



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACION
PROGRAMA DE POSGRADO EN PEDAGOGIA**

**LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL NIVEL BÁSICO DURANTE EL GOBIERNO DE
LA ALTERNANCIA 2000 – 2006:
¿IGUALDAD DE OPORTUNIDADES O EXCLUSION?**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN PEDAGOGIA

P R E S E N T A

MIGUEL ÁNGEL GUTIÉRREZ ANDRADE

TUTOR: DR: JOSÉ LUÍS ORTIZ VILLASEÑOR

**LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL NIVEL BÁSICO DURANTE EL GOBIERNO DE
LA ALTERNANCIA 2000 - 2006:
¿IGUALDAD DE OPORTUNIDADES O EXCLUSIÓN?**



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.

“Luchar contra los prejuicios y las discriminaciones sexuales, étnicas y sociales en la escuela, no es únicamente preparar para el futuro, es hacer el presente soportable y, si es posible, productivo”.

Philippe Perrenoud.

Introducción	5
Capítulo I.	12
Hacia una caracterización de la desigualdad educativa como un problema global	
1.1 Consecuencias del proceso de globalización	14
1.1.2 La influencia de organismos internacionales en educación	19
1.2 La reforma del Estado y la política social	27
1.2.1 El debate de la equidad en el liberalismo	30
1.2.2 Focalización como estrategia de operación	34
1.3 El papel del Estado Neoconservador	40
1.3.1 Elementos del pensamiento conservador en la política educativa	46
Capítulo II.	48
Estrategias de atención para igualar las oportunidades educativas	
2.1 ¿Porqué es importante estudiar la exclusión educativa?	48
2.2 Aportaciones al estudio de las políticas de equidad	49
2.2.1 Análisis de un periodo histórico 2000 -2006	50
2.2.2 Estudios de implementación e impacto de una política o programa específico	52
2.2.3 Estudios de incorporación de actores	55
2.3 Política de Modernización el ANMEB: el reto de la inequidad	58
2.4 Equidad en la legislación educativa mexicana	67
2.5 Los Programas compensatorios: pendientes en la continuidad transexenal	70
2.5.1 Vinculación intergubernamental: PROGRESA componente educativo	71
2.5.2 Impacto en el rendimiento escolar	73
Capítulo III.	75
Igualdad de oportunidades en el Programa educativo 2001-2006	
3.1 La política educativa durante el periodo de la transición	76
3.1.1 Modelo de evaluación de las políticas públicas	79
3.2 Las propuestas de campaña: “La segunda revolución educativa”	82
3.2.2 La agenda Legislativa del PAN	85
3.3 Las determinantes de la política educativa: La continuidad	98

3.3.1	La integración del proyecto educativo	102
3.4	Prioridad vs equidad: El Programa Nacional de Educación	104
3.4.1	La apuesta por la gestión escolar	113
3.4.1.1	¿Igualando oportunidades educativas? El PEC	118
3.4.1.2	El imaginario de los docentes: los primeros resultados del PEC	131
3.4.2	El impulso a la tecnología: El Programa Enciclomedia	137
3.4.3.	La cultura de la evaluación o la rendición de cuentas	147
	Capítulo IV CONAFE: ¿la única política de equidad educativa?	161
4.1	El extremo del sistema educativo: El CONAFE	161
4.1.1	Aparición de los programas compensatorios	162
4.2	Cambio de enfoque	167
4.3	Estructura organizacional	169
4.3.1	Esquema de focalización: PAREIB	173
4.4	La transformación de la gestión: el PIEC	176
4.5	Vinculación intergubernamental: componente educativo	180
4.6	Financiamiento	185
4.7	La participación social como motor de los programas sociales	193
4.7.1	Transparencia y difusión de la información	194
4.8	Impacto en la igualdad de oportunidades educativas	194
4.8.1	Comparación de instrumentos para igualar las oportunidades educativas	196
	Conclusiones	200
	Fuentes de Consulta	208

Introducción

El objetivo primordial de este trabajo es analizar la política educativa durante el periodo de la alternancia, con base en la disyuntiva planteada por Pablo Yanes con respecto a las trampas que nos plantea la diversidad, en donde la desigualdad no es un asunto de actitudes sino de derechos¹ es decir, de comprender qué se hizo desde las políticas públicas y que resultados se obtuvieron, para enfrentar los graves problemas de desigualdad educativa que enfrenta nuestro país, reflejados en los resultados que año con año realizan los organismos nacionales (INEE) e internacionales (OCDE). Sin pretender hacer una investigación sobre discriminación de grupos vulnerables, la problemática que guió el trabajo de investigación fue la siguiente:

¿Cuáles fueron los logros y desaciertos en el sexenio de la alternancia, contextualizado en los años 2001-2006? ¿Cuáles son las características de la política educativa implementada en este periodo? ¿Qué importancia tiene el estudio de la política educativa en el nivel básico? Y finalmente ¿Qué papel juega la política educativa en la transformación del país?.

Reconocemos el avance en la expansión de la cobertura de la educación básica, sin embargo, la desigualdad se refleja no sólo en la falta de acceso a la educación de importantes sectores sociales, sino también en la falta de oportunidades para que permanezcan y concluyan al menos los tres niveles de la educación básica (garantizados constitucionalmente desde 1993).

La necesidad de diseñar políticas de equidad para igualar las oportunidades educativas resulta crucial en una sociedad con la magnitud de desigualdad y exclusión como la mexicana, donde más de la mitad de su población vive en situación de pobreza. Según la CEPAL, la línea de pobreza está caracterizada por la posesión de hasta nueve grados de escolaridad, y se requiere cursar al menos doce grados para superarla. Es decir, si se lograra retener a los alumnos al menos hasta que culminaran su educación básica e ingresaran al siguiente nivel (aún cuando no le concluyeran) se estarían generando condiciones mínimas de integración social evitando la exclusión.

¹ Yanes Pablo, Seminario sobre desigualdad llevado a cabo en la Universidad Pedagógica Nacional Octubre 2007

La inequidad educativa es un problema mundial, pero en el caso de México cobra dimensiones alarmantes porque no únicamente está asociado a la pobreza (aunque este es un factor que la agrava). En la Educación Primaria son las entidades federativas más pobres las que muestran un rezago mayor. Pero en la Educación Secundaria existen disparidades importantes no asociadas exclusivamente con este factor.

