



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ**

**Facultad de Derecho  
Facultad de Psicología  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades**

**“Educación como derecho humano. Análisis de las políticas públicas en materia de educación desde la hermenéutica”**

**T E S I S**

**para obtener el grado de**

**MAESTRO EN DERECHOS HUMANOS**

**presenta**

**Abel David Salto Rivera**

**Directora de tesis**

**Dra. Miriam Moramay Micalco Méndez**



Generación 2014-2016

**San Luis Potosí, S.L.P., a septiembre de 2016**



## *Agradecimientos*

Al dar reconocimiento a quienes formaron parte de un trabajo donde la perspectiva de interpretación del autor es la base, este debería agradecer a cada ser humano con quien se ha topado, ya que de un modo u otro, cada uno fue parte de la construcción de esa perspectiva. Parto de dar dicho reconocimiento a la gente con quien he interactuado en la vida.

Dicho esto, debo agradecer en primer y muy especial lugar a Lilia, quien ha fomentado en todo sentido y forma posible el que finalmente realizara este trabajo. Agradezco a Estela y Abel, mis padres y a Jaime y Adolfo, mis hermanos, en más de una forma no habría podido lograrlo sin su apoyo.

Agradezco a la Doctora Miriam Moramay Micalco por aceptar dirigir este trabajo. Así mismo, agradezco su continuo y valioso apoyo, a través de sus perspectivas, enseñanzas y recomendaciones. Agradezco al Doctor Guillermo Luevano Bustamante por aceptar ser parte del comité y por su apoyo. Agradezco a la Maestra Rita Cecilia Ávalos Arguijo, por aceptar ser parte del comité. Así mismo agradezco su continuo apoyo con perspectivas, enseñanzas, recomendaciones y textos, de principio a fin.

De manera especial, quiero agradecer al Doctor Alejandro Rosillo Martínez, por aceptarme en la Maestría, por sus enseñanzas y comentarios y sobre todo por aceptar ser mi sinodal. Así mismo agradezco a mis compañeros y compañeras de la maestría por todas sus perspectivas, enseñanzas consejos y por su amistad.

Agradezco a mis amigos por ayudar a mi salud mental y felicidad. Sin esto no tendría la calma y el deseo de hacer la vida.

Finalmente agradezco a quienes he tenido el orgullo y privilegio de llamar alumnos y alumnas. El verdadero aprendizaje lo he tenido cuando compartimos en el aula y fuera de ella, nuestras perspectivas.



**Indice:**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>Planteamiento del problema</b> .....	<b>7</b>
<b>Objetivo general</b> .....	<b>9</b>
<b>Objetivos específicos</b> .....	<b>9</b>
<b>Justificación</b> .....	<b>9</b>
<b>Supuesto</b> .....	<b>10</b>
<b>Delimitación</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I. ESTADO DE LA CUESTIÓN DE</b> .....	<b>14</b>
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN</b> .....	<b>14</b>
<b>Primeros análisis sobre políticas públicas</b> .....	<b>15</b>
<b>Determinación de la forma de creación de políticas públicas en México</b> .....	<b>23</b>
<b>Proceso de Creación de Políticas Públicas en México</b> .....	<b>26</b>
<b>Políticas públicas en materia de educación en México</b> .....	<b>39</b>
<b>Conclusión capítulo primero</b> .....	<b>52</b>
<b>CAPÍTULO SEGUNDO. LA HERMENÉUTICA COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CON PERSPECTIVA DE ETICIDAD Y DERECHOS HUMANOS</b> .....	<b>57</b>
<b>Relación entre la teoría y la praxis de las políticas públicas, a través de la hermenéutica crítica</b> .....	<b>57</b>
<b>Historia de la y evolución de la Hermenéutica</b> .....	<b>58</b>
<b>El Método de Interpretación Hermenéutica Analógica y Crítica, Como Herramienta de Análisis</b> ....	<b>61</b>
<b>La hermenéutica como herramienta de análisis de las políticas públicas</b> .....	<b>65</b>
<b>La hermenéutica como análisis de discursos éticos</b> .....	<b>69</b>
<b>Hermenéutica como análisis de teorías sobre Derechos Humanos</b> .....	<b>74</b>
<b>CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS HERMENÉUTICO DEL RUBRO DE EDUCACIÓN EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO</b> .....	<b>80</b>
<b>Texto jurídico sujeto a análisis- Plan nacional de Desarrollo en Materia de Educación 2013-2018</b> ... 81	
<b>Características del Plan Nacional de Desarrollo</b> .....	<b>81</b>
<b>Participación ciudadana en la creación del Plan Nacional de Desarrollo</b> .....	<b>86</b>
<b>Proceso de creación del plan nacional de desarrollo</b> .....	<b>88</b>
<b>Control del PND a través de los programas anuales y los órganos de consulta permanente</b> .....	<b>90</b>
<b>Estructura del Plan Nacional de Desarrollo</b> .....	<b>91</b>
<b>Anticipación de sentido, del rubro de educación en el PND</b> .....	<b>97</b>
<b>Aproximación. Rubro en materia de Educación, en el PND</b> .....	<b>102</b>
<b>Círculo hermenéutico. Conclusiones del análisis</b> .....	<b>114</b>
<b>Conclusiones capítulo tercero</b> .....	<b>120</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b> .....	<b>123</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>133</b>



## INTRODUCCIÓN

En una adecuada comunión con discursos emancipatorios como la Ética y los Derechos Humanos (DDHH), la educación se constituye como una de las bases para lograr la construcción de identidad, pertenencia, entendimiento de nosotros mismos y de los otros; promueve ideales como la democracia, el pluralismo, la inclusión social y; permite aspirar a garantizar que la humanidad acceda a una vida digna y libremente autodeterminada. Pero esto solo puede pasar en un sistema educativo que genere, incluya, promueva y critique discursos, libres de los grandes males como la alienación, los intereses particulares, los sesgos de percepción y las imposiciones ideológicas.

La educación por sí misma posee un carácter instrumental, por lo que puede ser reducida a una herramienta de transmisión de información —Educación Bancaria<sup>1</sup>—. Para que la educación cumpla con los ideales emancipatorios antes descritos, que genere consecuencias positivas a la humanidad, debe ser relacionada con discursos que le proporcionen esos fines.

El hecho de que la educación por sí misma pueda ser reducida a la transmisión de información, e incluso de información perversa y equívoca, explica por qué históricamente, ésta ha llegado a servir a fines alienantes y reduccionistas.

En este sentido, podemos mencionar algunos ejemplos: La sociedad colonial que permitió la esclavitud mientras hablaba de ideales religiosos del amor al prójimo; la sociedad francesa que hablaba de igualdad, libertad y fraternidad, pero que dejaba de lado a las mujeres; y la sociedad de la Alemania nazi que creía en la civilidad, pero encontró

---

<sup>1</sup> Freire denuncia los métodos de educación, que reducen ésta a una mera transferencia de conocimiento en una vía. Donde los alumnos solo pueden recibir y memorizar conocimientos y se les niega mayor participación en los procesos educativos. Paulo Freire, *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2008, p. 52

legitimidad en el genocidio, tienen en común que su discurso que pretendía infundir odio y miedo, fue pieza clave en la posibilidad de sus atrocidades. Así mismo, tienen en común que ese discurso perverso se gestó y replicó en sus aulas.

Esto fue posible debido a que la educación —como instrumento—, estaba desprovista de discursos que le proporcionara un adecuado fin. Se parte de determinar que la falta de estos discursos, se debió a una conjunción entre conveniencia, desinterés e ignorancia, de los grupos de poder.<sup>2</sup> En este caso, partimos de la conveniencia, ya que incluso los sistemas políticos, económicos y sociales más perversos, inequitativos, clasistas o injustos, resultaron benéficos para un grupo de personas. Sin embargo, fueron y siguen siendo pocos los beneficiados y muchos los perjudicados. Una pregunta adecuada sería ¿cómo es que habiendo este desequilibrio un sistema se mantiene?

La fuerza de estos sistemas radica en que poseen diferentes medios de control. El derecho ha sido por muchos, acusado de ser uno de los principales instrumentos de control estatista. La crítica establece que la creación de leyes, parece estar «más interesada en legitimar la burocracia pública y el ejercicio efectivo del poder estatal, que en darle un radio de acción eficaz a los individuos.»<sup>3</sup>

Al igual que el derecho, la educación ha sido usada como instrumento de control —o como algunos los llaman, aparato ideológico de Estado dominante<sup>4</sup>—, por grupos de poder, religiones y el mismo Estado.

Sin embargo, no se debe cometer el error de culpar a un medio por la eventualidad de un fin ya que tanto el derecho, como la educación tienen un carácter instrumental. La

---

<sup>2</sup> Estos grupos de poder fueron: la Iglesia Católica y la corona para el caso de las colonias, los hombres burgueses para el caso de Francia y el Partido Nacional Socialista para Alemania.

<sup>3</sup> Jorge Enrique Romero Pérez, “Derecho, libertad y control social”, *Revista de filosofía*, Universidad de Costa Rica, volumen 20, 1982, p. 149.

<sup>4</sup> Louis Althusser, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988, p. 12.

responsabilidad de las consecuencias del uso que se le dé a estas herramientas, es de las personas que las interpretan, crean, actualizan, critican e implementan.

Las características del derecho lo facultan para ser una buena herramienta de conservación de estatus<sup>5</sup>. El estatus que el derecho preserve, puede constituirse de aspectos alienantes e injustos, pero también puede estar conformado por perspectivas emancipadoras y justas. Los resultados de las luchas sociales como derechos laborales, por ejemplo, pretenden encontrar mecanismos de defensa en el derecho para garantizar que permanezcan aunque el movimiento que les dio origen termine.

La educación por su parte, no debe en ningún momento ser un instrumento de conservación de estatus. Sin caer en la trampa del progreso, la modernidad y el utilitarismo, lo cierto es que la educación no debe guardar este esquema de conservar, más que para garantizar bases filosóficas y en particular éticas, en los discursos. Por el contrario, es el instrumento perfecto para generar crítica, proponer nuevas perspectivas y resolver conflictos.

En este sentido, la educación puede librar un papel emancipador, que geste cambios sociales importantes para el pluralismo. Cuando nos topamos con ejemplos de la vida diaria, de discriminación de género, exclusión étnica y la promoción de ideas estatistas que generan alienación, diluyen y prácticamente desaparecen al individuo, la pregunta obligada es ¿Por qué no lo está haciendo? ¿Por qué la educación no está realizando un papel emancipador?

---

<sup>5</sup> No se establece que el Derecho sea esencialmente conservador, ya que se reconoce que existen propuestas que buscan darle una perspectiva emancipadora. Sin embargo se parte de la crítica de que esa no es la perspectiva más aceptada o implementada.

Todos los conceptos e ideales de inclusión social, emancipación o pluralismo dependen de que se les haga pasar por diversos procesos, fases e interpretaciones para finalmente materializarse en el sistema educativo. Para esto, desde el punto de vista de la acción estatal, resulta obligada la intervención de grupos de sujetos, que los analicen y mediante procesos los conviertan en leyes, políticas públicas y planes de acción. De esta intervención pueden resultar los aspectos ideales como la emancipación, o por el contrario, los conflictos tales como la alienación.

En este sentido, debemos partir de analizar cómo se estructura el derecho a la educación en nuestro país, desde dicha perspectiva estatal,<sup>6</sup> buscando con esto, determinar si los procesos antes mencionados, están llevándose a cabo, tomando en cuenta parámetros de eticidad y DD.HH.

Originalmente se concebía al derecho a la educación como una garantía, pero dicho concepto cambió. La Constitución contiene una parte denominada dogmática y otra parte llamada orgánica. La primera parte está constituida por los artículos uno al veintinueve. Anteriormente se establecía que en esta parte estaban contenidas las garantías constitucionales. Sin embargo, tras la reforma del 10 de junio de 2011, se modificó la concepción de garantías individuales y derechos humanos que se solía tener. Por esto, resulta importante analizar la actual diferencia entre ambos términos, ya que de ahí dependerá lo que se entienda por derecho a la educación. El artículo primero de la Constitución establece:

---

<sup>6</sup> Se hace incapie en señalar que la perspectiva estatal de la educación como derecho no es la única, aun si es la que se tratará en esta tesis. En México, la pluriculturalidad combinada con diversos conflictos, ha generado la necesidad de independizar la educación que algunos pueblos imparten para sus miembros, de la que proporciona el Estado.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.<sup>7</sup>

Anteriormente existía un debate doctrinario, sobre la diferencia entre los términos y más importante, sobre su alcance e implicaciones. Con esta modificación, se eleva a rango constitucional el término «derecho humano» y para muchos tratadistas, se resuelve la discusión. Al respecto, el jurista Héctor Fix-Zamudio, establece que:

El concepto de garantía no puede ser equivalente al de un derecho. La garantía es el medio, como su nombre lo indica, para garantizar algo, para hacerlo eficaz, para devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado. En sentido moderno una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales.<sup>8</sup>

Podemos concluir entonces, que la reforma de 2011, establece que las garantías constitucionales son herramientas —medios— para conseguir el cumplimiento de un fin, que sería la defensa y cumplimiento de los DD.HH.

Tras haber precisado los conceptos de garantía constitucional y derechos humanos en la Constitución, debemos precisar las características doctrinarias del derecho humano a la educación. De las formas en que la doctrina clasifica a los derechos humanos, la más conocida y que resulta útil para efectos de estudio, es la de las tres generaciones<sup>9</sup>

Esta clasificación, sitúa al derecho a la educación en la segunda generación como derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, se establece una obligación de “hacer” para el Estado, consistente en proporcionar educación. Así mismo diversos

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>8</sup> Miguel Carbonell, *Las comisiones de Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, p. 77.

<sup>9</sup> Magdalena Aguilar Cuevas, *Las tres generaciones de derechos humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Toluca, 1998, p 93.

ordenamientos nacionales e internacionales establecen como sujeto activo de este derecho a todos los mexicanos. La complejidad radica en establecer los alcances, características y exigibilidad de este derecho.

La educación está estructurada en nuestro país como una política pública. La base normativa y estructural de las políticas públicas está contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En dicho documento, que es la base de las políticas que el ejecutivo implementará durante un sexenio, se establecen las políticas de los diversos ejes rectores del Estado, incluyendo el eje de la educación.

A su vez, el PND tiene fundamento en el artículo 26 de la Constitución, el cual faculta al titular del ejecutivo para guiar su elaboración al inicio del mandato. Esta potestad puede ser criticada desde dos perspectivas: con base en qué instrumentos se estructuran estas políticas y cómo se pretende que un esquema en el tema de educación muestre resultados en seis años. Independiente a estas situaciones, lo importante es comprender que en este documento se establecen las directrices para llevar a cabo esta política.

En el PND 2007-2012, no se contemplaba como eje rector a la educación, dejándosele como uno de los subniveles en el área de igualdad de oportunidades. Dado que los ejes rectores constituyen el foco central de análisis de creación, implementación y evaluación de la política, el que la educación no fuese un eje rector, implica que se profundizó en estas etapas del documento, pensando en los conflictos educativos.

El PND que estableció el presidente Felipe Calderón Hinojosa, establecía cinco puntos base para una estrategia que permitiera mejorar al país. Se planteó como tercer eje, el de igualdad de oportunidades, el cual a su vez se divide en ocho vertientes. El tercer punto de éste es el de la transformación educativa.

A su vez, la actual gubernatura planteó un PND con significativas diferencias en materia de educación, al colocarlo dentro de los cinco ejes rectores, a diferencia de su homólogo de 2007. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, creado en la legislatura del presidente Enrique Peña Nieto, establece como objetivo, llevar a México a su máximo potencial. Contempla cinco metas, siendo la educación la que ocupa el tercer puesto.

Las diferencias estructurales presentes en los PND de sexenios contiguos, aunado al análisis de fondo que evidencia diferencias en objetivos y mecanismos, son una clara muestra de la falta de armonía en la elaboración de las políticas públicas. Resulta importante destacar que el que se contemple a la educación como eje rector, dista mucho de garantizar que se tendrán todas las consideraciones para garantizar que se cumplan sus objetivos y que éstos sean adecuados. Simplemente es un primer momento, que determina la importancia que se le da a la educación y permite el análisis crítico de los parámetros que se implementarán en el documento.

En la Constitución, así como en la ley de planeación se establecen principios básicos que deben ser cumplidos por el PND, sin embargo, no existen mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de dichos principios. Las bases y objetivos de las políticas públicas se dejadas al arbitrio del ejecutivo y basta con una explicación demagógica, para que se cumpla en apariencia con lo exigido por el cuerpo normativo en esta materia.

## **Planteamiento del problema**

La educación está relacionada con los derechos humanos desde dos perspectivas; como derecho humano y como motor de promoción de derechos. Primeramente, la educación es un derecho humano, que resulta clave en el desarrollo integral del individuo e incide en

diversos aspectos primordiales en su vida. Así mismo, la educación debe ser uno de los principales motores de creación y difusión de derechos, a través de la estructuración de temas que los incluyan, en los planes educativos.

Sin embargo, los mecanismos de creación de políticas públicas no están estructurados para contener un análisis ético y de derechos humanos, que impida sesgos, errores o cualquier tipo de conflicto en su creación, implementación y evaluación. Esta situación dificulta que se cumpla el objetivo del derecho a la educación.

Tras entender la problemática en torno al derecho a la educación, se plantea un análisis crítico a sus políticas públicas, para determinar la necesidad de establecer parámetros éticos y de derechos humanos claros, que prevengan la existencia de estos conflictos.

Esta investigación pretende responder a diversas interrogantes secundarias que sirvan de fundamentación, para responder a la pregunta principal. Las preguntas secundarias son:

- ¿Cuáles son los mecanismos para la creación de políticas públicas?
- ¿Qué tipos de análisis debe contener una política pública, para garantizar que es adecuada?
- ¿Qué perspectiva de eticidad debe contener una política pública?
- ¿De qué manera debe estar presente el análisis de derechos humanos en la elaboración de políticas públicas en educación?

Estas preguntas permitirán tener el panorama claro, para poder dar respuesta fundamentada a la pregunta principal, de la que deriva el supuesto guía:

- ¿De qué manera la falta de parámetros éticos y de derechos humanos en la creación de políticas públicas educativas en el Plan Nacional de Desarrollo puede ser impedimento en el cumplimiento del derecho a la educación, entendido éste, como posibilitador de desarrollo integral de los individuos?

Con base en estas preguntas, se establecen diversos objetivos que a continuación se plantean:

## **Objetivo general**

El objetivo de la investigación, es fundamentar, la necesidad de establecer parámetros éticos y de derechos humanos en la elaboración de políticas públicas, en particular el rubro de educación en el PND, para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación.

## **Objetivos específicos**

Para dar cumplimiento al objetivo general, se plantean los objetivos específicos que servirán para determinar las características que debe contener las políticas públicas y en particular el rubro de educación en el PND.

Objetivos específicos:

1. Determinar cuáles son los parámetros de análisis, para lograr una correcta elaboración, implementación y calificación de una política pública.
2. Determinar cómo se concretiza la perspectiva de eticidad, en la creación de políticas públicas.
3. Determinar cómo se concretiza la perspectiva de Derechos Humanos, en la creación de políticas públicas.
4. Analizar el PND, para determinar si existen presentes las perspectivas de eticidad y de Derechos Humanos en su elaboración, implementación y calificación.

## **Justificación**

La educación debe cumplir con diversos objetivos en torno al individuo y a los grupos sociales. La educación es el medio para que las personas puedan conocerse a sí

mismos y a los otros. Permite la construcción de nuestra cosmovisión y adecúa la forma en la que interactuamos.

A través de la educación conocemos perspectivas de eticidad, respeto de DD.HH y todas las herramientas de una adecuada convivencia. Tanto la perspectiva de eticidad, como la de DD.HH, deben estar transversalizadas en toda la estructura educativa. Esto permite que la educación sea por un lado entendida como derecho humano y por otro, como promotora de derechos humanos.

La adecuada perspectiva educativa, puede lograr mejoras tanto en los individuos, como en la interacción que éstos tienen en los grupos sociales. Con una adecuada perspectiva ética y de DD.HH, la educación puede entonces, lograr que las personas, en lo individual, que tengan un adecuado desarrollo, que sean íntegras, conscientes de sus características y necesidades y capaces de entender la otredad. Estas características en lo individual, permitirían una convivencia inclusiva y solidaria.

Siendo el sistema educativo tan importante para el desarrollo social, cultural y económico, es de vital importancia garantizar que esté estructurado con principios claros, partiendo de los ideales establecidos en la constitución y en particular en los Derechos Humanos y la ética.

La importancia de estudiar este tema, desde una perspectiva crítica radica en tener parámetros claros de los mecanismos de creación de políticas públicas entorno a la educación. Esto permitirá tener un enfoque, de los diversos errores y carencias en la elaboración de las políticas públicas en educación, que están limitando o impidiendo que los ideales antes descritos sean logrados.

## **Supuesto**

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, partiendo de que es un estudio social con metodología cualitativa, se plantea un supuesto guía<sup>10</sup>, que queda constituido de la siguiente manera:

La falta de perspectiva ética y de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas educativas, provoca sesgos que imposibilitan el cumplimiento del derecho a la educación.

## **Delimitación**

Esta investigación analiza de manera específica el rubro de educación en el Plan Nacional de Desarrollo —PDN— 2013-2018, del presidente Enrique Peña Nieto. Se harán referencias a otros documentos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación y la Ley General de Educación. Así mismo, se revisará doctrina nacional e internacional, respecto a metodología y fundamentos teóricos.

## **Marco Referencial**

El marco teórico está dividido en los ejes centrales de la tesis. La primera parte consiste en la doctrina que da sustento al método implementado. La segunda parte, da sustento al análisis del estado de la cuestión. La tercera parte, establece los parámetros del análisis ético-filosófico. Finalmente la cuarta parte engloba los textos normativos y discursos políticos.

## **Marco metodológico**

---

<sup>10</sup> El supuesto guía, permite tener una base, similar a la hipótesis, pero con mayor flexibilidad.

La base metodológica de la investigación es el método hermenéutico. Se realiza una propuesta que reúne las propuestas de Mauricio Beuchor —Hermenéutica Analógica— y Eduardo Weiss —Hermenéutica Crítica—. A través de este método realizará un análisis del rubro de educación en el PND, de manera conjunta a la información investigada, referente a doctrina, legislación, fundamentaciones y discursos políticos, respecto a parámetros de eticidad y de Derechos Humanos. Con esto se pretende llegar a conclusiones válidas, en torno a los objetivos trazados, para dar respuesta a la pregunta problematizadora.

El método hermenéutico planteado, pretende un análisis de elementos previstos y sometidos al círculo hermenéutico, que permita no solo desentrañar el sentido de un texto, sino la relación del mismo, con un contexto actual. Se busca un patrón de sentido satisfactorio en la anticipación de los elementos.

Parte de una comprensión preliminar amplia del texto. En este punto se anticipan criterios a manera de aproximaciones o supuestos. Posteriormente se hace una inspección a detalle del texto para determinar si lo anticipado está presente y sus implicaciones. Finalmente se obtiene una comprensión más profunda. Si esta comprensión profunda corresponde a lo anticipado, se obtiene un patrón de sentido satisfactorio.

Este análisis se realizará en concordancia con el objetivo general y los objetivos específicos, con una metodología dividida en tres fases:

#### 1. Investigación

- Determinar el marco teórico de la creación de políticas públicas.
- Determinar el marco jurídico de la creación de políticas públicas.
- Determinar el proceso de creación de las políticas públicas.
- Determinar la manera en que se fundamentan las políticas públicas.

- Determinar los mecanismos de evaluación que se utilizan, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas en materia de educación.
2. Determinar los postulados sobre ética y Derechos Humanos que serán implementados en el análisis.
  3. Análisis hermenéutico del rubro de educación en el PND.

Para la primera fase, se plantea una investigación jurídica que parte de la doctrina y posteriormente el marco jurídico de las política públicas. En esta primera fase se da cumplimiento a los dos primeros objetivos específicos.

Para la segunda fase, se plantea un análisis de los mecanismos de creación de políticas públicas. Se busca dar cumplimiento a los objetivos específicos dos y tres, estableciendo con claridad, los mecanismos de creación y fundamentación de políticas públicas.

Finalmente, habiendo recabado toda la información jurídica necesaria, para cumplir con el objetivo general y el último objetivo específico, se plantea un análisis crítico desde la perspectiva de la ética y los Derechos Humanos, a los fundamentos de las bases y objetivos del rubro de educación en el PND, con el método hermenéutico propuesto.

## **CAPÍTULO I. ESTADO DE LA CUESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN**

En este primer capítulo se establecen puntos importantes en la evolución del estudio de las políticas públicas desde la teoría internacional. Se hace hincapié en el análisis de varios temas fundamentales sobre el estudio de políticas públicas, tales como; la determinación de la cual es el objeto de estudio de las PP. PP; los recursos que se deben implementar en su estudio; las metodologías que deben ser implementadas y; el papel de la interpretación en estos procesos.

Se establecerán las bases para el análisis pluralista y la importancia de la participación social en el análisis, creación y crítica de las PP. PP, que serán útiles para el entendimiento de la democracia participativa y en especial en el papel de interpretar la realidad, para la creación de políticas públicas, que la sociedad y en particular quienes investigan deben realizar.

Se planteará la forma en que se abordó el tema de las PP.PP en México durante las últimas décadas del siglo pasado. La manera en que los conflictos fiscales atrajeron la atención del gobierno a los temas económicos y los primeros entendimientos sobre lo público y la democracia. Respecto de ésta última, se analizarán las primeras ideas de democracia, entendida como electoral y el importante salto a la idea de democracia participativa.

Así mismo se establecen las repercusiones que los conflictos globales y los compromisos internacionales de México, han tenido en el análisis de conflictos y por consiguiente en la perspectiva con que se crean PP.PP.

Esto nos dará las bases para posteriormente analizar temas complejos de las PP. PP, tales como: sus fines, el proceso de creación y la crítica a estos puntos. Se precisarán postulados sobre cómo se deben tomar decisiones; qué parámetros pueden considerarse válidos en los procesos de PP.PP y cómo pueden ser calificados los resultados de las PP.PP.

## **Primeros análisis sobre políticas públicas**

Para desarrollar la primera parte, concerniente a la evolución de las políticas públicas, es pertinente partir del trabajo realizado por Harold D. Lasswell, quien plantea el problema de cómo utilizar los recursos «Con la más sabia economía». Lasswell es el primero en cuestionar este nuevo enfoque para la época de 1951, planteando interrogantes clave:

Para resolver nuestras necesidades políticas, debemos resolver algunas preguntas, ¿Qué temas vale la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Qué métodos son los que permiten una recolección en interpretación de datos relevantes para las políticas? ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones?<sup>11</sup>

Lasswell considera necesario «aumentar la racionalidad» de las decisiones respecto de las políticas, para garantizar hacer más eficaz y eficiente la toma de decisiones. Su obra establece las denominadas ciencias de políticas (policysciences) de las cuales señala:

1. Los métodos de investigación del proceso de la política.
2. Los resultados de los estudios de la política.
3. Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.<sup>12</sup>

Plantea la importancia de un método adecuado para la toma de decisiones: establece que un análisis cuantitativo es más eficiente y efectivo. Parte de ejemplos de la posguerra

---

<sup>11</sup> Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, *The policy Science*, Stanford University Press, Stanford, p. 79.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 81.

(primera guerra mundial) estableciendo que los economistas que más aportaron, utilizaban la estadística y las matemáticas. Para Lasswell, la lucha por el método, ya estaba «ganada» en favor a lo cuantitativo.

Lasswell concreta un profundo análisis respecto de la «elección de problemas centrales» desde su posicionamiento en la modernidad, siendo ésta, una herramienta que hace visible conflictos:

El enfoque de políticas, en consecuencia, pone el énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad (...) Los esfuerzos conjuntos de los investigadores modernos han expuesto las raíces de tensión de nuestra civilización, de las cuales no éramos previamente conscientes.<sup>13</sup>

En este sentido, Lasswell establece por un lado que el análisis científico cuantitativo, no solo pone énfasis en los problemas y los modelos de análisis, sino que también debe establecer los «propósitos valorativos subyacentes en una política pública.»<sup>14</sup>

Para resolver el entendido de lo que es una valoración, Lasswell señala que «las valoraciones dependen de qué consideran los postulados, como relaciones humanas deseables».<sup>15</sup> En principio, parece que la vaguedad se apodera del concepto, pero no es una perspectiva abstracta como en principio pudiera sonar. La razón de esto es que se fundamenta en relaciones humanas (hechos concretos) que no necesariamente son difíciles de calificar como deseables o indeseables por los participantes.

