sociales, editoriales y promotores culturales que contribuyan al logro de los objetivos.

De acuerdo con las problemáticas presentadas, la nueva metodología de planeación a partir de 2007 trae consigo nuevos retos para las autoridades educativas encaradas de la operación, sobre todo, cuando se han manifestado debilidades en materia de capacitación técnico-administrativa, de planeación, de seguimiento y evaluación.

Por otra parte, se ubicó al programa en el marco de la federalización educativa a partir de la firma del Acuerdo y de la Ley General de Educación, por lo que resultó imprescindible hablar del proceso de desconcentración y descentralización del sistema educativo nacional. En este sentido, un programa que es implementado por los estados bajo estas circunstancias implica el desarrollo de un andamiaje institucional sólido en el que las “reglas del juego” deben ser claras para los actores involucrados. Las reglas de operación son el instrumento normativo que tiene el gobierno federal para mantener el

control del sistema y por tanto la unificación del mismo. No obstante, en la realidad, la heterogeneidad económica, política, social y cultural de los estados y el esquema actual de federalismo educativo todavía inconcluso, hacen más complicado el logro de los resultados.

Los lineamientos normativos de orden descentralizador observados en las reglas han permitido a los estados elegir a los encargados de operar el programa. Asimismo, en algunas entidades se ha visto que el compromiso asumido por el gobierno estatal con los propósitos del programa es realmente significativo y lo demuestra a través del apoyo económico y político, tal es el caso del Estado de México.

Capítulo 3. Planeación del PNL a partir de la Matriz de Marco Lógico

En el capítulo anterior se expusieron las problemáticas que enfrentan los operadores del Programa Nacional de Lectura para elaborar los Programas Estatales de Lectura y a su vez para que éstos puedan cumplir con los requerimientos de las reglas de operación y también para su implementación a partir de la revisión de los documentos públicos del propio programa y corroborándolas con las observaciones hechas por las instituciones y organismos evaluadores. Asimismo, se reconocieron sus logros en coordinación con otras acciones federales como el Programa Nacional para la Actualización Permanente de Maestros en Servicio, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, el Programa Escuelas de Calidad y el programa Enciclomedia.

Debido a que el Programa Nacional de Lectura tiene contempladas una multiplicidad de acciones y estrategias, el involucramiento de las autoridades educativas federales y estatales es muy importante ya que por un lado, interviene la autoridad central a través de la Dirección General de Materiales Educativos y por otro lado, los operadores estatales tales como: coordinadores estatales, equipos técnicos, asesores técnicos, bibliotecarios, maestros, directivos, etcétera., en donde cada uno desempeña múltiples actividades con base en los objetivos establecidos por el programa. En este sentido, el reconocimiento de los procesos para su implementación y logro de los resultados adquiere relevancia pues no sería consistente medir los avances sin conocer los pasos previos que se tuvieron que dar. Precisamente, para lograr medir los avances y efectos de los programas federales, a principios de 2007 la Administración Pública Federal del presidente Felipe Calderón por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció que todos los programas sociales debían ser diseñados utilizando una matriz de indicadores de marco lógico con la finalidad de evaluar su gestión y desempeño, es decir, el objetivo principal es valorar los resultados e impactos a partir del presupuesto asignado.

Con base en la nueva disposición, se busca que los programas y especialmente el gasto público sean eficientes, es decir, deben alcanzar los fines establecidos. Por lo tanto, para la autoridad federal, los procesos resultan irrelevantes. Las modificaciones a las evaluaciones de los programas federales fueron realizadas con la finalidad de contribuir

al mejoramiento de la eficiencia, eficacia, economía y calidad de la Administración Pública Federal.

Las dependencias encargadas de definir la metodología de marco lógico para la elaboración de la matriz de indicadores son: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Durante el año de 2007 la Secretaría de Educación Pública autorizó a la Universidad Pedagógica Nacional para que realizara la evaluación externa del programa. Dicha institución estuvo sujeta a las nuevas disposiciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública para llevar a cabo la valoración del Programa Nacional de Lectura.

En este sentido, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social le proporcionó a los investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional un documento que contiene cien preguntas clasificadas en varias modalidades: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población y resultados. En el mencionado cuestionario también se pidió a la institución evaluadora del Programa Nacional de Lectura que hiciera una mención especial sobre las fortalezas, retos y recomendaciones para mejorar el programa en cuestión (Ver el cuestionario en el anexo).

Como ya se ha mencionado, las entidades no están lo suficientemente capacitadas para llevar a cabo todas las actividades que el programa y las autoridades educativas federales a través de las reglas de operación exigen. La mayoría de los estados presentan dificultades para elaborar los diagnósticos de la situación del programa en la entidad, para dar seguimiento y evaluación a las acciones que se llevan a cabo en las escuelas y en los Centros de Maestros, para establecer metas claras que contribuyan con los objetivos y para planear las acciones y estrategias a emprender de manera calendarizada y con una propuesta de presupuesto.

Las nuevas disposiciones para la elaboración de los Programas Estatales de Lectura impuestas por la autoridad central de educación hacen todavía más difícil el cumplimiento de las reglas de operación y por ende, la rendición de cuentas ya que las entidades no tienen un sistema de información homogéneo que permita medir los resultados e impactos de las acciones del Programa Nacional de Lectura a nivel nacional. Cabe la posibilidad de que con esta nueva metodología de planeación se pueda comenzar a construir una base de datos de todos los estados de la República y del Distrito Federal que permita valorar los avances y retrocesos del programa en el mediano y largo plazo.

Por lo anteriormente expuesto, el objetivo de este capítulo es demostrar la carencia de capacitación e información de los estados que impiden la utilización óptima de esta nueva metodología de planeación. Para ello, es necesario conocer a grandes rasgos en qué consiste la metodología de marco lógico, la construcción de la matriz de indicadores y su interpretación, los requerimientos mínimos para su elaboración y el resultado final que obtiene la Dirección General de Materiales Educativos. Asimismo, se destacan las observaciones y propuestas de los investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional para mejorar esta herramienta de planeación y sus limitaciones.

3.1 Metodología del marco lógico

3.1.1 Antecedentes

La metodología del marco lógico (MML, en adelante) ha sido utilizada desde 1960 como una técnica de aplicación a la administración de objetivos. El enfoque del “marco lógico” fue desarrollado a finales de la década de los 60’s por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la planeación de los proyectos. En un inicio la MML fue empleada para simplificar los objetivos de los proyectos junto con actividades que contribuyeran a su alcance. Por lo tanto, la metodología ha sido aplicada para tener un mayor control acerca de la ejecución y seguimiento del proyecto respectivo.

El mismo método ha sido aplicado por otras agencias de desarrollo tales como la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAid), la Agencia Canadiense

de Desarrollo Internacional (CIDA), organismos de crédito internacionales como: el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agencias de cooperación internacional, tales como: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Empresa Alemana Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), y en países latinoamericanos entre los que destacan: Chile, Perú, Colombia y México que han incorporado la MML a la gestión pública para la elaboración de proyectos y programas, con la finalidad de evaluar el logro de resultados e impactos de las acciones gubernamentales (ILPES, 2004:7-8).

El método ha sufrido algunas modificaciones, la GTZ lo aplica para la planeación de los proyectos a partir de objetivos a través de la “Planificación de proyectos orientada a objetivos” (ZOPP). La ZOPP es una metodología de planeación que va de la mano de la participación de los individuos hacia los que va dirigido el proyecto, por lo que es un enfoque en el que existe una retroalimentación con la finalidad de cubrir las necesidades tanto de la organización como de los destinatarios del proyecto. Bajo este enfoque se plantean los objetivos de la organización, las estrategias para alcanzarlos y los riesgos o las situaciones que se pueden presentar y que impiden el logro de las metas planteadas. Asimismo, se debe establecer la distribución de las tareas y las personas encargadas de ejecutarlas. Los proyectos serán modificados tomando en cuenta las evaluaciones externas y el seguimiento de los avances (GTZ: 1998).

En suma, la metodología ha sido utilizada para elaborar proyectos tomando en cuenta la participación de los beneficiarios para enriquecer la definición de los objetivos y las actividades que se deben llevar a cabo, siempre considerando los factores externos que no pueden ser controlados por los que gestionan el proyecto. La finalidad primordial de dicha metodología es valorar los resultados y efectos de los programas o proyectos en cuestión.

3.1.2 Definición

Existen varias acepciones sobre la metodología del marco lógico. Algunas son más descriptivas que otras y su concepción se encuentra estrechamente vinculada a la manera en que organizan sus actividades las empresas privadas, pero se ha ido

adaptando a los requerimientos de la Administración Pública de distintos países. La metodología del marco lógico tiene las siguientes acepciones:

“El enfoque del marco lógico es una herramienta para la planificación y gerenciamiento de los proyectos orientados por objetivos”.⁶⁰

“El enfoque del marco lógico (EML) es un método de planificación por objetivos que se utiliza de manera esencial, pero no en exclusiva, en la gestión de los proyectos de cooperación para el desarrollo” (Camacho, Luis Cámara y Rafael Cascante, 2001:21).

“La metodología del marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. Esta metodología se puede usar en todas las etapas del proyecto” (Ortegón, Francisco Pacheco y Adriana Pacheco, 2005: 13).

“El enfoque de marco lógico (EML) es un método de planificación participativa por objetivos que se utiliza de manera esencial, pero no exclusiva, en la gestión de los proyectos de cooperación para el desarrollo” (Camacho, Luis Cámara y Rafael Cascante, 2001:21).

La Comisión Europea lo define como “un método que implica la estructuración de los resultados de un análisis que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto o programa. Este ejercicio debe reflejar las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de objetivos, indicar cómo se puede verificar si se han alcanzado los objetivos y definir las hipótesis fuera del control del proyecto o programa que pueden influir en su éxito” (Comisión Europea, 2001:13).

Para los fines de este capítulo definiremos a la MML como un instrumento técnico-metodológico para la planeación participativa, gestión, diseño, seguimiento, y evaluación de los resultados y efectos de los programas públicos. Esta metodología

⁶⁰ Ver: www.unillanos.edu.colunillanos/docs/gitalmar.pdf

ayuda a mejorar la toma de decisiones en materia de políticas públicas debido a que proporcionan la información más relevante del programa y los problemas a resolver.

Dentro de la Administración Pública sirve para coordinar las tareas entre el gobierno central y los subnacionales, es decir, es un instrumento que permite canalizar las decisiones, lográndose una conexión entre el nivel macro y el micro. La finalidad de la utilización de esta metodología es medir el desempeño de la burocracia operadora evaluando los efectos e impactos del programa público.

Este método consiste en dos etapas. La primera se refiere a la realización de un análisis de los agentes participantes, análisis de problemas, análisis de objetivos y análisis de alternativas. A esta etapa se le conoce como *identificación de la situación* que se pretende resolver con el programa. La segunda etapa se refiere al diseño mediante la elaboración de una *matriz de planificación del programa* en la que se resumen los resultados de los cuatro análisis anteriores. Para que se complete bien el diseño hay que incorporar un calendario de las actividades, presupuesto y las personas encargadas de llevar a cabo las tareas.

La etapa de *identificación de la situación* consta de cuatro análisis que se describen a continuación:

Análisis de los agentes participantes

Este análisis consiste en llevar a cabo un diagnóstico de la situación real que impera y en la cual el programa o proyecto pretende incidir. Por ende, en el diagnóstico se identificarán a los grupos de la población que serán beneficiados directamente por el proyecto o programa, los beneficiarios indirectos, los posibles oponentes o perjudicados. El criterio principal para elegir a la población beneficiada se refiere a la población que resulta ser más vulnerable (personas con mayor nivel de pobreza, niños, mujeres, ancianos, discapacitados).

Análisis de problemas

Este análisis se refiere a la identificación de los problemas que afectan a las personas elegidas como beneficiarios del proyecto o programa, estableciendo las causas y los efectos a través de la elaboración de un árbol de problemas. El origen de este árbol se debe a un ingeniero japonés, Kaoru Ishikawa quien lo utilizó para analizar las dificultades en la cadena de montaje de la empresa Kawasaki en 1952 y posteriormente, fue retomada por la empresa alemana GTZ (Camacho, Luis Cámara y Rafael Cascante, 2001:28).

El árbol de problemas consta de una tabla en la que se pone en el centro el problema identificado, en la parte de abajo se colocan las causas y en la parte de arriba se escriben los efectos. Los principales problemas que tiene la elaboración del árbol se refieren a que muchas veces las personas tienen dificultades para identificar los problemas, en la valoración de si es o no un problema, se suele mezclar la solución junto con el problema y la confusión para establecer las causas del problema.

Análisis de los objetivos

Este análisis se elabora a partir del árbol de problemas ya que ahora las causas se convierten en los medios y los efectos en los fines. El análisis de objetivos se refiere a la solución de los problemas que previamente se identificaron, de ahí la importancia de no confundir las soluciones con el problema en cuestión.

Análisis de alternativas

El análisis de las alternativas se refiere a la construcción de todas las opciones posibles y su discusión ya que se confrontan las diferentes opciones que se pueden identificar a partir del árbol de objetivos, descartando las que no son viables, es decir, las que tienen una menor probabilidad de llevarse a cabo y eligiendo las alternativas que sí lo son. Este análisis es el cierre a la etapa de *identificación de la situación* para dar cabida a la etapa de diseño del programa a través de la matriz.

Los criterios para elegir la mejor alternativa se refieren a los recursos económicos y humanos disponibles, su contribución al logro de los objetivos, el periodo de tiempo en

el que se planea lograr los objetivos, vinculación entre las alternativas y los beneficiarios, y la viabilidad de las alternativas.

La segunda etapa de la MML es el diseño del programa a través de la construcción de la matriz. De hecho desde un principio se le conoció al marco lógico por la matriz, pero fue la empresa alemana GTZ quien incorporó la etapa de la *identificación* como el análisis que antecede a la conformación de la matriz.

La MML a través de la construcción de una matriz permite tener un resumen del programa con los elementos más importantes para una comprensión global ya que ésta contiene de manera sintética: su finalidad, su propósito, los bienes y servicios que se necesitan para lograrlo, su producción, el costo en el que se incurrirá, y los factores externos (supuestos) que pueden influir en el logro de los objetivos. Por lo tanto, por medio de la matriz se presenta la información más relevante del programa, de tal manera que permita a las personas conocer los elementos en los cuales está constituido el programa, las actividades que se van a llevar a cabo, los indicadores para medir los resultados, etcétera., con la finalidad de facilitar la toma de decisiones a nivel gerencial-central. No obstante, para la elaboración de la matriz es necesario tener claros los objetivos, los indicadores para su medición y las fuentes de información.

3.1.3 Requerimientos para construir la matriz

La Matriz de Marco Lógico es el resumen de todo un análisis previo del proyecto o programa en cuestión. Por ende, el reto es presentar en una tabla de manera sintética lo más relevante, lo cual implica un desafío para la persona, empresa o institución que la elabora. Para lograr una matriz que contenga los elementos esenciales del programa o proyecto el análisis previo (identificación de la situación) es muy importante.