A partir de la política de modernización impulsada por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el papel de la educación se ha revalorado como detonante de, por un lado, el crecimiento económico (asociado a la productividad y a la competitividad), y, por otro, a las oportunidades de vida (por sus efectos en el empleo y en la redistribución del ingreso). Por ello la educación perdurará como un elemento sustantivo en el debate de las políticas de estado, por la orientación de sus estrategias de atención, ya sea universal, focalizada o compensatoria.

Esta política de modernización introdujo en México los denominados programas compensatorios en educación. Su marco fue una política de equidad con carácter marginal, dirigida a concentrar (esfuerzos y recursos) en alumnos de medios sociales desfavorecidos (concretamente el medio rural). Estos fueron identificados como sus beneficiarios justamente por su situación de desventaja.

Con el fin del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (con el cual culminó el predominio político del Partido Revolucionario Institucional de 71 años en el poder), y el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional en las elecciones federales del 2 de julio del 2000, se generaron expectativas de profundización del proyecto de desarrollo económico. O, al menos, de algunas modificaciones en su orientación por tratarse de un gobierno de tendencia ideológica de derecha, de extracción empresarial y con valores conservadores y demócrata cristianos.

Al inicio del sexenio 2000-2006 surgieron interrogantes con respecto a cómo el gobierno en funciones mejoraría la calidad de la educación, pues ésta era una de las prioridades expresadas tanto en la campaña presidencial de Vicente Fox como en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Educativo. Y por otro lado, cuáles serían las posibles implicaciones de su proyecto en la jerarquización de los problemas y, en particular, en la orientación en la atención de la demanda educativa. Era también una interrogante cuáles serían las directrices derivadas de la política de modernización educativa que se

mantendrían con la nueva administración, habida cuenta de la existencia de ejes de continuidad durante los dos últimos gobiernos priístas. Por encima de todo, ante las condiciones de desigualdad y rezago de nuestro país, resultaba necesario evaluar la política educativa del nuevo gobierno para examinar su contribución o no para la reducción de la desigualdad en dicho ámbito.

Desde los años ochenta hubo un pronunciamiento por la necesidad de construir un Estado mínimo como estrategia para hacerlo más eficiente. No obstante el argumento de la *despolitización* de los programas (como condición necesaria para asegurar la eficiencia en la gestión y optimizar el gasto público), no puede dejar de reconocerse la imposibilidad de su neutralidad: los programas explicitan la estrategia política del gobierno y su visión de la sociedad, al poner en perspectiva los sectores poblacionales que atiende o excluye) o bien al articular los diversos intereses en procesos generales, integrándolos y priorizándolos dentro de un proyecto nacional.

El estudio de la política educativa también resulta de interés para tratar de dimensionar la influencia de los valores ideológicos de un gobierno sobre su proyecto educativo. La definición de sus prioridades, la identificación de los colectivos que se benefician con ellas y la asignación y distribución de sus recursos dependerá de su concepción del mundo. Por esto, más que del discurso político, es el análisis de proyectos, planes, programas y acciones lo que permitirá evaluar las prioridades del gobierno en funciones. Esto dará oportunidad para determinar si la política educativa encuentra criterios comunes de eficiencia, equidad y justicia social en la búsqueda de una sociedad que garantice mejores oportunidades educativas, o bien, si solamente se persiguen fines políticos. Se trata de conocer si las decisiones gubernamentales responden más a los requerimientos sociales o tan sólo a la necesidad de preservar un electorado para conservar el poder (evitando cualquier tipo de costo electoral).

La política educativa como objeto de estudio implica al análisis de su diseño, deliberación, decisión y desarrollo en un campo de la actividad gubernamental. En esta investigación, el análisis se centra en las políticas que atienden el problema de la inequidad en educación. Las políticas son decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y dinero de los ciudadanos (en su calidad de contribuyentes), tienen su fundamento en el marco jurídico y pueden contar con el apoyo

político de sectores, grupos u organizaciones. Se sustentan en su viabilidad administrativa y su racionalidad económica².

En este trabajo se pretende dar a conocer las prácticas organizacionales e intereses de las instituciones públicas. Los programas, la información que generan, así como los conflictos que enfrentan. Ello permitirá evaluar la factibilidad de sus programas en la consecución de sus metas, que en este caso están formalmente orientadas a igualar las oportunidades educativas.

En general, dentro de la política educativa se considera a la equidad como la igualación de la oportunidad educativa: no se restringe a garantizar el acceso a la escuela pues se trata de generar las condiciones para que quienes ingresen puedan permanecer y concluir los diferentes niveles educativos (en este caso de la educación básica), presentando cierto avance en el logro educativo.

Como categoría de análisis para el presente trabajo, la equidad está considerada como el principio para formular el conjunto de acciones que permita garantizar las oportunidades de acceso y permanencia en la escuela, atendiendo las diferencias de los estudiantes de educación básica. Su contexto es el redimensionamiento del Estado, en el cual se justifica su papel de intervención social exclusivamente a través de los denominados programas compensatorios.

Esta concepción resulta interesante y es pertinente porque no se limita al aspecto económico. Contempla otras formas en las cuales la atención a la desigualdad y a la equidad resultan trascendentales para la elaboración de políticas públicas de combate a diversos problemas sociales; no solo de educación sino también de salud, empleo o exclusión social.

En relación con este aspecto se encuentra el reto de la equidad, de cuya resolución dependerá garantizar las oportunidades de acceso y permanencia en el nivel básico del sistema educativo, atendiendo a la gran diversidad del país. Ni la masificación ni la ampliación de años de educación básica han logrado elevar la eficiencia terminal. Por ello cabe preguntarse si el presente gobierno de la alternancia ha promovido programas para lograr una mayor equidad, o bien, sus políticas se han centrado en los programas compensatorios.

² Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1996, pp 21-36.