Para garantizar que los participantes sean quienes califiquen las relaciones humanas deseables, Lasswell empató las políticas públicas con el ideal de democracia enfatizando la

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 93. Lasswell plantea que existen categorías de eventos preferidos, por ejemplo: Paz en lugar de guerra, altos niveles de empleo productivo, en lugar de desempleo masivo, democracia antes que despotismo, personalidades y productivas en lugar de destructivas.

importancia del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana.<sup>16</sup> Así mismo, planteó la idea de que la perspectiva de la ciencia orientada hacia las políticas públicas, es global. Establece que la afectación respecto de las decisiones de un sector, termina por afectar a otros o a todos los sectores.

Respecto de las aportaciones de Lasswell, podemos establecer que retoma teorías previamente existentes de economía y sociedad, y realiza dos modificaciones trascendentales: El análisis científico cuantitativo como método base para la creación de políticas públicas que garantice un conocimiento veraz y; la labor del profesional que combina una perspectiva social.<sup>17</sup>

Para continuar con las aportaciones teóricas de mediados y finales del siglo pasado, nos basamos en el estudio de González Tachiquín. Este autor señala tres modelos base del pensamiento de la época: El modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista. De manera breve se mencionan, para posteriormente analizar qué características modelo han existido en México. Respecto del primero, González Tachiquín señala:

El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades.

De la misma forma que Lasswell estableció, este modelo se basa en aportar racionalidad a la *polycyscience*, que ha sido aplicada en otros campos del conocimiento científico.

---

<sup>16</sup> Lo denomina *Policy Sciences of democracy*.

<sup>17</sup> Marcelo González Tachiquín, *El estudio de las políticas públicas: Un acercamiento a la disciplina*. Quid Juris, México, 2005, p. 106.

La contribución que la teoría pluralista realiza a la policyscience es producto de la conjunción de las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica; de hecho, la racionalidad se convertirá en el criterio preeminente de la acción. Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituyen la teoría del publicchoice, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección.

En este sentido, González Tachiquín establece una perspectiva de participación social de políticas públicas. Esta perspectiva es contrapuesta con la burocrática-estatalista, la cual pretende la centralización de las políticas desde las instituciones. Donde el Estado, pretende el acaparamiento de lo público y el monopolio de las acciones políticas.

En medio de esta postura, se encuentra la del Neocorporativismo, establecida por P. Schmitter. Esta postura señala que resulta difícil seguir garantizando la posibilidad de existencia de una teoría de Estado, en las sociedades industriales. Donde el concepto de soberanía se debilita incluso en los Estados más «poderosos».<sup>18</sup>

Las relaciones capitalistas «interiores» hace tiempo que han restringido el ejercicio efectivo de la soberanía del Estado, y el desarrollo reciente de procesos transnacionales y sistemas supranacionales ha añadido tantas nuevas limitaciones externas que tal afirmación no puede sostenerse por más tiempo.<sup>19</sup>

Esta teoría establece el debilitamiento de diversas actividades estatales, como su asociación con una nación particular y con el espíritu nacionalista, su capacidad para defender un determinado territorio, su pretensión de encarnar los intereses comunes y universales de la población o; su intento de centralizar todos los procesos políticos.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>Philippe C. Schmitter, “Neocorporativismo y Estado”, *Revista española de investigaciones sociológicas*, España, número 31, 1985, p. 47.

<sup>19</sup>*Ibid.*, p. 48.

<sup>20</sup>*Ibid.*, p. 48.

## **Análisis de las políticas públicas en México**

Las características analizadas en el apartado anterior, que se encuentran en el contexto internacional de la creciente globalización en las décadas de 1980 y 1990, fueron diferentes en México. Aguilar Villanueva señala dos tendencias respecto de la Administración Pública: a) La que recupera, reivindica y reactiva su naturaleza pública y b) La que recupera y reivindica la capacidad administrativa de la Administración Pública.<sup>21</sup>

La clave para el Estado, era determinar la «magnitud» de su intervención en la economía. Este análisis debe partir de una adecuada contextualización histórica. Luis Aguilar nos proporciona un análisis de cómo los conflictos fiscales de las últimas dos décadas del siglo pasado, dieron lugar a diversas propuestas de transformación del sistema político en México.

Se parte de un escenario en el cual el sistema económico gira en torno a principios como el proteccionismo, el sistema político unipartidista, centralizado y presidencialista. Estos conflictos fueron enfatizados por diversos sectores de la sociedad y la oposición política, quienes demandaban la democratización del estado.<sup>22</sup>

Se planteaban diversas directrices de solución que se pueden dividir en dos; la primera, desde la perspectiva de la participación social, impulsada por estudiantes, trabajadores y pueblos indígenas, que ha pretendido resolver los problemas de manera

---

<sup>21</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, Las políticas públicas recientes, en: Raúl Béjar —coordinador—, Las políticas públicas en la alternancia mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p, 36.

<sup>22</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, en *Sociológica*, año 19, núm. 54. enero-abril 2004. pp. 15-21.

directa para terminar con el estatismo y la centralización; y la segunda, que busca apostar por la creación de un sistema democrático sólido y legítimo.

La primera directriz llevó a movimientos de intelectuales, quienes buscaron hacerse de teorías que permitieran generar la democratización del régimen, entendida principalmente en modo electoral —transicionista más que gubernativo— institucional. La mayoría provenía de tendencias marxistas o revolucionarias.<sup>23</sup> Otros venían de movimientos sociales antigubernamentales.

Con esto se pretendía garantizar un sistema democrático que permitiera oposición, competencia política y finalmente terminara con el presidencialismo. Se consideró que las elecciones legales e imparciales eran “las condiciones necesarias y suficientes para neutralizar el error decisional del gobierno y su cadena de efectos nocivos”.<sup>24</sup>

Lo que se pasó por alto es que un gobierno elegido democráticamente puede cometer errores. No solo se debe de hablar de un gobierno democrático, sino de algo más importante, que es la gobernabilidad democrática. La adecuada gobernabilidad democrática es entendida como la unión de “un orden institucional apropiado y un proceso decisorio articulado, robusto, con condiciones analíticas.”<sup>25</sup> La segunda directriz, fue menos popular, encaminada principalmente por economistas. Se pretendía analizar cómo es la toma de decisiones por parte de los gobernantes:

Se dedicaron a estudiar el proceso que el gobierno seguía en su toma de decisiones, la manera como formulaba las políticas y las ponía en práctica, con el propósito intermedio o final de elevar la calidad (la racionalidad) de la decisión del gobierno, evitar la recaída en la crisis y dar sustentación a una democracia eficiente que acreditara capacidad de gobierno.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 21.

Esta postura implica que, si bien es necesario garantizar un régimen democrático, entendido este como la libertad de decidir quiénes ocuparán los cargos de gobierno, resulta insuficiente. Aguilar Villanueva señala: «La democracia, además de ser el proceso universal de elección de gobernantes, es gobierno, proceso de gobierno.»

Se establece un conflicto dual en la toma de decisiones, ya que como señala Villanueva, la decisión del gobierno tenía efectos económicos y políticos. Desde el primer conflicto de carácter económico, era evidente que las decisiones gubernamentales eran ineficientes. Los recursos obtenidos de deuda interna y externa, se utilizaban de manera inadecuada. Desde el otro punto, uno político, la escasa confianza que los críticos politólogos y analistas, tenían en la fiabilidad de las decisiones de los gobernantes.<sup>27</sup>

Podemos terminar este análisis histórico de las políticas públicas en México de las últimas décadas estableciendo que su base radicaba en una crisis fiscal. Este conflicto de escasos recursos se vio empeorado con la evidente falta de eficacia en el manejo de éstos. Todo esto, envuelto en conflictos de perspectiva sobre la democratización del régimen y el entendido de lo público y la participación social. Conviene ahora establecer el panorama actual de políticas públicas para posteriormente concretar el análisis en las políticas públicas educativas.

## **Situación actual de las políticas públicas en México**

La desconfianza generalizada no se ha debilitado hasta la actualidad, por el contrario, ha crecido y se ha difuminado a distintos temas del actuar del gobierno. Sin

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 22.

embargo, esto ha traído consecuencias positivas en la transformación de las políticas públicas y lo que significa lo público actualmente:

Los últimos años han mostrado todo un universo de exploraciones tras nuevas formas de gestión pública, en busca de eficiencia y equidad en la promulgación de leyes, en la asignación de los recursos públicos, en la atención de los problemas.<sup>28</sup>

La sociedad actual no sigue la tendencia de permitir el actuar del estado y limitar su concepción de democracia a la participación en el proselitismo. El entendido de las cuestiones públicas, se ve como el de la obligación de la sociedad a analizar, criticar e incluso suplir las acciones del Estado.

Estas exigencias sociales más firmes, sumadas a la complejidad propia de la naturaleza de las cuestiones públicas, hará cada vez más trabajoso el gobierno y la administración pública. Nunca ha sido fácil gobernar. Pero, lo será seguramente menos en el contexto de sociedades políticas democráticas, plurales, activas, progresivamente más informadas y autónomas.<sup>29</sup>

Actualmente los conceptos clave de la política pública ya no son el estatismo, el presidencialismo ni lo burocrático, o al menos se busca que no lo sean. Los conceptos son el pluralismo, lo multidisciplinario, lo explicativo y demostrativo.

Así mismo, se habla de redefinir, no solo cómo debe ser el actuar del estado, sino de qué se denomina lo público (que debe tener el carácter de problema público), y de cómo se debe estar en completa comunicación entre sociedad y Estado:

Este estilo de gobierno debe... atender problemas de auténtico interés general (y, en nuestra actual situación, públicos deberán ser considerados los problemas sociales particulares de aquellos individuos y grupos que sin su responsabilidad están lejos de poder valorar sus libertades económicas y políticas); facilitar el libre acceso de los ciudadanos interesados a la definición de los problemas y a la formulación de las políticas a través de canales abiertos, no selectivos, de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y minimizadoras de costos para el conjunto; corresponsabilizar a la ciudadanía en el tratamiento de

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 23.

sus problemas y satisfacción de demandas; introducir procedimientos de evaluación, crítica, responsabilización, corrección.<sup>30</sup>

Este panorama actual no ha eliminado la posibilidad de fallos de la acción del Estado, pero ha maximizado la posibilidad de hacer evidente estos fallos y ejercer presión para su resolución. Así mismo, ha logrado que los grupos sociales sean participativos en los conflictos y que no permitan que el gobierno burocratice las posibles alternativas.

## **Determinación de la forma de creación de políticas públicas en México**

Al analizar la toma de decisiones por parte del gobierno, surgen diversos puntos importantes; primero es determinar si existe una o varias formas adecuadas de tomar las decisiones, estableciendo cuál es el parámetro válido, para determinar lo entendido por adecuado; también se debe determinar de qué manera se puede garantizar que se está siguiendo el método o métodos correctos en la práctica y; la manera adecuada de calificar que las decisiones tomadas fueron las correctas.

Respecto a la forma adecuada de tomar decisiones, resulta complejo determinar y justificar las causas de que un criterio sea mejor o más adecuado que otro. Un análisis racional parece el punto adecuado de partida, pretendiendo que dicha racionalidad garantice principios como viabilidad, eficacia, eficiencia y objetividad.

Por racionalidad entendemos una serie de atributos que se espera que tenga toda política pública, como son eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad. Cuando decimos que el principal objetivo de las políticas públicas es darle racionalidad a la acción estatal, básicamente estamos diciendo que la administración pública debe estar guiada por estos principios.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 72.

<sup>31</sup> Alejandro González Arreola y Luis Daniel Vázquez Valencia, “Fundamentos para la determinación de políticas pública en derechos humanos” en *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de formación especializada*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2011, p. 31.

Sin embargo, tal método debe estar acompañado de principios que impidan una visión utilitarista que pueda justificar acciones erradas o dañinas para ciertos sectores. A este respecto, una propuesta radica en añadir perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas.

Adoptar la perspectiva de derechos humanos al tema de la toma de decisiones en las políticas públicas, agrega dos puntos fundamentales; la dignidad humana como factor fundamental al considerar los objetivos y alcances de las políticas públicas y los compromisos en materia de derechos humanos en el plano internacional.<sup>32</sup>

Desde esta postura de contemplar compromisos/obligaciones internacionales, se establecen ciertos principios:

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| Obligación de respetar   | Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles, e independientemente de sus funciones, debe violentar los derechos humanos, ni por medio de acciones ni a partir de omisiones.               |
| Obligación de proteger   | Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que los particulares violenten los derechos humanos.  |
| Obligación de garantizar | Ante alguna violación a derechos humanos, el Estado debe realizar la investigación correspondiente, sancionar a los responsables de la violación, reparar el daño causado a la víctima y asegurar medidas de no repetición. |
| Obligación de satisfacer | Los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. <sup>33</sup>  |

Resulta importante complementar estos principios de cumplimiento de obligaciones internacionales, con principios de garantía de adecuado cumplimiento. En este sentido se establece la necesidad de fundamentar los parámetros adecuados siguiendo estos principios:

*Garantizar* “la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos” *Máximo uso de recursos disponibles*. Este principio implica que los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios y, más aún, demostrar que los están llevando a cabo, para cumplir y garantizar los derechos humanos mediante la utilización de todos los recursos que tengan a su alcance.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 21.

*Realización progresiva de los derechos y no retroceso.* Este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos de acuerdo con el principio anterior de máxima utilización de recursos disponibles.

*No discriminación e igualdad.* Este principio –en el contexto de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y su impacto en las políticas públicas y los presupuestos– busca asegurar que los recursos públicos sean asignados mediante criterios de equidad y universalidad. La característica de universalidad no debe representar un impedimento para “reconocer ciertos grupos cuyos integrantes necesitan protección particular”.

*Transversalidad e integralidad.* Implica que la perspectiva debe permear todas las estructuras gubernamentales.

*Transparencia y rendición de cuentas.* Este principio dicta que durante todas las fases del proceso presupuestario debe existir información disponible para evaluar la asignación y el ejercicio de los recursos con base en los principios y consideraciones de la perspectiva de derechos humanos.

*Participación ciudadana.* Este principio indica que todas las fases del proceso presupuestal y de las políticas públicas deben ofrecer a todas las personas interesadas la oportunidad de formar parte en las decisiones, así como recoger y valorar sus propuestas.<sup>34</sup>

Estos principios finalmente pretenden garantizar que los objetivos de las políticas públicas sean adecuados en cuanto a que tengan perspectiva de derechos humanos, pero es evidente que no solo se trata de que los objetivos sean adecuados, sino de que se cumplan. Para éste propósito, se ha establecido la llamada programación basada en resultados.

El enfoque de presupuestos basados en resultados se concibe como un conjunto de mecanismos mediante los cuales es posible establecer una relación –directa o indirecta– entre las decisiones y asignaciones del gasto público y una serie de resultados medibles.<sup>35</sup>

Debemos cuestionar este método, que se basa en lo «medible», preguntándonos, si todos los resultados pueden desde un adecuado método, medirse o en todo caso que hacer con lo que no pueda ser medido.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>35</sup> Alejandro González, *op. cit.*, 2011, p. 31.

Independientemente de los resultados, todo el proceso debe ser adecuadamente analizado de manera continua, tanto en su fundamentación (saber si los principios son adecuados y si se deberían de modificar o agregar) como en su implementación (si en la práctica, esos principios están siendo aplicados y son adecuados a los conflictos). Para esto, debemos contar con una herramienta que pueda ser aplicada en la parte de fundamentación e implementación.

## **Proceso de Creación de Políticas Públicas en México**

Ahora podemos abordar el tema del análisis del esquema de gobierno por políticas públicas. Justamente era requisito analizar la evolución teórica de conceptos como democracia participativa y pluralidad, para entender el esquema actual de este esquema de gobierno. Las posibilidades de esquemas con los que se puede gobernar, han sido diversas históricamente. Todas respondiendo a contextos específicos del tiempo y las circunstancias. El esquema de gobierno por políticas es una forma de resolver problemas sociales, que debe estar fundamentado en la democracia, ya que la participación de los distintos grupos sociales es lo que fortalece sus posibilidades de éxito. Sin esta participación, se puede regresar rápidamente a los errores que comentamos previamente.

Democracia y gobierno por políticas se relacionan tan adecuadamente, que se genera un «Círculo Virtuoso» de su continua interacción, en la que ambos conceptos se nutren y fortalecen del otro.

... entre políticas públicas y democracia existe un vínculo de mutuo reforzamiento, pues no sólo las políticas públicas requieren de entornos democráticos vigorosos, sino que estos últimos se ven potenciados por el ejercicio gubernamental basado en

políticas públicas, con lo que podemos decir que se establece un círculo virtuoso entre éstas y la democracia.<sup>36</sup>

Una de las bases para las perspectivas actuales de políticas públicas, es justamente el determinar que los problemas son complejos y rebasan la perspectiva del individuo. Es decir, deben ser discutidos, analizados y criticados por diferentes sujetos para acercarse a la posibilidad de encontrar las mejores alternativas de solución.

La participación de los distintos sujetos sociales en la estructura y reestructura de instituciones, planes y políticas es una necesidad que parte del ideal de justicia social. No se trata solo de la idea restrictiva y Estatista de la democracia, sino de una verdadera participación desde la perspectiva y necesidades de cada uno de los sujetos.

El conflicto que presenta tal ideal, por un lado, es la necesidad de dominio que ya hemos mencionado, pero también existe la postura del miedo a la relativización de las ideologías. Todos los sujetos participando, proponiendo y exigiendo, pueden representar caos. No solo es el problema de repartir los beneficios que actualmente están en poder de pocos, que sería muy adecuado, sino posibles conflictos que de no preverse y analizarse, podrían ser perjudiciales para todos. Pero esto, lejos de implicar una traba o un estorbo a los ideales pluralistas, solamente debe ser visto como una pauta de análisis a seguir.

La universalización del pensamiento, el ideal de crear una sola perspectiva y con esto garantizar el cumplimiento de los ideales de igualdad, equidad y justicia, son parte del discurso eurocéntrico que pretende establecer un futuro donde el trabajo continuo de las periferias, las hará llegar al primer mundo.

---

<sup>36</sup> David Arellano Gault y Felipe Blanco, *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013, p. 29.

Esta idea además de epistemicida y reduccionista, termina por ser una falacia. Primero porque no es posible su realización o no sin destruir culturas enteras y segundo porque la tendencia globalizante, no parece tener el interés de una verdadera inclusión. Pero además, es falsa desde la perspectiva misma de la filosofía y la realidad. A este respecto Jorge Lora Cam establece:

La realidad no es en absoluto racional. Una realidad desgarrada, no apaciguada e irreducible quiebra y desmitifica todos los intentos filosóficos, cualquier totalidad tanto teórica como práctica y por tanto política. No se puede ocultar la realidad con la prepotencia de las ideas, de los sistemas filosóficos. Modifica las categorías cognoscitivas e invierte las esquematizaciones.<sup>37</sup>

Sin embargo, la crítica a un extremo no necesariamente justifica el sentido opuesto. Criticar el reduccionismo no garantiza la justificación del relativismo. Para tal efecto debemos hacer mención de algunas posturas que pretenden reivindicar dicho relativismo.

Feyerabend trata de reivindicar el relativismo, especificando que quienes atacan esa postura, no lo hacen por encontrar una falla, sino por miedo a sus posibles consecuencias. Este miedo, dice Feyerabend: «consiste en darse cuenta de que nuestro punto de vista más querido puede convertirse en una más de las múltiples formas de organizar la vida».<sup>38</sup> En la misma obra, Feyerabend cita a Henry Katnen, en *The rise of toleration*, quien nos habla de la inminente necesidad de imponer ideas y establecer conceptos absolutos, no por ser verdaderos, sino para mantener un estatus quo ideológico:

Sólo unos pocos están satisfechos de poder pensar y vivir de una forma que les agrada, sin soñar en imponer obligatoriamente a los demás su tradición. Para la gran mayoría (que incluye a los cristianos, los racionalistas, los liberales y buena parte de los marxistas) existe una única verdad que debe prevalecer. La tolerancia no se entiende como aceptación de la falsedad codo a codo con la verdad, sino como trato humanitario a quienes desgraciadamente están sumidos en la falsedad.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Jorge Lora Cam, «Epistemicidio y miseria del método en investigación social Latinoamericana», *Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, 2014.

<sup>38</sup> Paul Feyerabend, *La ciencia en una sociedad libre*, Siglo XXI, España, 1982, p. 91-92.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 95.

Feyerabend pretende establecer que no existen verdaderos riesgos o problemas inminentes con el relativismo, «que son imaginarios y calumnias». Tal aseveración parece difícil de asimilar, ya que la historia muestra que ante cualquier transformación importante de la ideología hegemónica, surgen diversos problemas que deben resolverse. Sin embargo, si el análisis se centra en los problemas que podrían aparecer con la aceptación del relativismo, se estaría cometiendo un error similar al que cometían los conservadores esclavistas cuando establecían como imposible el tener una sociedad sin esclavitud, ya que esto traería problemas.

El análisis no debe ser entonces, si traerá o no conflictos, el análisis debe ser si esa eventual posibilidad, está justificada pensando en lograr establecer ideas libres de posturas preconcebidas que posibiliten la emancipación de todos los sujetos sociales. Esta perspectiva, permeada en el sistema educativo, permitiría analizar todos los temas que actualmente están rezagados y posibilitar su inclusión o justificar su exclusión. A fin de cuentas lo que se buscaría es tratar de «asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo de una conclusión».<sup>40</sup>

Una vez más, basta con remontarnos al análisis histórico que hace Aguilar Villanueva, respecto del tiempo en que en México un solo partido político gobernó el país. Tal autoritarismo trajo conflictos a diversos sectores sociales.<sup>41</sup>

Podemos entonces establecer varias razones que fundamenten la necesidad de actuar conforme a un gobierno por políticas públicas: tanto la democracia como la toma de

---

<sup>40</sup> Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 37.

<sup>41</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 36.

decisiones se ven beneficiadas mutuamente; establecimiento de una agenda pública; soluciones concretas a problemas específicos.

Respecto de la relación entre democracia y toma de decisiones podemos señalar que México sufrió consecuencias devastadoras por la falta de pluralidad crítica en la toma de estas decisiones de finales del siglo pasado. El simple involucramiento de opositores, hubiera sido suficiente para evidenciar que las acciones no estaban siendo benéficas y por el contrario empeoraban los conflictos.

Cuando los problemas, sus posibles soluciones y consecuencias se determinan de manera conjunta entre sociedad y gobierno, mediante un diálogo en el que muchas y muy diversas opiniones e ideas se plantean abiertamente, se beneficia el interés público, se minimizan los riesgos de tomar grandes decisiones incorrectas y se incrementan las posibilidades de lograr un ejercicio más eficiente del gasto público.<sup>42</sup>

El segundo punto de la agenda pública plantea la posibilidad de impedir vicios que también han ocurrido con frecuencia: la falta de un criterio adecuado para determinar problemas prioritarios permitió que grupos partidistas guiaran estas decisiones por intereses grupales o particulares que nada tenían que ver con intereses sociales. Con el uso de una agenda pública, se busca garantizar que se determinen como prioritarios los asuntos que de verdad sean de interés de un bien común.<sup>43</sup>

El punto de buscar soluciones específicas, responde a varios conflictos: por un lado, centra a los analistas del conflicto en circunstancias concretas, que pueden ser vistas y determinadas más fácilmente; Además, permite que la solución que se proponga sea precisa y no se dependa de una solución «escopeta» que busque abarcar de más, para que el problema quede dentro del rango del disparo y; finalmente, evitar que la demagogia a la

---

<sup>42</sup> David Arellano Gault y Felipe Blanco, *op. cit.*, p. 32.

<sup>43</sup> *Ibidem.*

hora de explicar el problema y la propuesta de solución, acaparen el discurso, ya que la vaguedad con la que se puede explicar una solución amplia, no está presente en la explicación de una solución específica.

Tras haber analizado las políticas públicas desde las características de su evolución teórica; los fines que se deben perseguir y; algunas relaciones con conceptos como democracia y pluralismo, debemos ahora determinar cómo se crean en la actualidad.

El proceso de creación de políticas públicas representa una tarea de enorme complejidad. Por más que se pretenda buscar la científicidad e incluso la cuantificación de este proceso, lo cierto es que las perspectivas subjetivas, la imposibilidad de contemplar todos los escenarios y la gran variedad de conocimientos que deben converger, impide que sea tarea fácil o que se garantice su éxito.

Otro tema que añade complejidad, es la importancia de que este proceso impida la posibilidad de fallo, en razón de los efectos sociales que puede aparejar. Al tratarse de la afectación de vidas humanas, ya sea de manera directa o indirecta, no se puede permitir un esquema de prueba y error. Es por esto que se requiere el perfeccionamiento de un esquema que se acerque lo más posible al ideal de garantizar resultados esperados.

En este sentido, la fragmentación del proceso para su entendimiento y estudio, resulta una herramienta muy útil. Existen diferentes propuestas de división, siendo tres las básicas que deben existir; la parte de diseño de la política pública; la de la implementación y; la etapa final de evaluación.<sup>44</sup>

Una versión más detallada y completa sugiere cinco etapas del proceso; esta parte de la entrada en la agenda gubernamental; En segundo paso está la definición del problema;

---

<sup>44</sup> Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 13.

posteriormente se hace el diseño de la política; se lleva a cabo la implementación y; finalmente se realiza la evaluación.

Este esquema adiciona, con relación al anterior, los dos primeros pasos, la puesta en la agenda y la definición del problema. Pero deja idénticos los siguientes tres. En este apartado, se analizarán las etapas de creación de políticas públicas. Para lograr este objetivo, se partirá de consultar diversas fuentes, buscando tener un panorama lo más completo posible.

La primera etapa consistente en la entrada en la agenda gubernamental, de un determinado tema. Para entender esto, debemos definir algunos conceptos, comenzando por el de agenda gubernamental en sí:

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.<sup>45</sup>

Del análisis de esta definición de Aguilar Villanueva, se desprenden varias cuestiones que deben ser revisadas cuidadosamente. La primera es entender que no hay una garantía objetiva e infalible de que todo «problema, demanda, cuestión o asunto» que deba ser agregado a la agenda, de hecho lo sea.

Establecer que en la agenda gubernamental «deben» estar los conflictos de carácter público en los que se actuará, constituye epistemológicamente un ideal.

Establecer que el deber de posicionamiento del «problema, demanda, cuestión o asunto», en la agenda gubernamental, como ideal, está directamente relacionada a los hechos que pretende resolver, sería ignorar lo que la semiótica ha planteado: que lo ideal

---

<sup>45</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 29.

(los signos) no tiene una relación directa con los hechos. Entre ambos encontramos «...distancia, la censura irremediable, entre hechos y sentido»<sup>46</sup>

En otras palabras, no hay garantía de que el ideal de deber incluir lo que es relevante de resolver, se cumpla en la realidad, ya que puede acontecer que cuestiones importantes no sean incluidas y por el contrario, cuestiones comparativamente no relevantes si lo estén. El puente entre el ideal del deber de incluir lo relevante y los hechos concretos (problemas que de facto son relevantes) lo establece el intérprete (en este caso el sujeto o los sujetos que están generando la agenda gubernamental), que analiza la idea e investiga esos hechos.

Para esto, se pueden implementar diversos métodos, como el hermenéutico (el círculo hermenéutico) o el dialéctico. Ambos métodos buscan encontrar un sentido mediante un análisis en espiral donde se van generando aproximaciones más concretas, ya sea entre un sentido y una idea (hermenéutica) o un hecho concreto y una idea (dialéctica). Será justamente el método hermenéutico, el que se tratará en el siguiente capítulo.

Es entonces un hecho que obligadamente deba haber un sujeto o grupo, que determine qué discurso (conjunto de ideas que justifican la posibilidad de que un problema sea puesto en la agenda) sea aceptado. Lo que no ha sido recurrente, es que ese sujeto o sujetos busquen un método que garantice una unión adecuada entre ideal y hechos. Para determinar esto, basta con recordar que situaciones graves como la extrema pobreza, la desnutrición, conflictos ambientales y la marginación de diversos sectores de la población, siguen sin ser el centro de atención de las políticas públicas.

Esto nos regresa al enunciado inicial de la complejidad de generar la agenda gubernativa. Ya que es evidente que al ideal de determinar lo que debe estar en la agenda,

---

<sup>46</sup> Oscar Correas, *Sociología Jurídica un ensayo de definición*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 30.

por su cuantificable importancia, se suma lo que debe estar, por la moral social, la opinión popular del momento, las posturas partidistas e incluso por los intereses económicos.

