



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**EL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO
EN LA EDUCACIÓN INICIAL Y BÁSICA EN
EL ESTADO DE MÉXICO**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN PEDAGOGÍA**

P R E S E N T A

LAURA PATRICIA PENAGOS GARCÍA

ASESOR: DR. RAMÓN RAYMUNDO RESÉNDIZ GARCÍA

AGOSTO DE 2006.



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.

Dara Carlos, porque ahora como entonces...

“Dos unidos luchan con mayor alcance”

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo va por mí, pero está lleno de motivos para agradecer. Mi agradecimiento en primer lugar a mis más importantes afectos: A Carlos, por su compañía, apoyo y solidaridad. También a mis hijos, Carlos Rodrigo y Sergio Alberto, por su ternura y presencia que lo es todo. A mi mamá, que con su vida me da la mejor de las lecciones. Este es buen momento para agradecer a mi hermano Sergio Arturo, por asumir una responsabilidad heredada.

Quiero dejar testimonio de mi agradecimiento a dos personas muy especiales que me acompañaron a descubrir y transitar por dos caminos fundamentales de mi vida profesional: A la Maestra Marisela Olivera Campirán, que me enseñó la importancia del trabajo institucional y a la Maestra Martha Patricia Pimentel García, que me enseñó a trabajar por la sociedad desde un espacio no gubernamental. Ambas amigas y compañeras, con quienes viví experiencias de apoyo, solidaridad y afecto. No las olvido.

Muchas son las personas que me han acompañado o han sido referencia en diferentes momentos de mi vida personal y profesional, dejándome algo por lo que tengo que agradecerles. Inicio por supuesto, por maestros y compañeros de generación. Además agradezco a Eufrocina Rodríguez y Miguel Vasallo de COMITÉ-COS-Chiapas, a los educadores chiapanecos Guadalupe Albores, Francisco Santiago y Nelly Márquez, al poeta chiapaneco Israel González, a Carlos Campuzano del Sistema Educativo del Estado de México, a Frans Limpens defensor y promotor de los derechos para la infancia, a los comunicadores y difusores de la cultura para niños y niñas Celia Carmona y Juan Manuel Corona, a Fernando Viveros de la UCIEP, A.C, a Gerardo Sauri de La Red Mexicana por los Derechos de la Infancia, otra vez y siempre a Carlos Escalante Fernández, a mis hijos, a los niños y las niñas para quienes he trabajado por una educación como derecho cumplido.

Gracias a la Lic. María de Jesús Solís Solís por sus comentarios y recomendaciones, también mi agradecimiento al Mtro. Arturo Torres Barreto, al Mtro. Francisco Morales Silva y al Dr. Ignacio Pineda Pineda por su interés y comentarios.

Un agradecimiento especial le debo al Mtro. Eugenio Martínez Gutiérrez, jefe de la Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal por su incondicional apoyo y confianza, a Cecilia Cadena del Colegio Mexiquense por su fraternal entusiasmo, a Irene Mejía por su ejemplo, y a Geni por su ayuda solidaria.

Por supuesto al Dr. Ramón Reséndiz García por su confianza, sus orientaciones, su profesionalismo y cálido apoyo.

INDICE

Introducción		3
Capítulo 1.	Los programas para abatir el rezago en educación. Una respuesta compensatoria ante el problema de la inequidad en las oportunidades educativas.	10
	1.1 Los planteamientos internacionales y las estrategias para un desarrollo educativo con equidad en América Latina.	10
	1.2 Programas para abatir el rezago educativo en México. Marco normativo, objetivos y características.	26
	1.3 La problemática y la investigación en torno a los programas para abatir el rezago educativo.	40
Capítulo 2.	El contexto del estado de México. Década de educación para el desarrollo social y humano.	55
	2.1 Contexto sociodemográfico. Población en edad de cursar la educación básica y municipios de atención prioritaria por sus indicadores de pobreza y marginación.	57
	2.2 Contexto político y administración pública en el estado de México.	69
	2.3 Contexto educativo en el estado de México	84
Capítulo 3.	Los programas compensatorios en la estructura del sistema educativo estatal. La dimensión normativa y de formalización.	94
	3.1 El Sistema Educativo Estatal	95
	3.2 La federalización y descentralización de la educación y las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno.	98
	3.3 La estructura organizacional de los servicios de educación básica y la coordinación de los programas compensatorios.	108
Capítulo 4	Dinámica operativa del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica. Las dimensiones política y organizacional.	118
	4.1 La dimensión política en la gestión institucional	118
	4.2 La dimensión organizacional para la operación del PAREIB	129
Conclusiones		140
Bibliografía		147

INTRODUCCIÓN

Este trabajo documenta y analiza el proceso de operación institucional del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), durante el periodo gubernamental 1999-2005 en el estado de México. Se hizo considerando las dimensiones normativa, organizacional y política, del proceso de desarrollo del programa.

Entre las motivaciones que dieron origen al trabajo se encuentran: a) El grave problema de rezago educativo existente tanto a nivel nacional, como en el estado de México; b) La instrumentación, durante mas de una década, de programas de carácter federal que han pretendido abatir el rezago, con una propuesta de diseño, estrategias y criterios de operación considerados innovadores, pero que no han tenido los resultados deseados y c) la complejidad de los procesos que se generan para la operación de los programas, que plantea interrogantes sobre su eficiencia y eficacia ante la importancia de sus objetivos.

Abatir el rezago educativo ha sido una aspiración de muchos años, sus causas se atribuyen a diferentes factores relacionados con la educación y con la problemática social, por ello, a lo largo de la historia reciente se han generado diferentes reformas que han tenido en el centro de sus propuestas a los diferentes elementos del hecho educativo: los alumnos con los procesos de enseñanza-aprendizaje, la formación de docentes, la estructura y contenidos de los planes y los programas de estudios, la organización escolar, la organización del sistema educativo y las políticas para la atención de los grupos sociales mas pobres.

La educación es un hecho en el que participan diferentes individuos, grupos sociales e instituciones con visiones e intereses diversos, por lo que su concreción está determinada por las tensiones que se generan en la relación entre estos individuos, los grupos sociales y las instituciones que la regulan. Esas instituciones son también socialmente establecidas para el desarrollo de

las políticas públicas, por lo que las tensiones son fundamentalmente de carácter político.

El trabajo pedagógico que se lleva a cabo en las escuelas de educación básica, no escapa a esa situación y aún cuando es el punto de partida y de llegada de las propuestas educativas, está intervenido por los procesos institucionales de una estructura organizacional que participa de los sucesos políticos de la sociedad.

Lo anterior despertó el interés por conocer cómo influyen esos procesos en las acciones que pretenden abatir el rezago educativo en escuelas en las que el trabajo pedagógico debe ser fortalecido, cuál es y cómo funciona la estructura operativa de los programas para abatir el rezago educativo, qué factores intervienen en la toma de decisiones, cómo influyen éstas en el logro de los objetivos, qué da fundamento a las disposiciones de carácter administrativo y organizativo para su operación.

Si bien los organismos internacionales como la UNESCO y el Banco Mundial realizan evaluaciones sobre el impacto de los programas en el aprovechamiento escolar, y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), responsable de la operación de los programas en el país, ha impulsado la evaluación de su trabajo y de los programas; este documento espera llamar la atención sobre los procesos políticos administrativos que influyen en el desarrollo y resultados de las acciones para abatir el rezago educativo, en el contexto de una entidad del país.

La inquietud por destacar el análisis de la dimensión político administrativa del PAREIB, se origina por el reconocimiento que se ha hecho en las diferentes evaluaciones, de la importancia en la gestión de las políticas públicas para el logro de los propósitos educativos, en este caso, para abatir el rezago, es decir, se reconoce que en el hecho educativo, no obstante contar con propuestas pedagógica, conceptual y metodológicamente coherentes; la dinámica que se genera por la intermediación de los actores, grupos sociales e instituciones que

les dan sentido y significación, determinan sus características, orientación y el logro de los propósitos.

El propósito de abatir el rezago educativo no ha sido tarea fácil, en México, según cifras censales, en el año 2000 el 53.1% de la población de 15 años y más, no terminó su educación básica. En el estado de México, en el mismo año se contaba con 3 millones 782 mil 100 personas en condición de rezago, es decir el 45.6 % de la población en ese rango de edad.

En los planteamientos de desarrollo nacional, la educación es considerada un factor fundamental para lograr la superación individual y social, a través de la cual los individuos pueden alcanzar las condiciones para una vida digna; la existencia del rezago en la proporción que se manifiesta en México, nos pone como sociedad ante un futuro incierto, pues la mitad de la población que se tendría que hacer cargo del país como personas adultas, ahora son adolescentes y jóvenes que están fuera del sistema educativo, sin conocimientos básicos para incorporarse al desarrollo del conocimiento científico, económico, productivo, industrial y de servicios que requerimos como sociedad.

En el marco internacional, la difícil situación de la educación en el mundo, manifiesta en los altos índices de analfabetismo, la inequidad contra las mujeres en su acceso y permanencia en los sistemas educativos, el bajo nivel de los aprendizajes de los niños y las niñas que les impiden acceder a la cultura, la tecnología y el conocimiento científico de manera suficiente para hacerlos competitivos; movilizó los intereses internacionales reconociendo que los problemas identificados, se agudizaban en regiones que, como América Latina, tienen grandes desigualdades y pobreza entre su población.

La necesidad de eliminar el rezago económico, cultural y educativo planteó la atención prioritaria de los sectores más pobres del planeta; en el entendido de que la desigualdad que propicia la creciente pobreza, genera a su vez, condiciones inequitativas en las oportunidades educativas.

México fue partícipe de ese gran movimiento internacional que se expresó en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en el año de 1990, suscribió los acuerdos de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y los lineamientos del Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje.

Al ser signatario de esos documentos, se comprometió a orientar sus acciones gubernamentales para mejorar la educación y las condiciones de equidad que hicieran posible que toda su población ejerciera el derecho a una educación de calidad; en el entendido de que la educación es factor de desarrollo y garantía para la construcción de una sociedad con justicia y equidad.

La respuesta se dio a través de la política con orientación compensatoria para la población con mayores rezagos educativos y sociales de nuestro país. Surgieron los programas que se plantearon el propósito fundamental de abatir el rezago en educación básica.

La política compensatoria se implantó en México en un contexto de cambios en las responsabilidades del Estado, la organización del sistema educativo, la modificación en la reglamentación educativa y la apertura a la participación social para la corresponsabilidad de la educación entre Estado y sociedad.

Sus efectos han sido estudiados en diferentes momentos y se ha identificado que ante la diversidad cultural, lingüística, de formas de organización de la población y sobre todo por las diferentes dinámicas organizacionales de las instituciones; en nuestro país, por los contextos de cada entidad, los programas toman concreción con ritmos y características distintas, que como se ha dicho, determinan su operación y resultados.

A partir de los estudios que diferentes investigadores, instituciones y organismos han realizado, se ha reconocido que uno de los factores que inciden en el desarrollo de los programas, es el referido a la gestión institucional, es decir a los procesos, mecanismos y estrategias instrumentadas

al interior de las instituciones para organizar, coordinar, administrar y conducir las acciones necesarias para su funcionamiento.

Las características de la gestión se definen por las condiciones del contexto (características de la situación), la formalización de la organización (marco normativo) y la actuación de diferentes actores involucrados en la administración y la organización de las acciones (marco político).

Con esos referentes, el enfoque que guía este trabajo es el de la gestión institucional y la política, que pone de relieve las características de conducción, coordinación y desarrollo político administrativo del sistema educativo estatal para operar un programa específico como el PAREIB, en un momento y un contexto determinado.

Para su elaboración fue necesario reunir, organizar y sistematizar información que permitiera identificar los antecedentes de los programas para abatir el rezago, sus fundamentos, sus características y los principales problemas encontrados para su desarrollo, en el marco de las políticas para la equidad impulsadas a partir de 1990 con la Conferencia Mundial de Educación para Todos, el contexto regional para América Latina y el nacional con la política de los Programas Compensatorios.

Esa información se presenta en el primer capítulo, haciendo énfasis en los propósitos de un nuevo modelo de gestión para el logro de la equidad y la mejora de las condiciones de aprendizaje de los alumnos en condiciones de mayor rezago educativo y social.

Por otra parte, se integran datos importantes sobre las características y condiciones de la población destinataria de los apoyos compensatorios, es decir, de la población infantil rural, indígena y urbana marginada y de su situación que les hace más vulnerables en una sociedad inequitativa y con desarrollo desigual para su población.

En el segundo capítulo se incorpora información sobre las características del desarrollo del estado de México en términos sociodemográficos y educativos. Se muestran datos sobre la problemática de la concentración polarizada del crecimiento poblacional, sobre la marginación y el rezago educativo, datos que permiten dar cuenta del problema de inequidad en la entidad.

En el momento de arranque de un nuevo periodo gubernamental (1999 a 2005), se hicieron planteamientos para el desarrollo de las acciones del gobierno en la administración pública y el sector educativo. En el trabajo se presenta una sistematización del contenido de los documentos rectores de la acción gubernamental y específicamente sobre las acciones educativas, dado que son el fundamento y expresan la visión sobre el rezago educativo, los programas compensatorios y su atención.

Reconociendo que la implantación de una política se va concretando en diferentes dimensiones, en los capítulos tres y cuatro se presenta la información con relación a la normativa, la política y la organizacional de la operación del PAREIB en la gestión gubernamental del periodo 1999-2000.

De la misma manera, en el capítulo tres se expone el panorama normativo y reglamentario de la política compensatoria y las características de las estructuras organizacionales de los servicios educativos, destacando el proceso a través del cual se ha ido conformando la estructura organizacional de los servicios de educación básica en la entidad; que en el último periodo de gobierno, tuvo dos modificaciones importantes y mucha movilidad en los titulares de las diferentes áreas.

En el capítulo cuatro se aborda la dimensión política de la gestión institucional, describiendo la relación de intercambio interburocrático que se estableció entre la burocracia gubernamental y la magisterial durante el periodo señalado. Finalmente se presenta la compleja dimensión organizacional del PAREIB, que se caracteriza por contar con muchos tramos de control y comunicación.

Intentar hacer el reconocimiento de las características de las dimensiones normativa, política y organizacional del PAREIB, requirió de mucho tiempo y trabajo para la organización de la información censal, estadística, documental e incluso periodística.

El recuento de acontecimientos cotidianos fue necesario para recuperar los elementos de lo que Emilio Tenti Fanfani llama la actuación de los actores y la *interpretación* de las políticas en determinados contextos e intereses políticos.

Uno de los grandes problemas para la realización de este trabajo y que deja ver la situación general de la política compensatoria en el estado de México, es la falta de información confiable y disponible, sobre el trayecto que han recorrido los programas para abatir el rezago en la entidad, la historia, los problemas, los universos de atención y sobre todo, los resultados en términos cuantitativos y cualitativos sobre su impacto en el abatimiento del rezago y en la equidad cualitativa de la educación que reciben los niños y las niñas en condiciones de pobreza y marginación económica y social. Con este trabajo espero hacer un aporte a la sistematización y documentación de la experiencia de los programas para abatir el rezago en el estado de México.

1. LOS PROGRAMAS PARA ABATIR EL REZAGO EN EDUCACIÓN. UNA RESPUESTA COMPENSATORIA ANTE EL PROBLEMA DE LA INEQUIDAD EN LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS.

1.1 *Los planteamientos internacionales y las estrategias para un desarrollo educativo con equidad en América Latina.*

El contexto internacional que fue marco y referente para la gestación de los programas compensatorios (PC), se caracterizó por presentar formas de organización económica, política y social, relacionadas con un proceso de mundialización de los mercados y con la insistencia por el respeto a los derechos humanos.

Las tendencias reconocidas con mayor énfasis a partir de la década de los 90 con el término de *globalización*¹, influyeron en diferentes ámbitos de la vida social y en las necesidades formativas de los ciudadanos. Destacó por una parte, la necesidad de promover capacidades y destrezas pertinentes a las demandas de la economía y la conformación de una moderna ciudadanía, por otra parte, la necesidad de contar con conocimientos y competencias para enfrentar el acelerado desarrollo científico y tecnológico propiciado por la revolución técnica de las comunicaciones, generada por la digitalización de la información y la computación.

En el aspecto político, la reformulación de los Estados nacionales, los acuerdos de organismos internacionales, la apertura a la participación privada en las responsabilidades del Estado, marcaron la pauta para determinar el perfil de las

¹ Fernando Bazúa explica la noción de la siguiente manera: “el término *globalización*, aplicado tanto a las modificaciones económicas como a las políticas de las últimas décadas, tiene una connotación de territorialidad planetaria pero, sobre todo, de *integración funcional a escala planetaria*, especialmente en el caso de las primeras.” (Bazúa, 2000:11). “Quizá porque este sentido dual, económico-político, tiene un gran potencial descriptivo de lo que ha estado pasando desde mediados de la década de los ochenta, el término *globalización* se incorporó pronto al lenguaje académico y al popular para designar: primero, los fenómenos relacionados con la mundialización de los mercados (o con su integración mundial), y después, los fenómenos asociados a la des-soberanización de los estados, así como los múltiples efectos de ambos procesos en casi todas las dimensiones de la vida social” (Bazúa, 2000:12)

políticas públicas y la apertura a la participación de la sociedad en los procesos de su definición y ejecución.

En el ámbito social, la demanda por el ejercicio de los derechos humanos, entre éstos el de la educación, marcó la exigencia no sólo de garantizar la educación a través de ampliar las oportunidades y opciones educativas con la reestructuración de los sistemas educativos, sino de ofrecer una educación de calidad y pertinente a las diferentes necesidades y condiciones de existencia de la población, principalmente para la que ha presentado históricamente los mayores rezagos sociales.

Planteamientos internacionales. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos

En el marco internacional de globalización y de preocupación por la vigencia de los derechos humanos, los organismos internacionales: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial, convocaron a la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, que se llevó a cabo en Jomtien, Tailandia en 1990.

De la Conferencia se derivaron los documentos: Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, que por la fuerza de sus planteamientos y el soporte que les dio su aprobación por consenso², han sido desde entonces, referencia obligada para analizar las políticas y planes de acción para el desarrollo de la educación en el mundo.

Tanto los organismos convocantes, como los representantes de los gobiernos y las organizaciones civiles participantes, reconocieron en ese momento la difícil situación mundial y los retos a enfrentar en el campo educativo.

² Según el documento en mención, en la Conferencia participaron 1 500 personas, entre delegados de 155 Estados de diferentes partes del mundo, funcionarios, especialistas en educación, representantes de organismos intergubernamentales y organizaciones civiles.

Entre los grandes problemas se enunciaron: aumento en la deuda de una considerable cantidad de países, riesgo de estancamiento y decadencia económica, crecimiento demográfico, creciente diferencia económica entre las naciones, guerras civiles, guerras entre países y situación de riesgo de la infancia.

En el aspecto educativo, se reconoció la delicada situación en el ejercicio del derecho a la educación manifiesto en los siguientes datos (UNESCO, 1994)

- Más de 100 millones de niños y de niñas, de los cuales 60 por lo menos son niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria.
- Más de 960 millones de adultos –dos tercios de ellos mujeres- son analfabetos, y, el analfabetismo funcional es un problema importante en todos los países, tanto industrializados como en desarrollo.
- Más de la tercera parte de los adultos del mundo carecen de acceso al conocimiento impreso y a las nuevas capacidades y tecnologías que podrían mejorar la calidad de su vida y ayudarles a dar forma y adaptarse a los cambios sociales y culturales.
- Más de 100 millones de niños e innumerables adultos no consiguen completar el ciclo de educación básica; y hay millones que, aun completándolo, no logran adquirir conocimientos y capacidades esenciales.

Estos elementos de la situación de la educación en el mundo, justificaron el planteamiento de instrumentar políticas de desarrollo educativo y social con equidad y calidad, haciendo énfasis en la educación básica, debido a que los datos aportados mostraron el importante rezago en esa materia.

Con el reconocimiento de la polarización entre el crecimiento económico y el crecimiento de la pobreza, la afectación en la reducción del gasto público y su impacto en los indicadores educativos, se expuso la necesidad de proponer estrategias y acciones para garantizar que la creciente población en condiciones de desventaja social, tuviera acceso a los beneficios que el desarrollo económico, científico y tecnológico estaban generando.

De la misma manera, considerando a la educación como un derecho universal, como un factor de progreso personal, social, cultural y de convivencia entre los individuos y las naciones; reconociendo el valor de la diversidad y el patrimonio cultural de los pueblos y valorando la importancia de la educación básica para un desarrollo

autónomo; se integró el contenido de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, que definiría el rumbo de las acciones educativas a emprender en las naciones que la suscribieron.

La Declaración marcó la orientación del proyecto educativo mundial a partir de tres grandes aspectos y diez artículos que expresaron la visión y el enfoque de las acciones, como se muestra a continuación:

TABLA 1.1 Visión y enfoque de las acciones de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos

Aspectos	Artículo	Contenido central
Objetivos	1. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje (NBA)	Toda persona debe tener las condiciones para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, que son tanto las herramientas, como los contenidos básicos, para desarrollarse plenamente y vivir con dignidad. Las NBA se definen y satisfacen de acuerdo a cada país, cada cultura y el transcurrir del tiempo.
Una visión ampliada y un compromiso renovado	2. Perfilando la visión	Ampliar la visión de la educación básica, aprovechando las posibilidades del incremento de la información y las capacidades de comunicación. La visión comprende: Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad; prestar atención prioritaria al aprendizaje; ampliar los medios y el alcance de la educación básica; mejorar el ambiente para el aprendizaje y fortalecer la concertación de acciones.
	3. Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad	La educación básica debe ser para todos, por ello deben ampliarse las oportunidades educativas y suprimir las discriminaciones por género y condición de existencia (población pobre, rural, indígena, trabajadores, migrantes, refugiados, con características físicas especiales, etc.)
	4. Concentrar la atención en el aprendizaje	Centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje y no sólo prestar atención al hecho de matricularse y certificarse. Determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos y establecer mejorados sistemas de evaluación de los resultados.
	5. Ampliar los medios y el alcance de la educación básica	Conformar un sistema integrado y complementario con los siguientes elementos: Impulso a la educación inicial, universalizar la educación primaria, tener en cuenta la cultura, necesidades y posibilidades de las comunidades, apoyo de otros programas para ayudar a atender las necesidades de aprendizaje, aprovechar los medios e instrumentos de comunicación para promover el aprendizaje, crear y desarrollar las posibilidades de aprendizaje permanente.
	6. Mejorar las condiciones de aprendizaje	Crear un ambiente de aprendizaje cálido y estimulante, que quienes aprendan sean niños o adultos, cuenten con buena nutrición, cuidados médicos y apoyo físico y afectivo para participar activamente en su educación.
	7. Fortalecer la concertación de acciones	Concertar acciones intergubernamentales, (entre sectores) organizaciones no gubernamentales, sector privado, religioso, etc., para apoyar la obligación de las autoridades nacionales, regionales y locales, de ofrecer los recursos financieros, materiales y humanos, principalmente en lo relacionado a la mejora de la situación del personal docente.
	Las condiciones necesarias	8. Desarrollar políticas de apoyo
9. Movilizar los recursos		Movilizar los recursos existentes y otros nuevos de origen público, privado y voluntario, considerando que la aportación que haga la sociedad en la educación es la mejor inversión en su presente y en su futuro. Prestar atención al uso de los recursos y la eficacia de los programas. Redistribución de recursos entre sectores a favor del educativo.
10. Fortalecer la solidaridad internacional		La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje es una tarea humana, por ello es necesaria la adopción de medidas que incrementen el presupuesto de los países más pobres o la ayuda para aliviar la deuda que padecen. Asegurar un mejor ambiente, estable y pacífico que mejore las condiciones de una educación para todos.

FUENTE: UNESCO (1994) (La síntesis del contenido central es elaboración propia)

Como puede observarse, la noción que fue punto de partida y objetivo a lograr fue la *satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje*. A partir de ésta noción se definió lo que se pretendió impulsar, esto es, que todas las personas sin distinción de género, cultura y condición de existencia tuvieran la posibilidad de tener la educación que, de acuerdo a su contexto y necesidades, les proporcionara las herramientas y los contenidos básicos de aprendizaje, para vivir y trabajar con dignidad.

Para lograrlo se planteó el considerar a la educación como un derecho de todos, reconocer la diversidad cultural, las desigualdades económicas entre naciones y entre grupos de una misma nación, reconociendo la necesidad de la cooperación internacional, regional y local para ampliar y mejorar los recursos humanos, materiales y financieros.

El objetivo fundamental fue lograr la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para todos, a partir de universalizar la educación básica, ofrecerla en las mejores condiciones -en términos de igualdad y equidad- desarrollando políticas de apoyo, movilizandorecursos y la ayuda internacional.

A partir de esos planteamientos, importantes y vigentes tanto entonces como ahora, se integraron las propuestas de acción y los compromisos de las naciones.

Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.

A partir de la idea de la colaboración internacional y de la existencia de necesidades afines de diferentes países de una región, se establecieron las orientaciones para la elaboración de los planes de acción tanto de los países, como para grupos de países y de organismos y organizaciones no gubernamentales. Esas orientaciones conformaron el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (UNESCO, 1994). En éste se establecieron tres líneas de trabajo para la década de los años noventa: 1) la acción directa en distintos países; 2) la acción

entre grupos de países con necesidades y situaciones semejantes, y 3) la cooperación bilateral y multilateral entre la comunidad internacional.

Algunos de los planteamientos generales que se marcaron para ese fin fueron:

- La elaboración de planes con objetivos y metas de logro posible, es decir realistas y ajustados a las necesidades específicas de cada país.
- Establecimiento de objetivos y metas de alcance gradual.
- Evaluaciones periódicas, a partir de indicadores que permitieran valorar los avances y hacer las reorientaciones correspondientes.
- Establecimiento de prioridades, entre las que estaba la atención a los grupos más pobres de la población y de mayor rezago, incorporándolos al sistema educativo y ofreciéndoles una educación de calidad.
- Consideración de la equidad en todos sus sentidos: de género y entre población con diferente condición y características.
- Reconocimiento de que la educación básica es una *responsabilidad* de la sociedad entera.

Es importante destacar la relevancia que se le da a la necesidad de la equidad y de la atención prioritaria a los más pobres y de mayor rezago, como una responsabilidad compartida de toda la sociedad.

Se insistió en lo que debía ser la mayor aspiración en los planes de acción: la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje (SNBA) de toda la población. Para eso era necesario el logro de la *equidad* y calidad del servicio educativo, en el entendido de que la población mas pobre es la de mayor rezago social y educativo.

De la misma manera, para que esa aspiración se lograra, se planteó la intervención de la colaboración internacional e intersectorial al interior de los países, bajo la afirmación de que la SNBA estaba determinada por la situación de cada país y por la condición socioeconómica de cada familia.

Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje también requiere acciones para mejorar los ambientes familiar y comunitario y correlacionar la educación básica con el contexto socioeconómico en que se lleva a cabo. Convendría reconocer los efectos complementarios y sinérgicos de esas inversiones de recursos humanos en materia de población, salud y nutrición. (UNESCO, 1994).

Por otra parte, al afirmar que la educación básica es una responsabilidad de toda la sociedad, se debía convocar a los diferentes sectores sociales.

Ya que las necesidades básicas de aprendizaje son complejas y diversas, su satisfacción requiere acciones y estrategias multisectoriales que sean parte integrante de los esfuerzos de desarrollo global. Si la educación básica ha de considerarse, una vez más de responsabilidad de la sociedad entera, muchos profesores y agentes deberán unirse a las autoridades educacionales, los educadores y demás personal docente para su desarrollo. Esto implica que un amplio abanico de colaboradores – familias, profesores, comunidades, empresas privadas (incluidas las relativas a la información y la comunicación), organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones, etc. – participen activamente en la planificación, gestión y evaluación de las numerosas formas que reviste la educación básica (UNESCO, 1994).

Además de los planteamientos señalados, las dimensiones recomendadas en la elaboración de los planes nacionales fueron:

1. Expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y de la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos.
2. Acceso universal a la educación primaria (o a cualquier nivel más alto de educación considerado “básico”).
3. Mejoramiento de los resultados del aprendizaje.
4. Reducción de la tasa de analfabetismo de los adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000. Modificar la diferenciación entre el analfabetismo de las mujeres y el de los hombres.
5. Ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y adultos, evaluando la eficacia de los programas en función de la modificación de la conducta, la salud, el empleo y la productividad.
6. Aumento en la adquisición por los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y para conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación – incluidos los medios de información modernos, otras formas de comunicación tradicionales y modernas y la acción social- evaluándose la eficacia de estas intervenciones en función de la modificación de la conducta.

Para la expansión de los servicios de educación básica a la población infantil, el acceso universal a la educación primaria, la reducción del analfabetismo, la ampliación de las oportunidades formativas para los jóvenes, la adquisición de los conocimientos por parte de los individuos para vivir mejor y la evaluación de la eficacia de los servicios; se consideró fundamental el apoyo financiero internacional.

Sin embargo, aún cuando se reconoció la importancia de la cooperación internacional y el apoyo financiero para los países con mayores necesidades y rezagos; se insistió en que el establecimiento y logro de los objetivos y metas de los planes de acción, dependería de las posibilidades y políticas públicas que cada país desarrollara.

El progreso en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para todos dependerá finalmente de las acciones adoptadas en cada país. Si bien la cooperación y la ayuda financiera regional e internacional pueden apoyar y facilitar estas acciones, las autoridades públicas, las comunidades y los diversos agentes dentro del país son los factores claves de todo mejoramiento; los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad principal en cuanto a la coordinación y uso efectivo de los recursos internos y externos. Dada la diversidad de situaciones, capacidades, planes y objetivos de desarrollo de los países, este Marco de Acción puede solamente sugerir ciertas esferas que merecen atención prioritaria” (UNESCO, 1994).

Bajo este supuesto, es importante recuperar la importancia que adquiere el análisis de las políticas y los procesos de operación de los sistemas educativos que dan sentido y concreción a las grandes aspiraciones de una educación para todos.

Por ello, en el Marco de Acción también se incorporaron esferas de atención prioritaria que tienen que ver con el aspecto de la gestión y funcionamiento del sistema educativo y se presentan en la siguiente tabla.

TABLA 1.2 **Esferas prioritarias del Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje**

<i>Esfera de atención prioritaria</i>	<i>Características</i>
Evaluar las necesidades y planificar la acción	Planes multisectoriales, de largo plazo y con base en un análisis de la situación
Desarrollo de un contexto político favorable	Prioridad al desarrollo humano y defensa de la información pública acerca de la educación básica. Compromiso amplio con la educación para todos Reducción de la ineficiencia del sector público Mejor capacitación a los administradores públicos Participación en la concepción y ejecución de programas de educación básica
Concepción de políticas para mejorar la educación básica	Considerar estrategias de mejora de las condiciones de la escolaridad referidas a: Los que aprenden y el proceso de aprendizaje El personal Los planes de estudio La evaluación del aprendizaje Los materiales didácticos Las instalaciones Plantear una educación básica eficaz
Mejorar las condiciones analíticas, tecnológicas y de gestión	Fortalecimiento y desarrollo de capacidades de planificación y gestión a nivel nacional, regional y local Programas de capacitación para el personal clave de la administración La evaluación de los procesos y los resultados debería servir de base a un sistema de información administrativa para la educación básica

FUENTE: UNESCO (2004) (Tabla de resumen de elaboración propia)

Las recomendaciones se ajustaron a las condiciones específicas de cada región, es así que para América Latina, la prioridad seguiría siendo la atención a la población con mayor rezago social y educativo.

Planteamientos de desarrollo educativo para América Latina

Una de las esferas más importantes que señala el Marco de Acción fue la referida al intercambio de información, experiencias y competencias a través de mecanismos regionales como las que, desde la década de 1980, fueron promovidas por la UNESCO, tal es el caso del *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, cuya primera etapa fue de 1980 al año 2000. En el Proyecto Principal del periodo 1990-1996, se recuperaron los planteamientos de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y del Marco de Acción.

La trayectoria de las acciones regionales de colaboración para el desarrollo de la educación también ha mostrado, por lo menos declarativamente, el permanente interés por la mejora social y económica de los países de la región.

Algunas de las acciones regionales, anteriores a la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos se presentan en la siguiente tabla.