Si los ejes de la política estatal del presidente Vicente Fox fueron la elevación de la calidad con equidad, el federalismo y la vinculación entre educación y productividad, en este trabajo se estudian cuatro asuntos estrechamente vinculados con la equidad: a) el impacto de la educación básica dentro del proyecto de desarrollo, b) las prioridades y estrategias dentro del proyecto educativo, c) la capacidad de convocatoria para integrar la participación de todos los sectores involucrados en el proceso educativo, y d) el peso de los actores involucrados en la definición e instrumentación de la política educativa.

En cuanto al cambio de gobierno del primer presidente que no proviene del PRI, esta investigación permitirá reconocer su orientación en la definición de las políticas del sector educativo. La primera hipótesis de investigación es que el gobierno de Fox, no diseñó una política orientada a igualar las oportunidades educativas de acceso, permanencia y logro educativo debido a su visión elitista e individualista (a pesar del reconocimiento de la equidad como el reto más importante de su administración).

Derivada de la concepción elitista planteada anteriormente, la segunda hipótesis es que la política educativa foxista tomó como enfoque la Nueva Gerencia Pública para hacer más eficiente su trabajo, sin construir un sentido de prioridades que posibilitaran la articulación de las acciones del gobierno, con el propósito de alcanzar sus metas.

Por último nos planteamos si la influencia conservadora en el campo de la política pública de razonamiento cuantitativo y económico trató de darle solidez al marco normativo, al establecer mecanismos de autorregulación, eficiencia y evaluación (como se expresó concretamente con la creación por decreto presidencial del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación).

Para realizar la presente investigación se tomó como punto de referencia básico la contrastación entre las propuestas de campaña de Vicente Fox, la agenda legislativa del PAN en la materia, las líneas del Programa 2001-2006 del sector educativo (en especial la prioridad que da a la atención de la equidad dentro de la agenda de política social) y los programas destinados a enfrentar la inequidad. El objetivo fue determinar la existencia de contradicciones o articulación entre las estrategias de atención, sus lógicas de legitimidad, negociaciones intraestatales y las ideologías y grado de influencia de los actores involucrados en la orientación de la política educativa.

Los objetivos de la presente investigación fueron:

- ⊖ Identificar específicamente las características de continuidad o ruptura de las políticas establecidas a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica con las del gobierno de Vicente Fox.
- ⊖ Esclarecer los rasgos de la política educativa en el sexenio Foxista y su vinculación con el cambio político del país.
- ⊖ Identificar si la política educativa en el nivel básico es pertinente para cubrir la prioridad de equidad, reconocida como tal en el proyecto educativo
- ⊖ Estudiar si existe coherencia entre la orientación de la política educativa y las acciones realizadas para atender la inequidad.
- ⊖ Identificar los sectores sociales vulnerables de exclusión para contrastar las acciones gubernamentales de atención educativa en relación con la equidad.

Los factores a considerar dentro del modelo de análisis de la política educativa son:

a) *Enfoque de planeación*: para reconocer su visión estratégica y temporal (corto, mediano o largo plazo), tipo de diagnóstico y elementos contextuales considerados. Líneas de acción o programas estratégicos.

b) *Estructura organizacional*: dentro de las instituciones o programas encargados de ejecutar las políticas.

c) *Financiamiento*: grado de diversificación de las fuentes de financiamiento de los programas (externo, federal, local o privado), para reconocer su importancia comparativa.

d) *Evaluación*: resultados de sus evaluaciones externas, beneficiarios y contribución al logro de sus metas.

e) *Actores*: se considera tanto a los sectores sociales beneficiarios como a los tomadores de decisiones y otros interesados.

El desarrollo del presente trabajo es el siguiente. El primer capítulo repasa *grosso modo* los estudios que explican teórica y empíricamente la relación entre globalización y desigualdad. Presentamos además el debate sobre la equidad y el liberalismo, y revisamos el debate sobre la desigualdad rescatando los puntos coincidentes y necesarios para este trabajo.

El objetivo del segundo capítulo corresponde a la revisión histórica sobre la orientación de atención a la inequidad educativa, por ello se inicia con su reconocimiento explícito en la legislación y se hace una revisión general de los programas ligados a la estrategia de focalización para compensar las desigualdades educativas.

En el tercer capítulo realizamos el análisis del programa educativo en el sexenio foxista.

El cuarto capítulo planteamos lo que a nuestra consideración sería un programa incluyente y equitativo manifestado en los llamados programas compensatorios de CONAFE.

Finalmente cabe mencionar que debido a que equidad y calidad se consideraron las prioridades del proyecto educativo de Fox, en el presente trabajo se analizan los Programas Escuelas de Calidad (PEC) y el Programa Enciclomedia, por su posible impacto como estrategias para mejorar la equidad en el logro educativo. La gestión y la evaluación se consideran como ejes transversales del proyecto, por lo que se analizan estos aspectos tanto en el PEC como en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, respectivamente. Por último se revisa el caso de los programas compensatorios manejados a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), por ser la estrategia gubernamental (con casi tres sexenios de continuidad) destinada a compensar las desigualdades. Aunque marginal en su alcance, constituye desde nuestro punto de vista una política incluyente focalizada que se ha fortalecido en el actual gobierno, bajo la estrategia de hacer eficiente su gestión no tanto por sus resultados educativos.

Con base en esta investigación, habría elementos para sostener que el primer gobierno de la alternancia del presidente Fox no impulsó una política educativa de equidad debido a la poca cobertura alcanzada con los actuales esquemas de focalización. Los programas instrumentados no asumen una orientación hacia igualar las oportunidades de logro educativo y permanencia en la escuela a pesar de que contaron con los recursos para hacerlo bajo un esquema de atención diferente.

Ello denota que las prioridades en materia educativa fueron la gestión y la evaluación y no la calidad con equidad como inicialmente se planteó este gobierno.

Desde esta perspectiva el gran reto de la política educativa en este tiempo es poder alcanzar la igualdad de oportunidades educativas para toda la población que tiene derecho a una educación básica.