Respecto de estas complejidades, Aguilar Villanueva menciona:

Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cejan de reclamar la intervención estatal. Algunos son problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar con medidas innovadoras. En suma, las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores.<sup>47</sup>

En este párrafo, vemos el evidente intento de mostrar lo complejo de los problemas que deben ser analizados y de los que se espera que se puedan decidir cuáles serán adheridos a la agenda y cuáles no.

Este es solo el inicio del proceso, y el siguiente punto no resulta más fácil. Se trata de definir el problema y para este apartado, también iniciaremos con la definición:

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales un problema, ya aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.<sup>48</sup>

Esto genera conflicto en dos aristas; hacerse llegar de toda la información para dimensionar el problema y; que quien analiza, posea la experiencia, el conocimiento, la perspectiva y los métodos adecuados para realizar dicho análisis.

---

<sup>47</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 22.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 52.

Esto de nuevo, no es cosa fácil, ya que en la realidad nos topamos con ejemplos terribles de arbitrariedades en este sentido. Podemos citar como ejemplos; hay sectores sociales que siguen discutiendo si existe la necesidad de diferenciar los feminicidios de los homicidios en general; existen opiniones divididas y contrarias respecto de cómo resolver y de si se debe intervenir en el conflicto del narcotráfico y el crimen organizado; en el tema de las luchas por reconocimiento de derechos de género, hay grupos que consideran que la creación de instituciones para defender estos derechos, solo burocratizan las acciones y desempoderan a los y las personas afectadas.

Se supondría que con el ánimo de garantizar tener la información, se deberían convocar a expertos del tema, garantizando que sean éstos, los que rindan informes. Pero esto no basta para garantizar perspectivas adecuadas respecto de un punto fundamental: la sensibilización.

Para esto, se debe determinar quiénes son los sujetos afectados y permitir que participen —dado que en sí mismo es su derecho como parte del ejercicio de una democracia participativa— para defender su postura.

Esta afirmación plantea retos éticos de gran complejidad. ¿Cómo garantizar que se respeta a todos los sujetos y no se cae en discriminación o parcialidad? Siempre que se afirma una idea, se están desacreditando muchas otras. Cuando una persona promueve un concepto, casi obligadamente contradice otro. Es imposible esperar que quienes diseñan y, aún más, quienes imparten temas, conozcan todas las perspectivas e incluyan a todos los posibles sujetos.

El problema se vuelve discursivo y en esta área, resulta adecuado recurrir a Habermas y su ética del discurso. Habermas establece que la formación imparcial del juicio se expresa en un principio que obliga a cada cual en el círculo de los afectados a

acomodarse a la perspectiva de todos los demás a la hora de sopesar los intereses: «Únicamente pueden aspirar a la validez aquellas normas que consiguen (o pueden conseguir) la aprobación de todos los participantes en cuanto participantes de un discurso práctico».<sup>49</sup>

Es en este sentido y tratando de empatar la teoría con la praxis, como mismo Habermas establece al hablar de interdependencia entre estas<sup>50</sup> debemos establecer que la manera en que se puede lograr juicios imparciales en el discurso, es dotar de conocimientos y habilidades del «reconocimiento del otro» y del pluralismo. No con esto está garantizando que en automático el individuo tendrá todas las perspectivas, pero sí garantizando que sabrá que no las tiene y que su deber es buscar tenerlas.

Del pluralismo se hablará más adelante, con respecto al reconocimiento del otro, debemos tomar la aproximación de Axel Honnet en su obra, *La lucha por el reconocimiento*. Para Honnet, la autonomía personal, la autonomía moral, los derechos y la integridad de individuo, van de la mano del reconocimiento. Al no tener este reconocimiento, se ve relegado, humillado y genera su exclusión social.<sup>51</sup>

En este sentido, podemos establecer que existen diversas circunstancias éticas y prácticas, por las que se deben incluir a los afectados en la definición del problema. La

---

<sup>49</sup> J. Habermas, *Conciencia moral y acción comunicativa*, Península, Barcelona, 1985, p. 85.

<sup>50</sup> Busca reivindicar la razón pero al mismo tiempo la limita en características como universalidad y validez. Para esta tarea, Habermas sugiere tomar en cuenta cuatro aspectos:

- a) Las exigencias procedimentales de la racionalidad que cuestionan todo saber unitario y cualquier presunto privilegio cognitivo de la filosofía.
- b) Las aportaciones de las ciencias histórico-hermenéuticas que hacen hincapié en el carácter situado de la razón finita.
- c) Cambio del paradigma lingüístico del acuerdo.
- d) Reconocimiento de la interdependencia de la teoría y la praxis.

<sup>51</sup> Axel Honneth, *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Crítica, Barcelona, 1997, p. 9.

siguiente parte, respecto del punto Diseño de la Política, nos recuerda a la manera en que un médico realiza un diagnóstico.

En este diseño, se deben establecer ciertas preguntas, tales como: ¿Por qué fue incluido el problema en la agenda? En particular ¿Bajo qué perspectiva o fin? ¿Se trata de un problema independiente o está conectado a otros? ¿Constituye en sí mismo la base del conflicto o puede ser un subnivel? ¿Ya existen políticas aplicables? ¿Se justifica la creación de una nueva?

Partimos de una definición de este punto:

Ésta no es otra cosa que la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que éstos enfrentarían. En suma, se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables, dadas las condiciones del entorno.<sup>52</sup>

Cuando existen diversos objetivos o resulta difícil garantizar que se pueden realizar, se debe partir de tomar los prioritarios y empatarlos en acciones que busquen solucionarlos en conjunto.

El siguiente momento del proceso, es el de implementación. En este punto acontecen diversas circunstancias, partiendo de que es el primer momento en que la teoría se encuentra con la práctica. Esto evidentemente genera complicaciones, ya que en este punto, las carencias, descuidos, errores o imprevistos, se manifiestan.

En este punto, existe una clásica interrogante: de encontrar errores una vez que se pone en marcha la implementación, ¿se debe continuar con lo planeado o modificarlo durante la marcha? En este sentido, se plantean dos extremos: La improvisación ante el

---

<sup>52</sup>Aaron Wildawsky citado en Peter J. May, “Claves para diseñar opciones de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., p. 235.

error, que pueda generar más caos y; seguir obstinadamente con lo planeado ignorando la evidencia del error.

Resulta evidente que en medida de que la planeación previa se haga de manera adecuada, no resulta necesario pensar en resolver errores sobre la marcha. Sin embargo, de aparecer, una adecuada respuesta sobre la práctica, es lo más adecuado.

Finalmente el momento en el que se espera determinar la efectividad de la política y el cumplimiento de sus fines, es en la evaluación. Este punto tiene como característica, que evoca un proceso parecido al dialéctico, en el sentido de que se regresa a la teoría, tras haber pasado por la práctica.

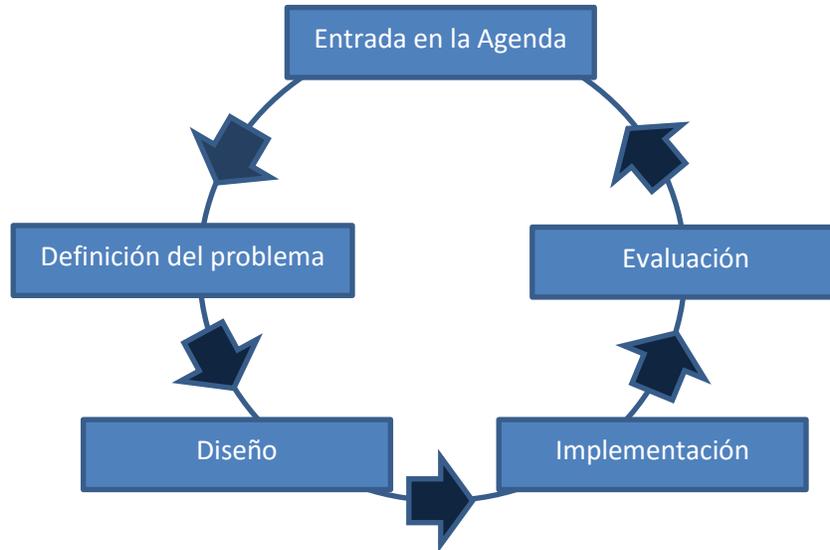
De nuevo la percepción cobra fuerza, ya que evaluar, en mayor o menor medida, depende de juicios de valor. Esos juicios de valor, se pueden fundamentar en información cuantificable, pero evidentemente existe la posibilidad de que gran parte de la información sea un ideal subjetivo. A este sentido se debe considerar:

Las evaluaciones tienen el objetivo primario de ofrecer una retroalimentación útil respecto de lo que se hizo o se está haciendo correcta o incorrectamente, en función de los criterios usados para evaluar, con el fin último de mejorar la eficiencia de la gestión pública. Así, no existe un solo tipo de evaluación, sino muchos de ellos, que se emplean dependiendo de lo que al evaluador le interesa observar. Algunos de los más comunes se enfocan en los procesos u objetivos, y con cada vez mayor énfasis en los resultados de las políticas y el desempeño de las organizaciones públicas que las ejecutan.<sup>53</sup>

Se debe apreciar como los pasos están esquematizados en un círculo, ya que los pasos están en constante revolución. Esto implica que de la evaluación, como último paso, se parte a un nuevo planteamiento respecto de la agenda gubernamental y el resto del proceso. Pero ahora con la experiencia del proceso anterior.

---

<sup>53</sup>David Arellano Gault y Felipe Blanco, *op. cit.*, p. 53.



Con esto se concluye el análisis sobre los pasos del proceso de creación de políticas públicas. Debemos ahora profundizar sobre la situación actual de las políticas públicas, en materia de educación.

## **Políticas públicas en materia de educación en México**

El panorama general respecto a las políticas públicas en México, que se ha analizado en los apartados anteriores, debe ser particularizado a lo acontecido en la materia de educación.

Partimos de establecer el carácter instrumental de la educación y la necesidad de incluir un conjunto de discursos, que garanticen fines de transformación y emancipación. La educación se relaciona entonces con análisis filosóficos, sociales y jurídicos, sí como análisis económicos y políticos.

Desde la perspectiva Estatal, la educación es institucionalizada y se desarrolla a través de políticas públicas. Los planes, programas y proyectos en materia de educación,

son fundamentados en los derechos humanos, la constitución y las leyes de la materia y son implementados a través de las políticas públicas en las tres esferas de competencia.

Por esta razón, se deben analizar las políticas públicas educativas, para garantizar que la educación, esté siendo fundamentada adecuadamente y sus fines sean debidamente cumplidos.

Encontramos entonces, dos puntos clave en el estudio de políticas públicas educativas:

...por un lado, estudiar y desarrollar esquemas de análisis de política pública que permitan un mejor entendimiento del modo en que los gobiernos y la sociedad proceden para tratar de resolver los problemas educativos del país y, por otro, identificar y analizar las diversas formas y reglas institucionales, legales, racionales, políticas, financieras y democráticas, así como sus combinaciones variadas que dotan de efectividad a las políticas y los programas en todos los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.<sup>54</sup>

Respecto de la primera vertiente, debemos retomar lo que previamente se ha establecido. Los cambios que se llevaron en México, respecto a la forma entender la democracia, al buscar la contienda partidaria y la participación ciudadana, han afectado de manera directa al proceso de creación de las políticas públicas educativas.

A este cambio Estatal/administrativo, se le debe agregar las transformaciones que los movimientos sociales, han realizado; el ejercer mediante instrumentos legales y extralegales, las libertades que los preceptos nacionales e internacionales han establecido; en particular, la implementación de los discursos en materia de derechos humanos; el surgimiento de nuevos conflictos sociales y la visibilización de antiguos.

---

<sup>54</sup> Pedro Flores Crespo, *Análisis de política pública en educación: Línea de investigación*, Universidad Iberoamericana, México, 2008, p. 5.

El análisis histórico de las políticas educativas en México, necesariamente lleva a mencionar la diferenciación entre las políticas (*policies*) y la política (*politics*). A este sentido se establece que:

Mientras que la dimensión de la política (*policy*) corresponde al curso de acción expresamente diseñado para resolver un problema público con miras a construir la mejor opción de política pública; la dimensión política (*politics*) se refiere a la participación de distintos actores con diversos intereses en el marco del establecimiento de acuerdos políticos.<sup>55</sup>

Esto es relevante, porque del análisis histórico de la educación en México, vemos como ambas se mezclan, con la inclusión del SNTE. Es por esto, que primero se hará énfasis en los aspectos relevantes de las *politics*, en relación al SNTE, para posteriormente analizar las *policies*, que han sido implementadas en la educación en México.

El 18 de mayo de 1992, se formalizó el ANMEB, “el acuerdo político entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE que dio lugar a la descentralización de los servicios educativos de la federación hacia los estados.”<sup>56</sup>

La importancia del ANMEB radica en que constituye, al mismo tiempo, una estrategia política y otra de política educativa:

En cuanto a lo primero, el acuerdo y su formalización en la LGE, en 1993, delinea y define los ejes (reorganización del sistema educativo, reformulación de los contenidos y materiales educativos, y revalorización de la función magisterial) que han orientado las reformas de las políticas y que aseguran los intereses del actor sindical; pero también establece, por medio de la LGE, los procedimientos para la implementación de algunas políticas estratégicas derivadas de esos ejes; es el caso de la política de formación continua y el sistema de incentivos para el magisterio en servicio que se conoce como Programa Carrera Magisterial (PCM).<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Gloria del Castillo-Alemán, *Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza*, *Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 4, núm. 9, enero-junio, 2012, pp. 637- 652 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia, p. 641.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 641.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 642.

Este documento le otorga facultades formales al SNTE y permitió llegar a acuerdos que equilibraban beneficios centralizadores en favor del Estado. Esto ha permitido que el SNTE conserve facultades de contratación y al mismo tiempo, que el Estado pueda cumplir con compromisos internacionales en materia educativa. Sin embargo, no resulta difícil anticipar que esto ha causado conflictos en lo que parece una lucha de conservación y transformación.

Se pueden rescatar tres políticas principales, respecto del ANMEB<sup>58</sup>; a) descentralización b) política de gestión escolar; ambas se desprenden del eje “Reorganización del sistema educativo”; y c) la política de formación continua que se deriva del eje “Revalorización de la función magisterial”.

La descentralización, pretendía «descongestionar administrativamente» el sistema educativo Mexicano, es decir, se pretendía aumentar la eficacia. Respecto de la gestión escolar, se buscaba facilitar la toma de decisiones y la participación inmediata de Directivos y Docentes. Finalmente, la política de formación continua, pretendía incentivar la preparación de los docentes, con retribuciones económicas.

Actualmente, la descentralización no ha sido implementada en la elaboración de la currícula, el diseño de los libros de texto, la regulación de la formación continua y la evaluación del sistema educativo.<sup>59</sup> La descentralización sigue una tendencia que pretende:

a) avanzar hacia un modelo de gestión regional que solucione las necesidades de las escuelas, en función de la singularidad de sus contextos; esto fortalecería la autonomía en la toma de decisiones, y debe agregarse que ya hay algunas experiencias y un renovado impulso reciente al respecto; b) consolidar la efectividad de los espacios colegiados para la toma de decisiones; y c) construir capacidades locales, especialmente en recursos humanos responsables de la gestión en los distintos niveles.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 645.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 646.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 647.

Con esto podemos comprender un panorama general respecto de cómo se ha llevado la relación entre el SNTE y el Estado. Aquí resulta importante analizar el impacto que tiene el hecho de que el SNTE se mantenga con pocos cambios históricos de dirigentes, en contraposición con el titular del ejecutivo, que no solo se ha cambiado cada sexenio, sino que incluso cambió el partido que lo llevó a la presidencia en 2000.

Los cambios de titulares del ejecutivo cada sexenio, y con ello sus ideales, se ven reflejados en el análisis de las políticas públicas en México. Resulta importante hacer mención de las decisiones en materia de educación que se han realizado, partiendo desde la creación del Sistema Nacional de Educación (SNE).

Los ideales posrevolucionarios en torno a la educación, tenían las características de promover la centralización, considerarse un bien público, que promoviera la integración nacional, en un esquema educativo gratuito y universal.

En este sentido, se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) con el propósito de centralizar la educación y dirigirla desde la federación. Posteriormente se implantaron ideales socialistas, de una educación laica, libre de prejuicios religiosos. Así mismo, se estableció como prioritaria, la educación tecnológica, impulsada por Moises Sáenz, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles.

El primer plan nacional de educación fue creado por el Doctor Jaime Torres Bodet. Dicho plan, tendría una duración de once años involucrando a dos gobiernos, el del presidente Adolfo López Mateos y el del presidente Gustavo Díaz Ordaz.

En 1977, el entonces secretario de educación Porfirio Muñoz Ledo, creó el Plan Nacional de Educación. Se plantearon diversos objetivos:

Ellos abarcan: la evaluación de los esfuerzos educativos realizados por el país, los diagnósticos sobre la realidad de nuestro sistema, el inventario básico de los recursos disponibles para la tarea, el análisis cuantitativo de las necesidades de expansión futura y las metas concretas para el sexenio-tanto en lo que se refiere al crecimiento, como a la distribución y mejoramiento de los servicios-; los esquemas de financiamiento y de cooperación social necesarios para alcanzar los objetivos, la definición de los compromisos del gobierno, de las entidades federativas y de todas las instituciones, así como las reformas legales y administrativas que se requieran para el cumplimiento del Plan.<sup>61</sup>

De este breve análisis a las política educativas, se prevería la eventual descentralización educativa, pero esto no sucedió. La razón se debe no a las políticas educativas, sino de nuevo, a la política. Los intentos de descentralización de la educación, se revirtieron cuando se delegaron facultades de la SEP al CEN del SNTE.

Durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid, la descentralización de la educación básica y normal constituía un objetivo estratégico y transformador, sin embargo, los problemas que enfrentó el Secretario Jesús Reyes Heróles, se complicaron aún más cuando la SEP delegó casi toda su responsabilidad ejecutiva al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del S.N.T.E, quien realizó el proceso de descentralización, induciendo una mayor y más complicada centralización. El S.N.T.E disponía de las plazas que distribuía estratégicamente entre líderes del propio sindicato, para poder así bloquear con mayor eficacia el proceso de descentralización de la educación básica.<sup>62</sup>

Este proceso de descentralización implicó diversas afectaciones y preocupaciones, tanto a la parte sindical, como a los gobernadores de los estados. En cuanto a la cuestión sindical, la preocupación respecto a perder presencia política, el control de contratación, la toma de decisiones y el manejo de recursos, hizo que los grupos disidentes del sindicato entraran en escena.

---

<sup>61</sup> Porfirio Muñoz Ledo (Secretario de Educación Pública), *Plan Nacional de Educación*, 5 de febrero de 1977.

<sup>62</sup> Maricela Olivero Campirán, "Evolución Histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999", *Diccionario de Historia de la Educación en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2016.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, —La CNTE—, pretendía defender la integridad sindical y manifestarse contra el proceso descentralizador.<sup>63</sup> La CNTE, fundada 17 de diciembre de 1979, se manifestó contra Carlos Jongitud Barrios, el hasta entonces líder vitalicio del SNTE. Debe remarcarse las condiciones en las que ocurrió esta destitución:

A fines de los años ochenta, el movimiento magisterial nacional se desarrolló en una fuerza social ampliada cuando miles de maestros del Distrito Federal (Secciones IX, X, XI), cobijados por otros contingentes democráticos (Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Morelos, Guerrero, etc.), tomaron las calles para exigir la destitución del “cacique” Jongitud. Esta movilización fue exitosa, sobretodo porque en los hechos, habían modificado las relaciones sociales en las escuelas y en las zonas escolares, al cuestionar la autoridad imbricadamente sindical y administrativa de los directores y supervisores y ejercer la autogestión escolar.<sup>64</sup>

Resulta importante establecer, que tras este acontecimiento, por el que la Maestra, Elva Ester Gordillo, queda al frente del SNTE, en aparente triunfo compartido con la CNTE, lo cierto es que existía un conflicto de coexistencia:

después de los triunfos de 1989, Elva Esther Gordillo, quien relevó a Carlos Jongitud Barrios y dismanteló a su corriente Vanguardia Revolucionaria, promovió la táctica de incorporar como cabeza del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, a cuadros formados en la Coordinadora, con el fin de asimilar este movimiento al control oficial.<sup>65</sup>

Desde ese momento, el SNTE y la CNTE han estado en constante oposición, siendo la segunda, un movimiento considerado disidente. En este sentido, la CNTE, ha mantenido como parte de su política, la idea de democratizar los proyectos educativos. Es decir, se opone a la idea de adoptar discursos estatistas, basados en políticas Neoliberales, como la SNTE.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Alberto Arnaut, “La federación educativa en México”, *Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, El Colegio de México, México, 1998, p. 269.

<sup>64</sup> Susan Street, “El sindicalismo docente en México: ¿Fuerza institucional o sujeto social?”, *Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*, núm. 2, diciembre 1998, p. 2.

<sup>65</sup> Rogelio Sosa, “El fin de una época”, *El Cotidiano*, vol. 17, núm. 103, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México septiembre-octubre, 2000, p. 114.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 116.

Esta situación trajo diversos problemas, no solo respecto de temas evidentemente sindicales, sino de elaboración de planes de estudio:

El mayor error consistió en imponer el Plan de Estudios para las Licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria (1984) a todas las normales del país, sin tomar en cuenta las experiencias de las normales de los estados de Guanajuato, México, Nuevo León, Puebla y Veracruz, que tenían proyectos y tradición pedagógica propios, y algunos de ellos ya incluían el nivel de licenciatura. Todo este conjunto de deficiencias hizo que la década de los ochenta no sólo fuera una "década perdida" para la educación nacional, sino un lamentable retroceso.<sup>67</sup>

Durante el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari, se crea el Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo el Plan para la Modernización Educativa. Dicho plan establecía tres objetivos:

- Mejorar la calidad de la educación en congruencia con los propósitos del desarrollo profesional.
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad.
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.<sup>68</sup>

Uno de los principales objetivos de este plan, era vincular la educación, al ámbito laboral. El propósito consistía en impartir educación especializada, con enfoques específicos a áreas laborales.

En este sentido, se pretendían aprovechar los avances científicos y tecnológicos, al vincularlos a los planes educativos. Con esto se buscaría continuar con el propósito de que la educación no solo diera herramientas para el siguiente nivel educativo, sino para el desempeño de una labor productiva.

---

<sup>67</sup> *Ibid., sin paginado.*

<sup>68</sup> *Ibid., sin paginado.*

Esta determinación, no proviene de un análisis interno, sino a una perspectiva económica internacional. La adopción del sistema económico neoliberal se debió a determinaciones tomadas por organismos internacionales:

La adopción de este modelo económico en México, fue básicamente por las políticas mundiales de los organismos multilaterales de financiamiento que recomendaron los ajustes estructurales en los países en desarrollo, como consecuencia de las crisis económicas que se presentaron a finales de los años de 1982 y 1988, y que condicionaron los préstamos a estos países en función de los ingresos que originaban las exportaciones, el ritmo de crecimiento económico global y la estabilidad macroeconómica y social.<sup>69</sup>

Dentro de los conflictos de la crisis de 1982, se destaca el de la desigualdad salarial.<sup>70</sup> Estos conflictos han llevado a diversas propuestas que se centran en una perspectiva económica capitalista de competencia. Piketty establece dos principales perspectivas de análisis que buscan determinar el conflicto de la desigualdad salarial: El tipo de educación que se posee y; el nivel educativo de las personas.

Respecto a la primera perspectiva, Piketty determina, que la ley de la oferta y la demanda, establece que el salario de una persona, está relacionado a la productividad marginal que genera para el grupo de trabajo al que pertenece. A su vez, establece que hay conocimientos que implican una mayor productividad marginal y por ende, un salario mayor. Esta perspectiva es la que ha sido base de la justificación de promover en las personas un tipo de educación que sea considerada como “demandada”. De este modo se ha promovido la perspectiva de darle prioridad a carreras industriales.

Sin embargo, la segunda perspectiva de Piketty, pretende dar un análisis más profundo al conflicto de la desigualdad. Piketty establece que la desigualdad no ha sido

---

<sup>69</sup> Eduardo M. Graillet Juárez, Martha E. Nava Tablada y Bolívar E. López Ortega, Los modelos económicos en México, sus políticas e instrumentos de desarrollo en el sector agropecuario, Universidad de Veracruz, p, 42.

<sup>70</sup> Thomas Piketty, Capital en el siglo XXI, Cambridge, Massachusetts, Londres Inglaterra, 2014.

resuelta con base en el criterio anterior, porque dejan de lado el factor del nivel educativo de las clases sociales bajas:

Consideremos, por ejemplo, las desigualdades salariales en Francia. Como he mostrado, la jerarquía de los salarios se mantuvo bastante estable durante un largo período de tiempo. El salario medio aumentó enormemente en el transcurso del siglo XX, pero la brecha entre los mejores y los peores pagados se mantuvo igual. ¿Por qué era este el caso, a pesar de la democratización masiva del sistema educativo durante el mismo período? La explicación más natural es que todos los niveles de habilidad progresaron más o menos al mismo ritmo, por lo que las desigualdades en la escala salarial simplemente fueron traducidas al alza. El grupo inferior, que tenía la escuela por una sola vez terminado grado, se mudó a un nivel superior en la escala educativa, completando primero la escuela secundaria, y luego de pasar a un diploma de escuela secundaria. Sin embargo, el grupo que había hecho anteriormente con un diploma de la escuela ahora se fue a la universidad o incluso la escuela de posgrado.<sup>71</sup>

Esto implica que aun antes de un análisis desde la perspectiva ética, la idea de promover que ciertos grupos sociales realicen estudios en áreas industriales, no garantiza disminuir la brecha salarial.

En 1992, siendo el secretario de educación, el Doctor Ernesto Zedillo, se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Este documento continuó con la intención de modernización de la educación en nivel básico. Su planteamiento base consistía en vincular al Estado, la sociedad y los distintos niveles de gobierno, en la construcción de espacios educativos que garantizaran la vinculación de los estudiantes a una vida productiva:

Es indispensable propiciar las condiciones para un acercamiento provechoso entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea. En esta tarea, habrán de desempeñar un papel esencial tanto los maestros y su organización gremial, como los padres de familia.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de marzo de 1992, p. 1.

Una vez más, el planteamiento base que pretende la política pública, se basa en aumentar la productividad nacional y elevar la calidad de vida de las personas, con vinculación al empleo.

El Gobierno Federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad se proponen transformar el sistema de educación básica -preescolar, primaria y secundaria- con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto.<sup>73</sup>

Con el inicio de gestión del presidente Vicente Fox Quezada, se creó el documento denominado Programa Nacional de Educación 2001-2006, subtulado Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI.

Dicho Plan, consta de tres partes: El punto de partida, el de llegada y el camino; Reforma de la gestión del sistema educativo y; Subprogramas sectoriales. La Primera se denomina El punto de partida, el de llegada y el camino, y comprende seis puntos, en los que se hace la relación del documento con el Plan Nacional de Desarrollo:

Se proponen elementos para lo que se denomina un pensamiento educativo para México; se presenta un diagnóstico sintético de la situación del sistema educativo mexicano en 2001; se propone una visión de la situación deseable del sistema a largo plazo, para el año 2025, a la que se designa con la expresión un enfoque educativo para el siglo XXI; se precisan objetivos en el horizonte de mediano plazo de 2006; y se definen mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.<sup>74</sup>

Este primer apartado resulta especialmente relevante, ya que se establece una significativa diferencia respecto de los proyectos anteriores. En el segundo subtema, denominado «Hacia un pensamiento educativo para México», se plantea un análisis sobre

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>74</sup> Felipe Martínez Rizo, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. Reformas educativas: mitos y realidades / Reformas educativas: mitos y realidades”, *Revista Ibero-Americana*, número 27, p. 47.

la dificultad que enfrenta la educación en la actualidad. Este análisis, no es del tipo cuantitativo, partiendo de saber cuántas escuelas se requieren y si existen fondos económicos suficientes, sino que se plantea un análisis filosófico respecto de los objetivos de la educación y la manera de alcanzarlos:

Para que México llegue a ser el país que se esboza en la visión del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, no bastará con aumentar el número de escuelas e instituciones educativas. Se necesitan cambios profundos en la manera de concebir la educación, sus contenidos, sus métodos y sus propósitos.<sup>75</sup>

El alcance filosófico e incluso ético que plantea este apartado, se ve plasmado en dos vertientes: Por un lado en el planteamiento de lo que se debe establecer como un país deseado; por otro, en el reconocimiento de la pluralidad de perspectivas y la incapacidad que el Estado ha mostrado para abarcarlas.

