

40
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

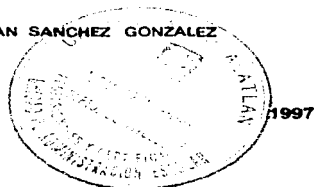
SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE POLITICA SOCIAL

**EVALUACION DE LA ACCION EDUCATIVA DEL
GOBIERNO FEDERAL.
ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA PARA ABATIR
EL REZAGO EDUCATIVO 1991 - 1995**

**TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PRESENTA:
MARTIN MORENO MORENO
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

ASESOR: MTRO. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ

ACATLAN, EDO. MEXICO



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

AGRADEZCO AL MAESTRO JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ POR SU TIEMPO Y DEDICACION PARA LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO, ASI TAMBIEN POR COMPARTIR SUS CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA.

AGRADEZCO AL SR. PEDRO MAUS SANTANDER, AL ARQ. ISMAEL REGO ESPINOSA Y A LA SRA. ALTAGRACIA AVILA ARENAS POR TODAS LAS ATENCIONES Y RESPALDO MORAL QUE HAN FORMADO LA BASE DE ESTE TRABAJO Y A QUIENES SIEMPRE CONSIDERARE DE SUMA IMPORTANCIA EN MI VIDA.

AGRADEZCO AL ING. SALVADOR ROBLES GIL Y AL LIC. OCTAVIO OLIVA POR EL APOYO Y EL TIEMPO OTORGADO PARA LA CULMINACION DE ESTE LOGRO.

AGRADEZCO ESPECIALMENTE AL DR. RAFAEL FILOTEO POR SU AMISTAD, POR LA CONFIANZA Y POR COMPARTIR ESFUERZOS A LO LARGO DEL TIEMPO EN QUE SE DESARROLLO ESTE TRABAJO.

ASI TAMBIEN, AGRADEZCO A LA SRA. EVANGELINA SERRANO POR SU COLABORACION INVALUABLE Y POR SU PACIENCIA EN TODO MOMENTO.

DEDICATORIAS

A MIS PADRES: JUAN Y MARIANA PORQUE GRACIAS A ELLOS HE LLEGADO A ESTA ETAPA TAN IMPORTANTE DE MI VIDA.

A MIS HERMANOS: JOSE BERNARDO, JUAN GUILLERMO, ROSA, LUCIA, OSCAR Y ESPECIALMENTE A MIGUEL ANGEL A QUIEN ESPERO QUE ESTA EXPERIENCIA PUEDA SERVIRLE DE MOTIVACION EN SU VIDA PROFESIONAL.

A MI ESPOSA: SILVIA A QUIEN DEDICO ESPECIALMENTE ESTE TRABAJO POR TODO SU AMOR Y APOYO A LO LARGO DE ESTA ETAPA DE MI VIDA PROFESIONAL Y POR COMPARTIR CON ELLA TODOS LOS SUEÑOS Y ESPERANZAS.

INTRODUCCIÓN

ÍNDICE

CAPÍTULO I	LA POLÍTICA SOCIAL Y LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO	1
1.1	La política social	1
1.1.1	La política social en el marco de la Reforma del Estado	5
1.2	Diagnóstico de la educación básica en México	10
1.3	Fundamento legal en que se apoya la acción educativa del Estado mexicano	17
1.3.1	Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	17
1.3.2	Artículo 3° y 4° de la Ley General de Educación	20
1.3.3	Explicación del contenido del artículo 3° y 4° de la Ley General de Educación	20
1.4	La educación básica	21
1.4.1	Objetivos y funcionamiento de la educación básica	26
1.4.2	Organización del sistema de educación básica	28
1.4.3	Vinculación de la educación básica a las necesidades sociales	31
1.5	Evaluación de la educación en México	33
CAPÍTULO II	EL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (CONAFE) Y EL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO (PARE)	37
2.1	Antecedentes del Consejo Nacional de Fomento Educativo	37
2.2	Antecedentes del Programa para Abatir el Rezago Educativo	44

2.3	Condiciones de pobreza y marginalidad de las poblaciones rurales en que actúa el PARE	46
2.4	Objetivos y estrategias del PARE	52
2.5	Estructura organizacional del PARE	57
2.6	Modalidades en la operación	63
2.6.1	Aspectos financieros	64
2.6.2	Aspectos administrativos	67
2.6.3	Comité Técnico	68

CAPÍTULO III EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO 71

3.1	Alcances en la aplicación del PARE	71
3.1.1	Alcances del Componente Materiales Didácticos	71
3.1.2	Alcances del Componente Textos de Educación Indígena	73
3.1.3	Alcances del Componente Bibliotecas	74
3.1.4	Alcances del Componente Capacitación y Actualización a Docentes	74
3.1.5	Alcances del Componente Supervisión Escolar	76
3.1.6	Alcances del Componente Incentivos al Buen Desempeño Docente	76
3.1.7	Alcances del Componente Infraestructura y Equipamiento de Escuelas	78
3.2	Límites en la aplicación del PARE	78
3.2.1	Límites en el Componente Materiales Didácticos	78
3.2.2	Límites en el Componente Textos de Educación Indígena	80
3.2.3	Límites en el Componente Bibliotecas	82
3.2.4	Límites en el Componente Capacitación y Actualización a Docentes	84

3.2.5	Límites en el Componente Supervisión Escolar	85
3.2.6	Límites en el Componente Incentivos al Buen Desempeño Docente	86
3.2.7	Límites en el Componente Infraestructura y Equipamiento de Escuelas	87
3.3	Resultados de la aplicación del Programa para Abatir el Rezago Educativo	88
3.4	Impacto social de la aplicación del Programa para Abatir el Rezago Educativo	90
3.5	Propuestas para el mejoramiento del Programa para Abatir el Rezago Educativo	91

CONCLUSIÓN		95
-------------------	--	-----------

BIBLIOGRAFÍA		100
---------------------	--	------------

INTRODUCCIÓN.

El trabajo que aquí se presenta intenta dar una visión particular de la acción educativa del Gobierno Federal y de la transformación del Estado mexicano y su relación con la política social, ya que este es un punto básico en el cual están incluidos el Estado y la sociedad. Asimismo debemos señalar la importancia de esta transformación por la necesidad que hubo de su replanteamiento y su propósito de cambio.

Nuestro país tuvo la necesidad de endeudarse con el exterior, a fin de hacer frente a los reclamos de la sociedad, la cual requiere urgentemente se le atienda con todo tipo de servicios básicos. Por estas y otras múltiples situaciones, el Estado debió reformarse a fin de atender las demandas prioritarias con apoyo de la sociedad.

En este sentido, el Estado mexicano modificó su estructura económica, deshaciéndose de empresas que ya no podía mantener y enfocó sus acciones a la atención de las necesidades sociales prioritarias.

No se pretende afirmar que el Estado había dejado de impulsar el desarrollo social en nuestro país, sino que busca transformarse para enfrentarlo con mecanismos que permitan la participación de la sociedad en busca de su mejoría y desarrollo.

No debemos olvidar que aún en el largo periodo de crecimiento de la economía mexicana durante la década de los años cincuenta y sesenta no pudo, a pesar de sus innumerables logros, disminuir o atenuar la pobreza y la desigualdad. Durante décadas se avanzó en la satisfacción de las necesidades básicas de los mexicanos -educación, salud, vivienda, alimentación-, cuyo continuo mejoramiento las convirtió en la expresión de éxito del modelo de desarrollo; no logró, sin embargo, disminuir la desigualdad socioeconómica ni las disparidades sociales y

regionales. Actualmente la pobreza, la concentración del ingreso y la desigualdad de ubicar entre los principales problemas que enfrentan América Latina y México. No somos la excepción en un mundo donde la tercera parte de la población vive en condiciones de pobreza y la quinta lo hace en condiciones de pobreza extrema.

La crisis de la década de los años ochenta, -la llamada década perdida- no sólo impidió sino, incluso, la acentuó. El ajuste macroeconómico que se emprendió para superarla tuvo gravísimos costos sociales que recayeron en los grupos más vulnerables de la población y en las regiones más desprotegidas. Amplios segmentos de la población se deslizaron por debajo de la línea de pobreza. Las oportunidades de crecimiento y desarrollo se redujeron, y se intensificaron los procesos de disparidad entre los grupos sociales.

En términos de justicia social, América Latina y México no pueden continuar siendo un punto de referencia de la desigualdad y la pobreza extrema, y no deben existir argumentos que justifiquen la existencia de una sociedad dual, de dos mundos separados por las oportunidades y beneficios del progreso. No puede justificarse y legitimarse una forma de organización, un modelo económico que para mantenerse exige la exclusión de los beneficios de gran parte de la sociedad.

La pobreza y la privación social sólo se explican por diversos factores estructurales que descansan en los tradicionales patrones de crecimiento con desigualdad: extrema desigualdad en la distribución del ingreso, diferencias educativas y culturales, y por una distribución inequitativa de las oportunidades.

Los bajos niveles de bienestar y la marginación educativa se han convertido, en términos absolutos, en fenómenos fundamentalmente urbanos, aunque la población rural presente con mayor intensidad la exclusión. La asociación entre la

pobreza y educación es significativa, los grupos sociales menos favorecidos no sólo tienen menores oportunidades educativas, sino que la calidad y relevancia de los contenidos recibidos mantienen una gran distancia con aquellas que reciben los sectores de mayor ingreso, ya sea en escuelas públicas o privadas.

El reto del sistema educativo se presenta en diversos ámbitos. El sistema escolarizado, en cobertura, calidad, eficiencia y equidad, mientras en la educación para las comunidades rurales debe responder a las condiciones lingüística y cultural, abatiendo el rezago de aquellos sectores de la población que no han podido beneficiarse oportunamente de los procesos del sistema escolarizado.

Durante décadas, se consideró que las desigualdades educativas esenciales obedecían a la falta de oportunidades de contar con educación en la edad oportuna, convirtiéndose así la generalización en objetivo y justificación de las acciones emprendidas en el ámbito educativo. No obstante, justo es reconocer que si bien en décadas pasadas las oportunidades educativas crecieron significativamente, aún subsisten importantes segmentos de población al margen de estos beneficios, constituyéndose en la población objetivo de los programas educativos no escolarizados.

El avance en la generalización de la educación ha contribuido a superar el analfabetismo en las nuevas generaciones, pero la superación del analfabetismo depende, fundamentalmente, de la calidad de la educación que se ofrezca. La alfabetización, capacitación para el trabajo y los múltiples contenidos otorgados por la educación no formal, deben proveer a los estudiantes de habilidades y capacidades para resolver sus problemas cotidianos y convertirse en elementos que permitan mejorar sus condiciones de vida.

Los niños no escolarizados pertenecen, principalmente, a grupos marginados o minorías étnicas o lingüísticas, y viven en zonas urbanas marginadas o en zonas rurales apartadas.

En México, las cifras oficiales indican que sólo 56 niños de cada cien que ingresan a la primaria logran terminarla en el plazo de seis años.

El desperdicio escolar, que engloba a los estudiantes que reprobaban o abandonan la escuela -temporal o definitivamente-, condiciona la eficiencia terminal y muestra que el aparato escolar no cuenta con el tiempo ni los recursos para remediar las desventajas en el aprendizaje con que ingresan los niños de la escuela.

La calidad es un elemento complejo y difícil de medir. Las dificultades se intensifican si se asume una perspectiva donde la educación debe formar capacidades básicas que permitan mejorar la calidad de vida de los individuos. Por ello, la mayor parte de los resultados obedecen a pruebas de aprovechamiento, donde se miden los contenidos que deben ser transmitidos en el proceso de enseñanza/aprendizaje.

Las características externas al sistema escolar en que se desenvuelven los sectores pobres -migración, baja educación de los padres y carencia de servicios públicos- se asocian a los más bajos rendimientos escolares. Por lo mismo, el sistema educativo no ha podido superar las diferencias económicas y sociales generadas en el proceso de crecimiento con desigualdad, que se han prolongado e intensificado en los últimos años.

No podrá alcanzarse la ansiada modernización económica mientras la exclusión social, sea la principal característica de grandes segmentos de población. Es por ello que el papel asignado a la educación en el proyecto de desarrollo y modernización del país es prioritario; se concibe como uno de los principales

elementos del cambios. La educación es un requisito indispensable para el desarrollo y formación de la población.

El interés por la educación y la pobreza ha llevado también al desarrollo de proyectos en el área de educación básica, donde se han desarrollado análisis acerca de la desigualdad en las oportunidades educativas, su eficiencia y su calidad, dando prioridad a la identificación de las condiciones en que se desenvuelve el proceso de enseñanza aprendizaje en los sectores más vulnerables de nuestro país.

En consecuencia y en relación con lo anterior, el objetivo de este trabajo consiste en conocer el ámbito de acción del Programa para Abatir el Rezago Educativo y las condiciones en que ha sido aplicado

El trabajo se compone de tres capítulos: I) La Política Social y la Educación Básica en México, II) El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y; III) Evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo.

El primer capítulo, La Política Social y la Educación Básica en México, sirve de marco a los demás trabajos. En éste se analiza, la relación entre estos dos elementos, identificando la importancia de la educación para atacar situaciones de pobreza y para promover un desarrollo social y económico.

En el segundo capítulo se describirá al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), del cual emana el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), siendo éste uno de los programas que coordina el CONAFE y que es el que da origen a esta investigación, por medio de la cual obtendremos un punto de referencia de la acción educativa del Gobierno Federal. Asimismo, se describirán las condiciones de pobreza y marginalidad en que actúa el Programa y la relación

entre la educación y la pobreza, destacando las limitaciones de la educación para dar respuesta a las necesidades sociales y económicas. En esta parte se presentan dos marcos sobre la equidad y la pobreza, y sobre el papel de la educación en una estrategia de desarrollo que tenga como prioridad la reducción de las desigualdades y mejoramiento de los niveles de vida de la población.

En el tercer y último capítulo, se evaluarán resultados de algunos de los componentes que intervienen en la aplicación del Programa para Abatir el Rezago Educativo. Así también, se señalarán las limitaciones que se presentaron en la misma, y por último se intentará presentar propuestas que pudieran servir para el mejoramiento del Programa.

CAPÍTULO I LA POLÍTICA SOCIAL Y LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO.

Este primer capítulo tiene la finalidad de estructurar un marco de referencia sobre política social y educación básica, describiéndose algunos de los elementos de la educación básica que se han considerado importantes como lo son; los objetivos, el funcionamiento, la organización de la educación básica en nuestro país y una evaluación de la misma. Así también señalar la función de la política social desde el punto de vista de la reforma del Estado, que dirige sus acciones hacia los sectores que requieren de mayor atención.

1.1 LA POLÍTICA SOCIAL

La política social, puede concebirse tanto en sentido amplio como en sentido restringido. En el primero, el Estado delinea y aplica una "política" universal (en inglés, "*politics*"), que denota la forma y funcionamiento genérico que adopta el poder político; la política teleológica (utópica) estatal referida al debe ser de la vida en colectividad. En tal virtud, la política social se refiere a la aspiración, al conjunto de los fines y valores condensados en la esfera estatal que apelan al orden social y al tipo de sociedad al que dicha comunidad política aspira. Nos referimos a principios, tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la justicia social y el bien común.

En el segundo sentido, restringido, la política social significa un curso de acción específico que toma el gobierno en materia de bienestarismo o desarrollo social, conviene, por lo antes expuesto, relacionar a la política social con la Ciencia Política, ya que el tipo de regímenes políticos, formas de gobierno, sistemas de

partidos, distribución del poder político entre los actores, y otros factores de la política, inciden y condicionan el éxito o fracaso de la propia política social.

Importa igualmente señalar la relación de dependencia de la política social respecto de la Economía Política y de la Política Económica. Si se visualiza a la economía política como la ciencia que estudia las leyes más generales de la producción, distribución, cambio y consumo en una sociedad y un tiempo histórico determinado -como Engels-, se infiere que la política social pretende incidir en la alteración, de dichas variables, señaladamente, la esfera de la distribución y consumo sociales, a fin de que se optimice su equidad.

En este contexto -sentido- es relevante el estudio de la planeación y desarrollo autosustentable, que incorpore con visión estratégico-táctica a la política social, incluyendo en la temporalidad corto-mediano-largo plazo una auténtica política de desarrollo social con carácter integral y estatal; ubicando en el corto plazo programas alternos emergentes de tipo compensatorio y de asistencia directa, dejando para el largo plazo -aunque ya incidiendo en él- la modificación estructural de la economía, la creación de empleos permanentes y bien remunerados, el impulso a la educación, redistribución del ingreso, etc.

Otra relación fundamental de la política social es con el Derecho: las reglas de la vida comunitaria, las garantías individuales y los derechos sociales afectan toda política social estatal. Los derechos humanos nuevos, sancionados a escala internacional, como son el derecho al desarrollo, a una vida digna, a la ecología y alimentación, son algunos de ellos.

La política social del Estado mexicano surge de un claro origen popular, derivado del período revolucionario de inicios de siglo, por lo que ha estado fuertemente comprometida con las grandes luchas de las mayorías nacionales

para cristalizar los derechos individuales y las garantías sociales plasmados en la Constitución Política de 1917. Por ello, el Estado mexicano es de derechos sociales, en su naturaleza y fines.

La política social es, en el sentido amplio mencionado antes, el conjunto coherente y racional de medios y acciones cuyos objetivos son el coadyuvar al logro de los propósitos constitucionales de justicia social plena, con libertad y en igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

Al potencializar las múltiples capacidades del individuo, debe incidir en el mejoramiento de la productividad en las diversas áreas de la vida social, al erradicar con eficacia los factores condicionantes de la pobreza y elevando con ello el bienestar general del pueblo y pugnando por una justa distribución de los frutos del desarrollo nacional.

No obstante, la superación de la pobreza y la conquista de la justicia social no pueden ser logradas solo a través de un programa de gobierno, sino del conjunto de la institucionalidad estatal y social existente para el diseño y aplicación de la política de desarrollo integral.

Lo anterior, en virtud de que el fenómeno de la pobreza presenta un cúmulo de factores de gran complejidad, expresados sintéticamente en carencia o insuficiencia de alimentación, salud, educación, vivienda; así como el alto crecimiento demográfico y la dispersión poblacional.

Dichos factores se presentan en un proceso de causación circular múltiple, en el cual se registran déficits alimentarios que se traducen en desnutrición y alta morbilidad, lo que dificulta el proceso de enseñanza-aprendizaje, agravado a su vez por condiciones precarias de vivienda (hacinamiento, falta de servicios

básicos) y un número alto de miembros de las familias en estas condiciones, todo lo cual configura un verdadero círculo de la pobreza, difícil de erradicar sin un enfoque de atención a la vez específico e integral.

Como instrumental político, se respalda en la legalidad y legitimidad del gobierno, promoviendo una activa participación social en la definición y solución óptima de los problemas colectivos del bienestar, construyendo y ampliando los consensos entre los diversos actores políticos, sociales e institucionales.¹

La política social es signo distintivo del Estado mexicano. También es signo de origen. Estado y Gobierno emanan de una revolución social, o con mayor precisión de la convergencia de muchos movimientos revolucionarios que conforman una coalición o alianza para gobernar. El pacto entre esas fuerzas se sustenta en una plataforma social que se consagra como mandato constitucional en 1917. La promoción de la justicia social y el bienestar se definen desde entonces como función esencial del Estado y el gobierno, como su razón de ser. En una nación diversa y plural, marcada por la diferencia y la desigualdad, cruzada por intereses distintos y hasta contradictorios, con contrastes abismales, la política social se constituye en factor de unidad, de coherencia nacional.

La política social es permanente pero también cambiante. Se modifica con el tiempo y circunstancia, con los equilibrios de fuerzas, con las propuestas y corrientes ideológicas, y con la transformación de las aspiraciones.²

¹ Bailleres Helguera, Enrique. *Reflexión y aproximación al concepto y contenido de la política social*. México. Enep-Acahán, mimeografiado.

² Warman, Arturo. (comp.) *La política social en México 1989-1994*, México. F. C. E., 1994.