La matriz consta de una tabla de 4 x 4, es decir, cuatro filas por cuatro columnas, aunque existen matrices que tienen más filas y más columnas. Las cuatro columnas están conformadas por los siguientes elementos:

“Resumen narrativo de objetivos o lógica de intervención”: Esta columna esta formada por la lógica bajo la cual se diseñó el programa y pretende contestar a las preguntas:

¿Cuál es la finalidad u objetivo general del proyecto o programa?, ¿Cuál es el objetivo específico o resultado inmediato (propósito) que se pretende lograr con este programa o proyecto?, ¿Qué bienes o servicios (componentes) deben de producirse? y ¿Cuáles son las actividades que se deben llevar a cabo para producir dichos bienes o servicios?

“*Indicadores*”: Los indicadores van a permitir tener un seguimiento y evaluación de los avances del proyecto o programa. Existen diferentes tipos de indicadores: eficiencia, eficacia, economía y calidad, es decir, pueden ser cuantitativos o cualitativos, y se debe presentar la fórmula para su medición a partir de la relación entre dos variables.

Cuando no se cuenta con la información para su medición se pueden utilizar indicadores “Proxy” que tengan un sustento teórico respecto de su relación y que estén estadísticamente correlacionados.⁶¹

En la medida en que la matriz debe contener la información de manera sintetizada, se ha recomendado que se utilicen pocos indicadores que evalúen el logro de los distintos niveles de objetivos.

De acuerdo con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) un buen indicador es aquel que tiene las siguientes características:⁶²

Ser objetivo: No debe influir en su definición el punto de vista de los integrantes encargados del programa.

Ser medible objetivamente: Debe ser medible a partir de una encuesta en la que se seleccionó una muestra de la población de manera aleatoria.

Ser relevante: Que sea importante respecto al objetivo que se pretende alcanzar.

Ser específico: Que el indicador mida lo que efectivamente se desea medir, es decir, no tienen que influir variables externas al programa.

⁶¹ Un indicador Proxy es una aproximación a aquello que se quiere medir y se utiliza como una alternativa cuando no se cuenta con una fuente de información que pueda medirlo con exactitud.

⁶² Ver: www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/20664/boletin15.pdf

Ser práctico y económico: Esto significa que la información que se requiera para el cálculo de los indicadores debe ser fácil de conseguir, que no obligue hacer trabajo de más y que sea demasiado costoso.

Poseer temporalidad: Que incluya el tiempo en el que será medido: semanal, mensual, anual, etcétera.

“Medios de verificación”: Se refiere a la(s) fuente(s) de donde se obtendrá la información para la elaboración de los indicadores, es decir, encuestas, entrevistas, documentos oficiales, agencias de información nacionales y extranjeras, bases de datos, etcétera. Existen medios de verificación internos y externos pero los que han trabajado con esta metodología recomiendan las fuentes internas ya que por lo general las externas son muy costosas.

“Supuestos”: Sirve para considerar los factores externos o variables externas que pueden ser una amenaza, tales como, cambios en la estructura orgánica, reducción del personal, crisis económica, inestabilidad política y social, problemas presupuestales, desastres naturales, conflictos internacionales, etcétera. Estas amenazas pueden afectar el cumplimiento de los objetivos del proyecto o programa, al mismo tiempo que son relevantes para la lectura de la matriz.

Las cuatro filas se refieren a los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en diferentes etapas del proyecto o programa los cuales son:

“Fin u objetivo general”: lo que se espera del proyecto o programa una vez que ha estado en operación por algún tiempo.

“Propósito u objetivo específico”: lo que se espera del proyecto o programa una vez que ha concluido su ejecución o después de esta.

“Componentes o productos”: los productos o servicios que deben ser entregados durante la puesta en marcha del proyecto o programa.

“*Actividades o insumos*”: lo que se debe realizar para obtener los componentes o productos.

Por lo tanto, la matriz de marco lógico del programa presenta la siguiente estructura:

Tabla 1.
La Matriz de Marco Lógico del proyecto o programa

Resumen narrativo de los objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin u objetivo general			
Propósito u objetivo específico			
Componentes o productos			
Actividades o insumos			

Fuente: Elaboración propia con base en ILPES, Metodología del marco lógico, 2004, Santiago, Chile.

Una manera fácil de entender el significado de la matriz es a través de la comprensión de su “lógica vertical” y “lógica horizontal”.

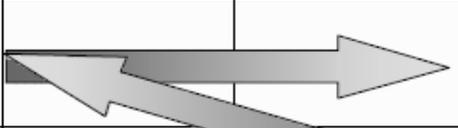
La “lógica vertical” establece la relación entre los distintos niveles de objetivos de abajo hacia arriba, es decir, el proyecto estará bien elaborado si las actividades son las necesarias y suficientes para producir los componentes, si los componentes son los necesarios y suficientes para logra el propósito, y finalmente, si se logra el propósito, éste debe contribuir al logro del fin que se persigue (Ibíd.:17).

Por su parte, la “lógica horizontal” se refiere a la manera en que el logro es medido en los cuatro distintos niveles de objetivos. Esto contribuirá a evaluar los resultados del programa o proyecto (Ibíd.).

A continuación se presentan dos tablas que explican la lógica vertical y horizontal de la matriz de marco lógico.

Tabla 2.

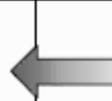
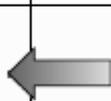
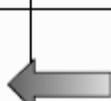
La “lógica vertical” del proyecto o programa

Fin		Supuestos
Propósito		Supuestos
Componentes		Supuestos
Actividades		Supuestos

Fuente: ILPES, Metodología del marco lógico, 2004, Santiago, Chile.

Tabla 3.

La “lógica horizontal” del proyecto o programa

Fin		Indicadores		Medios de verificación	
Propósito		Indicadores		Medios de verificación	
Componentes		Indicadores		Medios de verificación	
Actividades		Indicadores		Medios de verificación	

Fuente: ILPES, Metodología del marco lógico, 2004, Santiago, Chile.

Una vez realizado el análisis de los involucrados, análisis de problemas, análisis de objetivos y análisis de alternativas, se procede a sintetizar la información en una matriz. Para concluir con el diseño del programa no hay que olvidar la importancia de añadir un calendario con la programación de las actividades, el presupuesto y análisis de las posibilidades de que el programa tenga una continuidad con las recomendaciones pertinentes ó si es preciso darlo por terminado.

La finalización de un programa va a depender de la población hacia la que va dirigido y el problema a resolver. Al igual que las políticas públicas, también los programas siguen permaneciendo porque el problema no se elimina por completo, tal es el caso de los programas dirigidos a la pobreza, a la calidad y equidad educativa, a la salud, etcétera. Sin embargo, algunas veces el programa se mantiene porque trae consigo costos políticos ó porque existe presión social que obliga su permanencia.

El PNL tiene su propia matriz de indicadores elaborada por la DGME. De acuerdo con la información revisada no se tiene evidencia de que previo a esta matriz se haya realizado un análisis de la identificación del problema y mucho menos que haya habido participación de todos los involucrados y tampoco se incluyó un calendario de las actividades y presupuesto programadas.

Los PEL's de 2008 fueron enviados durante el mes de septiembre de 2007 a la DGME. Todos los programas fueron diseñados utilizando la nueva metodología de marco lógico y se hicieron públicos aproximadamente en marzo del año en curso. Por ende, en la evaluación del PNL realizada por los investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional no se contemplaron los PEL's 2008, solamente tomaron en cuenta la información previa y la matriz realizada por la dirección.

Para ayudar a las coordinaciones estatales a elaborar los PEL's se convocó a una reunión de planeación y diseño a nivel nacional durante los últimos cuatro días del mes de agosto de 2007 en la ciudad de México en dos momentos distintos. Durante los dos primeros días asistieron los coordinadores de quince entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Colima, Campeche, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. En los dos días restantes acudieron al evento los otros diecisiete

coordinadores estatales: Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Tlaxcala, Yucatán, Morelos, Oaxaca, Puebla Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco.

La capacitación fue teórica y práctica ya que se les mostró a los coordinadores cómo elaborar los árboles de problemas, objetivos, estrategias y alternativas, y también la matriz de indicadores. Asimismo, se les presentó la nueva manera de realizar los reportes programático-presupuestales del programa.⁶³

Haciendo una revisión de los PEL's de 2008 se pudo observar que la mayoría de las entidades acataron las disposiciones ya que elaboraron los programas utilizando la nueva metodología de planeación. No obstante, hubo algunas entidades que no cumplieron con la norma, tales como: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Estado de México, y Jalisco. Dichas entidades no elaboraron los árboles de problemas y de objetivos ni llevaron a cabo el análisis de consistencia de las acciones. Un caso especial es el del estado de Hidalgo, el cual no presentó ninguno de los árboles y tampoco la matriz de indicadores, esto se pudo deber a que los recursos con los que contó para implementar el programa fueron en gran parte aportados por el gobierno estatal (125, 500 pesos) ya que el gobierno federal ayudó muy poco (4,600 pesos).

Por otra parte, las entidades que sí cumplieron con las disposiciones tienen distintas concepciones acerca de las problemáticas que afectan a los beneficiarios. Por ende, las causas y efectos de las mismas también son diferentes. Por ejemplo, Baja California señaló que el problema es que “el desarrollo de las competencias comunicativas en los alumnos y maestros se ha visto limitado debido a la falta de vinculación entre las acciones del PNL en el estado y el desarrollo de la currícula en educación básica” (PEL Baja California, 2008:38). Por su parte, el estado de Oaxaca destacó que el problema que afecta a los beneficiarios es: “la poca formación de los docentes en elementos teórico metodológicos para el fomento de la lectura y la escritura, lo cual afecta la formación continua de los alumnos de Educación Básica” (PEL Oaxaca, 2008:14). Como se puede ver, cada una de las entidades tiene concepciones diferentes respecto de los problemas que afectan a la población objetivo del PNL, lo cual hace difícil un árbol

⁶³ La información de la Primera Reunión de Planeación y Diseño de los Programas Estatales de Lectura fue obtenida directamente de la página del programa.

de problemas del programa a escala nacional. Esto mismo pasó con el árbol de objetivos y el análisis de las alternativas. Para lograr una homogeneidad, uno de los requisitos es que la DGME promueva una reunión nacional en la cual participen los involucrados (beneficiarios, operadores y autoridades) para llevar a cabo el diseño del programa utilizando la nueva metodología de planeación.

Con respecto a la matriz de indicadores cada una de las entidades elaboró una. En general la mayoría de los estados manejan indicadores cuantitativos y cualitativos para valorar las actividades, componentes y propósitos. Sin embargo, cada una los mide de diferente manera y las fuentes de verificación no son las mismas ya que van de acuerdo a los componentes y actividades consideradas. En cuanto a los medios de verificación, algunas presentan encuestas, mientras que otras consideran informes o listas de asistencia. Algunas entidades para medir la contribución al fomento de la lectura y de la escritura en alumnos de educación básica (medición del fin) recurren al sistema de información estadística de educación básica de la Secretaría de Educación Pública.

Bajo este panorama no se pueden medir los resultados del programa a nivel nacional ya que cada estado maneja información distinta. A este respecto, se requiere construir un sistema de información en el que la fuente de verificación sea la misma para todos los estados, aunque en el caso del PNL esto todavía no sucede. No obstante, este puede ser el inicio para la construcción de un método de información a nivel nacional con la ayuda de la DGME en colaboración con el INEGI y el sistema de estadísticas básicas de la Unidad de Planeación y Evaluación de las Políticas Educativas (UPEPE), la cual tiene la responsabilidad de planear, programar y evaluar el Sistema Educativo Nacional. A juzgar por lo observado en los Programas Estatales de Lectura de 2008 en las fuentes de verificación de las matrices para medir los indicadores de las actividades y componentes no se considera a esta unidad como una institución que les sea de utilidad y esto debe cambiar.

La evaluación externa del Programa Nacional de Lectura realizada por miembros de la UPN se llevó a cabo desde mediados de 2007 y se concluyó en marzo de 2008. De acuerdo con la información proporcionada no se tiene evidencia de que la UPN ya haya tenido acceso a los Programas Estatales de Lectura de 2008. Sin embargo, la Dirección General de Materiales Educativos ya había elaborado una matriz de indicadores del

programa a nivel nacional. En este sentido, la institución evaluó la consistencia del Programa Nacional de Lectura con la metodología de marco lógico durante 2007. Por ende, se debe tener presente que el análisis del PNL a partir de la nueva metodología de evaluación no tomó en cuenta lo realizado por los estados.

En el siguiente apartado, se destacan los aspectos más relevantes del análisis hecho por los investigadores de la UPN y las limitaciones que encontraron para medir los resultados e impactos del programa a partir del uso de la Matriz de Marco Lógico.

3.2 Evaluación de la matriz de indicadores del PNL hecha por la UPN

3.2.1 Análisis de la planeación estrategia del programa

De acuerdo con la evaluación del PNL durante el periodo 2007-2008 realizada por un equipo de investigadores, coordinado por Leticia Morales Herrera, no existen planes estratégicos actualizados de mediano y largo plazo. Los documentos con los que cuenta el programa son los Programas Operativos Anuales y los PEL's. Por lo que respecto a los PEL's, cada una de las entidades los elabora de manera anual para el ejercicio fiscal de cada año. Por tanto, son planes de corto plazo. En este sentido, los investigadores señalaron que la planeación en el mediano y largo plazo permitiría fortalecer el programa debido a que el objetivo principal del programa (lograr alumnos y maestros lectores autónomos) no es una meta que se puede alcanzar en el corto plazo y se requiere el planteamientos de estrategias y acciones hacia futuro.

Señalaron también que a medida en que no se cuenta con planes de mediano y largo plazo, tampoco se cuenta con los indicadores, las metas, las estrategias, las políticas, y la programación de las actividades de trabajo con la finalidad de obtener resultados. Solamente se cuenta a corto plazo con los PEL's en los cuales se lleva a cabo un diagnóstico de la situación del programa en la entidad, se establecen los objetivos, metas, estrategias, actividades y los recursos requeridos para llevarlas a cabo, así como el presupuesto. Sin embargo, al no existir metas de mediano y largo plazo no se sabe cuál será el rumbo que se le dará a las acciones de fomento a la lectura.

No obstante lo anterior, a pesar de que sólo se cuenta con los PEL's, los investigadores refieren que en éstos quedan claramente establecidos los fines y propósitos del programa. De acuerdo a la matriz elaborada por la DGME, el fin del programa es: "Contribuir al fomento de la lectura en alumnos de educación básica" y el propósito es: "Fortalecer estrategias de fomento a la lectura entre maestros, directivos y alumnos con la finalidad de apoyar el desarrollo de las competencias lectoras".

En los PEL's de las entidades federativas no se estableció de manera textual el fin y objetivo planteado en la matriz de indicadores. Sin embargo, se tomaron en cuenta el objetivo general y los objetivos particulares del programa establecidos en las reglas de operación y en el propio PNL aunque lo que se pretende lograr en términos de resultados sí está establecido.

En ninguno de los PEL's de 2008 se establecieron metas e indicadores para evaluar las actividades programadas. Esto pudo deberse que no se especificaron claramente en las reglas de operación todos los elementos que debían de considerarse en la elaboración de los programas estatales. Las metas y sus respectivos indicadores sólo se encontraron establecidos en las propias reglas de operación del programa para su evaluación interna. Por lo tanto, la institución evaluadora señaló que no se cuenta con información oportuna y veraz que permita monitorear el desempeño del programa a nivel estatal.