TABLA 1.3 Cronología de acciones regionales, previas a la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos

Acción	Fecha	Documento emitido
Conferencia regional de ministros de educación y de ministros encargados de la planificación económica de los estados miembros de América Latina y el Caribe	México, 4 al 13 de diciembre de 1979	<i>Declaración de la ciudad de México</i>
Reunión regional intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un proyecto principal en la esfera de la educación en la región de América Latina y el Caribe	Quito, 6 al 10 de abril de 1981	<i>Recomendación de Quito</i>
Reunión del Comité Intergubernamental Provisional del proyecto principal en la esfera de la educación en la región de América Latina y el Caribe	Santa Lucía, 12-17 de julio de 1982	<i>Recomendación de Santa Lucía</i>
PROMEDLAC I ³	Ciudad de México, 5-9 de noviembre de 1984	<i>Recomendación de la ciudad de México</i>
PROMEDLAC II	Bogotá, Colombia, 24-28 de marzo de 1987	<i>Declaración de Bogotá Recomendaciones de Bogotá sobre prioridades de acción para el período 1987-1989 en el marco del proyecto principal</i>
PROMEDLAC III	Ciudad de Guatemala, 26-30 de junio de 1989	<i>Declaración de Guatemala Recomendación de Guatemala relativa al segundo plan regional de acción del proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe</i>

FUENTE: <http://www.unesco.cl/esp/prelac/historia/index> (consulta abril de 2005)

En esas acciones y en los documentos emitidos los elementos constantes en las políticas de esos años fueron: terminar con el analfabetismo, ampliar los servicios

³ A partir de esta reunión regional, en las referencias de los documentos de la UNESCO y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, se identifica al Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe como PROMEDLAC.

educativos a toda la población, mejorar la formación de los docentes, eliminar la deserción y la reprobación escolar.

En las dos reuniones del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe⁴ posteriores a la realización de la Conferencia Mundial (Quito 1991 y Chile 1993), se emitieron las recomendaciones siguiendo la trayectoria de los Proyectos Principales de Educación e incorporando los planteamientos de la Conferencia.

En los fundamentos de las recomendaciones emitidas, quedó de manifiesto el papel atribuido a la educación para el desarrollo social y económico de los países de la región.

...la doble contribución que deberá hacer la educación, tanto como elemento clave de una política social que promueva un tipo de desarrollo con mayor equidad, como en la formación de recursos humanos capaces de incorporarse activamente a un mundo del trabajo que reviste nuevas características: creatividad, inteligencia y solidaridad.(UNESCO, 1991:34)

El Comité comparte las conclusiones de la XXIV sesión de la CEPAL, con participación de los Ministros de Economía de la Región (Santiago de Chile, abril de 1992) las cuales consagran un papel central a la educación en las nuevas estrategias de desarrollo sustentable, tanto para el crecimiento económico donde la incorporación de conocimientos en el proceso productivo es el eje de su crecimiento, como para la justicia y solidaridad social en las cuáles la adquisición de conocimientos, la formación de habilidades técnicas fundamentales y la internalización de valores son el eje de la superación de la pobreza. (UNESCO, 1993:30)

La educación es percibida ahora como un factor estratégico en la vida de las naciones (UNESCO, 1993:39))

Los fundamentos reconocidos por los integrantes del Comité para otorgar tal papel a la educación, estuvieron en el contexto caracterizado por la situación de crisis y las presiones de las demandas democráticas que, de acuerdo a lo expuesto en las recomendaciones, exigía una respuesta de la educación para la reactivación de las economías, la transformación de las estructuras productivas, el fortalecimiento de la

⁴ Organismo creado dentro de la UNESCO, con la función de formular recomendaciones a los Estados Miembros de la región para la elaboración de los planes nacionales de educación.

integración regional y un desarrollo más equitativo para América Latina, por lo cual, también se expresó la necesidad de superar el desfase presente durante muchos años, entre las necesidades sociales y la educación.

La estrategia planteada para dar respuesta a esos retos fue la de impulsar el desarrollo educativo a través de un nuevo modelo de gestión (entendida por el Comité como la conducción de los sistemas y los procesos educativos) que lograra: mejorar la eficacia del sistema, volviéndolo más relevante y pertinente; mejorar la equidad del servicio educativo, ofreciendo educación de calidad a los sectores de la población prioritarios por sus condiciones de pobreza y rezago; y mejorar la eficiencia del sistema, optimizando el uso de los recursos.

El objetivo a lograr con ese nuevo modelo de gestión fue el de *mejorar los niveles globales de calidad de los aprendizajes*, como impulso para el desarrollo de sociedades con una perspectiva humanística, científica, tecnológica y artística. El enfoque fue el de favorecer el desarrollo humano, que permitiera conformar una sociedad con capacidad de insertarse en la economía internacional. Sin embargo, se consideró que eso era posible sólo si se lograba la modernización de los sistemas educativos.

En los lineamientos estratégicos para la actualización y ejecución de los planes nacionales y en el II plan regional de acción se señaló la necesidad de la modernización de las modalidades de planeación y gestión, vinculadas con procesos de transformación de los Estados, tales como el de desconcentración y descentralización orientados a nuevas funciones estratégicas para la formulación de políticas de desarrollo.

Algunas de las preocupaciones expuestas y reconocidas como las causas de los limitados avances en los resultados de anteriores acciones fueron: enfrentar la inestabilidad de las políticas educativas provocada por sus vínculos con los sucesivos gobiernos; la insuficiente información generada sobre los logros educativos; los

efectos neutralizadores entre la aplicación de las políticas y la necesidad de que los efectos positivos de unas medidas se articulen con los efectos de otras; la dificultad de lograr que las medidas impulsadas tengan un efecto real y positivo en el aula.

Esas preocupaciones exigieron mirar, no sólo a las determinaciones externas, sino también a los procesos de organización y gestión al interior de los sistemas educativos, fundamentalmente a los ejes institucional y pedagógico.

Interesa aquí destacar las recomendaciones referidas al eje institucional, que tuvo dos orientaciones: la *profesionalización de la acción de los ministerios de educación* y la *profesionalización de la acción de la escuela* (UNESCO, 1993:34)

1. *Fortalecer las capacidades políticas y su interrelación con las capacidades técnicas* para la formulación y ejecución de programas. La formulación de políticas deben relacionarse con la gobernabilidad y transformarse en un proceso de negociación y de consensos entre los actores interesados que se ubican dentro y fuera del sistema y en el cual entran en juego aspectos políticos y técnicos que determinan la eficiencia y eficacia de su ejecución.
2. *Introducir nuevas prácticas de planificación y de gestión.* Los ministerios van asumiendo nuevas competencias y roles para conducir y articular el proceso educativo en un sistema en desconcentración y descentralización y considerablemente más complejo. Por ello, además del mejor uso del instrumental de planificación, hay que introducir progresivamente nuevos conceptos y técnicas integrados en un adecuado modelo de gestión de gobierno.
3. *Establecer estándares nacionales y sistemas de evaluación de resultados del proceso educativo.*
4. *Desarrollar nuevas instancias y modalidades de seguimiento de las actividades locales apoyándose en las tecnologías de la información.*
5. *Crear condiciones para mejorar la calidad y cantidad de los aprendizajes.*
6. *Generar la capacidad de focalizar acciones en beneficio de la reducción de desigualdades.*
7. *Desarrollar una política de fomento de innovaciones.*

Entre las recomendaciones dirigidas a la *profesionalización de la acción de la escuela* se pueden mencionar:

1. Desarrollar una nueva gestión de los establecimientos.
2. Afirmar la función estratégica del director de la escuela.
3. Fortalecer los nuevos roles de los docentes.
4. Fortalecer los nuevos roles de concertación de la comunidad educativa.
5. Estimular la descentralización curricular.
6. Garantizar una buena infraestructura física y técnica pedagógica de las escuelas.

La preocupación por la transformación de la gestión institucional y pedagógica ha sido una línea de atención en los planteamientos de las políticas educativas de América Latina. Para ello se han instrumentado acciones que atiendan no sólo la modificación de la práctica docente y el aprendizaje de los alumnos, sino también la estructura operativa que promueve las prácticas y los aprendizajes.

Diez años después de asumidos los compromisos de una educación para todos, se reconoció el poco avance en materia de mejora en la calidad de los aprendizajes de los alumnos, situación que muestran las evaluaciones y las estadísticas sobre analfabetismo y reprobación escolar; por lo que se insistió en continuar con las líneas de atención a las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, entre ellas la atención a las estructuras y modelos de gestión de los sistemas educativos.

En el Marco de Acción Regional (Américas) derivado de los acuerdos del Foro Mundial de la Educación realizado en Dakar en el año 2000, se estableció:

...cumplir con los compromisos aún pendientes en la década anterior, esto es, eliminar las inequidades que subsisten en la educación y contribuir a que todos, cuenten con una educación básica que los habilite para ser partícipes del desarrollo. (UNESCO, 2000:36)

Entre los desafíos reconocidos, nuevamente se encontraron los referidos a las características y desempeño de los sistemas educativos como organizaciones, se señaló:

- Articular las políticas educativas con políticas intersectoriales de superación de la pobreza dirigidas a la población en situación de vulnerabilidad.
- Adoptar y fortalecer el uso de tecnologías de información y comunicación en la gestión de los sistemas educativos y en los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Promover estructuras administrativas centradas en la escuela como unidad básica, que tiendan a la autonomía de gestión con amplia participación ciudadana.
- Fortalecer la capacidad de gestión en los niveles local, regional y nacional.

Con relación a las acciones de vinculación de la educación básica con las estrategias de superación de la pobreza, se estableció el siguiente compromiso:

Promover programas de apoyo y acompañamiento a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos de las familias pobres y afectadas por las desigualdades socioeconómicas para garantizar su educación básica, con su plena participación en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de los mismos. (UNESCO, 2000:41).

La atención a los pobres fue reiterada en cada reunión mundial y regional. En el informe de 1996, de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI, se afirmó:

El primer objetivo de los sistemas educativos debe ser disminuir la vulnerabilidad social de los niños procedentes de medios marginados y desfavorecidos, a fin de romper el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión. Las medidas que habrá que tomar requieren ante todo de detectar en los alumnos jóvenes las desventajas que padecen, vinculadas a menudo a su situación familiar, y adoptar luego políticas de discriminación positiva hacia los que tienen más dificultades. (Delors, 1996:150).

De la misma manera, se reconoció que la calidad de la educación y las garantías para la equidad, estaban estrechamente vinculadas con el mejoramiento de la gestión.

Como se ha visto, durante la década de los años 90 (y como proyecto hasta el año 2015, después de la evaluación en el año 2000) las políticas se han orientado al logro de la equidad en la educación básica, al fortalecimiento de la gestión de los sistemas educativos, a las acciones intersectoriales para el apoyo de la población pobre y en rezago educativo y a considerar a la educación como un derecho humano.

Se valoró que ampliar las oportunidades escolares y de educación a toda la población, en términos de cobertura, con el establecimiento de un número cada vez mayor de escuelas, ya no era suficiente. El sentido de la equidad consideró las oportunidades para mejorar la calidad de los aprendizajes. Es decir, no era suficiente con acceder, estar inscrito en la escuela y permanecer en ella, eso no era garantía

para la adquisición de los conocimientos y habilidades para lograr los cuatro pilares de la educación: 1. Aprender a conocer; 2. Aprender a hacer; 3. Aprender a vivir juntos, aprender a vivir con los demás; 4. Aprender a ser. (Delors, 1996).

Estos pilares, como elementos básicos para conformar un proyecto educativo y un proyecto de vida individual y social para los ciudadanos, fueron los elementos rectores de las políticas y acciones que pretendieran el desarrollo de las sociedades democráticas, en las que la igualdad de oportunidades y la equidad social eran consideradas condiciones para la mejora.

México, como otros países de América Latina, suscribió la declaración en 1990 y ha sido partícipe de los proyectos regionales; elaboró propuestas en consonancia con los diferentes marcos de acción para la región, comprometiéndose a impulsar los cambios necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados. Los cambios más claros tienen que ver con las modificaciones en la organización y administración del sistema educativo y las acciones de apoyo a las escuelas con mayores rezagos educativos, a través de los programas compensatorios.

1.2 Programas para abatir el rezago educativo en México. Marco normativo, objetivos y características.

En nuestro país, fueron tomando forma los planteamientos internacionales para la educación básica y la organización de los sistemas educativos.

De acuerdo a la caracterización que hace Pablo Latapí del *proyecto educativo modernizador* (Latapí, 1998) que marcó la época de los años 80-90; durante esa década se impulsó la reforma educativa, la universalización de la educación primaria y los procesos de desconcentración y descentralización de la educación.

De la misma manera, se hizo énfasis en la eficiencia y la calidad, y la educación tenía los objetivos de modernizar las mentalidades para impactar en la

transformación de la economía y conformar un orden social justo; para ello, se adoptó una concepción del aprendizaje fundamentada en los principios del constructivismo, a fin de promover el aprendizaje activo.

La educación respondería a las tendencias políticas, económicas y sociales de la globalización y a los planteamientos internacionales como los ya expuestos; se impulsó la federalización, la vinculación con la comunidad, y se dio atención al acontecer escolar cotidiano. Por otra parte, también se impulsó la participación social en la educación y la participación en evaluaciones externas.

En ese contexto se fueron estableciendo las condiciones para fortalecer la política de atención a la población en condiciones de rezago educativo.⁵

Una de las condiciones necesarias fue darle soporte legal a la implantación de las acciones, por lo que en la Ley General de Educación se incorporó la atención, a través de acciones compensatorias, a la población en mayores condiciones de rezago social y económico.

Marco normativo

En el capítulo III, artículo 34 de la Ley General de Educación de 1993, se establece:

...el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos.(SEP,1993).

Por otra parte, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se estableció el compromiso del Gobierno Federal de ejercer la función

⁵ En nuestro país la educación dirigida a las zonas rurales y grupos indígenas tiene una trayectoria histórica de muchos años. Las experiencias de educación indígena y educación comunitaria han hecho de México uno de los países precursores en la organización de subsistemas educativos alternativos para las comunidades rurales. Esas experiencias fueron retomadas y fortalecidas con las políticas compensatorias puestas en marcha a partir de 1992.

compensatoria, para lo cual destinaría mayores recursos a las entidades que presentaran condiciones de desventajas socioeconómicas y educativas: diseñando y ejecutando programas especiales para elevar los niveles de acceso, permanencia y aprovechamiento de los niños y niñas en edad escolar, mejorando la eficiencia terminal en la educación básica y reducir el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de población con mayor atraso social. (SEP/SNTE, 1992).

El impacto negativo que ha tenido la desigualdad social en las posibilidades educativas de la población infantil y juvenil, principalmente de las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas del país, ofreció el terreno fértil para la generación de la política de los programas compensatorios. También son identificados como programas de *discriminación positiva*, estrategia a través de la cual se distribuyen recursos, focalizando acciones en escuelas y localidades en rezago educativo y social. Claudia Jacinto y Françoise Caillods, señalan que: “El supuesto detrás de esta estrategia es que orientarse a la efectiva igualdad de oportunidades *implica dar mas a los que menos tienen*”. (Jacinto, 2002:3).

Características de los programas para abatir el rezago

Desarrollados a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) desde 1992 los programas compensatorios han tenido como propósitos el contribuir en el logro para la permanencia y conclusión de los estudios de niños y niñas de educación básica, abatir el rezago educativo y la reprobación en zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas, a fin de compensar las desigualdades educativas y sociales de localidades con índices de reprobación y deserción escolares superiores a los que marca la media nacional.

Hasta el momento, se han desarrollado *dos generaciones*⁶ de programas compensatorios; los de la primera generación son los diseñados, organizados y

⁶ Se retoma la clasificación presentada por el Observatorio Ciudadano de la Educación, Comunicado 5, Marzo 23 de 1999.

administrados por la Secretaría de Educación Pública a través del CONAFE y los de la segunda, han estado a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Los programas de la primera generación son: Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI), Programa para Abatir el Rezago (PARE), Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB).

Los programas de la segunda generación son: Programa de Educación, Salud, y Alimentación (PROGRESA) y Oportunidades (en el cual CONAFE también tiene coparticipación), que pretenden mejorar los resultados de la escolaridad, mediante determinados apoyos destinados a los niños, las niñas y sus familias.

Como puede observarse en su denominación, los programas de la primera generación explicitan su propósito de abatir el rezago educativo. Este concepto es entendido como:

...el término rezago ha sido aplicado para abarcar tanto la falta de acceso a la escuela como la deserción y la no terminación del ciclo primario, manifestado en los índices de analfabetismo y eficiencia terminal, y concentrado sobre todo en las poblaciones rurales e indígenas (SEP, 1995).

En los documentos que regulan la operación de los programas compensatorios el concepto se define de la siguiente manera:

Rezago educativo. Grupos y/o sectores de la sociedad que enfrentan condiciones de desventaja sobre recursos económicos, humanos y materiales. En este sentido, se ven reflejados en servicios educativos de menor calidad; altos índices de repetición y deserción escolar; falta de materiales educativos; infraestructura inadecuada; capacitación deficiente; ausentismo de maestros y supervisión insuficiente de directivos (SEP/CONAFE, 2004:215).

El universo de atención, los niveles educativos y el diseño de los programas han variado. El PARE inició dando atención sólo a cuatro estados de la república, los que se consideraron de mayor rezago por sus indicadores educativos y económicos.

El PAREIB, que se desarrolla actualmente, está dirigido a todas las entidades y todos los niveles educativos de la educación básica.

Tabla 1.4 **Programas para Abatir el Rezago desarrollados por el CONAFE**

Programa	PARE	PAREB	PIARE	PIARE 8	PAREIB ⁷
Período	1991-2001	1994-2001	1996-2001	1998-2001	1998-
Estados atendidos	Chiapas Guerrero Hidalgo Oaxaca	Campeche Durango Guanajuato Jalisco Michoacán Puebla San Luis Potosí Tabasco Veracruz Yucatán	Colima Chihuahua Edo. de México Nayarit Querétaro Quintana Roo Sinaloa Sonora Zacatecas	Aguascalientes Baja California B. California Sur Coahuila Morelos Nuevo León Tamaulipas Tlaxcala	Todos los estados, integrando los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria)

FUENTE: El cuadro es retomado de Conde, 2002:150

La definición de los universos de atención de los programas se lleva a cabo a través de un proceso denominado *focalización* (SEP/CONAFE, 2000) que combina indicadores de pobreza y rezago educativo. El criterio de focalización ha sido diferente para cada uno de los programas, aunque en todos se consideran los indicadores mencionados, con base en los criterios establecidos por las instituciones que determinan los índices de marginación como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO)⁸.

Como quedó establecido, tanto en la Ley General de Educación como en el ANMEB, la operación de la acción compensatoria se llevaría a cabo en las entidades federativas con la asignación de recursos federales⁹, y la participación de los estatales a partir de la celebración de convenios entre ambos ámbitos de gobierno.

⁷ Se tiene prevista la conclusión del PAREIB para el año 2006. La modalidad de secundaria es la de telesecundaria.

⁸ Entre ambas dependencias se marcó diferencia de criterios que influyeron en la definición de los universos focalizados. INEGI considera rural a las localidades menores de 2,500 habitantes, mientras que CONAPO a las de menos de 15,000 habitantes (SEP/CONAFE, 2000)

⁹ El gobierno federal ha contado con los préstamos financieros del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

La tarea ha sido, desde entonces, desarrollar acciones dirigidas tanto para mejorar la oferta, como para fortalecer la demanda educativa. Las acciones de mejoramiento de la oferta pretenden incidir favorablemente en las condiciones materiales de los centros escolares y oficinas de supervisión, a través de apoyos en infraestructura y rehabilitación, así como en material escolar y mobiliario. De la misma manera, se brinda apoyo al desarrollo de las capacidades del personal docente y de supervisión, a través de la asignación de montos económicos para actividades de asesoría técnico pedagógica, para docentes frente a grupo, asesores técnicos pedagógicos y supervisores.

El fortalecimiento de la demanda considera apoyos y servicios dirigidos a las familias, a través de becas, útiles escolares y apoyos económicos para las Asociaciones de Padres de Familia.

Apoyos para fortalecer la oferta y la demanda educativa a través del PAREIB. (SEP/CONAFE, 2004).

Infraestructura educativa y equipamiento. Es un apoyo que puede consistir en la construcción y/o rehabilitación de aulas, talleres, laboratorios, espacios lúdicos, sanitarios, letrinas, espacios cívicos deportivos, cercas perimetrales, andadores, anexos, centros de maestros, oficinas de supervisión y/o jefaturas de sector.

Este tipo de apoyo es de los mas requeridos por el personal de las escuelas, dado que atiende una de las necesidades mas sentidas, que es la de proporcionar espacios físicos adecuados, confortables y dignos a los alumnos y docentes para su estancia en la escuela. Lamentablemente el número de escuelas atendidas es muy reducido y no se le dan todos los servicios a una sola institución escolar, se asignan los apoyos priorizando las necesidades y el presupuesto autorizado por el CONAFE.

Útiles escolares. Se proporciona a cada alumno de las escuelas primarias incorporadas al PAREIB, un paquete básico de útiles escolares que puede incluir cuadernos, lápices, lápices de colores, regla o estuche geométrico, sacapuntas,

goma, calculadora, dependiendo del grado escolar, ya que hay un paquete específico para primero y segundo grados, otro para tercero y cuarto y otro mas para quinto y sexto.

Entre los propósitos de este apoyo está el de contribuir en la disminución de la deserción escolar y fomentar la asistencia y el aprovechamiento escolar de los alumnos beneficiados.

Este es un fuerte apoyo para los alumnos y los padres de familia pues es garantía de que niños y niñas contarán con lo mínimo indispensable para el trabajo escolar y las tareas extraescolares, sin embargo, el procedimiento administrativo para su obtención y distribución es muy lento, razón por la cual no se entregan los útiles escolares al inicio del ciclo escolar. A pesar de esa situación, los docentes administran el uso de los materiales para poder contar con una reserva, que les permita ofrecer a los alumnos lo básico para el trabajo durante los primeros días de clases del siguiente ciclo.

Auxiliares didácticos. Se proporciona a algunas escuelas de preescolar, primaria y telesecundaria un paquete de auxiliares didácticos cuyo contenido es seleccionado por el CONAFE, y responde a las necesidades técnico pedagógicas de cada nivel educativo. Con el paquete de auxiliares didácticos se pretende reforzar la práctica pedagógica de los docentes en beneficio del aprovechamiento escolar de los alumnos. Algunos de los materiales que pueden entregarse a las escuelas son: Para preescolar: juego de instrumentos musicales, ensamble gigante interactivo; para primaria: juego de probabilidad y fracciones, pirámide de conocimiento, plano cartesiano tridimensional, globo terráqueo; para telesecundaria: juego de geometría para el docente, biblioteca escolar, multiplexor, entre otros. El material y el universo de escuelas beneficiadas varían cada año, dependiendo de las prioridades y el presupuesto autorizado.

Capacitación y asesoría a los consejos técnicos escolares. Con este apoyo se pretende fortalecer los trabajos técnicos pedagógicos de los docentes en las escuelas primarias, prioritariamente con grupos multigrados e indígenas.

El apoyo consiste en dar y recibir, en cascada, asesoría técnico pedagógica. Para su operación se cuenta con una estructura organizativa integrada por: 1) La coordinación estatal para la asesoría del PAREIB, es la persona o grupo de personas responsables de coordinar las acciones de asesoría en la entidad; 2) Los integrantes del equipo técnico estatal (IETE) con 45 personas en promedio, reciben la asesoría y las orientaciones para el trabajo de parte de la coordinación estatal; 3) Los Asesores Técnicos Pedagógicos (ATP) cuyo número varía cada ciclo escolar, pero el promedio es de 255, reciben la asesoría y orientación de los IETE. Los ATP son los responsables de brindar asesoría a los docentes frente a grupo de las escuelas primarias, es decir, a los principales destinatarios del apoyo.

Por las funciones que realizan dentro de la estructura del PAREIB, reciben un apoyo económico adicional a su salario para compensar el gasto extra de transporte y alimentación, ya que se pretende que los IETE y los ATP visiten con mayor frecuencia las escuelas del universo de atención del PAREIB, a fin de dar mayor seguimiento al trabajo escolar y dar cumplimiento a los planes de trabajo preparados para tal fin.

El personal que participa de esta estructura está adscrito a la estructura regular del sistema educativo en la entidad, en las jefaturas de sector y/o departamentos regionales y a las supervisiones escolares de educación básica, con funciones de auxiliares administrativos y técnico pedagógicos.

Es decir, además de sus funciones regulares dentro de los servicios de educación básica, realizan la función específica de asesoría dentro de la estructura del PAREIB, lo que significa que atienden una gran cantidad de actividades administrativas y de apoyo técnico pedagógico que requiere el trabajo escolar de su área de atención, y el

de los diferentes programas que se desarrollan en las escuelas, como son: Programa Escuelas de Calidad (PEC), Programa Nacional de Lectura (PNL), Programa de Nacional de Actualización Permanente (ProNaP), entre otros.

Su situación laboral como docentes en la administración del sistema educativo estatal, los hace vulnerables a los cambios de adscripción entre las unidades administrativas para las que trabajan. Esa rotación de personal no permite la continuidad en el trabajo de asesoría, con las consecuencias negativas en los procesos de mejora en la calidad de la educación.

Las funciones de orientación técnico pedagógica y el monto económico proporcionado por el PAREIB, responden a la filosofía de ofrecer **equidad en las condiciones materiales** de trabajo en las escuelas que más apoyos requieren, pero también de garantizar la **equidad en la calidad de la educación** que recibe la población de las regiones pobres del país.

Por ello, quienes reciben el apoyo por sus funciones de asesoría, tienen la responsabilidad de identificar los problemas técnicos pedagógicos de las escuelas primarias que atienden, elaborar propuestas de atención a través de la capacitación y sesiones de asesoría directa a los docentes frente a grupo, y llevar a cabo las actividades programadas.

Los principales temas de asesoría tienen que ver con el conocimiento y manejo de la metodología de trabajo con multigrado, enfoque y metodología de los contenidos de las diferentes asignaturas, planeación del trabajo, evaluación del aprendizaje, evaluación institucional, elaboración del proyecto escolar. Durante el ciclo escolar elaboran informes donde se establece la problemática identificada, las acciones de atención y las problemáticas prevaecientes que pueden ser atendidas en el siguiente ciclo escolar.

Apoyo y Capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia. Las asociaciones de padres de familia (APF) reciben un monto económico para atender necesidades básicas de las escuelas incorporadas al universo del PAREIB, tanto de educación preescolar, como de educación primaria. Este recurso económico es el apoyo a la gestión escolar (AGE). El dinero se destina a la compra de material de papelería y limpieza, así como a la compra de materiales y accesorios para el mantenimiento preventivo de las escuelas.

Es administrado directamente por los representantes de los padres y madres de familia, integrados en la APF. Se pretende que la APF sea capacitada en participación social y manejo del AGE.

Las actividades de la APF, además de la administración del AGE, tienen que ver con el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por todos los involucrados en el trabajo escolar por el hecho de recibir los apoyos del PAREIB, como es el caso del trabajo de los maestros incentivados y del supervisor.

Apoyo al Asesor Comunitario. La persona encargada de apoyar y orientar a la APF en la administración y organización de las compras y actividades del recurso económico recibido, es el Asesor Comunitario (AC), que en el estado de México es el director o directora de la escuela. Por las funciones que desempeña como Asesor Comunitario recibe un monto económico durante el ciclo escolar para compensar los gastos de alimentación y pasajes que pueden requerirse en la capacitación a la APF. El apoyo económico se otorga siempre y cuando haya cumplido con la elaboración de su plan de capacitación y las actividades contempladas en éste.

Incentivos al Desempeño de Maestros de Primaria (REDES). Se otorga un apoyo económico a docentes de escuelas primarias, prioritariamente de organización multigrado, a fin de disminuir la alta rotación y el ausentismo de los maestros. La condición para recibir el apoyo es que cumplan con la asistencia y el horario de

actividades durante todo el ciclo escolar, por ello, su asistencia y puntualidad es supervisada.

La validación del trabajo del docente incentivado la hace directamente la APF, que tienen que verificar la asistencia y puntualidad de los maestros. En ese sentido, la APF se involucra directamente para el cumplimiento de los compromisos de la escuela por los apoyos que recibe del PAREIB.

Apoyo a la Supervisión Escolar. Es un recurso económico para los supervisores y jefes de sector de las escuelas primarias de PAREIB, que se comprometen a cumplir con las actividades para la atención de escuelas, docentes, madres y padres de familia. El apoyo económico lo reciben contra la presentación de los informes de actividades programadas y realizadas. La asistencia de los supervisores y los jefes de sector a las escuelas también es validada por la APF.

Fortalecimiento a la gestión institucional. Se destinan recursos económicos para la contratación de servicios profesionales especializados que asesoren y capaciten a los mandos superiores de la estructura organizacional de la educación básica, con la finalidad de reforzar la capacidad técnica pedagógica y administrativa de la gestión institucional, para la mejora de los procesos de planeación, organización y administración de los servicios educativos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se señala:

... el sistema, en su funcionamiento inercial, ha sido un factor para sostener la injusticia en educación: los mejores recursos -económicos y materiales- se concentran en las regiones de fácil acceso, al igual que los servicios de mas calidad; la atención en el aula se dirige, preferentemente, a los alumnos que presentan mejor disposición al aprendizaje, y el sistema, en general, responde a los grupos con mayor capacidad de gestión, en detrimento de la calidad de la enseñanza que reciben los sectores marginados de la sociedad.(GEUM, 2001:107).

La posibilidad de mejorar y fortalecer la oferta y la demanda de los servicios educativos da un carácter de integralidad al programa, ya que pretende mejorar el

servicio y apoyar a los usuarios para que permanezcan y concluyan los estudios de educación básica.

El programa se ha integrado por componentes, a través de los cuales se organizan y distribuyen los apoyos. El criterio de organización y características de los componentes se ha ido modificando para adecuarse a las necesidades de la población pero también por las posibilidades de la administración, las estructuras organizativas del CONAFE, los sistemas estatales y los enfoques metodológicos de los trabajos educativos de las escuelas multigrados e indígenas.

Se destaca el reconocimiento que se da en los compensatorios a la importancia del trabajo pedagógico. La compensación para la equidad no sólo se intenta a partir de la dotación de apoyos materiales y económicos, se recupera la necesidad de lograr la equidad en la calidad de la educación para el logro de mejores aprendizajes.

El trabajo de asesoría pedagógica es uno de los más fuertes y significativos del programa, para este rubro se destina una gran cantidad de recursos y se cuenta con una estructura de asesoría y participación de docentes muy amplia. Esta estructura organizacional de asesoría, también se ha modificado a lo largo del desarrollo de los diferentes programas con el propósito de alcanzar mejores resultados en la tarea docente y en el aprendizaje de los alumnos.

Como puede observarse, los apoyos que se destinan a las escuelas a través del PAREIB son de *servicios* (asesoría, capacitación), *materiales* (auxiliares didácticos, útiles escolares) y *económicos*, que llegan a las diferentes figuras y niveles de mando de la estructura organizacional de los servicios de la educación básica.

Los elementos y el diseño de atención que considera el PAREIB parece congruente e integral, ya que atiende tanto necesidades materiales como de fortalecimiento en el funcionamiento de la estructura organizacional de los servicios de educación básica y el trabajo de las diferentes figuras que intervienen en la operación de las escuelas, para el quehacer formativo de niños y niñas: Supervisores y jefes de sector,

responsables estatales de la asesoría, asesores de escuelas, directores de escuelas, docentes frente a grupo, alumnos y padres de familia.

Sin embargo, no obstante el diseño y la concepción de atención integral a la escuela (oferta y demanda), la realidad es que las escuelas focalizadas para integrar el universo de atención compensatorio, reciben de manera diferenciada los apoyos, es decir, una escuela no puede ser beneficiada con todos los apoyos que considera el programa, y no son para los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y telesecundaria). El efecto de esto es que esa visión de integralidad del programa se pierde al concretarse en la escuela.

Eso se debe a que el presupuesto otorgado a la entidad para cada uno de los apoyos obliga a hacer una selección de escuelas para cada uno de estos, de acuerdo a las prioridades y características organizativas de las regiones, sectores y zonas escolares, es decir, de acuerdo a un criterio organizacional.

El apoyo que tiene mayor cobertura en las escuelas del universo de atención del programa es el de útiles escolares, de ese universo se seleccionan las escuelas que serán beneficiadas con el apoyo a la gestión escolar (AGE) y el de asesor comunitario (AC), igualmente se seleccionan las que recibirán el apoyo a la supervisión, y el universo de asesores técnico pedagógicos (ATP), que serán elegidos de acuerdo al número de zonas escolares por supervisión y número de escuelas por zona. Con base en ese universo se define el número de integrantes del equipo técnico estatal y de jefes de sector o departamento regional. De la misma manera, se selecciona el número de docentes que recibirán el incentivo (REDES).

Para la operación de los programas compensatorios se estableció, dentro de la estructura de las secretarías de educación de las entidades del país, la creación de la Unidad Coordinadora Estatal de los programas compensatorios, bajo el esquema de la desconcentración de la SEP y del propio CONAFE.

A través de estas Unidades, se han coordinado la operación de los programas, con la idea de promover y coordinar las acciones y responsabilidades de los diferentes ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

De la misma manera, en la concepción de los programas se incluye el propósito de promover la participación social en las acciones compensatorias para la planeación, administración, operación, seguimiento y control de los apoyos.