1.1.1 LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO.

La década de los ochenta marco un hecho histórico, que generó el rompimiento de un estilo de desarrollo que se había gestado desde los años treinta a lo que algunos autores denominaron la matriz Estado-céntrica. "El componente más explícito de este cambio tuvo que ver con la intervención del estado en la economía"(...) "se modificó el carácter de la industrialización, se amplió la regulación estatal de los mercados y se cerró la economía"¹

El papel del Estado en la economía se ha debatido prolongada y acaloradamente. Quienes propugnan una mayor intervención creen que el gobierno como inversionista y productor directo y como regulador, puede desempeñar un papel fundamental, a menudo insustituible, en la promoción del desarrollo y el bienestar. De acuerdo con esta concepción, el Estado puede promover la competitividad, frenar el poder monopólico, estimular la inversión privada y elevar la productividad como no pueden hacerlo las fuerzas del mercado cuando operan por sí solas. En el otro extremo se encuentran quienes sostienen que la intervención estatal en la economía ha causado más daño que beneficio porque ha desplazado a la inversión privada e irritado al sector empresarial. De acuerdo con esta interpretación, las barreras comerciales y la regulación han conducido al poder monopólico, la corrupción y la ineficiencia. Para esta visión el crecimiento económico sería mayor con un Estado reducido. Como ocurre a menudo en la disciplina económica, abundan las pruebas en apoyo de una u otra postura. Los resultados varían de un país a otro, de un

¹ Cavarozzi, M. "América Latina contemporánea: erosión del Estado y devaluación de la política", en Reforma del Estado y Políticas Sociales.

período a otro y, por supuesto, de un autor a otro aunque se estudie el mismo período y el mismo país.⁴

Para Omar Guerrero haciendo referencia al antiguo modelo de desarrollo centrado en el Estado que funcionó en México por más de medio siglo establece "el producto histórico de estas etapas fue un notorio vacío de rendimiento gubernamental, observable tanto en el déficit fiscal como en el deterioro generalizado de la economía nacional, en la pérdida de calidad de vida de la población, en el crecimiento desmedido de la deuda pública, y en el carácter superfluo de muchas dependencias de la administración pública"⁵

A partir de lo anterior se podría concluir que el Estado mexicano redefinió su papel en la economía porque no le quedaba más remedio que hacerlo. Sin embargo, ésta es una interpretación parcial: La reforma del Estado ha sido también el resultado de la decisión del gobierno mexicano de modernizar la economía, en particular de modernizar la gestión del sector público. En México, como en la mayoría de los países que se encuentran en condiciones similares, la crisis de la deuda de 1982 llevó a primer plano la discusión sobre la eficiencia del Estado en el manejo de la economía. La crisis y el proceso de ajuste se constituyeron en una oportunidad para modernizar la administración, corregir los mecanismos de recaudación de ingresos y de gastos del sector público, y redefinir la naturaleza y la extensión de la participación estatal en la economía. La reforma fiscal, la reforma administrativa, la desconcentración, la privatización de las empresas públicas, la eliminación o el relajamiento de las restricciones

⁴ Lustig, Nora. *México hacia la reconstrucción de una economía*. El Colegio de México. FCE/Economía Latinoamericana. México. 1994.

⁵ Guerrero, Omar. "El dilema de la reforma del estado", en *Enlace* (publicación bimestral) Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública Número 28 septiembre-noviembre de 1993, p.15.

impuestas a la propiedad y del control de precios, y la liberalización comercial, se convirtieron en ingresos fundamentales de la reforma del sector público.⁶

La administración del presidente Miguel de la Madrid para sortear tales obstáculos tenía que recurrir al saneamiento de las finanzas públicas a través del gasto público principalmente el social, el encargado de llevar a cabo tal tarea fue su Secretario de la otrora Programación y Presupuesto Carlos Salinas de Gortari, mediante el férreo control del gasto público, sin importar las consecuencias sociales en términos de aumento de pobreza y desigualdad.

"la crisis económica y los ajustes que la política económica, impusieron en el gasto público programable, específicamente en la partida de gastos sociales, condujeron a modificaciones en los estilos de decisión y en el estilo de gestión pública que tradicionalmente se llevaba a cabo entre el estado y las organizaciones sociales, sobre todo a las vinculadas directamente con la forma de representación corporativa."⁷

Durante este sexenio se dedicó una proporción creciente del gasto público al servicio de la deuda externa, lo que implicó la transferencia de recursos hacia el exterior que impactó negativamente en la actividad productiva y por ende en el gasto social. De acuerdo con Rosaiba Carrasco, entre 1982 y 1988, la participación del gasto social en el PIB bajó de 7.6% a 5.9% y el gasto social por habitante fue de 942.2 pesos a 601.5, advirtiéndose que salvo 1985 y 1988, todos los años del período registraron tasas negativas de crecimiento por este concepto.⁸

⁶ Lustig, Nora, *op. cit.* p. 126

⁷ González, T. y De Alba A. *Ajuste económico y política social*, el Nacional, 1992, p. 50.

⁸ Carrasco, R. y Provencio, E. "La Política social en 1983-1988 y sus principales consecuencias", en *Revista Investigación Económica* No. 184, FE. UNAM, P.-95.

Para Víctor Espinoza la reforma del Estado en México se materializó a través del redimensionamiento y reestructuración del sector paraestatal y de un mayor control del gasto público.

En la primera fase fue necesario el ajuste severo en el aparato de gobierno "(...)de los 1150 organismos que integraban el universo del sector paraestatal en 1982, hacia finales de 1994 sólo se conservaba 206, por vía de la liquidación, fusión transferencia o venta se habían desincorporado 949 entidades: en el orden del 82%.

Una vez controlado las principales variables macroeconómicas, ya en al administración Salinista se orientó el gasto público hacia "el combate a la pobreza", preferentemente a través del Pronasol "

Sin embargo los logros macroeconómicos no son un hecho aislados se logro con base a la reducción del gasto publico mediante la política económica neoliberal que implica mayor dependencia hacia el exterior y una recuperación efímera.

Al respecto dice Arturo Huerta:

"Se ha abierto la economía, se han reducido los aranceles y se ha establecido un tipo de cambio sobrevaluado para disminuir la inflación, sin tener en cuenta los bajos niveles de productividad para hacer frente al proceso de competencia que ocasiona con importaciones. La política neoliberal ha aumentado el distanciamiento entre lo financiero y lo productivo. Al no existir política de inversión, y al no articular la inversión existente al crecimiento económico al largo plazo, se ha terminado por desestructurar al sector industrial y al agrícola, generando creciente

* Espinoza, V. "Reforma gubernamental y empleo público", en Enlace (publicación bimestral) Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Núm 39, septiembre-octubre de 1995, p. 13.

desempleo y mermando las bases reales en que se sustenta todo crecimiento económico. Además para poder financiar los desequilibrios productivos y del sector externo originados, se ha tenido que acentuar el proceso de privatización así como la liberación del mercado de capitales para atraerlos. La mayoría se ubica en el sector financiero y especulativo, por lo que no han atendido los problemas estructurales productivos”¹⁰

Por lo que a largo plazo este tipo de política no produce empleos, ni mucho menos bienestar, es importante mencionarlo puesto que como se mencionó al principio la política económica se ocuparía de la acumulación y la social de la distribución, pero no se puede distribuir aquello que no se produce.

Después de 1981 “ocurrió un brusco cambio de tendencia, por lo cual la pobreza no sólo dejó de disminuir, sino que empezó a aumentar aceleradamente, alcanzando tres años después 58.5%, lo que significó una tasa media anual de crecimiento de 6.5%“(.)” entre 1984 y 1989, como consecuencia de una disminución del producto per capita de 5% y de un aumento brusco en la concentración del ingreso, la proporción de pobres aumenta de 58.5% a 64%, finalmente en 1989-1992 “la proporción de pobres vuelve a aumentar “(. . .)” para llegar a dos terceras partes de la población nacional”¹¹

Como se mencionó la política de estabilización se logró a expensas de el gasto social en la etapa mencionada y que no se recuperará sino hasta la administración Salinista “la drástica reducción inicial del gasto social en 1983 y el hecho de que los niveles no se recuperaran sino hasta 1989, indica que buena parte de las finanzas públicas se realizó a expensas de este tipo de gasto. En proporción al PIB en los setenta fue de 7.6% en los ochenta fue de 6.7% hasta 1988. Para el siguiente sexenio fue hasta de un 10% del PIB”¹²

¹⁰ Huerta, A. *La política neoliberal de estabilización económica en México*, México, Diana, 1994, p.171.

¹¹ Bolivink, J. *Modelo económico pauperizante*, *La Jornada*, 17 de febrero de 1995.

¹² Zepeda, M. “El gasto social en México de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo”, en *Fratería Norte* Volúmen Núm. 1, p.173.

1.2 DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO.

Por más de setenta años, la prioridad de la política educativa del Estado ha consistido en extender la educación básica a un mayor número de mexicanos. Durante décadas, el esfuerzo de la Nación se concentró en multiplicar las posibilidades de acceso a la enseñanza primaria. Más adelante, se impulsaron los niveles de preescolar y secundaria para conformar el concepto de una educación básica continua e internamente congruente que el Estado está obligado a proporcionar.

En materia de educación formal, México ha hecho un esfuerzo enorme que se traduce en el crecimiento acelerado, por momentos vertiginoso, de su sistema escolar. La matrícula educativa aumentó de 3,000,000 en 1950 a más de 25,000,000 en 1988. En la educación se concentraron numerosas expectativas. Se afirmó socialmente la idea de que la educación es una palanca determinante para el desarrollo nacional "(...)"En pocos años la educación dejó de ser un privilegio y se volvió la empresa social de mayores dimensiones por la población que atendía, la cantidad de gente que empleaba y las proporciones de los recursos que en ella se invertían.¹³

El avance logrado por los mexicanos en materia de educación básica nace del esfuerzo sostenido en un periodo histórico relativamente corto. Cabe recordar que la moderna educación de masas se origina en México cuando termina la lucha revolucionaria. En ese tiempo, los países más adelantados ya habían logrado llevar la educación básica a la mayoría de la población e iniciaban el despegue de la enseñanza media superior y superior.

¹³ Guevara Niebla, Gilberto. La catástrofe silenciosa. México: I. C. E., 1992.

De 1920 a 1995, la escolaridad promedio⁷ de la población mayor de 15 años pasó de uno a siete grados, a pesar del extraordinario crecimiento de la población del país. Este notable incremento es atribuible en gran medida a la expansión de la matrícula⁸ de educación básica.

Sin embargo, el diagnóstico que emite Victor Urquidí señala que junto a los grandes avances que registró el sistema educativo mexicano en 70 años, persisten aún grandes defectos: se logró una cobertura muy importante en la educación nacional, pero subsiste un grave rezago en la educación básica, que en las zonas rurales y pobres de las ciudades es muy acentuado; se ampliaron las oportunidades de educación, aun cuando concentradas en las ciudades y en ciertos grupos sociales; el sistema educativo es más complejo que en el pasado, pero hay insatisfacción social por la notoria falta de calidad en la mayoría de los planteles y los niveles escolares; se postula que la educación es el mejor instrumento para preparar los recursos humanos que demanda el desarrollo del país, aunque el sistema educativo no reproduce valores que enaltezcan el trabajo; se supone que la misión principal de la escuela mexicana es formar ciudadanos solidarios y preparados para la vida democrática, más la escuela reproduce en su quehacer rasgos autoritarios perceptible; en fin, la educación siempre ha sido la esperanza de un futuro mejor, pero su presente deja mucho que desear.¹⁴

Aunado a lo anterior, los tres niveles que componen la educación básica no se desarrollaron al mismo tiempo. En 1970 la enseñanza primaria alcanzó una difusión geográfica y social mayoritaria, con una matrícula de 9.2 millones de alumnos. Desde entonces, la estrategia principal de expansión de este servicio

⁷ Es el grado que corresponde al nivel promedio de instrucción de un país o una población.

⁸ Es la inscripción total de inicio de cursos de un nivel educativo determinado.

¹⁴ Urquidí L. Victor, *México en la globalización, Informe de la sección mexicana del Club de Roma*, México, F. C. E., 1996.

educativo ha consistido en aumentar la oferta en las zonas rurales rezagadas. En cambio, en 1970 la enseñanza preescolar sólo se impartía en las ciudades y no cubría siquiera todas las poblaciones urbanas de menor tamaño¹⁵. La matrícula de entonces -400 mil niños- se elevó hasta 3.1 millones en 1994. La enseñanza preescolar se convirtió así en el nivel con el crecimiento relativo más alto, lo que refleja el reconocimiento, cada vez más extendido de que influye favorablemente en el futuro desempeño escolar y en la formación integral de las personas.¹⁶

Por su parte, la educación secundaria, que en 1970 tenía 1.1 millón de alumnos, era un servicio restringido también al medio urbano, cuya función se limitaba a la de un ciclo propedeutico de los estudios superiores. A partir de entonces, este nivel creció aceleradamente, como reflejo del aumento del egreso de primaria y de la diversificación de la oferta educativa, a la cual se incorporaron cada vez con mayor presencia las modalidades técnica y la telesecundaria. La matrícula estimada al inicio del ciclo escolar 1994-1995 -4.5 millones de alumnos- constituye una base sólida para aspirar a la generalización de la educación básica en el inicio del nuevo siglo.

Los efectos acumulados de la expansión educativa se aprecian al comparar los niveles escolares de la población por grupos de edad. Los datos del Censo General de Población y Vivienda de 1990 ponen de relieve que las generaciones más recientes tienen una escolaridad mucho más alta que las anteriores.

Sin demeritar estos avances, debe señalarse que durante la mayor parte de la década de los ochenta -sobre todo hacia la segunda mitad-, la expansión de la cobertura de los servicios perdió dinamismo a pesar de que el rezago educativo

¹⁵ Tres años de estadística básica del sistema educativo nacional: 1970-1973. México: SEP, 1973.

tenía aún dimensiones considerables. También en aquella década, los problemas provocados por la centralización, medida por la cantidad de alumnos, escuelas y maestros directamente dependientes de la SEP alcanzaron su nivel más crítico. Hubo grandes limitaciones para generar nuevos apoyos educativos en favor de la población no atendida, falta de programas adecuados, alejamiento entre la administración educativa y el magisterio, pérdida de la capacidad de innovación y otros atributos que permitieran alentar un mejor desempeño de alumnos y profesores en el aula. Estos factores, aunados a la disminución de los recursos destinados a la educación, contribuyeron a deteriorar la calidad educativa, lo cual a su vez, impidió mejorar la capacidad de las escuelas para retener a los alumnos.

Fue hasta principios de los años noventa cuando se inició la recuperación del incremento de la matrícula de los tres niveles de la educación básica que se ha mantenido hasta el presente.

Este crecimiento es consecuencia de la primacía que se ha otorgado al gasto en el sector, de los programas destinados a combatir el rezago en las entidades federativas en donde la pobreza y el atraso generan las mayores carencias educativas y de una labor más eficaz por parte de las autoridades educativas federal y estatales, que a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992 adquirieron nuevos compromisos. Las autoridades han trabajado junto con el magisterio nacional y su representación gremial para conseguir una educación de calidad.

Si bien los avances históricos han sido de gran magnitud, la educación básica aún no llega a todos. El Censo de 1990 registró que 2 millones 514 mil

* SEP. *Indicadores educativos 1988-1989 a 1994-1995*. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. México, 1994.

mexicanos de entre 6 y 14 años no asistían a la escuela. Al considerar las proyecciones de población para 1995 y la matrícula correspondiente de educación básica, resulta posible estimar que la cifra para este grupo de edad es hoy de alrededor de 2 millones de personas. El rezago que prevalece ilustra, por una parte, que el sistema de educación básica no ha podido retener suficientemente a los estudiantes y por otra, que uno de los grandes retos actuales que reclama atención inmediata, sigue siendo la cobertura de la educación básica.¹⁷

Las diferencias entre estados siguen siendo muy notorias, lo cual sugiere la persistencia de factores que aún mantienen la inequidad educativa. Mientras que el Censo de 1990 señala que el porcentaje nacional de personas de 6 a 14 años que no asistía a la escuela era de 13.3, en entidades como Guerrero y Chiapas el número ascendía a 19.1 y 27.3, respectivamente; en tanto que el Distrito Federal y Nuevo León estaban por debajo de 6.9 por ciento.¹⁸

Es importante destacar que las diferencias educativas entre los estados se encuentran asociadas al porcentaje de su población que habita en el medio rural. Esto sugiere que no siempre se cuenta con servicios educativos en el campo, pero también que las características con que se prestan no se han ajustado por completo a la realidad de las comunidades, con la consecuente deserción escolar, especialmente en las poblaciones pequeñas y aisladas y de habitantes indígenas. La importancia de este segundo factor es tal, que su atención es condición indispensable para que ocurra una disminución significativa de la cantidad de niños y jóvenes que no asisten a la escuela.

¹⁷ Consejo Nacional de Población y Vivienda, Secretaría de Gobernación. *Proyecciones de Población, hipótesis programática*. México.

¹⁸ SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. México, 1996.

¹⁹ Se entiende como el porcentaje de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de terminar un grado o nivel de estudio. El abandono puede tener lugar durante el ciclo escolar y se denomina deserción.

Aproximadamente un 85% del territorio nacional de México está ocupado por montañas, este dato es de extrema importancia para la comprensión de la distribución del analfabetismo en el país ya que los accidentes de la geografía se convierten en uno de los principales determinantes de las actividades económicas, políticas y sociales. En un país que hasta no hace menos de tres décadas ocupaba la mayoría de la población económicamente activa en el sector agrícola y el que el grado de comunicación con los centros de decisión a nivel nacional así como factores relacionados, son de importancia decisiva para la explicación del estado de atraso de la educación.¹⁹

La enorme dispersión poblacional de nuestro país dificulta que la educación llegue a todos los mexicanos y que ésta sea capaz de retener a los niños en la escuela. Según datos del Censo de 1990, existen 156 602 localidades, de las cuales más de 108 mil tienen menos de 100 habitantes. La gran mayoría de las comunidades que carecen de servicios educativos se encuentran en este rango. En promedio, cada una alberga poco más de cinco personas de entre 6 y 14 años. En 1990, el 35 por ciento del total de niños en edad escolar de estas localidades no asistía a la escuela, mientras que la media nacional en ciudades de más de 100 mil habitantes era apenas superior a 6.3 por ciento en ese mismo año.

Estos marcados contrastes se acentúan al interior de los estados. El Censo de 1990 indica que en las poblaciones de más de 100 mil habitantes, de Chiapas y Guerrero, el 8.7 y el 7.6 por ciento, respectivamente, de niños y jóvenes de entre 6 y 14 años no asistía a la escuela, en tanto que en localidades de menos de cien habitantes los porcentajes correspondientes ascendían a 48.7 y 42.9 por

intracurricular, también puede efectuarse al finalizar el ciclo escolar, independientemente de que el alumno haya aprobado o no, en cuyo caso se llama deserción intercurricular.

¹⁹ Padua, Jorge. *El analfabetismo en América Latina*. El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos, México, E.C.M., 1979.

ciento. Las conclusiones que se obtienen al confrontar tamaño de la población e índices educativos, con base en el Censo de 1990, son inequívocas.²⁹

El aislamiento y la marginación extrema de las poblaciones rurales pequeñas limita en gran medida la oferta de servicios educativos: suelen carecer de carreteras y caminos transitables para llevar recursos y los apoyos de manera continua y oportuna; otros servicios, como el agua potable, la electricidad o el drenaje, son escasos o, incluso inexistentes. Si bien el establecimiento de vías de comunicación y de servicios elementales no garantiza por sí mismo el éxito escolar, sí contribuye a crear un entorno más favorable para la educación e influye sobre la voluntad de los docentes que trabajan en estos pequeños poblados.

La cobertura educativa en las zonas más remotas ha tenido notables avances y el esfuerzo para atender a las poblaciones marginales cada vez es mayor. Sirva de ejemplo que el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que desde su creación se ha ocupado de prestar servicios en las poblaciones más dispersas y alejadas mediante instructores comunitarios, en 1980 atendía un promedio de 18 alumnos por instructor y en el presente, dicha cifra ha disminuido a 9. De igual manera, el promedio de alumnos por grupo de preescolar en el conjunto de las escuelas rurales ha bajado de 31 en 1980 a 12 en la actualidad, mientras que en el mismo periodo, en el caso de primaria, ha descendido de 21 a 15. Los datos también indican la expansión que la educación rural ha tenido en los últimos 15 años. En este lapso, el número de grupos de preescolar aumento de 6 mil a 84 mil y el de primaria de 258 mil a 339 mil. Asimismo, como lo corroboran las tendencias de los censos de 1980 y

²⁹ Poder Ejecutivo Federal. Programa de desarrollo educativo 1995-2000. México, 1996. p. 23.

1990, estas cifras son reflejo de la fragmentación de la población rural en un mayor número de comunidades.²¹

1.3 FUNDAMENTO LEGAL EN QUE SE APOYA LA ACCIÓN EDUCATIVA DEL ESTADO MEXICANO.

En este apartado se describirá el apoyo legal de la acción educativa del Gobierno Federal, así también se señalará de manera particular los artículos que derivan de la propia Constitución y que dan origen a la Ley general de educación dando una explicación de los mismos.

1.3.1 ARTÍCULO 3º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO 3º Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

²¹ CONAFE. "Análisis del comportamiento estadístico de los programas educativos y de apoyo económico del Conafe (1988-1994)". México, 1994.