Este apartado del Programa parte de la idea de que la definición de una política educativa se basa en algunas concepciones educativas fundamentales, explícitas o implícitas, que a su vez implican ciertas ideas sobre el tipo de país que se juzga deseable, y, por consiguiente, sobre el tipo de personas que se espera sean los ciudadanos que vivirán en ese país, los que como niños y jóvenes serán los alumnos que el sistema educativo deberá preparar para su futura vida ciudadana. Las nociones deseables de país, ciudadano y educación alcanzan, pues, una dimensión filosófica, lo que implica que habrá tantas posturas como pensadores o, por lo menos, como corrientes de pensamiento; el Programa reconoce de forma expresa que el Estado no puede pretender imponer una de tales posturas, que sería la de las personas que, circunstancialmente, ocupen los puestos que les permiten definir el contenido de las políticas oficiales.<sup>76</sup>

Quizá el cambio más notorio respecto de la perspectiva con la que se escribió este documento, se ve plasmado en la aceptación de la interpretación de la realidad y la necesidad de un obrar ético: “Esto, a su vez, implica cierta forma de apreciar la realidad y ciertos ideales o concepciones éticas sobre lo que debería ser esa realidad.”

---

<sup>75</sup> Programa Nacional de Educación 2001-2006, Secretaría de Educación Pública, México D. F., primera edición, septiembre 2001, p. 39.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 52.

Este enunciado reconoce la existencia de pluralidad respecto de la interpretación de la realidad, la existencia además, de pluralidad de valores que coexisten y el deber ético de permitir su coexistencia. Incluso plantea una idealización de cómo deberían coexistir:

En cualquier sociedad plural coexisten diversos sistemas de valores, y formas variadas de percibir la realidad que comparten unos elementos y difieren en otros. Si se pretende que las políticas públicas alcancen un consenso amplio, sobre cuya base puedan aglutinarse los esfuerzos de la sociedad en la consecución de propósitos compartidos, es necesario un diálogo que permita identificar puntos de coincidencia, aclarar discrepancias y alcanzar acuerdos en puntos importantes, por encima de las diferencias de perspectiva, que son dignas de respeto.<sup>77</sup>

Incluso se establece que el gobierno se encuentra limitado para garantizar pluralidad, por lo que invita a la participación de la sociedad y en especial de investigadores para lograr esta tarea:

La construcción de un pensamiento educativo que oriente la política pública no es, por supuesto, una tarea exclusiva del gobierno; es también una tarea colectiva de maestros y académicos, de educadores y estudiosos de la educación: filósofos, historiadores, pedagogos, psicólogos, sociólogos, antropólogos y otros investigadores.<sup>78</sup>

La segunda parte, pretende una reestructuración del sistema educativo, basada en la inclusión de la sociedad. Se establecen puntos de legalidad, evaluación y financiamiento. Finalmente, la tercer parte establece los programas de estudios de la educación básica, media y media superior. En esta parte, se establece un subtema denominado Educación para la vida y el trabajo. Se establece la creación del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT).

Su objetivo será apoyar y coordinar las actividades que diversos organismos ofrecen actualmente en este ámbito; promover la implantación de nuevos programas, distribuidos a través de nuevos canales; y, en especial, definir la política nacional en el área de la educación para la vida y el trabajo, promoviendo la participación de la sociedad, haciendo uso intensivo de la tecnología informática y las

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>78</sup> *Op cit.* P, 40.

telecomunicaciones y asignando recursos a programas prioritarios. El CONEVYT deberá convertirse en un importante instrumento del Gobierno Federal para disminuir inequidades y diferencias sociales, dando nuevas oportunidades que conduzcan al bienestar individual y colectivo.<sup>79</sup>

## **Conclusión capítulo primero**

El propósito de este primer capítulo consistía en establecer los puntos base, sobre las Políticas Públicas en materia de Educación, que en el capítulo tercero serán analizados a través de la hermenéutica.

Se partió de establecer puntos importantes en la evolución del estudio de las políticas públicas utilizando diversos autores como Harold Lasswell, de quien obtenemos análisis fundamentales respecto de las primeras consideraciones sobre las PP.PP.

Bajo el análisis de las posturas de Lasswell, se plantea como la modernidad trajo una nueva visión científica de los sucesos y conflictos en las sociedades. Esto finalmente dio pauta a establecer el carácter de lo público, como objeto de análisis para las PP.PP.

Así establecimos el objeto de estudio, pero además, establecimos que Lasswell planteó un fin, consistente en garantizar la racionalidad en el análisis de dicho objeto. En este sentido, esta característica de racionalidad es una base que hemos trazado desde Lasswell, hasta los modelos de PP.PP más actuales.

Se estableció la importancia de utilizar adecuadas metodologías de análisis científicos, para garantizar veracidad, eficiencia y eficacia en los resultados que conformen las PP.PP. Inicialmente con Lasswell, se estableció como prioridad el análisis cuantitativo, que vertido en las políticas públicas en México, se mantuvo hasta finales del siglo XX, cuando se amplió el criterio a considerar los análisis cualitativos.

---

<sup>79</sup> Programa Nacional de Educación 2001-2006,

Sin embargo, debemos destacar que incluso el análisis científico, moderno y cuantitativo de Lasswell, ya incluía un aspecto valorativo cualitativo denominado «relaciones humanas deseables.» Esta perspectiva de que se pueden concretar acuerdos, de lo que se considerará como deseable, aunado a su propuesta de democratización de esta construcción, establece un excelente antecedente de construcción plural y participativa de PP.PP.

El análisis a estas bases teóricas, aunado a los modelos que Gonzales Tachiquín propuso, de gobernanza, nos dieron las bases para entender los conflictos de las PP.PP en México en el siglo pasado. Como se estableció, la manera en que en México, se entendía a lo público, era partiendo del estatismo, la centralización y las necesidades de resolver los crecientes conflictos fiscales.

Aunado a esto, el entendimiento de la democracia, pasó por un periodo de transformaciones que hasta la actualidad continúa. De la primera fase, en la que se pretendía reducir a la democracia, a elecciones legales y transparentes, se transitó a la necesidad de dar seguimiento y crítica a los gobiernos legalmente electos, para garantizar que sus actos sean constantemente racionales. Finalmente, se estableció como se ha buscado llegar a la postura de democracia participativa, en la que la sociedad, participe de manera directa en las tomas de decisiones.

En este sentido, se incluyó las posturas de Aguilar Villanueva, para obtener un análisis crítico de la actualidad de las PP.PP en México. Esta actualidad descrita por Aguilar, en la que se busca transformar los conceptos de burocracia, presidencialismo y estatismo, por pluralismo, multidisciplinario, explicativo y democrático.

Esto nos permite entender la importancia, no solo de prevenir fallos en el actuar gubernamental, sino de evidenciarlos. Se visualiza la importancia de la participación de los

grupos sociales y con esto, dar continuidad a la idea de democracia participativa. Vimos cómo se retoman los principios que ya existían denunciados por autores extranjeros y se insertan en la vida política de México.

Se evidencia el conflicto que surge con el choque de ideologías, perspectivas y conveniencias. El ideal descrito de Lasswell del consenso, enfrentado con la realidad en México tiene un conflicto, y es que los grupos sociales no poseen fuerzas y herramientas equilibradas. Esto implica la existencia de discursos defendidos fuertemente por organizaciones que superan a los discursos dispersos y débiles de otros grupos. De esta situación nos topamos con grandes retos éticos, al buscar formas de inclusión, que no invisibilicen a algunos, privilegien a otros y den solución a los conflictos.

Se planteó el esquema de creación de políticas públicas en cinco pasos, haciendo énfasis en el carácter circular de dicho proceso. De la explicación de este esquema, se concluyen dos cuestiones; por un lado, que existe una gran complejidad interpretativa en cada uno de los pasos, desde la entrada en la agenda de un problema público, hasta la evaluación; además, se establece que no existe un parámetro claro que determine la inclusión de un análisis ético y con base en los discursos de los derechos humanos.

Tras haber analizado la situación general de las PP.PP, se concretizó el estudio de las Políticas educativas en México. Partiendo de la constante del carácter instrumental de la educación, se estableció la importancia de garantizar que en el sistema educativo estatal, se cuente con una adecuada perspectiva ética y de derechos humanos.

Del análisis a la estructura educativa en México, desde una perspectiva histórica desde la revolución y hasta la actualidad, establecimos la necesidad de hablar tanto de la política «politics», como de las políticas, «policies». De la primera, se destacó la relevancia

del SNTE, no solo en lo referente a sindicatos, sino en los fines, medios, planes y perspectivas de la educación.

La inclusión de un sindicato, con fines económicos y políticos, en estos temas prioritarios de la educación, trajo como consecuencia algunos de los conflictos que hemos enunciado. En particular el dar marcha atrás a la intención de descentralizar la educación.

La idea centralista de la pos-guerra revolucionaria, se fue deteriorando con la intención de los gobiernos posteriores de descentralizar la educación. La intrusión política del SNTE en la descentralización, al buscar facultades respecto de la creación de planes de estudio, no impidió que en los instrumentos educativos tales como los Planes Nacionales de Educación que se analizaron, partieran de proponer no solo la descentralización, sino la participación de la sociedad en la construcción de un nuevo sistema educativo.

Sin embargo, tanto en el texto como en la aplicación, dichos Planes, contenían ideas poco inclusivas, de lo que se debía lograr con la educación. Son evidentes las tendencias neoliberales que impulsaron los objetivos de dichos planes. Se establecen como principales fines, el mejorar la calidad educativa, pero entendida esta, como la vinculación con el trabajo. Es decir, educar a quienes serán capital de trabajo en las siguientes generaciones.

Se reduce a la ciencia y la tecnología, como herramientas de aprendizaje para garantizar que las personas sean productivas. Así mismo, se plantea como ideal de calidad de vida, el tener conocimientos y habilidades, para desempeñar empleos remunerados.

No se hacen presentes en estos planes los ideales de inclusión, ni pluralidad. No se busca cuestionar o poner en juicio de la sociedad otra forma de determinar lo que calidad de vida pueda significar.

Se determinó la existencia de una notable diferencia en el discurso estatal respecto de estos puntos, en el sexenio del Presidente Vicente Fox. El cambio de gobierno, se vio

reflejado en algunos aspectos de las PP.PP en educación. Se resaltó como el Plan Nacional de Educación 2001-2006, plantea nuevamente el tema de lo que es una «Situación Deseable» y no como un esquema dado por el gobierno, sino que debe construirse por los distintos grupos sociales.

Se plantea desde una postura sin precedentes en el sistema de PP.PP en México, a saber, la necesidad de un análisis, no solo plural, sino cualitativo. En este documento, se exalta la complejidad de los conflictos educativos; la necesidad de crear esquemas deseados por todos; la necesidad, además, de que sean creados de manera conjunta y; finalmente, plantea como deber, el incluir un adecuado análisis Ético.

La realidad muestra que dichos ideales no se han permeado a los hechos concretos. La situación actual del Sistema Nacional de Educación, dista mucho de estos últimos ideales descritos, pero estos precedentes son una adecuada base para seguir analizando y enfrentarlos con postulados éticos y de filosofía de los derechos humanos, como lo veremos en los siguientes dos capítulos.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. LA HERMENÉUTICA COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CON PERSPECTIVA DE ETICIDAD Y DERECHOS HUMANOS**

En este capítulo se analiza el uso del método hermenéutico crítico, como herramienta para analizar las políticas públicas en materia de educación. Partiendo de lo que se ha realizado en el capítulo anterior, respecto de las características del papel de las políticas públicas en el cumplimiento del derecho a la educación en México, se establecerán características históricas y teóricas respecto de la hermenéutica. Se concretizará el uso de la hermenéutica en el análisis de políticas públicas, para cumplir con el objetivo del capítulo. Se establecerán los pasos del método hermenéutico crítico, que se implementarán en el análisis del tercer capítulo. Y finalmente se determinará la forma en que la perspectiva de eticidad y de Derechos Humanos debe ser analizada con el método Hermenéutico propuesto.

### **Relación entre la teoría y la praxis de las políticas públicas, a través de la hermenéutica crítica**

El punto en el que la teoría tiene un puente con la praxis, en materia de derechos humanos, particularmente en educación, está en las políticas públicas. Las políticas públicas constituyen una disciplina académica que integra elementos tanto teóricos como prácticos.<sup>80</sup> Esta dualidad, implica que las políticas públicas deben tener, tanto la adecuada justificación teórica, para garantizar sus principios y fines, como su análisis práctico, para garantizar su viabilidad y el cumplimiento de sus fines, de manera adecuada, con indicadores claros y confiables.

---

<sup>80</sup> Marcelo González Tachiquín, *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*, Quid Juris, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005, p. 99.

Si las políticas públicas carecen de cualquiera de estas cuestiones, no se puede garantizar la validez y cumplimiento de sus objetivos. Es por esto, que se debe tener un mecanismo de análisis y crítica, que permita estudiar las políticas públicas tanto en sus fundamentos teóricos, como en su aplicación práctica. Éste mecanismo debe garantizar, no solo su flexibilidad para análisis tanto teórico como práctico, sino la validez de los resultados.

## **Historia de la y evolución de la Hermenéutica**

Ante un método de análisis que ha sufrido cambios a lo largo de su historicidad, es importante hacer mención de su evolución. El análisis histórico y etimológico de la palabra hermenéutica, siempre implica ir a la antigua Grecia.<sup>81</sup> Analizar la función de la hermenéutica como una forma de interpretar los designios divinos a los hombres. Y obligatoriamente lleva a hablar del dios griego Hermes y sus iguales en otras culturas como la egipcia y la romana. Hermes transmitía aquello que los hombres no podían entender, era el mensajero del destino de la humanidad, el encargado de conducir a los hombres hacia la comprensión.

Se rescata un poco del significado y función del Helenismo, como este mecanismo de llevar lo dicho en Grecia al resto del mundo antiguo. Así mismo, se analiza el surgimiento de la hermenéutica religiosa y la filológica.

La hermenéutica religiosa es el resultado del contacto de dos culturas, la griega y la hebrea, que conciben la realidad de manera diferente, de acuerdo a su cultura y religión.

---

<sup>81</sup> Dentro de los filósofos griegos que implementaron el término está: Platón, Aristóteles, Jenofonte, Plutarco, Eurípides, Epicureo.

Para los griegos, la historia es circular, mientras que para los hebreos, todo tiene un inicio y un final y por ende, el pasado tiene una importancia trascendental, reivindicando con esto la importancia de estudiarlo.<sup>82</sup>

En principio, el fundamento del uso de la hermenéutica surge del hecho de que toda palabra ajena, ya sea por cuestiones culturales, históricas o respecto de su enfoque, pueda estar expuesta al malentendido y por lo tanto deba requerir que la hermenéutica intervenga en toda comunicación interpersonal, y que todo comprender sea un interpretar.

La hermenéutica puede tener múltiples lecturas que han sido estudiadas por Palmer y que se pueden estructurar en las tres categorías siguientes:

Hermenéutica como decir: hace referencia a la norma de expresar alguna cosa y al estilo como lo expresamos. Un ejemplo sería la interpretación que hace un músico de una determinada pieza. Hermenéutica como explicar: esta variante de la interpretación pone énfasis en el aspecto discursivo de la comprensión. Conjuntamente apunta a la idea de que el significado es una cuestión de contexto y que el procedimiento explicativo proporciona el escenario para la comprensión. Hermenéutica como traducir: interpretar significa traducir. La traducción, sin embargo, es una forma especial del proceso interpretativo básico que consiste en comprender.<sup>83</sup>

Para Heidegger, la hermenéutica va más allá de interpretar obscuridad. Para Heidegger, no solo todo conocimiento es histórico-hermenéutico, sino que la hermenéutica es nuestra existencia entera, en cuanto que nosotros mismos somos parte de aquella tradición histórica y lingüística que convertimos en tema de las ciencias del espíritu.<sup>84</sup>

En este sentido Gadamer establece que su pretensión no es dar reglas o pasos de interpretación, como la hermenéutica clásica, sino que pretende someter el conocimiento a un debate:

---

<sup>82</sup> Mauricio Ferraris, *La hermenéutica*, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, México, 1999, p. 15.

<sup>83</sup> Jordi Planella, "Pedagogía y hermenéutica. Más allá de los datos en la educación", *Revista Iberoamericana de Educación*, p. 4.

<sup>84</sup> Mauricio Ferraris, *op. cit.*, 1999, p. 15.

Suscitar un debate filosófico respecto a las condiciones de posibilidad de la comprensión y finalmente se propone ilustrar cómo en el comprender se realiza una experiencia de verdad y de sentido irreductibles al método del pensamiento científico moderno. El discurso que se asume y ejerce como totalitario puede homogeneizar ciertos ámbitos particulares de la realidad, limitando la riqueza vital de la interpretación y agravando la compleja situación que hoy vive la sociedad. Una acción responsable del ejercicio interpretativo se vincula con el trabajo ético del compromiso solidario por la vida plena de toda la humanidad, en consecuencia se tiene que aspirar a relaciones dialógicas de comunicación en términos de construcción de nuevos espacios del pensamiento cuya condición sea el ejercicio de la racionalidad.<sup>85</sup>

En este mismo sentido del discurso, Beuchot, siguiendo la línea de Gadamer, Ricoeur, Apel, Habermas, Rorty y Vattimo, vuelve a presentarse el análisis de una hermenéutica denominada analógica, que trata de evitar caer en los desvíos del univocismo y el equivocismo.<sup>86</sup>

Para Beuchot, la hermenéutica posee un carácter tanto de ciencia como de arte. «La hermenéutica es la disciplina de la interpretación de textos. Entendemos aquí la disciplina cognoscitiva como conformada por un aspecto de ciencia y un aspecto de arte, de modo que la hermenéutica sea ciencia y arte a la vez.»<sup>87</sup>

Tomando en consideración la complejidad del objeto de estudio de las ciencias sociales, es común encontrar estas dualidades entre ciencia y arte. En este caso, la hermenéutica es solo un ejemplo y otro puede ser el Derecho mismo. Se ha establecido del Derecho, que en su amplitud en el objeto, y su complejidad al ser una ciencia social, le ha llevado a tener un carácter tanto científico, como de arte.

Beuchot explica, respecto de la hermenéutica, que su carácter científico que: «Es ciencia porque es un conjunto ordenado de conocimientos; entre ellos hay principios y,

---

<sup>85</sup> Morella Arráez, Josefina Calles y Moreno de Tovar, “La Hermenéutica: una actividad interpretativa” *Revista Universitaria de Investigación*, vol. 7, núm. 2, diciembre, 2006, pp. 171-181.

<sup>86</sup> Mauricio Beuchot, *El estado de la cuestión, hermenéutica*, Diálogo Filosófico 61, 2005, p. 5.

<sup>87</sup> Mauricio Beuchot, *Hermenéutica, analogía y derechos humanos*, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, 2010, p. 11.

sobretudo tesis revisables, que funcionan como conjeturas; y eso es lo que se le exige un saber para que sea ciencia.»

Así mismo, mostrando que continúa con la línea de Gadamer, señala respecto del carácter artístico de la hermenéutica que: «... es arte en el doble sentido de técnica, la cual contiene reglas de procedimiento, y en el de sensibilidad o intuición, por lo que se ha dicho que la sutileza es la virtud de los hermeneutas.»

Beuchot da un adecuado resumen estableciendo que:

La hermenéutica, busca la mediación, la comunicación, la comprensión. Gadamer insiste en la necesidad de la conversación o diálogo. Ricoeur le añade la urgencia de rescatar la memoria del tiempo. Apel y Habermas vuelven a insistir en el diálogo, de modo que la filosofía misma sea discursiva, argumentativa. Adela Cortina y Jesús Conill tratan de encontrar esta mediación aplicando la hermenéutica a la ética discursiva apeliano-habermasiana, para que tenga un modo más humano de llevarse a cabo. Rorty rescata el aspecto de conversación que debe tener la filosofía, de modo que sea edificante y no sistemática. Vattimo recalca el aspecto de comprensión, de aceptación y de inclusión que se ha de tener respecto de la diferencia. Ortiz-Osés insiste en la necesidad de la mediación, que él encuentra en forma de implicación o co-implicación de los opuestos.<sup>88</sup>

Este abrumador despliegue de perspectivas y posibilidades es solo una breve ojeada de todas las posibilidades que la hermenéutica posee. De este modo, debemos establecer la unión entre las políticas públicas como objeto y la hermenéutica como herramienta de análisis.

## **El Método de Interpretación Hermenéutica Analógica y Crítica, Como Herramienta de Análisis**

Respecto de la Hermenéutica, y su carácter como herramienta de interpretación, Beuchot señala que: «La hermenéutica se dedica a la interpretación de textos. Se entiende aquí la interpretación como comprensión, pero no directa e inmediata, sino como un proceso.»

---

<sup>88</sup> Andrés Ortiz-Osés, *Amor y sentido. Una hermenéutica simbólica*, Barcelona, Ánthropos, 2003, pp. 99.

Sin embargo, establece varias precisiones respecto de cómo debe ser entendido este proceso, para no caer en el error de pensar que por proceso, nos referimos a un camino fijo y rígido:

Más precisamente, como un proceso de profundización en la comprensión de un texto, ya que siempre que interpretamos algo, aunque parezca que sacamos lo mismo, surge algún enriquecimiento. Es la comprensión en el sentido de Heidegger, como existencial del hombre, es decir, como propiedad constitutiva, como algo ontológico del ser humano; por eso su discípulo, Gádamer, no quiso buscar un método para la hermenéutica, sino condiciones de posibilidad, pensando que, al ser una propiedad ontológica del hombre, solo tendríamos que buscar que se diera en óptimas condiciones.

En este apartado se establecen «las condiciones de posibilidad» para lograr «las óptimas condiciones» de las que habla Beuchot, basándonos en la conjunción de dos posturas teóricas; La Hermenéutica analítica, del propio Beuchot y la Hermenéutica Crítica de Eduardo Weiss.

Lo primero que debemos hacer, es establecer con la mayor claridad posible, cual es el objeto de estudio de la hermenéutica. Existe concordancia y complementación en ambas posturas.

Para Beuchot, el objeto de la hermenéutica es el análisis de textos, pero haciendo la aclaración de la transformación y evolución de lo que se entiende por texto:

La noción de texto ha cambiado mucho. Primero se tomaba como texto el escrito, y eso es importante porque lo más que interpretamos son documentos. Pero Gádamer amplía la noción de texto al hablado, la conversación o diálogo, ya que, si la escritura da un texto cerrado, la conversación es un texto abierto (o por lo menos más abierto), que no sabemos bien a bien donde va a parar.<sup>89</sup>

Beuchot además retoma lo establecido por Ricoeur: «Ricoeur añade como texto la acción significativa, de modo que entre ahí lo que interpreta el antropólogo, el psicólogo, el sociólogo, algunos historiadores etc. Así tenemos una amplia gama de textos, que son el objeto de la interpretación y, por lo mismo, de la hermenéutica.»<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Beuchot, *op. cit.*, p. 12.

<sup>90</sup> Eduardo Weiss, *Hermenéutica crítica y ciencias sociales*, México, DIE/CINVESTAV/IPN, 1983, p. 27.

A este respecto, Eduardo Weiss establece que a través de la hermenéutica, se pueden analizar diferentes fuentes de información, textos, libros o discursos «son fuentes importantes de datos los discursos políticos, las leyes, fundamentaciones, planes, programas y textos.»<sup>91</sup>

Esta postura, complementa la posibilidad de establecer «las condiciones de posibilidad» para lograr «las óptimas condiciones» de análisis de políticas públicas, que es el objeto de esta tesis.

Una vez determinada la amplitud del objeto de estudio, el siguiente punto a determinar, es el alcance de la posibilidad de interpretación. Esto constituye uno de los puntos más importantes y complejos en la hermenéutica, ya que se pone en juego su validez.

La primera complejidad está en determinar el carácter unívoco o equívoco del objeto del texto como objeto de estudio. Ambos extremos llevan a conflictos y errores; si los textos son vistos como unívocos, resulta el conflicto de cómo garantizar que en todo tiempo y todo espacio, los intérpretes lograrán llegar al mismo significado y; si se determina como completamente equívoco, se cierra la posibilidad de tener una interpretación que posea validez.

En este sentido, ambos autores, Weiss y Beuchot, resuelven el conflicto desde otro punto de vista, no del objeto, sino de los sujetos intérpretes. En este sentido, primeramente Beuchot señala:

El texto tiene un autor y un lector, esto es, un emisor y un receptor. El autor requiere que el lector reciba y respete su intencionalidad significativa. Pero el lector, que a veces ya no es el destinatario, introduce su propia intencionalidad significativa y con frecuencia cambia la del autor, o la modifica sensiblemente.

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 27.

A este respecto de la subjetividad, Weiss retoma lo establecido por Gadamer:

Gadamer establece... Lo inevitable de la posición propia del intérprete y enfatiza la necesidad de comunicación práctica con el pasado. El intérprete debe distanciarse reflexivamente del texto original a la vez que debe comprometerse con el texto; debe interpretar el tiempo y la situación del texto original y a la vez interpretar su propio tiempo; asimismo debe interpretar la desigualdad entre los dos tiempos.<sup>92</sup>

De esta manera, en los dos autores, se establece la imposibilidad de una completa objetividad y a su vez, la imposibilidad de una completa univocidad. Sin embargo, ambos autores proponen la necesidad de un control a la subjetividad. Beuchot señala:

Aun cuando se reconozca la injerencia de la intencionalidad del lector, hay que procurar hacerle justicia al autor. Así, una hermenéutica que privilegie demasiado al autor, será objetivista, y una que privilegie demasiado al lector, será subjetivista.<sup>93</sup>

Weiss profundiza y añade un elemento más concreto, que es el de eticidad del lector, para garantizar que no se rompe con el sentido del autor:

Desde la anticipación de sentido hasta el patrón final, queda incluida la subjetividad del investigador... Al incluir la subjetividad, esta tiene que ser controlada. La reflexión sobre la distancia entre la posición propia y la del texto es una de estas instancias. Otra es el texto mismo que impide la interpretación arbitraria si se procede con honestidad.<sup>94</sup>

Las posturas de ambos autores dan una añadidura fundamental para la hermenéutica en general y para el fin concreto de esta tesis. Con esto se justifica la intención de conjuntar ambas teorías, para fundamentar el análisis que aquí se realiza. Debemos establecer cuáles son las aportaciones de cada autor.

Beuchot propone el uso de la analogía para aportar una solución a la disputa entre univocismo y equivocismo.

Las hermenéuticas univocistas sostienen que hay solo una interpretación válida de un texto. Las hermenéuticas equivocistas, al revés, sostienen que prácticamente

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>93</sup> Beuchot, *op. cit.*, p. 12.

<sup>94</sup> Weiss, *op. cit.*, p. 130.

todas las interpretaciones son válidas. A diferencia de ambas, una hermenéutica analógica acepta más de una interpretación como válida, pero no todas.

En este sentido, Beuchot señala que se deben evitar ambos extremos, además, particulariza que en la actualidad, es el extremo equivocista el más común. Existen más posturas que pretenden establecer que cualquier interpretación es válida.

Esto es un error que Beuchot señala como peligroso al quitar validez a la hermenéutica. Por lo cual, señala tres formas de limitarlo: El límite sintáctico, el semántico y el pragmático: el conocimiento del idioma su correlación con los significados y el estudio del contexto cultural del autor del texto.<sup>95</sup>

Para lograr esto de manera más efectiva, Beuchot señala como un deber, el mantener un diálogo abierto entre los intérpretes, de la comunidad. Es mediante este diálogo, que se puede lograr un consenso que termine con el equivocismo.

## **La hermenéutica como herramienta de análisis de las políticas públicas**

De acuerdo con lo que se estableció en el primer apartado, las políticas públicas son instrumentos racionales, que establecen las directrices sobre las cuales el gobierno emprenderá acciones sobre determinadas cuestiones (que tengan carácter público) que deben estar debidamente fundamentadas y se debe calificar sus resultados. Esto implica diferentes puntos de análisis:

1. Las implicaciones de lo racional.
2. La manera de fundamentar que directrices deben ser vistas como públicas.
3. La manera de cómo se debe fundamentar una política pública.
4. Y finalmente, la forma en que debe ser calificada.

---

<sup>95</sup> Beuchot, *op. cit.*, p. 15.