Tanto en los convenios, como en las reglas de operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo, se establecen los compromisos y responsabilidades de los gobiernos, y se definen las acciones de coordinación y comunicación entre las diferentes unidades administrativas de ambos ámbitos de gobierno.

La descripción de las competencias presenta un concepto que corresponde a los planteamientos internacionales para combatir el rezago, tales como: la reorganización de los sistemas educativos, la promoción de la participación social, la discriminación positiva de la población, el equiparar la importancia de lo material con la calidad, entre otros que dan cuenta del concepto renovado de la tarea educativa y de la reorientación en la función del Estado en ésta.

Por sus características, el tipo de apoyos propuestos y la estructura establecida para su organización, deberían tenerse logros significativos en el abatimiento del rezago educativo, no obstante, los resultados de las evaluaciones del aprendizaje y las estadísticas muestran que el problema del rezago es todavía muy grande en nuestro país y en toda América Latina.

En el informe de seguimiento de la EPT en el Mundo, 2005. Panorama Regional, América Latina y el Caribe, se señala:

Aunque el grado de participación en la enseñanza primaria es elevado por regla general, no todos los niños que tienen acceso a ella consiguen terminar sus estudios. En efecto, muchos de ellos se ven prematuramente marginados del sistema educativo

a causa de los costos de la enseñanza, los entornos escolares poco propicios o escasamente acogedores, la necesidad de aportar ingresos complementarios a sus familias y la escasa calidad de la educación impartida.(OREALC,2005).

Con relación a la calidad, también se identifican limitados avances

...en muchos países la ampliación de la escolarización se está efectuando a expensas de la calidad de la enseñanza impartida.

En el ámbito internacional se han integrado comités regionales de seguimiento, para reportar avances en los diferentes países sobre la concreción de sus planes nacionales y resultados cualitativos y cuantitativos. Se apoyan con evaluaciones sobre el aprendizaje y las competencias en aptitudes básicas, como las realizadas por el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLESE) y los estudios e investigaciones del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE), de la UNESCO.

Esos reportes regionales, han servido de insumo para definir las nuevas propuestas de orientación. A diez años de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, en el Foro Mundial de Dakar del año 2000, se reconoció el poco avance logrado en los propósitos y se ratificaron hasta 2015 los compromisos.

1.3 La problemática y la investigación en torno a los programas para abatir el rezago educativo

A quince años de haber asumido los compromisos para lograr la equidad educativa procurando la atención con calidad a los sectores más pobres de la sociedad, se puede reconocer que en América Latina y nuestro país hay una gran experiencia en la operación de programas de mejoramiento de la equidad. No obstante, los indicadores educativos sobre analfabetismo y reprobación no han mejorado significativamente y la pobreza sigue siendo un problema de enormes proporciones.

El interés por conocer el impacto de las políticas educativas en la reducción de los indicadores mencionados, caracterizar la relación entre educación, desarrollo social y abatimiento de la pobreza, contar con información que soporte la toma de decisiones en materia educativa, y conocer el proceso y resultado de las acciones emprendidas para atender el problema del rezago educativo; ha propiciado que organismos internacionales (UNESCO, ONU, Banco Mundial) y algunas instituciones educativas generen investigaciones y estudios que de manera directa o tangencial han abordado esos temas.

Por su origen, las investigaciones se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Las promovidas por los organismos internacionales
- Las generadas en las instituciones educativas

Las primeras han tenido un interés evaluativo de los programas y las acciones compensatorias y pretenden fundamentar las decisiones de su reorientación.

Las generadas por las instituciones educativas son de interés científico y aunque aportan elementos para valorar los avances y hacer cuestionamientos, no están directamente vinculadas con la toma de decisiones.

En algunos casos, los organismos internacionales y los responsables de su operación, han convocado a importantes investigadores de instituciones educativas destacadas, para que realicen los estudios o investigaciones necesarias para evaluar los programas.

En ese sentido, confluyen los esfuerzos de los organismos financiadores y los de las instituciones e investigadores educativos.

En cualquier caso, su revisión permite dar cuenta de las principales preocupaciones, así como los problemas y alcances de las acciones emprendidas.

La problemática identificada por las investigaciones y los estudios de los organismos internacionales.

Entre los estudios impulsados por los organismos internacionales, se encuentran los que hacen el análisis de la problemática de la educación en América Latina y de sus tendencias de desarrollo. Destacan las investigaciones del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, las cuales son un importante aporte en el conocimiento sobre el diseño, la operación y el impacto de los programas educativos para el mejoramiento de la equidad. Esas investigaciones, junto con otros estudios que han sido preparados para los encuentros regionales, ofrecen información cuantitativa, muestran las diferentes propuestas y orientaciones de los programas desarrollados, hacen aportaciones metodológicas y conceptuales, establecen categorías para el análisis y para la elaboración de alternativas de atención.

Algunos de los más significativos señalamientos, están reunidos en el trabajo de revisión que Claudia Jacinto y Françoise Caillods hicieron en 2002, sobre las investigaciones realizadas en el IPE (entre las que se encuentran las de México).

El documento generado, es un aporte importante para la sistematización de las experiencias del desarrollo de diferentes programas en la región de América Latina y es la referencia más significativa para conocer la situación de los programas de mejoramiento de la equidad.

De acuerdo a éste estudio, algunas de las problemáticas abordadas y resultados encontrados por las investigaciones son:

- **La relación entre la equidad social y la equidad educativa.** De acuerdo con uno de los propósitos establecidos para la educación; un cuestionamiento ha sido ¿Cuánto ha podido hacer la educación para el desarrollo en un contexto social excluyente? La respuesta afirma que, contrario a lo que se esperaba, la asignación de apoyos para el fortalecimiento de la oferta y la demanda de los

servicios educativos, no ha logrado romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y ha generado la visión de que los programas compensatorios son sólo un alivio a los costos sociales de la desigualdad y las causas de esa desigualdad son fundamentalmente estructurales.

- **La necesidad de acciones articuladas intersectorialmente.** La satisfacción de necesidades básicas de la población como la alimentación, la salud, la higiene, el empleo; que le permitan garantizar su permanencia en la escuela y una buena condición para el aprendizaje, ha requerido instrumentar acciones articuladas entre los diferentes sectores, ya que la educación por si misma no puede hacer lo suficiente para propiciar el desarrollo y evitar la desigualdad social. Sin embargo, pese al reconocimiento de esa necesidad, las prácticas en la administración pública no han logrado superar la fragmentación sectorial para el desarrollo de acciones a favor de una misma población.
- **La concepción de esa articulación.** El logro de esa articulación se ha considerado de manera limitada como la suma de acciones de diferentes sectores destinados a una misma población. Sin embargo lo que se precisa es la constitución de nuevas redes y enfoques para el trabajo, con la definición de propósitos comunes y roles de los diferentes actores.
- **La visión asistencialista de los programas vs un enfoque de desarrollo integrador.** Contrariamente a la visión de que los apoyos de los programas compensatorios son sólo un alivio transitorio de la pobreza; se plantea la elaboración colectiva de acciones para la restitución del derecho a una educación de calidad.

El enfoque predominante en los programas desarrollados en la región tiende al asistencialismo, dado que la inercia de trabajo de las estructuras de la administración pública y particularmente de los sistemas educativos, no ha permitido la renovación y el trabajo articulado.

- **El análisis sobre la focalización.** Esta estrategia es considerada desde dos puntos de vista: Como un efecto del retraimiento del rol del Estado y como un efecto de modernizar la administración para hacer eficiente el gasto público.

En torno a la focalización se manifestaron tres posturas: la que la justifica como una necesidad para la eficiencia del gasto; la que plantea que puede generar efectos discriminatorios, y la que considera que puede haber una complementariedad entre la universalización y la focalización, la cual ha representado el mayor reto en la región durante mas de una década.

- **El análisis sobre los materiales que se ofrecen.** No obstante que se trata de materiales de muy buena calidad en presentación y contenido, se ha considerado que al ser diseñados por equipos técnicos de los niveles centrales de los sistemas educativos, pueden alejarse de las necesidades y no ser pertinentes para las condiciones de trabajo de la población destinataria.

De la misma manera, se ha encontrado que las aportaciones que podría hacer la comunidad docente de las escuelas, no es suficientemente recuperada para la integración de estrategias y actividades didácticas.

- **La capacitación a docentes para el uso de materiales.** El enfoque de la metodología de trabajo para grupos multigrado y de la educación intercultural, se da a través de la multiplicación de los cursos, talleres o asesorías; partiendo un equipo técnico, hasta los docentes frente a grupo.

La capacitación bajo esas condiciones, se ve interferida por la carga de trabajo que los equipos técnicos intermedios de la capacitación tienen en sus funciones regulares (supervisores, asesores técnicos pedagógicos). Por otra parte, la práctica cotidiana de la operación del PAREIB ha mostrado que lo que podría o debería ser una actividad sustantiva, como es la de fortalecer la calidad de la enseñanza a través de

la asesoría técnico pedagógica, se convierte en adjetiva al ser desplazada por la preocupación de dar atención a la comprobación adecuada de la aplicación de los recursos financieros.

La correcta aplicación de los recursos es de suma importancia, pero el proceso administrativo para llevarla a cabo consume la mayor parte del tiempo destinado al trabajo de las acciones del PAREIB, tanto a nivel central como en el escolar.

- **Las características de la participación, corresponsabilidad y cogestión en las tareas de la escuela.** El tema de la participación de la comunidad en la gestión escolar se ha visto limitada por la falta de apertura, principalmente de las autoridades educativas y docentes, para que los padres de familia y las autoridades locales se involucren de manera activa en las tareas organizativas de la escuela. La participación se ha limitado al apoyo en la tarea administrativa, las faenas escolares, la asistencia a las reuniones y clases abiertas.

Con base en los asuntos enlistados se puede reconocer que los aspectos en los que se ha hecho énfasis para el estudio de la operación de los programas, tienen que ver con elementos:

1. De carácter estructural.
2. De la gestión institucional y escolar.
3. Referidos a los elementos técnicos pedagógicos.

Indudablemente que cada uno de éstos determinan la concreción de los diferentes programas en las escuelas e influyen en el logro de los aprendizajes de los alumnos.

La problemática y la investigación nacional de los programas para abatir el rezago

En el caso de México, se puede considerar que los estudios más significativos sobre los programas compensatorios fueron impulsados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo. Uno de esos trabajos es la evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) realizada por Justa Ezpeleta y Eduardo Weiss¹⁰ en el periodo 1992-1994; otro es la valoración de la experiencia del CONAFE y la telesecundaria, elaborado con la participación de los equipos técnicos de los programas, bajo la coordinación y asesoría de Rosa María Torres y Emilio Tenti Fanfani¹¹, publicado en el 2000; otro mas es el producto de un estudio multinacional promovido por la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el análisis de las estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos en diferentes países de América Latina. En el caso de México, fue coordinado por Silvia Conde (Conde, 2002)¹².

El más reciente trabajo que se dio a conocer es un estudio diagnóstico sobre las estrategias de focalización de las políticas y programas compensatorios del CONAFE, difundido en junio de 2005 y elaborado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP), de la UNESCO.

De la misma manera, el CONAFE ha promovido la evaluación de sus actividades a partir de diferentes trabajos realizados por instituciones universitarias como la Benemérita Universidad de Puebla y la Universidad Veracruzana; y ha sido evaluado por el Banco Mundial. Los resultados de esas evaluaciones no han sido suficientemente difundidos, sin embargo, se puede mencionar que algunos de los elementos de la problemática identificada tiene que ver con:

¹⁰ Investigadores del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (DIE -CINVESTAV- IPN)

¹¹ Consultores del IIEP

¹² Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Los resultados del trabajo fueron publicados por el CONAFE y se incorporaron además en el análisis del estudio realizado por Claudia Jacinto y Françoise Caillods.

- Las dificultades operativas y de coordinación de las unidades administrativas de los sistemas educativos.
- La movilidad del personal docente que incide negativamente en el funcionamiento del trabajo pedagógico.
- La sobrecarga de trabajo administrativo de las escuelas, que restan tiempo al proceso de enseñanza y aprendizaje.

Por otra parte, en el ámbito nacional, el tema de la educación para los sectores de población más pobre de la sociedad, y el del funcionamiento del sistema educativo, es abordado desde diferentes perspectivas de análisis por los investigadores¹³.

Trabajos registrados en los congresos nacionales de investigación educativa durante la década 1993-2003, han abordado el tema a partir de las relaciones entre: gestión institucional y política; burocracia, políticas e instituciones educativas; función compensatoria y participación social; desigualdad social y distribución del ingreso; políticas educativas; sistema educativo y escuelas; trabajo en equipo y democracia en la escuela; gestión escolar; gestión-supervisión-institución; educación para los adultos; sistema educativo; los actores en las políticas educativas.

Las perspectivas de análisis desde las cuales se ha generado la investigación sobre las políticas de atención al rezago, podrían agruparse de la siguiente manera:

- Experiencias y resultados de los programas compensatorios.
- Economía y educación.
- Práctica docente y escuelas multigrados.
- Gestión escolar y pedagógica en escuelas rurales.
- Política y gestión para la equidad en educación.
- Paradigmas de la educación para la equidad y el desarrollo.

¹³ Se tomaron como referencia los estados de conocimiento de los congresos nacionales de investigación educativa generados a partir de 1993.

TABLA 1.5 Trabajos reportados en los Congresos Nacionales de Investigación Educativa, que abordan temas relacionados con el rezago educativo

Congreso	Campo temático (mesa)	No. de ponencias	Tema central del trabajo	Perspectiva del trabajo	Palabras claves
VII 2003	Gestión y organización de instituciones educativas	1	Calidad de la educación básica	Análisis institucional, gestión escolar	Gestión
	Educación, economía y política	1	Influencia de la participación de los actores locales en la implementación de las políticas educativas. Caso PEC	Análisis cualitativo de las relaciones intergubernamentales	Actores locales
		2	Desempeño de los sistemas educativos latinoamericanos en el logro de la igualdad de las oportunidades del 60 al año 2000	Sociológico	Sistema educativo
VI 2001	Políticas educativas	1	Juventud y rezago educativo. Políticas para la educación de los adultos en situación de pobreza		Relevancia del contenido Política de EPLA
V 1999	Sistemas e instituciones educativas	1	Cambio en la gestión de la supervisión	Elevar la calidad del servicio con tareas del supervisor y un cambio en las prácticas cotidianas de gestión	Gestión-supervisión-institución
		2	Experiencia de gestión escolar de primaria	Estudio de caso	Gestión escolar
		3	Participación social	Estudio de caso	Trabajo colegiado, democracia en la escuela
		4	Institución escolar, entre las contradicciones y tensiones del sistema educativo	Socio-político	Relación sistema educativo-escuela
	Educación, sociedad, historia y cultura	1	Educación de adultos y pobreza		Políticas educativas
IV 1997	Sistema educativo, política, economía y sociología	1	Exclusión escolar desde los hogares	La exclusión como problema de orden social distributivo desde la unidad de análisis del hogar	Desigualdad social-distribución del ingreso
III 1995	Políticas nacionales	1	Participación social en el PARE	Política educativa	Función compensatoria, participación social
II 1993	Economía y políticas en educación	1	Educación básica	Estado de conocimiento	Burocracia, políticas e instituciones educativas
	Procesos curriculares, institucionales y organizacionales	1		Estado de conocimiento	Gestión institucional, gestión y política
Total de trabajos presentados		20			

NOTA: Cuadro de concentración de elaboración propia con base en la revisión de los estados de conocimiento y memorias electrónicas de los congresos nacionales de investigación educativa generados en la década de 1993-2003.

Se han abordado aspectos relacionados con el proceso pedagógico, la problemática de la práctica en aulas multigrado, los enfoques y características de la educación comunitaria y la especificidad de la educación bilingüe. Destaca el interés por el trabajo en el aula y los factores que intervienen directa o indirectamente en la práctica docente, el desempeño de los alumnos en el salón de clase y el logro de los aprendizajes.

Entre los aspectos sobre la gestión de los programas, están los que hacen referencia al papel de los actores de la estructura operativa escolar: docentes, padres de familia, directores de escuela, asesores técnicos pedagógicos y supervisores, como agentes de enlace entre el trabajo escolar y la estructura administrativa de los servicios educativos del sistema educativo estatal.

En esta línea de análisis se identifica el interés sobre la posición y arraigo en los cargos directivos, las relaciones con el poder sindical de los docentes, y el análisis de la predominante actividad administrativa sobre la técnica pedagógica.

Estudios realizados en México, han brindado información sobre el proceso de desarrollo de las acciones compensatorias y de su impacto en los principales indicadores educativos. Sin embargo, entre los más significativos está el trabajo realizado por Ezpeleta y Weiss (2002), que no obstante que fue un análisis sobre el primer programa puesto en marcha en México, mucho de lo encontrado puede verse reflejado todavía en la operación del PAREIB (quinto programa que está en su última etapa de desarrollo).

El estudio se realizó desde un enfoque cualitativo que se propuso identificar y revisar los elementos de los procesos tanto de la administración y gestión, como de la práctica pedagógica en el salón de clases a través de los cuales en su interacción, se da concreción al programa.

En ese sentido, la concreción es analizada a escala local, considerando la actuación de los actores, los procesos y las interpretaciones que se hacen del propio programa y las acciones.

El estudio de la unidad escolar a partir de las dimensiones, gestivo-administrativa y pedagógica, se vincula con la aplicación y uso de los apoyos que ofrece el programa. Por ejemplo, la práctica de enseñanza y el uso de los materiales de apoyo didáctico; el incentivo al docente y su permanencia en la escuela; las aportaciones a los padres de familia y las relación con los directivos de la escuela; el apoyo al supervisor y las tareas administrativas.

Se afirma que los estilos de la administración y la gestión han determinado el uso de los apoyos, e inciden en la tarea educativa y el logro de los aprendizajes. Los apoyos (o componentes del programa) tienen el propósito de modificar las condiciones de carencias de la escuela, lo que Weiss y Ezpeleta llaman la *precariedad institucional*. Sin embargo, se operan en condiciones muy diversas por lo que sus propósitos se logran o no también de formas diferentes.

A pesar de que con los apoyos otorgados a las diferentes figuras se pretende propiciar la atención integral a la escuela; las prácticas de trabajo desarticuladas y la propia organización del programa, llevaron a la aplicación de los apoyos de manera aislada, cada figura haciendo el trabajo que le corresponde de acuerdo al apoyo recibido y a las condiciones de su entorno, sin modificar significativamente la práctica de gestión escolar y la docente.

La administración y las prácticas docentes, aunque por razones distintas, constituyen los núcleos mas duros para plegarse, aceptar o integrar las propuestas de reforma. (Ezpeleta y Weiss, 2002:275).

Con base en la concepción del cambio educativo como el encuentro entre lo viejo y lo nuevo, señalan que el estudio de las diferentes reformas o las acciones que pretender modificar la práctica escolar, descuidan los aspectos prácticos de la implementación y olvidan reconocer los contextos específicos de las instituciones donde se concretan.

Esos son los elementos que dan interpretación y concreción a las acciones y que a través del estudio intentan recuperar para el análisis de la operación del programa.

Entre los problemas identificados a partir del estudio con la mirada hacia la influencia de los procesos gestivo-administrativos de la escuela, se pueden mencionar los siguientes:

- Debido a que los responsables de la red de asesoría tienen otras actividades como personal de apoyo a las supervisiones o departamentos de la estructura educativa, su función de asesoría, al no ser de tiempo completo, afecta los resultados del trabajo. Por ejemplo, en el trabajo docente no se usan los materiales proporcionados por el programa. En ese sentido, la aplicación de hasta tres tipos de apoyo proporcionados por el PARE no tuvieron el impacto esperado (útiles escolares, recursos didácticos, capacitación y asesoría técnico pedagógica).
- La capacitación sobre el trabajo docente no correspondía a las necesidades de organización de las escuelas bilingües y multigrados.
- El apoyo para el arraigo del maestro tampoco garantizó la permanencia del docente en la escuela. En las zonas rurales todavía se da gran movilidad de docentes, ya que buscan mejorar sus condiciones de trabajo en centros educativos con mejores características.
- El apoyo a la supervisión no modificó la visión de vigilancia hacia el docente en el cumplimiento de las tareas administrativas.
- El apoyo a la gestión escolar proporcionado a las Asociaciones de Padres de Familia, no propició su participación propositiva y de corresponsabilidad en las tareas de la escuela. El peso de la autoridad educativa ha inhibido el interés de los padres por la participación y generado que las decisiones sobre las necesidades a atender en la

escuela, se tomen de manera unilateral por los directivos. Los padres de familia avalan y se suman a lo determinado por los docentes.

Por otro lado, los beneficios importantes que ha aportado la operación de los programas en las escuelas son:

- La posibilidad de generar el trabajo colegiado a través de la red de asesoría.
- El acercamiento entre padres de familia y docentes para el trabajo escolar
- La mejora en las condiciones físicas de los salones.
- La garantía de que los niños tengan material para trabajar en la escuela y en la casa.

Para dar cuenta del impacto de los programas considerando la influencia de los procesos que fueron retomados por Ezpeleta y Weiss, se puede recuperar el trabajo de Enrique Safa e Hilarión Castañeda; incorporado en el proyecto que coordinaron Torres y Tenti (2000) sobre la equidad y la calidad en la educación básica.

De acuerdo a ese trabajo, que expone la experiencia del CONAFE y algunos de los resultados de los programas compensatorios en la mejora de la calidad del aprendizaje y los indicadores educativos; hay ciertos problemas en la operación de los programas, que tienen que ver también con procesos propios de la administración y que definen la concreción de las acciones, por ejemplo:

- Los universos de atención definidos no siempre corresponden a los que realmente son atendidos, por el reacomodo de escuelas y docentes, lo que genera ajustes continuos.
- La entrega de materiales requiere de un largo proceso y tiempo, circunstancia que desfasa los tiempos de organización de las escuelas.
- Las funciones de las Unidades Coordinadoras Estatales de los programas, no siempre se incorporan articuladamente a las de los

sistemas educativos estatales, mas bien funcionan de manera paralela a las áreas de educación básica.

- La participación social se da en términos de codependencia de los padres de familia en las actividades de los programas y el trabajo en la escuela.
- No se dan todos los apoyos que ofrece el programa a una misma escuela, por tanto, se pierde el sentido de atención integral a los diferentes factores que inciden en la mejora de las condiciones de los espacios educativos y el trabajo escolar.
- El burocratismo y el centralismo en las decisiones, influyen en la permanencia de los problemas, pese a la experiencia acumulada con el desarrollo de los diferentes programas.
- La supervisión escolar persiste en su alejamiento de las tareas técnico pedagógicas y realizando únicamente labores administrativas y de gestión.

Con relación a los indicadores educativos considerados en el trabajo de Safa y Castañeda (2000), y valorando las escuelas atendidas con referencia a las no atendidas en los estados, se menciona lo siguiente:

- El indicador de eficiencia terminal mostró una significativa mejoría a excepción de los estados de Colima y México.
- La repetición disminuyó considerablemente en prácticamente todo el país y fue el indicador que registró mayores avances.
- La deserción es el indicador con menor avance, principalmente en el estado de México.

En términos generales, los autores encontraron marcas de mejoría en los indicadores educativos de las escuelas atendidas por los programas compensatorios y señalan que, de acuerdo a las evaluaciones realizadas por la Dirección General de Evaluación Educativa de la Secretaría de Educación Pública, las escuelas que elevaron más los índices fueron las de grupos multigrados y las indígenas.

No obstante los problemas con el funcionamiento de la red de asesoría para la capacitación; se considera este apoyo y el otorgado a las Asociaciones de Padres de Familia como los de mayor impacto en la mejora del trabajo escolar.

...Se han puesto las bases para comprometer entre sí a los agentes relacionados directamente con la calidad de los servicios y con el abatimiento del rezago educativo: Los docentes, las madres y los padres de familia, los equipos de supervisión. (Safa y Castañeda, 2000:172).

Es necesario resaltar que los resultados de las investigaciones sobre los programas compensatorios han mostrado que no son suficientes para abatir el rezago, esto debido a que se han identificado múltiples factores que influyen en la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar, como es el caso de los fenómenos de migración, discriminación, y rígidas estructuras administrativas de los servicios.

2. EL CONTEXTO DEL ESTADO DE MÉXICO. DÉCADA DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO.

Si bien las características, propósitos y criterios de operación de los programas para abatir el rezago educativo fueron de carácter nacional, su implantación y logros en cada estado de la república, los ha hecho, diferentes y particulares, dadas las condiciones del contexto de cada entidad.

Una de las afirmaciones más significativas sobre el problema del rezago, es la que hacen Rosa María Torres y Emilio Tenti en su trabajo sobre las políticas educativas y equidad en México:

Estas desigualdades educativas, tanto de incorporación al sistema como de permanencia y de aprendizaje, tienen que ver no sólo con limitaciones y desigualdades en la oferta del servicio educativo sino también con la desigual distribución de recursos (económicos, culturales, sociales, etcétera). Por eso son muchos los que creen que no es posible garantizar la igualdad de oportunidades educativas sin ciertos mínimos de igualdad y justicia social. (Torres y Tenti, 2000: 179).

A partir de ese señalamiento, es importante destacar que para analizar el desarrollo de los programas compensatorios y en este caso del PAREIB en una sociedad como la del estado de México, es necesario reconocer las características de su desarrollo, la problemática social y las características de sus servicios educativos, ya que estos son factores que permiten constatar una afirmación como la arriba citada; sobre todo cuando en el estado de México, no obstante haber iniciado en las últimas dos décadas un acelerado crecimiento económico, industrial, productivo y de servicios; no se ha evitado el problema de la migración de su población por falta de empleo y de un ingreso seguro que le permita arraigarse en su comunidad, y permanecer en la escuela hasta concluir por lo menos, la educación básica.

...Está claro que para garantizar el logro de objetivos elementales de aprendizaje en las niñas y los niños de las familias mas desfavorecidas de la sociedad no basta con mejorar la cantidad y calidad de los insumos escolares (infraestructura física, capacitación docente, métodos y contenidos, etcétera), sino que es preciso actuar contemporáneamente y de manera articulada sobre otras necesidades humanas básicas que si no son satisfechas, serán obstáculos infranqueables para el logro de mejoras en el plano de las necesidades básicas de aprendizaje. (Torres y Tenti , 2000:204).

No es suficiente el desarrollo económico y el despliegue de un enorme aparato administrativo para ofertar servicios, es necesario garantizar la justicia y el respeto a la diversidad cultural de la población para propiciar su desarrollo y bienestar.

Para identificar algunos de los elementos que dan esos matices particulares al Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) en el estado de México, es importante reconocer los datos más significativos del contexto.

Por tanto, se presenta información general de los aspectos sociodemográficos de la entidad, que permiten dar cuenta de las características del crecimiento poblacional, las zonas de mayor concentración de habitantes y las regiones de mayor rezago y marginación. Características que influyen en las necesidades y líneas de atención del servicio educativo.

De la misma manera, se incorpora información sobre las características de la administración pública, que permiten identificar a los principales actores políticos en el sistema educativo estatal y las líneas de políticas que atienden a una población creciente y demandante de servicios educativos.

Finalmente se presenta el panorama de la situación de la educación en el estado y de sus indicadores.

2.1 Contexto sociodemográfico. Población en edad de cursar la educación básica y municipios de atención prioritaria por sus indicadores de pobreza y marginación.

Crecimiento Poblacional

El estado de México se caracteriza por contar con la población más grande del país, según cálculos del Consejo Estatal de Población en el año 2005 lo habitarían alrededor de 15 millones de personas (COESPO, Pag. Web, 2005). En 1995, año que marcó el inicio de los programas compensatorios en la entidad, la población total era de 11' 707, 964 personas, de las cuales, 2' 445, 771, que representaba el 28%, eran personas de entre 6 a 14 años, es decir, estaban en edad de cursar la educación primaria y secundaria.

En el año 2000, a uno de haber iniciado la operación del PAREIB, los datos registrados en el XII Censo de Población y Vivienda señalan un total de 13'058, 570 habitantes en el estado de México, de los cuales 4' 971, 375 eran niños y niñas, cuyas edades fluctuaban entre 0 a 17 años, demandantes de educación básica y educación media superior, cifra que representaba el 38% del total de la población.

Las características demográficas adquieren una importancia fundamental en el estado, ya que el crecimiento poblacional observado ha originado un incremento en la demanda de satisfactores básicos, como son: el empleo, la educación, los servicios de salud y la vivienda; aspectos elementales para garantizar condiciones de desarrollo a las personas y sus familias.

TABLA 2.1 **Comparativos de tasa de crecimiento poblacional**

Período	Nacional	Estado de México
1950-1960	3.1	3.1
1960-1970	3.4	7.6
1970-1980	3.2	6.8
1980-1990	2.0	2.7
1990-2000 p/	1.8	2.9

FUENTE: INEGI. VII al XII Censos de Población y Vivienda, 1950 a 2000. México, varios años.

<http://mex.inegi.gob.mx>

NOTA: Las tasas pueden diferir de las derivadas de otros cálculos y ajustes especiales en los datos, en particular las que involucran cifras de 1980, debido a los problemas de subcobertura que afectaron al censo de ese año en la entidad.

p/ preliminar

Como puede observarse en la tabla, las tasas de crecimiento en el estado de México son significativamente más altas que las nacionales. Sin embargo es notorio un incremento mayor en las décadas 60-70 y 70-80, cuando la entidad experimentó un crecimiento industrial importante que delimitó a los dos valles que actualmente lo conforman: Valle de México y Valle de Toluca. El establecimiento y crecimiento de la industria atrajo a la población que buscó fuentes de empleo.

Como se señaló, la reducción de la mortalidad, el lento descenso de la fecundidad, así como el fenómeno de la inmigración, impactaron en el incremento de la población. La entidad es un importante punto de atracción para los migrantes de la República Mexicana. En el año 2000 inmigraron 164,982 personas, provenientes principalmente del Distrito Federal (DF), Puebla, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo y Michoacán.

La concentración de la población se da principalmente en las zonas urbanas, básicamente en la conurbada al DF y en el Valle de Toluca- Lerma.

Mientras que en el resto de la entidad, las personas habitan zonas y regiones rurales y suburbanas con una clara tendencia a la disminución poblacional, motivada por el fenómeno migratorio, como se puede observar en los datos

siguientes. En el año 2000 fueron 285,834 las personas que salieron del estado de México con destino principalmente al Distrito Federal, Morelos, Puebla e Hidalgo. Del total de personas que salen del país con destino a Estados Unidos de Norteamérica el 6.13% son originarios de la entidad.

Estos movimientos han propiciado una distribución polarizada de la población, es decir, por una parte se cuenta con municipios y regiones donde se concentra la mayor cantidad de habitantes y por otra, se detectan municipios con baja densidad de población.

En ese sentido, en 1995 en el estado de México, de un total de 4,786 localidades contabilizadas, 1,618 tenían una población de 100 a 499 habitantes, mientras que sólo 2 tenían 1'000,000 y más habitantes.

El problema del crecimiento poblacional y la polarización de la población, ha exigido de manera urgente el establecimiento de servicios educativos en esos lugares, en detrimento de la inversión de acciones para mejorar la calidad. También disminuye la atención a zonas rurales con población dispersa en las que se requiere por lo menos de 15 a 20 alumnos para el establecimiento del servicio.

Población indígena¹

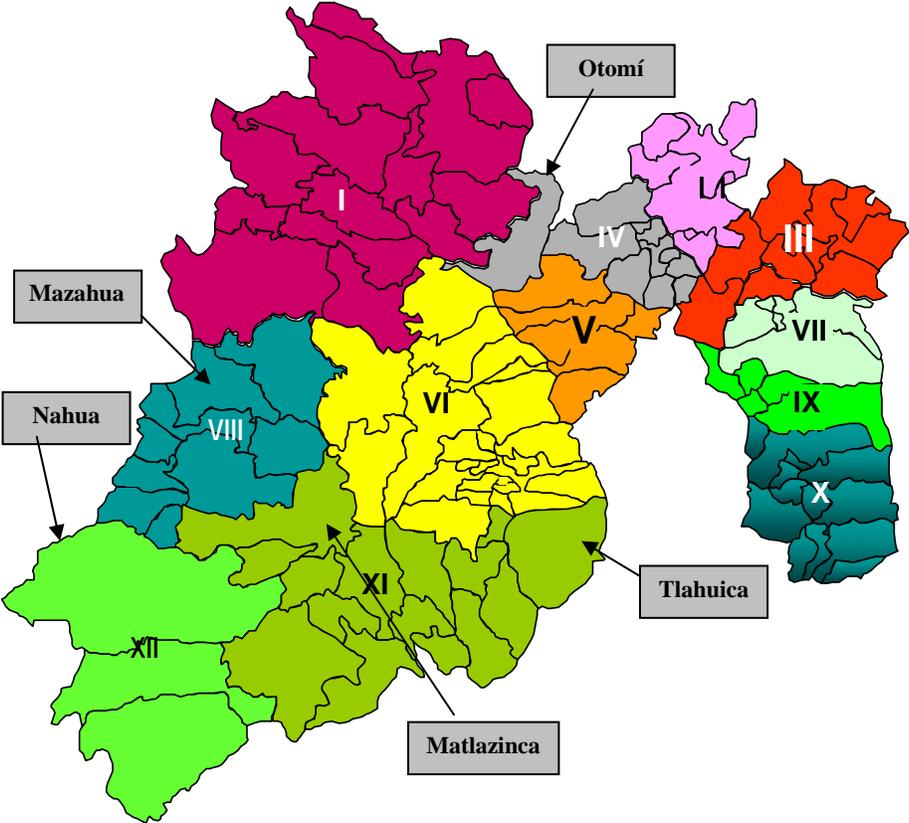
La migración también toca a la población indígena, tanto a la originaria del estado, que emigra a los centros urbanos, como a la que llega a habitar el territorio estatal. De las 361,972 personas indígenas establecidas en la entidad, 194,207 son originarios del estado de México y 167,765 son originarios de otras entidades. Es decir que casi la mitad de esa población proviene de otros lugares.