Las entidades sólo elaboran a lo largo del año cuatro informes trimestrales y uno de cierre anual. En estos documentos se especifican las acciones realizadas por rubro de atención (seis rubros establecidos en las reglas de operación), los logros alcanzados y un reporte del presupuesto ejercido por rubro de gasto.⁶⁴

La UPN señaló que a partir de las reglas de 2007 se estableció la matriz de indicadores del programa en el que se establecen los indicadores de desempeño por cada nivel de objetivo, es decir, por actividad, componente, propósito y fin. La elaboración de esta matriz es para monitorear el programa y conocer los logros e impactos.

⁶⁴ Como ya se había señalado estos informes son publicados en la página de gestión de los PEL's.

Por otra parte, al CONEVAL le interesa saber si los recursos económicos son un factor importante en la planeación estratégica por lo que le preocupa conocer las fuentes de financiamiento para la operación de los programas. En el caso del PNL ya se había mencionado que las entidades participantes reciben aportaciones federales, pero algunas también reciben apoyo por parte de los gobiernos estatales. A este respecto, la UPN subrayó que en 2006 entidades como: Chiapas, Guerrero y San Luis Potosí no recibieron ninguna aportación estatal. En algunas entidades que habían recibido aportaciones en 2006 como Hidalgo, dejaron de recibir el apoyo en 2007. Existen otras entidades como Tamaulipas y Chihuahua que durante 2006 recibieron aportaciones estatales superiores a las federales, sin embargo, esto no se sostuvo en el año 2007, tal es el caso de Tamaulipas y de Hidalgo en los cuales no hubo aportación alguna por parte del estado durante ese año.

Otro aspecto importante es el mejoramiento del diseño del programa a partir de las recomendaciones hechas al programa a partir de las evaluaciones que se le han realizado. En este caso, el programa ha sido evaluado por una institución privada extranjera, un organismo internacional y la más reciente (2007-2008) hecha por una institución pública nacional.

La Universidad de Harvard hizo recomendaciones con base en las líneas estratégicas del programa y otras relacionadas con el incremento del financiamiento, así como en la utilización de los materiales distribuidos.

La OEI recomendó hacer modificaciones en las reglas de operación con base en el estudio de las mismas y del proceso de implementación del programa, así como en la manera en que están establecidos los criterios para la distribución de los recursos.

La UPN también hizo recomendaciones para el mejoramiento de la matriz de indicadores, en materia de planeación estratégica, modificaciones en las reglas de operación para establecer con claridad a los beneficiarios y en materia de seguimiento y evaluación del PNL.

Las sugerencias hechas por la UPN no han tenido seguimiento porque es muy reciente su evaluación. No obstante, por lo que respecta a las planteadas por los investigadores

de Harvard y de la OEI no se tomaron en cuenta las recomendaciones hechas para mejorar el diseño e implementación del programa porque las reglas de 2007 no fueron modificadas.

La afirmación anterior pudo ser corroborada mediante la evaluación de la UPN, pues los investigadores encargados reconocieron que no se tiene evidencia de que hayan sido incorporadas las modificaciones que sugirieron los estudiosos de Harvard y de la OEI para mejorar el diseño y desempeño del programa. No obstante, aseveraron que de acuerdo con la evaluación de la OEI se estableció que “existen entidades con tradición y experiencia en impulsar acciones de fomento de la lectura que no son incentivadas con la asignación de mayores recursos” (Morales, 2008:59), por lo que la SEP le otorgó mayor presupuesto a algunas entidades federativas. Los estados que recibieron mayores recursos fueron Nayarit y Jalisco, dichos incrementos fueron atribuidos a que han incorporado acciones más comprometidas de fomento a la lectura, aunque no está especificado en el documento cuál fue la fuente de información que tomaron en cuenta para sostener dicha afirmación.

La evaluación de la UPN consistió en medir los resultados y valorar la consistencia del programa con base en la matriz de indicadores realizada por la DGME, en cambio, la que llevó a cabo la OEI durante 2006, se analizó al programa a partir de las reglas de operación y se realizaron estudios de caso para constatar los elementos que favorecieron u obstaculizaron la implementación del programa en los estados. Por lo tanto, una institución realizó un estudio de gabinete con la información existente del programa y de los informes trimestrales y la otra desarrolló un estudio documental de las reglas de operación, de los propios Programas Estatales de Lectura durante 2006 y una investigación de campo para observar la implementación del programa más de cerca.

Ambas instituciones reconocieron que el Programa Nacional de Lectura es consistente y pertinente con los objetivos planteados en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 y con el Plan Sectorial de Educación 2007-2012. No obstante, subrayaron que el diseño del programa puede ser perfectible. Sus propuestas van encaminadas en torno a la modificación de las reglas de operación para especificar con claridad a la población beneficiaria en última instancia, además recomendaron que el ejercicio del presupuesto en vez de ser por año fiscal sea por ciclo escolar.

Por otra parte, resulta grave que las autoridades federales y estatales no incorporen las recomendaciones para el mejoramiento del diseño, planeación y desempeño del programa ya que se asigna presupuesto federal para la realización de las evaluaciones externas que no se aprovechan para mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública Federal y tampoco para mejorar los resultados.

Una de las maneras de mejorar el desempeño del PNL fue a través de la elaboración de la matriz de indicadores por parte de la DGME. La matriz de indicadores tiene como objetivo medir los resultados e impactos del programa, por lo que deben ser medibles y de bajo costo. En el apartado que sigue se trata sobre la matriz de indicadores propuesta por la DGME y las modificaciones que sugiere la UPN. No obstante, las condiciones actuales en que se encuentra el programa debido a que no se tiene una base de datos representativa y sistemática a nivel nacional de todas las acciones que se realizan en los estados y en el Distrito Federal no se pueden medir los indicadores de resultados e impactos. Por lo tanto, es difícil establecer en el corto plazo los logros de la meta final del programa “Contribuir al fomento de la lectura en alumnos de educación básica”.

3.2.2 Análisis de la matriz de indicadores del programa

La DGME elaboró la matriz de indicadores del PNL con base en los lineamientos establecidos en 2007. Este instrumento de gestión fue sujeto a evaluación por parte de la UPN con base en el cuestionario del CONEVAL. A continuación se presenta la matriz de indicadores realizada por la DGME.⁶⁵

⁶⁵ La matriz que se va a presentar no es la matriz completa ya que no contiene las fórmulas, pero la matriz original puede consultarse en la página www.gestion.dgme.sep.gob.mx

Tabla 4.
La Matriz de Marco Lógico del PNL

Resumen narrativo de los objetivos	Indicadores: nombre, unidad de medida y frecuencia	Medios de verificación	Supuestos
Fin Contribuir al fomento de la lectura en alumnos de educación básica	Variación en el número de alumnos que concluyen la educación básica y que adquieren la comprensión lectora Alumnos aprobados Anual	Sistema de Información Estadística de la Educación Pública	Los alumnos que concluyan la educación básica adquieren la comprensión lectora
Propósito Fortalecer estrategias de fomento a la lectura entre maestros, directivos y alumnos con la finalidad de apoyar el desarrollo de las competencias lectoras	Porcentaje de entidades que consideran que el programa ha generado impactos en el fomento de la lectura. Cuestionarios respondidos por los participantes. Anual	Cuestionario a las entidades federativas participantes	Las entidades envían a la DGME el cuestionario respondido
Componente 1 Miembros de la comunidad escolar formados en las acciones del PNL	Crecimiento en la capacitación de la comunidad escolar (maestros, directivos, bibliotecarios, equipo técnico, comité de selección y asesores acompañantes) a nivel nacional Figuras capacitadas Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna
Componente 2 Bibliotecas escolares y de aula para educación básica fortalecidas a	Crecimiento en la comunidad escolar consultada (maestros, directivos, alumnos y	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna

través de la consulta a la comunidad escolar	padres de familia) Personas consultadas Anual		
Componente 3 Escuelas acompañadas para la instalación de bibliotecas	Crecimiento de escuelas acompañadas Bibliotecas instaladas Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna
Componente 4 Difusión del PNL en las entidades federativas	Porcentaje de entidades federativas que llevan a cabo estrategias de difusión Estrategias programadas y aplicadas Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna
Actividad 1.1 Capacitación de maestros y maestras de educación básica como mediadores de lectura	Porcentaje de maestros y maestras capacitados como mediadores Maestros capacitados Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna
Actividad 1.2 Capacitación de directivos y bibliotecarios de educación básica como mediadores de lectura	Porcentaje de directivos capacitados y bibliotecarios capacitados Directivos y bibliotecarios capacitados Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna
Actividad 1.3 Capacitación de miembros de comité de selección y comité de selección ampliado	Porcentaje de miembros del comité de selección y comité de selección ampliado capacitados Comité de selección y de selección ampliada capacitados Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna
Actividad 1.4 Capacitación de asesores para el proceso de acompañamiento presencial	Porcentaje de asesores capacitados para incorporarse a la red de acompañamiento Asesores capacitados	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna

	Anual		
Actividad 1.5 Acciones destinadas para formación	Presupuesto ejercido en material de capacitación Presupuesto ejercido Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna
Actividad 2.1 Acciones diseñadas a fortalecer las bibliotecas de aula y escolares	Presupuesto ejercido para consultar a la comunidad escolar Presupuesto ejercido Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna
Actividad 3.1 y 3.1 Escuelas de educación básica acompañadas para la instalación de bibliotecas	Porcentaje de visitas realizadas para el desarrollo de estrategias de acompañamiento Visitas realizadas Anual Presupuesto ejercido en materia de acompañamiento Presupuesto ejercido Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna
Actividad 4.1 y 4.2 Diseñar estrategias de difusión para la promoción de la lectura	Porcentaje de acciones de difusión desarrolladas Acciones desarrolladas Anual Presupuesto ejercido en materia de acompañamiento Presupuesto ejercido Anual	Informes de cierre anual	El recurso se transfiere a las entidades de forma oportuna

Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de indicadores del PNL elaborada por la DGME

La matriz del PNL construida, contiene los elementos necesarios de acuerdo a la metodología del marco lógico. Sin embargo, no se cuenta con un análisis adicional respecto de la población beneficiada directa e indirectamente, la identificación del

problema a partir de la construcción de un árbol del problema en el que se planteen las causas y efectos, las soluciones posibles, etcétera. La construcción de la matriz es sólo el resumen del análisis previo. En este caso no hubo un análisis para la identificación del problema o de la situación como lo establece la metodología.

De acuerdo con el análisis de la UPN el fin y el propósito del programa están bien definidos en la medida en que surgen del Programa Nacional de Educación 2001-2006 en el que quedó establecido como prioridad la adquisición y el desarrollo de las competencias comunicativas-hablar, escuchar, leer, escribir-, así como el fomento de la lectura en los niños y maestros. También el programa es congruente con los objetivos planteados en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 ya que se hace énfasis en elevar la calidad de la educación de los estudiantes para que alcancen el logro educativo.

No obstante, la UPN considera que las actividades planteadas en la matriz no son suficientes ya que solamente para el primer componente se tienen cinco actividades, mientras que para el segundo solo tres y para el tercer y cuarto componente, dos. En ese sentido, la capacitación es la que tiene mayor peso y las autoridades le otorgan más importancia a este componente. A este respecto, señaló que la capacitación es importante porque los maestros pueden diseñar estrategias de innovación pedagógica para el fomento a la lectura y aprovechar mejor los materiales educativos, pero también es necesario difundir las acciones del programa en las entidades para conocer sus alcances, por lo tanto, sugiere incrementar las actividades para los componentes 3 y 4, aunque aceptó que los componentes son necesarios y suficientes para el logro del propósito del programa (Morales, 2008:19-20).

La forma en que esta hecha la matriz permite leerla de manera vertical de abajo hacia arriba, es decir, las actividades son las necesarias y suficientes para la producción de los componentes y los componentes también son necesarios para lograr el propósito. Con el logro del propósito se llega al objetivo final del programa. A este respecto hay que señalar que aunque la UPN subrayó que la lógica vertical de la matriz es clara y válida en su totalidad, reconoce que hace falta añadir más actividades al componente de acompañamiento y de difusión del programa ya que por un lado, el acompañamiento

ayuda a abrir espacios de fomento a la lectura en la escuela, y por otro lado, la difusión propicia la circulación de los trabajos escritos de los alumnos.

No obstante lo anterior, la matriz presenta problemas en cuanto a la lógica horizontal ya que existen dificultades en la frecuencia de medición y los medios de verificación. Las entidades envían a la DGME avances programático-presupuestales cada trimestre y uno final al cabo de un año. Esta información es proporcionada por los coordinadores estatales de las 32 entidades, por lo tanto, se propone que la frecuencia también sea trimestral.

Por lo que toca a los medios de verificación, los evaluadores de la UPN señalaron que éstos son insuficientes por lo que no constituyen una fuente de información sobre el estado del programa debido a que sólo se muestran los informes trimestrales y anuales pero por rubros de atención: capacitación, selección de acervos para bibliotecas escolares y de aula, su distribución, acompañamiento a las escuelas seleccionadas, sistematización y difusión del programa y el equipo de cómputo necesario. En este sentido, no existe un medio de verificación específico para medir el logro del propósito (Morales, 2008:32). Asimismo, tampoco se cuenta con la información que pueda proporcionar el costo de operación del programa y el costo unitario por lo que no permite una buena optimización de los recursos (Ibíd, 2008: 90).

Además de la propuesta de que los informes de avance programático-presupuestario sean trimestrales y anuales con una frecuencia de medición semestral y anual. También sugiere aumentar las actividades de los componentes 2, 3 y 4 de la manera siguiente:

Componente 2 “Bibliotecas escolares y de aula favorecidas a través de la consulta a la comunidad escolar”

Actividad: Realización de consulta a colectivo escolar. Porcentaje de entidades que realizaron consulta para selección.

Actividad: Acciones destinadas a la selección. Presupuesto ejercido en materia de selección.

Componente 3 “Escuelas acompañadas para la instalación de la biblioteca”

Actividad: escuelas acompañadas que han instalado biblioteca

Actividad: acciones encaminadas al uso y aprovechamiento de las bibliotecas

Componente 4 “Difusión del PNL en las entidades federativas”

Actividad: organización de un modelo de recuperación de experiencias de lectura en aula

Actividad: organización de encuentros de fomento de la lectura

Por último, recomienda lo siguiente:

Diseño: Incluir en los medios de verificación los informes estatales trimestrales.

Operación: Buscar una sincronía entre el presupuesto fiscal y en la planeación del sector educativo ya que una es anual y otra es por ciclo escolar.

Planeación estratégica: Organizar un sistema de planeación del PNL de tal manera que permitan medir los alcances y el establecimiento de nuevas metas y de necesidades.

Cobertura: Considerar metas de corto, mediano y largo plazo en cuanto a la cobertura de la población.

Matriz de indicadores: incorporar la opinión de los beneficiarios a partir de las encuestas para obtener información respecto del avance y cumplimiento de los indicadores del objetivo: propósito.

De acuerdo a lo establecido por los investigadores de la UPN existen muchas cosas que se pueden mejorar para lograr el fin que persigue el programa tales como el establecimiento de metas de mediano y largo plazo, entrevistas a los beneficiarios, tomar en consideración los informes trimestrales para la evaluación y seguimiento.

Dentro de sus recomendaciones considera el establecimiento de redes de cooperación y comunicación entre las autoridades educativas federales y las locales debido a que es un programa que opera en un contexto de federalismo educativo.