- I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- II El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos -atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio hacia por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV Toda la educación que el Estado imparta será gratuita
V a VIII.....²²

En el texto constitucional, la misión de la escuela es educar al pueblo, no sólo proporcionarles habilidades y destrezas y reproducir el conocimiento, sino educarlo en el sentido profundo de formar a una persona culta, apta para vivir en la sociedad y ser productiva. La Constitución mexicana es rica en postulados filosóficos, en principios educativos de orden general que son ejemplares y motivo de orgullo para la nación. El artículo 3º. De la Constitución vigente establece que la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, inculcar en él el amor a la patria y fomentar la solidaridad internacional; deberá asimismo basarse en el progreso científico, ser democrática, nacional y laica, por tanto, ajena a cualquier doctrina religiosa; igualmente según la Constitución, la escuela mexicana acrecentará la cultura, contribuirá a la mejor convivencia de la especie y la familia, reproducirá ideales de fraternidad e igualdad de todos. También la educación nacional se encaminará a luchar contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, los privilegios de raza, religiones, géneros o individuos.²³

²² SEP, Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación, México, 1993.

²³ Omelax, Carlos, El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo. México: F. C. E., 1995.

III Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

V a VIII.....²²

En el texto constitucional, la misión de la escuela es educar al pueblo, no sólo proporcionarles habilidades y destrezas y reproducir el conocimiento, sino educarlo en el sentido profundo de formar a una persona culta, apta para vivir en la sociedad y ser productiva. La Constitución mexicana es rica en postulados filosóficos, en principios educativos de orden general que son ejemplares y motivo de orgullo para la nación. El artículo 3º. De la Constitución vigente establece que la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, inculcar en él el amor a la patria y fomentar la solidaridad internacional; deberá asimismo basarse en el progreso científico, ser democrática, nacional y laica, por tanto, ajena a cualquier doctrina religiosa; igualmente según la Constitución, la escuela mexicana acrecentará la cultura, contribuirá a la mejor convivencia de la especie y la familia, reproducirá ideales de fraternidad e igualdad de todos. También la educación nacional se encaminará a luchar contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, los privilegios de raza, religiones, géneros o individuos.²³

²² SEP. Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación. México, 1993.

²³ Ornelas, Carlos. El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo. México, F. C. E., 1995.

1.3.2 ARTÍCULO 3° Y 4° DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

Artículo 3°. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

Artículo 4°. Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.

1.3.3 EXPLICACIÓN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 3° Y 4° DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

En el Capítulo I de la Ley General de Educación, relativo a las disposiciones generales y en específico el artículo 3° y 4°, se enuncia el alcance nacional de la Ley propuesta, el derecho a la educación, y la obligación del Estado de proporcionar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la primaria y la secundaria, y los niños desde la educación preescolar. Igualmente enuncia que todos los habitantes del país deben cursar la primaria y la secundaria. La ley propuesta ratificaría la obligación que, conforme al artículo tercero constitucional, tiene el Estado de atender todos los niveles educativos.

incluyendo la educación superior. En este sentido, la iniciativa refleja el compromiso inquebrantable del Estado Mexicano con la universidad pública, así como su deber de impulsar la educación superior, el desarrollo de la investigación humanística y científica y el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura.²⁴

En dicho capítulo también se discierne que la educación que impartan el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se sujetará a los principios establecidos en el segundo párrafo del artículo tercero de nuestra Constitución Política, contribuyendo al desarrollo integral del individuo, cultivando sus facultades para adquirir conocimientos y fortaleciendo la conciencia de la soberanía, la nacionalidad y el aprecio por la historia. Asimismo, este capítulo guarda correspondencia, por una parte, con lo dispuesto por el artículo cuarto constitucional en el sentido de respetar y proteger las lenguas autóctonas y, por la otra, de promover el uso del español en su calidad de lengua nacional. De hecho, la Ley propuesta establecería que la educación básica tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de los diversos grupos indígenas del país, a la vez que reconocería por primera vez al español como idioma común de los mexicanos.

1.4 LA EDUCACIÓN BÁSICA.

El capítulo de educación básica comprende lo referente a la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y especial; incluye además señalamientos relativos a educación física, artística y promoción cultural.

²⁴ SEP, Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación. Op. cit. p. 37 y 38.

La educación preescolar, primaria, secundaria y especial en la opción regular la proporcionan la federación, los estados y los particulares, la comunitaria rural está a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), y la indígena se norman y lleva a cabo por la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Educación Indígena.

La educación inicial atiende a niños cuyas edades van de 45 días de nacidos a tres años; la preescolar a infantes de cuatro a cinco años, la primaria a niños de seis a catorce años, la secundaria a jóvenes de doce a quince años y la educación especial se orienta, por un lado, a la atención de niños y jóvenes de cero a veinte años de edad con dificultades para desarrollar adecuadamente sus capacidades en el sistema regular y, por otro, a detectar y encauzar alumnos con capacidades sobresalientes.

La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo de las capacidades físicas, cognitivas, afectivas y sociales del infante, estimulando su participación activa en el proceso educativo.

La educación preescolar promueve el desenvolvimiento integral del niño ofreciéndole oportunidades de realización individual y constituye la base de su desempeño en los niveles educativos subsecuentes.

La educación primaria propicia en el educando una formación armónica mediante experiencias de aprendizaje que le permiten la adquisición del bagaje de conocimientos que posibilitan su incorporación a la sociedad.

La educación secundaria amplía y profundiza los contenidos de los niveles precedentes con el doble propósito de sentar las bases para la vida productiva y de preparar a los educandos para proseguir estudios en el siguiente nivel. Tiene

como compromiso responder a las expectativas y necesidades de la sociedad y afirmar la identificación de los educandos con los valores nacionales.

La educación especial constituye un servicio indispensable de apoyo a la educación básica, ya que impulsa el desarrollo de las potencialidades de individuos con problemas así como la superación de sus dificultades de adaptación escolar y social. Abarca, asimismo, la atención a niños con capacidades sobresalientes cuyo máximo desarrollo interesa a la sociedad en su conjunto.²⁵

La educación básica destaca su importancia por tres razones, es la que atiende al mayor número de alumnos, la que ofrece la plataforma para aprovechar la educación posterior y, para muchos, es el término de su instrucción formal.

Por lo enunciado en el párrafo anterior es importante señalar lo que indica Víctor Urquidí "La calidad e importancia de la educación básica es una inquietud global que marca la transición de la preocupación por los números hacia la evaluación de los resultados. Hay un movimiento internacional que pugna, correctamente, por que mientras no se satisfagan los propósitos de la educación básica, las metas y los objetivos de la enseñanza media y la superior jamás se alcanzarán plenamente. Esta fue la tesis central de la Conferencia de Educación para Todos, en Jomtien, Tailandia , en 1990".²⁶

Los propósitos que enuncia el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, podrían ordenarse en tres apartados (aunque el documento no los agrupa conforme a un orden determinado). En el primer apartado se enumeran medidas o programas

²⁵ Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. México.

²⁶ Urquidí L. Víctor . op. cit, p. 182

orientados a mejorar el funcionamiento del sistema educativo, su cobertura y calidad; que son:

- Garantizar el acceso a la enseñanza preescolar, primaria y secundaria;
- Elevar la eficiencia terminal,

- Reducir disparidades de cobertura y calidad, atendiendo especialmente a la educación indígena y a la especial,

- Se mejorarán los aprendizajes básicos en lenguaje y matemáticas, y en específico la enseñanza de las ciencias y tecnologías en todos los niveles escolar, y

- Se modernizarán la infraestructura, equipos y recursos de informática.²⁷

"Ampliar la cobertura, aumentar los recursos materiales e intelectuales y continuar con la organización del sistema, son las tareas urgentes. El proyecto democrático y equitativo plantea que éstas deben acometerse para cumplir dos propósitos centrales y establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

Los propósitos son: i) elevar la calidad de la educación cuyas propuestas ya se han puesto sobre la mesa de discusión, y ii) aumentar la igualdad de oportunidades de acceso, de permanencia y aprendizaje a todos los segmentos sociales, en particular a los que tradicionalmente han sido desfavorecidos".²⁸

²⁷ La política social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. México, 1995.

²⁸ Ornelas, Carlos, op. cit. p. 344.

El esfuerzo educativo de México en este siglo es sobresaliente. Las cifras son elocuentes al respecto. En 6 décadas (1921-1981), los mexicanos construyeron lo que las viejas naciones tardaron siglos en construir:

Cuadro 1.1

Tabla histórica de educación primaria

Año	Alumnos	Maestros	Escuelas
1921	868,040	N D	11,041
1949	2 867,272	62,858	23,273
1960	5 342,092	106,822	32,533
1970	9 146,460	191,867	44,578
1980	14 666,257	375,220	76,024
1990-91	14 401,600	471,625	81,280
1991-92*	14 585,300	476,718	83,924

N. D. Dato no disponible

*Datos estimados.

Fuente: Estadísticas Históricas de México, INEGI, Tomo I, México, 1986

La escolarización del país tomó su mayor auge después de la Segunda Guerra Mundial y se le dio un impulso decisivo con el Plan de Once Años de Jaime Torres Bodet al inicio de los años sesenta. En 1981, La SEP anunció que con la matrícula de ese año se había alcanzado satisfacer el total de la demanda de educación primaria (equivalente teóricamente a 98% de los niños de 6 años de edad), sin embargo, en los años siguientes, bajo el impacto de la crisis económica, la cobertura educativa, si bien se mantuvo creciente en números absolutos, decreció en términos relativos.²⁹

²⁹ Guevara Niebla, Gilberto. *El malestar educativo*, Nexos, febrero 1992, Número 170, México.

1.4.1 OBJETIVOS Y FUNCIONAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA.

El desafío de la educación básica continúa siendo la cobertura, pero unida a la calidad. Los esfuerzos para llevar la educación básica a todos ha cobrado pleno sentido cuando esa educación es realmente de calidad, es decir, cuando ha alentado el desarrollo integral de las personas. Cobertura y calidad van íntimamente ligadas. Ambas se conjugan para lograr una mayor equidad.

En este sentido Carlos Ornelas señala "En contraste con los planteamientos funcionalistas que dan por sentada la desigualdad social, la educación puede tener una función importante en la búsqueda de la equidad social y la disminución de todo tipo de jerarquías y desigualdades sociales. El sistema educativo mexicano, aunque no lo haya hecho en el pasado, de acuerdo con la Constitución debe fortalecer los lazos de solidaridad social; el proyecto democrático y equitativo debe considerar esta propuesta como un valor significativo".³⁰

El mandato constitucional establece claramente la obligación del Estado de proporcionar educación preescolar, primaria y secundaria. Por ello se debe asegurar la extensión y diversificación de la oferta de educación básica, de manera que año con año la matrícula crezca significativamente. Para tal efecto, el gobierno federal ha diseñado y aplica, en coordinación con la entidades federativa y municipios, acciones necesarias para avanzar hacia la generalización de la educación básica, por lo tanto resulta crucial el esfuerzo comprometido, no sólo del gobierno federal, sino también de cada uno de los gobiernos estatales.

³⁰ Ornelas, Carlos. *op. cit.* p. 45.

"Un propósito central para los años próximos será que los niños cursen y completen satisfactoriamente su educación básica. Sólo así se establecerán las bases para un aumento sostenido de la escolaridad en el futuro. La meta es que al inicio del nuevo milenio la escolaridad de la población de 15 años de edad sea superior a los 7.5 años -contra 6.5 en 1990- y que los indicadores de la educación básica en ese momento, favorezcan que en el 2010 la escolaridad promedio -de los jóvenes de la edad referida- sea de cerca de 9 años, además del preescolar."³¹

Si bien se aspira a que toda la población joven alcance un mínimo de 9 años de escolaridad, entre ciertos grupos de la población prevalecen condiciones que hacen en extremo difícil ver esta meta materializada del todo, por lo menos en el horizonte de los próximos tres lustros. Dadas las tendencias de poblamiento del territorio nacional, es previsible que todavía surjan nuevas comunidades muy pequeñas y aisladas, a las que será difícil proporcionar servicios desde el principio. De manera similar prevalece el problema de los hijos de trabajadores migrantes -a quienes difícilmente se les podrá brindar la educación formal continua para que cursen los grados y niveles establecidos en la educación básica. Asimismo, el éxito en lo relacionado a la retención de los alumnos, seguirá dependiendo en gran medida de las circunstancias familiares, económicas y sociales desfavorables, sobre todo en el medio rural e indígena. Cuando estos factores impidan atender plenamente a estos grupos, se procurará garantizar a los niños y jóvenes en edad escolar, en el menor plazo posible, al menos el núcleo indispensable de conocimientos que mejor corresponda a sus necesidades y contribuya en efecto a elevar sus condiciones de vida y prepararlos para realizar trabajos productivos y recibir instrucción o mejor capacitación.

³¹ Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Op. cit. p. 30 y 31.

Aunque no es posible que por medio de la educación se eliminen las desigualdades sociales o tan siquiera pensar que sus efectos *per se* tengan un peso considerable para conseguir esas metas, se puede establecer un sistema más equitativo que brinde un servicio de calidad homogénea a todos los segmentos y que apoye a los desfavorecidos, socialmente, a acrecentar las condiciones de su existencia. Con el fin de lograr que se cumpla, en 12 o 15 años, la meta de que todos los mexicanos, obtengan al menos los nueve años de enseñanza básica, es necesario, en primer lugar, construir más escuelas en el medio rural y en los barrios pobres.³²

Asimismo, la dinámica demográfica necesariamente debe ser considerada en la determinación de las metas generales de cobertura de la educación básica. El crecimiento de la matrícula y el egreso de la educación básica serán, en adelante, un efecto de la capacidad del sistema educativo para atraer alumnos al preescolar y retenerlos hasta el final de la secundaria a diferencia de lo que había sucedido en el pasado, cuando estos factores dependieron principalmente de las presiones del incremento de población. Los patrones demográficos experimentan un cambio global de gran significación, aunque regionalmente desigual, en que los ritmos de aumento en los grupos de menor edad disminuyen.³³

1.4.2 ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica abrió amplias y nuevas posibilidades para organizar el sistema educativo. Con la posterior reforma del Artículo Tercero Constitucional y la expedición de la Ley

³² Ornelas, Carlos, *op. cit.* p. 345.

³³ Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. *Op. cit.* p. 31.

General de Educación se reafirmaron y precisaron las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno. La distribución de la función educativa establecida en nuestra Carta Magna y en la Ley General de Educación constituye la base de la organización del sistema educativo.

La corresponsabilidad de los órdenes de gobierno permite que, al tiempo que se preserva la unidad fundamental de la educación nacional, se creen espacios para las iniciativas locales y para la adaptación de la educación a características y necesidades propias de cada región.

"El federalismo educativo hace posible que el gobierno federal se concentre en mantener por medios normativos el carácter nacional de la educación, desarrolle programas estratégicos y compensatorios y atienda los aspectos relacionados con su planeación, coordinación y evaluación globales. La cooperación entre los distintos ámbitos de autoridad suma voluntades para avanzar en el grado de eficacia con el que todas ellas enfrentan sus respectivas responsabilidades.

Sin que eso sea la panacea, la descentralización del sistema educativo apunta a una mayor heterogeneidad".¹⁴

Parece ser que estados y regiones tendrán que proporcionar más a la educación y, a su vez, la educación tendrá que aportarles más. La *federalización* de la educación básica y normal es un avance considerable en la reorganización del sistema educativo mexicano. Es un reforma trascendente y sus importancia no se puede negar: abre la puerta a nuevas posibilidades y a la organización de un

¹⁴ Poder Ejecutivo Federal. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México. Secretaría de Educación Pública, 1992.

sistema igualitario y de mayor calidad, pero sólo abre la puerta. Mucho queda por hacer.³⁵

Las formas de colaboración deberán unirse y extenderse a otros ámbitos del quehacer educativo. Las autoridades locales tendrán que ocuparse de problemas frente a los cuales no tenían competencia y la autoridad central responsable carecía de la capacidad de gestión real para cumplir su obligación. Por ejemplo, a lo largo y ancho del territorio nacional han surgido programas para atender a los reprobados o evitar el fracaso escolar, han sido puestas en práctica nuevas fórmulas para prestar servicios educativos a grupos de población que antes no los tenían y en general, se observa una participación mayor de las comunidades en la educación.

La Ley General de Educación invita a la participación social y, no obstante la convocatoria es amplia y se asigna actividades concretas a los consejos de participación social, no tiene el atractivo político suficiente como para motivar a grupos sociales heterogéneos a realizar actividades duraderas. La nueva relación entre el Estado y la sociedad se puede establecer aceptando esa invitación pero abriendo más la puerta y asignar funciones sustantivas a los organismos de la sociedad civil. De esta manera, el Estado será el rector y dirigente de la educación nacional, pero la participación social le auxiliará a legitimar su quehacer y, a la vez, a incrementar el control sobre la calidad de la educación y la evaluación de sus resultados.³⁶

El contar con un mecanismo que, de manera permanente, permita el funcionamiento de un foro amplio que haga posible la comunicación entre las autoridades federal y de los estados es esencial a fin de que la normatividad

³⁵ Urquidí, L. Victor, *op. cit.*, p. 178

³⁶ Ornelas, Carlos, *op. cit.*, p. 344

corresponda a la realidad del país. El foro facilita el que los estados compartan soluciones a los problemas de la educación, para que los menos avanzados en determinados aspectos del sistema educativo se nutran de las experiencias de otros; al mismo tiempo, permite a la federación conocer la problemática real que enfrentan los responsables de su servicio. En tal sentido, la Secretaría de Educación Pública ejerce las atribuciones que le son propias considerando las propuestas y opiniones de los gobiernos estatales.

1.4.3 VINCULACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA A LAS NECESIDADES SOCIALES.

Los cambios previstos en la composición de la población multiplicarán las presiones de empleo. En cada uno de los próximos veinte años ingresarán al mercado de trabajo entre 800 mil y un millón 200 mil mexicanos. Se estima que, en contraste con 1989, en el año 2000 habrá diez millones más de personas entre quince y 65 años, es decir, en edad de trabajar, y que para el año 2010 habrá otros seis millones más. Corresponderá al sector educativo hacer posible que los mexicanos cuenten con la calificación y formación requeridas para desempeñar un trabajo productivo y remunerador.

Sin embargo, si se toman en cuenta los grupos de edad, la cuestión es relativa ya que el analfabetismo entre personas mayores de 50 años es casi de 30%, en tanto que únicamente menos de 4% de los jóvenes entre los 15 y los 19 años de edad no saben leer ni escribir. Esto, según Teresa Bracho, es congruente con las oportunidades de escolaridad que había en los tiempos en que esos adultos estaban en edad de asistir a la escuela.³⁷

³⁷ Bracho, Teresa. "Distribución y desigualdad educativa en México: 1990". Documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1994. Cuadro 5. Mimeografiado.

Por su parte, los adultos sin primaria o secundaria completas requerirán servicios educativos para obtener mejores trabajos y superar sus condiciones de vida. Lo cual los obligará, además, a relacionar mejor la educación con la productividad y con la organización social para la producción.

Pero también debe ser una educación que defienda a ultranza la dignidad del ser humano, que proporcione herramientas para el desarrollo pleno de las capacidades y los derechos humanos, que garantice a todos“(...)” oportunidades de crecimiento.³⁸

Al igual que en nuestro país “Ninguna nación puede concebir un futuro viable si no cuenta con una educación que cumpla condiciones necesarias para preparar al individuo como un ente social, capaz de convivir en una sociedad, capaz de integrarse a un mercado productivo, pero sobre todo, con la capacidad para realizarse plenamente como ser humano”.³⁹

Tomando en cuenta las transformaciones productivas, será necesario impulsar sistemas abiertos y no formales de capacitación para el trabajo; ampliar las oportunidades de educación tecnológica con el apoyo de los gobiernos de los estados y vincular mejor sus contenidos con las necesidades económicas y sociales.

³⁸ Islas Chío, Miguel Ángel. *Parlamentarios por la educación de América: en defensa de la dignidad, en Perfil de La Jornada. La Jornada. México, febrero 1997.*

³⁹ Dávila Esquivel, Humberto. *Pluralismo y tolerancia: por un progreso incluyente. En Perfil de La Jornada. La Jornada. México, febrero 1997.*

1.5 EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

La educación carece de suficientes instrumentos útiles para evaluar sistemáticamente el desempeño escolar y adecuar las políticas y decisiones a sus resultados. La actividad educativa sólo ocasionalmente se retroalimenta del análisis de los avances logrados y de las limitaciones para alcanzar las metas.