CAPITULO UNO

I HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA COMO UN PROBLEMA GLOBAL

La situación educativa de nuestro país, es sin duda, uno de los objetos mas estudiados por muchos especialistas, en el que cada día se reconoce su profunda interrelación con otras variables: económicas, políticas, sociales y culturales, por otro lado, no podemos dejar a un lado, los acelerados cambios en la ciencia y desde luego en la tecnología, que superan la dimensión escolar, conduciéndonos a realizar mayores ejercicios de análisis e interpretación, que nos permitan entender este campo con mayor consistencia.

En siguiente capítulo presentamos elementos que buscan contextualizar el problema de la falta de equidad en educación inicialmente dentro de una perspectiva global. Los cambios políticos y económicos en el orden mundial inciden en el ámbito social y cultural de los países cambiando las perspectivas de sus instituciones, por lo que se habla de la necesidad de replantear los modelos educativos con base en el principio de justicia social ante la generalización de la pobreza en muchos países, principalmente de América Latina y particularmente en México. De este modo esbozamos un panorama general de aquellos elementos que influyen en la orientación de la política educativa: primordialmente en el contexto de la globalización y las líneas determinadas por los organismos internacionales que han influido de manera definitiva en las políticas educativas. Sin dejar a un lado que el componente básico de este estudio es el de; identificar los elementos que inciden en el diseño de política educativa así como las transformaciones en la estructura institucional, bajo las lógicas de eficiencia y competencia que se orienten a una atención más igualitaria dentro de la educación básica.

Debido a que la política educativa como campo de estudio incorpora elementos de otras disciplinas, se recuperan elementos de la teoría política para caracterizar la orientación ideológica del gobierno del concluido gobierno panista de Vicente Fox, para tratar de establecer la posible influencia en la orientación de la política educativa relacionada con la búsqueda de igualdad de oportunidades educativas dentro del nivel básico.

Se describe el cambio de orientación de la política social, en la que se incluye la dimensión educativa enmarcada en la reforma del estado. El eje del trabajo será identificar los elementos que inciden en el diseño de política educativa y las alteraciones en la estructura institucional que se orienten a una atención más igualitaria dentro de la educación básica (si es que existe dicha atención).

Aun cuando se debe reconocer que estas preferencias expresadas en las directrices de las políticas gubernamentales tendrán un efecto incierto dependiendo del grado de coordinación con otros actores e instituciones, pretendemos también determinar el posible grado de autonomía entre ellas.

El interés por el tema de la focalización como estrategia de atención para el presente trabajo, se debe a que los elementos de selección para determinar los grupos-objeto de atención de los programas compensatorios obedecen a diferentes características; a causa de que la cobertura se ha ampliado, los criterios de selección son múltiples y no se restringen a la condicionalidad de pobreza.

Finalmente se delimitan aquellos aspectos a considerar dentro de la estructura de la presente investigación, los programas respectivos y sus componentes.

1.1 Consecuencias del proceso de globalización

Para Ianni, la globalización es la expresión de “un nuevo ciclo de expansión del capitalismo, como forma de producción y proceso civilizador de alcance mundial”.³ Es la fase más desarrollada del sistema capitalista y se caracteriza por: la supremacía del capital (principalmente especulativo) en el ámbito económico; en el ideológico por la productividad y la competitividad; en el científico y tecnológico principalmente por las comunicaciones y la red informática; y en el geopolítico por la integración de regiones comerciales.

Dentro de la llamada sociedad global, la integración regional y la internacionalización de capitales afecta la soberanía del estado-nación puesto que los países menos poderosos se ven presionados a aceptar orientaciones que pueden afectar decisiones nacionales⁴. Como veremos posteriormente, esta redefinición del estado impacta precisamente en una de sus funciones: la del diseño de la política social como referente de su eficacia tanto administrativa como de gestión, por lo que habrá de analizarse su capacidad al lograr la distribución de bienestar y mantener la cohesión social en el marco de la reforma del estado y de la federalización en el ámbito interno y de las exigencias de ajuste del ámbito internacional.

El planteamiento de Giddens sobre el proceso de cambio mundial por la globalización se puede resumir en los siguientes puntos:

1° La globalización como fenómeno que se expresa por la “acción a distancia” caracterizada por las comunicaciones mundiales y sustentada en la revolución tecnológica. Esto pone en relieve la cada vez mayor autonomía de los individuos dentro de la dinámica

³ Ianni, Octavio, La era del globalismo, Siglo XXI, México, 1999, p.11.

⁴ Dieterich explica el surgimiento de un gobierno global encabezado por el G-7 que impone sus directrices económicas a través del BM, FMI, OCDE y OMC, las políticas a través de la ONU y el consejo de seguridad; las militares a través de la OTAN y las ideológicas a través de la ONU, UNESCO, OIT, PNUD y PNUMA. En La sociedad global, Planeta, México, 1996, pp.49-76.

política (que se expresa a través del surgimiento de localismos) y en la dinámica social (a través de la exaltación del individualismo).

2° El “orden postradicional” como una necesidad de explicar y justificar la tradición, es decir como la capacidad de reflexión que impone la globalización.

3° La “reflexibilidad social” como proceso asimilativo de los cambios en la cultura y formas de relación de la sociedad en el mundo. Esta reflexión permite reclamar mayores márgenes de acción y autonomía de la sociedad tanto en las relaciones sociales como en las de producción en las que el estado se ve obligado a buscar nuevas formas de legitimidad en la búsqueda del desarrollo económico y el bienestar social⁵.

La polarización en la distribución del ingreso es una de las implicaciones negativas que la globalización ha tenido e impacta directamente en materia de política social: el crecimiento acelerado de sectores de población en condiciones de pobreza extrema, aunado a una aguda concentración de la riqueza en un sector cada vez más reducido, la generalización del desempleo y una política salarial desfavorable en los que la cuestión social cobra una nueva dimensión en el debate del estado y la política como relación de fuerzas entre los distintos actores, son situaciones que tienden a diversificar la estructura de necesidades colectivas en los diferentes sectores de la sociedad a las que deberá sumarse aquellas históricamente no atendidas.

Ante una emergente participación, este proceso presenta contradicciones entre el rumbo de la política del estado-nación y el modo de producción transnacional del modelo de desarrollo capitalista moderno, como parte de la estrategia de integración regional geopolítica de mercados.