Por otra parte, la propuesta acerca del levantamiento de encuestas a los beneficiarios resulta pertinente, aunque sería muy costosa su realización ya que son muchos los que reciben beneficios del programa. Lo que sí se podría hacer es elegir a las entidades que tienen mayor rezago educativo y socioeconómico del país para levantar encuestas y entrevistas a los responsables directos de las estrategias del programa: equipos técnicos estatales, asesores técnicos pedagógicos, bibliotecarios, maestros, alumnos y padres de familia.

Finalmente, cabe mencionar que la metodología de marco lógico es muy práctica ya que permite conocer a grandes rasgos los programas sociales y las actividades que se llevan a cabo para lograr los objetivos. Por lo tanto, es sólo uno de varios instrumentos de gestión. Para conseguir mejores resultados se necesita complementar con otro tipo de análisis como los que ya se han mencionado.

En el siguiente apartado se tratan los retos que va a significar para la DGME, las autoridades educativas locales y para los operadores directos del programa cumplir con los requerimientos de la nueva metodología de marco lógico.

3.3 Retos para la DGME y para las entidades ante la nueva metodología de planeación

Con base en la revisión de los PEL's y a las evaluaciones externas del PNL se han podido corroborar las dificultades que presenta el programa en materia de capacitación técnico-administrativa, capacitación para el aprovechamiento de los materiales para la promoción de la lectura en los salones de clase, capacitación a los asesores acompañantes, alcanzar la meta de 100 por ciento en materia de cobertura de los acervos para bibliotecas escolares y de aula, la instalación de bibliotecas escolares en escuelas secundarias, fortalecer las actividades pedagógicas para fomentar la escritura a través de la producción de los trabajos de los alumnos, promover aún más la difusión de experiencias lectoras entre las entidades federativas, aumentar el número de miembros del equipo técnico, fortalecer la estrategia de acompañamiento presencial y darle seguimiento, así como evaluar los logros a partir de la opinión de los beneficiarios.

Debido a la cobertura del programa no se puede evaluar directamente el impacto del PNL. Sin embargo, a través del cuestionario que pretende levantar la DGME se pueden conocer los resultados y efectos del mismo. Es difícil alcanzar en el corto y mediano plazo el propósito y el fin que persigue el programa ya que esto implica un cambio cultural en toda la población y mejorar la relación entre los maestros y alumnos. Adicionalmente, la falta de tiempo y las múltiples ocupaciones de los maestros obligan a que se den los elementos mínimos para que los alumnos puedan seguir aprendiendo en los próximos grados educativos.

Por otra parte, el apoyo que reciben los coordinadores estatales y el equipo técnico por parte de la DGME resulta insuficiente, sobre todo porque las actividades mismas para la operación del programa en las entidades son muchas, por lo que no tienen el tiempo suficiente para elaborar un programa estatal de calidad y que contenga todos los elementos mencionados en las reglas de operación. A esto hay que añadir a las escuelas que tienen conflictos magisteriales y que por ende impide el curso normal del PNL y de otros programas federales estratégicos en las escuelas de educación básica.

Para la elaboración de la matriz de indicadores la mayor fuente de información de la que se sirve para medir los indicadores son los informes trimestrales y anuales que llevan a cabo las entidades federativas en los que se desglosa la ejecución del gasto público asignado por rubro de atención, pero no se cuenta con información adicional respecto de los logros del programa en los estados ni seguimiento de las acciones desarrolladas. Asimismo, los recursos económicos que reciben las entidades todavía son insuficientes.

Ante este panorama y bajo un contexto de federalismo educativo en el que la autoridad central debe ser la encargada de velar por el desarrollo educativo nacional, los retos y los compromisos no son sencillos tanto para el gobierno federal como por el gobierno local.

Para empezar, hace falta una mayor coordinación e interrelación entre las autoridades educativas de los distintos niveles de gobierno que intervienen en el diseño e implementación del programa, es decir, entre la DGME, las Secretarías Educativas Estatales, los coordinadores y los equipos técnicos del programa, pues se observó que cada una trabaja de manera independiente con base en sus atribuciones y competencias.

Ha quedado claro que la reunión organizada por la Dirección de Planeación y Programación de la Dirección General de Materiales Educativos con los coordinadores estatales de lectura para la planeación de los Programas Estatales de Lectura no es suficiente. Para una mejor elaboración de los PEL's y para una utilización óptima del marco lógico, se requiere que la autoridad educativa central, encargada de coordinar el programa a nivel nacional, trabaje más de cerca con los coordinadores y equipos técnicos en materia de capacitación, así como otorgar ejemplos prácticos que ayuden a mejorar el diseño del programa.

El seguimiento y la evaluación de las acciones del programa deben ser constantes y con indicadores cuantitativos y cualitativos previamente establecidos para todas las entidades federativas, por lo que la tarea de la autoridad educativa central es impulsar la constitución de un sistema de información del programa a nivel nacional, lo cual implica un reto de gran envergadura. No obstante, la autoridad federal no se encuentra aislada ya que puede colaborar con otras instituciones públicas, tales como el INEGI y la UPEPE, las cuales pueden mantener una comunicación estrecha con los coordinadores estatales y equipos técnicos del PNL para la capacitación en el uso de herramientas estadísticas y paquetes de cómputo.

3.4 Conclusiones

La metodología del marco lógico es un instrumento práctico que permite la planeación de un proyecto o programa. El sector público la utiliza para la planeación de programas sociales con la finalidad de obtener resultados e impactos concretos sin importar los procesos previos, es decir, las actividades que contribuyeron a alcanzar los fines.

El diseño de proyectos a partir del marco lógico ha sido utilizado también por empresas privadas y por organismos internacionales para el otorgamiento de créditos a países con altos niveles de pobreza o para la puesta en marcha de proyectos de inversión. En el caso de América Latina, esta metodología ha sido aplicada por países como Colombia, Chile y recientemente en México. El uso de este instrumento práctico por parte de los gobiernos es para mejorar la eficiencia, eficacia, economía y calidad de la

Administración Pública, sobre todo en lo que respecta a la gestión de los recursos económicos.

La matriz de indicadores del PNL propuesta por la DGME no tomó en cuenta la participación de los actores involucrados y tampoco consideró realizar el análisis de la identificación del problema.

De acuerdo con el análisis de la UPN la matriz tiene problemas en cuanto a los medios de verificación ya que sólo considera a los informes de cierre anuales de las entidades federativas sin tomar en cuenta los informes trimestrales que los estados también envían a la DGME y que son publicados por Internet.

La planeación estratégica de mediano y largo plazo del programa está ausente. El PNL cuenta con los PEL's que son elaborados de manera anual y no tienen metas con los indicadores correspondientes, sólo tienen los recursos propuestos por actividad. Adicionalmente a esto, los responsables de elaborar los PEL's en los estados no cuentan con la capacitación suficiente para elaborar los programas de manera correcta ya que no tienen las capacidades técnico-administrativas ni de planeación estratégica que se requieren.

En cuanto al sector educativo se refiere y específicamente en el caso del PNL la medición del desempeño del programa es importante ya que es relevante saber si las estrategias y actividades que se han realizado han alcanzado los resultados e impactos esperados. Sin embargo, también es necesario medir y evaluar los procesos, así como reconocer a los operadores que favorecen las acciones de fomento a la lectura ya que son elementos que contribuyen al logro de los objetivos porque son los que trabajan de manera directa con los beneficiarios.

Por último, el PNL no puede ser valorado a través de la Matriz de Marco Lógico porque hasta la fecha la DGME no cuenta con un sistema de información a nivel nacional que permita medir los indicadores ya que los medios de verificación de las entidades son heterogéneos.

Capítulo 4. Federalismo y Programa Nacional de Lectura

En el capítulo dos y tres se destacaron las problemáticas que deben enfrentar las entidades federativas para diseñar e implementar el Programa Nacional de Lectura en el marco de un federalismo educativo inconcluso. En este sentido, la autoridad educativa central (Secretaría de Educación Pública) a través de la Dirección General de Materiales Educativos es la encargada de financiar las acciones del programa y de velar porque las metas programadas sean cumplidas.

En tercer capítulo, se plantearon los retos que tienen que enfrentar tanto la autoridad educativa federal como los gobiernos locales para llevar a cabo una planeación de los Programas Estatales de Lectura acorde con la nueva metodología de marco lógico, en vista de que los Programas Estatales de Lectura diseñados durante 2008 por las entidades federativas son distintos entre sí. A esto también hay que sumarle que la Dirección General de Materiales Educativos no cuenta con un sistema de información a nivel nacional sobre las acciones emprendidas y los resultados obtenidos del Programa Nacional de Lectura para poder darle un seguimiento puntual, lo cual impide valorar el impacto del programa en los alumnos y maestros de educación básica.

La utilización de la metodología de marco lógico en el contexto de una federalización educativa implica que los dos niveles de gobierno (central y estatal) deben estar en comunicación y apoyo constante, sobre todo en aspectos relacionados con la capacitación técnico-administrativa que deben recibir los operadores del programa (coordinadores estatales, equipos técnicos pedagógico y asesores acompañantes) ante esta nueva disposición y en la construcción de un sistema de información a escala nacional de las diversas actividades que se realizan en las entidades.

Ya desde el segundo capítulo se ha venido ofreciendo evidencia de las limitaciones que ha ocasionado el control normativo por parte de la autoridad central en la medida en que no ha sido capaz de construir las capacidades requeridas por los estados para que puedan elaborar mejores Programas Estatales de Lectura. Al respecto, se ha venido señalando que el apoyo financiero y la ayuda en materia de capacitación por parte de la

federación a los estados han sido significativos, pero todavía insuficientes con relación a las exigencias.

En esta ocasión, el capítulo está destinado a analizar al Programa Nacional de Lectura desde el federalismo educativo con el objetivo de señalar los avances y retrocesos que afectan el diseño y operación de los programas federales. Pero eso no es todo, al mismo tiempo se plantean recomendaciones que a nuestro juicio debe llevar a cabo la autoridad educativa federal, junto con los gobiernos de los estados para mejorar la toma de decisiones en materia de diseño, implementación y evaluación del PNL. Es por eso que en el siguiente subpartado se realiza un recuento de lo importante que resultan las etapas del diseño, la implementación y evaluación del PNL como parte de la política de educación básica.

4.1 Diseño e implementación de las políticas públicas

Las políticas públicas son un medio de acción usado por el Estado para poder llevar a buen término un problema social que es considerado como público. Las acciones emprendidas por parte del gobierno en turno, es decir, en el momento en el que se presentó el problema tienen efectos positivos y negativos que afectan el entorno de los individuos. El gobierno también puede elegir no hacer nada ya que cualquier tipo de intervención podría empeorar aún más la situación prevaleciente, pero aún sin importar la decisión que se tome, siempre van a existir consecuencias que no se van a poder controlar.

No hay duda de la importancia que tiene la lectura en el desarrollo humano de las personas, por lo que se considera que el Estado, junto con la sociedad civil debe impulsar políticas públicas enfocadas hacia su fomento y promoción. Las problemáticas alrededor de los hábitos lectores de la población no son exclusivas de México sino de muchos otros países.

El problema de los hábitos lectores en los alumnos y maestros de educación básica puede generar retrocesos en los indicadores educativos debido a que la lectura propicia el desarrollo de las capacidades comunicativas básicas de los individuos. Esta práctica

regular, proporciona elementos que son indispensables para el desenvolvimiento de los seres humanos en el ámbito familiar, escolar, laboral y social. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de intervenir a través de políticas públicas de fomento a la lectura que contribuyan a mejorar el nivel de vida de las personas.

La globalización a escala mundial y el surgimiento de la sociedad del conocimiento obligó a los gobiernos de los países latinoamericanos a preocuparse más por la calidad y equidad educativa. Asimismo, las exigencias del mercado de trabajo (mayor capital humano para incrementar la productividad), el surgimiento de sistemas políticos democráticos (ciudadanos participativos) y las crisis económicas, hicieron que los gobiernos le apostaran a la educación y con ello, contribuir al bienestar de la población. Bajo este escenario, resulta insuficiente contar con niños y jóvenes que solamente sepan leer y escribir sino que más bien es necesario contar con individuos con un cierto conocimiento acumulado a lo largo de la educación básica que les permita enfrentar más fácilmente los problemas que se les puedan presentar.

Las acciones emprendidas por el gobierno mexicano han sido la creación de una serie de programas encaminados a fomentar la lectura y la escritura a partir de la década de los 80's, periodo durante el cual se definieron proyectos de promoción de la lectura a través de la distribución de libros de texto gratuitos y posteriormente, fomentando el hábito por la escritura en las escuelas primarias. No obstante, su implementación de manera desarticulada obligó su finalización y la conformación de un nuevo programa en el que pudiera coexistir tanto la selección y distribución de libros como el mejoramiento de las prácticas pedagógicas para lograr individuos lectores autónomos.

A partir de 2001 fue diseñada una estrategia de vivificación de la lectura en alumnos y maestros de educación básica mediante la constitución de un programa integral en el cual se sumaron un conjunto de acciones interrelacionadas y complementarias entre sí. Al mismo tiempo, se utilizó la infraestructura institucional existente años atrás con la finalidad de tener una mayor cobertura y conseguir los objetivos de manera articulada con la ayuda de otras instituciones públicas encargadas de promover la cultura del país.

Para lograr las metas, lo primero que se tuvo que hacer fue mejorar y ampliar la infraestructura de las escuelas y dotarlas de los materiales necesarios para que los alumnos pudieran contar con una variedad de textos con diferentes temáticas.

Lo segundo era crear las condiciones de capacitación para que los actores educativos tuvieran los elementos esenciales que sirvieran para mejorar los procesos de aprendizaje de los alumnos a través de un cambio en los métodos pedagógicos de enseñanza para que los estudiantes y maestros hicieran uso de los libros de una manera distinta y con ello, aprovechar los beneficios para conseguir lectores autónomos.

Un tercer elemento consistió en fortalecer los mecanismos de participación de los diferentes actores educativos en los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos a través de su colaboración en la gestión escolar. Para conseguir esto, era indispensable contar con la cooperación de los alumnos, padres de familia y sociedad en general en las acciones emprendidas por el PNL.

El cuarto elemento tenía que ver con la difusión de las acciones emprendidas por el gobierno a través del PNL. A este respecto, lo que se pretendía era enterar a las escuelas de las distintas actividades de fomento a la lectura que se tenían contempladas, por lo que la colaboración de los medios de comunicación resultó crucial para mantener informada a la población de los diversos eventos, ferias y exposiciones para fomentar la lectura en el hogar y en la escuela.

La divulgación de los materiales elaborados por los estudiantes también adquirió relevancia ya que son indicios de los temas que son de su interés y que deben tomar en cuenta los pedagogos para elaborar textos que sean del agrado de los alumnos en cada grado escolar.

Asimismo, la evaluación constante de las acciones puestas en marcha es otro elemento indispensable que debe ser tomado en cuenta, pues no serviría de nada continuar con el programa si no se tiene un seguimiento de los avances y retrocesos del mismo. En este sentido, resulta relevante que la autoridad educativa central pueda contar con un sistema de información que le proporcione los elementos necesarios para medir los efectos de las acciones, pero en el caso del PNL esto todavía no ha sido posible de lograr.

Para que cada una de las actividades emprendidas por el programa tuviera mejores resultados debe de incorporarse en su diseño la opinión de los actores involucrados para que la puesta en marcha de las acciones puedan llegar a buen término ya que cuando existen actores clave que son excluidos, el proceso de implementación es más difícil.