Así mismo, se estableció que lo adecuado, es la pluralidad de sujetos, analizando los diferentes puntos de las políticas públicas. Es decir, que lo adecuado es que a la par de los gobernantes, los diferentes sujetos sociales participen en el debate y la crítica, para que sean tomadas todas las perspectivas y se mantenga una gobernabilidad democrática.

En el segundo apartado, se estableció que la postura de Gadamer, respecto de la hermenéutica, es que esta debe partir de dialogo entre diferentes sujetos, para debatir y criticar no solo la obscuridad de un tema, sino la manera de concebirlo y calificarlo.

A través de la hermenéutica, se pueden analizar diferentes fuentes de información, textos, libros o discursos “son fuentes importantes de datos los discursos políticos, las leyes, fundamentaciones, planes, programas y textos.”<sup>96</sup> Esto implica que la hermenéutica permite un análisis de los cuatro puntos de las política públicas.

En el primero de los puntos, referente a la racionalidad, debemos retomar el análisis del conflicto entre la hermenéutica y el método científicista dominante.<sup>97</sup> Autores de diversas posturas, han criticado la manera en que la ciencia ha absorbido la idea de racionalidad, validez y la posibilidad de comprobación. Sin embargo, a diferencia de muchas posturas, que parecen confundir herramientas con usos, en el sentido de culpar a la herramienta por el mal uso que se le da, o que simplemente buscan criticar una postura, para dar validez a otra, la crítica que desde la hermenéutica hace Weiss, del científicismo, se basa en considerar a éste, como limitado:

El problema mayor del método positivista de análisis de contenidos es sin embargo su alcance. Es esencialmente un método de verificación o falsificación de hipótesis. La construcción, modificación, aplicación de hipótesis cae fuera de su alcance y responsabilidad. Esta tarea sin embargo es fundamental en muchos análisis de textos.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Eduardo Weiss, *Hermenéutica crítica y ciencias sociales*, México, DIE/CINVESTAV/IPN, 1983, p. 27.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 119.

Weiss establece la hermenéutica tiene un sentido diametralmente opuesto. «La finalidad no es la comprobación o falsificación de una hipótesis en forma de función, sino la paulatina modificación y adaptación de una red de tesis sobre el texto que termina tras un largo proceso en un patrón de sentido.»<sup>99</sup>

Ante esto, se establece que la hermenéutica «liberada de su idealismo filosófico, puede constituir una orientación valiosa para múltiples investigaciones sociales»<sup>100</sup> y en general, aportar criterios adecuados para garantizar la racionalidad.

Respecto del segundo punto, sobre lo que debe ser determinado como público, debemos considerar que no es tema fácil ni completamente resuelto. La forma tradicional de concebirlo es la afectación, sin embargo, la violencia contra la mujer, históricamente se podría establecer como de gran afectación, tanto en cantidad estadística, como en importancia y durante mucho tiempo fue considerado un problema privado. El análisis de discursos sobre ética y derechos humanos, puede ser de gran utilidad, para determinar lo que debe tener carácter público, independiente a las estadísticas o las tradiciones en el derecho.

En el tercer punto, respecto de la fundamentación de políticas públicas, debemos establecer que puede encontrarse en diferentes tipos de discursos, de ética, diversas ramas del conocimiento, de historia y estos discursos pueden ser de diferentes tiempos o contextos culturales. Esto implica la necesidad de un análisis que pueda ser un puente entre el discurso que se requiere y el contexto de implementación actual. A diferencia de las concepciones clásicas de hermenéutica, donde se establecía que el analista debía salirse de

---

<sup>99</sup>*Ibid.*, p. 128.

<sup>100</sup>*Ibid.*, p. 28.

su propio contexto, para entender el contexto del texto y de quien lo había escrito, con Gadamer, la idea es la opuesta, ya que éste establece:

Lo inevitable de la posición propia del intérprete y enfatiza la necesidad de comunicación práctica con el pasado. El intérprete debe distanciarse reflexivamente del texto original a la vez que debe comprometerse con el texto; debe interpretar el tiempo y la situación del texto original y a la vez interpretar su propio tiempo; asimismo debe interpretar la desigualdad entre los dos tiempos.<sup>101</sup>

Esta perspectiva abre la posibilidad a utilizar textos de diferentes tiempos y culturas, para fundamentar políticas públicas en México, tratando de dar con esto, bases sólidas y adecuadas a la estructura de dichas políticas. Permite al analista, “reconstruir su comprensión del mundo y su auto-comprensión, y superar los límites por medio de su reflexión”<sup>102</sup>

En este mismo sentido, se plantea el uso de la anticipación de sentido en el llamado «espiral hermenéutico». En el que el analista, concibe desde un primer momento una hipótesis, del sentido de un texto y partiendo de esta, lo reanaliza hasta desentrañar la verdad del sentido de dicho texto. Esto permite que el analista de políticas públicas, genere una hipótesis de un texto, que considere, le servirá para fundamentar la política analizada.

Finalmente, respecto de la calificación de las políticas públicas, se debe partir de que es un momento crucial desde la perspectiva de la política (en su connotación partidista) ya que es donde se determina si fue adecuada la directriz elegida, si valió la pena el gasto público y si se cumplieron los objetivos. Pero la pregunta es ¿en qué consiste la garantía de que la calificación que se dé, será adecuada? No parece correcto basarnos en datos cuantitativos, que siempre pueden ser «maquillados» o en argumentos vagos que pueden caer en demagogia. Calificar, debe implicar el tener una idea de lo adecuado (lo que se

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 32.

espera que debe ser el resultado ideal) y esta idea, debe ser contrastada con el resultado real. Sin embargo, ese ideal primario, debe estar fundamentado (este fue el fundamento del que hablamos en el tercer punto) y el contraste de resultados debe tener los mismos parámetros que el fundamento utilizado en la política pública. Por ejemplo, si se quiere calificar una política pública en materia de educación, cuyo parámetro de creación fue el pluralismo como forma de garantizar que se preserve la identidad cultural del individuo como miembro de pueblos indígenas, a través de los modelos educativos, no sería adecuado calificar la política, desde el punto de vista de si benefició a toda la población estudiantil, ya que estaba dirigida a ciertos sectores en particular, los estudiantes de los pueblos indígenas.

Es por esta razón, que resulta importante justificar cualquier análisis o crítica a la calificación de las políticas públicas desde la hermenéutica, partiendo de la congruencia que debe tener con la fundamentación de los objetivos y de la política completa.

### **La hermenéutica como análisis de discursos éticos**

En este apartado se analizan postulados sobre ética, con el propósito de elaborar un *corpus* que justifique como deber ser elaboradas las políticas públicas en materia de educación. Como se ha establecido, las PP.PP constituyen una disciplina académica que integra elementos tanto teóricos como prácticos. La perspectiva teórica de las PP.PP, consiste en el conjunto de conceptos que permiten tener claros sus fundamentos y fines.

Resulta importante establecer que si bien, un análisis científico, cuantitativo es un perfecto punto de partida, como Lasswell establece, se debe analizar otro factor, el de la Eticidad.

Las PP.PP afectan de manera directa a las personas en diversos aspectos de sus vidas. Resulta difícil incluso determinar el alcance de la palabra «afectación», la forma más simple y reducida es hablar de afectaciones positivas o negativas, pero lo cierto es que se debe plantear una perspectiva mucho más compleja que una simple dicotomía.

Es en esta afectación a las personas, donde se justifica la necesidad de analizar las PP.PP a través de la ética. Con esto se debe buscar garantizar la validez de sus fundamentos y fines.

En el caso de las PP.PP en materia de educación, su validez de sus fundamentos y fines, se basan en el entendimiento de los fundamentos y fines de la educación misma. El problema es determinar entonces, cuales son estos fundamentos y fines de la educación.

El carácter instrumental de la educación implica que sus fines pueden ser positivos o negativos, con propósitos emancipatorios o esclavizantes. Siendo esto fáctica e históricamente cierto, ¿cómo diferenciarlo? ¿De qué otra herramienta debemos de hacernos, para garantizar que la educación cumpla con los fines adecuados?

La respuesta es en principio evidente, la ética debe cumplir con ese fin, como lo establece Nora Ovelar:

Concebimos las relaciones entre educación y ética como relaciones complejas, históricas e ideológicas, en las que la ética se entreteje con la educación para impregnarla de un sentido de humanidad y condicionalidad social e histórica que le exige la formación de los sujetos como ciudadanos en la lucha por la realización de proyectos sociales emancipatorios de carácter democrático.<sup>103</sup>

Si esto es cierto, ¿por qué parece fácil y unívoco el establecer que el objeto de impregnar un sentido humano, no se ha cumplido? Siendo la ética tan antigua, ¿qué impide el hablar hoy día, de cómo es que el objeto se cumplió?

---

<sup>103</sup> Nora Ovelar Pereyra, “Relaciones entre educación y ética. Una aproximación desde la pedagogía crítica”, *Educere*, 8-27, Universidad de los Andes, 2004, p. 453.

Los esquemas utilitaristas, instrumentales, como denuncia Henry Giroux, desmoralizaron y despolitizaron las relaciones entre ética, sociedad y educación.<sup>104</sup> En otras palabras, así como el avance histórico no implica que hoy tengamos mejor música que en el pasado, tampoco tenemos mejor relación entre ética y educación.

En la actualidad el tema de la relación ética y educación puede ser especialmente complicado. Hay quien se cuestiona si la ética sigue teniendo cabida, no solo en la educación, sino en el análisis general de la realidad. Es bajo ésta perspectiva, donde la ética se denigra o se considera una de las típicas restricciones de la modernidad, como señala Bauman.<sup>105</sup> El llamado debacle de lo ético, la emancipación del deber. Bauman rescata el análisis estableciendo que, si bien la modernidad prometió lo incumplible e invisibilizó el autoanálisis, la posmodernidad no debe negar la ética, sino reanalizarla:

Sugiero que la novedad del enfoque posmoderno de la ética, consiste ante todo, no en hacer a un lado las preocupaciones morales modernas, características, sino en rechazar las formas modernas típicas de abordar los problemas morales; esto es, responder a los retos morales con normas coercitivas, en la práctica política, así como la búsqueda filosófica de absolutos universales.<sup>106</sup>

Bauman pretende formas novedosas de resolver los problemas morales, por lo cual, se debe recurrir a los análisis no hegemónicos, que rompen con paradigmas modernos. Como señala Boaventura, cuando se está en un periodo de transición, se complican varios factores. El primero es el entendimiento y aceptación de que se está en un periodo de transición. Resulta imperativo poder entender las características que garantizan que de hecho eso está ocurriendo. El siguiente conflicto que se señala, es el de poder establecer las características tanto del paradigma anterior, como del nuevo paradigma.

Es en este sentido, que se establece como “argumento” que nos encontramos en un periodo de transición denominado posmodernista; la llamada teoría del posmodernismo de oposición. Esta teoría da importancia a analizar los límites de las promesas de la modernidad. Critica tanto las consecuencias de que se cumplan algunas de ellas así como la

---

<sup>104</sup> Giroux, Henry y P. McLaren, “La formación de los maestros en una esfera contrapública: notas hacia una redefinición”, *Pedagogía, identidad y poder*, Homo Sapiens, Argentina, 1998, p. 13.

<sup>105</sup> Zygmund Bauman, *Ética posmoderna*, Siglo XXI, Argentina, 2004, p. 8.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 9.

imposibilidad de cumplir otras.<sup>107</sup> Básicamente, esta teoría se enfoca en criticar y debatir los alcances de las promesas de la modernidad, de la cual se hará mención en los apartados de pluralismo y relativismo.

Es en este sentido que, en torno a la relación entre ética y educación desde una perspectiva no coercitiva, pero sí de denuncia, Paulo Freire hace una crítica profunda:

Educadores y educados no podemos en verdad, escapar a la rigurosidad ética. Pero es preciso dejar en claro que la ética de la que hablo no es la ética menor, restrictiva, del mercado, que se inclina obediente a los intereses del lucro. Hablo de la ética universal del ser humano, de la ética que condena la explotación de la fuerza de trabajo del ser humano. La ética de la que hablo es la que se sabe afrontada en la manifestación discriminatoria de raza, género, clase.<sup>108</sup>

Para Freire, la ética universal del ser humano, es la ética de la naturaleza humana, que es totalmente indispensable para permitir su convivencia. Freire condena la misma idea que condenó Foucault en su etapa ética, en *El cuidado del sí*: «Se trata de hacer de la propia vida una obra de arte, de liberarse del pegajoso contagio que secretan unas estructuras sociales en las que rige la ley del sálvese quien pueda».<sup>109</sup>

Freire reestablece el sentido ético que debe guardarse en la relación de los distintos sujetos de la educación. Quizá la primera idea que salta del estudio del Freire, es cómo se crean los contenidos que posteriormente serán «vaciados» en las mentes de los estudiantes. Establece como una situación infranqueable la incapacidad de esperar conocimiento universal de quien diseña planes, pero denuncia la mentira: «Puedo no aceptar la concepción pedagógica de este autor o aquella autora; de todos modos, debo exponer a los alumnos a las razones por las que me opongo a ellos. Pero o que no puedo en mi crítica es mentir».

Establece ciertos deberes entorno a la educación: considera que la educación debe ser en rigor metódica, basada en investigación, con respeto a los distintos sujetos que la

---

<sup>107</sup> Boaventura de Sousa Santos, *La desaparición de la tensión entre regulación y emancipación en la modernidad occidental*, ILSA, Bogotá, 2009, p. 31.

<sup>108</sup> Paulo Freire, *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*, Siglo XXI, México, 2012, p. 17.

<sup>109</sup> Luis Fernando Garcés Giraldo y Conrado Giraldo Zuluaga. «El cuidado de sí y de los otros en Foucault, principio orientador para la construcción de una bioética del cuidado», *Discusiones filosóficas*, 14-22, 2013, p. 188.

componen y desde una perspectiva siempre crítica que permita aceptación de lo nuevo y rechazo por cualquier forma de discriminación o parcialidad.

Esta afirmación plantea retos éticos de gran complejidad. ¿Cómo garantizar que se respeta a todos los sujetos y no se cae en discriminación o parcialidad? Siempre que se afirma una idea, se están desacreditando muchas otras. Cuando una persona promueve un concepto, casi obligadamente contradice otro. Es imposible esperar que quienes diseñan y, aún más, quienes imparten temas, conozcan todas las perspectivas e incluyan a todos los posibles sujetos.

El problema se vuelve discursivo y en esta área, resulta adecuado recurrir a Habermas y su ética del discurso. Habermas establece que la formación imparcial del juicio se expresa en un principio que obliga a cada cual en el círculo de los afectados a acomodarse a la perspectiva de todos los demás a la hora de sopesar los intereses: «Únicamente pueden aspirar a la validez aquellas normas que consiguen (o pueden conseguir) la aprobación de todos los participantes en cuanto participantes de un discurso práctico».<sup>110</sup>

Es en este sentido y tratando de empatar la teoría con la praxis, como mismo Habermas establece al hablar de interdependencia entre estas<sup>111</sup> debemos establecer que la manera en que se puede lograr juicios imparciales en el discurso, es dotar de conocimientos y habilidades del «reconocimiento del otro» y del pluralismo. No con esto está garantizando que en automático el individuo tendrá todas las perspectivas, pero sí garantizando que sabrá que no las tiene y que su deber es buscar tenerlas.

Del pluralismo se hablará más adelante, con respecto al reconocimiento del otro, debemos tomar la aproximación de Axel Honnet en su obra, *La lucha por el reconocimiento*. Para Honnet, la autonomía personal, la autonomía moral, los derechos y la

---

<sup>110</sup> J. Habermas, *Conciencia moral y acción comunicativa*, Península, Barcelona, 1985, p. 85.

<sup>111</sup> Busca reivindicar la razón pero al mismo tiempo la limita en características como universalidad y validez. Para esta tarea, Habermas sugiere tomar en cuenta cuatro aspectos:

- a) Las exigencias procedimentales de la racionalidad que cuestionan todo saber unitario y cualquier presunto privilegio cognitivo de la filosofía.
- b) Las aportaciones de las ciencias histórico-hermenéuticas que hacen hincapié en el carácter situado de la razón finita.
- c) Cambio del paradigma lingüístico del acuerdo.
- d) Reconocimiento de la interdependencia de la teoría y la praxis.

integridad de individuo, van de la mano del reconocimiento. Al no tener este reconocimiento, se ve relegado, humillado y genera su exclusión social.<sup>112</sup>

## **Hermenéutica como análisis de teorías sobre Derechos Humanos**

Al igual que la ética, los discursos sobre Derechos Humanos son un punto de unión entre teoría y praxis, que además, unen la pugna entre los hechos materiales y un deber ser. Algunas situaciones terribles que siguen aconteciendo, ya han sido teorizadas y se debe buscar que la teoría alcance a los hechos concretos. Otras, están en constante análisis, pero además, análisis interpretativo, que puede y debe ser visto de diferente manera entre las distintas perspectivas de las sociedades.

Los Derechos Humanos, como construcciones sociales, no pueden ser vistos como universales. Ante el reconocimiento de la interculturalidad así como el desenmascaramiento de la falacia naturalista, resulta necesario determinar que el análisis y la construcción de los discursos sobre derechos humanos, debe permitirse e incluso buscarse el pluralismo, la diferencia y la diversidad.

Sin embargo, no se debe perder de vista que el pluralismo puede tender a conflictos de caos y anarquía, que en este caso, llevarían a la destrucción del espíritu y pretensión misma de los discursos sobre derechos humanos. Beuchot establece como ejemplo, el aceptar, con base en el pluralismo, la perspectiva de un pueblo indígena de limitar los derechos de las mujeres, con base en sus costumbres. En este supuesto, de aceptar completamente esta postura por beneficioso al pluralismo, se atentaría contra toda la construcción de discursos sobre derechos humanos de las mujeres.

---

<sup>112</sup> Axel Honnet, *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Crítica, Barcelona, 1997.

Un parámetro claro para Beuchot, respecto del límite al pluralismo, lo encuentra en la dignidad del ser humano. Respecto la dignidad humana como límite infranqueable, Beuchot establece «No se puede atentar contra ella, por más que se quiera privilegiar la diferencia. Hay un equilibrio entre las diferencias culturales y la vocación de universalidad que poseen tan importantes derechos.»<sup>113</sup>

Ante este conflicto, debemos recurrir a la Hermenéutica, para lograr poner en análisis e interpretación, las distintas perspectivas del pluralismo y lograr establecer parámetros adecuados. Establece además, la importancia de agregar la analogía:

En efecto, la analogía permite salvaguardar lo más posible las diferencias, pero tensionadas hacia la universalidad. Pues los derechos humanos no pueden perder esa vocación de universalidad que recibieron desde su origen, so pena de perder su propia naturaleza y esencia.<sup>114</sup>

La dignidad humana como base, debe entonces conectarse al pluralismo y en esto, Beuchot señala «Esa conexión nos será dada por a hermenéutica, la cual es una buena mediadora.»<sup>115</sup>

Aun con estos argumentos sobre la necesidad de interpretar los discursos sobre Derechos Humanos, hay opiniones en contra, de la necesidad de interpretar lo que ya ha sido positivizado. Beuchot señala las ideologías pragmáticas, pretenden determinar como trabajos finalizados, lo que se encuentra en documentos positivistas como la declaración misma, de los derechos humanos.

---

<sup>113</sup> Beuchot, *op. cit.*, p. 21.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 35.

Sin embargo, esta perspectiva deja de fuera cuestiones filosóficas fundamentales de ontología y antropología.<sup>116</sup> Así vemos la importancia del uso de la hermenéutica en el análisis de los discursos sobre los Derechos Humanos.

Los derechos humanos son, entonces vistos como discursos que buscan la plasmación y cumplimiento de aspiraciones sociales plurales de justicia. Como establece Bobbio, la situación democrática es la única en la que pueden darse.<sup>117</sup> Incluso se podría agregar, con lo que se ha mencionado, la democracia participativa.

Una importante división respecto de los discursos sobre Derechos Humanos, que Beuchot menciona, es el de los derechos humanos que pertenecen al ámbito de la justicia y al de la buena vida. Los primeros, buscan asegurar una cantidad de mínimos aceptables de igualdad. Mientras que los segundos tratan de plasmar en ellos mismos las cosas que se consideran manifestación de lo bueno.<sup>118</sup>

Dado que, como menciona Adela Cortina, el ámbito de la justicia puede buscar la universalidad, pero no así, el ámbito de la buena vida, la cual se basa en la perspectiva de los individuos<sup>119</sup>, se requiere del uso de la hermenéutica analógica. Esto permitirá, que la justicia no quede desprovista de una perspectiva que busque la universalidad garantizando condiciones igualitarias para todos, como punto de partida; al mismo tiempo que permite a los sujetos interpretar que es la buena vida.

## **Conclusiones del segundo capítulo**

---

<sup>116</sup> Beuchot p,36.

<sup>117</sup> N. Bobbio, El futuro de la democracia, México: FCE, 1986, pp. 29-30. En Beuchot.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>119</sup> Debate: Enrique Dussel Vs Adela Cortina, minuto once, disponible en internet: <https://www.youtube.com/watch?v=zRGj8dIJYBE>

Los conflictos que el sistema educativo mexicano debe enfrentar, nos obligan a buscar mecanismos que garanticen soluciones viables, efectivas y que estén en un marco de justicia social, garantizando fines benéficos para todas las personas.

Las políticas públicas, constituyen esta posibilidad de análisis sobre viabilidad y eficacia. Las propuestas de métodos de creación de políticas públicas, buscan garantizar que desde el momento en que se plantea un conflicto, se tenga todo el panorama para lograr determinar la situación a resolver. Así mismo, esta estructura pretende garantizar una adecuada implementación de las y calificación de PP.PP, a fin de que logren ser efectivas.

Sin embargo, como se determinó, las PP.PP se colocan entre la dualidad de la teoría y la praxis, obteniendo de a primera, sus principios y fines; y de la segunda el análisis de viabilidad y cumplimiento de sus fines. Esto implica la necesidad de un mecanismo con el que se pueda comprender, analizar e incluso criticar ambas partes.

Se propone a la hermenéutica para este fin, por considerarla un perfecto mecanismo de entendimiento, análisis e incluso crítica. Que se encuentra en posibilidad de abarcar tanto a la teoría como a la *praxis*.

Del análisis a la evolución del concepto, características y fines de la hermenéutica, se desprenden todas las posibilidades que se requieren de ésta, para servir al análisis de las PP.PP.

La perspectiva de Palmer, respecto de la Hermenéutica como un decir, explicar y traducir, proporciona la primera intención, global de ésta, que es comprender. Se pasa de un primer momento que es el repetir, a la profundización de la comprensión, que resulta fundamental, para un momento posterior que es la crítica y finalmente la propuesta a la modificación.

Este «comprender» en un primer momento implica el comprender un texto, pero con la perspectiva de Heidegger, no solo se reduce a esto, sino a comprender todo tipo de conocimiento, siendo el conocimiento mismo, una perspectiva histórico hermenéutica. Con esto se establece que la hermenéutica es inherente al ser humano, como forma de conocer la realidad. Por ende, en la actividad de conocimiento, análisis, crítica e incluso inventiva, la hermenéutica debe estar presente.

Otro aspecto fundamental que une a la Hermenéutica con las PP.PP es el agregado que hace Gadamer, de plantear a la hermenéutica, como un proceso que no concluye con la interpretación de un sujeto, sino que este, debe someter su interpretación a debate. El deber de debatir las interpretaciones y buscar consensos, dejando de lado la idea de una perspectiva universal, se empata a las necesidades de las PP.PP, respecto de democracia y pluralismo.

Uno de los grandes desafíos, en materia de PP.PP, es justamente el tema de la democracia y el pluralismo. El planteamiento de cómo lograr que la participación, de diversos sujetos y además con diversas perspectivas, no genere caos. A este respecto, podemos partir de lo establecido por el mismo Gadamer, de la importancia de impedir una visión totalitaria, por considerar más adecuado el consenso. A esto, le podemos sumar lo establecido por Beuchot, respecto del deber de evitar lo unívoco, por reduccionista, pero también lo equívoco, por ser caótico y no llegar a ningún resultado favorable.

Además, se agrega lo establecido por Weiss, respecto del deber ético. Con esto, se establece que la participación del individuo, con una interpretación basada en su perspectiva, es válida, siempre y cuando sea ética y será ética su interpretación, cuando utilice su perspectiva, de manera honesta.

Se determinó, que uno de los conflictos respecto del análisis de las PP.PP, es que se basaba en la perspectiva científicista de prueba o falseo de hipótesis. Se determina como conflicto, por que limita el análisis a solo esas dos perspectivas de comprobación. Para resolver ese conflicto con la hermenéutica, Weiss plantea que ésta, va más allá al buscar una continua construcción y reconstrucción del análisis. El agregado del análisis en espiral, permite justamente esta construcción continua.

En el apartado de la Hermenéutica como análisis de postulados sobre ética, se establece la importancia de una adecuada fundamentación filosófica en el análisis hermenéutico. El hecho de que las PP.PP deban ser analizadas y criticadas, radica en la importancia que éstas poseen, ya que afectan de manera directa a las personas. Esa afectación implica que deben tomarse en cuenta diversos aspectos jurídicos y éticos.

Para garantizar que tanto los fines, como los medios de las PP.PP, son adecuados, en cuanto a su afectación a los sujetos y la posibilidad de participación de éstos, los análisis éticos deben estar presentes.

Resulta un reto importante el determinar que se debe entender por ética, cuáles modelos deben incluirse y cómo deben interpretarse de manera armónica y conjunto.

### **CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS HERMENÉUTICO DEL RUBRO DE EDUCACIÓN EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

Partiendo del análisis histórico de las políticas públicas en México, de las últimas décadas del siglo XX, se determina que el estatismo ha impedido la adecuada participación de la sociedad en la solución de los conflictos de nuestro país. La mezcla de la política y las políticas públicas han hecho que éstas últimas se fundamenten en criterios partidistas y perspectivas particulares. Las luchas de poderes entre el Estado, los sindicatos y otros grupos, reducen a la actividad política a empresas lucrativas donde su fin es conseguir beneficios económicos.

El impedimento de la participación social, aunado a los conflictos de la política respecto a las luchas de poder, trajeron como consecuencia un análisis deficiente sobre políticas públicas. La falta de calificación u oposición social, permitió que los gobernantes tuvieran libertad de actuación y sin criterios que garantizaran una adecuada gobernanza. Esta falta de criterios adecuados, generó a lo menos conflictos sobre determinación de acciones y a lo más, caóticas y contradictorias decisiones que no generaban resultados eficaces o eficientes.

Posteriormente la participación de diversos grupos sociales tanto en la práctica, como en la teoría, ha permitido un avance significativo en materia de PP.PP. Las manifestaciones y movimientos sociales, han logrado presión para que el gobierno determine actuar con transparencia y decida rendir cuentas. Así mismo, desde la academia se han rescatado y ampliado las teorías sobre PP.PP que buscan determinar los mecanismos más adecuados para garantizar que éstas sean eficaces y eficientes.

Este tercer capítulo parte de la posibilidad de participar con análisis crítico, en la forma de crear PP.PP. Se basa en las teorías sobre PP.PP para determinar la manera de garantizar eficacia y eficiencia, como se estableció en el primer capítulo. Pero además, se utiliza la hermenéutica como herramienta de análisis, para garantizar una adecuada interpretación respecto de la ética y los DD.HH, partiendo de lo establecido en el segundo capítulo.

### **Texto jurídico sujeto a análisis: Plan nacional de Desarrollo en Materia de Educación 2013-2018.**

En este capítulo se analizará el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Se establece un análisis al PND con el propósito de determinar de qué manera cumple con las teorías de creación de PP.PP para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Así mismo, se plantea un análisis para determinar si este documento incluye una adecuada perspectiva de eticidad y finalmente, la inclusión de DD.HH.

Para lograr esto, se establece en este capítulo un estudio que parte de determinar las características de los PND; posteriormente se analiza la forma en que se realizó el PND; y finalmente se determina con el análisis hermenéutico, los alcances y características del contenido del PND 2013-2018.

### **Características del Plan Nacional de Desarrollo**

La elaboración de PP.PP en México, se fundamenta en un entendido armónico de diversos principios establecidos en la Constitución. Por una parte está la obligación del Estado de establecer sus estrategias, objetivos y prioridades, a través de documentos como

el PND; a la par, está el derecho de la ciudadanía a participar directamente en los temas sociales; y en todo momento, la perspectiva de transversalización de los DD.HH.

Primeramente, respecto a la obligación del Estado de establecer estrategias, objetivos y prioridades, se lleva a cabo mediante la creación de los planes, proyectos, programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que ejecutarán las diferentes dependencias y entidades.<sup>120</sup> De esto se deriva en particular, la obligatoriedad de crear el PND.