Si mejora la eficiencia terminal, señala el sentido común - y lo afirmaron algunos funcionarios- significa que hay niños que aprueban los cursos, que se incrementan los años promedio de educación de la población, que disminuye la deserción y que en, contraste, no se puede apuntar con precisión que la calidad vaya a la baja. Sin embargo, las investigaciones empíricas disponibles ponen en duda la eficacia de tal medición.⁴⁰

Los indicadores educativos existentes son resultado, antes que nada, del levantamiento de la estadística escolar -matrícula y número de maestros, grupos y escuelas- al principio y al final del ciclo lectivo. Estos indicadores reflejan el interés por medir lo que durante muchos años fue lo primordial, es decir el crecimiento de la cobertura. No obstante, resultan insuficientes para hacer una evaluación completa del sistema educativo, principalmente en el aspecto de la calidad. Si bien se ha reforzado ciertos aspectos de la evaluación a partir de que se estableció la Carrera Magisterial, aún no se ha realizado dicha tarea en forma sistemática y generalizada. Además, todavía no se cuenta con un sistema de evaluación que reporte información periódica.⁴¹

Es difícil encontrar una definición completamente satisfactoria sobre lo que es la calidad de la educación, por tal razón casi todos los trabajos que abordan el

⁴⁰ Latapi, Pablo. "Cuánto aprenden los alumnos". Proceso, México, Núm. 883, 4 de octubre de 1993

⁴¹ Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Op. cit. p. 29.

tema no se detienen en exposiciones detalladas sobre lo que ésta es. Se supone, con razón, que hay una convención social más o menos aceptada sobre los elementos que incluye. El más importante tal vez sea el del rendimiento escolar. Aunque hay algunos estudios oficiales sobre el aprovechamiento de los alumnos en la educación primaria, estos no llegan al público en general ni a la comunidad de investigadores. Sin embargo, de los datos disponibles se deduce que la eficiencia terminal en la escuela primaria de 1976 a 1990 mejoró sensiblemente al pasar de 42.6 al 57.1% en ese lapso y mostrar progresos en secundaria y bachillerato.⁴²

En el presente, no existe en México un sistema de evaluación con instrumentos pertinentes para medir la calidad de la educación pública básica. Los indicadores empleados son estudiantes en cursos, porcentaje de estudiantes que termina sus estudios y cifras de cuántos años pasan los estudiantes en la escuela. Estos números no dicen nada de lo que los estudiantes efectivamente aprenden en la escuela y qué tan valiosos son estos conocimientos para el resto de la sociedad.

Para muestra sirva un ejemplo de la Delegación regional de la SEP y la Universidad Autónoma de Aguascalientes:

"En ese estado en 1983, se aplicó un examen de conocimientos a una muestra de 3 260 alumnos de 113 grupos de segundo, cuarto y sexto grados.

La estratificación es completa ya que la muestra discrimina a escuelas urbanas de rurales, públicas de privadas y completas e incompletas y, dentro de las públicas, se distingue a las federales de las estatales. Los instrumentos para medir el aprovechamiento se dedujeron de los objetivos señalados en cada una de las áreas (español, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales) y cada uno de los grados, aunque a los alumnos de segundo y cuarto año sólo se les aplicaron las pruebas de matemáticas y español. Los resultados son

⁴² Hayashi, Laureano. *La educación mexicana en cifras*. México: El Nacional, 1992.

espeluznantes: reprobaron 73.3% de los alumnos de segundo, 66.4% de los de cuarto y 84.1 % de los de sexto. En lo más bajo de la escala se encontraron los alumnos de las escuelas incompletas, que son simultáneamente públicas y rurales".⁴³

Este problema se relaciona con el problema de la asignación de los recursos principalmente por dos razones:

1) El gobierno federal y los gobiernos estatales no saben con claridad qué tan productivos son sus esfuerzos y sus inversiones. Por lo tanto, no saben qué valor tiene la inversión en educación y cuáles son las áreas que necesitan mayor atención.

2) Para el gobierno federal sería deseable emplear las transferencias intergubernamentales como un mecanismo para fomentar el buen desempeño y la eficiencia en el manejo de los recursos y la gestión del sistema de educación pública en los estados. Para lograr esto, un elemento indispensable sería contar con indicadores confiables y pertinentes del desempeño de estas instituciones.

Uno de los elementos más importantes que determinará si el actual proceso de modernización económica que está experimentando México nos llevará eventualmente a salir del subdesarrollo es el funcionamiento de las instituciones educativas.

El gobierno salinista demostró estar consciente de este hecho y promovió cambios en el sistema educativo agrupados dentro de un programa de modernización educativa. En este proceso se fomentó una descentralización administrativa de los servicios de educación básica, una reelaboración de los planes de estudio y los libros de texto, una ampliación del calendario escolar,

⁴³ Delegación General de la SEP y Universidad Autónoma de Aguascalientes. La educación básica en

reformas a la Ley General de Educación que establecen las bases de la coordinación intergubernamental y la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, y aumentos en las prestaciones y percepciones salariales del magisterio.

Este proceso se encuentra incompleto en la actualidad, especialmente en lo que concierne a nuevos programas de estudio, técnicas de enseñanza y programas de capacitación y actualización del magisterio.

"El ámbito relativo a la descentralización merece particular atención en este renglón. La descentralización no se acompañó de un sistema formal para proveer a los estados con los recursos necesarios para financiar la educación pública. Además de esto, actualmente no existen indicadores estandarizados que midan el desempeño educativo desde el punto de vista de lo que los alumnos efectivamente aprenden; por lo tanto, resulta muy difícil determinar que tan productiva es la inversión en la educación.

El gobierno federal podría corregir esta situación diseñando e implementando un sistema federal de transferencia de recursos a los gobiernos estatales, que se encuentre basado en una fórmula definida en relación con criterios objetivos de necesidad y en el establecimiento de evaluaciones del desempeño educativo".⁴⁴

México: diagnóstico de la educación básica en Aguascalientes 1983. México, Conalte, 1990

⁴⁴ Alvarez, Leonardo. "Evaluación y financiamiento: hacia una educación pública básica de calidad en un sistema descentralizado". Gestión y política pública. Centro de Investigación y Docencia Económica, México, segundo semestre de 1994. Vol. III. Núm. 2.

CAPÍTULO II EL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (CONAFE) Y EL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO (PARE).

En este capítulo se detallará la información recopilada de diversos documentos del CONAFE, de entre la cual emana el Programa para Abatir el Rezago Educativo, siendo éste uno de los programas que coordina el CONAFE y que es el que da origen a esta investigación, por medio de la cual obtendremos un punto de referencia de la acción educativa del Gobierno Federal. Asimismo, se describirán las condiciones de pobreza y marginalidad en que actúa el Programa

2.1 ANTECEDENTES DEL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO.

Nuestra Carta Magna en su artículo 3° y la Ley General de Educación, son instrumentos jurídicos que retoman las aspiraciones nacionales de justicia y equidad; aspiraciones que constituyen un valioso marco para revertir gradualmente los efectos de nuestras desigualdades sociales.

Tanto el artículo 3° como su ley reglamentaria establecen como principio fundamental, la obligatoriedad del Estado para proporcionar a la población la Educación Básica, a fin de contribuir al desarrollo nacional. A su vez, la consagran como un derecho y una obligación para todos los mexicanos, como condición indispensable para contribuir a elevar sus niveles de bienestar y de calidad de vida.

“Estos grandes propósitos nacionales se catalizan y sustentan la política de desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Se plantea la necesidad de proporcionar a la población igualdad de oportunidades y

condiciones que le garanticen el disfrute de sus derechos individuales y sociales. Para lograr estos propósitos se requiere ampliar y mejorar los servicios educativos, de salud, de alimentación y vivienda, así como garantizar el trabajo.

En materia educativa, particularmente en Educación Básica, el Plan propone, entre otras líneas de política: garantizar el acceso a preescolar, primaria y secundaria; elevar la eficiencia terminal; contribuir a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación, así como fortalecer la educación que contribuya al desarrollo comunitario y al trabajo productivo.

En este contexto es incuestionable que la educación básica ocupe un lugar relevante en el marco de la política educativa del Estado; dentro de ésta, destaca la Educación comunitaria rural cuya competencia recae directamente en el ámbito del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).¹

"El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) es un organismo descentralizado de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Fue creado por decreto del Presidente Luis Echeverría Álvarez el 9 de septiembre de 1971 siendo publicado el 10 del mismo mes y año, y que tiene por objeto allegarse recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales y extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como la difusión de la cultura mexicana en el exterior.

Así también, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, para el debido cumplimiento de su objeto tiene las siguientes atribuciones:

¹ Secretaría de Educación Pública. Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000. México, 1996.

Capítulo II El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Programa para Abatir el Rezago Educativo

- Establecer los medios e instrumentos para generar u obtener los recursos económicos necesarios;
- Administrar los recursos obtenidos, destinándolos al impulso de tareas educativas y culturales ;
- Investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos que contribuyan a expandir o mejor la educación y el nivel cultural del país, de acuerdo con los lineamientos que al efecto determine la Secretaría de Educación Pública;
- Fomentar la corresponsabilidad y solidaridad social de los sectores organizados del país para la atención y resolución de los problemas educativos y culturales;
- Crear y desarrollar medios de participación social destinados a ampliar las oportunidades de educación de la población y,
- Colaborar con todas las entidades federativas que lo soliciten, en la planeación de sus financiamientos para fines educativos.²

La creación del CONAFE obedeció a varias consideraciones, la primera de las cuales fue proporcionar el servicio educativo al mayor número de mexicanos, para lo cual había que aprovechar al máximo los recursos disponibles. Aún cuando ya existían diversos organismos públicos al servicio de la educación en el país, se consideró que sus objetivos establecidos perseguían finalidades muy concretas, y que los recursos con que contaban resultaban muchas veces insuficientes para labores e investigaciones de carácter general. Por lo anterior,

² *Diario Oficial de la Federación*. México, Tomo CCCLXX número 28 11 de febrero de 1982.

Capítulo II El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Programa para Abatir el Rezago Educativo.

se hizo indispensable la creación de un organismo que, al mismo tiempo que manejara todos los recursos posibles, se encargara de utilizar convenientemente las experiencias adquiridas en materia de educación. Ese organismo es el Consejo Nacional de Fomento Educativo.³

Este organismo tiene entre sus atribuciones la de atender a las comunidades rurales marginadas, mediante modelos educativos pertinentes a las características de los grupos sociales en desventaja socioeconómica. Así mismo, coordina el desarrollo de diversos programas compensatorios, orientados principalmente a abatir el rezago educativo.⁴

En el presente, las actividades del CONAFE están sustentadas en la política educativa que emana del Plan Nacional de Desarrollo del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Previo a la elaboración del Programa para la Modernización Educativa, al CONAFE se le asignó la responsabilidad de desarrollar la Consulta Nacional en materia de Educación Comunitaria: en ella, comprometió su experiencia en la definición y fortalecimiento de las líneas generales que dieron perspectiva a la tarea que se le encomendaba en el ámbito educativo: la educación comunitaria rural.

La Educación Comunitaria del CONAFE se desarrolla, principalmente a partir de los servicios de Preescolar Comunitario y de Cursos Comunitarios que instala en pequeñas localidades rurales dispersas, que no sólo se abocan a atender la educación preescolar o primaria de los niños de las comunidades, sino que

³ Secretaría de Educación Pública. CONAFE UNA DÉCADA. México, 1981.

generan procesos educativos que trascienden el aula y abarcan a todos los miembros de la comunidad.

Los servicios de preescolar y de cursos comunitarios, son impartidos por jóvenes egresados de secundaria o bachillerato, a quienes se les capacita y asesora permanentemente para que desarrollen las labores docentes en las comunidades. Esta capacitación y asesoría se realiza, básicamente, mediante capacitadores tutores, quienes el año anterior fungieron como instructores comunitarios, destacados por su labor en las comunidades y que optaron por continuar un segundo año en el servicio de educación comunitaria.

Los instructores comunitarios reciben del CONAFE un apoyo económico mensual por su servicio educativo y las propias comunidades se encargan de brindarles alimentación y hospedaje durante el periodo escolar.

Al término del ciclo escolar, los instructores comunitarios pueden optar por continuar un segundo año en el servicio de educación comunitaria o por recibir una beca del Sistema de Estudios a Docentes (Sed) del CONAFE, para continuar sus estudios.

Se puede afirmar que, sin la educación comunitaria, los niños de pequeñas localidades rurales y dispersas no podrán tener acceso a preescolar o primaria, y que, sin la beca del CONAFE, la gran mayoría de los instructores comunitarios no podrían cursar su educación media superior o superior.

Para comunidades rurales sin servicio de educación primaria, donde no es posible instalar un curso comunitario, a través del Programa de Financiamiento

*Secretaría de Educación Pública. Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000. Op. cit. p. 1..

Educativo Rural (Fiducar), el CONAFE ofrece becas para que los niños acudan a otra localidad a cursar la primaria. Estas becas también se ofrecen a los alumnos que egresan de cursos comunitarios, para que puedan continuar su educación secundaria.⁵

La educación comunitaria rural constituye uno de los elementos prioritarios de atención en la política educativa actual. Así se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Modernización Educativa.

Los resultados de ese esfuerzo orientaron el replanteamiento del quehacer institucional, con una perspectiva de trabajo, ya no sólo desde el ámbito de la educación formal (preescolar y primaria). La educación comunitaria debía partir de la realidad social, económica, educativa y organizativa comunitaria para, a partir de procesos educativos, favorecer el bienestar integral de las comunidades rurales, procurando su propia participación.

Aunado a ello, "el CONAFE se suma a los propósitos de la política educativa en la búsqueda de mecanismos para: elevar la calidad educativa, aumentar los niveles de escolaridad de la población rural y extender la oferta educativa dirigida a la población que aún no cuenta con opciones escolares.

Elo implicó la definición de diferentes líneas y estrategias de trabajo. Para extender la oferta educativa, se requería, entre otros elementos, de diversificar y flexibilizar las modalidades, ampliando también el uso de medios, recursos y materiales didácticos. Elevar la calidad educativa implicaba abordar también aspectos relacionados con los planes, programas y contenidos educativos.

⁵ Consejo Nacional de Fomento Educativo. Memoria 1988-1994. México, 1994.

Es así como, a la par de la operación de los Programas de Preescolar, Cursos Comunitarios, Fiducar y Sed, en los 31 Estados de la República, en algunas delegaciones estatales se inicia el desarrollo de una serie de programas y proyectos en el marco de la educación comunitaria.

Dentro de este marco, el CONAFE actualmente tiene diferentes estrategias para el cumplimiento de sus objetivos. En estos seis años ha habido necesariamente un replanteamiento de programas y proyectos, la redefinición de algunos de ellos y la incorporación de otros, en la búsqueda de alternativas educativas para sectores de la población que aún no las tienen, en la orientación de los contenidos y en la innovación de métodos, y en la organización del sistema operativo y las formas de participación de las comunidades en estas tareas.

La intensificación de las tareas de investigación educativa ha permitido un mayor soporte en el diagnóstico, desarrollo y evaluación de los programas y proyectos de educación comunitaria. Estas acciones tienen como fin último, permitir el desarrollo de procesos de aprendizaje que partan de la vida comunitaria y amplíen su marco a la realidad local y nacional, así como la posibilidad de facilitar a sus habitantes el acceso a una educación básica de calidad que ayude a mejorar sus condiciones de vida".⁶

El reto de hacer posible que todos los niños mexicanos ejerzan el derecho a la educación, nos remite a la problemática que enfrentan los niños que viven en pequeñas comunidades indígenas, rurales y dispersas, para las que no existen modelos educativos pertinentes.

Con el fin de impulsar acciones para enfrentar este reto, en febrero de 1994, la Secretaría de Educación Pública solicitó al CONAFE el desarrollo de una

⁶ Consejo Nacional de Fomento Educativo. Memoria 1988-1994. Op. cit. p. 10 y 11.

estrategia que hiciera posible ofrecer una alternativa educativa para los niños de dichas comunidades indígenas.

"Con base en la experiencia que el Consejo ha acumulado a lo largo de sus 23 años para diseñar y operar modelos educativos alternativos, a partir del ciclo escolar 1995-95, inició este proyecto con la atención de 850 comunidades indígenas bilingües en cursos comunitarios y 300 en preescolar comunitario, en los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán. Los instructores comunitarios que se encargan de su atención son hablantes de la misma lengua indígena que los niños.

Desde su inicio, este proyecto contempla premisas consideradas como relevantes para el desarrollo de un proceso educativo en comunidades indígenas; se ha diseñado en el marco de la metodología de la educación comunitaria; parte de la estructura básica de los programas de preescolar y cursos comunitarios, y busca fortalecer el vínculo con las comunidades a partir de la recuperación de valores tradiciones y características culturales de la población en el trabajo en el aula".⁷

2.2 ANTECEDENTES DEL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO.

A partir de 1989, se desarrollaron diversas estrategias diferenciadas para abatir el rezago en educación primaria, las cuales fueron desde innovaciones en los esquemas operativos, hasta rigurosos diagnósticos que, entre otras acciones, derivaron en proyectos con financiamiento externo.

⁷ Consejo Nacional de Fomento Educativo. Memoria 1988-1994. Op. cit. p. 15

En el contexto derivado del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que enuncia la política compensatoria en educación, en septiembre de 1992 la Secretaría de Educación Pública designó al CONAFE como responsable de los programas compensatorios, con lo que se complementa la tradicional función supletoria en la educación primaria que realiza el Consejo.

A partir del año 1991 se inicia el Programa para Abatir el Rezago Educativo, con un horizonte de ejecución de cinco años. Recibe financiamiento externo y tiene como finalidad lograr la cobertura y elevar la calidad de la educación primaria en los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, otorgando prioridad a las zonas indígenas y rurales.

"El programa tiene como propósitos fundamentales:

- Propiciar la equidad de acceso y la permanencia de los alumnos en los servicios de educación básica, garantizando el ejercicio pleno del derecho a la educación.
- Incrementar los niveles de aprendizaje y coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en aquellas regiones con bajos índices educacionales y en grupos con condiciones sociales y económicas en desventaja.
- Fortalecer la organización y la capacidad de administración educativa.
- Apoyar con recursos complementarios a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos.

En los cuatro años que operará el programa sobre sus tres ejes de acción: desarrollo de los recursos humanos, recursos educativos e infraestructura, y fortalecimiento institucional, atenderá un total de un millón quinientos mil alumnos y cuarenta y ocho mil maestros, en más de trece mil escuelas.

El financiamiento destinado a este programa, desde 1991 hasta 1996, asciende a 250 millones de dólares de fuente externa, y a 102 millones de dólares de financiamiento federal.

Para operar estos programas se creó la Unidad de Programas Compensatorios, que se encargó de la ejecución del Programa para Abatir el Rezago Educativo, y que englobó también a los Programas para el Desarrollo de la Educación Inicial y de Escuelas de Solidaridad".⁸

En 1994 la Unidad de Programas Compensatorios consolida su operación con la puesta en marcha de la fase II del PARE en diez entidades federativas más, y la preparación de una tercera fase del Programa para Abatir el Rezago Educativo en nueve entidades, y que una vez autorizada será financiada con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este proyecto beneficiará a un millón y medio de alumnos de cerca de catorce mil escuelas, contará con la participación de 54 mil profesores y ocho mil directivos, así como personal de las áreas técnico normativas y de gestión de la Secretaría de Educación Pública, y las Secretarías de Educación de los Estados participantes.

2.3 CONDICIONES DE POBREZA Y MARGINALIDAD DE LAS POBLACIONES RURALES EN QUE ACTÚA EL PARE.

La caracterización de la pobreza rural en México deriva de los estudios conceptuales y estadísticos sobre la pobreza iniciados hace algunos años, y apoyados sobre todo en las encuestas de hogares de 1984 en adelante.⁹

"El tema de la pobreza ha estado presente siempre en las preocupaciones de economistas y sociólogos, a raíz del surgimiento de las condiciones de pobreza, miseria o indigencia hacia fines del siglo XIX en los países entonces en proceso

⁸ Consejo Nacional de Fomento Educativo. Programas Compensatorios del CONAFE Informe 1996.

de industrialización rápida, sobre todo la Gran Bretaña. Se trataba en esencia de la pobreza urbana, que se manifestaba en la falta de vivienda, en la nutrición y el estado general de salud, en el analfabetismo y, en general, en la escasa participación de la clase trabajadora en los beneficios de la industrialización. En los años treinta del presente siglo, al extenderse el desempleo industrial, el fenómeno se reprodujo en casi todos los países industriales, no obstante que en algunos se habían promovido programas de bienestar.