En el caso del PNL quedó claro que en su diseño no se tomaron en cuenta las opiniones de los actores hacia los cuales recaía la política, sino que más bien, la política fue diseñada por el gobierno central en la medida en que su responsabilidad normativa es mantener el desarrollo del sistema educativo nacional con el imperativo de mejorar la calidad y equidad del sector. No obstante, se considera que la participación de los involucrados no implica necesariamente que el gobierno pierda autoridad normativa, al contrario, gana “legitimidad” y consenso.

El contexto bajo el cual funciona la autoridad educativa federal (federalismo educativo “restringido”) ha propiciado la toma de decisiones centralizadas, en donde las reglas de operación resultan ser el instrumento normativo por excelencia por medio del cual el gobierno federal establece los lineamientos bajo los cuales se circunscriben los estados. El proceso descentralizador del sistema educativo generó que los 31 estados fueran implementadores de las políticas diseñadas por el centro. Sin embargo, también causó, en algunos casos, procesos de autonomía por medio de los cuales algunas entidades pudieron imprimirle su sello personal a las políticas elaboradas por el gobierno de la República.

El caso del PNL no ha sido la excepción pues a pesar de que el control normativo sigue siendo de la SEP, específicamente de la DGME, cada una de las entidades puede elaborar sus programas estatales con base en sus necesidades y requerimientos, por lo que cada uno tiene sus características propias. Algunas de las acciones emprendidas por el programa a nivel federal son apoyadas por los gobiernos estatales, lo cual contribuye a una mayor apropiación de las políticas educativas diseñadas por el centro, pero a pesar de las libertades que pueden tener los equipos técnicos para diseñar sus propios programas, la DGME es la encargada de establecer los rubros que van a ser considerados y el destino del gasto para cada una de las actividades programadas.

A pesar de que normativamente el gobierno federal está obligado a capacitar a los coordinadores estatales y equipos técnicos se ha podido corroborar que el apoyo es insuficiente y que no ha sido capaz de fortalecer las capacidades elementales para la operación del programa diseñado. Por lo tanto, cuando llega la hora de pedir los PEL's estatales, los informes trimestrales y el informe de cierre anual, éstos no cumplen con los requerimientos establecidos, castigando a los responsables estatales con menores recursos económicos para el próximo año fiscal y afectando a los estados con mayor rezago educativo y menor nivel de desarrollo humano.

La falta de capacitación técnico-administrativa de los encargados de elaborar los PEL's se hizo evidente cuando se revisaron los diagnósticos elaborados por los equipos técnicos donde se expresa la situación del programa en la entidad. Los estados hacen el trabajo de distinta manera, algunos utilizan información estadística para fundamentar las problemáticas y necesidades del estado para mejorar las prácticas de lectura, mientras que otros no consideran ninguna fuente de información y tampoco tienen un PEL con la estructura que se pide de acuerdo a las reglas. Al no poder detectar los factores que afectan el desempeño de las acciones emprendidas a través del programa, resulta complicado implementar las estrategias adecuadas que contribuyan a logro de las metas planeadas.

Las exigencias de la autoridad educativa central a través de las reglas de operación no contemplan las condiciones y necesidades de cada uno de los estados. Por ejemplo, cuando existe un conflicto magisterial que no puede ser controlado por los implementadores directos del programa, la autoridad educativa federal debe ser tolerante y no exigir que cumplan con las normas, pues no existen las condiciones para poderlas llevar a cabo.

El castigar a las entidades con menos recursos financieros no es un mecanismo viable ya que esto repercute en las actividades que ya se tienen programadas. Al respecto se sugiere que por lo menos cada una de las entidades conserve un monto mínimo de recursos económicos para que los estados puedan seguir con sus planes. La SEP no puede otorgarle presupuesto a una entidad para que opere el programa en un año fiscal determinado y al año siguiente sancionarla no dándole nada.

De acuerdo con los documentos revisados podemos inferir que las aportaciones de los gobiernos locales no son obligatorias, sin embargo, varias entidades reciben aportaciones de parte de los gobernadores para la implementación del programa, pero éstos no son permanentes, lo cual repercute en las actividades que ya se tenían planeadas con anticipación. Por lo tanto, en las reglas de operación se debe establecer como obligatorio que los estados deben contribuir con un cierto porcentaje del presupuesto educativo estatal al PEL y asumir el compromiso de impulsar políticas públicas de promoción de la lectura, junto con otras organizaciones públicas y privadas.

El financiamiento de la educación tiene que seguir siendo una tarea fundamentalmente del Estado para mantener la calidad y equidad del sistema educativo del país. Sin embargo, las entidades federativas pueden recurrir a fuentes privadas externas para allegarse de recursos económicos y aumentar el presupuesto destinado a las diferentes actividades ya programadas para que éstas no se vean en peligro. Asimismo, en las reglas de operación se debe establecer un porcentaje fijo de apoyo económico al PNL por parte de los gobiernos estatales. Este porcentaje puede ser establecido a partir de criterios e indicadores socioeconómicos, sociodemográficos, geográficos, y culturales de cada una de las entidades.

Los criterios de asignación de los recursos a las entidades participantes deben ser menos rigurosos y tomar en cuenta los contextos de las mismas. No puede ser posible que a una entidad la federación le otorgue 4,600 pesos (Hidalgo y Tlaxcala) y a otra le asigne más de 3,000,000 millones de pesos (Tamaulipas) como ocurrió en 2007. Lo mismo sucedió con las entidades de mayor rezago educativo Chiapas, Oaxaca y Guerrero en donde los recursos económicos asignados son pocos para las necesidades que tienen que cubrir. En este sentido, lo primordial a considerar en la distribución de los recursos para la implementación del programa debe ser el criterio de equidad, independientemente de las innovaciones educativas en materia de promoción de la lectura que lleven a cabo las entidades. Es decir, no se debe demeritar a las entidades que han llevado a cabo estrategias de promoción de la lectura, pero lo fundamental es mantener la equidad y calidad educativa, y no agudizarla ya que se pueden acentuar aun más las diferencias entre las entidades federativas.

Por otra parte, la autoridad educativa federal debe ser la encargada de crear los mecanismos para la difusión de las experiencias innovadoras exitosas en materia de promoción y fomento de la lectura en las escuelas de educación básica en algunos estados para impulsar su intercambio entre las entidades y que sirvan de ejemplo para ser aplicadas en otras escuelas.

La mayoría de las entidades federativas en los PEL's 2007 revisados manifestaron que existen otros actores involucrados en la promoción de la lectura y que apoyan las acciones del PNL en los estados ya sea a través de organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, editoriales, empresas e instituciones públicas culturales. Por lo tanto, es necesario que los estados continúen manteniendo éstas relaciones de cooperación y colaboración con otras instituciones que se preocupan por fomentar la lectura ya que pueden obtener mayores recursos financieros o en especie para realizar las actividades ya planeadas y desarrollar acciones de difusión del programa.

Otro cambio que se sugiere a las reglas de operación es el establecimiento de todos los criterios que toma en cuenta el comité dictaminador para aceptar dar el visto bueno a las entidades y que puedan recibir los recursos financieros correspondientes e implementar el programa. La falta de definición de todos los elementos tomados en cuenta crea confusiones ya que no se puede creer que las entidades con mayor rezago educativo y que tienen un número mayor de escuelas de educación básica, escuelas normales y Centros de Maestros sean las que reciben proporcionalmente menos recursos, sobre todo cuando la misión de la autoridad educativa federal es mantener el desarrollo educativo nacional y no hacer más grandes las diferencias.

Por último, en las reglas de operación quedó especificado que una de las atribuciones de las Secretarías Educativas Estatales es la selección de los coordinadores estatales. Al respecto, se propone que de manera conjunta entre la autoridad educativa federal y la local establezcan las características que debe cubrir el individuo que se haga cargo del puesto y privilegiar aquellos candidatos que tengan experiencia en proyectos enfocados a la promoción de la lectura. Lo mismo se recomienda para la contratación de los miembros de los equipos técnicos y asesores técnicos acompañantes.

En las reglas de operación tampoco se especifica con claridad todas las obligaciones que también adquiere la federación para apoyar a las entidades, sobre todo cuando existen entidades que tienen más necesidades. Tal es el caso de entidades como Oaxaca y Morelos que en el último año han tenido conflictos magisteriales que impiden el desarrollo de los programas en las escuelas. Por lo tanto, deben establecerse todas las facultades y obligaciones de los actores para evitar mejorar la implementación.

4.2 Relación entre el gobierno federal y las autoridades educativas estatales en el marco del federalismo educativo

La relación entre las autoridades educativas federales y las estatales está regida por las reglas de operación diseñadas por la SEP ya que es por medio de sus lineamientos es como se otorgan los recursos financieros para que cada una de las entidades puedan llevar a la práctica las actividades planeadas en los Programas Estatales de Lectura, previamente aprobados por el comité dictaminador de la DGME. Asimismo, a través de las reglas se establecen las atribuciones y obligaciones de las instituciones involucradas de manera directa con la operación del programa, es decir, la DGME (gobierno central), las Secretarías de Educación Estatal (gobierno estatal), las coordinaciones estatales, y entre éstas dos últimas para evitar controversias.

En el marco del federalismo educativo se especifican las facultades de las propias secretarías educativas para poder nombrar a los coordinadores estatales y a los miembros del comité de selección y comité de selección ampliado para la elección de los acervos de las bibliotecas escolares y bibliotecas de aula, con la preselección hecha por la Dirección General de Materiales Educativos. Otro aspecto importante a este respecto, se encuentra en la elaboración de los Programas Estatales de Lectura por parte de las entidades federativas. Cada programa estatal es el resulta de las necesidades y contextos económicos, políticos, sociales y culturales en las entidades por eso los equipos técnicos deben ser capaces de llevar a cabo mejores diagnósticos de la situación del programa en la entidad con la ayuda de información estadística proporcionada por las instituciones federales (INEGI, UPEPE e INEE).

En ese sentido, las reglas pueden ser un estímulo u obstáculo para el fortalecimiento del federalismo educativo. De manera positiva las reglas evitan conflictos entre las partes involucradas ya que contienen las “reglas del juego” a las que están sujetos los participantes. Esto facilita la cooperación, la comunicación, la retroalimentación y la corresponsabilidad entre las diferentes instancias. Sin embargo, cuando las reglas no son claras y no son adaptables a la realidad, las cosas se pueden complicar ya que generan confusiones que impiden la puesta en marcha del programa de manera adecuada.

Por otra parte, a pesar de que cada una de las entidades puede imprimirle su sello particular a través de diferentes acciones de promoción de la lectura, el apoyo por parte de la DGME sigue siendo crucial, no sólo por los recursos financieros que aprueba sino porque también facilita la capacitación a los equipos técnicos para que puedan elaborar los PEL’s a través de las normas que son definidas por la propia dirección con la finalidad de tener el control del presupuesto ejercido por rubro de atención. Por lo tanto, la DGME es la encargada de establecer las directrices para la planeación, orientación, seguimiento y evaluación de los Programas Estatales de Lectura. En este sentido, en las reglas de 2007 quedó claro que la DGME de la SEP no trabaja de manera conjunta con la Unidad de Planeación y Evaluación de las Políticas Educativas (UPEPE) para mejorar los indicadores y la evaluación del programa, es decir, en la práctica las dos dependencias no trabajan de manera articulada, por lo que sería benéfico para los estados que esta unidad los apoyara otorgándoles capacitación a los equipos técnicos estatales para construir una base de datos que permita medir los resultados y efectos del PNL.

La descentralización educativa favoreció la toma de decisiones autónomas por parte de los estados, pero en el caso del PNL, la mayoría de éstos dependen de la DGME para el fortalecimiento de las capacidades de los operadores del programa, tales como los coordinadores y los equipos técnicos estatales, y también como apoyo para la actualización de los directivos, técnicos y docentes. Si la capacitación de estos actores no es la deseada, es difícil que las entidades logren diseñar PEL’s de mejor calidad y sobre todo, que satisfagan los criterios del comité dictaminador y de las propias reglas de operación. En este sentido, se propone que la DGME trabaje más de cerca con las coordinaciones estatales y lleve a cabo por lo menos tres reuniones regionales de apoyo para que el equipo central se traslade a los estados y atienda las necesidades en esa

materia. Asimismo, se recomienda que se especifiquen en las reglas cada uno de los apoyos que debe otorgar la DGME a los estados y el personal que será beneficiado.

La manera en que se distribuyen los recursos y los criterios que toma en cuenta el comité dictaminador en algunas entidades son determinantes para la implementación del programa. Por lo tanto, en las reglas de operación se deben especificar todos los elementos que el comité toma en cuenta para hacer más transparentes los recursos y que su distribución sea equitativa. Por ejemplo, Hidalgo depende totalmente de los recursos federales para poder poner en funcionamiento su programa, mientras que Querétaro no depende del gobierno federal ya que los recursos los recibe del gobierno estatal. Asimismo, existen otras entidades en las que el presupuesto que reciben por parte del gobierno estatal es superior al que les otorga la federación, tal es el caso del Estado de México que recibió del gobierno estatal 3, 164,286.88, mientras que el gobierno federal le asignó 747,302.58 para el ejercicio fiscal 2007.

Como ya se ha mencionado, durante la revisión de los PEL's de 2007 se pudo observar que casi en la mayoría de las entidades se trabaja de manera articulada con otros actores que están vinculados con la promoción de la lectura: instituciones culturales de los estados, editoriales, fundaciones, asociaciones, universidades públicas estatales, bibliotecas públicas, patronatos, museos, centros culturales, grupos de apoyo a la lectura, universidades privadas de educación superior, presidencias municipales. Las entidades que reconocieron a otros actores vinculados con el programa son: Baja California, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Este tipo de estrategias de cooperación hay que seguirlas conservando ya que son redes de vinculación que contribuyen a distribuir las actividades y alcanzar los objetivos. En cambio en los estados de Yucatán, Sinaloa no existe apoyo de otras instituciones, por lo que es necesario que la DGME y las autoridades educativas estatales logren abrir los canales de comunicación con otras instancias que apoyen el programa.

En la medida en que en las reglas de operación se establecen las funciones, obligaciones y sanciones de los coordinadores estatales y de las Secretarías de Educación Estatal, se ejerce presión para que los operadores del programa realicen los informes de avance trimestrales y anuales requeridos por la DGME en tiempo y forma, además de la

elaboración del próximo PEL para el siguiente presupuesto federal anual. Las múltiples actividades que tienen que llevar a cabo los coordinadores y equipos técnicos hace prácticamente imposible que todos los estados cumplan con la elaboración de cuatro informes trimestrales y un informe de cierre anual, lo cual se considera una exageración, sobre todo, cuando algunas entidades federativas han manifestado que los recursos aprobados les llegan muy tarde. Ante esta situación, se propone extender el plazo de las entregas cuando las condiciones así lo ameriten.

Una de las críticas de la UPN ha sido que las escuelas trabajan por ciclo escolar, mientras que el ejercicio del presupuesto es anual, por lo que las actividades del PNL en las escuelas no corresponden con el tiempo que otorga la autoridad federal para ejercer los recursos. Esto ha generado que algunas entidades regresen los recursos no gastados para que sean transferidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por lo tanto, al igual que la UPN se sugiere que los recursos se otorguen de acuerdo al ciclo escolar y no en un año fiscal (de enero a diciembre).