⁵ Cordera, Rolando. Las políticas sociales de México a fin del milenio, IIS-UNAM- Porrúa, México, 2000.

Dentro de los cambios socioculturales como elemento de integración simbólica, encontramos una revaloración de la cultura democrática y de la educación como insumos básicos para promover el desarrollo, aceptación de que en las políticas públicas los arreglos entre los diferentes actores sociales se ven cada vez más como factores necesarios. Como consecuencia, se observa una mayor exigencia de la intervención del estado en diversos aspectos, lo que se enfrenta a la disminución de la política social con su visión compensatoria (por los problemas fiscales y de insuficiencia de recursos en general) y se hace necesario elaborar políticas públicas de alcance colectivo que incluyan en lo posible la diversificación de expectativas sociales.

Cabe destacar el auge de una nueva cultura de la participación social. Esto lo podemos observar en el activismo de grupos ambientalistas, a favor de los derechos humanos, indigenistas, globalifóbicos y organizaciones no gubernamentales que expresan nuevas formas de concientización sobre problemas sociales y que en algunos casos, llegan a tener influencia en determinaciones políticas.

En el aspecto económico financiero se enfrenta la falta de acuerdos que regulen los flujos de capital y relaciones económicas de los estados dentro de la tendencia de unificación de mercados. Dentro de ellos se destaca el crecimiento de la inversión extranjera a través de capital especulativo y no de inversiones productivas que alienten la creación de empleo.

La pérdida de autonomía por la reducción del margen de maniobra de los estados ante la cada vez mayor intervención internacional representada por organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (al condicionar el otorgamiento de créditos en determinados programas), representa una intervención de lo internacional en el

ámbito nacional y permite retomar la reflexión sobre la importancia de la soberanía como elemento de legitimidad y pertinencia de la política nacional.

Por otra parte, no pueden dejar de considerarse el rezago histórico y costos sociales de los ajustes emprendidos por los estados a través de decisiones acotadas e impuestas por organismos internacionales, entre ellas las políticas de control de la inflación.

El cambio en la visión de la función del estado de promotor del bienestar social a la de garante de las relaciones de mercado es caracterizado por una lógica de competencia y regulación en la que se intenta asegurar ciertos niveles de competitividad ante otras naciones manteniendo al mismo tiempo la cohesión social.

Esta nueva etapa dentro del capitalismo coincide con lo que Lipiezt llama *Modo de regulación*:

“...la totalidad de formas institucionales, redes, normas explícitas e implícitas, que aseguran la compatibilidad de constelaciones en el marco de un régimen de acumulación, y lo hacen tanto en correspondencia con el estado de las constelaciones sociales, como también trascendiendo su naturaleza conflictiva”⁶.

El modo de regulación presenta una orientación de continuidad en la política social con el enfoque de desarrollo del capital humano. Surge el reconocimiento de atender el problema de la inequidad aunque solo sea para compensar los efectos negativos de la globalización, asegurando con ello la continuidad de los ajustes estructurales (este elemento se analizará con mayor profundidad al retomar la influencia del Neo-conservadurismo).

Los detractores de la globalización mencionan al desempleo dentro de sus efectos negativos al redimensionar la división del trabajo: la consolidación de empresas

⁶ El estado nacional de competencia, UAM, México, 2001, pp.76-77.

transnacionales y el uso de mejores tecnologías requieren de personal mejor calificado, han generado desempleo por la automatización de la producción y han consolidado una división internacional del trabajo. Otra de sus consecuencias es la polarización de la riqueza al generar millones de pobres, en las críticas a la globalización se afirma que no se “globaliza” el progreso, ni los niveles salariales, y que los recursos destinados a la economía financiera especulativa sea 50 veces mayor a los destinados a la economía productiva. A este respecto Jalife- Rahme señala: “El gran desafío consiste en suavizar la polarización radical entre desposeídos y plutócratas que la magia de la economía internet ha ahondado a límites insospechados, para restituir la armonía planetaria”.⁷

En lo que respecta al ámbito de la educación (aún reconociendo sus límites), hay una revaloración de su función como elemento de enlace, no solo para el desarrollo dentro de la perspectiva de formación de capital humano, sino también para promover la integración a los medios de información y a la cultura como elementos indispensables de la vida moderna. Su papel principalmente socializador, se amplía con el propósito de incidir en el aprendizaje de la vida en el respeto a la diversidad y en la participación democrática.

Sin llegar a considerar que sea la panacea, se ha generalizado la hipótesis de que la educación es un factor que promueve la equidad, ayudando a romper el círculo de la pobreza. Además se le concibe como un derecho que permite la participación en el mundo moderno, por lo que su importancia ha venido creciendo como factor que incide para atacar en el largo plazo el problema de la desigualdad. Como lo menciona Hopenhayn:

“la educación... aparece como el medio predilecto para asegurar mañana lo que hoy no hemos logrado: un dinamismo productivo con equidad social y una democracia basada en una ciudadanía sin exclusiones. Esa

⁷ Jalife-Rahme, Alfredo, El lado oscuro de la globalización, Cadmo & Europa, México, 2000, p. 274.

expectativa encierra el peligro de una futura decepción, pues tales objetivos solo pueden ser logrados a través de un vasto esfuerzo sistémico, del cual el sistema educativo puede constituir una parte importante, pero en ningún caso puede ofrecer las *llaves del reino*.”⁸

La mundialización de la información y las comunicaciones requieren a su vez de un uso intensivo del conocimiento, lo que profundiza las desigualdades entre quienes tienen acceso a ella y quienes no. Esto permite a la educación asumir la función de filtro de adecuación ante los cambios recientes. Es el mismo sentido de la propuesta de la CEPAL al establecer como objetivos de la educación y el conocimiento la consolidación y profundización de: “... la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación, en suma la moderna ciudadanía”⁹, reconociendo la necesidad de atender la inequidad para hacer más eficiente la educación.