Después de la segunda Guerra Mundial, se generalizó la seguridad social en Europa, Estados Unidos y Canadá, que daba acceso a la protección social, inclusive con el seguro de desempleo, y que ha creado la 'red de seguridad'. Últimamente, ha resurgido el problema de la pobreza urbana, del desempleo estructural crónico y de una nueva clase de descastados carentes de vivienda".¹⁹

En el caso de México, desde los años cincuenta se empezó a medir la desigual distribución del ingreso, con refinamientos posteriores mediante encuestas de hogares llevadas a cabo en 1963, 1968, 1977, 1984 y, recientemente, en 1989. El sólo hecho de la desigualdad de ingresos -en que los cuatro deciles inferiores han podido apropiarse apenas el 10% del ingreso generado (situación que prevalece en la mayor parte de América Latina)- no es prueba de la existencia de un contingente grande de pobreza o miseria, pues en teoría depende del nivel medio del ingreso ya alcanzado mediante el desarrollo, así como de otros factores. No obstante, es innegable que la desigualdad ha acompañado la existencia de pobreza relativa y absoluta (o moderada y extrema, según algunas

¹⁹ Vélez, Félix. (comp.). *La Pobreza en México: causas políticas para combatirla*. México: ITAM, FCE, 1994.

²⁰ Urquidí L., Victor. *Pobreza rural y manejo sustentable: Una perspectiva mexicana*. En *Quórum*, México, Número 47, Octubre 1996.

terminologías), y que la población que se encuentra en los deciles más bajos de ingreso dista de poder satisfacer sus necesidades básicas.¹¹

Las definiciones adoptadas internacionalmente establecen que los hogares que se encuentran en condición de pobreza moderada o relativa son aquellos cuyo ingreso no les permite "satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideren básicas (aun cuando) su nivel de alimentación y salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar más riesgos".¹²

En cambio, la pobreza extrema "es una condición absoluta (en que) los extremadamente pobres"(...) no pueden proveer una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente (Son) personas desnutridas "(...)" más vulnerables a las enfermedades, corren el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, en ocasiones son apáticas y, en general, son menos capaces de llevar una vida sana con la suficiente energía para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o en el mercado de trabajo"¹³. Santiago Levy, autor de la formulación de estas definiciones -que por cierto son menos estrictas que otras que se han dado-, hace una advertencia de que "no es fácil establecer una diferencia muy precisa entre pobreza moderada y pobreza extrema "(...)" y que es imposible trazar una línea clara entre los individuos que como resultado de su nivel de nutrición pueden 'desempeñarse adecuadamente' y los que no pueden hacerlo" ¹⁴ aparte de características demográficas y otras. Sin embargo, la clasificación gruesa entre pobreza relativa y pobreza extrema es importante -teniendo la segunda mucho

¹¹ Urquidí L. Víctor. Op. cit. p. 19

¹² Levy, Santiago. *La pobreza en México*, capítulo I. ITAM, FCE México, 1994

¹³ Idem. p. 18-19.

¹⁴ Idem. p. 20

que ver con el binomio desnutrición/mala salud- y asume además consecuencias para los programas de combate a la pobreza.

Los indicadores de nutrición y salud también reflejan la vulnerabilidad de la población pobre. Aunque la disponibilidad de calorías y proteínas per cápita era suficiente para satisfacer las normas nutritivas mínimas si la distribución de alimentos hubiera sido uniforme, el Instituto Nacional de la Nutrición encontró que en 1979 casi 19 millones de personas, 13 millones de las cuales vivían en zonas rurales, padecían desnutrición. La tasa de mortalidad infantil se estimó en 1981 en 51.3 por millar. Los infantes de bajo peso al nacer constituían 12% del total, una cifra elevada si se la compara con la de países que tenían niveles menores de ingreso per cápita como Colombia y Panamá. Además, entre 1979 y 1983 la tasa de niños con bajo peso al nacer en México era mayor que el promedio de 10.1% para el conjunto de América Latina. Por último, la avitaminosis y otros problemas relacionados con la nutrición constituían la sexta causa más frecuente de la mortalidad infantil.

Una proporción importante del país no tenía acceso a servicios básicos. En 1978 se estima que 45% de la población, integrado en gran medida de población rural, no recibía atención médica de ninguna de las instituciones que brindan atención médica gratuita o casi gratuita. La tasa de analfabetismo era igual a 17% a principios de los años ochenta. Esta cifra constituía una mejora sustancial sobre la cifra de alrededor de 26.5% que se registró en 1970. Aún así, a principios de los años ochenta, casi 22 millones de mexicanos eran analfabetos o no habían terminado la instrucción primaria y la escolaridad media era igual a 5.4 años.¹⁵

¹⁵ Padua, Jorge. Educación, industrialización y progreso en México. El Colegio de México, México, 1984.

Los estudios señalan, además, que en México (como en el resto de América Latina), la pobreza extrema se da sobre todo entre la población rural. En México, se estima que del 15 al 20% de la población se encuentra en estado de pobreza extrema, y que otro 40-45% corresponde a la condición de pobreza moderada o relativa. O sea que, si se atiende uno a la cifra probablemente más correcta de población total en 1994, de 93.3 millones para mediados de este año (ajustada respecto a la derivada de la cifra oficial del Censo de 1990), existen en México no menos de 16 millones de personas (unos 3 millones de familias u hogares) en estado de pobreza extrema, más otros 42 millones (8.4 millones de hogares) en situación de pobreza moderada o relativa. En suma, de una población de 93.3 millones de mediados de 1994, 58 millones (más de 11 millones de hogares) no alcanzan en el mejor de los casos sino a satisfacer necesidades básicas, sin excedente que les permitan progresar en la escala de ingresos y social y sin contar con acceso a los beneficios que el resto de la sociedad mexicana tiene ya a su alcance. Las cifras pudieran ser un poco mayores según algunas de las estimaciones de años anteriores -hasta de 19 millones en extrema pobreza y 37 millones en pobreza relativas. En otros términos, de 56 a 58 millones de habitantes están por debajo de la "línea de pobreza".

Los datos disponibles, con sus reservas, indican también que la pobreza extrema es un fenómeno fundamentalmente rural (70% de la pobreza se ubica en zonas consideradas como rurales), donde ni siquiera hay acceso a servicios y subsidios, o bien el acceso es muy escaso o difícil. Por otro lado, con base en un índice de marginalidad basado en diversos indicadores, la mayor marginalidad (con fuerte influencia de la rural) se registra en los estados de Puebla, Veracruz, Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, en ese orden, aunque en 8 estados más el índice es "alto" y en otros 5 es "medio".¹⁶

¹⁶ Levy, Santiago. Op. cit. p. 17-26, 30-51.

Las cifras anteriores, por cierto, no especifican qué se entiende por "rural" y por "urbano", pero parecen basarse en la distinción de localidades hasta de 2,500 habitantes como rurales, y superiores a este monto como urbanas. Hace ya años se planteó que hasta los 15,000 habitantes las características de la vida económica de las localidades censadas -y en consecuencia, de la posición de pobreza extrema o relativa- eran fundamentalmente rurales. Si se sigue empleando el límite de 2,500 en todas las áreas sobre población urbana y rural de México, y en las derivadas de ellas, se está subestimando la proporción de población rural del país, y posiblemente se esté subestimando en buena medida la proporción de la pobreza extrema que se encuentra en áreas rurales.

La pobreza es una condición que implica básicamente dos supuestos uno objetivo y perfectamente medible, y otro subjetivo y por tanto, difícil de determinar ser pobre significa carecer de los recursos necesarios para tener un nivel de vida satisfactorio, civilizado y decente en una sociedad. La pobreza se determina midiendo el nivel de vida e ingresos de unos individuos respecto de otros.

La línea de pobreza es difícil de determinar al interior de una sociedad o comparando a sociedades diversas entre sí. En Estados Unidos, cualquier persona que gane menos de 18,000 dólares anuales (18,000x8=144,000 pesos) es considerada oficialmente pobre. Aquí, todos los norteamericanos pobres serían gente de clase media.

Como al Estado mexicano le hacía falta una valoración objetiva de la pobreza, durante la administración del presidente López Portillo se intentó una definición, elaborándose el concepto de: los niveles mínimos de bienestar. Todo aquél que tuviera acceso a los niveles mínimos de bienestar sería considerado persona de

condición modesta, pero no pobre. Quien no accediera a ellos, era un pobre verdadero.

Los niveles mínimos de bienestar se pueden expresar en dinero: todo jefe de familia debe ganar lo suficiente para proporcionar a los suyos el ciclo completo de educación básica legal (diez años de escolaridad: uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria); una dieta de dos mil quinientas calorías diarias; doscientos cincuenta mililitros de leche al día; una habitación de 12 metros cuadrados por persona u 80 metros por familia de cuatro o cinco miembros.¹⁷

2.4 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PARE.

El Programa para Abatir el Rezago Educativo tiene como objetivo: contribuir al mejoramiento y eficiencia de la educación primaria, reduciendo las deficiencias existentes, a través de la canalización de mayores recursos, que coadyuven a disminuir las disparidades regionales y a propiciar la equidad educativa. Opera en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. Duración original: ciclo 1991-1992 al término del año 1996. Debido al impacto de sus resultados, este programa se ha prorrogado hasta el período escolar 1996-1997.¹⁸

Este objetivo se traduce en acciones que propician el acceso y permanencia de los alumnos en los servicios de educación básica, para procurar el ejercicio pleno del derecho a la educación, incrementar los niveles de aprendizaje, cuyos resultados deberán reflejarse en la disminución de las tasas de repetición y de deserción.

¹⁷ Moreno, César Augusto. Pobreza rural y manejo sustentable: Una perspectiva mexicana. En *Quéram*. México. Número 47, Octubre 1996. p. 23.

Capítulo II El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Programa para Abatir el Rezago Educativo.

El logro de estas acciones se llevará a cabo mediante: la capacitación a docentes y directivos en servicio para el mejoramiento de la práctica profesional; dotación de recursos didácticos y bibliográficos de alumnos, maestros y escuelas, para elevar el rendimiento académico; construcción y mantenimiento de espacios educativos para contribuir a abatir el rezago en este rubro; otorgar incentivos a docentes para propiciar su permanencia y buen desempeño.¹⁹

La Ley General de Educación, promulgada en julio de 1993, en su capítulo III enfatiza con particular interés el compromiso del Ejecutivo Federal por buscar una mayor equidad educativa; de ahí la responsabilidad que tiene el CONAFE para lograr que sus programas cumplan en forma eficiente y eficaz con dicho mandato. En ese sentido, los programas de educación comunitaria rural del Consejo y la función compensatoria que desarrolla a través del Programa para Abatir el Rezago Educativo, obligan al Gobierno Federal a apoyar en el desarrollo de las entidades y regiones con mayor rezago educativo.²⁰

Los universos de atención que le han sido conferidos al CONAFE, tanto en términos de la población objetivo, como de zonas y regiones geográficas con importantes rezagos educativos, son complejos y diversos, de ahí la necesidad de instrumentar una reorganización institucional que oportunamente dé respuesta a los nuevos retos por enfrentar.

Al participar decididamente en el proceso de modernización de la educación básica, debe reconocerse que el mejoramiento de la calidad de vida en las comunidades que reciben los servicios educativos que proporciona el CONAFE, es una condición necesaria para el incremento de la eficiencia terminal y de la

¹⁹ Secretaría de Educación Pública. Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000. Op. cit. p.14.

²⁰ Consejo Nacional de Fomento Educativo. Programas Compensatorios del CONAFE Informe 1996.

calidad educativa; y que la tarea fundamental del organismo será propiciar, a través de sus programas educativos el desarrollo integral de esas comunidades, a pesar de sus circunstancias de dispersión, aislamiento y marginalidad.²⁰

La eficiencia terminal de los cursos comunitarios es poco alentadora. Las causas fundamentales de este fenómeno se explican particularmente por dos factores principales: el primero de ellos se relaciona con la propia marginalidad en que se encuentran las comunidades atendidas, que obliga a los padres de familia a incorporar a los niños a las labores productivas; y el segundo, que se relaciona con la deserción de los propios instructores comunitarios.

En el primer caso, conviene intensificar mecanismos de coordinación interinstitucional con las demás acciones de desarrollo social que impulsa el Gobierno de la República, en apoyo a la población que vive en esas regiones.

En el segundo caso, identificados los factores que propician su ocurrencia (como son la insuficiencia de apoyos y servicios complementarios para el instructor, que permitan fomentar su arraigo en las comunidades, y solventar la falta de recursos en ellas para su hospedaje y alimentación), resulta indispensable, por un lado, continuar concertando con las autoridades estatales y municipales, así como con los sectores sociales y privados a nivel local, acciones orientadas a proporcionar más apoyos y servicios que faciliten el arraigo de los instructores en las comunidades asignadas, tales como despensas, servicio médico, transportación, etc., y por el otro, fortalecer la capacitación y formación pedagógica, a través de la orientación de mayores

²⁰ Secretaría de Educación Pública. Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación. Op. cit. p. 42.

²¹ Erpeleta, Justa y Weiss, Eduardo (coords.) Programa para Abatir el Rezago Educativo. Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de estudios Avanzados del IPN, México, 1994.

recursos, mejores contenidos y mayor cantidad y calidad de materiales didácticos y escolares.

En una perspectiva a corto plazo, será tarea fundamental del Consejo, ampliar gradualmente los servicios educativos de preescolar y, particularmente de cursos comunitarios, en aquellas comunidades susceptibles de atender. Para lograrlo, es necesario reforzar e intensificar el proceso de detección de nuevas localidades, sin descuidar aquellas que actualmente se atienden, así como innovar y fortalecer estrategias para captar nuevos instructores.

Al reconocer que la educación constituye el pilar fundamental sobre el que se fincan las bases del cambio social y que ésta debe extenderse a otros ámbitos de la vida diaria, involucrando a todos los miembros de las comunidades, al CONAFE le corresponde desempeñar un importante papel en el proceso de modernización de la educación básica. Para ello, es fundamental disponer de mayores recursos y aprovecharlos de manera más eficiente, a través de: el impulso de acciones de descentralización hacia las delegaciones; una selección cuidadosa de los instructores comunitarios, mejorando su capacitación, supervisión y tutoría; y, el fomento de una mayor participación comunitaria en los programas educativos, que amplíen su incidencia en la calidad de vida de las propias comunidades.²⁷

Mediante estas acciones, se beneficiará a un importante sector de la población infantil mexicana que vive en las comunidades rurales más apartadas y dispersas de la geografía nacional. La población rural susceptible de recibir el servicio educativo a través de los programas que desarrolla el CONAFE, es de gran magnitud. El país requiere atender la educación de un mayor número de espacios rurales y mejorar la calidad de los servicios. Es por ello, que

²⁷ Consejo Nacional de Fomento Educativo. Memoria 1988-1994. Op. cit. p. 48-52.

recomendamos que se consoliden las acciones de investigación sobre distintos aspectos del quehacer pedagógico; que se experimenten nuevas alternativas educativas, y que se impulsen decididamente las ya existentes.

En términos generales, no ha existido una estrategia bien definida para la consecución de recursos que permitan al Consejo fortalecer su función de Fomento Educativo. En particular, las aportaciones de recursos provenientes de gobiernos estatales, y de cooperación técnica internacionales, son escasas. Para superar esta situación es necesario intensificar los esfuerzos de coordinación que comprometan recursos que apoyen la labor del CONAFE en las propias entidades. Asimismo, concertar apoyos concretos con empresas del sector privado, organismos y agencias internacionales, y la sociedad en general, basados en una estrategia que subraye la importancia de los programas que lleva a cabo el CONAFE.

Tradicionalmente, los techos presupuestales asignados al organismo han impedido disponer de los recursos necesarios para atender con suficiencia los diversos objetivos conferidos en el transcurso de su vida institucional. Se le han restado esfuerzos y recursos en ámbitos, que le han sido asignados a otros organismos del Sector Educativo. Para enfrentar esta problemática, es imperativo urgente la actualización del marco jurídico legal del organismo, a la luz de sus objetivos centrales; la instrumentación de la función compensatoria en materia de educación básica en los Estados y regiones de mayor rezago; y, la consecución de recursos técnicos y económicos complementarios para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación.

El rescate y difusión de la cultura mexicana en el exterior, propósito del Consejo incluido en su Decreto de creación, ha significado para el CONAFE el origen de dos preocupaciones: por un lado, la carencia de recursos y de especialistas que

le permitan cumplir cabalmente con esta tareas; y, por otro el que dicha función hoy en día está asignada a otros organismos del Sector Educativo con mayor experiencia y recursos humanos, materiales y presupuestales: Para precisar los ámbitos de incidencia que debe tener el CONAFE en esta labor de fomento, dentro de la redefinición jurídica de sus propósitos, deberán establecerse las acciones de coordinación necesarias con los organismos que comparten esta responsabilidad, a fin de formular y apoyar proyectos de trabajo conjuntos o, en su caso, redefinir esta función para el CONAFE.

Por último, será particular relevancia para el CONAFE continuar sus esfuerzos para avanzar en la generalización de la educación básica: incrementando la cobertura y mejorando la calidad de la educación comunitaria, así como aportando su capacidad técnica en el desarrollo de los proyectos que requerirá esta importante tarea.

2.5 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PARE.

Al momento de diseñar la operación del PARE, se le incluyó en la estrategia del Programa de Modernización para la Educación 1989-94, entre cuyos objetivos fundamentalmente estaban:

- a) Mejorar la calidad del sistema educativo, con especial énfasis en la educación básica.
- b) Elevar el nivel escolar de la población.

Se estimó que la cobertura y la calidad de la educación primaria debían mejorar por medio de la dotación de materiales educativos, apoyos especiales para las comunidades y escuelas bilingües, así como por la construcción, y rehabilitación

de escuelas. Se planteó también el diseño de una nueva currícula para la enseñanza, aunado a la revisión de los programas de capacitación para maestros y a una mejoría de las condiciones de trabajo para supervisores y maestros.²³

Por ello cuando se estructura el PARE se le concibe como un complemento al programa educativo que a nivel nacional se estaba instrumentando. Es decir, el PARE no sustituiría los programas normales de la Secretaría de Educación Pública sino que los apoyaría para acelerar la obtención de sus objetivos.

Se estableció que fueran los estados con los más altos indicadores de pobreza y con los más bajos indicadores educativos quienes fueran los destinatarios del Programa, seleccionándose a los estados de: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.

Así, los objetivos a alcanzar para el Programa se determinaron como:

- Reducir los elevados indicadores de reprobación y deserción.
- Elevar el nivel cognoscitivo de los niños.
- Mejorar la preparación de los docentes, y
- Fortalecer la administración del sistema de educación primaria, incluyendo el diseño e implantación de un programa para su monitoreo y evaluación.

El horizonte del Programa se definió a 5 años, concluyendo el 30 de junio de 1996, es decir, se aplicaría durante 5 ciclos escolares. Su operación sería financiada por el Gobierno Mexicano con el apoyo de un préstamo del Banco Mundial por 250 millones de dólares y una inversión directa de 102 millones de dólares.

²³ SEIP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos educativos. Op. cit. p. 1-6.

El costo total del Programa sería de 352 millones de dólares.

En la Secretaría de Educación Pública se asignó la autoridad total del manejo del proyecto a la Subsecretaría de Coordinación de la Educación, a cuyo titular se le denominó Coordinador General; al Director General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPyP) se le designó Coordinador Técnico y se creó una Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP), a cuyo titular se le llamó Director Operativo, este último como responsable directo de las acciones que se realizarían dentro del PARE y dependientemente del Director General de la DGPPyP.

Para la operación del Programa se estipuló que se formaría un Comité Técnico integrado por representantes de la Dirección General de Educación Primaria (DGP); la Dirección General de Educación Indígena (DGEI); el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal (CONACEN) y la Unidad de Publicaciones Educativas (UPE), quienes serían responsables de:

- Diseñar, planear e instrumentar los programas de capacitación de maestros.
- Producir, adquirir y distribuir en los 4 estados los materiales educativos.

Asimismo, la Unidad de Televisión Educativa (UTE) diseñaría planearía e instrumentaría los programas de educación a distancia; el Comité Administrador de Programas Federales de Construcción de Escuelas (CAPFCE) sería responsable del mejoramiento de las instalaciones educativas; la Dirección General de Evaluación Incorporación y Revalidación (DGEIR) y la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPyP) serían las

Capítulo II El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Programa para Abatir el Rezago Educativo.

responsables de mejoramiento de los sistemas de monitoreo y evaluación, así como de los estudios a realizar.

El Comité Técnico sería el enlace entre las áreas normativas y la Unidad Coordinadora de Proyectos, la que a su vez tendría como responsabilidades:

- La coordinación total de las actividades del proyecto.
- Consolidar los planes de trabajo preparados por las dependencias involucradas para las revisiones anuales y de mediano plazo.
- Administrar los recursos del proyecto; darle seguimiento a los gastos e instrumentar las actividades de auditoría.
- Contratar los estudios y la asistencia técnica.
- Vincular a las Unidades Coordinadoras Estatales del proyecto.
- Evaluar y darle seguimiento continuo al proyecto.