¹ La información fue obtenida de la página web del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM) en julio de 2005. www.edomexico.gob.mx/cedipiem/ (en la página no se anota el año del levantamiento de los datos)

Por su población indígena, el estado de México ocupa el séptimo lugar en el país con 361,972 personas, que representan el 6% del total nacional, mientras que por el número de inmigrantes indígenas que recibe, ocupa el segundo lugar nacional. Esto significa que el ritmo de crecimiento de población indígena es acelerado pero se concentra en el Valle de México.

Los grupos indígenas originarios y mayormente reconocidos en el territorio estatal son cinco: Mazahua con una población de 101,789 hablantes; Otomí con 86,006; Nahuatl con 5,246; Matlatzinca con 649 y Tlahuica con 515 personas. Esta población indígena habita en 775 localidades de 41 municipios de la entidad. La población indígena inmigrante de otras entidades, habita fundamentalmente en poblaciones urbanas de los municipios colindantes al Distrito Federal.

Mapa de ubicación territorial de los pueblos indígenas del Estado de México



FUENTE: CEDIPIEM, 2005

Marginación².

De acuerdo al estudio sobre los índices de marginación realizado por el Consejo Estatal de Población, el estado de México se ubica en la posición número 21 con respecto al total de entidades del país y se considera que en términos generales, su grado de marginación es bajo. Sin embargo, de los 125 municipios 46, que representan el 37% del total, están considerados con alta y muy alta marginación.

TABLA 2.2 Marginación Municipio y Región³

lugar que ocupa en la entidad según su grado de marginación	Región	no. total de municipios que agrupa	municipios con alta y muy alta marginación	grado promedio de marginación	Población total
1	XII Tejupilco	4	4	muy alto	161,273
2	VIII Valle de Bravo	9	8	muy alto	244,693
3	XI Ixtapan de la Sal	15	13	alto	391,527
4	I Atlacomulco	15	12	alto	764,501
5	X Amecameca	13	2	medio	755,962
6	VI Toluca	23	4	medio	1,789,598
7	III Ecatepec	9	0	bajo	2,007,539
8	II Zumpango	6	0	bajo	236,079
9	VII Texcoco	7	0	bajo	321,179
10	V Naucalpan	7	1	bajo	2,534,280
11	IX Nezahualcóyotl	5	0	bajo	2,304,587
12	IV Cuautitlán Izcalli	11	1	bajo	1,585,468
TOTALES	12 regiones	125	46		13,096,686⁴

FUENTE de datos: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y COESPO, 2002 (elaboración propia)

² Según el Consejo Estatal de Población (COESPO) el grado de marginación se basa en el análisis de datos tales como: población analfabeta mayor de 15 años, porcentaje de población sin primaria completa mayor de 15 años, porcentaje de ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado, porcentaje de ocupantes en vivienda sin agua entubada, porcentaje de viviendas con hacinamiento, porcentaje de ocupantes en vivienda con piso de tierra, porcentaje de población en localidades con menos de 5000 habitantes, porcentaje de población ocupada con ingreso menor de 2 salarios mínimos.

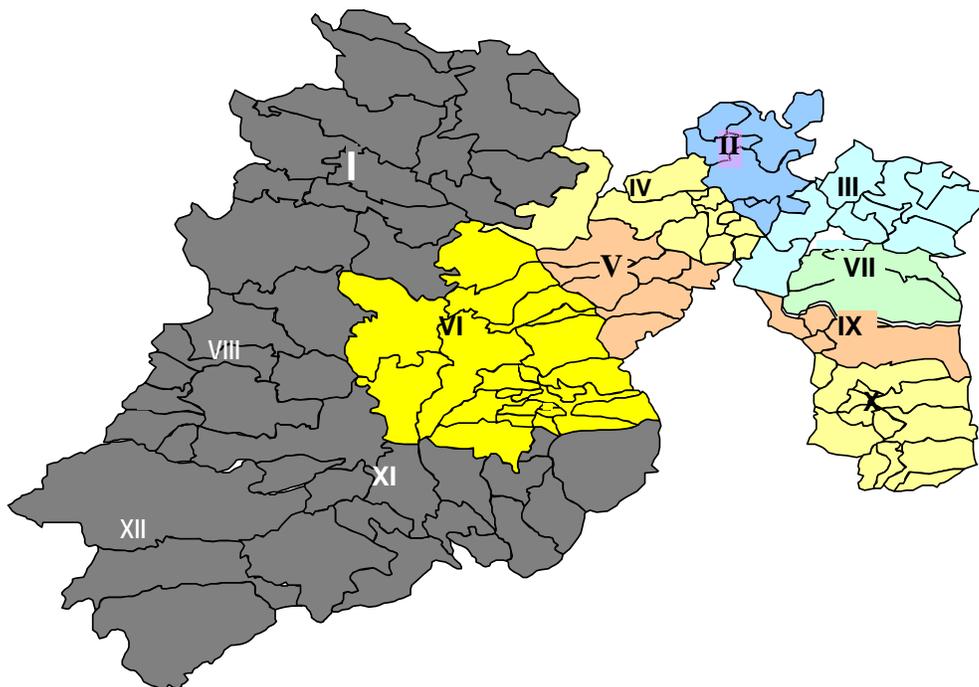
³ El Estado de México cuenta con 125 municipios -unidad territorial básica- agrupados actualmente en 12 regiones. En el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 (PDEM), se estableció la organización territorial en 23 regiones argumentando que la anterior estructura fue rebasada “por el acelerado proceso de urbanización-metropolización, producto de una intensa migración” (PDEM p. 159), sin embargo, a la fecha sigue la organización a partir de 12.

⁴ Cifra que el Consejo Estatal de Población reporta en el documento denominado *Estado de México. Índices de Marginación 2000, 124 municipios, estatal, regional, municipal, por localidad*. La cifra es diferente a la que se proporciona el XII Censo de Población y Viviendo 2000.

Como puede observarse en la tabla, destacan 4 regiones con alto y muy alto grado de marginación, éstas son: Tejupilco, Valle de Bravo, Ixtapan de la Sal y Atlacomulco que corresponden a la parte surponiente y norponiente del territorio estatal. Una característica común de las localidades en estas regiones es que son mayoritariamente rurales, por lo que no cuentan con vías de comunicación adecuadas para llegar a ellas, limitándose la posibilidad de ofrecer mejores servicios para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Los municipios que integran el Valle de México y el Valle Toluca-Lerma, son considerados de baja y muy baja marginación, por lo que se esperaría que en esos territorios, la población contara con mejores condiciones de vida y mejores servicios para la satisfacción de sus necesidades.

MAPA DEL ESTADO DE MÉXICO
Territorio con población en condiciones de marginación



FUENTE de datos: COESPO, 2002. (Elaboración propia)

NOTA: El color oscuro representa el territorio con los municipios de alta y muy alta marginación.

Según datos del año 2000, el total de los habitantes del estado, era de 1 millón 561 mil 994 que vivían en condiciones de alta y muy alta marginación, lo que representaba en términos porcentuales un 12%, circunstancia que ha representado un reto para lograr la equidad en la oferta de los servicios educativos para la población de atención prioritaria, esto de acuerdo a los compromisos internacionales, la tendencia de política educativa nacional y los planteamientos de desarrollo estatales.

Municipios de atención prioritaria

Organizando los municipios por su grado de marginación y observando el lugar que ocupan en el contexto estatal, puede identificarse que de los municipios con alto y muy alto grado de marginación, agrupados en las cuatro regiones mencionadas, se destacan 10 con los mas altos indicadores de rezago: San José del Rincón, Villa Victoria, Donato Guerra, Sultepec, San Felipe del Progreso, Villa de Allende, Villa Luvianos, Zacualpan, Zumpahuacan y Amanalco.

De los municipios mencionados, cinco cuentan con la mayor concentración de población indígena: San José del Rincón, Villa Victoria, Donato Guerra, San Felipe del Progreso y Villa de Allende, de las regiones de Atlacomulco y Valle de Bravo.

En el discurso gubernamental de la administración estatal 1999-2000 se identificaron a los municipios de San Felipe del Progreso, Sultepec, Ixtapaluca, Tejupilco, Valle de Chalco y Villa Victoria, como municipios de atención prioritaria, para los que debían dirigirse la mayor cantidad de acciones y programas gubernamentales, tendientes a mejorar sus condiciones de existencia.

Como puede observarse en las tablas siguientes, la región con el mayor número de municipios en condición de alta marginación es Valle de Bravo, seguida por la de Ixtapan de la Sal. Ambas regiones tienen zonas de alto atractivo turístico, lo que contrasta con su enorme pobreza. Con respecto a la Región de Tejupilco

conformada por sólo cuatro municipios, llama la atención el hecho de que toda su población se encuentra en situación de alta marginación.

Por otra parte, en la región de Atlacomulco se ubica San José del Rincón, municipio con el más alto grado de marginación en todo el territorio estatal. San José del Rincón, fue creado en el año 2002 con el argumento de ofrecer a la población de esa parte del estado, una mejor atención y mayor participación en la actividad social, productiva y política que impulsara su desarrollo.

En contraste también con su alto rezago social, la región de Atlacomulco destaca por la imagen de peso político que tiene en la entidad.

La región de Tejupilco, al igual que las otras tres de muy alto grado de marginación, presenta además un alto índice de migrantes, que salen de sus comunidades principalmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

TABLA 2.2 Población en condiciones de marginación. Región Atlacomulco

Municipio	Población total	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal
San José del Rincón	74,876	muy alto	1
San Felipe del Progreso	102,411	muy alto	5
Morelos	26,971	muy alto	11
Aculco	38,827	muy alto	16
Acambay	58,389	muy alto	17
Chapa de Mota	22,828	muy alto	25
Temascalcingo	61,974	alto	28
Ixtlahuaca	115,165	alto	31
El Oro	30,411	alto	34
Timilpan	14,512	alto	36
Jilotepec	68,336	alto	38
Soyaniquilpan de Juárez	10,007	alto	40
Población en marginación =624,707			
Población total de la región =764,501			
Porcentaje de población en marginación = 81.71%			

FUENTE de datos: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y COESPO, 2002 (elaboración propia)

TABLA 2.3 Población en condiciones de marginación Marginación. Región Valle de Bravo

Municipio	Población total	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Villa Victoria	74,043	muy alto	2
Donato Guerra	28,006	muy alto	3
Villa de Allende	40,164	muy alto	6
Amanalco	21,095	muy alto	10
Ixtapan del Oro	6,425	muy alto	13
Otzoloapan	5,196	muy alto	18
Santo Tomás	8,592	alto	35
Zacazonapan	3,797	alto	39
Población en marginación = 187,318			
Población total de la región = 244,693			
Porcentaje de población en marginación = 76.55%			

FUENTE de datos: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y COESPO, 2002 (elaboración propia)

TABLA 2.4 Población en condiciones de marginación. Región Ixtapan de la Sal

Municipio	población total	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Sultepec	27,592	Muy alto	4
Zacualpan	16,101	Muy alto	8
Zumpahuacán	15,372	Muy alto	9
Temascaltepec	31,192	Muy alto	15
Texcaltitlán	16,370	Muy alto	19
Coatepec Harinas	35,068	Muy alto	22
Almoloya de Alquisiras	15,584	Muy alto	23
San simón de Guerrero	5,436	Muy alto	27
Ocuilan	25,989	Alto	30
Villa Guerrero	50,829	Alto	32
Malinalco	21,712	Alto	33
Joquicingo	10,720	Alto	41
Ixtapan de la Sal	30,529	Alto	43
Población en marginación = 302,494			
Población total de la región =391,527			
Porcentaje de población en marginación = 77.26%			

FUENTE de datos: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y COESPO, 2002 (elaboración propia)

TABLA 2.5 Población en condiciones de marginación. Región Tejupilco

Municipio	Población total	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Villa Luvianos	31,906	Muy alto	7
Tlatlaya	36,100	Muy alto	12
Amatepec	30,141	Muy alto	14
Tejupilco	63,126	Alto	29
Población en marginación = 161,273			
Población total de la región = 161,273			
Porcentaje de población en marginación = 100%			

FUENTE de datos: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y COESPO, 2002 (elaboración propia)

En el año 2000, de los 13'096,686⁵ habitantes del estado de México 4'176,921 eran niños y niñas de entre 0 a 14 años de edad, lo que representaba el 31.89 % de la población en la entidad, es decir, poco menos de la mitad de los habitantes en todo el estado era población infantil, con requerimientos de servicios en educación inicial y básica, además de condiciones mínimas de subsistencia.

De esta población infantil 429,009 eran niños y niñas en condiciones de alta marginación, es decir que del 31.89% de niños y niñas, 10.27% vivían sin las condiciones mínimas para su desarrollo y tendrían que ser beneficiados de los programas compensatorios.

La situación mas grave era vivida por 212,027 niños y niñas habitantes de los diez municipios en condiciones de la más alta marginación. Esta población representó el 5.07% del total de población infantil en la entidad.

⁵ Esta cifra es tomada de los tabulados básicos del Censo 2000, presentados en la página web del INEGI y difiere de la cifra que presenta el cuaderno del mismo Censo, pero de tabulados de la muestra censal.

En cada uno de los municipios con alta marginación, casi la mitad de su población es de niños y niñas de 0 a 14 años. El municipio con el porcentaje mas alto de población infantil es San Felipe del Progreso⁶ con el 45.88%, el de menor es Zacualpan con el 36.73%.

La población aquí identificada, sin duda requiere de los apoyos que han ofrecido los programas compensatorios tales como: infraestructura, útiles escolares, material didáctico, apoyo a la gestión escolar, incentivos para el arraigo del docente, asesoría y capacitación docente. Sin embargo, como se señaló en las problemáticas, no todos los apoyos llegan a las escuelas, en ese sentido, ante las carencias de la población y de sus servicios educativos los apoyos son insuficientes.

Aún cuando de conjunto se clasifica a la entidad como de baja marginación, y la cifra de 5.07% de población infantil en condición de alta marginación pareciera no ser muy grave, se deben considerar también los datos de la población infantil establecida en los centros urbanos que tienen precarias condiciones de vida. En 1998, el 18.9% de la población total de la entidad, tenía un nivel de ingreso correspondiente a un salario mínimo y el 34% percibía de uno a dos salarios mínimos. (INEGI, 1999).

En contraste con las zonas rurales en las que la población está dispersa, con alta migración y dedicada a la actividad agrícola de subsistencia, en los Valles de México y Toluca se concentra la población en torno a los rubros manufacturero, comercial y de servicios y con una economía fuertemente industrializada.

No obstante contar con el mercado laboral mas grande del país, con 5.8 millones de personas ocupadas, equivalentes al 14.1% del total nacional, se presenta una acentuada desigualdad en la distribución de la riqueza.

⁶ Incluye a la población del nuevo municipio de San José del Rincón, que para el año 2000 cuando se levantó el censo, no existía y formaba parte de San Felipe del Progreso.

Ante una población polarizada por el crecimiento poblacional y la migración, concentrada en zonas urbanas y dispersa en las zonas rurales, el desarrollo industrial y de servicios de la economía y la existencia de la multiculturalidad en el territorio estatal; la organización de los servicios educativos debe garantizar el acceso a la educación con equidad en términos de cobertura y calidad para una población con intereses y necesidades diversificados y enormes desequilibrios.

De acuerdo con los planteamientos de la educación para todos en América Latina y los derechos humanos de la niñez, ninguna sociedad que no garantice las condiciones básicas de desarrollo pleno para la totalidad de sus niños y niñas, puede decirse democrática.

En el estado de México se incorporó la política compensatoria en el año 1995 con la puesta en marcha del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) que concluyó en el ciclo 2000-2001.

El PIARE en el Estado de México inició con la atención a 2,564 escuelas, 315,725 alumnos y 12,495 docentes en 101 municipios. Con este Programa se atendía el 43.9% de las instituciones, al 18.8% de los alumnos y al 23.5% de los maestros de educación primaria en la Entidad. Mientras que el PAREIB fase I en el Estado de México inició con la atención a 2,695 escuelas primarias, 349,000 alumnos y 4,814 docentes. (UCE México, 2003).

En 1998 se inició el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) que concluye en el año 2006.

El PAREIB inició acciones en la Entidad en 1998, atendiendo a 123 escuelas telesecundarias, ubicadas en comunidades rurales con indicadores de desarrollo socioeconómico muy bajo, cifra que representó el 14.57% de las 844 telesecundarias existentes en ese periodo. (UCE México, 2003).

Los programas para abatir el rezago en educación inicial y básica en el estado de México, han priorizado a la población de los municipios y regiones mencionadas. Los universos de atención de los programas han sido mayoritariamente de las regiones de Tejupilco, Ixtapan de la Sal y Atlacomulco.

Sin embargo, los datos que caracterizan al estado de México muestran la dificultad para que sólo a través del fortalecimiento de los servicios educativos se logre la equidad.

Para dar respuesta a las demandas de la población en condiciones de rezago y marginación, se requiere la movilización de recursos, la reorganización del sistema educativo y de la administración pública, para fomentar políticas intergubernamentales e intersectoriales de atención.

2.2 Contexto político y administración pública en el estado de México.

Entre los elementos que intervienen en el desarrollo de la administración pública del estado de México se pueden mencionar: el planteamiento de su enfoque y sus propósitos plasmados en los documentos rectores como los planes de desarrollo general y por sector; las figuras y estructuras que operan las políticas propuestas y los tiempos y momentos de los procesos políticos y administrativos.

Todos estos elementos aunque pueden ubicarse en diferentes niveles de análisis, confluyen y se combinan dando expresión a una determinada realidad, que incide también en el desarrollo de las acciones como las del PAREIB en el estado de México.

La transición gubernamental y los planteamientos de la administración pública del nuevo gobierno

Una de las problemáticas identificadas en los estudios e investigaciones sobre los programas compensatorios es la influencia negativa que tiene sobre el desarrollo de las actividades, la falta de continuidad de las políticas públicas y las acciones gubernamentales que no resisten el impacto de los cambios de administración.

En el estado de México, a sólo cuatro años de haberse iniciado los programas compensatorios y a uno de iniciado el PAREIB, se dio el cambio de administración gubernamental que puso en evidencia la persistencia de esta problemática; aún cuando normativa y organizacionalmente se hicieron las adecuaciones necesarias para continuar con el desarrollo de los programas, las condiciones del contexto, los tiempos, y estilos de trabajo de los actores, definieron los ritmos y características en la concreción del programa.

En 1999 inició un nuevo periodo gubernamental en el estado de México, a cargo de Arturo Montiel Rojas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en un contexto nacional de campañas para la elección del presidente del país del periodo 2000-2005.

La nueva administración estatal, elaboró y presentó la propuesta de desarrollo bajo los lineamientos de la política nacional vigente, es decir con una visión de un gobierno federal priista, sin embargo, las condiciones se modificaron al año siguiente debido a que se establecieron las líneas de desarrollo nacional del proyecto panista, luego del triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox Quezada en las elecciones para la presidencia del país.

Esta situación dio una característica particular al contexto estatal, entre otras cosas, porque añade un elemento de tensión y necesaria negociación entre los dos ámbitos de gobierno con proyecto distinto.

De acuerdo a lo que señala Rogelio Hernández Rodríguez, históricamente se ha manifestado una relación armónica, pero con reservas entre ambos gobiernos, propiciada entre otras cosas, porque el Distrito Federal, sede de los poderes federales, se encuentra muy cercano al estado de México, situación que ha sido considerada como una amenaza, debido a asuntos económicos, sociales y políticos.

Si para el habitante común del Estado de México siempre hay un temor de ser despojado, para el político local existe el riesgo de perder el poder estatal. La cercanía es determinante porque, a su juicio, para el gobierno central sería más sencillo disponer de las riquezas del Estado de México si pudiera también controlar su gobierno y a sus políticos. Es fácil entender que de esta concepción se hayan derivado dos principios básicos que norman su conducta colectiva: lo que ellos llaman lealtad regional –y que en estricto sentido es una fuerte identificación local-regional- y la búsqueda permanente de la unidad de la élite política. (Hernández, 1998:20).

Si con proyectos de un mismo partido se daba una relación de cautela y desconfianza al poder central por parte de la entidad mexiquense, el cambio de proyecto significó un mayor riesgo y en consecuencia, se requería de mayor fortaleza interna en el poder de la administración estatal.

En el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 (PDEM) se establecieron ocho líneas de atención: Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Desarrollo Económico y Empleo; Desarrollo Social y Combate a la Pobreza; Desarrollo Regional; Modernización Integral de la Administración Pública; Desarrollo Urbano Sustentable; Financiamiento para el Desarrollo y Desarrollo Político.

En el documento se planteó la necesidad de la modernización integral de la administración pública, por lo cual uno de sus objetivos fue:

Promover una administración pública cuyo modelo de gestión se caracterice por su eficacia, eficiencia, legalidad y transparencia, por su apertura a la participación social y por su naturaleza facilitadora de las relaciones entre ciudadanos y servidores públicos y catalizadora de las iniciativas de la comunidad (GEM, 2000:169).

En el contexto nacional de modernización de la administración pública y de redimensionamiento del Estado; el gobierno de la entidad estableció el propósito de hacer congruentes los objetivos de la planeación nacional, estatal y municipal, así como dar atención a la diversidad y a las características y necesidades de la población del territorio, a través de una estrategia de regionalización y de adecuación de las estructuras organizacionales.

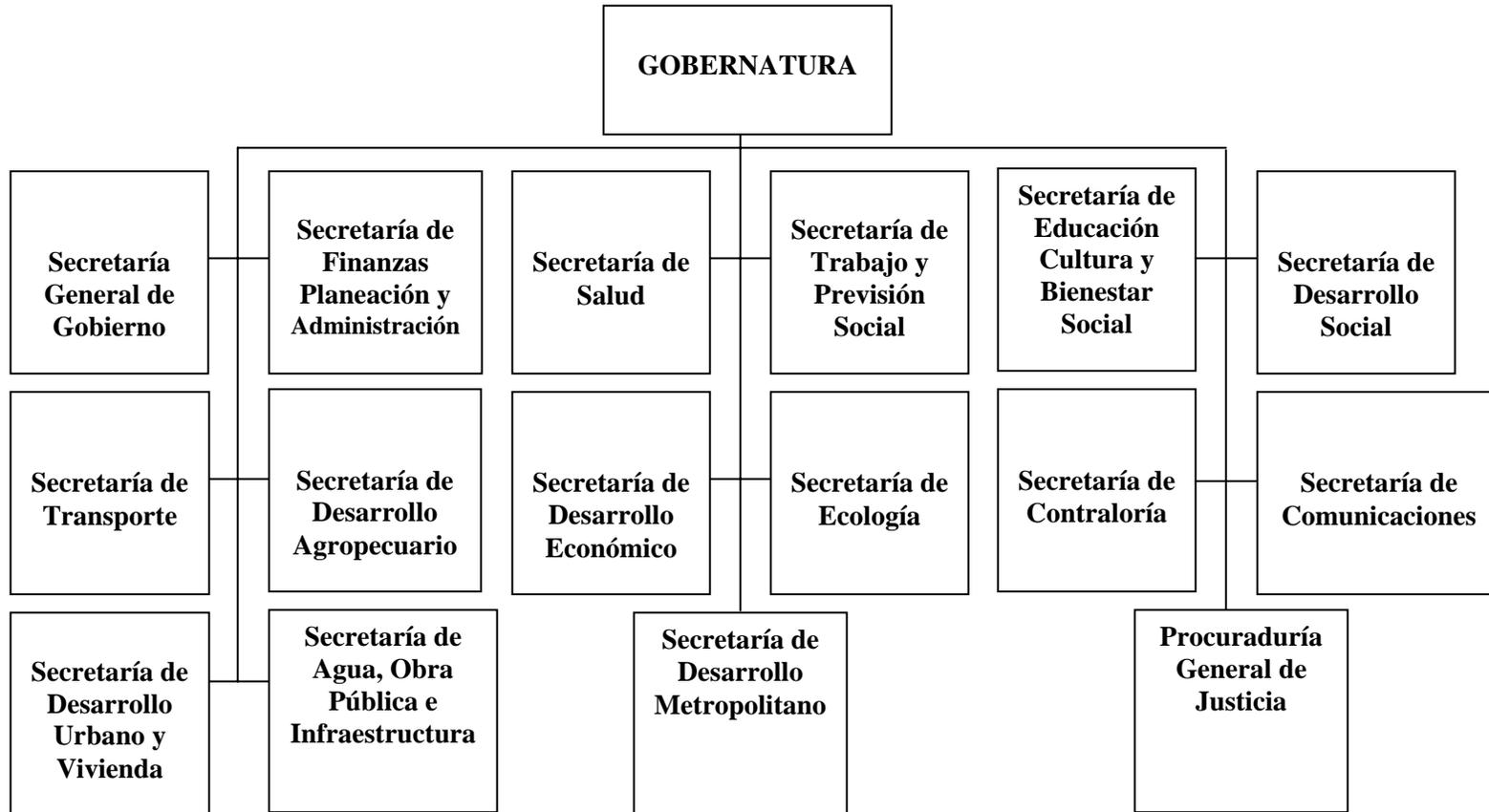
La desconcentración de la estructura de gobierno, formó parte de la reforma administrativa para responder a las características del redimensionamiento del Estado y de la administración pública, que según Arturo Huicochea Alanis en el territorio estatal, el pretendido redimensionamiento

...no necesariamente significa reducción, sino readecuación funcional. Con esto crece el área staff, lo cual proporciona una nueva morfología de la administración pública estatal. (Huicochea, 1996:128).

A menos de una década, de esos señalamientos, el aparato administrativo en la entidad esta conformado como sigue:

La administración pública en el estado de México está compuesta por el sector central y sector auxiliar. El sector central está estructurado en 15 secretarías de estado y una Procuraduría General de Justicia. El sector auxiliar cuenta con 53 organismos auxiliares y fideicomisos públicos. En total existen 226,298 servidores públicos distribuidos en: 114,053 en el sector central, de los cuales 17,137 son servidores públicos generales, 76,382 docentes, 17,681 cuerpos de seguridad, 1,210 de enlace y apoyo técnico, 1,424 mandos medios y 219 mandos superiores. En los organismos auxiliares hay 112,245 empleados públicos, de los cuales, 27,473 realizan funciones administrativas, 67,568 son docentes y 17,194 son médicos. (Cadena, 2004: 25).

**PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
SECTOR CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ORGANIGRAMA**



La regionalización fue considerada como una posibilidad de identificar a la población de acuerdo a las características de su condición de vida, geográfica, cultural y económica, pero también de dar mayor participación a los municipios en la atención y ofrecimiento de servicios, de manera especial a las zonas mas desfavorecidas.

Con la regionalización y la desconcentración de la administración, se expone la intención de promover la participación social, así como la reestructuración organizativa de la administración gubernamental y el fortalecimiento de las funciones sustantivas de las dependencias para la coordinación de acciones y evitar su duplicidad.

Promover la desconcentración de las dependencias y organismos auxiliares hacia las diferentes regiones de la entidad mediante el establecimiento de esquemas jurídicos y administrativos que permitan la atención integral de los asuntos. (GEM, 2000:171).

Estos planteamientos se concretaron en la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, instancia que durante esta gestión gubernamental sufrió dos modificaciones en su estructura para regionalizar sus servicios.

Con base en lo que afirma Cecilia Cadena, la administración estatal y particularmente la educativa, se vio influenciada por el ambiente de un contexto en el que el redimensionamiento del aparato estatal y de la administración pública, modificó las relaciones de poder.

El achicamiento del aparato estatal ha significado una modificación de las relaciones tradicionales de poder pues ha implicado la disminución de recursos públicos disponibles y en consecuencia la dificultad de repartirlos a cambio de lealtad política y apoyo electoral. (Cadena, 2004:7).

Planteamientos del nuevo gobierno. La educación en un campo de desarrollo social y humano.

El contenido y los señalamientos del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 (PDEM), aún cuando corresponden a un proyecto distinto al que

marcara después el nacional, coincide con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) al ubicar a la educación en el concepto de desarrollo social y combate a la pobreza.

Como documentos rectores, es importante identificar el enfoque que ofrecen para la educación, su administración y sus propósitos, como un nivel de análisis de las políticas educativas.

Precisamente en el capítulo sobre Desarrollo Social y Combate a la Pobreza, se reconocen como elementos básicos: la alimentación, la salud y la asistencia social, la seguridad social, la vivienda, la educación para el desarrollo integral, el desarrollo integral de la familia, la atención a la población infantil y los grupos étnicos.

El PND integra los asuntos referidos a la educación en el capítulo Desarrollo Social y Humano y establece como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos, acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, fortalecer la cohesión y el capital sociales, impulsar un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

La forma de plantear el concepto de la educación como factor de desarrollo y eliminación de la pobreza coincide en ambos documentos, al igual que el señalamiento de realizar acciones integrales para mejorar las condiciones de existencia de los ciudadanos, principalmente a los que se encuentran en rezago social.

Las acciones integrales dirigidas a la familia podrían propiciar lo que Néstor López y Juan Carlos Tedesco (2002) señalan en el sentido de que mejorar el aprendizaje requiere de garantizar ciertas condiciones de educabilidad a los alumnos.

López y Tedesco incorporan el concepto de educabilidad para explicar los problemas y retos que enfrentan los sistemas educativos de América Latina. Plantean la relación que se establece entre la socialización que se da desde la familia y las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes para el logro de los objetivos educativos.

La noción de educabilidad tiende a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones en las estructuras mentales, afectivas, motrices, entre otras, que hacen posible que un niño o adolescente pueda lograr resultados exitosos en la escuela. De igual manera, hace referencia a las condiciones que determinan el que los niños adquieran esos recursos y estructuras para su mejor desempeño educativo escolar.

Cuestionan la idea de que sólo las condiciones biológicas determinan las posibilidades formativas de los alumnos y reconocen que la educabilidad es una construcción social que trasciende al sujeto y su familia y que da cuenta del desarrollo cognitivo básico que se produce en los primeros años de vida.

En ese sentido, la socialización en los primeros años de vida es fundamental para el posterior desempeño en la sociedad a través de las instituciones, en este caso las educativas.

De acuerdo al análisis de López y Tedesco estas características del ambiente y las relaciones, permiten a los niños contar con las condiciones necesarias para tener un buen rendimiento educativo en la escuela.

Sin embargo, a pesar de que en los documentos rectores de los ámbitos nacional y estatal, se incorporan elementos para la atención de la familia y su desarrollo integral (con alimentación, salud, capacitación, etc.) que favorezcan su disposición para el aprendizaje; la concreción de las líneas de acción para el logro de los propósitos y los planteamientos discursivos, siguen siendo un enorme reto para que no queden las políticas educativas sólo en buenos documentos.

En la realidad de nuestro país, sabemos que la mayoría de los niños carecen de estas condiciones y por tanto, su ingreso y paso por la escuela no tiene los mejores resultados en los aprendizajes, a pesar de que el enfoque de los proyectos educativos coincidan con lo señalado en los compromisos internacionales de la década de 1990.

Por su parte, los programas sectoriales de educación también marcaron acciones de apoyo para el mejoramiento de las condiciones de la población mas rezagada, con el propósito de ofrecer mayores oportunidades y lograr la equidad para toda la población.

Política de atención al rezago educativo

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) se estableció como una línea de acción: integrar y sistematizar políticas y programas compensatorios, para manejarlos evitando duplicidades y en coordinación con los de otras secretarías y entidades. La meta fue contar para el año 2002 con un esquema de articulación de los programas compensatorios. En el subprograma sectorial de educación básica se expresó:

Se promoverán los programas compensatorios en la educación básica, con una orientación tal que permita atender diferencialmente a las poblaciones vulnerables y con ello igualar las oportunidades educativas y garantizar su derecho a la educación. (SEP, 2001:130).