1.1.2 La influencia de organismos internacionales en educación

Según la concepción con que fueron creados en julio de 1944 el FMI y el Banco Mundial debían realizar funciones complementarias en el ámbito financiero global. El FMI se ocuparía de la asistencia monetaria, que se presumía a corto plazo y dirigida a la realización de los pagos internacionales derivados del intercambio de bienes y equipos. El Banco Mundial en cambio, se ocuparía en la asistencia financiera, a medio y largo plazo, y dirigida a la inversión productiva.

⁸ Hopenhayn, Martín y Ottone, Ernesto, El gran eslabón, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.34

⁹ Rivero, José, Educación y exclusión en América Latina, tarea, Lima, 2000, p.67.

En el ámbito económico, los objetivos establecidos en el artículo I del Convenio Constitutivo del FMI son, fundamentalmente, fomentar la cooperación monetaria internacional; facilitar:

"...la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica; fomentar la estabilidad cambiaria y coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros y, por último, acotar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros".¹⁰

Para ello, el FMI debe administrar el cumplimiento de una cierta disciplina, un "código de conducta monetaria" desarrollado en los artículos IV y VIII, con objeto de crear y mantener un sistema monetario estable y, paralelamente, ayudar financieramente a los Estados para controlar los desequilibrios temporales de sus balanzas de pagos.

Por su parte, los objetivos del Banco Mundial son, según el artículo I del Convenio: a) contribuir a la reconstrucción y el desarrollo de los territorios de sus Estados miembros y estimular el desarrollo de los medios y fuentes de producción en los países de escaso desarrollo; b) fomentar las inversiones privadas de capital en el extranjero y complementarlas; c) promover un crecimiento equilibrado, a largo plazo, del comercio internacional y mantener el equilibrio de la balanza de pagos, contribuyendo a promover

¹⁰ Tomado de Pigrau Solé, Antoni. "Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos" en www.bancomundial.org/archivos/bancomundial/html.

inversiones internacionales que faciliten el incremento de recursos de los Estados miembros, aumentando la productividad, elevando el nivel de vida y mejorando las condiciones de trabajo en su territorio; d) coordinar los préstamos establecidos por él con otros, estableciendo las prioridades adecuadas y e) facilitar, en los primeros años, la transición de la economía de guerra a la de paz¹¹.

Otro organismo financiero, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puede colaborar en la concreción de estos fines al realizar las siguientes acciones: a) conceder préstamos directamente a los Estados miembros, a las empresas públicas o a las privadas; b) participar en los préstamos y garantizarlos y c) enviar misiones de expertos encargados de estudiar la situación económica y financiera de los Estados y prestar ayuda técnica en estas materias, así como de formación de personal cualificado para gestionarlos.

Las acciones de estos organismos (hasta ahora) se han mantenido bajo la misma lógica desde que fueron creados. No ha habido una política para replantearlas teniendo en cuenta las necesidades y los intereses de los países en desarrollo o, por lo menos, adaptarlas para una participación efectiva de estos países.

Se considera por una parte que el FMI y el Banco Mundial han violado y violan el derecho a la elección por cada Estado de su sistema económico, político y social, al condicionar la cooperación a la modificación de las políticas internas y al ejercer una estrecha supervisión de las mismas bajo la amenaza de una suspensión de la asistencia. En efecto, "cuando, bajo la cobertura de la cooperación, se presiona a un Estado para adoptar pautas de conducta política o económica concretas, más que cooperación, hay

¹¹ Idem.

dominación"¹². Pero por otra, debe admitirse que presentan propuestas puntuales cuyos mecanismos de operación y ejecución ayudan a prevenir desequilibrios sociales.

En el ámbito educativo, su trabajo consiste en el asesoramiento para desarrollar políticas adecuadas a las características de los diferentes países, pero la estructura de operación le permite determinar la orientación del gasto de sus préstamos en los países deudores, en el caso de América Latina corresponde cerca del 2% del presupuesto total destinado a educación en la década de los 90.

La razón de dichas recomendaciones para modificar la política educativa se relaciona con el propósito de lograr un nivel adecuado de competencia internacional con la consecuente necesidad de invertir en educación, capacitación, ciencia y tecnología. Además atiende la estabilización económica y política, ésta última por la vía de la democratización, facilitando la gestión educativa y mejorando la utilización del financiamiento. Favorece la educación bilingüe e intercultural, para competir con cierta ventaja en los mercados internacionales. Promueve la internalización de los sistemas de comunicación como vía para afianzar la integración regional.¹³

Desde 1983 el BID reconoce la necesidad de atender la cuestión de la equidad para mantener un nivel competitivo de inversión: "Sin la vigencia de una norma básica de equidad, el tejido social se resiente y la intolerancia política prospera, generándose un clima adverso a la inversión."¹⁴

En estudios posteriores pero bajo la misma perspectiva, el BID señala que América Latina se encuentra en un proceso multidimensional de desarrollo y sugiere que sus

¹² Chaumont, "Cours général de droit international public", *RCADI*, vol.129, 1970 (I), págs. 348- 349.

¹³ De UNESCO. *Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo*, Santiago de Chile, 1993, citado por Chomsky y Dieterich, *idem*.

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo- PNUD, Informe de desarrollo humano, 1983, p.18.

perspectivas de crecimiento son favorables si se ajusta a las políticas conducentes al crecimiento económico y a la consolidación de su tipo de cambio por lo que la expansión de la educación acelerará la acumulación de capital¹⁵.

Por lo anterior el BM reconoce la importancia de la inversión en educación con dos propósitos fundamentales: los beneficios que genera por sí misma en la esfera social y, sobre todo, como elemento clave del éxito de las inversiones en otros sectores económicos. Estas inversiones cobran auge a partir de la década de los noventa.

Dentro del paquete de recomendaciones del BM y el FMI para el otorgamiento de créditos se establece como prioridad la educación básica por dotar los conocimientos, capacidades y actitudes esenciales para insertarse funcionalmente en la vida en sociedad. En relación con el problema de la equidad se identifica la necesidad de enfrentar tres cuestiones a garantizar: el acceso, la atención con equidad y la calidad. Sirviendo como eje de las modificaciones que pretenden mejorar la educación primaria se consideran los siguientes aspectos en relación con el presente trabajo:

La reorientación del gasto educativo con el propósito de eficientar el uso de los recursos cobra importancia en el marco del impulso al federalismo, tratando de superar las deficiencias de la administración centralista de la educación. A este respecto habrá de precisarse: ¿qué cambios se introducen para operar dentro de una lógica de competencia y regulación externa? ¿Cuáles son los grados de autonomía que se generan en el contexto de la federalización?