A nivel de cada entidad federativa se conformaría una pequeña Unidad Coordinadora Estatal, la cual sería responsable de darle seguimiento a las actividades de las dependencias así como al desarrollo del Programa.

El documento que da inicio al Programa se firma el 14 de octubre de 1991, es decir, con más de un mes de atraso respecto de la fecha estipulada para su inicio, ya que el ciclo escolar 1991-1992 se había iniciado en septiembre.

En este sentido es conveniente comentar que el Programa se estructura en dos grandes componentes. El más importante en términos de presupuesto (se le otorga 72%) es el relativo al mejoramiento de los servicios educativos e incluye: materiales educativos; libros para bibliotecas escolares y libros bilingües; La capacitación para maestros, y la rehabilitación, reparación y construcción de aulas.

El otro gran componente es el de Fortalecimiento Institucional (28% de presupuesto) se integra con: a) Incentivos a maestros, b) Mejoría del sistema de distribución; c) El apoyo a un sistema de distribución y a la capacidad administrativa de la propia SEP y de la estructura educativa en los estados; d) El apoyo a los sistemas de monitoreo y evaluación, y e) La realización de estudios especiales para valorar el impacto del proyecto y apoyar en el diseño de programas futuros.

Al inicio del Programa, se toma la decisión de organizarlo a partir de componentes, lo cual se reproduce en la subdivisión de la Unidad Coordinadora en 13 componentes, designándose un responsable para cada uno de ellos.

Posteriormente con motivo del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en mayo de 1992, se modifican los ámbitos de responsabilidad entre la federación y los estados. En la relación, el gobierno federal formulará los planes y programas para la educación primaria, autorizará el uso de material educativo y propiciará el desarrollo armónico entre las entidades federativas, al concertar con estas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades. Además, dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos.

El acuerdo implicó la firma de convenios entre la federación y las entidades federativas, en virtud de los cuales a los gobiernos estatales corresponde encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública había estado prestando servicios en cada estado y, bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

Para ello el Acuerdo establece que: "la autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno Federal (...). De igual modo, la autoridad nacional seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa es crítica. Se hará un esfuerzo significativo en programas que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo. A fin de ejercer mejor su función compensatoria, el Gobierno Federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella".²⁴

En este contexto, al Programa para Abatir el Rezago Educativo se le ubica dentro del rubro de los programas compensatorios. En el documento de origen del PARE ya se establecía su propósito de otorgar una mayor igualdad en la atención a los grupos y regiones con mayor rezago educativo. Este antecedente favorece su denominación como programa compensatorio.

De acuerdo con el nuevo enfoque, el abatimiento del rezago educativo coloca el problema de la eficiencia educativa, en el terreno de la atención desigual (en

²⁴ Poder Ejecutivo Federal. Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica. México, SEP, 1992.

sentido positivo) a la población que enfrenta condiciones de desventaja tanto económicas como sociales a fin de que tenga una efectiva igualdad en las oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Con el cambio, la estructura administrativa que operaba al PARE experimenta su traslado del ámbito de competencia de la DGPPyP al del CONAFE. Por la reorganización del sistema educativo en la SEP, se designa al CONAFE como entidad nacional responsable de la ejecución de los programas compensatorios. Ello ocurre en octubre de 1992 y así ha permanecido hasta la fecha.

2.6 MODALIDADES EN LA OPERACIÓN.

Como resultado de la primera fase del presente estudio se formuló, en octubre de 1995, un primer reporte, elaborado como resultado de las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Unidad de Programas Compensatorios. En ese documento se planteó como hipótesis, el que durante el desarrollo del Programa se había dado una desvinculación entre la planeación y la operación.

Las entrevistas que posteriormente se llevaron a cabo entre los funcionarios de las Unidades Coordinadoras Estatales y en el trabajo de campo en los planteles escolares confirmaron esta hipótesis.²⁵

Entre otros, los principales motivos que provocaron esta desvinculación se encuentran:

Aspectos financieros.

²⁵ SEP, Programa para Abatir el Rezago Educativo, Operatividad y efectos educativos, Op. cit. p. 7.

Aspectos administrativos

El Comité Técnico.

Al verse la importancia de estos aspectos para comprender la función del Programa para Abatir el Rezago Educativo, se ha considerado razonable incluirlos para tener una referencia de la funcionalidad del mismo.

2.6.1 ASPECTOS FINANCIEROS.

A diferencia de programas cuyo soporte financiero tiene que ser negociado año con año, el PARE se concibe a partir de la certeza de su financiamiento. Es decir, su correcto desarrollo se garantizaba por medio de un préstamo internacional el cual lo colocaba, en teoría, al margen de los ajustes presupuestales.

El esquema de financiamiento implicaba que en primera instancia el Gobierno mexicano asignaba el presupuesto para la operación del PARE y contra la comprobación del gasto, el Banco Mundial reembolsaba la parte que le correspondía de acuerdo con el Convenio de Crédito, firmado para tal efecto.

Sin embargo, la incertidumbre en la asignación puntual de los recursos financieros requeridos fue la característica permanente de su funcionamiento, lo cual desvaneció la garantía de financiamiento.

"De la revisión de los montos presupuestales solicitados por la UPC para la operación del Programa entre los años de 1991 a 1995 y las cantidades autorizadas, observamos una reducción de 12%, en promedio.

CUADRO 2.1
PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO
 PRESUPUESTO 1991-1996
 (MILES DE NUEVOS PESOS)

AÑO	PRESUPUESTO			
	SOLICITADO	AUTORIZADO	EJERCIDO	SALDO
1991	140,864 50	140,864 50	9,701 10	131,163 40
1992	291,732 34	261,530 10	257,138 64	4,391 46
1993	236,947 50	249,947 50	207,482 95	42,464 55
1994	240,500 00	205,940 00	214,541 70	(18,601 70)
1995	118,240 00	250,500 00	86,709 50	163,790 50
1996	281,185 79	217,801 00	0 00	27,384 79
TOTAL	1 515,970.13	1 316,583.10		

EL CUADRO SE ELABORÓ EN ESTUDIO 1996 PARA LOGRAR QUE SE PUEDE VER EL PRESUPUESTO DE LOS AÑOS 1991-1996. FUENTE: DIF. INFORMACIÓN DE

PERÍODO 1991-1996	
DIFERENCIA ENTRE SOLICITADO Y AUTORIZADO	-189,387 03 (-12%)
PERÍODO 1991-1995	
DIFERENCIA ENTRE AUTORIZADO Y EJERCIDO	337,208 21 (37%)
PERÍODO 1991-1995	
DIFERENCIA ENTRE SOLICITADO Y EJERCIDO	-459,210 45 (-31%)

Fuente: SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos educativos, México 1996.

Ligado a la reducción de recursos financieros se encuentran las políticas federales de ejercicio presupuestal, las cuales fragmentan las autorizaciones de disponibilidad de recursos para adquisición de bienes. Estas autorizaciones se llevan a cabo en 2 partes y es necesario esperar hasta la última autorización, de acuerdo a la normatividad vigente, para estar en posibilidad de ejercer la cantidad total. Esto último ocurre alrededor del mes de julio de cada año.

En este aspecto es conveniente apuntar que mientras para el calendario escolar el ciclo es de septiembre a junio del siguiente año, para las autoridades fiscales el ciclo es de enero a diciembre del mismo año. Esta disparidad afectó de forma permanente al Programa, ya que únicamente se contaba con un periodo de 5 a 6 meses para ejercer el presupuesto de ese año fiscal.

A pesar de que en la elaboración del PARE se aseguró por parte del Gobierno Mexicano que las tareas de planeación hacían previsible el inicio inmediato del Programa, la realidad fue otra, y es a partir de la firma del convenio de crédito, en octubre de 1991, cuando se inician muchas de las acciones de planeación.

Lo anterior produjo situaciones absurdas, como por ejemplo el hecho de que al PARE se le asignó en su inicio, octubre de 1991, la cantidad de \$ 140,864.50 millones de pesos, para ejercerse en tres meses. Obviamente se ejerció muy poco -\$ 9,701.10 millones de pesos-, quedándose sin utilizar más del 90% del presupuesto de ese año, cantidad devuelta a las autoridades hacendarias en diciembre de 1991, a pesar de que el ciclo escolar se encontraba a la mitad de su calendario.

En virtud de estos desfases que fueron recurrentes año con año, se puede afirmar que el Programa operó en realidad cuatro ciclos escolares, ya que para el ciclo 1991-1992 el único componente que efectivamente inició su operación fue el correspondiente al pago del incentivo a maestros y no cubrió todo el ciclo escolar.

Además con ello, se ocasionó un gasto desequilibrado en los diferentes años de duración de los programas notándose muy poco gasto en los primeros y aumentos considerables alrededor del tercer año. No parece ser la preocupación por la calidad de los procesos educativos la que define el ejercicio del gasto.

En el reporte de Valuación del personal del personal de Banco Mundial del PAREB se señala: "que el PARE llevó a un aumento en los gastos de la educación primaria para los cuatro estados más pobres en un 2.2 por ciento, en 1991, un 3.7 por ciento en 1992 y un 24.3 por ciento en 1993 cuando la

instauración del proyecto se aceleró substancialmente. En particular, los gastos por estudiante que no se relacionaban con el personal, aumentaron el 6 por ciento en 1992, como resultado de los programas compensatorios y el 305 por ciento en 1993".²⁶

2.6.2 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.

Aunque al inicio del Programa se pensó que existían todas las posibilidades para su inmediato funcionamiento, la realidad demostró que no se habían considerado diversos elementos que a la poste afectarían su operación.

"A la reducción de un ciclo escolar en la efectiva operación del PARE, se aúna el hecho de que la normatividad administrativa repercutió negativamente, ante la falta de una planeación adecuada, en su operación. Cualquier retraso en las autorizaciones presupuestales, o en los procesos de licitaciones, se reflejó en una reducción real del presupuesto del PARE".²⁷

"Líneas arriba mencionábamos una reducción de 12% en promedio en el presupuesto autorizado respecto del solicitado. A ello habría que añadir una reducción en promedio, entre 1991 y 1995, de 30% entre el presupuesto autorizado y el ejercido. En otras palabras para el mismo periodo de 91 a 95, el PARE no contó, por diversas razones, con 37% del presupuesto requerido.

De hecho la insuficiencia presupuestal fue acompañada por una muy poca capacidad de gasto. La cantidad no ejercida por diversas razones, asciende a la

²⁶ SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos. Op. cit. p. 7-9.

²⁷ SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos. Op. cit. p. 9-11.

fecha a 341,809.91 millones de pesos, suma superior a cualquier presupuesto anual del PARE".⁷⁸

2.6.3 Comité Técnico.

Un elemento fundamental para entender la desvinculación entre la planeación y la operación del Programa es el no funcionamiento del Comité Técnico creado precisamente para planear, diseñar, instrumentar y evaluar las acciones del PARE.

En su origen el PARE se concibió como una conjunción de esfuerzos para lograr el objetivo común de abatir el rezago educativo. "En virtud de la magnitud de la tarea, se estableció a este cuerpo colegiado, como el órgano rector hacia el interior de la Secretaría de Educación Pública.

Por ello, cuando el funcionamiento de este comité se desvaneció, sin aparente justificación, no solamente se perdió la coordinación de las áreas normativas en la definición de los contenidos de la capacitación, sino que además se complicó el desarrollo articulado de los componentes del PARE. Esta falta de coordinación ya la expresaba, con preocupación, la Misión de Supervisión del Banco Mundial en diciembre de 1991. Estas observaciones fueron reiteradas anualmente.

Lo anterior tuvo como consecuencia que con el cambio de adscripción del PARE de la Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto al CONAFE, fueran las autoridades de la Unidad de Programas Compensatorios y del propio CONAFE, quienes asumieron las funciones que correspondían a la

⁷⁸ Fuente: CONAFE. Unidad de Programas Compensatorios. México. 1996.

Subsecretaría de Educación Elemental, posteriormente Subsecretaría de Educación Básica y Normal, en lo concerniente a la definición de los contenidos de la capacitación para los maestros, supervisores y directores de primaria general, así como la decisión sobre la pertinencia educativa de los materiales, que se produjeron, adquirieron y distribuyeron por el PARE. Fueron estas autoridades de la UPC y del CONAFE quienes asignaron los presupuestos que ante los recortes de gastos, afectaban el funcionamiento del Programa".²⁹

La UPC se concibió como un ente administrativo pequeño y eficiente; sus tareas estarían enfocadas exclusivamente a la operación y administración del Programa, sin embargo, el haber hecho suya la responsabilidad de la definición de los contenidos educativos involucró, a la Unidad, en una dinámica en la cual tenían la misma importancia los aspectos relacionados con la calidad de los procesos educativos y los problemas de ejercicio presupuestal.

Desde el punto de vista de la estrategia educativa, el hecho de contar con recursos propios para el desarrollo del Programa y una autonomía para la toma de decisiones, llevó a la Unidad de Programas Compensatorios a tomar decisiones de un nivel que no le correspondía, y que llevaron a que se definieran propuestas alternativas a las que definían las áreas normativas de la SEP.

Ante la necesidad de cumplir en tiempo con las metas estipuladas, las actividades del personal de la Unidad de Programas Compensatorios se enfocaron en forma prioritaria a la atención de los aspectos administrativos, presupuestales o de organización de actividades. Lo estrictamente educativo pasó a ocupar un segundo plano de importancia.

²⁹ SEP, Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos. Op. cit. p. 11.

"Por lo anterior se planteó la hipótesis de que en el desarrollo del PARE, los aspectos administrativos tuvieron preeminencia sobre los aspectos educativos. Esta hipótesis se confirmó en las entrevistas y en el trabajo de campo.

Al contraerse a cuatro ciclos escolares la vigencia del PARE, la presión de las reducciones presupuestales repercutió en un desarrollo desarticulado de los componentes. Hacia el interior de la UPC, el reto de su personal era contrarrestar los obstáculos financieros reprogramando el cumplimiento de las metas, ajustándolas a criterios cuantitativos. Apostaron a que los bienes y servicios que se proporcionaban, tendrían a la postre un efecto positivo de la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje".³⁰

Lo anterior tuvo como consecuencia que la instrumentación del PARE se diera de una manera fragmentada: cada uno de sus componentes adquirió un peso específico, desarticulándose de los demás, en relación directa a los recursos financieros que se le asignaban y no tanto por su importancia en el proceso educativo.

³⁰ *Idem*, p. 12 y 13.

CAPÍTULO III EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO (PARE).

En este capítulo se evaluarán resultados de algunos de los componentes que intervienen en la aplicación del Programa para Abatir el Rezago Educativo. Así también, se señalarán las limitaciones que se presentaron en la misma, y por último se intentará presentar propuestas que pudieran servir para el mejoramiento del Programa.

3.1 ALCANCES EN LA APLICACIÓN DEL PARE.

Para poder hacer una evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo, se describirán algunos de los componentes que forman parte del Programa y que intervienen en su aplicación. En este inciso y en el siguiente se describirán los apoyos y los obstáculos que intervinieron en la operación del PARE.

3.1.1 ALCANCES DEL COMPONENTE MATERIALES DIDÁCTICOS.

Respecto al componente de los materiales didácticos la opinión generalizada durante los trabajos de campo, fue que estos constituyeron la mejor carta de presentación del PARE. "La presencia de los recursos didácticos acreditó al Programa, las expresiones de 'EL PARE si cumplió'; 'Ahora si nos cumplió el gobierno'; 'Nos tenían olvidados', entre otras, fueron reiteradas en los 4 estados.

Capítulo III Evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE).

La posibilidad de complementar la enseñanza con elementos gráficos, sin duda intentó hacer más atractiva la escuela y permitió mejorar la comprensión del mundo entre los alumnos del universo PARE. Tratándose de comunidades de extrema y media marginación es decir, de localidades geográficamente aisladas, contar con estos materiales significó enriquecer las opciones del docente, al permitirle ir más allá del horizonte que por mucho tiempo estuvo definido por el libro de texto.

En el estado de Guerrero el coordinador de la UCE afirmó que debido a la presencia en el aula de los materiales, había aumentado la matrícula y se había reducido la deserción de los alumnos. Durante las entrevistas a los maestros, en los Talleres y en las visitas a escuelas, destacó el beneplácito de los docentes por contar con los materiales, independientemente de las observaciones relativas a lo tardío de su distribución. La casi totalidad de los profesores de Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo expresaron que era la primera vez que contaban con esa clase de material".¹

El componente de Material Didáctico busca incrementar la cantidad y calidad de los recursos didácticos asignados a las escuelas primarias. De él se sabe que más del 80% de las escuelas indígenas y rurales y el 60% de los cursos comunitarios, recibieron el material didáctico, cuya media de uso en el ciclo 94-95, de acuerdo a la oportuna entrega, fue de menos de 4 meses en los estratos rural e indígena y de 8.7 meses en el urbano. El estudio revela que la proporción de escuelas atendidas aumentó entre 1992 y 1995, excepto para el estrato urbano.²

¹ SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos educativos. Op. cit. p. 15 y 16.

² CONAFE. Síntesis de los principales resultados y recomendaciones de la investigación evaluativa del impacto del PARE. México, 1996.

3.1.2 ALCANCES DEL COMPONENTE TEXTOS DE EDUCACIÓN INDÍGENA.

Tal vez el avance más relevante sea el haber diseñado una metodología para la elaboración de textos en lengua indígena, que rebasó a las ocho lenguas incluidas en el PARE. "La falta de libros de texto en lengua indígena, ha sido una de las carencias que más ha afectado la educación bilingüe. De ahí que el hecho de lograr la edición de este material significó el inicio de cambios relevantes en la educación indígena. En los cuatro estados se recogieron testimonios acerca de la importancia que tiene para los maestros el contar con los libros en su lengua.

La posibilidad de ligar la educación indígena al dominio de la lengua, representó con la introducción de los textos, una gran y significativa barrera a la asignación de maestros no hablantes de la lengua en cuestión, por factores administrativos o de otro tipo, a estas escuelas. Ahora se vuelve imprescindible que el maestro hable la lengua del lugar donde se encuentra establecida la escuela.

Durante la visita realizada a la comunidad de la Concordia, municipio de Ayutla, Guerrero, las autoridades locales reunidas manifestaron su inconformidad por no contar con los maestros que hablaran en Mixteco, puesto que el niño al iniciar sus estudios de primaria no habla el español. Ello limita al maestro y al alumno, por lo menos los dos primeros años."³

³ SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos educativos. Op. cit. p. 25-27.

3.1.3 ALCANCES DEL COMPONENTE BIBLIOTECAS.

Al fomento del hábito de lectura y la ampliación del conocimiento se enfocó el componente de Bibliotecas Escolares, a través de la colección "Rincones de la Lectura". Aun cuando el 86% de las escuelas cuenta con biblioteca, el 98 y el 89% de las escuelas rurales e indígenas, respectivamente, cuenta con ella gracias al PARE.

La cobertura de las bibliotecas otorgadas por el PARE fue razonablemente buena, aunque la cobertura favoreció a los estratos que contaban ya, en un número importante de escuelas, con este servicio.⁴

La presencia de los libros del Rincón de Lectura en las escuelas llenaron décadas de ausencia de material impreso para el trabajo escolar. La calidad de las ediciones y su amplia gama de tópicos, representó para la gran mayoría de las escuelas la primera ocasión que recibieron libros apropiados vinculados a los libros de texto y al proceso de enseñanza-aprendizaje. La escasez de librerías en el interior de la República se agudiza en las áreas rurales. Por todo ello la opinión generalizada de los maestros entrevistados fue de beneplácito por el envío de este material.⁵

3.1.4 ALCANCES DEL COMPONENTE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN A DOCENTES.

La Capacitación y Actualización del Magisterio es el componente enfocado a elevar la calidad del servicio por medio de la impartición de cursos y eventos de actualización para los agentes educativos; se ofrecieron cinco cursos a

⁴ CONAFE. Síntesis de los principales resultados y recomendaciones de la investigación evaluativa del impacto del PARE. Op. cit. p. 4 y 5.

maestros de escuelas generales y tres bilingües. En el estrato indígena cada docente tomó en promedio 2.5 cursos, en el rural 2.2 y en el urbano 1.9; el 98% de supervisores participó cuando menos en un curso del PARE; las temáticas propuestas que obtuvieron mayor consenso entre directores y maestros rurales fueron la didáctica en ciencias naturales y sociales, los bilingües proponen mayores contenidos sobre didáctica, especialmente en español, y los urbanos sugieren temas sobre planeación y organización escolares.⁶

“Un esfuerzo de la magnitud que implicó ofrecer capacitación a los maestros de educación básica como el que ofreció el PARE, fue recibido, al principio con escepticismo. Hubo oposiciones que, en el caso del estado de Oaxaca, retrasaron su puesta en marcha. Sin embargo conforme fueron ocurriendo los cursos de capacitación el Programa adquirió creatividad y vino a responder a una demanda de muchos años de los maestros. En los cuatro estados, el grupo de seguimiento escuchó reiteradamente solicitudes de más cursos. El 55% de maestros participantes en los talleres de diagnóstico educativo realizados consideran que la capacitación les ha permitido mejorar el proceso educativo.