Para el desarrollo de esa línea se planteó la reorientación de los dos grandes programas PAREIB y PROGRESA, con la finalidad de asegurar que efectivamente compensaran las diferencias en las oportunidades educativas. De la misma manera se promovería en coordinación con las autoridades educativas de los estados y otros organismos de la administración federal, esquemas de asignación de recursos públicos orientados a la búsqueda de la justicia y la equidad.

A pesar de lo expresado en el PND y el PDEM, en el sentido de la participación multisectorial para abatir la pobreza y las condiciones del rezago social; los documentos sectoriales de educación no expresan con claridad y precisión

cómo se logrará pasar de la acción multisectorial a la articulación de las acciones sectoriales; tal y como lo sugieren los acuerdos de desarrollo educativo para los países de la región de América Latina.

Para lograr la justicia educativa y equidad, se marcaron las siguientes políticas: compensación educativa, expansión de la cobertura educativa y diversificación de la oferta, fortalecimiento de la atención a la población indígena, educación intercultural para todos.

De las líneas de acción y metas establecidas para el desarrollo de estas políticas, sólo una línea de acción de la política compensatoria, hace mención a la coordinación con otros ámbitos de gobierno y dependencias.

Promover en coordinación con las autoridades educativas de los estados y la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de la justicia y la equidad en la educación básica.(SEP, 2001, 130).

Las metas de la política compensatoria en el PNE fueron:

Emitir en 2002, lineamientos operativos para la operación de los programas compensatorios y su articulación con las actividades regulares en las entidades educativas.

Diseñar para 2004, una propuesta para la reorientación de los programas compensatorios a partir de la aplicación de la tercera etapa del PAREIB.

Difundir los resultados de la evaluación bianual de los programas y los apoyos compensatorios.(SEP, 2001:130).

Los principales programas marcados eran: Programa de Fortalecimiento Financiero de la Educación Básica y Propuesta de Reorientación de los Programas y Apoyos Compensatorios.

En otra de las líneas de acción en donde se puede identificar la intención de un trabajo interinstitucional es el que refirió a la atención a los niños y niñas en situación de calle.

Desarrollar un programa interinstitucional con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para brindar atención educativa a los niños y jóvenes en situación de calle. (SEP, 2001:132).

En términos generales, en prácticamente todas las políticas, las líneas de acción y metas del PND se señala la ampliación de la cobertura del servicio que se trate, ofrecer un servicio educativo pertinente y de calidad, con especial énfasis a la población vulnerable y hacer uso de la tecnología para acercar la educación a los lugares más alejados y de difícil acceso.

Sin embargo, no queda claro, por lo menos en el programa del sector educativo, cómo se logrará la atención articulada e interinstitucional para ofrecer educación, alimentación y salud a la población.

Como lo señalan los diagnósticos educativos realizados en diferentes países de América Latina durante las décadas del noventa y dos mil, muchas instituciones de diferentes sectores realizan acciones y brindan apoyos destinados a la población mas pobre, pero sigue siendo unilateral, desarticulada y sin coordinación, lo que afecta de manera considerable el logro de las metas y propósitos cualitativos.

Algunas de las interrogantes que quedan son: Si hay una visión de que el combate a la pobreza y el desarrollo social requiere de esfuerzos conjuntos y de diferentes sectores, ¿por qué en los documentos no se reflejan las líneas de acción que promuevan la coordinación de acciones y el trabajo articulado?

Si social e institucionalmente se reconoce el compromiso de dar atención a la población vulnerable ¿por qué no se propicia y logra la comunicación entre las diferentes secretarías o mejor aún entre dependencias de una misma institución y organismo?

En el Programa Institucional de Mediano Plazo 2000-2005 (PIMP) de la Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social (SECyBS) del estado de México, se expresa la idea de un modelo integral de la educación, considerando

a ésta como una de las principales vías para desarrollar a la sociedad y combatir la pobreza extrema y el mejoramiento de la calidad de vida.

Destaca el planteamiento sobre su propósito para lograr el aprendizaje a partir de los cuatro pilares de conocimiento: Aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos; elementos señalados por Delors en su informe sobre educación para todos en 1996.

En los objetivos de los subprogramas sectoriales se hace continua referencia al mejoramiento de la calidad y de la cobertura educativa atendiendo a las zonas rurales y urbanas de menor acceso, para asegurar la igualdad en el ingreso y la permanencia de los alumnos en la escuela.

La política de los programas compensatorios dentro del PIMP, es ubicada en el subprograma de estímulos a la educación, con la lógica de que la falta de recursos no debe limitar el acceso a los servicios educativos, ni su abandono. Para ello se aspiraba a ampliar la cobertura de los programas que tendieran a corregir los desequilibrios de la niñez mas pobre de la entidad pero se descuidó el sentido de la calidad de ese servicio.

TABLA 2.6 Concentración de las acciones compensatorias en el PIMP
Programa: Educación para el desarrollo integral
Subprograma: Estímulos a la educación

Objetivos	Políticas	Metas e indicadores	Estrategias de desarrollo	Acciones
Ampliar la cobertura de los programas compensatorios eficientes. Abatir el rezago en educación básica mediante la ampliación de los programas compensatorios	Concurrir con las autoridades educativas federales en programas orientados a compensar los desequilibrios en cobertura y calidad de los servicios. Propiciar entre la población las	Articular las acciones que se realizan a través de los programas compensatorios estatales y federales, a fin de eficientar la aplicación de los recursos y potenciar el impacto social ⁷	Consolidar los programas compensatorios que han mostrado un impacto social favorable e impulsar programas nuevos Articular las acciones que se realizan a través de los programas compensatorios	Evaluar el impacto social de los programas compensatorios Redefinir las zonas prioritarias de atención

⁷ Esta meta se plantea en el documento también como estrategia. Parece haber confusión en la estructura y planteamiento de los contenidos, poca claridad y conocimiento de las políticas nacionales y las específicas de los PC.

	condiciones que aseguren la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión de los estudios		estatales y federales, a fin de eficientar la aplicación de los recursos y potenciar el impacto social	
--	---	--	--	--

FUENTE: SECyBS, 2001. (Tabla de elaboración propia).

Como puede observarse en la tabla que resume los contenidos que a lo largo del documento hacen referencia a los programas compensatorios, no hay líneas de acciones claras y específicas que permitan identificar cómo se lograrán los objetivos de ampliación de los programas y abatir el rezago educativo.

Los programas compensatorios en proceso de desarrollo en la entidad, para el año de presentación del PIMP eran los siguientes:

Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) en su último año.

...se realizan una serie de acciones que tienen como propósito, disponer de las condiciones mínimas indispensables para que el trabajo educativo en las escuelas multigrado y de educación indígena se desarrolle adecuadamente.

El Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) en su segundo año.

...su propósito fundamental es abatir el déficit de espacios educativos en escuelas de educación básica⁸

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

...atender en forma integral los aspectos fundamentales para el desarrollo sano y armónico de las personas que viven en condiciones de desventaja.

El Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI).

... mejorar la calidad, ampliar su cobertura con énfasis en las poblaciones con mayor rezago social y educativo, con la finalidad de que los niños ingresen a los sistemas escolarizados en mejores condiciones de desarrollo.

⁸ Llama la atención el énfasis que se hace al aspecto de infraestructura, cuando este programa tiene componentes y apoyos muy importantes que apuntan al aspecto cualitativo y formativo.

Para 2005 se operaban, en diferente nivel de desarrollo, cobertura y área de responsabilidad: PAREIB, PRODEI y OPORTUNIDADES.

No obstante que en las acciones se dice que se evaluarán los PC y su impacto; a la fecha no se cuenta con documentación que muestre si se llevaron a cabo las evaluaciones, ni se han dado a conocer información generada por las instituciones estatales, que aporten elementos sobre el funcionamiento y resultados de los programas en la entidad.

Los criterios de operación de los PC, específicamente de los que se orientan a abatir el rezago, han seguido los lineamientos que marca la SEP y el CONAFE, incluso, en términos de ampliación de los universos de atención, pero no se han fundamentado en resultados y evaluaciones estatales.

El estado de México fue evaluado en el estudio realizado por Eduardo Weiss y Justa Ezpeleta, sin embargo, en el ámbito estatal, no se tiene una política de evaluación cualitativa de los procesos y sus resultados con fines de difusión, generalmente se realizan estudios que forman parte de acciones coordinadas nacionalmente o bien se hacen para la elaboración de los informes gubernamentales y comparecencias ante la asamblea legislativa.

El PIMP no precisa cómo se llevarán a cabo las acciones y no deja claridad en las metas. Por otra parte, no se identifica cómo se logrará el modelo integral de educación y cómo se hará la coordinación con otros sectores para la articulación intersectorial, no obstante que el PDEM propuso la modernización integral de la administración pública, cuyo modelo de gestión se caracterizaría por su eficacia y eficiencia (GEM,2000:169) a través de estrategias como: Instrumentar y operar proyectos multisectoriales, institucionales y regionales que faciliten la suma de esfuerzos de todos los actores sociales y propiciar una mayor coordinación intragubernamental (GEM, 2000:171) mediante la creación de comisiones intrasecretariales.

Nuevamente hace falta claridad en las estrategias de coordinación intersectorial para atender a una misma población y lograr el mismo objetivo desde diferentes ámbitos.

Por otra parte, cabe hacer mención que a diferencia del PND y el PNE, que dedican un amplio apartado al aspecto de la gestión, en el PIMP no se hace ninguna referencia a los cambios o fortalecimiento de la gestión del sistema educativo estatal.

2.3 Contexto educativo en el estado de México

En el estado de México el crecimiento demográfico, la polarización, la concentración de la población y la incorporación de los servicios federales, ha conformado el sistema educativo estatal más grande del país, seguido del Distrito Federal y Veracruz.

En el ciclo escolar 2003-2004, tan sólo en educación básica, se registraron 3'196,587⁹ alumnos, que conformaron 118,860 grupos, atendidos por 127,891 docentes en 17,960 escuelas (GEM, 2005)

El nuevo gobierno tuvo la obligación de atender en el ciclo escolar 1999-2000 una matrícula de educación básica de 2'905,584 alumnos; 313,686 de educación preescolar, 1'893,157 de primaria y 698,741 de educación secundaria; con 111,400 docentes en 14,925 escuelas. (SEP, 2003/Informe)

La atención a la demanda de educación pasó de 57.8 % al inicio de la administración a 61.0 % para el ciclo escolar 2002-2003. Sin embargo, la atención no ha sido homogénea para los diferentes niveles educativos.

En la educación básica la diferencia favorece al nivel de educación primaria. La educación preescolar atendía en el ciclo escolar 1999-2000 al 3.3% de la

⁹ Según datos registrados por la SEP (2003) en el documento *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras*. En el ciclo escolar anterior 2002-2003 la cifra era de 3'045,507 alumnos, 173,241 maestros y 17,474 escuelas.

demanda de los niños y niñas de 3 años y al 50.5% de la demanda de 4 y 5 años de edad.

En el ciclo escolar 2002-2003 la atención se incrementó al 9.3% para los tres años de edad y al 57.5% para la atención de los niños y niñas de 4 y 5 años. Aún cuando se ha notado un incremento en la atención, el déficit es de grandes proporciones, ya que se atendía a poco más de la mitad de la demanda. Según datos de la Secretaría de Educación Pública la entidad tenía el registro mas bajo a nivel nacional.

Con relación a la educación preescolar indígena se tenían 268 escuelas con 8,715 alumnos. En preescolar comunitario había 634 escuelas con 5,129 alumnos.

En la educación primaria la atención a la demanda ha tenido mayor impacto, el crecimiento de la cobertura en este nivel educativo ha alcanzado casi el 100%, sin embargo, en el PDEM se reconoció:

La educación primaria es el servicio que se ofrece con mayor amplitud a la población. De hecho, se atiende a la totalidad de la demanda real y, con algunas modalidades del servicio (escuelas de multigrado, dentro de atención comunitaria), se llega hasta las pequeñas y lejanas comunidades del estado. Sin embargo, por razones fundamentalmente económicas, un sector reducido de la población no accede o no permanece el tiempo necesario para concluir sus estudios de educación primaria (GEM, 2000:116).

En el ciclo escolar 1999-2000 en los principales indicadores se registraron los siguientes datos: el 4.4% en reprobación, el 1.4% en deserción y el 90.7% en eficiencia terminal. Para el ciclo escolar 2002-2003, se observa una ligera mejoría, al registrarse el 3.6% de reprobación, el 1.0% en la deserción y el 91.9% de eficiencia terminal. Así, el estado de México se ubica entre el grupo de entidades con eficiencia terminal alta y baja deserción.

A nivel nacional la entidad mexiquense ocupó el lugar 22 en el indicador de cobertura, apenas por arriba de Coahuila, Colima, Baja California y Campeche, que tienen sistemas educativos mucho mas pequeños que en el estado de México.

En el ciclo de referencia, 156 escuelas con 18,600 alumnos estaban inscritos en primarias indígenas y en 347 escuelas con 4,303 alumnos estaban en cursos comunitarios.

No debemos olvidar que aún cuando a nivel general los registros marcan mejoría en los indicadores mencionados, en el caso de las escuelas atendidas por los programas compensatorios la mejora era mínima.

En educación secundaria, en 1999 no obstante tener una absorción del 92.0%, la eficiencia terminal fue de 74.7% y la deserción de 8.3%.

Para el ciclo 2002-2003 la absorción fue de 94.5%, la eficiencia terminal de 79.6 y la deserción de 6.5%. Con estos datos, el estado de México apenas alcanza a incluirse en el grupo de estados con eficiencia terminal alta y deserción baja.

La cobertura de educación secundaria fue de 85.7%, ubicándose en el rango medio a nivel nacional. La matrícula de secundaria se distribuyó de la siguiente manera: 499,495 en secundaria general, 83,682 en telesecundaria y 177,390 en secundaria técnica.

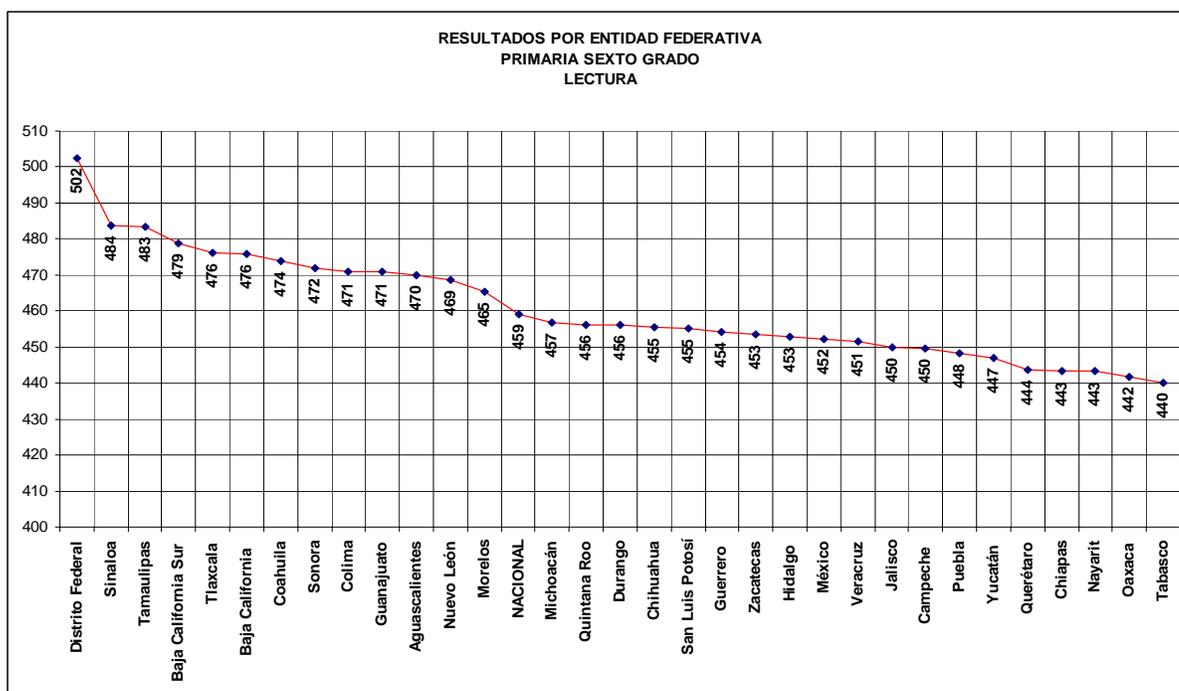
En la entidad, los resultados sobre la valoración cualitativa de la educación de los servicios educativos no se han hecho públicos. Sin embargo, a través de lo difundido en el primer informe del INEE del año 2003 se conoció la situación de los niveles de aprendizaje de los alumnos de la educación primaria y secundaria.

La información refiere resultados de las pruebas nacionales sobre las habilidades y competencias de los alumnos de educación básica, por lo menos en las dos áreas fundamentales de formación: competencias lectoras y habilidades matemáticas.

Los resultados de los alumnos de sexto grado de primaria y de tercero de educación secundaria, manifiestan que en educación primaria hay un serio problema de aprovechamiento y dominio en las competencias lectoras y las habilidades matemáticas, no así en la educación secundaria que aparentemente se tienen mejores resultados.

Estos datos confirman la idea de que se ha atendido la cobertura, principalmente la de la educación primaria en detrimento de la calidad.

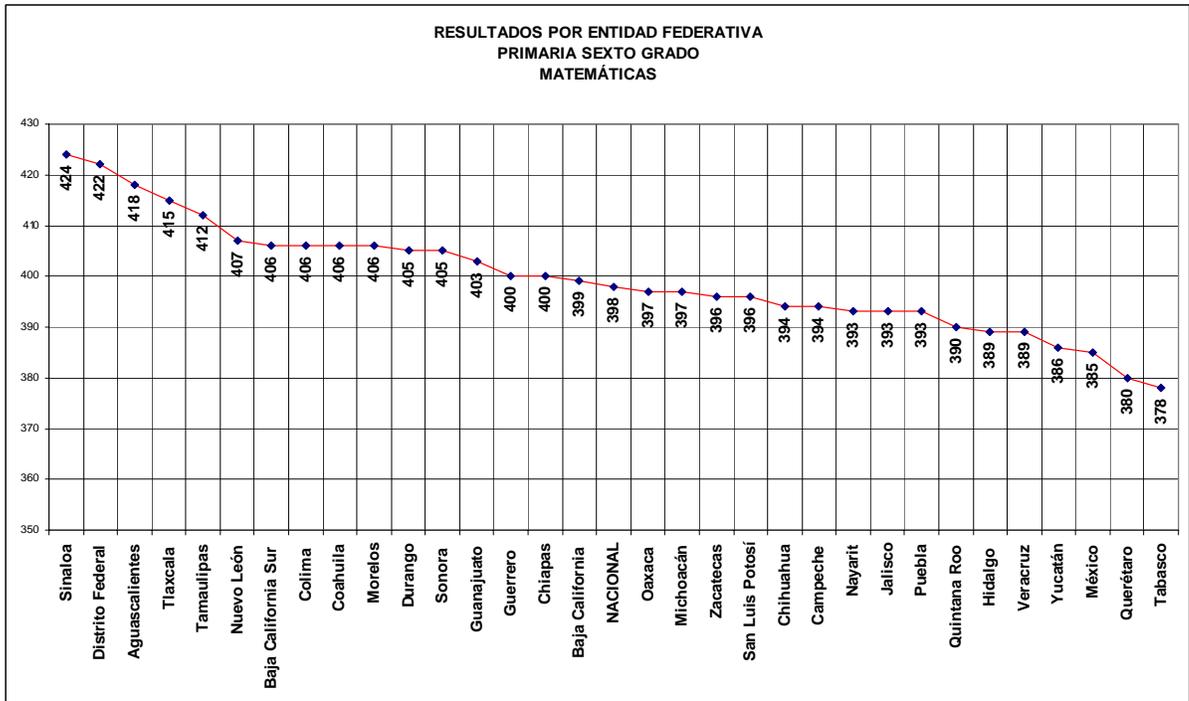
En las graficas del informe se ilustra la situación del estado de México, con referencia a los logros nacionales.



FUENTE: INEE, 2004

En la gráfica se muestra que el estado de México está en la parte media inferior de la matriz con 45.2 puntos en los resultados de lectura, de alumnos en sexto grado de primaria.

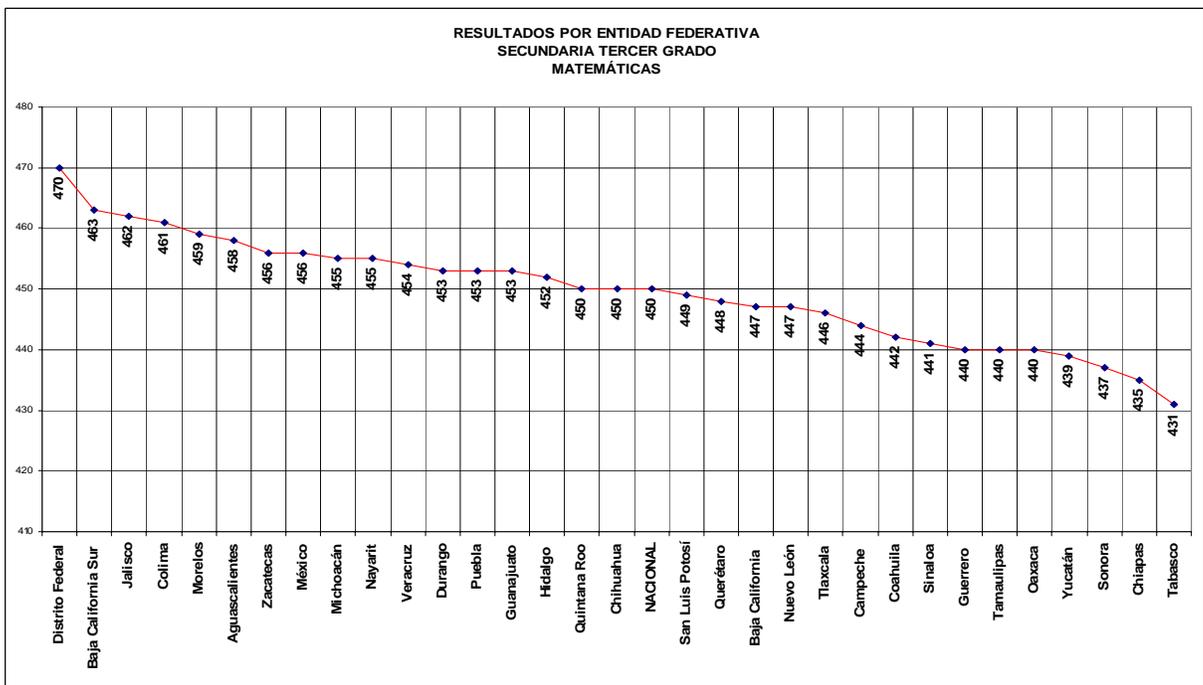
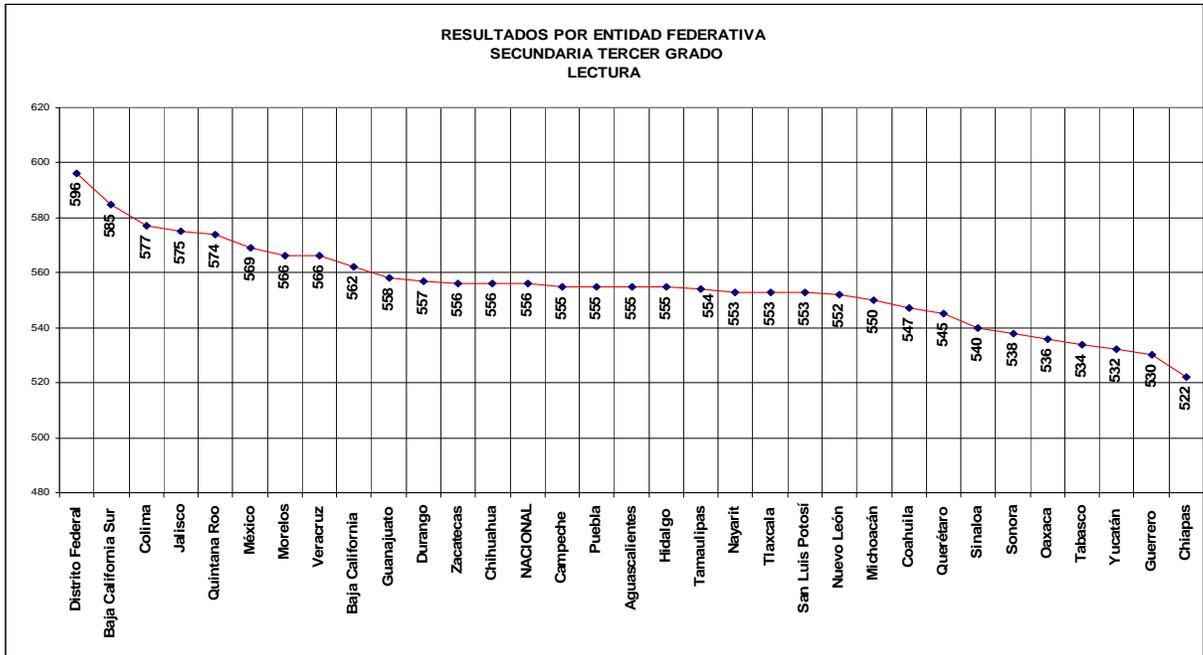
Con relación al de mejores resultados, que es el Distrito Federal, se ubica en el lugar 22.



FUENTE: INEE, 2004

En el área de matemáticas, los resultados son más preocupantes pues la entidad ocupa el antepenúltimo lugar

En el nivel de educación secundaria, los resultados en ambas áreas mejoran considerablemente, al pasar en el dominio de competencias y habilidades lectoras al sexto lugar con 569 puntos en relación a los primeros nacionales.



FUENTE: INEE, 2004

En estos resultados, se muestra la diferencia con los alumnos de primaria, ya que en el tercer grado de secundaria, la entidad ocupó el octavo lugar nacional en matemáticas.

El rezago educativo en el estado de México

El propósito explícito de los programas compensatorios es el abatir el rezago en la educación básica, de ahí que resulta necesario conocer cual es la dimensión de este problema en la entidad.

De acuerdo al estudio realizado por el INEGI sobre el rezago educativo en la población mexicana,

...en el Estado de México en el año 2000, 3 millones 782 mil 100 personas de 15 años y más se encuentran en rezago educativo, por no haber concluido la educación básica, lo que representa 45.6%. Ello ubica al Estado en una situación de rezago educativo de grado medio.

Durante la década 1990-2000, se registro un comportamiento mixto en la dinámica del rezago educativo en el estado en términos absolutos. En los primeros cinco años del periodo, de 1990 a 1995, se presentó un incremento en el número de personas sin la educación básica concluida de 417 mil personas; para disminuir en el segundo quinquenio, de 1995 al 2000 en 81 mil personas. (INEGI, 2004).

TABLA 2.7 Población de 15 años y más en rezago educativo por sexo 1990, 1995 y 2000

Sexo	1990	1995	2000
Total	3,446,172	3,863,098	3,782,100
Hombres	1,569,099	1,733,194	1,681,942
Mujeres	1,877,073	2,129,904	2,100,158

FUENTE: INEGI, 2004

En el mismo estudio se identifica que de un total de 800 mil 035 adolescentes de 13 a 15 años, 113 mil 706 sin la educación básica concluida no asiste a la escuela, esto es el 14.2%; de éstos, 89 mil 259 que representan el 78.5% no tiene instrucción formal o han terminado entre uno y seis grados de primaria, mientras que 24 mil 447 adolescentes, que representa 21.5%, tienen la secundaria incompleta, al contar sólo con uno o dos grados aprobados.

La inasistencia a la escuela del subgrupo de población de 13 a 15 años que no ha terminado la secundaria, cobra relevancia como indicador de la dinámica futura a corto plazo del rezago educativo. Al no asistir a la escuela y estar en la edad oficial de cursar algún grado de la educación secundaria, estos

adolescentes están por incorporarse a las filas del rezago, con una alta probabilidad de permanecer en el mismo. (INEGI, 2004).

Con referencia a los 122 municipios existentes en el año 2000, el 37% del total contaba con un alto grado de rezago, incluso tres tenían una situación extrema: Villa Victoria con el 83.9; San Felipe del Progreso con 83.0 y Donato Guerra con el 82.7.

TABLA 2.8 **Número de municipios por clasificación de rezago**

<i>Clasificación</i>	<i>Rangos en porcentaje</i>	<i>Total de municipios</i>
Bajo	27.1 a 50.1	48
Medio	50.2 a 66.3	41
Alto	68.0 a 81.4	30
Extremo	82.7 a 83.9	3

FUENTE:: INEGI, 2004

En los diez municipios con mayor marginación, se presenta la siguiente situación de rezago:

TABLA 2.9 **Comparativo de marginación y rezago educativo de la población de 15 años y más**

<i>Municipio</i>	<i>Condición de marginación</i>	<i>Condición de rezago</i>
San José del Rincón	Muy alto	Alto
Villa Victoria	Muy alto	Extremo 83.9
Donato Guerra	Muy alto	Extremo 82.7
Sultepec	Muy alto	Alto 79.9
San. Felipe del Progreso	Muy alto	Extremo 83.0
Villa de Allende	Muy alto	Alto 81.4
Villa Luvianos-Tejupilco	Muy alto	Alto 72.0
Zacualpan	Muy alto	Alto 78.1

Zumpahuacan	Muy alto	Alto 76.5
Amanalco	Muy alto	Alto 79.8

FUENTE de datos: INEGI, 2004 (tabla de concentración de elaboración propia)

En esos municipios que presentan las condiciones más difíciles, tanto sociales como educativas, se manifiesta una clara correspondencia entre la condición de marginación y la de rezago educativo.

Sin embargo, también es importante destacar el siguiente dato:

...sólo en cuatro municipios, que están conurbados al Distrito Federal y forman parte del área metropolitana (Ecatepec de Morelos, Nezahualcoyotl, Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz), se concentra 31.6% del total de la población de 15 años y mas que no han concluido la educación básica.(INEGI, 2004).

TABLA 2.10 Población en rezago condición de marginación

<i>Municipio</i>	<i>Condición de marginación</i>	<i>Condición y Porcentaje de la población en rezago</i>	<i>Distribución porcentual estatal</i>
Ecatepec de Morelos	Bajo	Bajo 42.1	11.7
Nezahualcoyotl	Bajo	Bajo 40.6	9.0
Naucalpan de Juárez	Bajo	Bajo 38.8	6.0
Tlalnepantla de Baz	Bajo	Bajo 36.9	4.9

FUENTE:: INEGI, 2004

En este caso también se puede observar la relación entre el grado de marginación y el de rezago educativo. Sin embargo, la alta concentración poblacional en esos municipios define también el alto porcentaje de rezago en la zona. Con lo anterior se puede señalar que el rezago no sólo se manifiesta ampliamente en las zonas rurales e indígenas.

Con los siguientes datos podemos observar que, aunque con poca diferencia, a través del PAREIB no se ha logrado atender al 100% de la población que marca altos indicadores de marginación y de rezago.

Tabla 2.11 **Comparativo de matrícula y escuelas atendidas por el PAREIB**
Ciclo escolar 2003-2004

<i>Matrícula total de 10 municipios con mayor marginación</i>	<i>Matrícula atendida por PAREIB</i>	<i>%</i>	<i>Total de Escuelas</i>	<i>Escuelas en el PAREIB</i>	<i>%</i>
100 938	94 476	94	899	658	73

FUENTES: SEByN/UPEC, México, Concentrado Estadístico por municipio, subsistema y nivel (fin de cursos 2003-2004); UCE-México, universo 2003-2004, (elaboración propia)

La información anterior sirve como ejemplo del panorama difícil que representa instrumentar un programa para abatir el rezago en un territorio con la distribución poblacional como la del estado de México.

3. LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL. LA DIMENSIÓN NORMATIVA Y DE FORMALIZACIÓN.

De acuerdo con el enfoque propuesto por Torres y Tenti sabemos que las dinámicas del funcionamiento de la estructura institucional, los elementos del contexto, la dinámica política de los actores, los ritmos y tiempos locales son factores que dan características y matices específicos a cada uno de los programas y en consecuencia a los procesos y resultados de su operación.

Como política pública, los programas compensatorios y en el caso particular el PAREIB, se ubican en el marco de las acciones gubernamentales instrumentadas a través de instituciones públicas, que rigen su actuación a partir de su estructura, organización, administración y marco jurídico y normativo.

En ese sentido, en el ámbito estatal, el estilo de la gestión institucional ha determinado la capacidad de conducción, coordinación y desarrollo político administrativo del programa mencionado.

Para entender la dinámica de la gestión institucional es importante reconocer algunas de las características del sistema educativo y del tipo de relación que se establece entre los organismos federales y los estatales para la administración del PAREIB.

En ese sentido, se presentan datos sobre la composición del sistema educativo estatal, algunos de los elementos más significativos de su marco normativo y jurídico, las competencias, funciones, atribuciones y concurrencia de los ámbitos de gobierno, en el marco de federalización de la educación.