Dentro de las recomendaciones del BM se destaca la nivelación de insumos, referente a aquellos elementos que pueden tener un impacto favorable en el rendimiento escolar (como son los desayunos escolares) que garantizan los requerimientos nutricionales

¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina frente a la desigualdad, 1999, p.37

mínimos y la educación preescolar como antecedente que facilita la socialización de las prácticas escolares. Este aspecto puede considerarse medular dentro de los programas de política social de atención focalizada que pueden impactar en el rendimiento escolar al valorar su impacto (favorable o no) en mejorar las oportunidades de acceso y permanencia escolar (por lo que se retomará posteriormente).

El ajuste del currículum propuesto en planes y programas se ha convertido en un rubro prioritario para el BM. Esto se demuestra por el incremento en la asignación de presupuesto para la elaboración de textos escolares: con anterioridad al año 1978 representaba el 10% de los proyectos financiados del sector educativo; Para 1990 asciende al 66%.¹⁶ Sin embargo, habremos de desglosar la orientación de los préstamos en materia educativa otorgados a México para determinar cuáles son las prioridades a este respecto, destacando que este organismo le ha otorgado financiamiento para la operación de programas compensatorios desde 1991.

Las recomendaciones relacionadas con el financiamiento en programas para atender el problema de la equidad, se orientan a sustituir el esquema tradicional centrado en la oferta de atención universal (desarrollado durante la etapa de expansión de los sistemas educativos) por otro basado en la demanda. En este sentido, las reformas en la política educativa tendrán presentes tanto las necesidades locales como la limitación de los recursos disponibles. La propuesta consiste en proporcionar fondos a individuos o instituciones en función de una demanda específica. En el caso de la educación básica sugiere atender la transferencia directamente a los alumnos y sus familias, una participación más activa por parte de los padres de familia como enlaces y corresponsables de un ejercicio adecuado de

¹⁶ Coraggio, José Luis y Rosa María Torres, La educación según el Banco Mundial, Argentina, Miño y Dávila, 1997, p. 111.

los recursos, la paulatina asociación con empresas comerciales para respaldar el financiamiento a proyectos específicos.

Otro aspecto considerado como prioritario para el financiamiento de proyectos por parte este organismo se refiere al fortalecimiento institucional a través de mecanismos de evaluación y mayor transparencia.¹⁷

Otro aspecto relacionado con los maestros y que es retomada por nuestro país, es el referente a la recomendación de instrumentar programas de estímulos para contrarrestar la falta de compromiso a su labor, reflejados en la baja asistencia y deserción de los maestros, así como en la conveniencia de disminuir sus cargas de trabajo administrativo. Habrá de establecerse si la realidad rebasa este aspecto, ya que son diversos los programas colaterales en los que deben participar: desayunos escolares, censos, campañas diversas (entre las que destacan las de salud y medio ambiente), entre otros, que restan tiempo a las actividades eminentemente pedagógicas para tratar de definir su impacto en la oferta de oportunidades educativas.

Si el BM señala la necesidad de prever formas para vigilar la asistencia regular de profesores, evitando distraerlos en asuntos administrativos, (acompañados con el establecimiento de estímulos) permitirá reconocer el poder adquisitivo como factor determinante en el desempeño profesional del docente.

Dentro de las medidas para incrementar el tiempo de instrucción se sugiere aumentar el número de años que integran la educación básica, ampliando su esquema hasta 10 años con la incorporación del nivel preescolar.

¹⁷ Cfr. . Patrinos, Harry (coord), Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda, Banco Mundial, Washington D.C., 1998, pp. 50-53.

En relación con los insumos que intervienen en el aprendizaje escolar, se habla de la necesidad de compensar las carencias sociales y nutricionales de los alumnos, el BM reconoce varios tipos de insumos:

A. Nutricional. Debido a que casi la mitad de la población presenta deficiencias, se aboca a la instrumentación de programas de desayunos o pequeños refrigerios escolares que se ajustan mejor al principio de costo-beneficio, comparándolo con la inversión requerida para ofrecer a los alumnos una comida completa.

B. Salud. Centrado en la atención de problemas de visión, audición y parasitarios por repercutir directamente en la asistencia a la escuela y en el aprendizaje.

C. Educabilidad. Referente a la motivación y capacidad de aprender, en función del perfil educacional de la familia.

Con éste último se relaciona el reconocer la educación preescolar como medio para compensar las carencias de estimulación de los hogares, considerándola como estrategia habilitadora del éxito escolar, además de economizar los recursos infructuosos que se pierden por la reprobación y deserción escolar en primaria. Por ello la justificación de este nivel educativo se determina en función de los requerimientos de la misma escuela primaria y no como respuesta a las necesidades de los alumnos o de la misma sociedad, caracterizándolo como periodo de extensión previo a lo escolar y no como una etapa fundamental del proceso educativo.

Resulta fundamental enfrentar el reto de la equidad, de cuya resolución dependerá garantizar las oportunidades de acceso y permanencia en el nivel básico del sistema educativo, atendiendo a la gran diversidad del país. Ni la masificación ni la ampliación de años de educación básica han logrado elevar la eficiencia terminal. Por ello se hace necesario analizar si se promueven programas para abatir los índices de deserción y

repetición escolar para lograr una mayor equidad o sus políticas se centrarán en los programas compensatorios.

1.2. La reforma del Estado y la política social

El modelo de estado benefactor que a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, se volvió parte de la cultura política en las instituciones y en las masas como un elemento de cohesión social mínima. En el caso de México, no solamente entró a corregir las condiciones del mercado capitalista sino a crearlo a través de la instauración de un régimen autoritario populista y con un enorme aparato burocrático en el que el estado multiplicó su participación en los distintos ámbitos de la vida social.