El PND tiene fundamento en el artículo 26 de la Constitución, el cual faculta al Estado para “organizarlo” al inicio del mandato presidencial.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.<sup>121</sup>

Cabe destacar, que no se establece la facultad a cargo del titular del ejecutivo, de crear dicho plan, sino de establecer los procedimientos y criterios la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.<sup>122</sup>

Más adelante se determinarán los alcances e implicaciones de este texto, pero por ahora basta determinar que este documento no debe ser elaborado unilateralmente por el

---

<sup>120</sup> “¿Qué es el PND?”, *Colectivo migraciones para las américas*, México, 2013. Disponible en: Consultado: 18 de mayo, 2016.

<sup>121</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 26, párrafo primero.

<sup>122</sup> *Ibid.*, art. párrafo tercero.

titular del ejecutivo. Por un lado, los fines y objetivos del PND, parten de lo que la constitución establece a lo largo de su texto (incluyendo el artículo primero, respecto al tema de derechos humanos). «Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación». Dichos fines y objetivos no pueden ser basados en la perspectiva unilateral del titular del ejecutivo o su gabinete.

La ley de planeación establece además, el conjunto de «normas y principios básicos, conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional»<sup>123</sup>. Parte de establecer como obligación para el Estado, el realizar una adecuada planeación para garantizar eficacia en el desempeño de sus actividades para lograr desarrollo integral y sustentable.

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>124</sup>

Más adelante se determinará la importancia y las implicaciones de lo establecido por este artículo, respecto de la eficacia. Los incisos posteriores de este artículo establecen los principios en los que se basará la planeación nacional. Originalmente se plasmaron seis incisos, de los cuales solo los primeros dos no han sido reformados:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento

---

<sup>123</sup> Inciso primero del artículo primero, de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, última reforma publicada el 6 de junio de 2015.

<sup>124</sup> Ley de Planeación, art. Segundo.

económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

El inciso tercero fue modificado respecto de su texto original, el 20 de junio de 2011, para especificar que la igualdad de derechos se refería a mujeres y hombres. Esto se basa en la obligatoriedad de la transversalidad de género, que debe estar presente en la planeación. Vale la pena destacar que de su texto original que hablaba de igualdad general, a la especificidad de entre hombre y mujer, se puede hacer una crítica en el sentido de establecer que redujo el concepto. El tema de la obligatoriedad de igualdad, aunque evidentemente debe abarcar igualdad entre hombres y mujeres, también debe abarcar a más grupos. Actualmente el texto establece lo siguiente:

- III. La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

El párrafo cuarto también fue reformado para establecer —además del respeto a las garantías individuales y las libertades y derechos sociales y políticos— el respeto a los derechos culturales. El texto actual establece que:

- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

Se agregó el párrafo séptimo respecto a la perspectiva de género, estableciendo igualdad de oportunidades. Así mismo, complementó la igualdad, con el principio de equidad, para promover el adelanto de las mujeres:

- VII. La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y

Debido a un movimiento entre países de Latinoamérica y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura —UNESCO— se estableció el análisis de factibilidad cultural.

...orientada a impulsar en las actividades de planificación del desarrollo, medios e instrumentos conceptuales y metodológicos encaminados a incorporar correctamente la cultura en los procesos de identificación, formulación y ejecución, de las grandes políticas de acción en todos los sectores. Un objetivo estratégicamente relacionado, conceptual y funcionalmente, con el Plan de Educación para el Desarrollo y la Integración de América Latina, promovido por ambos organismos.<sup>125</sup>

De la misma forma en que se analizan cuestiones de factibilidad económica, financiera, social o ambiental, se plantea la obligatoriedad del análisis respecto al impacto cultural de las políticas públicas. El breve texto quedó establecido de la siguiente manera:

#### VIII. La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

Finalmente, el artículo tercero, además de definir lo que se entiende por planeación nacional, establece los criterios de racionalidad y sistematización:

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.<sup>126</sup>

El segundo párrafo del artículo tercero, establece el fundamento de la obligatoriedad por parte del ejecutivo, de buscar los mecanismos teóricos, para garantizar un adecuado proceso de creación, análisis, realización y evaluación de PP.PP:

---

<sup>125</sup> Carlos Alberto Lara González, “La factibilidad cultural en México”, *El Informador*, 6 de agosto de 2011, sp.

<sup>126</sup> Ley de Planeación, art. tercero.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Podemos entonces determinar en este apartado, que la creación del PND, debe basarse en los principios, derechos y fines de la constitución. Así mismo, se establecen principios, bases y características que de manera obligada deben estar presentes en la planeación, tales como eficacia, eficiencia y racionalidad. Con estos principios, bases y características, queda fundamentada la obligación del ejecutivo de garantizar que se lleva a cabo un adecuado proceso de creación de PP.PP, como se estableció en el primer capítulo.

## **Participación ciudadana en la creación del Plan Nacional de Desarrollo**

Una de las características fundamentales del PND, es la participación ciudadana en su elaboración. La constitución establece la obligatoriedad de permitir la participación ciudadana. Entendida ésta, como una forma efectiva de determinar las «aspiraciones y demandas» de los gobernados:

La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.<sup>127</sup>

Esta participación, establecida a nivel constitucional, implica la obligación del ejecutivo, de basar la planeación en lo que los distintos grupos sociales demanden. El inciso cuarto de la ley de planeación establece de manera particular el garantizar la participación de los pueblos indígenas:

Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus

---

<sup>127</sup> CPEUM, párrafo segundo.

representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.<sup>128</sup>

De manera más amplia, se establece en el artículo veinte de la ley de planeación, la consulta ciudadana y el objetivo de ésta, como forma de garantizar la posibilidad de la población, de expresar su opinión:

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las dependencias de la administración pública, deben intervenir y elaborar proyectos sectoriales, para garantizar la participación de los distintos grupos que representan. Para esto, se establecen como facultades de las dependencias de la administración pública:

- I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;
- II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República.
- III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados.

---

<sup>128</sup> Ley de planeación, inciso cuarto, artículo primero,

## **Proceso de creación del plan nacional de desarrollo**

En este apartado partiremos de determinar lo que la legislación establece respecto al proceso de creación del PND. Partimos de las generalidades de la ley de planeación, para posteriormente analizar la legislación procesal de la materia.

Se parte de establecer los plazos que la ley de planeación determina, tanto para la creación, como para la duración del PND. En este sentido, el artículo veintiuno de la ley de planeación, establece:

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Resulta importante destacar la posibilidad de realizar «consideraciones y proyecciones» de mayor plazo que el periodo constitucional del mandato presidencial. Resulta evidente que la planeación de las principales políticas de un Estado, no pueden constreñirse a un periodo arbitrariamente establecido, de seis años.

En este sentido, resulta viable y en algunos casos, obligatorio, el contemplar posibilidades de planeación que no se limiten al periodo de gobierno o a la perspectiva de un gabinete.

Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el órgano facultado para elaborar el PND. Mediante decreto, se estableció la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y se estableció la modificación del artículo catorce, de la ley de planeación. La exposición de motivos, respecto a esta modificación, establece:

Ahora bien, con motivo de las diversas modificaciones que ha sufrido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por lo que hace a la competencia de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, de sus atribuciones y con motivo también del nuevo régimen jurídico al que está sujeto el Distrito -Federal, procede reformar el artículo 14, derogar el artículo 15 y hacer las modificaciones pertinentes al artículo 29 de la Ley de Planeación, de tal forma que su redacción quede debidamente actualizada considerando la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y que sus funciones en materia de planeación están actualmente asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este breve texto —siendo el contenido total de la explicación a la modificación del artículo catorce—no profundiza en la explicación de las causas a la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ni establece las razones para determinar que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien se encargará de realizar el PND.

Con esta modificación, el artículo catorce establece las diversas facultades que tendrá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando de la siguiente manera:

- I. Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;
- II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género;
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;
- IV. Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;<sup>129</sup>

Así mismo, el artículo treintauno, fracción primera, de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece como facultad de la Secretaría de Hacienda «Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente».

---

<sup>129</sup> Ley de planeación, artículo catorce.

De esta manera, la Secretaría de Hacienda es quien coordina la elaboración del PND, sin embargo, en todo momento, se debe partir de que es un trabajo conjunto entre diversos organismos de la administración pública y representantes de los grupos sociales.

Posterior al análisis que la Secretaría de Hacienda debe realizar, respecto a la labor de coordinación realizada, ésta debe entregar un informe al ejecutivo. El ejecutivo pondrá en consideración lo establecido en el informe, para determinar su aprobación, de acuerdo a lo que establece el artículo veintinueve:

El Plan y los programas regionales especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.<sup>130</sup>

Finalmente, el PND debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con lo establecido por el artículo treinta de la ley de planeación. «El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.»<sup>131</sup>

### **Control del PND a través de los programas anuales y los órganos de consulta permanente.**

Como se ha establecido en el capítulo primero, las políticas públicas deben ser evaluadas al finalizar, para determinar el cumplimiento con sus objetivos. Sin embargo, también pueden ser revisadas para su control, a lo largo de su implementación. En especial las políticas públicas presentes en el PND, que por su larga duración y su importancia, deben de ser revisadas cada año.

---

<sup>130</sup> Ley de planeación, artículo veintinueve.

<sup>131</sup> *Ibid.*, artículo treinta.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda está facultada para continuamente revisar que los planes y proyectos sigan lo establecido por el PND y deben analizar de manera conjunta los órganos de consulta permanente. El artículo catorce, en la fracción octava y la novena, determinan esta facultad de la Secretaría de Hacienda:

- VIII. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales;
- IX. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos, y
- X. Promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en mujeres y hombres.

En esta misma perspectiva, e incorporando la participación ciudadana, el artículo veinte de la ley de planeación establece los denominados órganos de consulta permanente:

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

## **Estructura del Plan Nacional de Desarrollo**

El documento publicado con fecha de veinte de mayo de 2013, con el nombre de Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, posee una estructura que puede ser dividida en catorce apartados y un anexo. La publicación del documento en internet, cuenta con un índice establecido de la siguiente manera:

## Presentación Introducción y Visión General

1. El desarrollo nacional en el contexto actual
  2. Diagnóstico general: México enfrenta barreras que limitan su desarrollo
  3. Estrategia general: mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial
  4. El desarrollo nacional le corresponde a todos los mexicanos
- I. México en Paz
- I.1. Diagnóstico: México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia
  - I.2. Plan de acción: fortalecer al Estado y garantizar la paz
- II. México Incluyente
- II.1. Diagnóstico: persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país
  - II.2. Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades
- III. México con Educación de Calidad
- III.1. Diagnóstico: es indispensable aprovechar nuestra capacidad intelectual
  - III.2. Plan de acción: articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera
- IV. México Próspero
- IV.1. Diagnóstico: existe la oportunidad para que seamos más productivos
  - IV.2. Plan de acción: eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país
- V. México con Responsabilidad Global
- V.1. Diagnóstico: México puede consolidarse como una potencia emergente
  - V.2. Plan de acción: consolidar el papel constructivo de México en el mundo
- VI. Objetivos, estrategias y líneas de acción
- VI.A. Estrategias y líneas de acción transversales
- VI.1. México en Paz
- Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.
  - Objetivo 1.2. Garantizar la Seguridad Nacional.
  - Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.
  - Objetivo 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.
  - Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.
  - Objetivo 1.6. Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano. Enfoque transversal (México en Paz)
- VI.2. México Incluyente
- Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. Objetivo 2.3. Asegurar el acceso a los servicios de salud.

Objetivo 2.4. Ampliar el acceso a la seguridad social.

Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Enfoque transversal (México Incluyente)

#### VI.3. México con Educación de Calidad

Objetivo 3.1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.

Objetivo 3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.

Objetivo 3.3. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.

Objetivo 3.4. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.

Objetivo 3.5. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible. Enfoque transversal (México con Educación de Calidad)

#### VI.4. México Próspero

Objetivo 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país. Objetivo 4.2. Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.

Objetivo 4.3. Promover el empleo de calidad.

Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.

Objetivo 4.5. Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones.

Objetivo 4.6. Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.

Objetivo 4.7. Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.

Objetivo 4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país.

Objetivo 4.9. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica. Objetivo 4.10.

Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.

Objetivo 4.11. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país. Enfoque transversal (México Próspero)

#### VI.5. México con Responsabilidad Global

Objetivo 5.1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.

Objetivo 5.2. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.

Objetivo 5.3. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.

Objetivo 5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional. Enfoque transversal (México con Responsabilidad Global)

### VII. Indicadores

## VIII. Sistema Nacional de Planeación Democrática

### Anexo. Resultados del proceso de consulta

Esta estructura contiene los cinco rubros base de sobre los que se centra el PND. La presentación establece que los cinco rubros son las «rutas» que han sido trazadas, como objetivos. Así mismo, menciona que se establecen las acciones específicas para lograrlos y los indicadores que servirán para medirlos y calificarlos:

El Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta que sociedad y gobierno hemos delineado para caminar juntos hacia una nueva etapa del país. Este documento traza los grandes objetivos de las políticas públicas, establece las acciones específicas para alcanzarlos y precisa indicadores que permitirán medir los avances obtenidos.<sup>132</sup>

El documento ofrece un esquema donde se establece su estructura:



<sup>132</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013, p. 9.

<sup>133</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 21.

El primer rubro es el de México en paz, respondiendo al fundamental deber del Estado, de brindar seguridad a los grupos sociales. En todos los PND que se han creado en México, aun cuando varían otros rubros, el tema de seguridad como primer rubro es una constante:

Se trata de un plan realista, viable y claro para alcanzar un México en Paz, donde se recobren el orden, la seguridad y la justicia que anhelan las familias. Además, establece los lineamientos para hacer de la nuestra, una nación tranquila en la que se respeten cabalmente los derechos humanos.

Este rubro se fundamenta en el pacto social, e invita a la participación de los grupos sociales en la solución de los conflictos que afectan a México. Parte de dos perspectivas que pueden ser analizadas como contradictorias, la democracia participativa y la representación: «Debemos impulsar la transformación de una democracia representativa hacia un modelo democrático más participativo y de corresponsabilidad social.»<sup>134</sup>

El siguiente rubro es el denominado México incluyente. Este rubro establece las pautas en materia de conflictos alimenticios —Lucha contra el hambre— así como temas de pobreza en general. En particular, analiza las formas de combatir la discriminación y exclusión de los distintos grupos vulnerables:

El Plan explica las estrategias para lograr un México Incluyente, en el que se enfrente y supere el hambre. Delinea las acciones a emprender para revertir la pobreza. Muestra, también, el camino para lograr una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, donde se vele por el bienestar de las personas con discapacidad, los indígenas, los niños y los adultos mayores.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> PND, p. 30.

<sup>135</sup> PND, p.9.

El rubro central de este estudio, es el tercero, denominado México con educación. Se basa en fomento de valores cívicos, mejor calidad educativa y fomentar el conocimiento de la ciencia y la tecnología:

Un tema recurrente en los Foros de Consulta fue el de impulsar un México con Educación de Calidad, que abra las puertas de la superación y el éxito a nuestros niños y jóvenes. La premisa es sencilla: para mover a México hay que fomentar los valores cívicos, elevar la calidad de la enseñanza y promover la ciencia, la tecnología y la innovación.

Es importante destacar que en el PND del expresidente Felipe Calderón, no existía un rubro específico a educación, sino que existía como sub-rubro. En el siguiente apartado se profundizará en el análisis, por ahora conviene concluir con los rubros para tener el contexto global del PND.

El cuarto rubro es el de México próspero.

El Plan Nacional de Desarrollo también destaca la importancia de acelerar el crecimiento económico para construir un México Próspero. Detalla el camino para impulsar a las pequeñas y medianas empresas, así como para promover la generación de empleos. También ubica el desarrollo de la infraestructura como pieza clave para incrementar la competitividad de la nación entera.

Este rubro establece la intención de lograr que México sea una «potencia económica emergente». Finalmente, el quinto rubro es el de México con responsabilidad global. Establece las pautas respecto a los compromisos en materia internacional:

En el ámbito internacional, el Plan delinea un México con Responsabilidad Global; es decir, un país que muestre su respaldo y solidaridad con el resto del mundo, aportando lo mejor de sí en favor de las grandes causas de la humanidad.

Evidentemente, el que exista un rubro de compromisos internacionales no es privativo de que muchas de las cuestiones analizadas en los rubros anteriores respondan a estos mismos compromisos, en lugar de análisis internos.

Tras haber determinado los rubros que contiene el PND, debemos enfocarnos en el rubro de educación para determinar las características, metas y estrategias que contiene, así como los principios en los que está fundamentado. Utilizando el método hermenéutico, se hará un análisis partiendo de la anticipación de sentido.

### **Anticipación de sentido, del rubro de educación en el PND**

En este apartado se establece la anticipación de sentido del rubro de educación del PND. El objetivo es plasmar las expectativas de contenido, respecto a lo que este instrumento debe contener. Siendo esta la base para que en el siguiente apartado de aproximación de sentido se determine si cumple con estas expectativas.

Resulta importante resaltar que las expectativas que se plasman en este apartado, son establecidas con criterios que provienen de los capítulos anteriores y serán puntualizadas en su momento. Como establece la propuesta de Beuchot, lo que se busca es un punto medio de univocidad justificada, para no caer en expectativas subjetivas, pero flexibilidad suficiente para realizar propuestas.

Las expectativas de contenido versan sobre diversos puntos; el cumplimiento con la estructura teórica que da fundamento a la creación, implementación y calificación de las PP.PP; el cumplimiento con los parámetros de eticidad y; el cumplimiento con los parámetros de DD.HH.

Respecto al cumplimiento con la estructura teórica que da fundamento a la creación, implementación y calificación de las PP.PP se establecen diversas características esperadas:

la primera característica esperada en el rubro de educación y en general del PND es que sea un instrumento racional. La segunda característica es poseer un análisis cuantitativo que justifique las directrices que tomará la P.P. La tercera característica es la perspectiva cualitativa que se complementa con la perspectiva cuantitativa, para permitir una valoración global de la realidad. La cuarta característica es garantizar una democracia participativa en los pasos de la P.P.

La racionalidad es la primer característica esperada en una P.P. Como se concluyó en el capítulo primero, Lasswell planteó la importancia de garantizar la racionalidad en el análisis de los puntos del proceso de creación implementación y calificación de las PP.PP. Se estableció que para lograr esto, se debe de utilizar adecuadas metodologías de análisis científicos, para garantizar veracidad, eficiencia y eficacia en los resultados que conformen las PP.PP. De este modo, resulta anticipable el determinar criterios de racionalidad en las metodologías y el análisis, en el apartado de educación y en general en el PND.

La segunda característica esperada es poseer un análisis cuantitativo que justifique las directrices que tomará la P.P. Lasswell establece la importancia de utilizar un análisis cuantitativo, para determinar los parámetros objetivos del conflicto y justificar las determinaciones que se tomen con la P.P. Es por esto, que se debe esperar esta metodología en el PND.<sup>136</sup>

La tercera característica refiere al análisis cualitativo. A la par de la perspectiva de análisis científico, moderno y cuantitativo, Lasswell, incluye un aspecto valorativo

---

<sup>136</sup> Resulta importante reiterar que Lasswell planteó la importancia del análisis cuantitativo, pero al mismo tiempo anticipó que no basta con esta metodología, para conseguir lo que denominó «relaciones humanas deseadas». Es por esto que se espera encontrar perspectivas de análisis cualitativo, que más adelante se plantean.

cualitativo denominado «relaciones humanas deseables.» Esta perspectiva de concretar acuerdos, de lo que se considerará como deseable, aunado a su propuesta de democratización de esta construcción, establece un excelente antecedente de construcción plural y participativa de PP.PP. Con el propósito de garantizar una comprensión global de los conflictos a resolver, se espera que la P.P posea esta perspectiva cualitativa.

La cuarta característica consiste en que las PP.PP, deben garantizar una democracia participativa en sus pasos de creación, implementación y evaluación. Se parte de los modelos de gobernanza que propone Gonzales Tachiquín respeto del deber de garantizar una democracia que se contraponga a la perspectiva del estatalismo y la centralización. Esta perspectiva plantea la obligatoriedad de permitir que los grupos sociales participen de manera directa en la toma de decisiones. A la par, como se establece en los apartados anteriores, el cuerpo jurídico normativo que da base al PND, establece la obligación de realizar una consulta ciudadana. Aunado a los principios constitucionales, esa consulta debe ser la base del PND. Es por esto que se prevé la existencia de un aparato que garantice de manera clara y efectiva, la participación de los distintos grupos sociales.

El segundo punto, respecto a al cumplimiento de parámetros éticos, se establecen diversas características anticipadas. La primera característica que se espera es una perspectiva de eticidad. La segunda característica, es un conjunto de principios que busquen garantizar los fines de la educación. La tercera es garantizar que todas las personas afectadas por la P.P, participen libremente y en igualdad de circunstancias.

La primera característica, de este segundo punto, que se espera encontrar, es la de perspectiva ética. Como se estableció en el segundo capítulo en la parte de análisis en materia de discursos éticos, se espera encontrar una perspectiva de análisis ético, dado que en las PP.PP se realizan decisiones que afectan a una gran cantidad de personas. La

perspectiva ética de las PP.PP, consiste en el conjunto de conceptos que permiten tener claros sus fundamentos y fines. Es por esto que se espera que quienes participen en la creación, implementación y calificación de las PP.PP, establezcan fundamentos y fines garanticen que dicha afectación sea lo más positiva que sea posible.

Para la determinación de estos fundamentos y fines, se recurrió a las propuestas de Paulo Freire, para determinar que una PP.PP en materia de educación, debe buscar la emancipación como fin.

En el caso de las PP.PP en materia de educación, la validez de sus fundamentos y fines, se basan en el entendimiento de los fundamentos y fines de la educación misma. El problema es determinar entonces, cuales son estos fundamentos y fines de la educación.

El carácter instrumental de la educación implica que sus fines pueden ser positivos o negativos, con propósitos emancipatorios o esclavizantes. Siendo esto fáctica e históricamente cierto, ¿cómo diferenciarlo? ¿De qué otra herramienta debemos de hacernos, para garantizar que la educación cumpla con los fines adecuados?

La respuesta es en principio evidente, la ética debe cumplir con ese fin, como lo establece Nora Ovelar:

Concebimos las relaciones entre educación y ética como relaciones complejas, históricas e ideológicas, en las que la ética se entreteje con la educación para impregnarla de un sentido de humanidad y condicionalidad social e histórica que le exige la formación de los sujetos como ciudadanos en la lucha por la realización de proyectos sociales emancipatorios de carácter democrático.<sup>137</sup>

La segunda característica que se espera encontrar, es un conjunto de principios que muestren el interés y las bases para tratar de garantizar el cumplimiento del objeto de la P.P. En este caso, al tratarse de una P.P en materia de educación, se espera encontrar

---

<sup>137</sup> Nora Ovelar Pereyra, "Relaciones entre educación y ética. Una aproximación desde la pedagogía crítica", *Educere*, 8-27, Universidad de los Andes, 2004, p. 453.

principios éticos, para garantizar los objetivos de la educación. En este sentido, partimos de posturas fundamentales en materia de educación como la de Paulo Freire. Con base en esto se espera una perspectiva humana, que busque la emancipación de las personas que serán los sujetos de la educación.

La tercera característica anticipada es la de garantizar que todas las personas afectadas por la P.P, participen libremente y en igualdad de circunstancias. Se sustenta en lo establecido por la propuesta ética de Habermas respecto al «reconocimiento del otro» y del pluralismo, aunado a su idea de validez, que se sustenta en que todas las personas afectadas estén de acuerdo. A esto se le agrega la ética del discurso de Adela Cortina, para establecer el deber de permitir que sea el consenso de los discursantes lo que determine la aceptación del actuar en la P.P. Finalmente la perspectiva de Honnet, que como se ha mencionado, establece como base la no exclusión de las personas, que por sus condiciones económicas, sociales o culturales, no pueden participar en el discurso. En este sentido, se espera que la P.P educativa contenga las bases para la participación en su elaboración, implementación y calificación, de los distintos sectores sociales.

El tercer punto, respecto a parámetros sobre DD.HH, se establecen diversas características anticipadas: La primera característica anticipada es la inclusión y adecuación de la perspectiva en materia de DD.HH. La segunda es la participación de grupos sociales expertos en DD.HH, para determinar acciones. La tercera característica anticipada es la presencia de mecanismos claros y eficaces para buscar garantizar la no violación de DD.HH.

La primera característica anticipada es la inclusión y adecuación de la perspectiva en materia de DD.HH. Como se estableció anteriormente, el PND debe estar fundamentado en todos los principios contenidos en la Constitución. A raíz de la modificación al artículo

primero Constitucional, en materia de DD.HH, los DD.HH, no solo los DD.HH, consagrados en el texto constitucional, sino los establecidos en los tratados internacionales en que México es parte, deben ser respetados y transversalizados en las legislaciones y planes.

La segunda característica anticipada consiste en la participación de grupos sociales expertos en DD.HH para dar recomendaciones. Partiendo de lo establecido por la Constitución y la Ley de Planeación respecto a garantizar una perspectiva de género y la inclusión y consulta de los pueblos indígenas, se espera que el PND establezca mecanismos claros de participación de grupos en estos temas así como de cualquier tema de DD.HH. Siendo esta, la principal forma de garantizar que se cuenta con toda la información y perspectiva de cómo resolver los conflictos de estos grupos sociales.

La tercera característica anticipada es la presencia de mecanismos claros y eficaces para buscar garantizar la no violación de DD.HH. Particularizando al derecho a la educación, se determina que deben existir bases respecto de la creación, implementación y calificación de las PP.PP del rubro, para garantizar que en ningún momento se presenten violaciones a DD.HH. Esto engloba por un lado, lo ya establecido de la cercanía a grupos expertos en materia de DD.HH, pero también a determinar en todo momento, cuáles son las bases en las que se sustentan las PP.PP y que implicaciones tienen estas bases.

### **Aproximación de sentido . Rubro en materia de Educación, en el PND**

En el apartado anterior se plantearon —partiendo del análisis de los dos primeros capítulos— diversos aspectos que se anticipa deben estar contenidos en el PND para cumplir con criterios de respecto a la estructura y fundamentos de una P.P; su perspectiva ética; así como su perspectiva en DD.HH. En este apartado, de manera conjunta se lleva a

cabo la aproximación de sentido y se realiza el espiral hermenéutico. Primeramente se determina cuáles de los elementos anticipados en el apartado anterior, están presentes en el documento, tras su análisis e interpretación y se incorporan análisis de aquello que se encontró y no se había anticipado. Esto permitirá realizar diversos análisis en torno a las implicaciones de la existencia o ausencia de los elementos y finalmente llegar a un momento crítico de dichas implicaciones.

Se parte de la misma estructura que se dio en el apartado anterior, respecto a los tres puntos; el cumplimiento con la estructura teórica que da fundamento a la creación, implementación y calificación de las PP.PP; el cumplimiento con los parámetros de eticidad y; el cumplimiento con los parámetros de DD.HH.

Partiendo de esta estructura, también se sigue la pauta de las características esperadas. Respecto al cumplimiento con la estructura teórica que da fundamento a la creación, implementación y calificación de las PP.PP se plantearon diversas características esperadas; la primera característica que se planteó, respecto al PND, es que sea un instrumento racional. La segunda característica planteada, es que posea un análisis cuantitativo que justifique las directrices que tomará la P.P. La tercera característica planteada, fue la perspectiva cualitativa que se complementa con la perspectiva cuantitativa, para permitir una valoración global de la realidad. La cuarta característica es garantizar una democracia participativa en los pasos de la P.P.

Cómo se determinó, la racionalidad es la primera característica esperada en una P.P. Se establece, de acuerdo al análisis realizado, que la racionalidad respecto de los puntos del proceso de creación implementación y calificación de las PP.PP está parcialmente presente con base en los siguientes argumentos: Se parte de determinar que la racionalidad se presenta con una metodología claramente determinada. En este sentido, tanto la

constitución, como la ley de planeación, plantean detalladamente la metodología para la creación de la PP.PP. Un siguiente momento respecto a la racionalidad, está presente en la redacción de la PP.PP, la cual muestra una estructura clara respecto a sus puntos.

Planear la política de educación de los próximos años significa impulsar su transformación para construir una mejor sociedad. Una planeación que trascienda requiere una reflexión sobre los logros que hemos obtenido, un análisis sobre los rezagos que enfrentamos, una proyección de los objetivos que nos hemos planteado y una visión del rumbo que debemos tomar para alcanzar una educación de calidad para todos.<sup>138</sup>

Se parte de determinar una base sustentada en lo que se considera logros del pasado, para cimentar los siguientes pasos a tomar, para lograr objetivos. Se plantean objetivos específicos tales como:

Es fundamental que México sea un país que provea una educación de calidad para que potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que inculque los valores por los cuales se defiende la dignidad personal y la de los otros.