3.1 El Sistema Educativo Estatal

Sistema Educativo Estatal

Tipo educativo	Nivel	escolarizado	no escolarizado
	educación inicial		
educación básica	Preescolar	general comunitario indígena	
	Primaria	general comunitario indígena	primaria para adultos
	Secundaria	general técnica telesecundaria para trabajadores	secundaria para adultos
	capacitación para el trabajo	capacitación para el trabajo	formación para el trabajo
educación media superior	profesional técnico bachillerato	profesional técnico bachillerato general bachillerato técnico	educación abierta y a distancia
educación superior	técnico superior	técnico superior	educación abierta y a distancia
	Licenciatura	educación normal licenciatura universitaria licenciatura tecnológica	
	Posgrado	especialidad maestría y doctorado	

NOTA: La referencia de este cuadro se tomó del presentado para ilustrar el sistema educativo nacional en el primer informe anual del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *La calidad de la educación básica en México, 2003*.

En congruencia con la ley general de educación, la estructura del sistema educativo nacional y el Código Administrativo del Estado de México¹; el sistema educativo estatal está conformado por los educandos y educadores; las autoridades educativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. Se organiza de acuerdo a las modalidades de educación escolarizada y no escolarizada, a

¹ En 1997 se aprobó la Ley de Educación del Estado de México, para armonizarla con la Ley General de Educación. En el año 2001, en el marco del enfoque de la modernización integral de la administración pública, la ley estatal quedó incluida en el Código Administrativo del Estado de México.

través de tres tipos educativos: educación básica, educación media superior y superior, que a su vez cuentan con variantes. (México, 2001).

Marco normativo y reglamentario del Sistema Educativo Estatal

Después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la reforma a la Ley General de Educación, en el estado de México se cambió la ley de educación estatal en el año de 1997; abrogando la Ley de Educación Pública del Estado de México vigente desde 1981.

Con base en la nueva normatividad para la educación, el estado asume la responsabilidad de ofrecer la educación a través de los servicios estatales, los descentralizados, los particulares con reconocimiento y los autónomos. En el caso de la educación básica se espera que la educación se promueva en los ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

En las disposiciones generales de la ley de educación del estado de México, se señala:

“El Estado está obligado a garantizar el derecho a la educación a través de la prestación de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, en el marco del federalismo y la concurrencia, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación.” (México, 2001:41).

Se reconocen como autoridades educativas estatales a la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social (SECyBS), a los municipios y a los organismos descentralizados.

A partir de la revisión del contenido de la ley, se puede identificar que las 21 atribuciones establecidas para la SECyBS, están orientadas a asuntos como la organización en la prestación de los servicios educativos, el fortalecimiento de la educación básica, la dotación de materiales, equipo e infraestructura, la gestión administrativa para el funcionamiento del sistema, el control y la vigilancia.

Los municipios tienen 8 facultades para el fortalecimiento de los servicios, como son: la promoción y prestación de los servicios educativos, la edición y

producción de libros y materiales educativos, las acciones de seguridad escolar y tareas de apoyo dirigidas a la comunidad y las familias.

De la ley destacan dos conceptos importantes: federalismo y concurrencia; conceptos que marcan las características de la relación entre los diferentes ámbitos de gobierno, sin embargo, es interesante identificar que las acciones de coordinación y coparticipación en la tarea educativa entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, explícitas en la ley, tienen que ver únicamente, con la prestación de los servicios educativos para los internos en los centros de prevención y readaptación social, la infraestructura y el equipamiento, la seguridad de los planteles educativos y el establecimiento de los centros de desarrollo infantil.

Los cambios y la orientación de la legislación estatal, así como su énfasis en los aspectos administrativos y organizativos, responden a la política de la federalización y la descentralización de la educación. Desde 1993 la normatividad marcó los lineamientos, responsabilidades y formas de relación entre los diferentes ámbitos de gobierno para la atención de los servicios educativos.

Recordemos que esta fue una línea de política educativa para los sistemas educativos de América Latina en la década de los 90, y uno de los compromisos adquiridos por nuestro país en los foros internacionales, ratificado en las reuniones de la década del 2000.

3.2 La federalización y descentralización de la educación y las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno

De acuerdo a lo que señala Alberto Arnaut (1993), los estudios sobre la conformación que ha tenido el sistema educativo nacional (SEN) a lo largo de la historia en nuestro país, han mostrado que la relación entre el poder central

del sistema y el de los estados ha asumido características diferentes de acuerdo a las condiciones políticas de cada momento histórico. Los términos utilizados para dar nombre a esa relación han sido diferentes y con diferentes significados.

En el marco de la administración y la organización, se habla de centralización, descentralización, desconcentración y federalización. Con referencia al punto de vista jurídico, se habla de competencias, funciones, atribuciones, concurrencia.

En el aspecto educativo, se puede señalar que se impulsó una política de fortalecimiento de la federalización, a partir de la descentralización de los servicios educativos. Sin embargo, debido a que la *descentralización* no se concreta, también se expresa con el término de *transferencia* de los servicios y funciones administrativas y operativas.

Alberto Arnaut señala:

El concepto de “federalización” encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo. En su ambigüedad estriba su acierto político, y termina revelándonos la realidad de un auténtico sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuye entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. (Arnaut, 1993:4).

Como sabemos, la Secretaría de Educación Pública (SEP) como institución pública, tiene la función de administrar, organizar y normar los servicios educativos para el país. Como servicio público, debe corresponder a las políticas públicas. En ese sentido, está cruzada por la dinámica de las tensiones y conflictos de las demandas de los grupos sociales y políticos de la sociedad, los niveles y ámbitos de gobierno.

De acuerdo con Arnaut tanto en el marco administrativo, como en el jurídico, el punto determinante para darle las características organizativas y funcionales al SEN es el político. A lo largo de su historia se ha dado la concentración, desconcentración, descentralización y federalización.

En un marco de tensiones en la relación entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal se han impulsado los esquemas organizativos de la Secretaría.

En un momento, la SEP fue el instrumento para la integración nacional, que debía ofrecer y garantizar la educación a todos los ciudadanos en todo el territorio nacional, bajo la responsabilidad exclusiva del Estado.

En otro momento, ante la expansión centralizada del SEN bajo control de la SEP, el crecimiento de la estructura y de la plantilla del personal de la Secretaría; se generaron problemas para que funcionara eficiente y eficazmente. La calidad quedó de lado ante el crecimiento cuantitativo y el sistema no tenía capacidad para auto reformarse.

Por otra parte, no se estimuló la participación de las autoridades locales de los estados y los municipios en los procesos educativos.

En ese contexto, siguiendo con Arnaut, se pensó que lo apropiado era la desconcentración de la SEP para mejorar los servicios educativos. Sin embargo, las relaciones laborales del numeroso personal con el que contaba, hizo difícil el camino a la desconcentración, ya que significaba fracturar el poder gremial de los trabajadores sindicalizados del sector educativo.

En los diferentes intentos de desconcentrar la SEP, varios factores han sido determinantes para que los proyectos no hayan tenido avances significativos, entre esos están: el poder político del sindicato magisterial, las administraciones locales de las entidades y la característica centralizada y vertical de la estructura de la SEP y de las Secretarías o Institutos de

Educación de las entidades, que determina el tipo de relaciones para el trabajo y la toma de decisiones.

El establecimiento de oficinas como las Unidades de Servicios Descentralizados, con funciones administrativas y esquemas de trabajo vertical, reprodujo en las entidades, el carácter centralizado de la administración, ya que contradictoriamente, promovió el crecimiento de la estructura administrativa de la Secretaría por todo el territorio del país, es decir el aparato administrativo de los servicios de educación se ramificó por todo el territorio.

Las Unidades y Subunidades de Servicios, realizaban trámites administrativos, escalafonarios y del sistema de estadísticas. Sus competencias estaban limitadas a la realización de trámites administrativos.

La desconcentración se dio en esos términos, sólo para “extender” los servicios administrativos.

En 1982, se declaró una descentralización constitucional y política de los servicios de educación básica y normal, del gobierno federal a los de las entidades. Para los estados significó asumir una serie de responsabilidades para las que no estaban preparados.

Investigadores como Alberto Arnaut (1993), Oscar Covarrubias (2000), David Gómez Álvarez (2000) y Reséndiz (1992), entre otros, destacan la influencia de la presencia sindical en las experiencias de desconcentración y descentralización previas a la declarada e impulsada en 1992 a través del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal. El sindicato de maestros, como agrupación de trabajadores de la educación, tuvo mucho peso político en las decisiones dentro de la administración y organización de la SEP.

De acuerdo a estos autores, la decisión de descentralizar la SEP, está fundamentada no sólo en la necesidad de mejorar su administración, sino por

aspectos de carácter político y laboral con los trabajadores del sistema. David Gómez señala:

La descentralización de la educación en México ha encontrado su mayor limitación en el origen mismo de su diseño: ha sido concebida como un fin en sí misma, no como un medio para lograr una mejor prestación de los servicios educativos mediante una coordinación intergubernamental, en tanto que se trata, no hay que perderlo de vista, de una tarea del Estado, que involucra a todos los órdenes de gobierno. (Gómez, 2000).

En 1992, se declaró la federalización² a través de la firma del Acuerdo mencionado entre gobierno federal, gobiernos estatales y sindicato de maestros.

En ese momento el reacomodo de fuerzas dentro del sindicato y su relación con el gobierno federal evitó la confrontación y la oposición a los acuerdos. Sin embargo en los gobiernos estatales se hicieron manifiestas diferentes preocupaciones por la incorporación de los servicios educativos al sistema educativo estatal.

La transferencia de la dirección y administración de los establecimientos educativos de educación preescolar, primaria, secundaria y educación normal; del personal y de la infraestructura educativa, representó un paso significativo en la descentralización de la SEP, pero a los estados los comprometió a administrar y regular el funcionamiento de un sistema con diferentes dinámicas, problemáticas, necesidades e intereses.

Mientras tanto, la SEP sostuvo su función normativa y reguladora de la educación nacional.

De acuerdo a los planteamientos de Arnaut y Gómez Álvarez, una vez transferidos los servicios educativos a las entidades, queda pendiente:

² Arnaut llama la atención sobre el término: “En el texto del ANMEBN no se menciona el concepto de “descentralización” ni el de “federalización”, sólo alude a la “reorganización y a la transferencia. Sin embargo, los firmantes del Acuerdo usaron profusamente en sus discursos y en los medios de difusión el concepto de “federalización” para resumir el proceso mediante el cual se buscaba construir un nuevo federalismo educativo”(Arnaut, 1993)

...el reto de la integración de los subsistemas locales en cada entidad federativa y su plena integración en un nuevo sistema educativo nacional. Queda, pues, la tarea de construir el andamiaje institucional para garantizar la vigencia de las facultades reservadas al gobierno federal y para integrar los sistemas de educación básica y normal en cada uno de los estados, mediante una clara distribución de competencias y una efectiva comunicación entre los distintos niveles de gobierno. (Arnaut, 1993).

En la Constitución se establece que la educación es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Sin embargo, la figura que está desdibujada en la política y administración educativa es la municipal. La federación mantiene la responsabilidad de la norma para establecer planes, programas de estudios, perfil de la educación, objetivos, tipos y modalidades educativas. Los estados, regulan la administración y las relaciones laborales con los trabajadores de la educación, tanto exfederales como los estatales. Los municipios a pesar de contar en su estructura organizativa con la figura de comisiones educativas, no aparecen en la escena de la política educativa para ofrecer, administrar y promover la educación en su territorio.

Como lo señala Gómez Álvarez, la tradición del ejercicio centralizado de la administración educativa, pesa sobre las administraciones locales, lo que ha impedido que impulsen y fortalezcan su soberanía como autoridades educativas, con capacidad de decisión, proposición e innovación.

Si bien la educación es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, y por ley le compete al gobierno federal regularla y normarla a favor de la integración a través de un sistema educativo nacional, la ley general de educación y las leyes reglamentarias deberían reconocer la necesidad de impulsar esa soberanía local, a fin de que se pase de la simple administración de los servicios al diseño de políticas educativas que atienden la cobertura y la calidad de la educación, a través de modalidades educativas que respondan a las necesidades y condiciones de la población en cada región del país.

En el año de 1995, Carlos Ornelas publicó un estudio preliminar sobre la descentralización de la educación en México. En ese trabajo, destacó la importancia del concepto “conurrencia”, establecido en la ley general y que da una característica particular al modelo mexicano.

La concurrencia de los tres niveles de gobierno en las tareas de la educación parece ser el eje sobre el que gira el concepto de la federalización educativa. Cada nivel concurre y aporta una porción para el sostén de la educación. La concurrencia también supone responsabilidad compartida y comunión de intereses. (Ornelas, 1995:10).

Sin embargo, Ornelas también señala que bajo el concepto de concurrencia, el gobierno federal, mantiene centralizadas las funciones esenciales y descentraliza la operación. En ese sentido afirma:

...el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, únicamente los asuntos de superficie, aunque no dejan de ser importantes. En otras palabras se centraliza el poder y se descentraliza la administración. Esta es la esencia del modelo formal de descentralización educativa de México. (Ornelas, 1995: 15).

La concurrencia de esfuerzos a favor de la educación, que impulse la participación federal, amplíe la estatal e incorpore la municipal, es otra tarea pendiente en la educación de las entidades. En el estado de México, el código administrativo, en el cual se incorpora la ley de educación, también reconoce las atribuciones de los diferentes ámbitos de gobierno, sin embargo, es necesario que incorpore los elementos que permitan ampliar las atribuciones del estado para orientar la educación, para pasar –como lo dice Gómez Álvarez- de gestores escolares a diseñadores de políticas educativas, situación que se muestra en las atribuciones y facultades establecidas en el marco normativo.

En el estado de México se llevó a cabo la transferencia de los servicios educativos, para lo cual, la Unidad de Servicios Descentralizados se transformó en el organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM)³.

El propósito manifiesto fue ofrecer integralmente esos servicios en el territorio estatal. Sin embargo, a más de una década de iniciado el proceso de

³ Por decreto Número 103 de la LI Legislatura del Estado de México, publicado en el periodo oficial “Gaceta del Gobierno” el 3 de junio de 1992, se creó el organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

descentralización, se puede afirmar que, en el estado de México, la integración de la administración de los servicios transferidos no ha tenido avances. El hecho se manifiesta, entre otras cosas, por la coexistencia de las dos estructuras organizativas y administrativas, que funcionan de manera paralela e independiente entre ellas: los SEIEM y los estatales, por ello, es común que en el lenguaje cotidiano, se hable con referencia al subsistema educativo estatal y al subsistema educativo federal, como hasta antes de la descentralización de los servicios.

En 1994, durante la entrevista que Carlos Ornelas sostuvo con el entonces secretario de Educación Cultura y Bienestar Social, Efrén Rojas Dávila, el servidor público señaló lo siguiente:

Las condiciones son difíciles; así funcionan bien y nosotros no tenemos que negociar con el SNTE. De hecho, el sistema sigue igual, hay escuelas que les siguen llamando federales y nosotros tenemos las nuestras...No tiene caso fusionar...Eso generaría problemas donde no los hay. (Ornelas, 1995:25).

Desde entonces se hacía evidente la dificultad y conveniencia por mantener el funcionamiento de los dos subsistemas de manera paralela. Entre otras, por razones financieras, por la existencia de un sindicato local con el cual el gobierno de la entidad hace las negociaciones laborales y salariales, y por la designación de miembros del magisterio estatal en los cargos directivos en la administración de la educación básica.

En el artículo 5 del reglamento interno de los SEIEM, se señala que como organismo.

...está sectorizado a la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, siendo esta dependencia responsable, en lo externo, de planear, supervisar, controlar y evaluar su funcionamiento. (GEM, 2003).

De hecho funciona de manera semejante a la propia secretaría estatal, ya que tanto la secretaría de educación como la dirección general de los SEIEM, tienen prácticamente los mismos objetivos y funciones, ambos deben planear, organizar, dirigir y evaluar los servicios educativos de acuerdo a los ordenamientos jurídicos.

Con relación al personal se tiene que señalar que al sistema educativo del estado de México están incorporados 130,104⁴ docentes de educación básica de las dos estructuras administrativas. Las relaciones laborales de los trabajadores del gobierno estatal están reguladas por diferentes disposiciones reglamentarias y por la negociación que establece cada una de las organizaciones sindicales ante el gobierno federal y estatal.

Los trabajadores de los SEIEM están adscritos al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)⁵, mientras que los docentes de la estructura estatal están adscritos al Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México (SMSEM), organización gremial de carácter local.

Estas organizaciones sindicales llevan a cabo las negociaciones, sin establecer coordinación o acuerdos entre ellas. Las formas de contratación, la basificación, las promociones y ascensos, se dan con criterios distintos en cada una de las estructuras administrativas.

Puede decirse que en este hecho se manifiesta una fragmentación de lo que podría ser una identidad colectiva gremial. Los trabajadores del sector educativo están desarticulados y fragmentados en dos grandes grupos; y al interior de cada uno de éstos, hay otros subgrupos en la lucha por el poder de la representación del gremio sectorizado.

Las desigualdades en las condiciones de contratación, adscripción gremial y formas de regulación del trabajo entre los trabajadores de los subsistemas educativos de la entidad, han generado una segmentación intergrupala, provocando, en muchas ocasiones, la rivalidad y confrontación entre estos trabajadores.

⁴ Dato registrado en el concentrado estadístico de cifras preliminares de fin de cursos 2004-2005, elaborado por la SEByN a través de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control.

⁵ El SNTE incluye a trabajadores administrativos y docentes, mientras que el SMSEM sólo agrupa al personal docente. Los trabajadores administrativos del subsistema estatal están agremiados al Sindicato Único de Trabajadores del Estado y Municipios (SUTEyM)

Por otra parte, otro dato que resulta importante mencionar, es que el número de unidades administrativas que integra la estructura de los SEIEM es de 103, mientras que el total de unidades que integran la SECyBS es de 59, de las cuales 29 atienden la educación básica, es decir pertenecen a la SEByN.

El tamaño de la estructura no es proporcional a la atención que brindan, por ejemplo, en los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria, los SEIEM contaban, según las cifras preliminares de fin de cursos 2004-2005, con 7,062 escuelas de educación básica en el territorio estatal, mientras la SEByN tenía 10,746 escuelas.

La política de federalización con la transferencia de los servicios, la concurrencia en la administración establecida en la legislación y la problemática gremial de los trabajadores del sistema educativo estatal, son elementos que inciden en el desarrollo de las actividades sobre todo, si están inscritos en proyectos y programas que la federación norma y la entidad opera.

Es el caso del PAREIB dirigido a las escuelas, independientemente de su adscripción estatal o federal y de la pertenencia gremial de quienes lo operan.

Por mandato de ley, el gobierno federal tiene la obligación de proporcionar recursos adicionales a las entidades para atender la población con mayor rezago. La Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, como Secretaría del gobierno local, debe administrar y organizar los recursos y servicios para todo el territorio estatal. La no resuelta integración de los servicios educativos, ha exigido el funcionamiento *amarrando* la estructura de los SEIEM a la de la Secretaría, para dar atención a las escuelas con dinámicas y contextos distintos, marcadas por la influencia de los elementos que los identifican como “federales” o “estatales” además de que cuentan con una compleja estructura organizacional.

Desde su creación, las estructuras de la secretaría de educación y los SEIEM, han sufrido modificaciones por razones normativas, administrativas, políticas y de ajuste presupuestal, que coinciden con los cambios gubernamentales y

sindicales. Como se muestra en el siguiente apartado, en esas reestructuraciones, también la coordinación del programa se vio involucrada.

3.3 La estructura organizacional de los servicios de educación básica y la coordinación de los programas compensatorios

La estructura organizacional de los SEIEM

A su creación, los SEIEM contaban con 65 unidades administrativas; en 1997, tuvo su primera *adecuación organizacional*, se crearon:

...tres departamentos de educación media para el Valle de México, la supresión del Departamento de Extensión Educativa y Proyectos y la creación del Departamento de Carrera Magisterial, así como la formalización de 14 Departamentos como desdoblamientos organizacionales de la Contraloría Interna, la Unidad de Asuntos Jurídicos, el Centro de Cómputo, la Unidad de Desarrollo Institucional y la Unidad de Instalaciones Educativas. (GEM, 2003).

La segunda reorganización se dio en el año 2002; incorporándose:

... tres direcciones de área, seis subdirecciones y 13 departamentos, integrándose por 103 unidades administrativas (una dirección general, una contraloría interna, tres unidades staff, dos coordinaciones, 11 direcciones de área, 15 subdirecciones y 70 departamentos... (GEM, 2003).

Las dos reorganizaciones en su estructura, le dieron un crecimiento importante al número de unidades administrativas, pasando de 65 en 1992 a 113 en 2005. Es decir en 13 años, su tamaño creció casi al doble.

Por su parte, la dinámica de la SECyBS también tendió al crecimiento; y puede decirse que casi en cada periodo gubernamental⁶ se dieron modificaciones en su estructura, principalmente en las áreas de la educación básica.

La estructura organizacional de la SECyBS

⁶ Cabe señalar que de los últimos cuatro sexenios, 1981-1987; 1987-1993; 1993-1999 y 1999-2005, sólo en el último, el gobernador electo (Arturo Montiel Rojas) cubrió los seis años de gobierno. Los tres anteriores tuvieron relevos. A Alfredo del Mazo, lo sustituyó Alfredo Baranda García, a Mario Ramón Beteta, lo sustituyó Ignacio Pichardo Pagaza y a Emilio Chuayffet Chemor, lo sustituyó Cesar Camacho Quiroz. Es decir, en 9 años (de 1981 a 1999) se tuvieron 6 gobernadores.

La Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social fue creada en el año de 1981 en el marco de la política de reforma y reestructuración del aparato público, proceso en el que se crearon 9 secretarías con sus respectivas direcciones. En 1984 se formalizó su estructura. En 1989, tuvo su primera reestructuración referida a la educación básica y normal, la Dirección General de Educación se dividió y se establecieron dos direcciones con funciones específicas y diferenciadas: la Dirección General de Desarrollo Educativo, responsable de las funciones normativas y de planeación, y la Dirección General de Operación Educativa, con las tareas operativas en la administración de los servicios de educación básica.

Tres años más tarde, en 1992, con el proceso de descentralización del sistema educativo nacional antes mencionado, se dio la transferencia de la administración de los servicios de educación básica y normal.

En 1993, en un contexto de modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y de inicio de un nuevo periodo de gobierno, las Direcciones de Desarrollo Educativo y de Operación Educativa se fusionaron nuevamente conformando la Dirección General de Educación.

Siguiendo la cronología, en el año de 1995 se inició en el estado de México la política de los programas compensatorios y se creó, para ponerla en marcha, la coordinación del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, unidad administrativa incorporada a la Secretaría de Educación.

Un nuevo ajuste en la estructura de la Secretaría se da en el año 1997, con la creación de dos Subsecretarías: la de Educación Básica y Normal (SEByN), y la de Educación Media Superior y Superior. De la primera dependerá, a partir de ese momento, la coordinación de los compensatorios a través de la Coordinación de Programas de Apoyo a la Educación Básica y Normal.

Después de otro periodo de tres años, es decir en el año 2000, durante el gobierno de Arturo Montiel Rojas; con la publicación del Reglamento Interior de la SECyBS, se formaliza otra reestructuración. Se creó la Subsecretaría de

Planeación y Administración, se redujo el número de unidades staff de la Secretaría y se dividió en dos, por segunda ocasión, la Dirección General de Educación, conformándose la Dirección General de Educación Básica y la Dirección General de Educación Normal y Desarrollo Docente. Por otro lado, como parte de la política de desconcentración de la administración, se crearon cuatro Subdirecciones Regionales de Educación Básica; las 13 Coordinaciones Regionales de Servicios Educativos existentes hasta entonces, se transformaron en 17 Departamentos Regionales de Educación Básica.

En el organigrama, la Coordinación de Programas de Apoyo a la Educación Básica y Normal, cambió a la denominación de Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal (UAEBYN), y se integraron a ésta dos departamentos: el de Proyectos Educativos y el de Programas Compensatorios, a éste departamento y a la jefatura de la Unidad quedó adscrita la coordinación de los programas compensatorios.

Finalmente, la segunda modificación en la estructura de la Secretaría en ese periodo de gobierno, se llevó a cabo en abril de 2004; con la reducción del número de unidades administrativas del sector central y de las Subdirecciones y Departamentos Regionales, que pasaron de 4 a 2 y de 17 a 12 respectivamente. Además se creó el Departamento de Escuelas de Calidad, dependiente de la Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal y desapareció el Departamento de Proyectos Educativos.

TABLA 3.1 Cronología de los cambios en la estructura de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, referidos a la educación básica

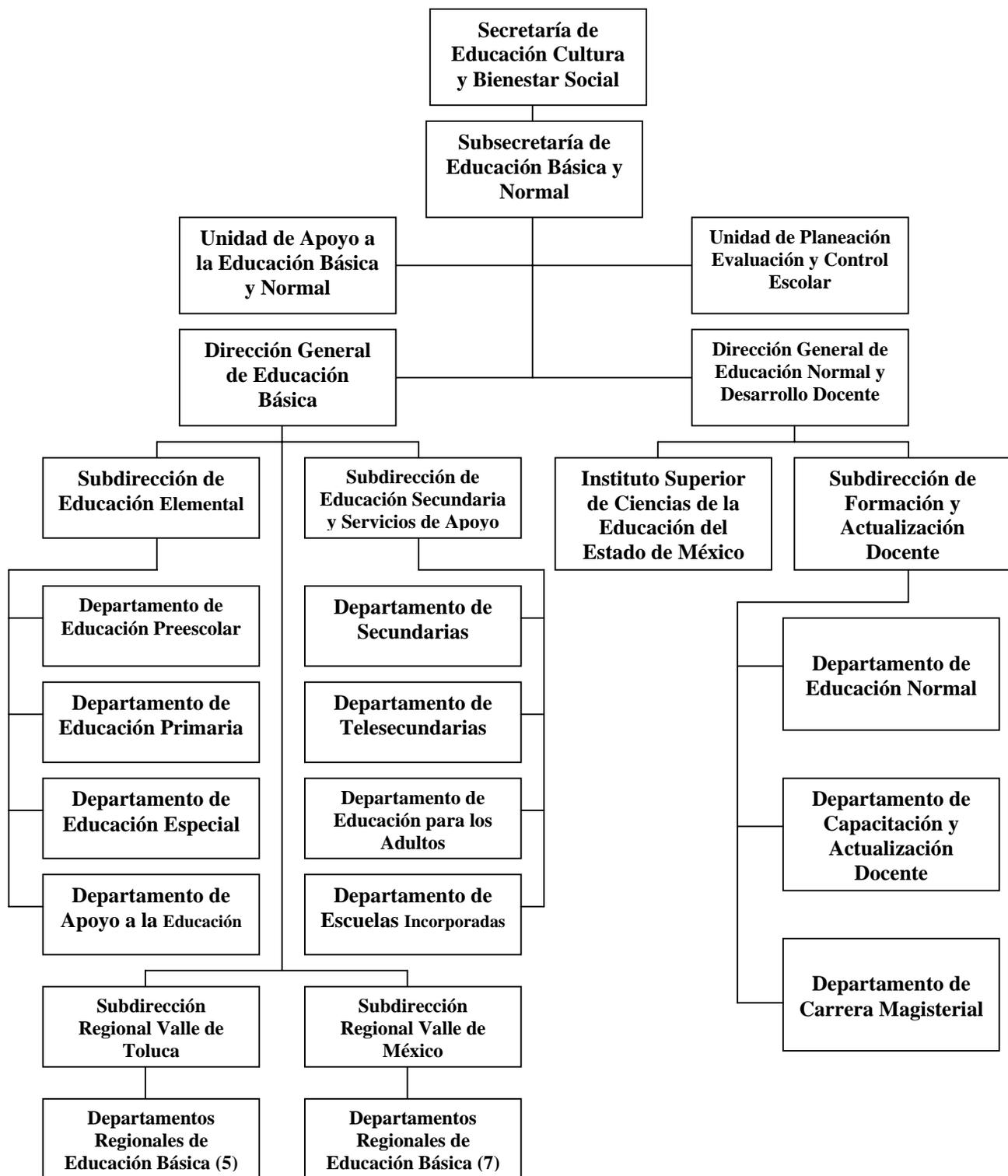
Año	Acción
1981	Creación de la SECyBS
1984	Formalización de la estructura de la SECyBS
1989	Creación de las Direcciones Generales de Desarrollo Educativo y de Operación Educativa
1992	Transferencia de los servicios educativos de educación básica y normal federales a la

	entidad
1993	Fusión de las Direcciones Generales de Desarrollo Educativo y de Operación Educativa, se establece la Dirección General de Educación
1995	Creación de la coordinación estatal del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PIARE)
1997	Creación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN)
	Creación de la Coordinación de Programas de Apoyo a la Educación Básica y Normal, dependiente de la SEByN
2000	Creación de la Dirección General de Educación Básica y la Dirección General de Educación Normal y Desarrollo Docente (se cancela la Dirección de General de Educación)
	Creación de 4 Subdirecciones Regionales de Educación Básica y de 17 Departamentos Regionales de Educación Básica
	Cambia la denominación de la Coordinación de Programas de Apoyo a la Educación Básica y Normal a la de Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal (UAEBYN)
	Se crean los Departamentos de Proyectos Educativos y Programas Compensatorios, dependientes de la UAEBYN
2004	Reducción de Subdirecciones Regionales de Educación Básica de 4 a 2
	Reducción de los Departamentos Regionales de Educación Básica de 17 a 14
	Se crea el Departamento de Escuelas de Calidad, dependiente de la UAEBYN
	Desaparece el Departamento de Proyectos Educativos

FUENTE: GEM, 2005 / Manual.

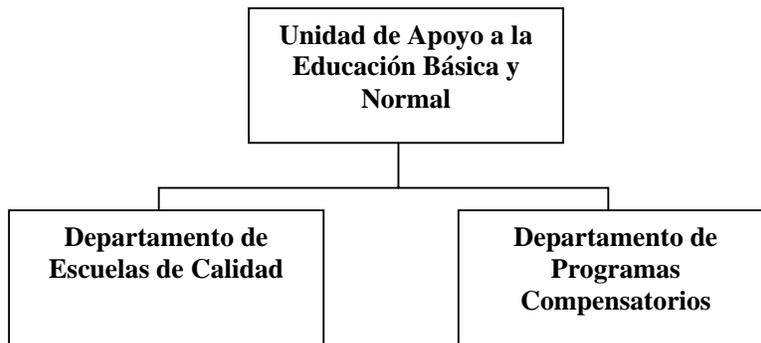
La estructura de la Subsecretaría para la atención de la educación básica, al término del periodo gubernamental (1999-2005) tenía la siguiente representación orgánica.

ORGANIGRAMA DE LA SEByN

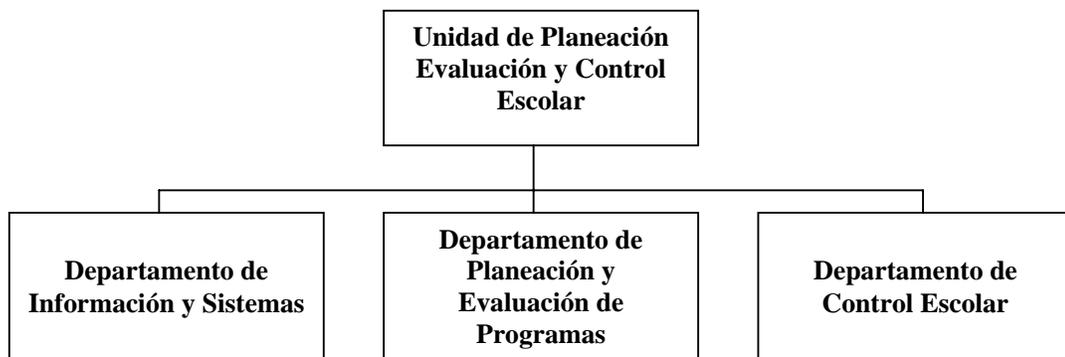


FUENTE: GEM, 2005 / Manual.

DESDOBLAMIENTO DE LA UNIDAD DE APOYO A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL



DESDOBLAMIENTO DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN EVALUACIÓN Y CONTROL ESCOLAR



FUENTE: GEM, 2005 / Manual.

Entre las características que destacan en la organización de la Secretaría, está la de su verticalidad, ya que cuenta con 5 niveles de mando, lo que significa que las áreas operativas de la educación básica, es decir los departamentos de educación preescolar, primaria y secundaria, tengan un tramo de control muy largo con respecto a la oficina responsable de la función de establecer la política general de la educación en la entidad, es decir, de la oficina de la Secretaría.

Sin embargo, con base en los planteamientos expuestos en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 la administración para la entidad se fundamenta en un enfoque de modernización integral de la administración pública, que se sustenta, entre otros, en los principios de efectividad para resolver los problemas fundamentales de la población y en el manejo eficiente de los recursos.