La capacitación del PARE movilizó a toda la estructura de educación básica. Cuando el Programa inició sus actividades, las estrategias de capacitación de Programas de Actualización del magisterio habían impactado, negativamente, como en el caso de Oaxaca, por ejemplo, ya que al no cumplir con lo ofrecido en términos de proporcionar materiales a los asistentes a los cursos, la incredulidad era mucha.

En este sentido se generaron diversas dinámicas, en el estado de Guerrero por ejemplo, frente a metas específicas que no podían ser rebasadas ya que estaban ligadas a la compensación económica que como apoyo de traslado se

⁶ SEP, Programa para Abatir el Rezago Educativo, Operatividad y efectos educativos, Op. cit. p.31.

^{*} CONAFE, Síntesis de los principales resultados y recomendaciones de la investigación evaluativa de impacto del PARE, Op. cit. p.5.

entregaba a los asistentes, resolvieron la demanda de más capacitación mediante "Los cursos autogestados" los cuales se iniciaron en 1994. Dichos cursos adquieren tal denominación porque la organización recae principalmente en los maestros."⁷

3.1.5 ALCANCES EN EL COMPONENTE SUPERVISIÓN ESCOLAR.

El involucramiento de los supervisores en el desarrollo del PARE, en relación directa a las funciones de control administrativo que ejercen, contribuyó a darle credibilidad al Programa en sus inicios y los incorporó en la dinámica operativa sin mucha resistencia. La participación del supervisor fue esencial en la operación del PARE.

La incorporación de los supervisores resultó un acierto. La figura del supervisor entraña, además del reconocimiento a la experiencia magisterial; ser para el maestro, prácticamente el único eslabón con las autoridades educativas."⁸

3.1.6 ALCANCES EN EL COMPONENTE INCENTIVOS AL BUEN DESEMPEÑO DOCENTE.

Existe una total coincidencia entre los funcionarios de las Unidades Estatales del PARE y el sistema educativo local, así como en los talleres celebrados en los estados, en que este componente es uno de los más importantes del Programa.

⁷ SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos educativos. Op. cit. p.38-43.

⁸ Idem. p. 61.

Capítulo III. Evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE).

La relevancia que le otorgan se ve sustentada en las cifras que proporcionaron las UCEs, ya que en términos de los resultados de la reducción en la rotación de maestros que laboran en las escuelas que tienen asignado incentivo de arraigo, las estadísticas son alentadoras:

- Guerrero:** En 1991 la rotación de maestros en las escuelas con incentivo era de 50%, para el ciclo 93-94 la cifra fue de 20%.
- Hidalgo:** En 1991 solicitaban su cambio entre 85 y 90% de los maestros en las escuelas que ahora reciben incentivo. Durante los dos siguientes años, la cifra fue totalmente opuesta ya que entre 84.5% y 81.5% permanecían en sus escuelas. Para el ciclo 95-96 el porcentaje de docentes arraigados es de 96.9%. Suma por demás significativa.
- Oaxaca** En 1991 20% terminaba el ciclo escolar en la misma escuela, para el ciclo 94-95 la cifra había aumentado a 93%.
- Chiapas** No hubo datos

En los cuatro estados se hizo hincapié en la relevancia del incentivo para reducir la rotación de maestros. En Guerrero, por ejemplo, antes una escuela cerrada tardaba en reabrirse de 2 a 3 años; ahora con el incentivo el periodo es de dos a tres meses. En Oaxaca, ahora los maestros piden se les asignen escuelas que reciben incentivo, de igual manera, los coordinadores de Oaxaca y Guerrero expresaron que la organización sindical está pendiente de que al cumplirse dos años de estancia del maestro se le cambie, para así beneficiar a otro profesor con el incentivo, esto ha repercutido en un aumento del promedio de estancia del maestro en la escuela. En Hidalgo y Guerrero los coordinadores del PARE expresaron que la rotación de los profesores en los planteles se había reducido.

3.1.7 ALCANCES DEL COMPONENTE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE ESCUELAS.

La opinión generalizada de los actores involucrados en el Programa, fue la de que el componente de Infraestructura llegó en un momento crucial, pues la construcción de espacios educativos pasaba por un momento de inactividad por cuestiones presupuestales.

No sólo se desatendían las nuevas necesidades sino que se acusaba un importante rezago. La construcción de aulas viene a resolver una carencia fundamental en los cuatro estados.⁹

3.2 LÍMITES EN LA APLICACIÓN DEL PARE.

En el apartado anterior se describieron algunas de las metas logradas en la aplicación del Programa para Abatir el Rezago Educativo. En este apartado se hará referencia a los obstáculos de los componentes descritos en el punto anterior.

3.2.1 LÍMITES EN EL COMPONENTE MATERIALES DIDÁCTICOS.

Tal y como se mencionó líneas arriba, los materiales jamás llegaron al inicio del ciclo escolar, por problemas administrativos, la constante fue una distribución a las escuelas durante los meses de enero a febrero.

⁹ SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos educativos. Op. cit. p. 56 y 57.

Por esta razón en los Talleres la solicitud reiterada de los maestros y directores fue que los materiales se envíen al inicio del curso escolar.

El 73% de los maestros que participaron en los talleres reportan que los recursos didácticos y otros materiales escolares no se recibieron en los tiempos previstos y que las cantidades son insuficiente, que la distribución tuvo varios problemas sobre todo en el caso de las escuelas de educación indígena.

Una característica que tuvo la dotación de material fue que nunca se divulgó entre las autoridades escolares o comunitarias, maestros o alumnos, que materiales serían distribuidos anualmente. Pero esta circunstancia también causó que, en ocasiones, se diera una distribución discrecional de los materiales. Sobre este aspecto algunos testimonios son muy ilustrativos.

".. A mi manera de ver están bien... nada más que en ocasiones la distribución no está bien...acá en la zona hemos visto otras escuelas en que les llega y luego les vuelve a llegar el material, y hay escuelas donde no llega nada, entonces se requiere una mejor distribución"¹⁹

Los paquetes de materiales fueron clasificados, además de por el grado de pobreza de la comunidad en que se encuentra la escuela, por el número de alumnos y grupos. Sin embargo el contenido de cada paquete se definía por la UPC hasta conocer el resultado de las licitaciones, de ahí se integraba una clasificación de paquetes por diversos rangos (las variables eran el número de alumnos en marginación extrema o la existencia de servicio de energía eléctrica, por ejemplo) y se enviaba a las unidades locales, con quienes se decidían los mecanismos de distribución.

**UNA COPIA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

¹⁹ SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos educativos. Op. cit. p. 18-20.

El maestro conocía el contenido del paquete por medio del supervisor con quien lo recogía o le informaba que se trasladara al almacén regional para recibirlo. En este trayecto los ajustes eran muy diversos.

Los siguientes datos muestran algunos de los errores en los criterios utilizados para la distribución de los materiales:

- a) Para cada alumno de escuelas de marginación extrema la acción compensatoria en términos de materiales nunca se tradujo en una dotación promedio anual de cuando menos un cuaderno.
- b) La entrega de materiales reflejó la falta de planeación y los problemas administrativos.

Para el apoyo de materiales audiovisuales en la capacitación de Educación Indígena se cuenta en el mes de febrero de 1996, únicamente con las videocaseteras y en el caso de Primaria General únicamente con los televisores. Los videocasetes empiezan a distribuirse a finales de 1995.

Se adquieren radio grabadoras y no se han producido los audiocasetes".¹¹

3.2.2 LÍMITES EN EL COMPONENTE TEXTOS DE EDUCACIÓN INDÍGENA.

La inexistencia de una metodología que permitiera editar los libros en el tiempo programado fue, de hecho, el obstáculo más importante que enfrentó el

desarrollo de este componente. También la definición de los contenidos por el grupo técnico llevó más tiempo del planeado.

La meta inicial que se le asignó a este componente tuvo que ser modificada para ajustarse al número real de maestros y alumnos de cada una de las lenguas en que se editaron materiales y a la definición del horizonte de escuelas que debían atenderse. La impresión se llevó a cabo a partir de 1994 y los libros se empezaron a distribuir en febrero del mismo año.

Un problema que está presente en el uso de estos textos es que, por tratarse de la segunda experiencia en alfabetizar lo tradicionalmente oral, muchos de los docentes desconocen la estructura gramatical y la forma de escribir la lengua, aspecto que limita desde un primer plano la posibilidad de introducir, como fue la intención primera, al alumno en el mundo de la alfabetización a partir de su propia lengua.

Habría que considerar las limitaciones que tiene el contar únicamente con libros editados en español (El Rincón de la Lectura) para la educación en zonas indígenas. Un director de la comunidad de Bochjbo municipio de Zinacantan, Chiapas, expresaba:

"... Hay algunos muy elevados, creo que tiene un surtido muy completo, tiene cuentos que son los que a mi me gustan, no se maneja el español así tan fácil como nosotros pretendemos hablar. Es difícil, yo a veces me tengo que sentar a leerles un cuento y explicarles de otra manera, porque si les leo nada más así, una que otra palabra se les queda, pero explicándoles de otra manera un poquito más sencilla, a su nivel, lo logran entender y quedan muy contentos, pues, con la lectura"¹²

¹¹ Idem. p. 21-22.

¹² Idem. p.27 y 28

Se previó el desarrollo de un estudio que evaluara los índices de utilización y aceptación de libros bilingües por los maestros, estudiantes y las comunidades indígenas, así como también su impacto en los avances de los niños. Debido al retraso con el que se inició este Componente, esta evaluación no se llevó a cabo.

3.2.3 LÍMITES EN EL COMPONENTE BIBLIOTECAS.

Tal vez la dificultad más importante que se enfrentó en este componente es el de su incorporación al trabajo docente en el aula.

La unidad de Publicaciones Educativas diseñó un curso de capacitación para el uso de los libros incluidos en el Rincón de Lectura, este curso se impartió de manera casuística en los cuatro estados y fue prácticamente sustituido por unas cuantas cuartillas en los manuales que editó la UPC.

El curso de referencia parte del principio que los libros no inducen con su sola presencia al hábito de la lectura, sino que el maestro debe ser capacitado para su correcta utilización en el salón de clase y para que efectivamente incida en la formación del alumno.

Durante la entrevista realizada al Director de la Unidad de Publicaciones Educativas, este manifestó que la relación con la UPC había sido muy intensa al principio, pero que en virtud de que la UPE no contaba con el presupuesto para otorgar incentivos económicos a los docentes que desearan tomar sus cursos de capacitación, a diferencia del PARE que los otorga como apoyo de traslado, los intentos para llevarlos a cabo en los estados donde opera el PARE, habían sido escasos, salvo el estado de Hidalgo en donde se tiene conocimiento de solicitudes de estos cursos de capacitación.

Capítulo III Evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)

En Hidalgo, durante las visitas a escuelas, se constató que existía una constante de lectura de libros, a diferencia de los otros tres estados en los que se apreció que los libros se encontraban guardados en las oficinas de la dirección, en algunos casos todavía en cajas cerradas y que no todos los alumnos estaban familiarizados con los títulos que contiene el Rincón de Lectura. Asimismo, cuando se entrevistó a los maestros estos se refirieron a los libros del Rincón de Lectura como el material que tenía bajo custodia en la dirección del plantel.

De igual manera en la celebración de los talleres de diagnóstico llama la atención el que los maestros hablaran de la no existencia de libros en la escuela, de faltantes y que no se mencionen en lo absoluto los comités de biblioteca. En Oaxaca, Guerrero y en Chiapas estos se constituyen formalmente pero no funcionan.

En una comunidad del estado de Guerrero la biblioteca se la llevó el maestro cuando se cambió de escuela. Los padres de familia reaccionaron con sorpresa al enterarse que los libros no eran propiedad del docente.

Los maestros de otra escuela del mismo estado indicaron que la biblioteca no se uso adecuadamente y unos libros los tienen en la oficina del comisario municipal, otros en casas particulares y apenas unos cuantos permanecen en la escuela:

"... Los maestros que estaban antes prestaban los libros y no llevaban registro de a quien, nada mas de memoria, así que cuando se fueron quien sabe quien se quedo con ellos"¹³

En una escuela de organización completa del municipio de Huautla del estado de Hidalgo, cuentan con un salón habilitado como biblioteca en la parte más alta

del edificio esto se debe a que en el último ciclón "el agua se llevó todo". Ahí se pudo observar una eficiente administración del acervo, a pesar de que los maestros no sabían que existían cursos de capacitación o normatividad para su uso.

3.2.4 LÍMITES EN EL COMPONENTE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN A DOCENTES.

Como se ha podido apreciar en el apartado de alcances de capacitación, con la cobertura de los cursos se cumplieron las metas. Sin embargo, es evidente que los alcances que tuvo la cobertura de la capacitación dependieron en mayor medida de la oferta, no así de las necesidades expresadas por los maestros.

"Por otro lado, al preguntar a los maestros entrevistados en campo, sobre la oferta que les había llegado para asistir a los cursos, y sobre aquellos en los que han participado, a lo más recuerdan cuatro títulos, y hubo casos de maestros del sistema de educación indígena, que aunque decían haber participado en uno o dos, no recordaban la denominación y estructura temática de los mismos.

También es muy indicativa la opinión de algunos maestros sobre las debilidades de los cursos para habilitarlos a desempeñar sus tareas cotidianas de enseñanza".¹⁴

¹³ SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos educativos. Op. cit. p. 31-33.

¹⁴ *Idem.* p. 45 y 46.

3.2.5 LÍMITES EN EL COMPONENTE SUPERVISIÓN ESCOLAR.

La información recabada en el trabajo de campo señala que la constante en las visitas de los supervisores a las escuelas, si bien se pudieron incrementar, poco han variado en sus objetivos. De ahí que el incentivo que reciben prácticamente se ha convertido en un aumento de salario, impactando muy poco en un incremento de las ocasiones que el supervisor se presentó en los planteles bajo su responsabilidad. Al mismo tiempo las tareas administrativas que tiene que llevar a cabo se han visto aumentadas con las que ahora le encomendó el PARE.¹³

Es conveniente, apuntar que el hecho de haber aumentado los ámbitos de decisión del supervisor en relación a qué escuelas deben recibir incentivo, quiénes asisten a los cursos de capacitación o la cantidad de materiales que recibe la escuela, relajó los posibles contra pesos que podrían expresar su no visita a los planteles escolares. Estos hechos se constataron en los Altos de Chiapas, por ejemplo.

Los supervisores se quejan del exceso de trabajo que tienen y en Oaxaca piden se elimine el requisito de las tres visitas al año. En lo que respecta a la primaria indígena, la queja de los supervisores es la misma, y al solicitar se elimine el requisito hablan de la tarea que implica el supervisar los "ocho proyectos" que instrumentan, entre ellos la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, albergues, programa de la mujer y el propio PARE, entre otros.

¹³ *Idem.* p. 61-64.

3.2.6 LÍMITES EN EL COMPONENTE INCENTIVOS AL BUEN DESEMPEÑO DOCENTE.

Durante la celebración de los talleres con maestros que reciben incentivo se pudo constatar que el registro de arraigo en la comunidad y de asistencia a la escuela lo tienen claro.

Sin embargo, analizando también las entrevistas realizadas a cada maestro en sus escuelas, la información arroja diversos aspectos tanto personales, familiares o institucionales que inciden en la permanencia del docente en las escuelas que reciben incentivo económico y afectan la asiduidad del maestro, determinan su arraigo en la comunidad y en la escuela y que son tan importantes o más que la recepción de un apoyo económico. Esto es, lejos de estigmatizar al maestro un ente flojo y faltista, es conveniente analizar diversas circunstancias como son:

✓ El cumplimiento de disposiciones administrativas que no toman en cuenta la importancia de la calidad que debe buscarse en el proceso de enseñanza - aprendizaje y provocan su interrupción e inciden en la presencia del maestro en el aula como son:

- a) En Oaxaca hay una tendencia decreciente del número de alumnos en las escuelas primaria rurales ocasionada por el problema de la migración de la población rural en búsqueda de empleo remunerado. Esto ocasiona la reducción del número de maestros en la escuela por una medida administrativa a nivel estatal que señala que los maestros que no completen 30 alumnos en su grupo tienen que dejar la escuela para ir a otra, y los niños y grados que atiende se agregan al grupo restante para ser atendidos por un solo maestro.

Esta situación provoca que mientras menor sea el número de niños en la escuela, menor puede ser la calidad de la educación, pues reducir maestros por no alcanzar cierto número de alumnos, sería como suponer que a menos niños, menos contenidos, menos actividades y menos clases. Lo cuál de hecho es así, pues al aumentar el número de niños y grados con un solo maestro, mayor será la complejidad de su tarea docente y menor la posibilidad de dar una atención más directa y de mejor calidad a su grupo.¹⁶

3.2.7 LÍMITES EN EL COMPONENTE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE ESCUELAS.

Este componente fue el que experimentó el más alto índice de incumplimiento, el retiro del CAPFCE de la construcción de escuelas primarias desde 1982, sin lugar a dudas contribuyó al crecimiento del rezago en esta materia. "Incluso las Misiones de Supervisión del Banco Mundial en los años de 1994 y 1995, expresaron su preocupación por los atrasos, la mala calidad de construcción y escasa información sobre el componente. Un ejemplo del rezago en el desarrollo de la infraestructura lo constituye el hecho de que el programa de obra civil correspondiente a 1994, se inició en 1995 registrándose un desfase de hasta 10 meses.

El problema del espacio del aula fue comentado en los cuatro estados, ya que fue diseñado para niños en edad de preescolar y en la escuela primaria únicamente se pueden ubicar entre 25 y 30 alumnos, cuando el promedio de alumnos es entre 35 y 40 niños. Las quejas se registraron en Chiapas, Oaxaca y Guerrero".¹⁷

¹⁶ SEP. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Operatividad y efectos educativos. Op. cit. p. 69-72.

¹⁷ Idem. p.57 y 58

3.3 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO.

Mientras en el estrato urbano más del 80% de los niños tuvieron acceso a preescolar, en los estratos rural e indígena la proporción fue de 60% y en cursos comunitarios fue de 20%. En lo que se refiere al ingreso tardío a la primaria, sabemos que el 35% de los niños del estrato indígena ingresaron después de los 6 años; en todos los estados existen escuelas donde los maestros afirman que el 100% de sus alumnos rebasan la edad correspondiente al grado que atienden.¹⁸

Según información proporcionada por los padres, la mitad de los niños de cursos comunitarios ha reprobado algún grado, uno de cada cinco lo han hecho en el estrato urbano, uno de cada cuatro en el indígena y uno de cada tres en el rural. La proporción de abandono temporal de la escuela oscila entre el 6 y el 13% en todos los estratos.

En relación a los niveles de aprovechamiento identificados mediante las pruebas de conocimientos, el estudio de evaluación arroja importantes datos: en todos los grados y áreas, con excepción de matemáticas de 4° grado, se refleja la ventaja de los alumnos de escuelas urbanas; entre los alumnos de los últimos grados de primaria, los bilingües son los que muestran el rendimiento más bajo en la asignatura de español, el logro alcanzado por los alumnos en el área de matemáticas en general es menor que en el área de español. Si bien los estados PARE tuvieron un incremento en los niveles de aprovechamiento, es importante considerar que los datos no reflejan un mejoramiento educativamente significativo, ya que no se alcanzan los niveles mínimos de aprobación.

¹⁸ CONAFE. Síntesis de los principales resultados y recomendaciones de la investigación evaluativa del impacto del PARE. Op. cit. p.7 y 8.

La reorientación de los programas en su contenido y operación, así como su reorganización administrativa y financiera, han generado resultados positivos en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.

Los cambios y avances, se han reflejado desde el redimensionamiento de los universos de los programas y la flexibilidad en su operación, lo que ha permitido atender en forma diferenciada a las escuelas de acuerdo a su naturaleza y características.

Con la finalidad de generar un entorno más propicio para superar las desigualdades educativas, se han definido, perfeccionado y fortalecido los mecanismos de participación social, a fin de generar instancias, donde padres de familia, sociedad y autoridades locales contribuyan bajo esquemas de corresponsabilidad al logro de un mayor impacto de las acciones compensatorias.

De manera particular, se reflejan los siguientes resultados durante 1996.

“Los Programas Compensatorios han apoyado la educación básica en el nivel primaria, en 37,765 escuelas, que se ubican en zonas de alta y muy alta marginación de 1,713 municipios de 23 estados, lo que ha permitido atender y proporcionar insumos educativos a 3'750,753 alumnos e incentivar la labor docente de 136,408 maestros.