Con relación a la selección estatal de los acervos que conformarán las bibliotecas escolares y de aula. Algunas entidades se han quejado al respecto ya que la DGME envía la oferta preseleccionada aproximadamente los últimos días del mes de junio o los primeros días de julio, por lo que sólo faltan unos días para que los niños salgan de vacaciones. Por ende, se sugiere que la preselección sea enviada de preferencia los primeros días del mes de junio para que los comités de selección y de selección ampliado no se sientan presionados en la selección de los títulos y puedan llevar a cabo las actividades programadas para llevar a cabo este proceso.

Por su parte, en las reglas quedó claramente especificado el destino de los recursos, es decir, en las reglas de operación y en el anexo de la Guía Técnica que proporciona la DGME se detalla el destino de los recursos por rubro de atención, por lo que está muy controlado el rumbo del gasto. En este sentido, no existe flexibilidad por parte de las autoridades educativas federales para que las entidades puedan ejercer los recursos de acuerdo a sus necesidades. Esto afecta la puesta en marcha de las diferentes actividades y acciones que ya tenían planeadas las entidades. En vista de que las reglas de operación y la Guía Técnica son el eje rector para que el programa pueda ser implementado en los

estados es importante que se lleven a cabo las modificaciones sugeridas en las evaluaciones, pues éstas últimas pueden ser un instrumento para mejorar la política.

Como ya se ha dicho, el federalismo educativo ha propiciado que las entidades elaboren sus propios PEL's y puedan llevar a cabo políticas educativas estatales de promoción de la lectura con la ayuda del gobierno estatal y así puedan elegir a los coordinadores estatales y a los beneficiarios del programa. Sin embargo, esto también ha generado algunos problemas ya que no existe un lineamiento en el que queden establecidos los requisitos que debe de cubrir el coordinador estatal y las funciones que deben desempeñar ya que en muchas ocasiones no cuentan con la experiencia ni con las capacidades necesarias para desarrollar sus funciones, sobre todo, para la elaboración de los programas y darles seguimiento. De igual manera, tampoco tienen experiencia en temas relacionados con la promoción de la lectura, lo que dificulta las estrategias que se tienen proyectadas a través del PNL para cumplir con los objetivos generales y particulares.

Finalmente, con base en este trabajo se ha podido corroborar que la autoridad educativa federal trabaja de manera desarticulada con los gobiernos de las entidades federativas, pues se desentiende de los procesos que son realizados en los estados, tales como la entrega de los recursos de manera oportuna, la distribución en las escuelas de los libros preseleccionados y seleccionados por los estados, la capacitación de directivos, supervisores, bibliotecarios y maestros y la difusión del programa.

4.3 Relación entre las reglas de operación y las evaluaciones externas del PNL

Las reglas de operación y las evaluaciones tienen una relación estrecha ya que a través de las recomendaciones hechas por investigadores externos es como los diseñadores de la política de promoción de la lectura llevan a cabo modificaciones. En el caso del Programa Nacional de Lectura durante el periodo de 2001 a 2008 el programa ha sido evaluado tres veces y se ha podido comprobar que no se han tomado en cuenta las sugerencias, sobre todo en aspectos relacionados con el establecimiento de todos los criterios considerados por el comité dictaminador, la manera en que se distribuye el

presupuesto, la población beneficiaria y el incremento en el financiamiento del programa.

Debido a que las evaluaciones se realizan tomando en cuenta los lineamientos de las reglas, cada una de las entidades está sujeta a una valoración de acuerdo a las normas establecidas. La evaluación realizada por la OEI, en su primera etapa, analizó los Programas Estatales de Lectura en términos de los criterios establecidos. A este respecto, se señaló que las entidades confunden los objetivos con las estrategias y no queda claro cuáles son las competencias comunicativas con las que deben contar los niños y jóvenes para ser lectores y escritores autónomos.

Por lo tanto, las evaluaciones siempre están relacionadas con lo establecido en las reglas de operación ya que también en éstas se plantean los objetivos generales y particulares del programa, la distribución y asignación de los recursos, las entidades participantes, la estructura de los programas y los criterios para la aprobación de los mismos.

Asimismo, en las reglas se establecen las obligaciones, atribuciones y sanciones a las que se encuentran sujetos los encargados de implementar el programa, por lo que cuando se detectan irregularidades cometidas por algunos funcionarios públicos durante las evaluaciones, éstos puedan ser castigados.

En la medida en que las reglas están vinculadas estrechamente con las evaluaciones, éstas últimas contribuyen a mejorar el diseño de los lineamientos para perfeccionar el desempeño del programa y alcanzar los resultados e impactos planteados.

Asimismo, a través de las evaluaciones se llevan a cabo cambios en los indicadores de resultados e impacto que establecen las autoridades educativas centrales. En el caso del Programa Nacional de Lectura, las reglas de operación han sufrido modificaciones a este respecto. En las reglas de operación 2005 los indicadores estaban enfocados a medir los resultados de los procesos, mientras que en las reglas de 2007 estaban inclinadas a medir la operación y los efectos del programa. A las autoridades educativas no les interesa valorar los medios a través de los cuales se alcanzan los objetivos, sino lo importante es alcanzar el fin que se persigue.

En las reglas de operación de 2008 los indicadores miden el desempeño del programa en términos del presupuesto ejercido para cada una de las actividades programadas por las entidades. No obstante, a pesar de que en las reglas está establecido que la DGME debe llevar a cabo la evaluación interna del PNL, de acuerdo con la información proporcionada por las entidades, no existen documentos que acrediten que se realizan evaluaciones internas por parte de la dependencia central. A este respecto hay que señalar que la evaluación interna del programa es muy importante ya que a través de ésta se da seguimiento a las acciones que se han llevado a cabo y los cambios pertinentes para lograr la eficiencia y eficacia de los recursos.

De acuerdo al análisis de las reglas de operación 2005 y 2007 no se han llevado a cabo cambios sustantivos, por lo que las recomendaciones y sugerencias hechas no han sido retomadas por parte de las autoridades educativas federales. No se han incorporado todos los criterios que el comité dictaminador toma en cuenta para dar el visto bueno a las entidades y que éstas puedan implementar los programas. Asimismo, las funciones y atribuciones de los coordinadores estatales no son claras, por lo que sus tareas no corresponden a lo que realizan en la práctica y tampoco son claros los apoyos que deben recibir los estados por parte de la DGME.

El presupuesto del programa no es suficiente, por lo que se ha sugerido que la federación aumente los recursos económicos otorgados al PNL y de manera adicional debe de incentivar a las entidades para que impulsen políticas innovadoras de promoción de la lectura. Sin embargo, todavía no se han hecho modificaciones en la distribución de los recursos pues las entidades con mayor rezago educativo reciben proporcionalmente menos recursos. Asimismo, su distribución no corresponde con los objetivos que pretende lograr el programa (mejorar la equidad y calidad del sistema educativo nacional), por lo tanto, se deberían de reconsiderar los criterios de asignación de recursos y tomar en cuenta los contextos ya que cada una de las entidades es distinta.

Por su parte, ninguna de las entidades cumple con todo lo dispuesto en las reglas de operación, sobre todo, con lo relacionado a la manera en que se deben estructurar los Programas Estatales de Lectura y sólo algunas entidades utilizan fuentes de información estadística para realizar los diagnósticos de la situación del programa lo cual permite fundamentar las problemáticas y las necesidades de cada una de las entidades.

La mayoría de los estados y el Distrito Federal tienen problemas en la elaboración del diagnóstico de la situación del Programa Nacional de Lectura en la entidad. En general hacen una revisión de las condiciones educativas en la entidad, en específico de la educación básica, pero no hacen un diagnóstico de la situación del programa por rubro de atención tal es el caso de: Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Sonora, Sinaloa, Michoacán, Puebla y Oaxaca.

Por otra parte, la mayoría de las entidades no tienen actividades para el seguimiento y evaluación del programa, por lo tanto, no se genera la información necesaria para poder hacer una valoración general de los efectos del mismo.

La única entidad que tiene un grado de cumplimiento aceptable en cuanto a la elaboración del Programa Estatal de Lectura es Chiapas, lo cual resulta curioso ya que es una entidad que no recibe ayuda por parte del gobierno estatal por lo que los únicos recursos que recibe son de la federación pero esto no ha afectado su desempeño.

En suma, cada una de las entidades asume la responsabilidad de implementar el PNL de acuerdo a sus necesidades y capacidades. El apoyo que reciben por parte de la federación para la elaboración de los PEL's sigue siendo crucial ya que les sirve de guía para que puedan planear las acciones de promoción de la lectura por rubro de atención.

De acuerdo a la documentación, el apoyo más significativo de parte de la DGME es a través de reuniones anuales con los coordinadores estatales y el equipo técnico de los estados con la finalidad de otorgar asesoría grupal respecto del formato en que deben enviar los programas y su contenido. La información proporcionada por cada uno de las entidades no es homogénea, por lo que la tarea de la autoridad educativa federal en materia de capacitación debe seguir siendo permanente.

En este sentido, se sugiere que en el diseño de las reglas se tome en cuenta la opinión de los operadores del programa para que éstas sean más flexibles a las condiciones contextuales de los estados. Si bien es imposible crear un documento normativo para cada una de las entidades, sería pertinente hacer menos rigurosos los criterios de asignación de recursos y enfocarse en fortalecer la equidad del sistema educativo nacional.

Las evaluaciones externas pueden llegar a convertirse en instrumentos de política para mejorar la toma de decisiones, pero esto va a suceder siempre y cuando las observaciones y recomendaciones hechas por los investigadores sean tomadas en cuenta por las autoridades correspondientes.

4.4 Planeación estratégica de los PEL's a través de la metodología de marco lógico

A partir de 2007 por disposición de las autoridades federales todos los programas sociales tienen la obligación de planear sus programas con base en la metodología del marco lógico. Bajo el contexto del federalismo educativo implica un mayor esfuerzo por parte de los dos gobiernos (federal y estatal) para mantener una constante comunicación y poder emprender la capacitación correspondiente para que los operadores elaboren de manera adecuada los programas, además del diseño de los indicadores que evalúen los resultados.

Para la planeación de los programas estatales a partir de esta metodología la DGME diseñó una matriz de indicadores del PNL. Los PEL's de 2008 fueron elaborados utilizando esta metodología, al analizarlos se pudo comprobar que cada una de las entidades tiene su propia visión del problema de la lectura en educación básica. Cada entidad elaboró su propia matriz, por lo que la información con respecto a los indicadores, medios de verificación y supuestos no son los mismos. Esto genera problemas a la hora de evaluar los resultados e impactos del programa ya que los datos proporcionados por los estados son distintos y la tarea de la autoridad educativa federal será la homogeneización y la creación de un sistema de datos, si es que quiere medir los resultados.

Asimismo, la matriz es usada por el gobierno para medir los resultados e impactos del programa implementado sin importar los procesos que se tuvieron que llevar a cabo para conseguir el fin. En el caso del PNL es un programa en el que los procesos son muy importantes para lograr los objetivos, además el efecto último del programa es difícil de medir en el corto plazo.

4.5 Propuestas sobre próximas evaluaciones externas al PNL

En cuanto a las sugerencias para las próximas evaluaciones se recomienda un análisis de la implementación de la estrategia de la red de asesores acompañantes en las escuelas de educación básica durante el cual se puede estudiar al tipo de escuelas que han sido beneficiadas con las acciones del PNL y observar sus efectos a partir de entrevistas a directores, maestros, bibliotecario, supervisores y alumnos a través de una muestra representativa del padrón de escuelas que han sido beneficiadas con ésta estrategia durante los últimos dos años. La DGME cuenta con la base de datos de las escuelas que han sido acompañadas por entidad federativa.

Otra evaluación puede ser a través de una investigación de campo para examinar la implementación del PNL por regiones sociodemográficas para contrastar los resultados y analizar si se están generando diferencias regionales muy marcadas en cuanto a las acciones emprendidas por el PNL.

Por su parte, los conflictos magisteriales en algunos estados han afectado la operación del PNL. Por lo tanto, sería pertinente investigar sus efectos en el logro de los objetivos.

También se podría hacer una evaluación de impacto del PNL en las escuelas indígenas del país a través de la aplicación de un examen tipo PISA a los alumnos que se encuentran localizados en éstas zonas. Esta evaluación sería pertinente ya que de acuerdo a la encuesta sobre prácticas lectoras en educación básica las escuelas rurales son las que tienen mayores rezagos en esta materia.

Finalmente, se propone realizar un estudio sobre la situación de los Centros de Maestros y las estrategias que son diseñadas para proporcionar capacitación a los maestros, además del uso que se le da a los libros enviados por la DGME y si son suficientes. Asimismo, sería pertinente analizar el papel de los bibliotecarios como actores claves en las acciones de promoción de la lectura.

Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en la presente investigación podemos aseverar que muchos de los problemas del federalismo educativo se ven reflejados en el diseño, implementación y evaluación de los programas federales estratégicos, concretamente del Programa Nacional de Lectura. Por medio de su análisis se ha demostrado que el gobierno federal no ha sido capaz de fortalecer las capacidades que requieren los implementadores para cumplir con los objetivos establecidos en las reglas de operación.

El análisis del diseño y la operación del Programa Nacional de Lectura desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas nos permitió darnos cuenta que es un programa federal que fue planeado de manera excluyente, pues no se consideró durante su formulación la opinión de los actores que son relevantes en la concreción de los objetivos de la política de educación básica, cultural y de promoción de la lectura del país.

La autoridad educativa federal aún sigue siendo la encargada de diseñar y gestionar las acciones y estrategias que se deben llevar a cabo en las entidades federativas, lo cual impide que la política sea “legítima” y que los operadores se sientan comprometidos con los objetivos.

El Programa Nacional de Lectura fue diseñado exclusivamente por la SEP y funciona a través de reglas de operación. Las reglas son un instrumento que utiliza el gobierno federal para tener un control sobre el destino de los recursos económicos de las entidades federativas y sobre las actividades que éstas llevan a cabo para el fomento del hábito lector en los niños y jóvenes de educación básica. En este caso se pudo evidenciar que este documento normativo no contiene claramente las funciones, obligaciones y sanciones de todos los actores directamente involucrados en el funcionamiento del programa, lo cual puede generar vacíos durante la evaluación del desempeño de los operadores.

El federalismo educativo ha permitido a algunos estados el desarrollo de estrategias de promoción de la lectura propias ya que se ha visto una mayor cooperación entre las autoridades educativas estatales y las organizaciones privadas en materia de difusión de las actividades de fomento del hábito de la lectura en los niños y jóvenes de educación

básica. Asimismo, se han podido llevar a cabo acciones innovadoras en algunas escuelas al propiciar la elaboración de proyectos para la instalación de las bibliotecas escolares y de aula para una mejor utilización de los textos enviados a través de las estrategia de acompañamiento presencial. Igualmente, el fomento hacia la autonomía escolar ha permitido la participación social y el involucramiento de los directores, maestros, bibliotecarios, supervisores, alumnos y padres de familia en el mejoramiento de los resultados educativos.

No obstante lo anterior, también continúan persistiendo obstáculos para mejorar el diseño, la implementación y la evaluación del programa ya que los recursos federales asignados a los estados siguen siendo insuficientes y su distribución es inequitativa, pues hay entidades con altos niveles de rezago educativo y bajos niveles de desarrollo humano que reciben menos presupuesto. Del mismo modo, la autoridad educativa central no ha sido capaz de fortalecer las capacidades que requieren los operadores del programa para desempeñar su trabajo de manera más exitosa, lo cual genera brechas de desarrollo educativo entre las entidades federativas. Por ende, debe consolidarse un verdadero federalismo educativo en el que las autoridades locales participen, junto con el gobierno federal en el diseño de la política educativa del país.