Se estableció como una de las políticas para impulsar ese proceso de modernización integral la siguiente:

La adecuación de las estructuras se orientará a la eliminación de duplicidades funcionales, la reducción de tramos de control, la adopción de esquemas flexibles y la reasignación de recursos hacia las actividades sustantivas. (GEM, 2000).

La política en referencia parece no concretarse en la estructura organizativa y administrativa del sistema educativo estatal en su conjunto, ya que no se acortaron los tramos de control y los esquemas siguieron la misma verticalidad y centralidad en la toma de decisiones.

Aun cuando las preocupaciones por la desarticulación y la duplicidad de funciones se hicieron presentes, es un hecho que como sistema no se ha avanzado en su atención, no obstante que en el PIMP también se estableció:

Reestructurar la administración de los servicios, modernizarla y hacerla congruente con las necesidades de planeación, coordinación y control del mismo” y “Establecer las condiciones para integrar gradualmente un solo sistema de educación básica y normal. (SECyBS, 2001).

A pesar de las modificaciones en la estructura no se establecieron condiciones con las que pudiera expresarse un avance en la integración de un solo sistema de educación básica y normal. La tarea pendiente que señaló Arnaut en 1993 sigue vigente: La integración de un sistema estatal de educación básica.

Finalmente, hay que señalar que el PIMP sólo rige la estructura estatal, ya que los SEIEM tienen su propio plan de desarrollo.

Caracterización de la estructura organizacional de la SECyBS

Con base en los planteamiento que hace Jorge Culebro (2000) sobre las organizaciones, la estructura organizacional está definida por el número de componentes o grados de diferenciación que tiene (*complejidad*); la forma en que se distribuye el poder dentro de ésta y que a su vez define el grado de participación de los integrantes en la toma de decisiones, (*centralización*); las reglas y procedimientos que regulan el trabajo y definen cómo actuar ante cualquier contingencia ya que regula el comportamiento de las personas (*formalización*).

También se caracteriza por el número de miembros que integran la organización, su capacidad física, los insumos de los que dispone, los productos que genera y los recursos (*tamaño*); las técnicas empleadas en los flujos de trabajo, la tecnología de los materiales, los conocimientos, el grado de rutinización, la variabilidad y predictibilidad de los procesos (*tecnología*). Así, tenemos que la estructura organizacional se puede caracterizar por sus dimensiones: complejidad, centralización y formalización; y sus determinantes: tamaño, tecnología.

A partir de estos elementos se podría señalar que la estructura organizativa de la SECyBS, por su dimensión de complejidad, tiene en combinación una diferenciación vertical y espacial, ya que la autoridad está definida por línea jerárquica pero se delega cierta responsabilidad administrativa en las diferentes regiones del estado, a través de la Subdirecciones Regionales de Servicios Educativos dependientes de la Dirección General de Educación Básica, y de

las diferentes jefaturas de sectores educativos, dependientes de la Dirección de Educación Elemental de los SEIEM.

La comunicación en esa estructura es vertical y la interacción sigue las líneas jerárquicas, se exige lealtad y obediencia para los superiores, en ese sentido, también se identifica la presencia de prácticas culturales de obediencia a la autoridad y mínima participación colectiva en la administración y toma de decisiones.

Tratando de retomar la idea de configuración que propone Culebro, para caracterizar la estructura organizativa de la educación básica del estado de México se podría considerar que la base operativa son los docentes frente a grupo y el personal de apoyo en el trabajo de los diferentes departamentos; la línea media estaría en la Dirección General de Educación Básica y el ápice estratégico sería la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

En la lógica de verticalidad y centralidad del poder, la coordinación entre las áreas se da a partir de una supervisión directa, ya que una persona emite las indicaciones a un grupo de personas para la realización del trabajo, incluso en las áreas regionalizadas.

La desconcentración a través de los Departamentos Regionales sería vertical y limitada, ya que en la Dirección General de Educación se encuentra el poder para decidir sobre las acciones a realizar en la educación básica, los Departamentos sólo realizan gestiones de carácter administrativo.

Por la fuerza y presión de la presencia sindical del magisterio local, la Subsecretaría de Educación Básica y Normal -generalmente a cargo de una figura ajena al gremio magisterial- tiene que negociar las decisiones con la Dirección de Educación Básica, siempre a cargo de alguien perteneciente al gremio magisterial y generalmente cercano a la dirigencia sindical que tiene gran poder de decisión sobre las acciones y el personal.

Esa situación genera dificultades en los tramos de control de las áreas, ya que por la diferente adscripción gremial de los titulares; entre las unidades administrativas no fluye la información de manera ágil, no hay colaboración para la realización de tareas con un objetivo común, no hay comunicación y coordinación en la realización de las acciones para evitar la duplicidad de funciones. El sentir ajeno a quien dirige desde la Secretaría y la Subsecretaría la educación, ha generado una reacción de cautela por parte de los profesores responsables de la operación de la educación básica.

Esta es una importante característica de la administración y la gestión de los servicios educativos en la entidad, y es el origen de algunos de sus problemas, tanto de carácter organizativo y administrativo, como de los climas institucionales y laborales.

4. DINÁMICA OPERATIVA DEL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EN EDUCACIÓN INICIAL Y BÁSICA. LA DIMENSIÓN POLÍTICA Y LA ORGANIZACIONAL

La gestión institucional se define en la interacción de los diferentes elementos presentes en las instituciones, éstos pueden estar en una dimensión formal como son: la estructura organizacional, la normatividad que la regula, la determinación de las funciones de los involucrados, o bien en una dimensión política que se expresa en la mediación de la dinámica de la organización, la concreción de la norma y la realización de las acciones.

Esta mediación, si bien está respaldada por un cuerpo formal que la puede regular, está determinada por los procesos generados en la interacción de los diferentes actores que dan vida a la institución.

Es así que el análisis de la gestión institucional puede ser abordado a partir tanto de la dimensión formal como de la dimensión política, ésta última involucra las tensiones en los procesos decisorios, el peso de las estructuras de poder y el juego de intereses de los diferentes grupos y actores, que tienen en la institución, su campo de actuación para la acción gubernamental.

4.1 La dimensión política en la gestión institucional

Para la gestión del PAREIB se estableció, en su dimensión formal, la estructura organizacional para su desarrollo, la normatividad para su operación y las funciones de cada una de las figuras operativas, con la finalidad de lograr los objetivos con eficiencia y eficacia. Sin embargo, en la dimensión política de su gestión, se han puesto en juego los intereses de diferentes actores tanto del ámbito federal como del estatal, que han intervenido de manera definitiva en su desarrollo.

Estos actores se agrupan en torno a lo que podríamos reconocer, por una parte, como la burocracia gubernamental y por otra, como la burocracia magisterial.

En cada uno de estos grupos se manifiesta la presencia de intereses federales y estatales, es decir, en la burocracia gubernamental intervienen el gobierno federal a través de la SEP y el CONAFE, así como el gobierno estatal a través de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

En la burocracia magisterial interviene el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a través de las secciones 17 y 36; y el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, a través fundamentalmente de su dirigencia.

El peso de las burocracias gubernamental y magisterial locales predomina en la vida institucional del sector educativo de la entidad, debido a que al no concretarse la descentralización, las decisiones sobre los servicios transferidos y de sus trabajadores, están definidas por el ámbito federal y poco tiene que negociar la secretaría de educación del estado en ese terreno, otro elemento de influencia es el número de profesores incorporados al sindicato local, pero principalmente, por la adscripción de su dirigencia a los grupos de poder afiliados al Partido Revolucionario Institucional.

La relación interburocrática local

Entre la burocracia gubernamental y la burocracia magisterial, se da lo que se ha llamado un *intercambio interburocrático* (Reséndiz, 1992) a través del cual se establece una reciprocidad de beneficios. A cambio de contar con el apoyo del magisterio, entendido como lealtad política traducida fundamentalmente en apoyo electoral, apoyo a políticas estatales o a las acciones de fortalecimiento del gobierno como aparato de control; el gobierno negocia a favor del sindicato el aumento, control y la coparticipación en la asignación de plazas, así como el nombramiento de los mandos medios y superiores de las áreas de educación básica.

De la burocracia magisterial local

Desde sus primeros años, la organización gremial en la entidad se vinculó con los grupos de poder político gubernamental

La incursión de los maestros en el renglón de la política partidista, se efectuó justo cuando el Estado nacional y local desplegaron una consistente política de bienestar, según la cual el Estado debe tolerar una nueva relación con la fuerza de trabajo y sus sindicatos orientada a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Mas claramente, el estado social o interventor, exigió una relación corporativa con las masas populares, y específicamente con los sindicatos, que se prolongó además al partido oficial. (López, 2001: 264).

No obstante, hubo grupos al interior del gremio magisterial que se opusieron a que a nombre de su organización se apoyara al partido oficial, sin embargo, la oposición no resistió lo que sería una postura definida de posicionamiento en el PRI, aspiración compartida, por al menos, la dirigencia del sindicato con el argumento de que desde el poder podrían lograrse las mejoras salariales y profesionales.

Esta definición corporativa de apoyo al PRI, hizo presión al interior de los grupos de poder en el gobierno, para que a nombre de la representación del gremio se ocuparan posiciones en la estructura gubernamental en el área educativa.

A finales de la década de los cincuenta el sindicato creció en número y legitimidad, y la incipiente burocracia sindical consideró que tenía la fuerza para demandar para uno de sus miembros la dependencia responsable de la educación en la entidad, tal como había sido voluntad del gobierno sanchezcolinista. No consiguieron su propósito; la institución gremial aún era débil. Lograron sin embargo adquirir papeles protagónicos en la política priista actuando al lado del profesor Hank en la campaña electoral de 1958. (López, 2001:264).

López Ponce, atribuye a dos personajes la incursión del sindicato en la política a través del PRI: Agripín García Estrada y Carlos Hank González.

El primero como dirigente juvenil del PRM y luego PRI, cumpliendo funciones y pretensiones partidistas, y el segundo como hijo político de Isidro Fabela. Los dos jóvenes profesores trabaron amistad personal y política durante la campaña presidencial del licenciado Miguel Alemán Valdés en 1946, y más tarde García Estrada, ya como líder del SMSEM, guió a su grupo a las lides partidistas y electorales, sosteniendo la campaña electoral de Carlos Hank por la presidencia municipal de Toluca. (López, 2001).

A la fecha, ambos personajes son reconocidos entre el magisterio y los políticos locales como figuras importantes en la vida de la entidad. La trayectoria de Carlos Hank González, identificado siempre con el grupo impulsado por Isidro Fabela y al que han llamado Atlacomulco, alcanzó la vida política nacional con lo que, para algunos, fortaleció la presencia y fuerza del estado de México en el ámbito nacional.

El intercambio interburocrático entre la organización gremial del magisterio local y la burocracia gubernamental, se ha mantenido durante poco más de cinco décadas. No obstante los cambios “democratizadores” del PRI, del SMSEM y la tendencia modernizadora de la administración, los mecanismos de control y coparticipación en el poder político, persisten con las mismas características.

La fuerza sindical se ha consolidado y se manifiesta entre otras cosas, en la cohesión y lealtad de sus agremiados¹, la importante cantidad de recursos económicos que maneja y la participación en las candidaturas para diputaciones locales. Es un hecho repetido por años, que el dirigente sindical, al término de su gestión como líder del magisterio, asume la candidatura a una diputación por parte del PRI. La consigna por el descontento ante la poca presión que hace la dirigencia en las negociaciones de aumento salarial, deja clara la trayectoria de la dirigencia: *maestro callado, seguro diputado*.

¹ A pesar de contar con profesores que se oponen a las políticas sindicales de apoyo al partido oficial, los grupos en los que se aglutinan no han tenido la presencia y fuerza suficiente para representar una verdadera fuerza de oposición y de negociación al interior del sindicato, o bien no se conforman como grupos organizados.

La fuerza del gremio controlada por la dirigencia sindical también, ha servido para que, finalmente, el magisterio logre posiciones en la estructura gubernamental de la educación básica, dándose una *imbricación interburocrática* (Reséndiz, 1992) que ha definido la relación entre la burocracia gubernamental y la magisterial-sindical.

El magisterio como gremio, ha orientado su participación política, ya sea dentro de la dirigencia sindical y sus grupos de apoyo, o bien en la estructura gubernamental. En ese sentido podríamos decir con palabras de Ramón Reséndiz:

...las burocracias institucionales y aquellas de sus clientelas políticas (las sindicales) se amalgamaron a tal extremo que las funciones de conducción y operación del sistema educativo se mimetizaron con las de control corporativo y las de representación sindical. (Reséndiz, 2005:158).

Sin embargo, a pesar de que la burocracia magisterial-sindical no es homogénea, y que en su interior también se manifiesta la presencia de diferentes grupos que aspiran a tener el control del sindicato y de la administración de la educación; los dirigentes electos han contado siempre con el respaldo del gobernador en turno, quien ha designado en los cargos directivos de la educación básica al personal afín al proyecto de gobierno y con capacidad de control sobre el magisterio, situación aceptada por los diferentes grupos.

En el periodo de la administración del sexenio 1999-2005, se llevó a cabo el cambio de dirigencia sindical del magisterio local en dos ocasiones, la primera en el año 2000 y la segunda en 2003. El proceso de elección de la dirigencia, hizo evidente la pugna dentro de los grupos de poder y el interés de controlar al magisterio y las posiciones dentro de la estructura de gobierno en el sector educativo.

En el año 2000 los dos grupos más fuertes en la contienda, también vinculados a diferentes grupos dentro del PRI, se enfrentaron a la elección sindical más

tensa registrada hasta ese momento, y a enfrentamientos entre planillas y seguidores. Por primera vez compitió y ganó la Secretaría General del sindicato una mujer, quien contó con el aval del gobernador Arturo Montiel Rojas.

Nuevamente la relación entre sindicato y gobierno fue de mutuo apoyo. Las posiciones de los simpatizantes de la líder sindical Trinidad Franco Arpero en la estructura del gobierno, se afianzaron desde la Dirección General de Educación Básica y en todas sus áreas.

El apoyo ofrecido a la administración del gobernador le dio la fuerza para, entre otras cosas, participar en la decisión sobre la asignación de las plazas magisteriales. La administración no podía hacer los nombramientos sin la aceptación y visto bueno del sindicato. Lo mismo sucedió con la designación de los funcionarios para la educación básica.

Sin embargo, a pesar del intercambio de apoyos, la imbricación interburocrática propició un clima de tensión entre la fuerza del sindicato y los compromisos partidistas y de gobierno.

Las pugnas por el poder entre los diferentes grupos de las burocracias gubernamental y magisterial-sindical, se agudizaron en el momento de hacer la designación de los candidatos a las presidencias municipales y las diputaciones. La líder sindical exigió la primera posición en las listas plurinominales; situación criticada por los grupos de mayor trayectoria partidista. La presión la ejerció a través de una movilización de la base magisterial, que finalmente le costó la candidatura y perdió poder de negociación ante el priismo y la administración pública.

El director general de educación y el personal directivo que asumió el cargo con el respaldo de la líder, fueron destituidos, con ellos se dieron nuevos nombramientos en los diferentes departamentos administrativos de la educación básica.

La nueva directora de educación básica, impuso una nueva dinámica de trabajo, asumió el control de las acciones y las decisiones, entre esas, las que tenían que ver con el desarrollo de los programas federales como el PAREIB, nada pasaba sin su revisión, autorización y control. Nada debía llegar a las escuelas sin antes acordarlo con ella. La dirección concentró la información y la capacidad de decisión.

Como en cada relevo de funcionarios, hubo una pausa en el desarrollo de las acciones, a fin de que los nuevos titulares de las unidades administrativas de la educación básica reconocieran el estado de las cosas y tomaran los acuerdos necesarios con el personal responsable de cada área.

Toda esa situación si bien permitió que se tuviera control sobre las escuelas, la administración y el personal de la educación básica; también detuvo el ritmo de trabajo con el que se estaban desarrollando las acciones. La planeación, organización y desarrollo de las actividades se replantearon provocando un rezago en el avance de las gestiones.

En el cambio de dirigencia sindical del 2003, volvieron a enfrentarse los grupos, resultando electo Fernando Zamora, quien durante toda su gestión se manifestó abiertamente en apoyo al gobernador y posteriormente, en el último año de su función, en apoyo del candidato a la gubernatura del estado por el PRI, Enrique Peña Nieto.

Después del triunfo de Enrique Peña en las elecciones del 2005, y a pocos meses de la renovación de la legislatura local, el líder sindical del magisterio logró la candidatura para una diputación. Con este hecho se retomó la costumbre del líder sindical de ocupar la diputación por el PRI, casi al término de su gestión gremial.

Es importante resaltar que en los nombramientos de la nueva estructura administrativa, el actual gobierno estatal consideró a profesores que ocupaban alguna secretaría en el Comité Ejecutivo del SMSEM encabezado por Fernando Zamora Morales.

De la burocracia gubernamental

Al iniciar la operación del PAREIB, los intereses de las burocracias gubernamentales federal y estatal eran afines, ya que ambos respondían al mismo proyecto de desarrollo para el país, el impulsado por el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, en el año 2000, se fracturó la relación por el cambio de gobierno al ocupar la presidencia el Partido Acción Nacional, y la permanencia del PRI en el gobierno estatal. En ese sentido, la burocracia gubernamental se definió abiertamente estatal (local) o federal. La burocracia local acentuó su trabajo de fortalecimiento de sus posiciones en las instituciones y de posicionamiento en el trabajo político nacional.

Esa situación fue definitiva para la operación del PAREIB, debido a que con el proyecto nacional del PRI, la visión del gobierno estatal hacia la política compensatoria era de apoyo para la entidad, pero con el PAN en el gobierno federal, la visión fue otra, los programas federales de impacto en la población mas pobre, representaban el riesgo de fortalecer la presencia panista en el territorio estatal, sobre todo cuando en las elecciones municipales, el PAN avanzó en ese sentido al ganar no sólo la presidencia de algunos de los municipios económicamente más importantes, como Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán, pero sobre todo la capital del estado, en una entidad “eminente” priista².

Por otra parte, en un contexto en el que por el avance de las demandas de democratización de la vida política del país, de las instituciones y de las organizaciones sociales; las fuerzas políticas tuvieron que reorientar sus procesos internos, fundamentalmente los de selección de sus candidatos. En el PRI estatal, por vez primera, en 1998 se llevó a cabo la selección del candidato para la gubernatura del estado, a través de un proceso interno de votación.

² El PRI había mantenido el predominio político electoral en toda la entidad. Como ejemplo está el porcentaje de votantes para el PRI en el sexenio 1969-1975 que alcanzó el 97.4% del total de la población. Fue bajando el porcentaje paulatinamente, pero manteniendo casi el 100% de los municipios para ese partido. En la votación para el sexenio 1999-2005, de los 124 municipios 70 fueron ganados por el PRI con la Alianza para Todos, es decir sólo el 56% del total.

Al llevar a cabo ese proceso, se expresaron de manera abierta las diferencias de los grupos al interior del mismo PRI, a través de los personajes que contendieron para ser electos candidatos.

Los participantes en el proceso fueron: Arturo Montiel Rojas, Héctor Jiménez González, Humberto Lira Mora, José Merino, Yolanda Sentíes Echeverría y Humberto Barrera. Los precandidatos más fuertes parecían ser Arturo Montiel Rojas y Humberto Lira Mora, apoyados por diferentes figuras políticamente importantes dada su participación en la vida interna del PRI y su investidura como exgobernadores de la entidad: Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993) y Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995), así como el entonces gobernador César Camacho Quiroz (1995-1999).

La ruptura se originó entre el grupo de Ignacio Pichardo quien apoyaba la candidatura de Lira Mora y de Chuayffet y César Camacho, por otro lado, quienes al considerar que Arturo Montiel podía asegurar ciertas condiciones de negociación decidieron apoyarlo. (Cadena, 2004:23).

Anteponiendo el respeto a su práctica de mantener la unidad de su partido a toda costa, a pesar de las pugnas por el poder y por la representación del partido como candidato del mismo, se dio paso al reconocimiento negociado del candidato Arturo Montiel Rojas (AMR).

Fue un proceso de selección en el que parecían competir únicamente Montiel Rojas y Lira Mora, dando la impresión de que los otros precandidatos estaban ahí sólo para avalar y favorecer el proceso. Se interpretó como una desigualdad de la elección porque se permitió a Montiel competir luego de renunciar a la presidencia del CDE del PRI en la entidad, eso le provocó el ser acusado de contar con todo el peso de la estructura partidista para su campaña, además de contar con el apoyo del gobierno de Camacho Quiroz.(Cadena, 2004:23).

La negociación implicó, que de ganar las elecciones debía incorporar a miembros de los diferentes grupos, dentro de su gabinete. Así lo hizo, sin embargo, no pudo evitar las presiones y su gestión se caracterizó por la movilidad constante de los titulares de diferentes Secretarías de gobierno.

La Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social no estuvo exenta de esos cambios permanentes provocados por las presiones tanto de la burocracia gubernamental como, principalmente, de la magisterial a través de los dirigentes afiliados al PRI.

Durante la administración de AMR se nombraron a tres secretarios, dos de ellos continuaron con la tendencia de que habiendo sido rectores de la universidad estatal, fueran nombrados secretarios de educación. El otro asumió el cargo luego de haber perdido en 2002, la elección por la presidencia municipal de Toluca.

La falta de reglamentación permite que la designación de los funcionarios, se lleve a cabo por el secretario de educación, decisión avalada por el ejecutivo estatal.

El no contar con criterios de selección de “expertos” o un reclutamiento, promoción o ascenso fundamentado por una carrera basada en el mérito profesional posibilita de mayor manera, que la designación de funcionarios se dé obedeciendo a presiones de carácter político de los diferentes grupos de poder al interior de la propia estructura gubernamental, y al interior de la agrupación sindical local.

La verticalidad en la organización, en la toma de decisiones, en la designación de funcionarios bajo criterios fundamentalmente políticos, y la segmentación intergrupal del gremio, generó un clima institucional poco favorable para el trabajo colectivo y la colaboración interinstitucional, manifiesto entre otras cosas, en la desvinculación de las unidades administrativas de los diferentes niveles educativos de la educación básica y en la dificultad para el funcionamiento de los equipos técnicos integrados para el desarrollo de los programas federales de apoyo a la educación básica.

Durante el sexenio de Arturo Montiel Rojas, como se ha señalado, la administración se caracterizó por el continuo relevo de funcionarios. En el caso del PAREIB la situación no fue diferente, la responsabilidad del Programa

durante su administración también fue asumida por tres funcionarios distintos: El primero duró un año, pero había estado en el cargo desde 1995, el segundo duró cuatro años y el tercero asumió la responsabilidad a un año de concluir la administración gubernamental y a dos de la última fase del Programa.

Los cambios no empataron con los realizados en las áreas de educación básica, por lo que hacer coincidir los tiempos para involucrarse en las actividades, tomar acuerdos y definir responsabilidades fue un proceso que exigía atender sobre la marcha las acciones.

Algunos de los procesos que se vieron afectados significativamente por la movilidad de los funcionarios, son:

- La firma del convenio que rige la operación del Programa en la entidad, define las condiciones de su desarrollo y las competencias de los diferentes ámbitos de gobierno.³
- La validación de los universos de atención para cada uno de los apoyos, que requieren de la participación directa de las áreas de educación básica, la firma de los funcionarios y del responsable del Programa.
- La distribución y entrega de los apoyos a los destinatarios.
- La aprobación de la programación de las reuniones de capacitación y asesoría.

La administración de AMR estuvo definida por el predominio de la dimensión política por sobre las prioridades educativas de la entidad. La carrera política de una figura que aspiró a la candidatura por la presidencia, requería de un trabajo de posicionamiento de fuerzas y grupos que sostuvieran su camino a la presidencia del país.

³ Aunado a la problemática generada por la diferencia en los tiempos de los procesos del CONAFE y la entidad, se suma el cambio de secretario de educación y de los funcionarios de las diferentes áreas gubernamentales que intervienen en él. La negociación y el documento del convenio se prepararon con los nombres de los funcionarios en el cargo y cuando el CONAFE lo remitió para la firma, estos funcionarios ya habían sido removidos y ocupaban otros cargos. El PAREIB se convino formalmente el 28 de junio de 2002 (UCE, 2003).

4.2 La dimensión organizacional para la operación del PAREIB

En el marco de actuación y el contexto administrativo institucional descrito, en 1998 se inició el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica, con el propósito de ofrecer apoyos compensatorios a escuelas establecidas en el territorio estatal, tanto de los servicios transferidos, como de los estatales.

En el convenio firmado entre gobierno federal y gobierno estatal para el desarrollo de los programas, se estableció la creación de una unidad coordinadora estatal (UCE)⁴, incorporada a la estructura orgánica de la secretaría de educación de la entidad para la organización, administración y coordinación de los programas compensatorios. Las funciones de la UCE se han establecido en las reglas de operación de los programas, que son emitidas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Ante la obligatoriedad del estado de ofrecer los servicios de educación básica, de administrar y dar seguimiento a los servicios estatales, la UCE se obliga a coordinar la operación de los programas compensatorios, bajo la dirección de la secretaría estatal, pero a través de las dos estructuras organizativas, la federal y la estatal; trabajando con dos áreas directivas de educación básica, departamentos de la administración central y regionalizados con diferentes denominaciones, criterios organizativos y docentes con diferente condición laboral.

Puede decirse que entre el CONAFE (como representante del gobierno federal) y la UCE (como representante del gobierno estatal), se reproduce la relación descrita con los servicios descentralizados. El CONAFE define las políticas de atención compensatoria, el tipo de apoyos, el presupuesto y el universo de atención en la entidad. La UCE sólo administra y coordina la distribución de los apoyos compensatorios.

⁴ Las UCE se crean como organismos desconcentrados del CONAFE para la coordinación de los programas compensatorios.

ARTÍCULO 17º.- Para el debido cumplimiento de su objeto, el Consejo contará con unidades administrativas centrales con facultades normativas, de evaluación y de control; y con una estructura desconcentrada para la operación de los programas. (SEP, 2000:60).

Los programas compensatorios se coordinan desde el CONAFE a través de la Unidad de Programas Compensatorios.



FUENTE: CONAFE, Manual de Operación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica, Fase III, (2004/2005-2006/2007), Junio de 2004

De la Unidad de Programas Compensatorios (UPC) dependen las Unidades Coordinadores Estatales (UCE). En el estado de México, al iniciar el PIARE se estableció la Unidad Coordinadora que dependía de la oficina de la SECyBS, por lo que el secretario de educación en la entidad y el coordinador del programa, atendían directamente los asuntos de operación del programa, podría decirse que, simbólicamente, la UCE tenía la importancia de una subsecretaría.

En ese sentido, el PIARE, como programa innovador en la administración para la atención de grupos marginados, encabezado por el gobierno federal como parte de la política compensatoria impulsada en América Latina y nuestro país,

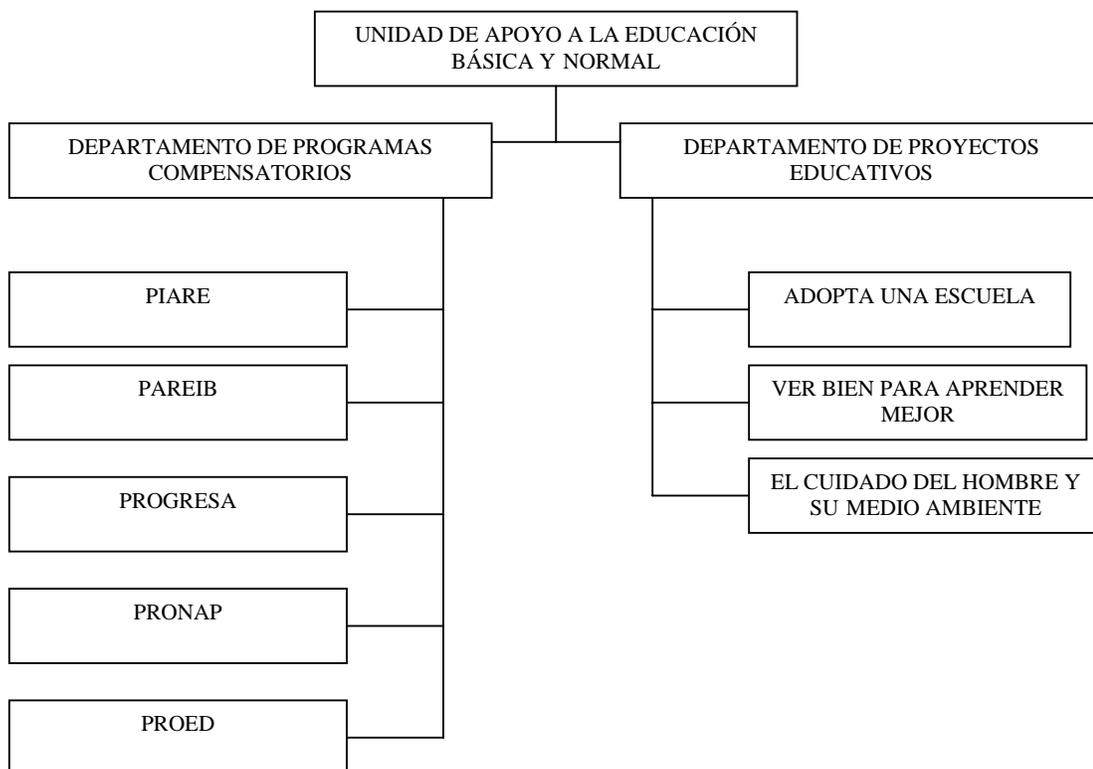
y atendido por la propia secretaría para respaldar las acciones del gobierno federal; adquirió una significativa importancia política.

El hecho se documenta en los informes de gobierno, y con la presencia de funcionarios de primer nivel en las ceremonias de entrega de apoyos; realizadas para destacar los propósitos y beneficios del programa para la comunidad en rezago.

En 1997, a la creación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, la UCE quedó adscrita a la Coordinación de Programas de Apoyo a la Educación Básica y Normal, dependiente de esa Subsecretaría. A esta Unidad se incorporaron todos los programas federales desarrollados en la entidad, como: PIARE, PROGRESA, PRONAP, PROED, entre otros.

Con la reestructuración que se efectuó en el año 2000, la Coordinación de Programas se transformó en Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal, y se crearon dos departamentos para el desarrollo de los programas: Proyectos Educativos y Programas Compensatorios.

UNIDAD DE APOYO A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL ORGANIGRAMA FUNCIONAL



FUENTE: UAEBYN, 2002.

A esta Unidad se le dio la tarea de coordinar el desarrollo de programas convenidos entre la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, para aplicarlos en los subsistemas educativos estatal y federalizado.

Un dato interesante es que después de la reestructuración, sólo se contó con el reglamento de la SECyBS para regular el trabajo y las funciones de las diferentes unidades administrativas. Aunque se elaboró una propuesta de manual de organización, éste nunca fue aprobado, no obstante fue el documento de consulta y referencia para fundamentar las responsabilidades y funciones de las diferentes unidades administrativas.

De hecho, durante casi toda la administración del periodo 1999-2005, no se contó con manuales de organización en las dependencias del sector educativo

estatal. El manual fue elaborado y publicado en el último año de la administración, tan sólo unos meses antes de que éste concluyera y se tuviera que preparar la entrega y recepción de las oficinas gubernamentales.

El Manual General de Organización de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social se publicó en el mes de febrero de 2005, en la gaceta de gobierno.

En éste se expusieron los objetivos y funciones de la UAEBYn y del Departamento de Programas Compensatorios.

Los objetivos tanto de la Unidad como del Departamento en los documentos mencionados, se establecieron de la siguiente manera:

TABLA 4.1 Comparativo de los objetivos de las unidades administrativas responsables del PAREIB

OBJETIVOS DE LA UAEBYn		OBJETIVOS DEL DPC	
Manual no aprobado pero en uso durante todo el periodo	Manual aprobado en 2005	Manual no aprobado pero en uso durante todo el periodo	Manual aprobado en 2005
“Coordinar, dirigir y controlar la ejecución de proyectos educativos y programas compensatorios instrumentados por los gobiernos estatal y federal para apoyar, complementar y fortalecer los sistemas de educación básica y normal en la entidad y contribuir al mejoramiento sustancial de la calidad de estos servicios.”	“Coordinar, la ejecución de los programas educativos y compensatorios instrumentados por los gobiernos estatal y federal para apoyar, complementar y fortalecer los sistemas de educación básica y normal en la entidad, y contribuir al mejoramiento sustancial de la educación.”	“Operar los proyectos educativos que el Gobierno del Estado en coordinación con el Gobierno Federal, instrumenten para apoyar la docencia y la educación básica en la entidad, acatando los lineamientos que establezcan la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social	“Operar los programas compensatorios y de apoyo educativo instrumentados por los Gobiernos Federal y Estatal para abatir el rezago educativo en la entidad y contribuir a mejorar la calidad de la educación básica.”

NOTA: Tabla de elaboración propia, con base en los documentos mencionados.