Este universo de atención, representa el 79% del total de los municipios, 47% de escuelas, el 32% de alumnos y el 34% de docentes de los totales de las zonas marginadas.¹⁹

¹⁹ CONAFE. Programas Compensatorios del CONAFE. Informe 1996. Op. cit. p. 15 y 16.

Cuadro No. 3.1

LOS UNIVERSOS DE ATENCIÓN DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA DE LOS MUNICIPIOS MARGINADOS Y ESTADOS DONDE OPERAN

Programa	Número de Municipios del Estado	Porcentaje de municipios	%	Total de Escuelas del Estado	Porcentaje de escuelas	%	Total de alumnos en los planteles	Cobertura de alumnos	%	Total de alumnos por plantel	Alumnos por alumno	%
PARE	84*	84%	100	29 450	13.8%	68	85 276	44.6%	5.8	2 267 718	1 204.131	53

Fuente: CONAFE. Programas Compensatorios del CONAFE. Informe 1996.

3.4 IMPACTO SOCIAL DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO.

Los beneficios del PARE en términos de impacto se concentran en escuelas urbanas y rurales que están más cercanas a las capitales estatales, a pesar de que el análisis de la asignación de los insumos muestra que se atendió prioritariamente a las escuelas indígenas y rurales más lejanas.

Lo anterior obliga a revisar las estrategias de distribución de insumos (en la investigación se identificaron más de 20 combinaciones distintas, lo que refleja una desarticulación), así como instrumentar estrategias que aporten otros elementos para atender necesidades del proceso de enseñanza-aprendizaje (apoyos a la educación de la familia, nutrición infantil, etc.). En un plazo mayor, se podría también empezar a desarrollar estrategias de capacitación a maestros orientadas a optimizar la enseñanza de la lecto-escritura y la capacidad de los niños para resolver problemas.

3.5 PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO.

Los universos de atención que le han sido conferidos al CONAFE, tanto en términos de la población objetivo, como de zonas y regiones geográficas con importantes rezagos educativos, son complejos y diversos, de ahí la necesidad de instrumentar una reorganización institucional que oportunamente dé respuesta a los nuevos retos por enfrentar. Por ello, la responsabilidad que supone fortalecer una institución con más de 23 años de experiencia, con una función de alto contenido social, exige nuevas definiciones de carácter normativo y operativo, tendientes a optimizar los recursos humanos, materiales y financieros que le son asignados.

Por lo que se refiere a cursos comunitarios, se estima un universo pendiente de atención de 14,000 comunidades. Esta cifra representa un número de comunidades equivalente a las que se atienden actualmente, y se obtiene si al total de 108,307 comunidades registradas en el censo de 1990 con menos de cien habitantes, se le restan: las comunidades cuyos niños acuden a servicios ubicados en comunidades cercanas, las comunidades que no están en posibilidades de sostener a un instructor comunitario y las comunidades que ya son atendidas por el CONAFE.

En el caso de preescolar comunitario el número de localidades pendiente de atención se estima en 37,000. Esta cifra se obtiene si, a las 27,000 comunidades con menos de cien habitantes donde es factible instalar cursos comunitarios, se le agregan: las comunidades con 100 a 500 habitantes que no cuentan con preescolar y que no están cercanas a localidades con servicio de educación preescolar.

Al participar en el proceso de modernización de la educación básica, debe reconocerse que el mejoramiento de la calidad de vida en las comunidades que reciben los servicios educativos que proporciona el CONAFE, es una condición necesaria para el incremento de la eficiencia terminal y de la calidad educativa; y que la tarea fundamental del organismo será propiciar, a través de sus programas educativos el desarrollo integral de esas comunidades, a pesar de sus circunstancias de dispersión, aislamiento y marginalidad.

La eficiencia terminal de los cursos comunitarios es poco alentadora. Las causas fundamentales de este fenómeno se explican particularmente por dos factores principales: el primero de ellos se relaciona con la propia marginalidad en que se encuentran las comunidades atendidas, que obliga a los padres de familia a incorporar a los niños a las labores productivas; y el segundo, que se relaciona con la deserción de los propios instructores comunitarios.

En el primer caso, conviene intensificar mecanismos de coordinación interinstitucional con las demás acciones de desarrollo social que impulsa el Gobierno de la República, en apoyo a la población que vive en esas regiones.

En el segundo caso, identificados los factores que propician su ocurrencia (como son la insuficiencia de apoyos y servicios complementarios para el instructor, que permitan fomentar su arraigo en las comunidades, y solventar la falta de recursos en ellas para su hospedaje y alimentación), resulta indispensable, por un lado, continuar concertando con las autoridades estatales y municipales, así como con los sectores sociales y privados a nivel local, acciones orientadas a proporcionar más apoyos y servicios que faciliten el arraigo de los instructores en las comunidades asignadas, tales como despensas, servicio médico, transportación, botiquines, lámparas de mano, catres, impermeables, chamarras, etc.; y, por el otro, fortalecer la capacitación y

formación pedagógica, a través de la orientación de mayores recursos, mejores contenidos y mayor cantidad y calidad de materiales didácticos y escolares.

En una perspectiva a corto plazo, será tarea fundamental del Consejo, ampliar gradualmente los servicios educativos de preescolar y, particularmente de cursos comunitarios, en aquellas comunidades susceptibles de atender. Para lograrlo, es necesario reforzar e intensificar el proceso de detección de nuevas localidades, sin descuidar aquellas que actualmente se atienden, así como innovar y fortalecer estrategias para captar nuevos instructores.

Con este propósito, es indispensable consolidar las acciones encaminadas a mejorar la calidad de la oferta de servicios de educación comunitaria, y recuperar la cobertura. Las cifras estadísticas muestran ya una tendencia ascendente en cuanto a atención a la demanda, que deberá mantenerse: La calidad habrá de cuidarse a través de la actualización permanente del proceso de capacitación y asesoría a los docentes; así como de garantizar que los contenidos oficiales se continúen aplicando adecuadamente y de dar impulso creciente a la producción de nuevos materiales didácticos y escolares.

Si bien es cierto que en el futuro deberán redoblar esfuerzos por hacer llegar la educación a un mayor número de comunidades, también lo es que no será posible hacerlo en el total del potencial demandante, lo que sustenta la perspectiva de incrementar el número de becas de Financiamiento Educativo Rural, en sus modalidades de hospedaje y traslado, para que un mayor número de niños puedan cursar su educación primaria y secundaria. Esto conlleva el reto de buscar mecanismos administrativos ágiles que permitan resolver las dificultades que se presentan para hacer llegar adecuadamente los recursos hacia los lugares cada vez más apartados del país.

Capítulo III Evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE).

Al reconocer que la educación constituye el pilar fundamental sobre el que se fincan las bases del cambio social y que ésta debe extenderse a otros ámbitos de la vida diaria, involucrando a todos los miembros de las comunidades, al CONAFE le corresponde desempeñar un importante papel en el proceso de modernización de la educación básica. Para ello, es fundamental disponer de mayores recursos y aprovecharlos de manera más eficiente, a través de: el impulso de acciones de descentralización hacia las delegaciones; una selección cuidadosa de los instructores comunitarios, mejorando su capacitación, supervisión y tutoría; y, el fomento de una mayor participación comunitaria en los programas educativos, que amplíen su incidencia en la calidad de vida de las propias comunidades.

CONCLUSIÓN.

Como acción del Gobierno Federal en el ámbito educativo, podemos señalar que si bien el Programa para Abatir el Rezago Educativo se ha enfrentado a diversos obstáculos, se le puede considerar como un elemento fundamental que permita superar algunas de las adversidades que obstruyen el paulatino incremento de la pobreza y la desigualdad social. Evidentemente, en nuestro país subsisten millones de seres humanos que no tienen acceso a los niveles mínimos de bienestar, por lo que el gobierno de la República debe coordinarse con el sector privado, los sindicatos las organizaciones sociales y los particulares, para que nuestra Nación deje de ser un país empeñado en pagar los intereses de una deuda externa cada vez menos viable de ser liquidada con el mero sacrificio de la población, transformándonos en una sociedad que pueda ser productiva y que pueda generar bienestar.

De unos años a la fecha, se ha considerado necesario recortar el gasto social en salud, educación, vivienda, a fin de completar los pagos de una deuda onerosa. Es tiempo ya de cambiar de perspectiva y tomar en consideración el exitoso modelo de los países asiáticos: Taiwán, China, Corea y Singapur, los cuales fincaron su acelerado desarrollo capitalista en la educación, salud y bienestar de sus poblaciones, así, como en el acelerado crecimiento de su planta industrial con base en impuestos muy bajos, estímulos fiscales a la producción y exportación, protección del trabajo y las inversiones nacionales y extranjeras, así como la absoluta libertad del mercado.

Para que la Nación mexicana supere el atraso y pobreza de muchos compatriotas, se deben atacar las causas estructurales de este fenómeno, en especial, los aspectos de salud, dando atención preponderante a las mujeres y a los niños, dando apoyo que favorezca la nutrición adecuada de poblaciones desprotegidas. También, deberá superarse el rezago en vivienda y servicios básicos. Y, en el

área de educación y capacitación deberá acabarse con el rezago educativo y el analfabetismo, profesionalizando al magisterio.

Aunque los esfuerzos dirigidos a permitir que los niños mexicanos ejerzan su derecho a la educación han sido significativos, lo cual se refleja cada año en el incremento de la matrícula y en el descenso de las tasas de analfabetismo, el acceso a la educación no ha sido equitativamente distribuido, miles de niños y jóvenes de pequeñas comunidades rurales no tienen la posibilidad de ejercerlo. Los programas y proyectos del CONAFE han constituido la única opción para ellos. Asimismo, mediante el apoyo económico que se da a los instructores al terminar sus servicio, se fomenta la continuidad de su escolaridad, que de otra manera no podrían lograr.

Para favorecer la oportunidad de acceso a la educación, garantizando su calidad, se requiere sobre todo, continuar generando programas educativos alternativos e innovadores, que sean pertinentes para aquellos sectores de la población que por sus características han sido marginados del modelo educativo formal prevaleciente. Incrementar la cobertura es un objetivo importante pero, en el caso de la población que sufre los mayores rezagos, ese incremento debe constituirse en un elemento que dé la posibilidad de poner a su disposición el tipo de educación que sus particulares condiciones requieren.

Para que exista una verdadera equidad educativa que impacte no sólo al ingreso, sino también a la permanencia, y a la eficiencia terminal es necesario reconocer, las diferencias sociales, étnicas y económicas de los diversos grupos sociales que demandan educación. Sólo aceptando estas múltiples realidades habrá la posibilidad de estar en condiciones de acercarse a una igualdad educativa.

Entre ellas y más importante es diferenciar el reto que implica abatir el rezago educativo en cuatro estados, de los cuales tres comparten condiciones educativas

muy similares, y el otro estado, Hidalgo, tienen indicadores de eficiencia terminal y deserción por arriba de la media nacional desde el inicio del PARE.

Esta diferencia se puntualiza en virtud de que se logró la mejoría en los cuatro estados de sus indicadores educativo. Sin embargo, al analizar el comportamiento del resto del país, observamos un avance similar en casi todos los estados. Ante esto resulta necesario precisar que los indicadores educativos en los estados atendidos por el PARE es aun parcial, ya que habría que esperar las cifras del ciclo 1995-1996. Sin embargo, a pesar de la crisis económica y en el caso específico de Chiapas de la existencia del conflicto armado, pero sobre todo que no hubo un cambio radical en las condiciones de pobreza en los cuatro estados, la mejoría que ya se registra en los indicadores educativos debe abonarse a las acciones de este programa compensatorio.

Oaxaca presenta un avance mayor que los otros tres estados en aumento de eficiencia terminal y en reducción de reprobación, incluso este avance es mayor, junto con el de Hidalgo; Chiapas y Guerrero redujeron de forma importante sus cifras de deserción, en comparación con el resto del país; Chiapas posee el cuarto lugar respecto del porcentaje de avance y Guerrero el décimo.

A pesar de los esfuerzos realizados, de la cuantía de los recursos invertidos por el PARE y del avance en el logro de los objetivos que se plantearon al inicio del Programa, los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero continúan ocupando los últimos tres lugares, entre las entidades federativas, en lo que respecta a deserción y reprobación. Por lo que atañe a eficiencia terminal la posición es prácticamente la misma, salvo Oaxaca que del lugar 30 pasó al 29.

Las cifras reflejan la dimensión de rezago educativo, sobre todo en Oaxaca, Chiapas y Guerrero. El avance, aunque real, es mínimo en relación al atraso existente, el cual no es únicamente educativo. Sin embargo, también es cierto que

al ser el PARE el eje de la educación básica en esos estados, su instrumentación contribuyó a esa mejoría. Aunque esta fuera mínima.

Así mismo, la reducción de la rotación y ausentismo de los maestros en los estados de Oaxaca, Hidalgo y Guerrero, representa un avance del PARE y demuestra que la medida del otorgamiento del incentivo de arraigo en la escuela fue positiva. Pero se requiere aún más, se deben sentar las bases para evitar la deserción de los instructores.

En este contexto, tal vez el aspecto que más resalta lo constituye el hecho de que este programa fue la primera acción que en forma ordenada se orienta al abatimiento del rezago educativo en los tres estados del país que tienen los más bajos indicadores educativos y en un estado, en este caso Hidalgo, que representaba condiciones de pobreza similares.

En cada estado el PARE asumió una posición diferente en su incorporación a la estructura administrativa local para lograr su mayor eficiencia. Ello permitió mantenerlo lejos de las presiones político-gremiales, como en el caso de Oaxaca; y vincularlo estrechamente al sistema educativo como sucedió en Hidalgo, o darle amplios márgenes de acción como en Chiapas y Guerrero. En los cuatro casos constituyó un capital político que fue aprovechado por las autoridades locales, beneficiándose con ello la propia operación del programa.

Un aspecto importante es la falta de una política de difusión que diera a conocer, en los estados participantes, los contenidos y alcances de cada componente y de la necesaria articulación que debía existir entre cada uno de ellos. Esto hubiera permitido integrar las acciones del PARE a una política educativa local. En este último punto, el conocimiento anticipado de las acciones del PARE por directivos, maestros y padres de familia hubiera evitado la discrecionalidad con la que se manejó la distribución de algunos componentes, sobre todo los materiales

educativos y los accesos a los cursos de capacitación.

El PARE permite abrir en el país una línea importante, por primera vez soportada en materiales de educación bilingüe. Con el PARE se desarrolla la metodología que permite después elaborar materiales en 38 lenguas. Desafortunadamente, y a pesar de haber sido previsto, probablemente debido a los retrasos que sufrió la programación original de este componente, este no ha sido objeto de una evaluación específica que hubiera permitido retroalimentar esta línea de trabajo. Queda el reto de formular propuestas que avancen en el logro de una equidad educativa.

Una de las principales razones de existencia del Programa es lograr la equidad para los grupos menos favorecidos del país, para acercarlos lo más rápidamente posible a las condiciones educativas de segmentos poblacionales que disponen de mayores ventajas. Este es el objetivo de la política compensatoria en educación, y aún con las limitaciones de estructura y funcionamiento que ya se han expresado en el desarrollo de este trabajo, el esfuerzo estatal y social por abatir el rezago educativo debe continuar.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alvarez, Leonardo. **"Evaluación y financiamiento: hacia una educación pública básica de calidad en un sistema descentralizado"**. Gestión y política pública. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, segundo semestre de 1994. Vol. III. Núm. 2.
- Bailleres Helguera, Enrique. **Reflexión y aproximación al concepto y contenido de la política social**. México. Enep-Acatlán. mimeografiado.
- Boltvinik, J. **Modelo económico pauperizante, La Jornada**, 17 de febrero de 1995.
- Bracho, Teresa. **"Distribución y desigualdad educativa en México: 1990"**. Documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1994. Cuadro 5. Mimeografiado.
- Carrasco, R. y Provencio, E. **" La Política social en 1983-1988 y sus principales consecuencias"**, en Revista Investigación Económica No. 184, FE, UNAM, P.-95.
- Cavarozzi, M. **"América Latina contemporánea: erosión del Estado y devaluación de la política"**, en Reforma del Estado y Políticas Sociales.
- CONAFE. **"Análisis del comportamiento estadístico de los programas educativos y de apoyo económico del Conafe (1988-1994)"**. México. 1994.
- CONAFE. **Síntesis de los principales resultados y recomendaciones de la investigación evaluativa del impacto del PARE**. México. 1996.
- CONAFE. **Unidad de Programas Compensatorios**. México. 1996.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo. **Memoria 1988-1994**. México. 1994.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo. **Programas Compensatorios del CONAFE Informe 1996**.
- Consejo Nacional de Población y Vivienda. **Secretaría de Gobernación. Proyecciones de Población, hipótesis programática**. México.

- Dávila Esquivel, Humberto. **Pluralismo y tolerancia: por un progreso incluyente.** En Perfil de La Jornada. La Jornada. México. Febrero 1997.
- Delegación General de la SEP y Universidad Autónoma de Aguascalientes. **La educación básica en México: diagnóstico de la educación básica en Aguascalientes 1983.** México. Conalte. 1990.
- Diario Oficial de la Federación.** México. Tomo CCCLXX número 28. 11 de febrero de 1982.
- Espinoza, V. "Reforma gubernamental y empleo público", en **Enlace** (publicación bimestral) Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Núm 39, septiembre-octubre de 1995. p. 13
- Ezpeleta, Justa y Weiss, Eduardo (coords.) **Programa para Abatir el Rezago Educativo.** Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de estudios Avanzados del IPN. México. 1994.
- González, T. y De Alba A. **Ajuste económico y política social,** el Nacional, 1992, p. 50.
- Guerrero, Omar. "El dilema de la reforma del estado", en **Enlace** (publicación bimestral) Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública Número 28 septiembre-noviembre de 1993, p. 15.
- Guevara Niebla, Gilberto. **El malestar educativo,** Nexos, febrero 1992, Número 170, México.
- Guevara Niebla, Gilberto. **La catástrofe silenciosa.** México. F. C. E., 1992.
- Hayashi, Laureano. **La educación mexicana en cifras.** México. El Nacional. 1992.
- Huerta, A. **La política neoliberal de estabilización económica en México,** México. Diana, 1994, p.171.
- Islas Chío, Miguel Angel. **Parlamentarios por la educación de América: en defensa de la dignidad.** en Perfil de La Jornada. La Jornada. México. Febrero 1997.
- La política social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,** Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. México. 1995.

- Latapí, Pablo. **"Cuánto aprenden los alumnos"**. Proceso. México. Núm. 883. 4 de octubre de 1993.
- Levy, Santiago. **La pobreza en México**, capítulo I. ITAM. FCE. México. 1994.
- Lustig, Nora. **México Hacia la reconstrucción de una economía**. El Colegio de México. FCE/Economía Latinoamericana. México. 1994.
- Moreno, César Augusto. **Pobreza rural y manejo sustentable: Una perspectiva mexicana**. En **Quórum**. México. Número 47. Octubre 1996. p. 23.
- Ornelas, Carlos. **El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo**. México. F. C. E., 1995.
- Padua, Jorge. **Educación, Industrialización y progreso en México**. El Colegio de México. México. 1984.
- Padua, Jorge. **El analfabetismo en América Latina**. El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos. México. E.C.M., 1979.
- Poder Ejecutivo Federal. **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**. México. Secretaría de Educación Pública. 1992.
- Poder Ejecutivo Federal. **Programa de desarrollo educativo 1995-2000**. México. 1996. p. 23.
- Poder Ejecutivo Federal. **Programa para la Modernización Educativa 1989-1994**. México.
- Secretaría de Educación Pública. **CONAFE UNA DECADA**. México. 1981.
- Secretaría de Educación Pública. **Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000**. México. 1996.
- SEP. **Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación**. México. 1993.
- SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. México. 1996.
- SEP. **Indicadores educativos 1988-1989 a 1994-1995**. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. México. 1994.
- Tres años de estadística básica del sistema educativo nacional: 1970-1973**. México. SEP. 1973.

-Urquidí L. Víctor. **México en la globalización. Informe de la sección mexicana del Club de Roma.** México, F. C. E., 1996.

-Urquidí L., Víctor. **Pobreza rural y manejo sustentable: Una perspectiva mexicana.** En Quórum. México. Número 47. Octubre 1996.

-Vélez, Félix. (comp.). **La Pobreza en México: causas políticas para combatirla.** México. ITAM. FCE.1994

-Warman, Arturo. (comp.) **La política social en México 1989-1994.** México. F. C. E.,1994

-Zepeda, M. " El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo", en **Frontera Norte** Volúmen Núm. 1, p.173.