Sin embargo no se detecta presencia de parámetros claros, respecto del siguiente momento que es la implementación. El rubro de educación establece panoramas amplios que no determinan acciones claras. El apartado de «Plan de Acción» donde se debe determinar las acciones que se llevarán a cabo, de manera clara y precisa, para garantizar eficacia y eficiencia, se observa un análisis que rebosa de generalidades que no son explicadas respecto a la forma en que se aplicarán:

La Reforma Educativa es un paso decidido para desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad a través de tres ejes de acción fundamentales. En primer lugar, se busca que los alumnos sean educados por los mejores maestros. Con el Nuevo Servicio Profesional Docente, ahora el mérito es la única forma de ingresar y ascender en el servicio educativo del país. En segundo lugar, se establece que la evaluación sea un instrumento para elevar la calidad de la enseñanza. Para ello se otorgó plena autonomía al INEE y se creó un sistema de evaluación. Finalmente, fomenta que la educación se convierta en una

---

<sup>138</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 59.

responsabilidad compartida. Con la Reforma Educativa, directivos, maestros, alumnos y padres de familia podrán tomar decisiones conjuntas para mejorar el proceso educativo en cada plantel.

Al establecerse solamente lo que se espera realizar, sin determinar el cómo se pretende realizar, se puede determinar la carencia de bases respecto de la implementación de la P.P.

Continuando con la estructura de la P.P, se debe determinar en que se sustenta el PND, en la parte de educación, para la parte de la evaluación. Respecto a esta parte, se establece como una de los parámetros, la prueba PISA:

México ha mostrado avances en los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico, como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, seguimos estando en los últimos lugares en comparación con los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>139</sup>

A la par de la prueba PISA, se realiza la prueba ENLACE:

Destacan los esfuerzos que se han realizado para conocer los resultados del aprendizaje de los estudiantes de educación básica y media superior, a través de la aplicación periódica de pruebas nacionales de logro académico (por ejemplo ENLACE) en las áreas de español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales.

La segunda característica que se determinó, es la de poseer un análisis cuantitativo que justifique las directrices que tomará la P.P. En este sentido, se determina que el rubro de educación carece de suficientes determinaciones necesarias de un estudio cuantitativo. El rubro establece algunos parámetros cuantitativos que determinan la situación actual, todos sacados de análisis estadístico y geográfico, pero no establece un análisis cuantitativo que prevea las acciones a tomar. Respecto del análisis cuantitativo de la situación actual, presente en el documento, se resaltan los siguientes:

El Sistema Educativo Nacional atiende actualmente a 35.2 millones de niños y jóvenes, en la modalidad escolarizada. La educación básica constituye la base de la

---

<sup>139</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 59.

pirámide educativa, la cual representa el 73.4% de la matrícula del Sistema Educativo, que registra a 25.9 millones de alumnos que se encuentran en los siguientes niveles: 4.8 millones atendidos en educación preescolar, 14.8 millones en primaria y 6.3 en educación secundaria. En estos niveles del servicio educativo colaboran alrededor de 1.2 millones de docentes en casi 228 mil escuelas.<sup>140</sup>

Esta información se basa en un esquema demasiado general respecto a las personas que están recibiendo educación. Solamente establece parámetros generales respecto a género:

Destaca que del total de alumnos que ingresaron en 2010 a nivel preparatoria, el 49% eran hombres y el 51% mujeres. En contraste, del total de alumnos que se graduaron de nivel preparatoria ese mismo año, 46.3% fueron hombres y 53.7% mujeres.<sup>141</sup>

Sin embargo, no determina información más específica respecto a personas de la educación, respecto a geografía o grupo social y poblacional al que pertenecen

Respecto a la tercera característica referente al análisis cualitativo, se parte de determinar a este, como el análisis de la realidad desde la perspectiva de los participantes, para lograr las relaciones humanas deseadas que menciona Laswell. En este sentido, lo más aproximado que el documento establece, es la consulta como base de su análisis y creación. Sin embargo, en el texto no se aprecia un notorio análisis cualitativo presente. Respecto a relaciones humanas deseadas se limita a establecer que una educación de calidad, con vinculación laboral, implica crear capital humano con herramientas para forjar su historia de éxito:

Un México con Educación de Calidad para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente

---

<sup>140</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 60.

<sup>141</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 61.

de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano. Esta meta busca incrementar la calidad de la educación para que la población tenga las herramientas y escriba su propia historia de éxito.<sup>142</sup>

Esta visión está lejos de ser una perspectiva adecuada desde la perspectiva teórica de Lasswell. Aunado a que en el resto del documento no se aprecia más información respecto de un análisis cualitativo.

La cuarta característica consiste en que la P.P, debe garantizar una democracia participativa en sus pasos de creación, implementación y evaluación. Como se anticipó, en el documento se plantea la inclusión de la participación ciudadana en la elaboración. Se establecen en diversos puntos las nociones de lo que se determinó en la consulta ciudadana. Cabe destacar que el conflicto con esta consulta que se realizó en los estados, radica en lo limitada de su capacidad para obtener la perspectiva social. Respecto de las encuestas, se establece lo que se consideró prioritario por parte de la sociedad, pero de manera muy general y sin profundizar en su estudio:

El 29% de los participantes en la Consulta Ciudadana mencionó que una de las prioridades de la presente Administración debe ser mejorar el Sistema Educativo.

En este ejemplo se determina simplemente un sentir social, respecto de lo que se debería hacer, sin profundizar en cómo o para qué. Esta perspectiva de participación ciudadana es limitada y poco eficaz. Algo similar es el caso de la consulta ciudadana que se realizó en los estados. En este caso, se realizaron conferencias en salas acordes a los cinco rubros. Durante las conferencias se otorgaron hojas para que las personas presentes — Personas interesadas en el rubro específico, como fue el caso de educación— plasmaran sus ideas para ser incluidas en el documento.

---

<sup>142</sup> Plan Nacional de Desarrollo, P.22.

Se llevó a cabo un total de 44 foros que junto con 231 páneles de discusión, sumaron 275 acciones de consulta, en los que participaron 48,527 personas. Se llevaron a cabo cinco Foros Nacionales, uno por cada Meta Nacional, con 31 páneles de discusión.

Respeto a la democrática participativa no se plantean más cuestiones relevantes para este apartado. Más adelante se determina la participación de los pueblos indígenas y de expertos en temas de género, entre otros representantes de DD.HH.

El segundo punto que se planteó, respecto a al cumplimiento de parámetros éticos, se establecieron diversas características anticipadas. La primera característica que se determinó es una perspectiva de eticidad. La segunda característica, es un conjunto de principios que busquen garantizar los fines de la educación. La tercera es garantizar que todas las personas afectadas por la P.P, participen libremente y en igualdad de circunstancias.

Respecto de esta primera característica que se estableció, de perspectiva de eticidad, se esperaba encontrar parámetros adecuados de justificación de las pautas en la P.P. En este sentido, se parte de determinar como perspectiva de eticidad, el análisis que permita garantizar que se vela por el bienestar de las personas afectadas y no de intereses diferentes. En este sentido, se establece en reiteradas ocasiones un enfoque contrario en el documento, que parte de intereses económicos globales y se demuestra con los fragmentos que se citan:

Es importante fomentar las carreras técnicas y vocacionales que permitan la inmediata incorporación al trabajo, propiciando la especialización, así como la capacitación en el trabajo.<sup>143</sup>

Dado que la educación cumple un rol de construcción de las diferentes perspectivas y elementos de los sujetos, no se puede reducir a esta, a una forma de aprender habilidades laborales. Aunado a esto, el documento establece que los orientadores vocacionales deben

---

<sup>143</sup> Plan Nacional de Desarrollo, P.62.

fomentar a las personas el estudiar ingenierías, dado que tienen más ingresos y fuentes de trabajo:

De las carreras con mayor número de profesionistas ocupados –Ciencias Administrativas, Contaduría y Derecho–, un 49.6, 67.7 y 68% de los egresados no desempeña labores afines a sus estudios, respectivamente. Este desequilibrio también se refleja en sus remuneraciones: en promedio, los egresados de ingenierías ganan 13% más que sus pares de las tres carreras mencionadas. Por lo anterior, es necesario desarrollar mecanismos que mejoren la orientación vocacional de los estudiantes, en particular en las transiciones entre los diferentes niveles educativos.<sup>144</sup>}

En este sentido, se resalta la falta de parámetros éticos en el documento y se determina la existencia de parámetros que podrían ser contrarios a una perspectiva ética, con base en los fines de la educación y la afectación de los individuos.

La segunda característica que se esperaba encontrar, es un conjunto de principios que muestren el interés y las bases para tratar de garantizar el cumplimiento del objeto de la P.P. De manera general se establece como principio, el proporcionar educación de calidad que permita la creación de una mejor sociedad. Resulta importante destacar que el documento no establece características que de manera directa especifiquen el significado y alcance de este principio. Solo parte de establecer perspectivas con las que se pretende que la educación sea de calidad. La primera es la de apropiación social del conocimiento:

En el mundo se ha demostrado que los países que logran una apropiación social del conocimiento, aceleran el crecimiento económico en forma sostenida e incrementan la calidad de vida de su población... Por tanto, es fundamental que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una Sociedad del Conocimiento.<sup>145</sup>

Dado que es el parámetro que en el documento se establece, para lograr la transformación social, resulta importante determinar que se entiende por sociedad de conocimiento:

---

<sup>144</sup> Plan Nacional de Desarrollo, P. 62.

<sup>145</sup> Plan Nacional de Desarrollo, P. 59.

La búsqueda de la sociedad del conocimiento ha dado lugar a que las comunidades científicas proyecten estrategias encaminadas a socializar o “popularizar” los conocimientos obtenidos de sus investigaciones para que los diferentes actores de la sociedad logren comprenderlos y asimilarlos.<sup>146</sup>

La intención de la sociedad del conocimiento, es la construcción, apropiación y uso social del conocimiento, como un «Producto cultural del acto humano de pensar»<sup>147</sup>, a este sentido existen dos puntos clave para determinar el rumbo que tomará una perspectiva como ésta: Determinar los productos que son relevantes para la sociedad y determinar la manera en que la sociedad podrá aprovechar esos productos.

Respecto al primer punto clave, el conflicto se centra en determinar que productos de la inventiva humana son relevantes a la sociedad. En este sentido, los dos grandes contrincantes teóricos y prácticos, son el utilitarismo presente en la educación por competencias y la educación que busca una perspectiva integral del ser.

No se parte de determinar que estas dos posturas existan obligadamente como opuestas e irreconciliables. Sin embargo en diversos trabajos de investigación, se ha hecho hincapié en criticar las bases y fines de la educación por competencias, al considerar que no busca esta perspectiva integral del ser:

Antes la educación y formación universitaria se orientaban al desarrollo de las capacidades intelectuales del sujeto, prescindiendo de los posibles campos y de las posibles formas de sus usos, empleos o aplicaciones; hoy la educación y formación universitarias se orientan a desarrollar aquellos conocimientos para ser aplicados a determinadas competencias. Mientras que la educación por competencias instrumentaliza los conocimientos y refuerza su utilitarismo. Los ideólogos de las competencias han tratado de incorporar éstas a la educación universitaria, sin una previa reflexión crítica sobre lo que significan las competencias, cuál es su origen y de dónde proceden, cuál es su contexto ideológico y, sobre todo, las incompatibilidades y contradicciones entre el modelo de saberes y destrezas propios de las competencias y el conocimiento científico, teórico y crítico; el que hace

---

<sup>146</sup> Marín Agudelo, Sebastián Alejandro Apropiación social del conocimiento: Una nueva dimensión de los archivos Revista Interamericana de Bibliotecología, vol. 35, núm. 1, Universidad de Antioquia Medellín, Colombia, 2012, p. 56.

<sup>147</sup> p. 57.

pensar y desarrolla el pensamiento, que siempre había sido propio de la educación secundaria y universitaria.<sup>148</sup>

Resulta importante destacar que este esquema de educación por competencias, proviene de propuestas internacionales. En este sentido, al México ser parte de la OCDE, está sujeto a estas políticas:

Las dos propuestas más importantes en el mundo que enarbolan la educación por competencias surgen en Europa, primero el proyecto Tuning, impulsado por la Unión Europea y posteriormente el proyecto DeSeCo (Definición y Selección de Competencias) (DeSeCo, 2000 y 2005), que promueve la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>149</sup>

De esta manera se determina que los parámetros y principios que se implementan no están relacionados directamente con las personas que afectará el documento. No se prevén características o principios éticos más adecuados a las poblaciones que serán afectadas. Por lo que se determina la carencia de principios de eticidad claramente determinados en el documento.

La tercera característica anticipada es la de garantizar que todas las personas afectadas por la P.P, participen libremente y en igualdad de circunstancias. De acuerdo con la constitución y la ley de planeación se reconoce el derecho de los pueblos indígenas y de grupos expertos en temas de género, para dar de manera constante su perspectiva a través del derecho a la consulta y como asesores. Sin embargo, en el documento no se ve permeado en forma significativa ningún conjunto de principios, metas u objetivos, que muestren la inclusión de los discursos propuestos por estos grupos.

Así mismo, no se menciona o establece la participación de otros grupos sociales en el análisis discursivo de este instrumento. Al ser un instrumento de PP.PP a nivel federal,

---

Angélica del Rey, "Crítica de la educación por competencias", *Universitas revista de ciencias sociales y humanas*, Ecuador, No. 15, julio-diciembre 2011, p. 234<sup>148</sup>

<sup>149</sup> Gimeno Sacristán, J, *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?*, Madrid, 2008, sp.

respecto de los principales temas culturales, económicos, sociales y políticos, se determina la importancia de que los diversos grupos sociales participen. No solo como se plantea en la consulta, que maneja opiniones particularizadas, sino como acciones grupales.

El tercer punto, respecto a parámetros sobre DD.HH, se establecieron diversas características anticipadas: La primera característica que se determinó fue la inclusión y adecuación de la perspectiva en materia de DD.HH. La segunda es la participación de grupos sociales expertos en DD.HH, para determinar acciones. La tercera característica anticipada es la presencia de mecanismos claros y eficaces para buscar garantizar la no violación de DD.HH.

La primera característica anticipada es la inclusión y adecuación de la perspectiva en materia de DD.HH. Respecto a la multiplicidad de derechos que están directa o indirectamente vinculados a la educación, solamente algunos han sido establecidos como parámetros base del documento, como son «educación de calidad» y «educación para todos»:

Es fundamental que México sea un país que provea una educación de calidad para que potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que inculque los valores por los cuales se defiende la dignidad personal y la de los otros.<sup>150</sup>

Es importante rescatar lo que anteriormente se determinó, respecto de que la base o principio en que se sustenta la idea de «educación de calidad» es la de la apropiación social de conocimiento. En este sentido se establece, que aun esta parte que habla de dignidad personal y educación integral del individuo, lo hace bajo la perspectiva de un concepto que implica generar una sola perspectiva de lo que es calidad y lo que es una vida deseable. Esto deja de fuera la posibilidad de un pluralismo cultural, económico, político o social.

---

<sup>150</sup> Plan Nacional de Desarrollo, P. 59.

Obliga a los grupos sociales no hegemónicos a ser incluidos a través de su epistemicidio cultural, en beneficio de la «vinculación laboral» «innovación nacional».

En este sentido, un México con Educación de Calidad propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional.<sup>151</sup>

Aunado a la perspectiva de apropiación social de conocimiento, existe otro conflicto, que es el uso de las patentes como forma de determinar el cuanto conocimiento se está generando. Esto imprime un componente capitalista que impide una visión verdaderamente social del conocimiento. Aunado a lo que se ha comentado anteriormente, de que la idea de conocimiento social, implica que todas las personas hablen un mismo idioma, tengan una misma estructura de pensamiento, mismos objetivos e intereses.

La segunda característica anticipada consiste en la participación de grupos sociales expertos en DD.HH, para dar recomendaciones. Este punto está intrínsecamente relacionado al de participación en igualdad de circunstancias de la parte de análisis ético. En este sentido, se determinan las mismas conclusiones que en dicho apartado.

La tercera característica anticipada es la de garantizar que todas las personas afectadas por la P.P, participen libremente y en igualdad de circunstancias. De acuerdo con la constitución y la ley de planeación se reconoce el derecho de los pueblos indígenas y de grupos expertos en temas de género, para dar de manera constante su perspectiva a través del derecho a la consulta y como asesores. Sin embargo, en el documento no se ve permeado en forma significativa ningún conjunto de principios, metas u objetivos, que muestren la inclusión de los discursos propuestos por estos grupos. Al ser un instrumento de PP.PP a nivel federal, respecto de los principales temas culturales, económicos, sociales

---

<sup>151</sup> Plan Nacional de Desarrollo, P. 59.

y políticos, se determina la importancia de que los diversos grupos sociales participen. No solo como se plantea en la consulta, que maneja opiniones particularizadas, sino como acciones grupales.

La cuarta característica anticipada es la presencia de mecanismos claros y eficaces para buscar garantizar la no violación de DD.HH. En este sentido, la ley de planeación prevé la posibilidad de un constante análisis del PND, para determinar su calidad de cumplimiento de objetivos. Esto puede ser visto, aunque no se plante así, como una forma de salvaguarda de DD.HH. Sin embargo, el documento no muestra la existencia de parámetros para prevenir o resolver conflictos en materia de DD.HH.

### **Círculo hermenéutico. Conclusiones del análisis**

En el apartado anterior se contrastó la anticipación de sentido —partiendo del análisis de los dos primeros capítulos— diversos aspectos que deben estar contenidos en el PND, con el contenido real del documento. Se realizó este análisis para determinar para si el documento cumple con criterios de respecto a la estructura y fundamentos de una P.P; su perspectiva ética; así como su perspectiva en DD.HH. En este apartado se determinan las conclusiones respecto del análisis realizado en el apartado anterior. Así mismo, se realizan conclusiones de carácter crítico, a las implicaciones respecto a los resultados obtenidos.

Se utiliza la misma estructura que se dio en el apartado anterior, respecto a los tres puntos; el cumplimiento con la estructura teórica que da fundamento a la creación, implementación y calificación de las PP.PP; el cumplimiento con los parámetros de eticidad y; el cumplimiento con los parámetros de DD.HH.

Así mismo, se sigue la pauta de las características esperadas. Respecto al cumplimiento con la estructura teórica que da fundamento a la creación, implementación y

calificación de las PP.PP se plantearon diversas características esperadas; la primera característica que se planteó, respecto al PND, es que sea un instrumento racional. La segunda característica planteada, es que posea un análisis cuantitativo que justifique las directrices que tomará la P.P. La tercera característica planteada, fue la perspectiva cualitativa que se complementa con la perspectiva cuantitativa, para permitir una valoración global de la realidad. La cuarta característica es garantizar una democracia participativa en los pasos de la P.P.

Cómo se determinó, la racionalidad es la primera característica esperada en una P.P. Se establece, de acuerdo al análisis realizado, que la racionalidad respecto de los puntos del proceso de creación implementación y calificación de las PP.PP está parcialmente presente estableciendo las siguientes conclusiones: Se parte de determinar que la racionalidad en la creación del PND se presenta con una metodología claramente determinada; Se parte de determinar una base sustentada en lo que se considera logros del pasado, para cimentar los siguientes pasos a tomar, para lograr objetivos. Se plantean objetivos específicos tales como y; se plantean objetivos claros en torno a la educación de calidad.

Sin embargo no se detecta presencia de parámetros claros, respecto del siguiente momento que es la implementación. El rubro de educación establece panoramas amplios que no determinan acciones claras. El apartado de «Plan de Acción» donde se debe determinar las acciones que se llevarán a cabo, de manera clara y precisa, para garantizar eficacia y eficiencia, se observa un análisis que rebosa de generalidades que no son explicadas respecto a la forma en que se aplicarán

Al establecerse solamente lo que se espera realizar, sin determinar el cómo se pretende realizar, se puede determinar la carencia de bases respecto de la implementación de la P.P. Esto implica un conflicto respecto a la eficacia de la PND y la eficiencia de

recursos, ya que la implementación requiere criterios claros, para no tomar decisiones erróneas ni utilizar recursos de manera inadecuada.

Respecto a la parte de evaluación, el apartado de educación del PND se establecen parámetros de evaluación con criterios inadecuados. Respecto a la evaluación parte, se estableció como una de los parámetros, la prueba PISA y la prueba ENLACE. La primera es un instrumento internacional, por lo que no es una manera adecuada de evaluar una política pública, desde la perspectiva de los objetivos internos. Por su parte, la prueba ENLACE, al ser estandarizada, no toma en consideración los criterios de eticidad y de derechos humanos, de respetar las características, perspectivas y saberes de los sujetos de la educación.

No se parte de determinar que estos instrumentos sean inadecuados como una perspectiva, pero sí de determinar que son insuficientes como parámetro de evaluación del PND.

La segunda característica que se determinó, es la de poseer un análisis cuantitativo que justifique las directrices que tomará la P.P. En este sentido, se determinó que el rubro de educación carece de suficientes determinaciones necesarias de un estudio cuantitativo. El rubro establece algunos parámetros cuantitativos que determinan la situación actual, todos sacados de análisis estadístico y geográfico pero no establece un análisis cuantitativo que prevea las acciones a tomar.

Esta carencia de análisis cuantitativo está relacionada con el punto anterior, respecto a la carencia de parámetros claros de implementación de la P.P. Se determina que la falta de este análisis cuantitativo, imposibilita generar propuestas claras y precisas, respecto a la forma en que se realizarán los objetivos, garantizando eficacia y eficiencia.

Respecto a la tercera característica referente al análisis cualitativo, se determinó que en el texto no se aprecia un notorio análisis cualitativo presente. Esto implica que no se está incluyendo como parámetro, las características que se debieron recoger en la consulta y los diversos instrumentos que se realizaron, para conocer las circunstancias y expectativas de los grupos sociales.

La cuarta característica consistió en que la P.P, debe garantizar una democracia participativa en sus pasos de creación, implementación y evaluación. Se determinó que la manera en que se estableció la participación ciudadana, en el PND, es limitada y poco eficaz. De la lectura del documento, en el apartado de educación, no se desprenden elementos significativos, que muestren la existencia de los parámetros recabados en la consulta ciudadana.

El segundo punto que se planteó, respecto a al cumplimiento de parámetros éticos, se establecieron diversas características anticipadas. La primera característica que se determinó es una perspectiva de eticidad. La segunda característica, es un conjunto de principios que busquen garantizar los fines de la educación. La tercera es garantizar que todas las personas afectadas por la P.P, participen libremente y en igualdad de circunstancias.

Respecto de esta primera característica que se estableció, de perspectiva de eticidad, se esperaba encontrar parámetros adecuados de justificación de las pautas en la P.P. En este sentido, se resalta la falta de parámetros éticos en el documento y se determina la existencia de parámetros que podían ser contrarios a una perspectiva ética, con base en los fines de la educación y la afectación de los individuos. Esto permite que algunos de los objetivos del

documento, sean utilitaristas y con una clara perspectiva interesada en aspectos laborales y no formativos.

La segunda característica que se espera encontrar, es un conjunto de principios que muestren el interés y las bases para tratar de garantizar el cumplimiento del objeto de la P.P. Se determinó que los principios y fines existentes en el documento, ven a la educación, como un instrumento para crear fuerza de trabajo especializada. Busca, como se determina en el análisis anterior, aspectos de vinculación laboral, en lugar de aspectos formativos. Así mismo, se establecen fines con base en compromisos internacionales, como lo es el de la sociedad del conocimiento, que contraviene la perspectiva de pueblos indígenas, los parámetros de ética y de derechos humanos. Se establece que esta perspectiva genera un ideal de apropiación económica del conocimiento, que aunado a la perspectiva de educación por competencias, implica que el aprendizaje está en función de una perspectiva económica. Así mismo, dado que los principios son establecidos con base en agenda internacional, se determina que dichos parámetros y principios que se implementan no están relacionados directamente con las personas que afectará el documento. No se prevén características o principios éticos más adecuados a las poblaciones que serán afectadas.

La tercera característica anticipada es la de garantizar que todas las personas afectadas por la P.P, participen libremente y en igualdad de circunstancias. Se determinó que en el documento no se percibe permeado en forma significativa ningún conjunto de principios, metas u objetivos, que muestren la inclusión de los discursos propuestos por estos grupos. Así mismo, no se menciona o establece la participación de otros grupos sociales en el análisis discursivo de este instrumento. Al ser un instrumento de PP.PP a nivel federal, respecto de los principales temas culturales, económicos, sociales y políticos, se determina la importancia de que los diversos grupos sociales participen. La falta de esta

participación efectiva, permeada en el documento, genera la imposibilidad de garantizar que los objetivos de éste, estén relacionados a las expectativas y necesidades de los grupos sociales.

El tercer punto, respecto a parámetros sobre DD.HH, se establecieron diversas características anticipadas: La primera característica que se determinó fue la inclusión y adecuación de la perspectiva en materia de DD.HH. La segunda es la participación de grupos sociales expertos en DD.HH, para determinar acciones. La tercera característica anticipada es la presencia de mecanismos claros y eficaces para buscar garantizar la no violación de DD.HH.

La primera característica anticipada es la inclusión y adecuación de la perspectiva en materia de DD.HH. Se determinó que solamente algunos derechos relacionados a la educación, han sido establecidos como parámetros base del documento, como son «educación de calidad» y «educación para todos». Primeramente se determina que estos principios aparecen en el documento subordinados al principio de sociedad del conocimiento. El documento no muestra un adecuado cumplimiento en lo que a perspectiva de DD.HH concierne. Eso implica una vez más, que no existen parámetros que garanticen el adecuado cumplimiento con los principios constitucionales en materia de educación y por tanto, no garantiza que sea un instrumento que pueda resolver conflictos sociales desde una perspectiva de DD.HH.

La tercera característica anticipada es la presencia de mecanismos claros y eficaces para buscar garantizar la no violación de DD.HH. El documento no muestra la existencia de parámetros para prevenir o resolver conflictos en materia de DD.HH. En este sentido se establece, en relación con la carencia de perspectiva de DD.HH, antes establecida, que en el

documento no se transversalizan los principios y objetivos en materia de DD.HH, por lo que no existen parámetros que impidan que sean violados o pasados por alto.

Con estas conclusiones se cierra el análisis hermenéutico. A estas conclusiones se le sumará el resto de la información contenida en los apartados anteriores, para dar la conclusión del capítulo tercero. Posteriormente se establecerán las conclusiones generales de la tesis, donde se incluyen las conclusiones de cada capítulo y su análisis conjunto y entrelazado.

### **Conclusiones capítulo tercero.**

Partiendo de los parámetros establecidos en los capítulos anteriores se estableció en este capítulo un estudio, que partió de determinar las características que debe poseer un PND; posteriormente se analizó la forma en que se crea el PND; y finalmente se determinó con el análisis hermenéutico, los alcances y características del contenido del PND 2013-2018.

Respecto a las características que debe poseer el PND, se determinó que dichas características responden al conjunto de principios que la constitución establece. Se dividió en dos grupos de principios, para su análisis; el primer grupo de lo relacionado a la obligación del Estado de generar estrategias, objetivos y prioridades a través de documentos como el PND y; el segundo grupo relacionado al derecho de la ciudadanía a participar directamente en los temas sociales.

Respecto a la obligación del Estado de establecer estrategias, objetivos y prioridades, se determinó que es mediante la creación de los planes, proyectos, programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que ejecutarán las diferentes dependencias y entidades, que se puede llevar a cabo esta obligación.

Se determinó, que con base en esta obligación de planeación y en concordancia a lo establecido en el artículo 26 de la Constitución, se da fundamento a la necesidad de guiar la creación del PND.

Así mismo, se establece como un punto importante para el análisis crítico, que la obligación del Estado, es de guiar la creación del PND. Se debe entender con guiar, que no es una creación unilateral del Estado, sino un trabajo en conjunto con los grupos sociales.

Se determinaron los parámetros que deben estar presentes en el PND, con base en los principios constitucionales. Además de que el PND no es un trabajo unilateral del Estado, tampoco puede estar fundamentado en parámetros contrarios a los principios constitucionales. En todo momento, al guiar la creación del PND, se deben incluir y respetar los principios que establece la constitución, en especial los DD.HH.