Como puede observarse, en la versión 2005 de los objetivos se eliminan las responsabilidades de la dirección y control de los proyectos educativos de la Unidad; al Departamento se le delimita el campo de acción a sólo los programas compensatorios y no a proyectos educativos. Por otra parte, se puede identificar que la Unidad tiene la tarea de coordinar y el departamento de operar.

Cuando la coordinación del PIARE dependía de la Secretaría, el programa parecía tener una importancia de primer orden. Al pasar a la Subsecretaría (tanto el PIARE que estaba terminando, como el PAREIB que daba inicio) el interés y la importancia del programa parecieron disminuir, situación manifiesta con la ausencia de funcionarios en actos oficiales de entrega de apoyos, lo que significó que los servidores públicos dejaran de visitar las comunidades y escuelas de las zonas rurales con alta marginación, y se dejó de destacar la atención a esas zonas, a través de esa política.

Por otra parte, la UCE (como organismo desconcentrado del CONAFE) dentro de la estructura organizacional estatal ha quedado desdibujada, debido a que se incorporó a otra instancia: la Coordinación de Programas primero y dentro de la Unidad de Apoyo y el Departamento de Programas Compensatorios después. Es decir, de estar ubicada en un primer nivel de mando dentro de la Secretaría, paso a un tercer nivel. Lo que para una estructura y para las prácticas de respeto y culto a las jerarquías, significó pérdida de importancia y peso político.

Pero no sólo la ubicación de la coordinación del programa dentro de la estructura tuvo influencia en la aparente disminución de su importancia; también el contexto nacional del año 2000, al llegar al gobierno el proyecto del Partido Acción Nacional, influyó en la postura del gobierno de la entidad que fue de reserva ante las acciones que el gobierno federal impulsara o continuara en el territorio estatal.

En ese sentido, todos los programas federales desarrollados en la entidad aún cuando siguieron operando, disminuyeron su actividad y prioridad en la agenda

estatal, sin la intervención directa o por lo menos cercana de los funcionarios de primer nivel de mando.

Esta situación, además de representar jerárquicamente una distancia del centro del poder y de la capacidad de decisión, significó no dar respuesta inmediata a las acciones y gestiones para la atención de las escuelas de educación básica.

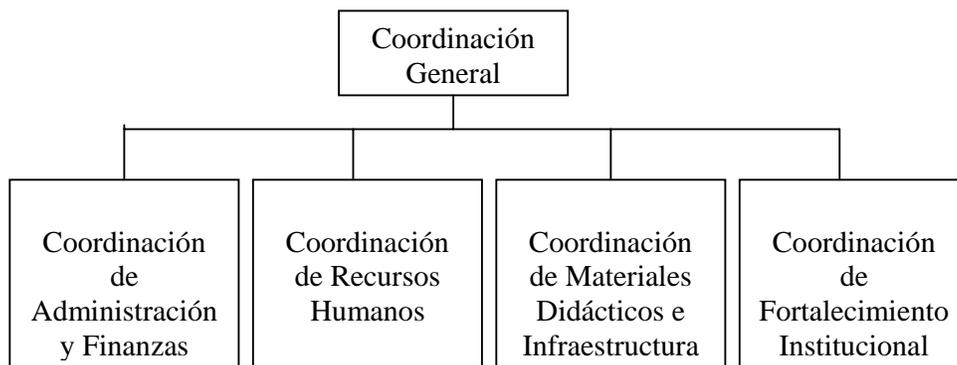
La reubicación de la coordinación del programa en la estructura, coincidió con el reacomodo del personal de la administración central y los cambios a nivel secretaria, subsecretaría y dirección general.

La reorganización de la estructura y su definición de tramos de control y autoridad fue haciéndose mas compleja, como puede verse en el hecho de que para la coordinación y operación del programa, hay nominalmente tres unidades administrativas: la Unidad Coordinadora Estatal (UCE), que forma parte de la estructura desconcentrada del CONAFE; la Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal (UAEBByN) que incorpora a la UCE, y el Departamento de Programas Compensatorios (DPC) dependiente de la UAEBByN, ambos de la estructura formal de la Secretaría.

Aunque existen estas estructuras, de hecho sólo la jefatura de la unidad es la responsable directa del PAREIB en la entidad.

La estructura de la UCE para el desarrollo del PAREIB, ha considerado las siguientes áreas: Una coordinación general, una coordinación de administración y finanzas, una coordinación de recursos humanos, una coordinación de material didáctico e infraestructura y una coordinación del componente de fortalecimiento institucional. Dentro de cada una de estas áreas se coordina la asignación de los diferentes apoyos proporcionados por el programa.

REPRESENTACIÓN ORGÁNICA DE LA UCE MÉXICO



Esta estructura se incluye en la UAEBYN y en la del DPC. Desde su creación, el DPC ha tenido las funciones de apoyo operativo al desarrollo del programa, pero dado que no es una figura reconocida por el CONAFE, no tiene capacidad de decisión sobre su desarrollo.

Es decir, la UCE es la figura reconocida por el CONAFE, pero no por la estructura estatal, y el DPC es la figura reconocida por el estado pero sin reconocimiento del CONAFE.

Sin embargo, las coordinaciones de los componentes del PAREIB dependen estructural y normativamente del DPC, es decir de la estructura estatal, pero de hecho, por su vínculo y relación directa con los lineamientos del CONAFE dependen de la Coordinación General de la UCE o jefatura de la UAEBYN, y de las áreas administrativas de la UPC del CONAFE⁵.

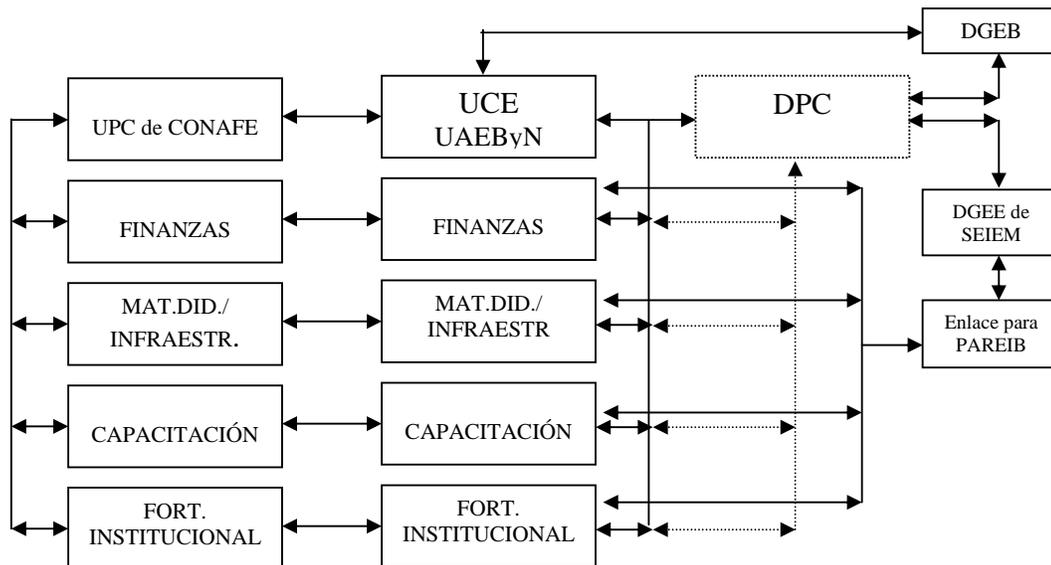
Como dos unidades administrativas reconocidas en la estructura formal de la secretaría, el personal operativo del programa está ubicado, en términos administrativos, en cada una de las dos instancias. La mayoría del personal está adscrito al DPC y un pequeño grupo, entre los cuales están tres de los cuatro coordinadores de componente, a la UAEBYN. Esta situación agrega un

⁵ Cabe aclarar que el titular de la UAEBYN es quien asume el cargo de coordinador general de la UCE, así como la coordinación general de cada uno de los programas federales que operan en la entidad.

elemento más en la complejidad de la organización y administración del programa.

Las líneas de comunicación y mando entre las instancias involucradas: CONAFE y coordinación estatal (con el Departamento adjunto) se representaría de la siguiente manera:

FLUJO DE INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DEL PAREIB



NOTA: Representación de elaboración propia. Las flechas de línea continua indican la posibilidad de comunicación entre las diferentes áreas y las de líneas discontinuas indican la relación de apoyo de la instancia reconocida en la estructura estatal, sin capacidad de decisión en la estructura del CONAFE

La comunicación entre las diferentes áreas de la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE, se da de manera directa con las áreas correspondientes de la Unidad Coordinadora Estatal, adscrita a la UAEBYN. Estas a su vez, se comunican para la orientación de las acciones, con la Coordinación de la UCE.

Para la organización en la operación de las acciones se da la comunicación con el Departamento de Programas Compensatorios, que cumple con las funciones de apoyo operativo de cada uno de los componentes y áreas del PAREIB.

Considerando que el programa se concreta en las escuelas de educación preescolar, primaria y telesecundaria, de los dos subsistemas, la comunicación con las áreas responsables de la educación básica, se da a través de la jefatura de la UAEBY N y de la jefatura del DPC.

Además, la Dirección General de Educación Elemental de los SEIEM cuenta con un área de enlace para la coordinación y organización de las actividades con su personal participante en el PAREIB. Es decir, los acuerdos y la autorización de las acciones se dan a nivel directivo y la organización se da a través del enlace.

La compleja red de relaciones para la organización y operación del programa, descritas hasta aquí, no ha sido garantía de un funcionamiento con eficacia, eficiencia y calidad para el logro de los propósitos del PAREIB.

Considerando que las estructuras organizacionales manifiestan los espacios de negociación, definen los comportamientos y controlan la conducta de los individuos para legitimar y sostener el ejercicio de la autoridad; y destacando que por la existencia de conflictos y pugnas por el control y el poder, la organización institucional tiene un carácter político; una gran interrogante sería en qué medida esta compleja organización permite que lleguen los beneficios del programa de manera oportuna y pertinente a las escuelas, para que cumplan con los propósitos previstos en la mejora de las condiciones del trabajo escolar, el aprendizaje de los alumnos y el desempeño docente.

Es fácil suponer que la respuesta sería negativa, tomando en cuenta que el PAREIB se planeó para desarrollarse en tres fases durante ocho años, de 1998 a 2006, seis de los cuales en el estado de México transcurrieron en un periodo de gobierno que como se ha visto, la característica fundamental fue la inestabilidad política y administrativa.

En ese contexto, donde la preocupación estaba centrada en la dinámica de reacomodo de fuerzas y grupos políticos, el sentido formativo de las acciones educativas no tuvo la atención suficiente.

Sin duda que los propósitos del PAREIB son de suma importancia y sus beneficios podrían ser muchos, sin embargo, se puede considerar que existe una enorme distancia entre lo deseable -expresado en la congruencia interna de sus planteamientos en contenido, estrategia, materiales y formas de organización- y lo posible, ya que el programa está *atrapado* en los procesos políticos administrativos, y su gestión ha estado determinada por la dinámica política de la entidad, lo que hace suponer que el tramo entre lo planeado y lo que se concreta en acción dentro de las aulas es muy largo y está lleno de mediaciones que van modificando sus propósitos y formas de organización para lograr los objetivos.

Es necesario revertir la tendencia en la cual lo político administrativo está reduciendo el programa en un proceso administrativo de distribución de recursos o de uso político (al que además se le asigna una gran cantidad de recursos humanos, materiales y de estructura organizacional) para recuperar su valor formativo y los propósitos fundamentales en términos de la equidad en la atención y la calidad educativa, para dar cumplimiento al derecho a la educación de quienes les ha sido vulnerado.

CONCLUSIONES

La revisión y el análisis realizado al Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica, en un espacio y un tiempo determinados, y desde la perspectiva de sus dimensiones normativa, organizacional y política; permitió dar cuenta que la fortaleza de los planteamientos que dieron origen a la política compensatoria, disminuye cuando dicha política se va concretando dentro de la administración pública y las instituciones responsables de su puesta en marcha, principalmente por el peso de la dimensión política.

Con la revisión del marco normativo de la política compensatoria de nuestro país, se identificó la correspondencia entre los planteamientos internacionales sobre la educación en la década de los años 90 y las reorientaciones llevadas a cabo en México.

Esa situación permitió a nuestro país estar en armonía con el contexto mundial y dar respuesta a problemáticas locales con argumentos legitimados en el ámbito internacional. Algunos de los señalamientos identificados y que considero de mayor relevancia para el discurso gubernamental a partir de esa década son:

- a) El reconocimiento de la educación como un derecho humano.
- b) La equidad como eje articulador de las acciones.
- c) La necesidad de la formación de una nueva ciudadanía.
- d) La urgencia de universalizar la educación básica.
- e) La atención prioritaria de la población con mayores rezagos.
- f) La reorganización de los estilos de gestión de los sistemas educativos.

A partir de fundamentos como estos, se llevaron a cabo en nuestro país las reformas a la reglamentación y se firmó el acuerdo para la modernización de la educación básica, a fin de crear las condiciones que permitieran concretar las nuevas propuestas educativas.

Una de esas propuestas fue la de los programas compensatorios que, como se pudo observar, su diseño (objetivos, características, estrategias, contenidos y materiales) tiene una lógica interna que los hace congruentes y pertinentes con la aspiración de mejorar las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños y las niñas de zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas.

Sin embargo, con el ejemplo del PAREIB en el estado de México, se encontró que en el momento de acercar los apoyos a las escuelas destinatarias, las dimensiones política y organizacional hacen el proceso complejo y convierten sus fines formativos, en sólo una distribución de apoyos (económicos, servicios y materiales). La preocupación fundamental es que los apoyos lleguen a las escuelas, no importando el seguimiento ni la continuidad en las acciones de fortalecimiento para elevar la calidad del aprendizaje de niños y niñas.

Como se señala, los programas están orientados a la atención de los grupos indígenas, rurales y urbanos marginados; en el caso del PAREIB en el estado de México, el universo de atención considera mayoritariamente a la población de los municipios caracterizados como prioritarios para el gobierno de la entidad, situación que corresponde a la intención del programa, sin embargo, los datos sobre la concentración de la población indígena y de origen rural en la periferia de las zonas urbanas, obligan a reflexionar sobre los criterios de focalización para identificar a la población destinataria de los programas, sobre todo cuando se mostró que en los municipios conurbados a la ciudad de México el analfabetismo y el rezago educativo se manifiesta de manera significativa y preocupante.

Es importante destacar que, como se ha reconocido en los ámbitos internacionales y nacionales, el problema de la pobreza de la población rural e indígena, que la obliga a moverse de sus lugares de origen y en la mayoría de los casos a abandonar la escuela, rebasa el ámbito educativo.

Por otra parte, en el balance que se hizo de la problemática educativa mundial en el año 1990, se reconocieron factores de diferente índole que influían en la

problemática, de los cuales destaco los siguientes, debido a que los considero trascendentes por su fuerza articuladora:

- La falta de continuidad en las políticas educativas de un periodo gubernamental a otro.
- La insuficiente difusión de información generada sobre los logros educativos.
- La desarticulación entre diferentes proyectos y políticas gubernamentales (acciones multisectoriales).
- El poco impacto de las acciones y las políticas en la mejora del trabajo en las aulas escolares.

La revisión de los documentos rectores de la administración en el periodo elegido para el estudio, mostró que esos problemas, reconocidos a nivel internacional desde hace más de una década, siguen presentes de manera clara en la administración, tanto en el ámbito nacional como en el local.

Un ejemplo claro se encontró en la carencia de acciones multisectoriales desarrolladas de manera articulada. Esta idea no se ha concretado en propuestas dentro de los planes de trabajo y en las acciones del gobierno de la entidad.

Con el recuento de las propuestas generadas en las reuniones internacionales, y las demandas de desarrollo nacional y estatal, se pudo identificar que en términos normativos y reglamentarios, tanto en nuestro país como en el estado de México se retomaron las propuestas y se han llevado a cabo en diferentes momentos las acciones correspondientes para instrumentarlas: las reformas de ley, la firma de acuerdos, el decreto de descentralización de los servicios educativos de la educación básica y normal.

Lamentablemente, y nuevamente en el terreno de la instrumentación de las propuestas en tiempos y espacios específicos, su recuperación ya no se concretó en acciones de mejora. De los resultados encontrados por las investigaciones realizadas para evaluar y conocer el desarrollo de las políticas

educativas en general y los programas compensatorios en particular, se pueden identificar en el estado de México los siguientes problemas, no resueltos con los programas propuestos y con las medidas de ajuste organizacional del sistema educativo.

- La inequidad se sigue manifestando en diferentes esferas de la vida social y de diferente forma: educativa, laboral, de género, por pertenencia a un grupo indígena.
- Los indicadores educativos no muestran mejora significativa.
- Las prácticas pedagógicas predominantes son las tradicionales, no han incorporado estrategias o métodos innovadores.
- La emigración de la población que busca satisfacer sus necesidades de subsistencia, sigue generando el abandono de la escuela.
- La acción multisectorial se sigue dando de manera desarticulada.
- La descentralización no se concretó y no se cuenta con un sistema integrado de educación básica.
- La planeación sigue siendo sexenal, sin continuidad ni articulación.
- Los proyectos no se concretan de manera oportuna y pertinente en las aulas.
- No hay una práctica permanente y reglamentada de evaluación educativa.
- No hay suficiente información sobre los resultados de las acciones educativas y los programas compensatorios.

A pesar de la política de reorientación de la gestión del sistema educativo y de la política compensatoria instrumentada durante once años en el estado de México, la inercia de la organización del sistema sigue la tendencia centralizada en la toma de decisiones, fundamentada principalmente en aspectos de carácter político. El rezago no se abate a pesar de las bondades de la política compensatoria, y los problemas en el funcionamiento del sistema educativo y la administración pública, que inciden negativamente en la atención de los problemas educativos, siguen sin alteración.

La búsqueda de documentos en los que se registre la valoración de los procesos y el impacto de los resultados de los diferentes programas para abatir el rezago, desarrollados en el estado de México, fue poco fructífera, se comprobó que no existe en la entidad, una práctica de evaluación y difusión de resultados que permita dar cuenta de los avances de los grupos sociales con mayor rezago educativo. La información encontrada corresponde principalmente a las evaluaciones generadas por el propio CONAFE y la Secretaría de Educación Pública. Los informes de gobierno muestran escasa información cuantitativa y nula cualitativa.

En ese sentido se pudo constatar el enorme vacío de información organizada, actualizada y disponible para la sociedad, no sólo sobre los programas para abatir el rezago, sino también sobre indicadores educativos y documentos de consulta sobre la acción gubernamental para la educación.

Resulta fundamental la evaluación de los programas en el contexto local, a fin de conocer su impacto y valorar la eficacia y eficiencia de su organización y administración.

La actual demanda de transparencia en el uso de los recursos públicos exige la difusión de información sobre la forma en que se están administrando y organizando los programas, pero sobre todo de sus resultados, ante la importante asignación de recursos humanos, materiales y financieros con la que cuentan.

Los elementos y evidencias encontradas en la revisión documental dan cuenta de que la reorientación del modelo de gestión, que planteaba criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia y relevancia para beneficio de toda la ciudadanía y en particular de la de mayor rezago, no se ha logrado en el estado de México, las grandes aspiraciones de una educación de calidad para todos sus ciudadanos sigue pendiente en tanto no se evite atrapar los programas en la dinámica política y administrativa, ajena a los propósitos para los que fueron diseñados.

Durante el período de gobierno 1999-2005, cuando los grupos con dominio político en la entidad pretendían colocarse en posiciones de poder del ámbito nacional, la movilidad de funcionarios representantes de las diferentes fracciones, y los ajustes en la estructura de la administración pública -y particularmente la del sector educativo- obedecieron a intereses de carácter político que nada tenían que ver con el logro de los objetivos educativos.

El tema de las competencias y atribuciones de los diferentes ámbitos de gobierno para la atención del problema del rezago no se ha abordado de manera suficiente, los criterios de asignación de recursos para las acciones compensatorias, la definición de los universos de atención, la organización de acciones de asesoría y capacitación dentro de los programas compensatorios, siguen la tendencia centralizada de las decisiones.

La entidad, como operadora y administradora de las acciones, no tiene las condiciones necesarias para hacer propias las propuestas de los programas.

A esta situación se suman elementos referidos a los tiempos financieros, administrativos y de trabajo escolar, que no coinciden entre la federación, el gobierno estatal y el calendario escolar. La administración local se ve obligada a entregar reportes, informes y el corte de las actividades en los tiempos establecidos por el gobierno federal.

Aún cuando en este documento se destacan los problemas relevantes, se reconoce la existencia de logros importantes de los programas compensatorios, sin embargo, se insiste en la necesidad de señalar los problemas persistentes, ya que como se sabe, para atenderlos es necesario reconocerlos, y en el terreno educativo del estado de México no hay una gran tradición para señalar los problemas, por el contrario, el peso del control político que pesa sobre el magisterio, ha limitado las posibilidades de la crítica constructiva.

Abatir el rezago en la educación es un enorme reto y una gran necesidad, que está vinculado a por lo menos, otras dos aspiraciones sociales igual de grandes y anheladas: la democracia y la justicia.

Una sociedad que no está garantizando la educación y el desarrollo para toda su población, no es justa, equitativa ni democrática ya que no brinda oportunidades de desarrollo ni garantiza su futuro. En el estado de México tenemos ese enorme reto.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado López, Eduardo (1995) "La equidad, una asignatura pendiente: acceso y resultados educativos en cuatro zonas del estado de México", en: Pieck Gochicoa, Enrique y Eduardo Aguado (Coord.) *Educación y Pobreza. De la desigualdad social a la equidad*, 183-236. México: El Colegio Mexiquense.
- Aguerrondo, Ines (1995) "Educación y Pobreza: nuevas y viejas expresiones de la diferenciación", en: Pieck Gochicoa, Enrique y Eduardo Aguado (Coord.) *Educación y Pobreza. De la desigualdad social a la equidad*, 237-272. México: El Colegio Mexiquense.
- Arnaut, Alberto (1993) "La federalización de la educación básica y normal en México (1978-1994)", *Política y gobierno*, Vol. I, núm. 2, México, CIDE.
- Bazúa, Fernando (2000). "Mundialización". *Perfiles Latinoamericanos*, año 9 No. 17, México: Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Braslavsky, Cecilia (2001). "Re-lectura de la agenda educativa en el cambio de siglo: sentidos, conceptos y controversias", *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma de la educación latinoamericana*, 19-69. Buenos Aires: Santillana.
- (2001) "Protagonismo y reforma del Estado en el proceso de construcción de un nuevo paradigma educativo", *Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma de la educación latinoamericana*, 221-250. Buenos Aires: Santillana.
- Cadena Inostroza, Cecilia (2004). *Cambio Político e Instituciones. Las transformaciones de la administración pública. Una perspectiva comparada de los estados de Querétaro y México*. Documentos de Investigación No.90, México: El Colegio Mexiquense.
- Conde, Silvia (2002). *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México*, México: CONAFE.
- Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM). (2005). www.edomexico.gob.mx/cedipiem/ (fecha de consulta: julio de 2005).
- Consejo Estatal de Población. (COESPO) (2002). *Índice de marginación 2000, 124 municipios. Estatal, Regional, Municipal. Por localidad*. Serie: Herramientas para la planeación. México.

- (2005) Indicadores Sociodemográficos. <http://201.155.8.252/www/htm/cuantos.html> (consultado en febrero de 2005)
- Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). (1997). *La Investigación Educativa en México 1996-1997*, México.
- (1999). *IV Congreso Nacional de Investigación Educativa. Conferencias Magistrales*. México.
- (1999). *V Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Memoria Electrónica. México.
- (2001). *VI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Memoria Electrónica, México.
- (2003). *VII Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Memoria Electrónica, México.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) (2002). *Convenio de Coordinación para la Ejecución del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica* (documento de trabajo). México.
- (2004) *¿Hacia Dónde Vamos? Avances y Retos*, México.
- (2004). *Manual de Operación, PAREIB, Fase III*, México.
- Covarrubias Moreno, Oscar M. (2000). *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Culebro, Jorge (2000). "Cambio estructural" en: Arellano David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, *Reformando al Gobierno, Una visión organizacional del cambio gubernamental*, 171-220. México: Porrúa
- Delors, Jacques (1996) *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre educación para el siglo XXI*, UNESCO. <http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos>, (fecha de consulta: febrero de 2005).
- Díaz Barriga, Ángel (1995). *Procesos curriculares, institucionales y organizacionales*. México: COMIE.
- Espeleta Justa, Eduardo Weiss (2002). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo.*, México: DIE-CINVESTAV.
- Gajardo, Marcela (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Documento de trabajo no. 15, Chile: PREAL.

- Gobierno del Estado de México (GEM) (1992). *Acuerdo por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM)*. Gaceta de Gobierno del 3 de junio de 1992. México.
- (2005). *Consolidado estadístico de inicio de cursos 2003-2004* www.edomexico.gob.mx/portalgem/secybs/. (consulta el 22 de julio de 2005).
- *Informes de gobierno 1999-2004*, www.edomexico.gob.mx
- (2005). *Manual General de Organización de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social*. Gaceta de Gobierno No. 33, México.
- (2003). “Manual General de Organización de Servicios Educativos Integrados al Estado de México”, *Gaceta de Gobierno* No. 104. México.
- (2000). *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*.
- (2001). *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social*. México.
- (2003). “Reglamento Interior de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM)”. *Gaceta de Gobierno* del 10 de junio. México.
- (2003). *SECyBS en cifras*. Documento electrónico. México.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (GEUM) (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México.
- Gómez Álvarez, David (2000). *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y Universidad de Colima.
- Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1998). *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el estado de México, 1942-1993*. México: El Colegio de México.
- Huicochea Alanis, Arturo (1996). *Prospección de la administración pública del estado de México a la luz de la teoría de la organización*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

- INEGI (2004). El rezago educativo en la población mexicana. México.
- (2000). *XII Censo general de población y vivienda*. México.
- (2005). VII al XII Censos de Población y Vivienda, 1950 a 2000. Varios años. México. <http://mex.inegi.gob.mx> (consulta en agosto de 2005).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2004). *La Calidad de la Educación Básica en México. Primer informe anual 2003*. México.
- Jacinto, Claudia y Françoise Caillods (2002). *Los programas de mejoramiento de la calidad educativa en América Latina. Tensiones, lecciones e interrogantes*. Paris: IIEP/UNESCO.
- Latapí Sarré, Pablo (1998). "Un siglo de educación nacional: una sistematización", en Pablo Latapí Sarré (coord). *Un siglo de educación en México*, Vol. I. México: Fondo de Cultura Económica.
- Loera Varela, Armando (2000). *Aprendizaje organizacional en las instituciones públicas*. (mimeo): Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- López Ponce, Norberto (2001). *Ya es tiempo de actuar. El proceso de organización de los profesores del Estado de México 1921-1959*. México: El Colegio Mexiquense.
- López, Nestor y Cora Steinberg (2005) (Coord.). *Estudio diagnóstico sobre las estrategias de focalización de las políticas y programas compensatorios del CONAFE*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) UNESCO.
- López, Néstor y Juan Carlos Tedesco (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Loyo Aurora y Jorge Padua (1996) (Coord). *Economía y Políticas en la educación. La investigación educativa en los ochenta perspectivas para los noventa*, No.6. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Martínez Riso, Felipe (2003). "Reflexiones Finales", *Calidad y equidad en educación: 20 años de reflexiones*, 183-196. México: Santillana,.
- Martínez Vences, Carpóforo Emilio (2004). *Las políticas compensatorias en la región sur del estado de México 1995-2000. El caso del PIARE (Programa integral para abatir el rezago educativo)*. Tesis de maestría. México: ISCEEM.

- México (2001). Legislatura LVII del Estado de México, "Libro Tercero. De la educación, ejercicio profesional, investigación científica y tecnológica, cultura, deporte, juventud, instalaciones educativas y mérito civil", *Código Administrativo del Estado de México*. Gobierno del Estado de México.
- Muñoz García, Humberto, et. al. (1998). "Educación y desigualdad social", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. III, núm. 6, julio-diciembre, 317-346. México: COMIE.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2003). *Equidad y gestión*. Comunicado 114, México.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (1999). *Programas Compensatorios ¿apoyo a la escuela o a la familia?* Comunicado 5, México.
- Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) (2005). *Informe de seguimiento de la EDT en el mundo 2005*. <http://www.unesco.cl/esp/> (consulta el 26 de abril de 2005).
- Ornelas, Carlos (1995). *La descentralización de la educación en México. Un estudio preliminar*. Documentos de Trabajo No. 35. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Pardo, María del Carmen (2000). "La administración pública en México, sus condicionantes y retos", en: Méndez, José Luis, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, 35-48. México: El Colegio de México.
- (1995) *La Modernización Administrativa en México*. México: El Colegio de México.
- Reimers, Fernando (2000) "¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. V, núm. 9, enero-junio, 11-70. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Reimers, Fernando. (2002). *Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas*. Documento preparado para el Diálogo Regional del BID, (mimeo).
- Reséndiz, García Ramón Raymundo. (2005). "Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994". *Estudios Sociológicos*, No.67, 139-183. México: El Colegio de México.
- (1992). "Reforma Educativa y Conflicto Interburocrático en México, 1978-1988". *Revista Mexicana de Sociología*. Núm.22, 3-18. México: Instituto de Investigaciones Sociales.

- Safa, Enrique, Hilarión Castañeda (2000) "Programas Compensatorios". *Equidad y calidad en la educación básica. La experiencia del CONAFE y de la Telesecundaria en México*, 127-174. México: CONAFE.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (1993). Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación. México.
- (2000). *Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Fomento Educativo*. Diario Oficial, 28 de julio de 2000. México.
- (2003) *Informe de actividades 2003*, México.
- (1995). "Rezago Educativo y Programas Compensatorios" en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Núm. 2, Vol. XXV, México: CEE
- (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- (2003). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras*. Ciclo escolar 2002-2003. México.
- SEP/CONAFE (2000). *Focalización del Universo de Atención Compensatoria*, (documento de trabajo preparado para las UCE en la Dirección de Planeación) mimeo. México.
- (2002). *Reglas de operación e indicadores de gestión de los programas que opera el CONAFE*, documento de trabajo. México.
- (2003). *Reglas de operación e indicadores de gestión de los programas que opera el CONAFE*, documento de trabajo. México.
- (2004). *Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica*, documento de trabajo. México.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), SNTE (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México.
- Subsecretaría de Educación Cultura y Bienestar Social (SECyBS) (2001). *Programa Institucional de Mediano Plazo 2000-2006*. Estado de México.
- Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN) / Unidad de Planeación, Evaluación y Control (UPEyC) (2004). *Concentrado estadístico por municipio, subsistema y nivel (fin de cursos 2003-2004)*. México.
- (2005) *Concentrado estadístico de fin de cursos 2004-2005*. Datos preliminares. México.

- Tedesco, Juan Carlos (2002). "Conocimiento y sociedad", *Educación en la sociedad del conocimiento*, 11-56. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2002). "Desafíos de las reformas educativas en América Latina", *Educación en la sociedad del conocimiento*, 87-113. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, Rosa María, Emilio Tenti (2000). "Políticas educativas y equidad en México: La experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios", *Equidad y calidad en la educación básica. La experiencia del CONAFE y de la Telesecundaria en México*, 175-274, México: CONAFE.
- Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal (UAEBByN) (2002). *Estructura y Organización de la UAEBByN*. Documento de trabajo. México.
- Unidad Coordinadora Estatal (UCE) (2003). *Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica. Informe de Cierre 2001-2002/2003-2004*. México.
- (2004). *Universo de atención del PAREIB, 2003-2004*. México.
- UNESCO. www.unesco.cl/esp/prelac/historia
- (1994). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para la Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*. Nueva York.
- (2002). *En búsqueda de la equidad: encuentro regional sobre educación para todos en América Latina*, Informe final (mimeo) Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- (2000). *Marco de Acción de Dakar. Foro Mundial sobre la Educación para Todos*. Francia
- (1993). Recomendación para la ejecución del Proyecto Principal de Educación en el periodo 1993-1996.
www.unesco.cl/medios/documentos/promedlac_recomendación_ejecución_santiago_1993 (consulta abril de 2005)
- (1991). "Recomendación relativa a la ejecución de los Planes Nacionales de Acción y del Segundo Plan Regional de acción del Proyecto Principal de Educación en América Latina Y el Caribe (1990-1995). *Boletín 24*.
www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_recomendación_planes_nacionales_quito (consulta abril de 2005).

Velasco Monroy, Santiago G. (1993). *Administración Pública del Estado de México. Aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva, 1824-1992*, 121-144. México: IAPEM.

Zogaib-Achar, Elena (1997). "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", Loyo, Aurora, *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del Cambio (1988-1994)*, 101-136. México: Plaza y Valdés.

Zorrilla Fierro, Margarita y Lorenza Villa Lever (2003). *Políticas educativas. La investigación educativa en México 1992-2002*, 19-118. México. Consejo Mexicano de Investigación Educativa.