Durante este trabajo se pudo corroborar que las entidades federativas no cuentan con los elementos necesarios para poder cumplir con los lineamientos diseñados por la autoridad educativa federal (reglas de operación). Los estados tienen muchas limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos económicos, materiales, humanos y de tiempo para poder emprender de manera adecuada las actividades programadas. Esto también se ha visto reflejado en la baja calidad de los Programas Estatales de Lectura presentados por los coordinadores estatales, pues no cumplen con las condiciones mínimas en cuanto a su estructura se refiere.

La falta de un mayor apoyo presencial por parte de la Dirección General de Materiales Educativos para trabajar de manera más apegada con los coordinadores y equipos técnicos estatales es evidente. Si bien es cierto que las reglas de operación y la Guía Técnica entregada a los coordinadores estatales, así como las reuniones regionales y nacionales organizadas por la autoridad educativa federal han sido de gran ayuda para la planeación de los PEL's, todavía continúan siendo insuficientes.

La revisión de los PEL's de 2005 y de 2007 demuestra que no existe una red de comunicación y cooperación sólida entre el gobierno federal y los estados para llevar las estrategias del Programa Nacional de Lectura a buen término. Las entidades tienen problemas para hacer los diagnósticos respecto de la situación en la que se implementa el programa y los efectos que esto puede generar en el cumplimiento de los objetivos.

Una de las respuestas a la falta de cumplimiento por parte de los estados es la mala distribución de los recursos entre las entidades ya que no es equitativa, lo cual podría generar problemas en la planeación de las estrategias y por ende, grandes brechas de desarrollo educativo entre los estados. La DGME valora más la eficiencia y eficacia que la igualdad. Por lo tanto, las entidades que acatan de mejor manera las normas son premiadas con mayores recursos federales mientras que a las otras se les castiga no otorgándoles la ayuda económica.

Otra es la falta de capacitación técnico-administrativas y de planeación de los coordinadores y equipos técnicos estatales que impiden la elaboración de los Programas Estatales de Lectura de manera adecuada y homogénea, es decir, adicionalmente a la Guía Técnica que les otorga la Dirección General de Materiales Educativos, es indispensable que se trabaje de manera personalizada con los operadores del programa para resolver sus dudas.

La Dirección General de Materiales Educativos valora más la eficiencia y eficacia que la igualdad. Por lo tanto, las entidades que acatan de mejor manera las normas son premiadas con mayores recursos federales, mientras que a las otras se les castiga no otorgándoles la ayuda económica, lo cual afecta las actividades que ya tenían programadas.

Durante la consulta de los PEL's de 2005 y de 2007 se observó que el número de miembros de los equipos técnicos es muy reducido, y la infinidad de tareas que tienen a su cargo son múltiples, lo cual impide que se puedan elaborar diagnósticos de calidad y con las fuentes estadísticas adecuadas.

Los conflictos magisteriales también impiden que los implementadores del Programa Nacional de Lectura a nivel estatal puedan desarrollar las actividades programadas con

normalidad. De acuerdo con la información recabada, las entidades que tienen retrasos en la entrega de los programas y de los informes trimestrales son las que presentan conflictos magisteriales recurrentes. Los casos de los estados de Michoacán y de Oaxaca dan cuenta de ello.

Es importante subrayar que no todos los efectos del federalismo educativo fueron negativos ya que también propició procesos autónomos, al favorecer que las entidades pudieran desarrollar una política de fomento a la lectura propia que contribuyera con los resultados educativos. Asimismo, la descentralización educativa ha permitido el surgimiento de prácticas innovadoras por parte de los estados al obligarlos a responder a los nuevos retos que plantea la educación a escala internacional. Se ha favorecido la creación de redes de colaboración entre autoridades educativas locales e instituciones externas encargadas de promover la lectura. Se ha propiciado un ambiente de corresponsabilidad entre la autoridad educativa central, las autoridades educativas locales y la sociedad civil para impulsar una política educativa que contribuya al desarrollo equilibrado del país. Esto se ha visto reflejado en el impulso que se le ha dado a la estrategia de acompañamiento presencial a las escuelas, en la selección de los textos para los acervos de las bibliotecas escolares y de aula, además de propiciar que los gobiernos locales apoyen la política de promoción de la lectura diseñada por el gobierno federal a través del PNL. No obstante, todas estas acciones no se han podido generalizar en todas las entidades del país.

En el ámbito local, los estados han sido capaces de crear alianzas con otras instituciones públicas y privadas encargadas de fomentar la lectura y la escritura, lo cual significa que también la comunidad y el sector privado están preocupados por la calidad de la educación que reciben los ciudadanos del futuro.

El Programa Nacional de Lectura ha tenido avances significativos que se ven reflejados en la cobertura de casi el 100 por ciento de los materiales enviados a las bibliotecas escolares y de aula de educación básica del país, se ha propiciado la participación de la comunidad educativa en la selección de los acervos, se han impulsado estrategias para difundir las acciones emprendidas por el programa y se ha logrado conformar una red de acompañamiento presencial a las escuelas que más lo necesitan.

Sin embargo, el Programa Nacional de Lectura tiene todavía muchos retos que cumplir, junto con las autoridades educativas federales y locales. Falta aún lo más importante, lograr alumnos y maestros lectores autónomos. Esto significa que es necesario que en los salones de clase se modifiquen las prácticas de enseñanza y aprendizaje a través de la promoción de la lectura en voz alta, la elaboración de escritos por parte de los alumnos y su reproducción, el intercambio de opiniones y conocimientos respecto de los textos leídos y fomentar la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos mediante invitaciones para leerles.

El reto de la autoridad educativa federal es lograr una mayor cooperación y contacto con los estados, siendo más sensible a los contextos y necesidades a la hora de imponer sanciones. Asimismo, se necesita que trabaje más de cerca con los operadores directos del programa, es decir, con los coordinadores estatales, equipos técnicos y asesores técnicos pedagógicos, sobre todo en materia de capacitación para la elaboración de los Programas Estatales de Lectura y para mejorar las estrategias de promoción de la lectura a nivel estatal.

Una tarea pendiente de la autoridad federal y local se refiere al establecimiento de los estándares aceptables para elegir a los coordinadores estatales y a los miembros de los equipos técnicos ya que se debe considerar su experiencia en proyectos de fomento a la lectura.

El desafío de la autoridad educativa local es mantener los compromisos adquiridos y asumir su responsabilidad a través del apoyo económico y político para que se puedan desarrollar las acciones del programa de manera adecuada y que la carencia de recursos no sea un impedimento.

La medición de los resultados y efectos del programa a partir de la metodología del marco lógico todavía no se puede llevar a cabo porque la Dirección General de Materiales Educativos no cuenta con un sistema de información a nivel nacional de todas las acciones emprendidas. Las entidades tienen fuentes de información distintas lo que complica contar con indicadores eficaces y eficientes.

La investigación no se agota aquí, todavía faltan muchos temas por desarrollar sobre todo, el más importante, medir el impacto que ha tenido el programa y si éste ha logrado cumplir con el objetivo final “Contribuir en la formación de la lectura de los alumnos de educación básica”.

Por su parte, se debería estudiar el efecto de la estrategia de acompañamiento presencial en las escuelas de educación básica seleccionadas en los estados y dar seguimiento puntual para medir los resultados. Asimismo, sería interesante analizar el proceso de selección de los acervos para las bibliotecas escolares y de aula en los estados y estudiar si los argumentos que dan para elegir un determinado texto son congruentes con el objetivo que persigue el programa.

También hace falta llevar a cabo una encuesta con una muestra representativa para conocer la percepción e impacto que tienen los equipos técnicos, asesores técnicos pedagógicos, directores, maestros, bibliotecarios, alumnos y padres de familia respecto a las acciones del programa que se llevan a cabo en las escuelas y las actividades que se realizan para promover la lectura.

Es necesario analizar el tema de los bibliotecarios como figura relevante en el proceso de formación de lectores autónomos ya que no es visto como alguien importante para desarrollar acciones de promoción de la lectura en las escuelas. El bibliotecario ha sido como un elemento mas dentro del programa, pero no se le ha contemplado como un actor clave.

Durante el proceso de búsqueda documental para realizar este trabajo, se pudo observar que son escasas las investigaciones que aborden la temática referente a la promoción de la lectura desde el enfoque de análisis de las políticas públicas, por lo que se considera pertinente que académicos y estudiantes en la materia profundicen al respecto.

Las evaluaciones externas realizadas al programa proporcionaron mucha información respecto de las problemáticas en materia de diseño, implementación y evaluación que presentan los estados para poder emprender las actividades de manera exitosa, incluso propusieron algunas modificaciones en las reglas de operación y en la asignación de los recursos. Por lo tanto, es indispensable que la Secretaría de Educación Pública y

particularmente la Dirección General de Materiales Educativos consideren las propuestas hechas por los investigadores y las utilicen como un instrumento de política para mejorar la toma de decisiones del gobierno.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). La implementación de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México.

Aldunate, Eduardo. Matriz de indicadores y gestión de programas, ILPES, Santiago de Chile.

Arnaut, Alberto (1998). La federalización educativa en México 1889-1994, SEP, México.

Bamberger, Richard (1975). La promoción de la lectura, Barcelona, pp.1-122.

Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (2005). Una región de lectores. Análisis comparado de los planes nacionales de lectura en Iberoamérica, CERLALC, Colombia.

Butrón Yáñez, Katya y Óscar Arriola Navarrete (2004) Deshojando la margarita: 25 años de políticas lectoras en México, Congreso Nacional de Bibliotecarios “Bibliotecología en México y el Entorno Mundial”, pp211-225, Guerrero, México, consultada el 15 de junio de 2007 en: http://eprints.rclis.org/archive/00005604/01/Deshojando_la_margarita.pdf,

Cabrero, Enrique (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México” en Gestión y Políticas Públicas, segundo semestre, vol IX, núm. 002, México, pp. 180-229.

Cárdenas Enrique (1996). La política económica en México, 1950-1994, FCE, México, pp.118-152.

Camacho, Hugo, Luis Cámara, Rafael Cascante y Héctor Sáinz (2001). El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos, Fundación CIDEAL y Acción de Desarrollo y Cooperación, Madrid, consultada el 25 de febrero de 2008 en: www.preval.org/documentos/00423.pdf

Comisión Europea (2001). Manual: Gestión del ciclo de proyecto, EuropeAid, consultado el 20 de junio de 2008 en: www.flacso.edu.mx/openseminar/downloads/comision_europea.pdf

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2006). Encuesta Nacional de Lectura, México.

Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2000). Federalismo y reforma del sistema educativo nacional, INAP, México.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (1998). Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP), GTZ, Alemania, consultado el 20 de febrero de 2008 en: www.campo-latino.org/paginas/descargas/Documentos/GTZ_ZOOP-sp.pdf

Diario Oficial de la Federación (2007). Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, México, consultada el 30 de marzo de 2008 en <http://diariooficial.segob.gob.mx>

_____ (2000). Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, México, 8 de junio, consultada el 1 de septiembre de 2008.

_____ (2006). Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, México, 26 de abril, consultada el 16 de mayo de 2007 en www.leydellibro.org.mx

_____ (2008). Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, México, 24 de julio, consultada el 1 de septiembre de 2008 en www.leydellibro.org.mx

_____ (1993). Ley General de Educación, México, consultada el 22 de junio de 2008.

_____ (2005). Reglas de operación del Programa Nacional de Lectura, México, 4 de mayo de 2007.

_____ (2007). Reglas de operación del Programa Nacional de Lectura, México, consultadas el 27 de febrero.

Di Gropello, Emanuela (1999). “Los modelos de descentralización educativa en América Latina” en Revista de la CEPAL, núm. 68, agosto, pp. 153-170.

Dirección General de Materiales Educativos (2007). Propuesta de reorganización, México, pp.1-10.

García Padrino, Jaime (2005). “La promoción de la lectura: una permanente tarea educativa” en Revista de Educación. Sociedad lectora y educación, Ministerio de Educación y Ciencia, Barcelona, número extraordinario, pp.37-51, consultado en mayo de 2008 en: www.revistaeducacion.mec.es/re2005/re2005.pdf

Gómez Álvarez, David (2008). Lecciones y asignaciones pendientes de la descentralización educativa, consultado el 21 de junio en <http://www.jalisco.gob.mx/srias/educacion/consulta/educar/16/16Gomez.html>

Guevara Niebla, Gilberto (Coord.) (1997). La catástrofe silenciosa, FCE, México, pp. 159-186.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2003). Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina, ILPES, Santiago de Chile, consultado el 20 de febrero de 2008 en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14034/boletin_13.pdf

_____ (2004). Metodología del marco lógico, ILPES, Santiago de Chile, consultado el 20 de febrero de 2008 en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/20664/boletín_15.pdf

Kalman, Judith (2003). “El acceso a la cultura escrita: la participación social y la apropiación de conocimientos en eventos cotidianos de lectura y escritura” en Revista Mexicana de Investigación Educativa, México, enero-abril.

Knoepfel, Peter y Corinne Larrue. Análisis y conducción de las políticas públicas, Institut D'Hautes en Administration Publique.

Latapí, Pablo (2004). "La política educativa del Estado mexicano desde 1992" en Revista Electrónica de Investigación Educativa, México, vol. 6 núm.2, consultada el 20 de mayo de 2008 en <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>

López, Néstor (2004). Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, Buenos Aires, pp. 1-15, consultado el 20 de junio de 2008 en: http://unesdoc.unesco.org.mx/wb/sep1/cncm_pncm

Morales Herrera, Leticia (2008). Evaluación de consistencia y resultados del Programa Nacional de Lectura 2007, UPN, México.

Moreno Sánchez, Emilia (2001). "Análisis de la influencia de la familia en los hábitos lectores de sus hijas e hijos: un estudio etnográfico" en Contextos Educativos: Revista de Educación, núm. 4, pp177-196, consultado el 20 de octubre de 2007 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=209694>

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (2006). Evaluación externa del Programa Nacional de Lectura. Primera y segunda etapa, SEP, México, consultado en julio de 2007 en: www.gestiondgme.sep.gob.mx

Ornelas, Carlos (1995). El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo, CIDE, Nacional Financiera y FCE, México, pp. 285-360.

_____ (2003). "Las bases del federalismo y la descentralización en educación" en Revista Electrónica de Investigación Educativa, México, vol. 5, núm. 1, pp. 1-18, consultada el 10 de junio de 2008 en <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>

Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y

programas, ILPES, Santiago de Chile, consultado en abril de 2008 en: www.cepal.org/publicaciones/xml/9/22239/manual42.pdf

Pardo, María del Carmen (Coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México, México.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas*, Miño y Dávila, Argentina.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Informe sobre desarrollo humano México 2004*, PNUD, México.

Reimers, Fernando (2006). *Aprender más y mejor*, FCE, México.

Roth Deubel, André Noël (2006). *Políticas públicas*, Aurora, Bogotá.

Santizo Rodall, Claudia (1997). "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí" en *Documentos de trabajo del CIDE*, núm. 56, pp.1-75.