Se establecieron principios que de manera específica señala no solo la constitución, sino la ley de planeación. Uno de estos principios es el fortalecer la soberanía, partiendo de determinar los conflictos y necesidades internas, sobre política internacional.

Otro principio que de manera específica es señalado por la ley de planeación, es el de impacto cultural. De la misma forma en que se analizan cuestiones de factibilidad económica, financiera, social o ambiental, se planteó la obligatoriedad del análisis respecto al impacto cultural de las políticas públicas.

Fue importante determinar de la manera en que un estudio teórico se convierte en obligación del Estado, para ser incluido a la par de otros principios, en la elaboración del PND. La ley de planeación establece como principios del PND los de eficacia, eficiencia y racionalidad. Con estos principios, bases y características, queda fundamentada la

obligación del ejecutivo de garantizar que se lleva a cabo un adecuado proceso de creación de PP.PP

Respecto al segundo grupo, consistente en el derecho de los grupos sociales a participar en los diversos pasos de la P.P, se determinan dos puntos: La participación de los diversos grupos sociales y; en particular la participación de los pueblos indígenas.

Primeramente se estableció que deben existir diversos mecanismos, que de manera eficaz y eficiente, logren rescatar las demandas y aspiraciones de los distintos grupos sociales. No solo para la elaboración, sino también para la implementación y la evaluación del PND.

Así mismo se determinó que la ley de planeación menciona de manera específica como obligatorio, incluir una consulta a pueblos indígenas, para garantizar que están de acuerdo con las bases y fines del PND. De esta manera, se determina como un parámetro transversal el obtener de manera eficaz y eficiente, las demandas y aspiraciones de los pueblos indígenas e incluirlas en el PND.

Respecto al análisis hermenéutico del apartado de educación en el PND, se dividió, como se estableció en la metodología en tres partes; la anticipación de sentido, donde se plasmó todas las características que se prevé que debe contener el documento, con base en el análisis previo y fundamentado; la aproximación de sentido, donde se enfrentan las expectativas con el contenido y características del PND y; el círculo hermenéutico donde se determinan las conclusiones del análisis. En las conclusiones generales se presenta la información obtenida de este análisis. Se reunirán con las conclusiones de los otros capítulos y se analizarán en conjunto.

## CONCLUSIONES GENERALES

El objetivo principal de este trabajo de investigación consistió en analizar el PND, con el propósito de determinar: si cumple con un adecuado esquema de creación de PP.PP; si posee una adecuada perspectiva de eticidad y; si posee una adecuada perspectiva de DD.HH.

Se partió de una aproximación de sentido, a manera de hipótesis de trabajo, determinando que la ausencia de parámetros adecuados de creación de PP.PP, perspectiva de eticidad y perspectiva de DD.HH, impide el adecuado cumplimiento de los objetivos del derecho a la educación, en el PND.

En este sentido, el fin último de la investigación, consiste en tener los fundamentos históricos, teóricos, con perspectiva de eticidad y de DD.HH, para que a través de un análisis hermenéutico, se lograra un aparato crítico con el cual analizar el rubro de educación en el PND. Esto es pieza clave en el sistema de educación en México y por tanto es una de las bases para garantizar el cumplimiento con el derecho a la educación.

Para su análisis y presentación, la tesis se ha dividido en tres capítulos. El capítulo primero tiene como objetivo determinar la situación en materia de PP.PP de las últimas décadas, en el contexto internacional y nacional, así como establecer un análisis teórico respecto a los principios, métodos y elementos en la creación, implementación y evaluación en de las PP.PP. El capítulo segundo tiene como objetivo establecer las características históricas y teóricas respecto de la hermenéutica, así como establecer el uso de la hermenéutica como herramienta para analizar las políticas públicas en materia de educación; análisis de discursos sobre perspectiva de eticidad y; análisis de discursos sobre

DD.HH. El capítulo tercero tiene como objetivo determinar las características que debe poseer un PND; analizar la forma en que se crea el PND; y finalmente se determina con el análisis hermenéutico, los alcances y características del contenido del PND 2013-2018. Establecido lo anterior se presentan las siguientes conclusiones.

**PRIMERA.** Las PP.PP deben estar sustentadas en un análisis científico que parta de la racionalidad. Bajo el estudio de las posturas de Lasswell, se plantea que el análisis científico permitió una nueva perspectiva para resolver conflictos de manera eficaz y eficiente. Aunado a esto, se establece el planteamiento de Lasswell, consistente en el deber de implementar la racionalidad en el análisis de PP.PP, como una forma de garantizar que se logra interpretar de manera adecuada la realidad —sucesos y conflictos— y dar respuestas acordes. De esta manera queda fundamentada la importancia de analizar desde el método científico, las PP.PP y con la perspectiva de racionalidad.

**SEGUNDA.** La creación de PP.PP debe estar sustentada en metodologías tanto cuantitativas como cualitativas, para garantizar que pretende tomar en cuenta toda la realidad —sucesos y conflictos a resolver—. Se estableció la importancia de utilizar adecuadas metodologías de análisis científicos, para garantizar veracidad, eficiencia y eficacia en los resultados que conformen las PP.PP. Se determinó la importancia del análisis cuantitativo, como una forma de conocer la información numérica de la realidad, siendo esta fundamental para un análisis que busque eficacia y eficiencia. A la par, se determinó la importancia de utilizar un método cualitativo que garantice conocer la información interpretable, desde la perspectiva de las cualidades y características, como cultura o ideología. En conjunto, ambos métodos permiten el entendimiento e interpretación de la realidad, para dar respuestas a los conflictos y sucesos, desde una perspectiva que busca eficacia y eficiencia, pero tomando en cuenta las características

sociales, culturales e ideológicas de las personas afectadas, desde una visión plural y participativa.

**TERCERA.** El análisis de las PP.PP debe ser desde una perspectiva de pluralismo. Tras el análisis de las posturas de Aguilar Villanueva, se determinó que existe una preocupación al posible conflicto que surge con el choque de ideologías, perspectivas y conveniencias. Sin embargo es fundamental sopesar estos posibles conflictos, con tal de que los grupos sociales logren una participación donde se respete su perspectiva y necesidades en un entorno plural. Aunado a esto, se determinó la importancia de reconocer que algunos grupos sociales no poseen fuerzas y herramientas equilibradas de participación. De esta situación nos topamos con grandes retos éticos, al buscar formas de inclusión, que no invisibilicen a algunos, privilegien a otros y den solución a los conflictos.

**CUARTA.** Las PP.PP deben estar divididas en pasos para su análisis. Se planteó el esquema de creación de políticas públicas en cinco pasos, haciendo énfasis en el carácter circular de dicho proceso. Se determinó que cada paso tiene implicaciones de análisis teórico, principios y fines. La eficacia, eficiencia y veracidad de la P.P, depende de un adecuado análisis en cada uno de estos pasos.

**QUINTA.** El contexto internacional ha influido de manera directa en la toma de decisiones para creación de PP.PP en México. La toma de decisiones por parte del Estado, se ve influida en análisis económicos, políticos y sociales entre otros. En este sentido, el panorama global que ha tomado fuerza en las últimas décadas, está generando que este análisis sea cada vez más fundamentado en agenda internacional, que en conflictos y necesidades internas. Es por esto que resulta importante evidenciar la influencia del contexto internacional y sus implicaciones, para la toma de decisiones en las PP.PP en México.

**SEXTA.** Existen conflictos para determinar criterios adecuados para la toma de decisiones en la creación de PP.PP en materia de educación. Debido a una falta de inclusión y coordinación, para toma de decisiones, se establece la presencia de principios que no parten de un análisis democrático pluralista, como tendencias neoliberales o enfoques utilitaristas. Se establecen como principales fines, el mejorar la calidad educativa, pero entendida esta, como la vinculación con el trabajo. Es decir, educar a quienes serán capital de trabajo en las siguientes generaciones. Se reduce a la ciencia y la tecnología, como herramientas de aprendizaje para garantizar que las personas sean productivas. Así mismo, se plantea como ideal de calidad de vida, el tener conocimientos y habilidades, para desempeñar empleos remunerados. No se hacen presentes en estos planes los ideales de inclusión, ni pluralidad. No se busca cuestionar o poner en juicio de la sociedad otra forma de determinar lo que calidad de vida pueda significar. Esto evidencia conflictos respecto al establecimiento de parámetros adecuados en la toma de decisiones de las PP.PP en materia de educación.

**SÉPTIMA.** El análisis en materia de PP.PP, para determinar criterios adecuados para su elaboración, debe sustentarse en una metodología que permita análisis teórico y práctico, por lo cual se propone a la hermenéutica, que cumple con estas características. Las políticas públicas, constituyen esta posibilidad de análisis sobre viabilidad y eficacia. Sin embargo, como se determinó, las PP.PP se colocan entre la dualidad de la teoría y la praxis, obteniendo de a primera, sus principios y fines; y de la segunda el análisis de viabilidad y cumplimiento de sus fines. Esto implica la necesidad de un mecanismo con el que se pueda comprender, analizar e incluso criticar ambas partes. Se propone a la hermenéutica para este fin, por considerarla un perfecto mecanismo de entendimiento, análisis e incluso crítica. Que se encuentra en posibilidad de abarcar tanto a la teoría como a la *praxis*.

**OCTAVA.** La hermenéutica posee todas las características para análisis de PP.PP, para garantizar el entendimiento de la realidad, la posibilidad de someter el análisis a debate para lograr inclusión y pluralismo y la posibilidad de incluir un aparato crítico. La perspectiva de Palmer, respecto de la Hermenéutica como un decir, explicar y traducir, proporciona la primera intención, global de ésta, que es comprender. Se pasa de un primer momento que es el repetir, a la profundización de la comprensión, que resulta fundamental, para un momento posterior que es la crítica y finalmente la propuesta a la modificación. Este «comprender» en un primer momento implica el comprender un texto, pero con la perspectiva de Heidegger, no solo se reduce a esto, sino a comprender todo tipo de conocimiento, siendo el conocimiento mismo, una perspectiva histórico hermenéutica. Otro aspecto fundamental que une a la Hermenéutica con las PP.PP es el agregado que hace Gadamer, de plantear a la hermenéutica, como un proceso que no concluye con la interpretación de un sujeto, sino que este, debe someter su interpretación a debate. El deber de debatir las interpretaciones y buscar consensos, dejando de lado la idea de una perspectiva universal, se empata a las necesidades de las PP.PP, respecto de democracia y pluralismo. Uno de los grandes desafíos, en materia de PP.PP, es justamente el tema de la democracia y el pluralismo. El planteamiento de cómo lograr que la participación, de diversos sujetos y además con diversas perspectivas, no genere caos. A este respecto, podemos partir de lo establecido por el mismo Gadamer, de la importancia de impedir una visión totalitaria, por considerar más adecuado el consenso. A esto, le podemos sumar lo establecido por Beuchot, respecto del deber de evitar lo unívoco, por reduccionista, pero también lo equívoco, por ser caótico y no llegar a ningún resultado favorable. Además, se agrega lo establecido por Weiss, respecto del deber ético. Con esto, se establece que la participación del individuo, con una interpretación basada en su perspectiva, es válida,

siempre y cuando sea ética y será ética su interpretación, cuando utilice su perspectiva, de manera honesta. Estas posturas en conjunto, permiten a la hermenéutica, ser un instrumento de análisis que permita conocer la realidad, someterla a debate y permitir un cuerpo ético de análisis para determinar validez de las PP.PP.

**DÉCIMA.** El análisis científico de las PP.PP no debe reducirse a prueba y falseo de hipótesis, sino a una perspectiva de análisis espiral de construcción continua. Se determinó, que uno de los conflictos respecto del análisis de las PP.PP, es que se basaba en la perspectiva científicista de prueba o falseo de hipótesis. Se determina como conflicto, por que limita el análisis a solo esas dos perspectivas de comprobación. Para resolver ese conflicto con la hermenéutica, Weiss plantea que ésta, va más allá al buscar una continua construcción y reconstrucción del análisis. El agregado del análisis en espiral, permite justamente que la construcción de PP.PP sea continua y se compagina con la circularidad que se menciona del proceso de las PP.PP.

**UNDÉCIMA.** El análisis de las PP.PP debe poseer perspectiva de eticidad. Se establece la importancia de una adecuada fundamentación filosófica en el análisis hermenéutico. El hecho de que las PP.PP deban ser analizadas y criticadas, radica en la importancia que éstas poseen, ya que afectan de manera directa a las personas. Esa afectación implica que deben tomarse en cuenta diversos aspectos jurídicos y éticos. Para garantizar que tanto los fines, como los medios de las PP.PP, son adecuados, en cuanto a su afectación a los sujetos y la posibilidad de participación de éstos, los análisis éticos deben estar presentes.

**DUODÉCIMA.** Las PP.PP deben tener un análisis con perspectiva de DD.HH, para que se aporte el componente de dignidad humana, como base para la toma de decisiones. Si bien el pluralismo es indispensable para garantizar la validez de las PP.PP, como medios

para resolver conflictos, lo cierto es que se prevé la posibilidad de que se generen conflictos por perspectivas encontradas. En este sentido, una base importante, que proporcione claridad respecto a la toma de decisiones, es el criterio de dignidad humana. En este sentido, ninguna decisión aun si responde a criterios de pluralismo, puede ser considerada válida, si atenta contra la dignidad humana. Es por esto, que se considera importante añadir el análisis a discursos sobre DD.HH, como perspectiva para la toma de decisiones.

**DECIMOTERCERA.** El PND, debe ser creado, implementado y calificado, con base en los principios que la Constitución establece. Las características que debe poseer el PND, responden al conjunto de principios que la constitución establece. Estos principios determinan los parámetros de obligaciones para el Estado, respecto de cómo debe ser guiada la creación del PND, así como los parámetros de consulta a los grupos sociales. De esta forma es que se garantiza una adecuada creación, implementación y calificación.

**DECIMOCUARTA.** El Estado debe guiar la creación del PND, a través del ejecutivo, pero tomando en consideración en todo momento a los grupos sociales. Se debe entender con guiar, que no es una creación unilateral del Estado, sino un trabajo en conjunto con los grupos sociales.

**DECIMOQUINTA.** El PND en el rubro de educación no posee criterios claros de racionalidad en la implementación. El apartado de objetivos, estrategias y líneas de acción, establece la manera en que se implementará las PP.PP en materia de educación. De manera específica, las líneas de acción deben determinar la manera en que se implementarán las PP.PP, sin embargo se muestran limitadas y ambiguas. No muestran panoramas cuantitativos claros respecto a recursos y beneficios. Por esto se determina que no existen criterios claros de implementación, en particular en las líneas de acción, en el rubro de educación en el PND.

**DECIMOSEXTA.** El PND en el rubro de educación no posee criterios claros de racionalidad respecto a la evaluación. Respecto a la parte de evaluación, el apartado de educación del PND se establecen parámetros con criterios inadecuados. Respecto a la evaluación parte, se estableció como una de los parámetros, la prueba PISA y la prueba ENLACE. La primera es un instrumento internacional, por lo que no es una manera adecuada de evaluar una política pública, desde la perspectiva de los objetivos internos. Por su parte, la prueba ENLACE, al ser estandarizada, no toma en consideración los criterios de eticidad y de derechos humanos, de respetar las características, perspectivas y saberes de los sujetos de la educación. No se parte de determinar que estos instrumentos sean inadecuados como una perspectiva, pero sí de determinar que son insuficientes como parámetro de evaluación del PND.

**DECIMOSÉPTIMA.** El PND en el rubro de educación no posee un adecuado análisis cualitativo. Respecto a la tercera característica referente al análisis cualitativo, se determinó que en el texto no se aprecia un notorio análisis de esta índole presente. Esto implica que no se está incluyendo como parámetro, las características que se debieron recoger en la consulta y los diversos instrumentos que se realizaron, para conocer las circunstancias y expectativas de los grupos sociales. Se determinó que la manera en que se estableció la participación ciudadana, en el PND, es limitada y poco eficaz.

**DECIMOCTAVA.** El PND en el apartado de educación carece de parámetros de eticidad adecuados. El documento parte de principios de carácter económico, que no toman en cuenta los principios de la educación ni la afectación de las personas, sujetos de la educación. Esto permite que algunos de los objetivos del documento, sean utilitaristas y con una clara perspectiva interesada en aspectos laborales y no formativos.

**DECIMONOVENA.** El PND en el apartado de educación carece de análisis de principios ético/educativos que garanticen los fines de la educación. Se esperaba encontrar, es un conjunto de principios que mostraran el interés y las bases para tratar de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la educación. No se analiza el alcance y significado del principio de educación de calidad y se determinó que los principios y fines existentes en el documento, ven a la educación, como un instrumento para crear fuerza de trabajo especializada. Busca aspectos de vinculación laboral, en lugar de aspectos formativos.

**VIGÉSIMA.** El principio de sociedad del conocimiento, presente en el rubro de educación en el PND contraviene parámetros de ética y de los fines de la educación. Con base en compromisos internacionales, se plantea el principio de sociedad del conocimiento. Este principio contraviene los parámetros de eticidad, respecto a la participación de los afectados y de manera particular la perspectiva de pueblos indígenas, que debería ser eje fundamental del documento. Se establece que esta perspectiva genera un ideal de apropiación económica del conocimiento, que aunado a la perspectiva de educación por competencias, implica que el aprendizaje está en función de una perspectiva económica. Así mismo, dado que los principios son establecidos con base en agenda internacional, se determina que dichos parámetros y principios que se implementan no están relacionados directamente con las personas que afectará el documento.

**VIGÉSIMO PRIMERA.** La perspectiva de fomentar carreras industriales, con base en que estos estudios poseen una mayor demanda y por tanto representarán un mayor ingreso a las personas que las poseen, es contraria a los principios de la educación y no resuelve la disparidad económica. La propuesta del PND en el rubro de educación, de

incentivar las carreras en ciencia y tecnología, se basa en una perspectiva internacional neoliberal de oferta y demanda. Esta perspectiva reduce a la educación a una herramienta de la economía y no permite que se cumpla su papel formador. Así mismo, no resuelve el conflicto de disparidad económica, ya que no todas las personas pueden tener acceso a estos estudios demandados.

**VIGÉSIMO SEGUNDA.** El PND en el rubro de educación no garantiza la participación de los distintos grupos sociales en igualdad de circunstancias. Se determinó que en el documento no se percibe permeado en forma significativa ningún conjunto de principios, metas u objetivos, que muestren la inclusión de los discursos propuestos por los diversos grupos sociales. Al ser un instrumento de PP.PP a nivel federal, respecto de los principales temas culturales, económicos, sociales y políticos, se determina la importancia de que los diversos grupos sociales participen. La falta de esta participación efectiva, permeada en el documento, genera la imposibilidad de garantizar que los objetivos de éste, estén relacionados a las expectativas y necesidades de los grupos sociales.

**VIGÉSIMO TERCERA.** El rubro de educación en el PND no muestra la existencia de parámetros para prevenir o resolver conflictos en materia de DD.HH. En este sentido se establece que en el documento no se transversalizan los principios y objetivos en materia de DD.HH, por lo que no existen parámetros que impidan que sean violados o pasados por alto.

**VIGÉSIMO CUARTA.** La falta de parámetros de ética y de derechos humanos en el rubro de educación del PND, imposibilita el cumplimiento de los fines de la educación. Como se determinó en las conclusiones anteriores, la falta de parámetros éticos definidos, imposibilita la participación conjunta y en igualdad de circunstancias de los diferentes grupos sociales. Así mismo, imposibilita garantizar que los fines y objetivos del

PND, sean favorables para todos los grupos sociales que afectará. Por su parte, la falta de perspectiva de DD.HH, implica que no se contemplan los derechos contenidos en la constitución, los instrumentos internacionales y los distintos discursos sociales, que son necesarios para salvaguarda de la dignidad de las personas, respecto de su observancia y cumplimiento. En conjunto y como se ha planteado a lo largo de este trabajo de investigación, la carencia de parámetros éticos y de DD.HH, claros en el PND, imposibilitan que éste cumpla con los objetivos y fines de la educación.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CUEVAS Magdalena, *Las tres generaciones de derechos humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Toluca, 1998.
- AGUILAR VILLANUEVA Luis F, “Estudio introductorio” en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- AGUILAR VILLANUEVA Luis F, Las políticas públicas recientes, en: Raúl Béjar —coordinador—, *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- AGUILAR VILLANUEVA Luis F., “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, en *Sociológica*, año 19, núm. 54. enero-abril 2004.
- AGUDELO Marín, Sebastián Alejandro Apropriación social del conocimiento: Una nueva dimensión de los archivos Revista Interamericana de Bibliotecología, vol. 35, núm. 1, Universidad de Antioquia Medellín, Colombia, 2012.
- ALTHUSSER Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.
- ARRÁEZ Morella, Josefina Calles y Moreno de Tovar, “La Hermenéutica: una actividad interpretativa” *Revista Universitaria de Investigación*, vol. 7, núm. 2, diciembre, 2006.
- ARELLANO GAULT David y Felipe Blanco, *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013.
- ARNAUT Alberto, “La federación educativa en México”, *Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, El Colegio de México, México, 1998.
- BAUMAN, Zygmund, *Ética posmoderna*, Siglo XXI, Argentina, 2004.

- BEUCHOT Mauricio, *El estado de la cuestión, hermenéutica*, Diálogo Filosófico 61, 2005.
- BEUCHOT Mauricio, *Hermenéutica, analogía y derechos humanos*, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, 2010.
- BOBBIO N, El futuro de la democracia, México: FCE, 1986, pp. 29-30. En Beuchot.
- CABALLERO, José Francisco, «La Teoría de la Justicia de John Rawls», *Voces y contextos*, II-1, 2006.  
 Disponible en:  
[http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/2/pdf/francisco\\_caballero.pdf](http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf)
- CARBONELL Miguel, *Las comisiones de Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007.
- CLIMÉNT, Juan B., «Sesgos comunes en la educación y la capacitación, basadas en estándares de competencia», *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Universidad Autónoma de Baja California, 12-2, 2012. Disponible en:  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15515989004>.
- CORREAS Oscar, *Sociología Jurídica un ensayo de definición*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
- C. SCHMITTER Philippe, “Neocorporativismo y Estado”, *Revista española de investigaciones sociológicas*, España, número 31, 1985.
- DEL CASTILLO-ALEMÁN Gloria, *Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza*, *Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 4, núm. 9, enero-junio, 2012, pp. 637- 652 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia, p. 641.
- DEL REY Angélica, “Crítica de la educación por competencias”, *Universitas revista de ciencias sociales y humanas*, Ecuador, No. 15, julio-diciembre 2011.
- FEYERABEND, Paul, *La ciencia en una sociedad libre*, Siglo XXI, España, 1982.
- FERRARIS Mauricio, *La hermenéutica*, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, México, 1999.
- FLORES Crespo Pedro, *Análisis de política pública en educación: Línea de investigación*, Universidad Iberoamericana, México, 2008.
- FREIRE, Paulo, *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*, Siglo XXI, México, 2012.
- FREIRE, Paulo, *Pedagogía del oprimido*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.
- FREIRE, Paulo, *Pedagogía de la esperanza*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.
- FREIRE Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, Universidad de Chile, Siglo Veintiuno.
- FREIRE Paulo, *A sombra destamangueira*, San Pablo, Olhod'agua, 1995.

- GARCÉS Giraldo, Luis Fernando y Conrado Giraldo Zuluaga. «El cuidado de sí y de los otros en Foucault, principio orientador para la construcción de una bioética del cuidado», *Discusiones filosóficas*, 2013. Disponible en: [http://200.21.104.25/discufile/downloads/Discusiones14%2822%29\\_12.pdf](http://200.21.104.25/discufile/downloads/Discusiones14%2822%29_12.pdf)
- GIROUX, Henry y P. Mc Laren, "La formación de los maestros en una esfera contrapública: notas hacia una redefinición", *Pedagogía, identidad y poder*, Argentina, Homo Sapiens, 1998
- GONZÁLEZ ARREOLA Alejandro y Luis Daniel Vázquez Valencia, "Fundamentos para la determinación de políticas pública en derechos humanos" en *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de formación especializada*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2011.
- GONZÁLEZ TACHIQUÍN Marcelo, *El estudio de las políticas públicas: Un acercamiento a la disciplina*. Quid Juris, México, 2005.
- HABERMAS, J., *Conciencia moral y acción comunicativa*, Península, Barcelona, 1985.
- HONNET, Axel, *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Crítica, Barcelona, 1997.
- ILLICH, Iván, *La sociedad desescolarizada*, México, 1985.
- LARA GONZÁLEZ Carlos Alberto, "La factibilidad cultural en México", *El Informador*, 6 de agosto de 2011.
- LERNER Daniel y Harold D. Lasswell, *The policy Science*, Stanford University Press, Stanford.
- LÓPEZ Ojeda, Ester, "Pautas de observación y análisis del sexismo. Los materiales educativos", *Intralingüística*, Universidad de la Rioja, 17, 2007.. Disponible en: [file:///C:/Users/Abel/Downloads/Dialnet-AnalisisSociolinguistico-2317475%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Abel/Downloads/Dialnet-AnalisisSociolinguistico-2317475%20(3).pdf)
- LORA Cam, Jorge, «Epistemicidio y miseria del método en investigación social Latinoamericana», *Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, 2014. Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2008/fg724.htm>
- MAJONE Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- MARTÍNEZ RIZO Felipe, "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. Reformas educativas: mitos y realidades / Reformas educativas: mitos y realidades", *Revista Ibero-Americana*, número 27.
- MERINO Mauricio y Guillermo Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- M. GRILLET JUÁREZ Eduardo, Martha E. Nava Tablada y Bolívar E. López Ortega, Los modelos económicos en México, sus políticas e instrumentos de desarrollo en el sector agropecuario, Universidad de Veracruz.
- MUÑOZ LEDO Porfirio (Secretario de Educación Pública), *Plan Nacional de Educación*, 5 de febrero de 1977.

- OLIVERO CAMPIRÁN Maricela, “Evolución Histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999”, *Diccionario de Historia de la Educación en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2016.
- ORTIZ-OSÉS Andrés, *Amor y sentido. Una hermenéutica simbólica*, Barcelona, Ánthropos, 2003.
- OVELAR Pereyra, Nora, “Relaciones entre educación y ética. Una aproximación desde la pedagogía crítica”, *Educere*, 8-27, Universidad de los Andes, 2004. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/356/35602702.pdf>
- PIKETTY Thomas, *Capital en el siglo XXI*, Cambridge, Massachusetts, Londres Inglaterra, 2014.
- PLANELLA Jordi, “Pedagogía y hermenéutica. Más allá de los datos en la educación”, *Revista Iberoamericana de Educación*.
- RAWLS, Jhon, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- ROBINSON, Ken, *Changing Education Paradigms*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zDZFcDGpL4U>
- ROSILLO, Alejandro, “Civilización de la pobreza y derechos humanos: Más allá de la modernidad capitalista” en *Derechos humanos, pensamiento crítico y pluralismo jurídico*, Alejandro Rosillo (coord.), Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí/Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 2008.
- SALAMANCA SERRANO Antonio, «*Criminología Política Crítica Para el Socialismo en el Siglo XXI y Tiempos de Criminalización de la Protesta Social.*». 2009.
- ROMERO PÉREZ Jorge Enrique, “Derecho, libertad y control social”, *Revista de filosofía*, Universidad de Costa Rica, volumen 20, 1982.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *La desaparición de la tensión entre regulación y emancipación en la modernidad occidental*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2009. Disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/eclvs/boa/1.pdf>
- SACRISTÁN Gimeno, J, *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?*, Madrid, 2008.
- SOSA Rogelio, “El fin de una época”, *El Cotidiano*, vol. 17, núm. 103, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México septiembre-octubre, 2000.
- STREET Susan, “El sindicalismo docente en México: ¿Fuerza institucional o sujeto social?”, *Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*, núm. 2, diciembre 1998.
- VALLÈS Peris, Núria, Jordi Potrony Hernando, Clara CrèixamsArchs y Juan Arasanz Díaz, *El sesgo de género en el sistema educativo. Su repercusión en las áreas de Matemáticas y Tecnología en secundaria*, Cirem, España, 2008
- WEISS Eduardo, *Hermenéutica crítica y ciencias sociales*, México, DIE/CINVESTAV/IPN, 1983.
- WILDAWSKY Aaron citado en Peter J. May, “Claves para diseñar opciones de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*.

WOLKMER, Antonio Carlos, *Introducción al pensamiento jurídico crítico*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá., *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*, Mad, Sevilla, 2006.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de marzo de 1992.

Programa Nacional de Educación 2001-2006, Secretaría de Educación Pública, México D. F., primera edición, septiembre 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013, p. 9.