Sanz Moreno, Ángel (2005). "La lectura en el proyecto PISA" en *Revista de Educación. Sociedad lectora y educación*, Ministerio de Educación y Ciencia, Barcelona, número extraordinario, pp.95-120, consultado en mayo de 2008 en: www.revistaeducacion.mec.es/re2005/re2005.pdf

Secretaría de Educación Pública (2006). *Encuesta nacional sobre prácticas de lectura en educación básica*, SEP-INEGI, México.

_____ (2005). *Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional*, SEP, México.

_____ (2007). *Manual del asesor acompañante*, SEP, México.

_____ (1999). Programa Nacional Año de Lectura: 1999-2000: Leer para ser mejores, consultado el día 1 de septiembre de 2008 en: www.conaculta.gob.mx/memorias/p28

Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (Coords.) (2004). Historia de la educación pública en México, FCE, México.

Treviño, Ernesto. et al. (2007). Prácticas docentes para el desarrollo de la comprensión lectora en primaria, INEE, México, consultada el 3 de septiembre de 2008 en: www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/Publicaciones/Libros_Informes/practicas_docentes.pdf

Veloz Ávila, Norma Ilse (2003). “El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala” en Revista Mexicana de Investigación Educativa, mayo-agosto, vol.18, núm. 8, México, pp. 339-378.

Zorrilla Fierro, Margarita (2002). “Diez años del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica en México: Rector, tensiones y perspectivas” en Revista Electrónica de Investigación Educativa, México, vol. 4, núm. 2, consultado el día 17 de Mayo de 2008 en <http://rediec.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

Páginas de Internet:

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social en www.coneval.gob.mx, consultada en mayo de 2008.

Entrevista a la coordinadora del PRONALEES, Margarita Gómez Palacios Muñoz en: www.educación.jalisco.gob.mx/consulta/educar/08/8entre.html, consultada el 16 de mayo de 2007.

Programa Nacional de Lectura ver en: <http://lectura.dgme.sep.gob.mx>, consultada en junio de 2007.

Programas Estatales de Lectura 2005, 2007 y 2008 ver en:
www.gestiondgme.sep.gob.mx/PELNET, consultada en marzo y mayo de 2008

Ver: www.unillanos.edu.colunillanos/docs/gitalmar.pdf, consultada en febrero de 2008.

Anexo

CONEVAL
TR1: MODELO DE TÉRMINOS DE REFERENCIA
PARA LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS

1. Objetivo General

Evaluar mediante trabajo de gabinete y apoyado en información proporcionada por el programa, la dependencia o entidad, la consistencia del **(Colocar el nombre del Programa sujeto de evaluación)** en cuanto a su diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados.⁶⁶ Lo anterior, con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa.

2. Temas de Evaluación

La evaluación se divide en seis temas: Diseño, Planeación Estratégica, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Objetivo y Resultados. Cada tema consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario (Sí o No). Para determinar esta respuesta, el evaluador deberá fundamentarla con evidencia documental y análisis de la misma, que sustente y justifique los principales argumentos de cada una de las preguntas y temas por analizar. Por tanto, en cada respuesta se deberá justificar por qué se respondió de una u otra manera. Tanto la respuesta binaria a la pregunta, el análisis de la misma, así como las referencias documentales, serán la base de este trabajo de evaluación.

Ejemplo: ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo?

Respuesta: No.

El programa ha llevado a cabo diversas evaluaciones externas en las que se analizan la cobertura y operación del mismo. Además, se observa que el programa ha medido la percepción y satisfacción de su población beneficiaria. Sin embargo, no se detectó ninguna evaluación cuantitativa o cualitativa con un diseño metodológico riguroso, que muestre evidencia del impacto que el programa ha tenido en su población objetivo. Es decir, hasta la fecha no hay una evaluación que permita conocer la contribución del programa para elevar los conocimientos técnicos de la población desempleada que atiende. Como sustento, en el anexo se detalla la lista de los diversos tipos de evaluaciones que el programa ha tenido y sus principales resultados.

Cabe señalar que el programa no tiene un registro de indicadores a nivel de Fin o Propósito, que le permita medir sus resultados. El programa sólo cuantifica el número de cursos y alumnos atendidos, lo que impide llevar a cabo un análisis de impacto.

Las preguntas que no tienen respuestas binarias están marcadas con un asterisco (*) y también deberán ser contestadas con base en el análisis que el evaluador realice sustentado en la documentación e información existente.

De presentarse el caso, el evaluador deberá explicar las causas y motivos por los cuales alguna(s) pregunta(s) no sea(n) aplicable(s) al programa o no haya(n) podido ser respondida(s). Cuando el programa no genera o no tiene la información suficiente para poder contestar la pregunta, el evaluador lo deberá hacer explícito en su respuesta. Así mismo, podrá llevar a cabo entrevistas para apoyar el análisis y los resultados de esta evaluación.

⁶⁶ Se entiende por **trabajo de gabinete** al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y el análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública e información que proporcione la dependencia o entidad responsable de los programas federales sujetos a monitoreo y evaluación.

Cada una de las 100 preguntas que se presenta deberá ser respondida en su totalidad (incluyendo la justificación y el análisis) en una sola cuartilla por separado, sin importar si en la página sobre espacio. Al inicio de la página se escribirá la pregunta y su número de pregunta correspondiente. Lo anterior le pretende dar claridad y concreción a la evaluación que aquí se pide.

2.1 DISEÑO

2.1.1 Características del programa

Presentar en un máximo de dos cuartillas una breve descripción del programa con base en el Anexo 01: Formato INV01-07 Características Generales del Programa, mismo que contiene la información básica y relevante del programa. Dicho formato deberá completarse y adjuntarse como anexo al informe de evaluación. En caso de ser necesario, se podrá incluir de manera concisa otra información sobre el programa que se considere relevante.

2.1.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales

Con base en la identificación que la dependencia, entidad o el propio programa hayan realizado del problema y/o necesidad que se espera resolver con la ejecución del programa (Propósito y Fin), realizar un análisis que permita contestar las siguientes preguntas:

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?
2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?
3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?⁶⁷
4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?
5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.
6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?*
7. Con base en lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.*

2.1.3 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores

En caso de que el programa no tenga elaborada una matriz de indicadores, la dependencia o entidad deberá construirla con base en la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas federales de la Administración Pública Federal y considerar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos estratégicos de la dependencia y entidad.⁶⁸

⁶⁷ Ver Anexo 02.

⁶⁸ Se anexa una nota técnica sobre los principales conceptos de la matriz de indicadores (Anexo 02). La metodología específica para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas federales de la Administración Pública

En términos de diseño, la institución evaluadora deberá analizar cómo operan las relaciones de causa-efecto entre los distintos ámbitos de acción del programa.

De la lógica vertical de la matriz de indicadores

8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?⁶⁹
9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?
10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?
11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?
12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.*

De la lógica horizontal de la matriz de indicadores

13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?
14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?⁷⁰
15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.*
16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?
17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?
18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?
19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?*
20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?
21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?
22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).*

2.1.4 Población potencial y objetivo

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. *Por ejemplo, los niños menores de cinco años de edad que habitan en localidades rurales y que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria.*

Federal será publicada a más tardar el último día hábil de junio en la página de internet del CONEVAL, www.coneval.gob.mx. Sin embargo los programas podrán iniciar la construcción de su matriz de indicadores tomando como referencia la bibliografía y ejemplos relacionados con la metodología de marco lógico disponible en la página del CONEVAL.

⁶⁹ Ver Anexo 02.

⁷⁰ Ídem

Se entenderá por población objetivo a aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. *Por ejemplo, los niños menores de cinco años de edad que habitan en localidades rurales y que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria de Oaxaca y Chiapas.*

Tanto la población potencial como la población objetivo pueden estar definidas en regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso. La población potencial también puede estar constituida por Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Ejidales, Pequeñas y Medianas Empresas, entre otros, según corresponda a los objetivos del programa.

23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?
24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico -señalar quintil de ingreso si corresponde-, principales características de la actividad económica que desempeña -rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).
25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?*
26. ¿La justificación es la adecuada?
27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).
28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

2.1.5 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa

29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?
30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

2.1.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales

31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?
32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?*
33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?*
34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

2.2 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Esta sección busca analizar si el programa cuenta con instrumentos de planeación estratégica y si tiene una orientación para resultados.

2.2.1 Los mecanismos y herramientas de planeación estratégica

35. ¿El programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?
36. ¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?
37. ¿En dichos planes se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el programa?
38. ¿El programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores?, ¿estos mecanismos son los adecuados? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

2.2.2 De la orientación para resultados

39. ¿El programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?
40. ¿El programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del programa?
41. ¿El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?
42. ¿Los indicadores de desempeño del programa tienen línea de base (año de referencia)?
43. ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?
44. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa?*
45. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?
46. ¿Cuáles son las principales características de las mismas (tipo de evaluación, temas evaluados, periodo de análisis, trabajo de gabinete y/o campo)?*
47. ¿El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas de los últimos dos años?
48. ¿Existe evidencia de que el programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño?

2.3 COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

2.3.1 Análisis de cobertura

49. ¿El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?
50. En caso de que el evaluador determine que el programa debe modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de los mismos.*

Para el análisis de cobertura, la población atendida corresponde a los beneficiarios efectivos, los cuales son aquellos que están siendo atendidos por el programa.

51. Cuantificar la población atendida total a nivel nacional para el periodo del 1 de enero del 2006 al 31 de diciembre del 2007. Esta información deberá desagregarse por entidad federativa, por los Componentes del programa y por los atributos considerados en la pregunta 24. Para presentar esta información utilizar el Cuadro No. 1 como referencia.*

52. ¿El avance de la cobertura, que a la fecha presenta el programa, es el adecuado considerando su Fin y Propósito?
53. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?
54. ¿Esta estrategia es la adecuada? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Cuadro No. 1 Cobertura Anual del Programa <i>(Colocar el nombre del programa sujeto de evaluación)</i> 2006 – 2007					
Año	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura (PA/PO x100)
2006					
2007					

Fuente:

2.3.2 Análisis de focalización

55. En relación con la información de gabinete disponible se debe evaluar si el programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios analizados en la pregunta 27.*
56. ¿Se ha llegado a la población que se desea atender?

2.4 OPERACIÓN

2.4.1 Análisis de las ROP o normatividad aplicable

Este apartado busca analizar las principales actividades y procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.

Selección de beneficiarios y/o proyectos

57. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?
58. ¿La selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las ROP o normatividad aplicable?

Solicitud de apoyos

59. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?
60. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo?

Tipos de apoyos

61. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable?
62. ¿Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable?
63. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones?

Ejecución

64. ¿Existe evidencia documental de que el programa cumple con los procesos de ejecución establecidos en las ROP (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?
65. ¿Dichos procesos de ejecución funcionan de acuerdo a la normatividad?

2.4.2 Mejora y simplificación regulatoria

66. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa? Describa las más importantes.
67. Reportar los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas. Enunciar únicamente el título de las acciones de mejora (*Ejemplo: Reducción de tiempos de atención, disminución de cantidad de requisitos, etc.*).*

2.4.3 Organización y gestión

68. ¿El programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deberá incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación del programa.
69. ¿Los mecanismos de transferencias de recursos operan eficaz y eficientemente?
70. Considerando las complementariedades del programa, ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y se complementa?

2.4.4 Administración financiera

71. ¿Existe evidencia de que el programa utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración política y administrativa?
72. ¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera?

2.4.5 Eficacia, eficiencia, economía operativa del programa

Eficacia

73. Presentar el avance de los indicadores a nivel de Componente del programa, ¿este avance es el adecuado para el logro del propósito?
74. ¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del programa?
75. ¿Se identifican Componentes, Actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces?
76. ¿Existen indicadores de eficacia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Eficiencia

77. ¿El programa ha identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, presentar dichos costos.
78. ¿El programa tiene procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución?

79. ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del programa?
80. ¿Se identifican Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo?
81. ¿Existen indicadores de eficiencia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Economía

82. Cuantificar el presupuesto ejercido al término del presente ejercicio fiscal en relación al presupuesto asignado. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa?*
83. ¿Cuál es el monto o porcentaje de aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) en relación al presupuesto ejercido?*
84. En función de los objetivos del programa, ¿se han aplicado instrumentos de recuperación de costos (gasto que le genera al Estado la producción/entrega de servicios del programa)?

3.4.6 Sistematización de la información

85. ¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa?
86. ¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del programa?*
87. En caso de que el programa cuente con un padrón de beneficiarios, ¿existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?
88. ¿Los mecanismos de actualización son los adecuados?

2.4.7 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos

89. Con base en los indicadores de gestión y productos del programa, ¿el programa mostró progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de sus Componentes en 2007?

2.4.8 Rendición de cuentas y transparencia

90. ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa?
91. ¿Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?
92. ¿El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?

2.5 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

La evaluación de la percepción de la población objetivo deberá analizar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa.

93. ¿El programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?
94. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?
95. De la información que ha sido generada por estos instrumentos ¿cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo?*

2.6 RESULTADOS

Este apartado busca evaluar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir si ha cumplido con sus objetivos a nivel Propósito y Fin. Aquí se busca analizar si existe evidencia documentada de que el programa ha logrado mejorar o resolver el problema para el cual fue creado.

96. ¿El programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?
97. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?
98. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?*
99. ¿El diseño y la operación del programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, explicar y proponer los ajustes necesarios para que sean compatibles.
100. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿el programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.

3. Fortalezas, Retos y Recomendaciones

Para cada uno de los temas evaluados: (1) diseño, (2) planeación estratégica (3) cobertura y focalización, (4) operación, (5) percepción de la población objetivo, y (6) resultados, el evaluador externo deberá identificar las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, específicas para cada uno de los temas evaluados a las que conduce su análisis.

El evaluador externo deberá establecer en forma concisa cada fortaleza y oportunidad, o en su caso debilidad y amenaza, incluyendo la evidencia que la sustenta e indicando la fuente del análisis, así como la página y el párrafo del documento final en donde se encuentra el desarrollo de la idea. Asimismo, cada fortaleza y oportunidad, o en su caso debilidad y amenaza deberá estar ordenada de acuerdo a su relevancia, donde la primera será de mayor importancia con respecto a la segunda y así sucesivamente.

Por cada debilidad o amenaza se deberá establecer al menos una recomendación precisa que ayude a solventar el reto o problema que fue identificado. Es importante que las recomendaciones estén cuidadosamente analizadas para garantizar su viabilidad y efectividad.

Si se incorpora una recomendación que trasciende las atribuciones del programa, se debe señalar claramente si su implementación corresponde a la dependencia y/o entidad responsable del programa o a otras instituciones públicas. Asimismo, se debe indicar si la implementación requiere de cambios normativos y/o legales o recursos adicionales.

Es necesario mencionar que todas las recomendaciones deberán estar ligadas al menos a una debilidad o amenaza, es decir, se pretende no generar recomendaciones generales, sino específicas para cada reto o problema (debilidad o amenaza) detectado en la evaluación. Ver Anexo 03.

En esta sección el evaluador deberá incluir un máximo de 5 fortalezas y/o oportunidades, 5 debilidades y/o amenazas y 5 recomendaciones por cada tema de evaluación.

4. Conclusiones

La primera parte de las conclusiones deberá presentarse por cada tema de evaluación (diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados), ser precisas y fundamentarse en el análisis y la evaluación realizada en cada uno de dichos temas.

La segunda parte de las conclusiones es una conclusión global y concisa por parte del evaluador, sobre la consistencia y los resultados del programa, con base en el análisis y la evaluación realizada en este estudio.