Según Warman la política social constituyó en factor de unidad y coherencia nacional modificándose con el tiempo, circunstancias, equilibrios de fuerzas, propuestas y corrientes ideológicas¹⁸. El gasto público se convirtió en elemento de institucionalización de los conflictos sociales.

Dentro de la reforma del Estado se plantean medidas con el propósito de acrecentar la eficacia de la gestión y la administración. Es en este contexto que se plantea la concepción de *Estados Nacionales de Competencia*¹⁹ como una nueva fase de evolución se distingue del “estado de bienestar” donde se pretendía homogeneizar ciertas condiciones a nivel nacional como parte del proyecto nacional, sustituyendo esta perspectiva por una lógica de mayor eficiencia.

¹⁸ Warman, Arturo. Comp., La política social en México 1989-1994. f.c.e. México, 1994, pp.7-17.

¹⁹ Hirosch, J, Op. Cit. “el estado nacional de competencia se caracteriza por un desmembramiento espacial y social, además de la imposibilidad de postular un proyecto de sociedad abarcador. .. su lógica se basa en conducir todas las esferas de la sociedad hacia lograr la capacidad competitiva en la dimensión global” pp.147-149.

Además de ser factor para incrementar la cohesión social se plantea la federalización; ante la complejidad de problemáticas que ha representado las administraciones centralistas y por la posibilidad de devolver a los ámbitos locales o regionales no solo los recursos, sino la capacidad de toma de decisiones, se presenta una oportunidad importante para generar políticas orientadas a una mayor equidad. En ellas, habrá de analizarse cómo se articulan propuestas en lógicas de eficiencia y de construcción de una cultura de participación y cooperación colectiva.

Dicha cooperación debe responder a los reclamos de participación democrática por lo que incluye nuevas formas de reflexión, compromiso e integración de la sociedad en su conjunto. Este margen de acción política en el ámbito local debe procurar una redistribución del ingreso más justa a través del impulso de mejoras tanto al empleo como al salario, a la educación y bienestar social.

Asimismo tendrá que garantizar la articulación entre lo local y lo estatal, formando redes de acción que permitan una mejor vinculación de políticas y mayor eficiencia y transparencia en la asignación y ejercicio de recursos dentro de una cultura de rendición de cuentas. El reto es no fragmentar o debilitar al estado nacional, y que la integración regional no degenera en localismos.

La definición de políticas sociales (incluye los aspectos de salud, educación, infraestructura básica y vivienda, además de alimentación en el caso de atención a la pobreza), ha resultado una estrategia funcional en la prevención de desórdenes sociales en la que los pobres son sujetos que reciben transferencias a cambio de su voto electoral. Dentro del proyecto neoliberal esta estrategia se considera correcta siempre y cuando esté

focalizado a los grupos en situación de extrema pobreza²⁰ y debe admitirse que cobra particular importancia por el empobrecimiento masivo de la población.

En el rubro de la educación, se fundamenta la necesidad de considerarlo dentro del ámbito de la política social como medio que asegura la existencia de la sociedad en sí misma: por su incidencia en acortar la brecha de la desigualdad, por que debe garantizarse como un derecho humano básico y no solo como formador de capital humano y promotor del crecimiento económico.

Ante este tipo de coyuntura, la discusión sobre la pertinencia de las políticas nacionales cobra importancia el contexto de la federalización ya que con el propósito de eficientar y hacer más transparente la distribución de recursos se fortalecen los espacios de participación estatal, municipal y social (incluidos partidos políticos, movimientos sociales y agrupaciones) por lo que resulta pertinente evaluar el diseño de la política social para maximizar su impacto ante la reducción fiscal. Por ende, es necesario analizar la participación de los partidos políticos para lograr una asignación más equitativa y justa de los recursos del ramo 26 (de combate a la pobreza para el desarrollo social municipal, dando prioridad a la creación de empleo y la educación). A partir de 1998 los partidos de oposición promovieron mayor autonomía de gestión y recursos para la gestión de los municipios con la creación del ramo 33²¹. Por ello la política social cobra vigencia en cuanto a las posibilidades de brindar respuestas a las crecientes necesidades sociales, destacando en ellas a la educación para efectos del presente trabajo.

²⁰ Boltvinik, Julio, Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI, México,1999, p.14-15.

²¹ Conformado con recursos de los ramos 26 (combate a la pobreza), 25 (educación) y 23 (coordinación hacendaria).

1.2.1 El debate de la equidad en el liberalismo

Para ubicar el problema de la equidad con respecto a la orientación ideológica del estado, resulta pertinente revisar las propuestas y principios de dos de tres teóricos que trabajan el problema de la desigualdad: Jonh Rawls como representante de la corriente liberal, Michael Walzer dentro de la comunitaria y Amartya Sen dentro de una perspectiva más contemporánea que se integra a este debate. Ello con el propósito de tratar de identificar la concepción de los principios de justicia e igualdad que inciden en la atención de este problema dentro del ámbito educativo bajo la perspectiva de un gobierno de perfil conservador.

Dentro de la corriente liberal, el bienestar social no puede estar por encima del principio de justicia, el cual equivale a imparcialidad bajo el supuesto inicial de igualdad entre los ciudadanos considerados como individuos libres. La justicia es considerada como el objetivo primario de la estructura básica societal ya que es esta “imparcialidad” la que permite un estado de equilibrio entre los distintos intereses de los miembros de la sociedad²². Esta idea de “pacto social” supone a su vez una base común de expectativas, el conocimiento de las normas o reglas de participación en la misma sociedad y una concepción compartida de que ambas son justas pues se aceptan las desigualdades existentes (tanto de riqueza como de autoridad) porque de alguna manera son congruentes con el desarrollo de las libertades individuales.

Dentro de la corriente comunitarista, en cambio, la concepción del contrato social tiene como objetivo inicial la redistribución de los recursos entre los miembros de la sociedad

²² Cfr. Rawls, J., Teoría de la justicia, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp.17-25.

“...en arreglo a una noción compartida de sus necesidades, y sujeto a continua determinación política de sus detalles. El contrato es un vínculo moral.”²³

La justicia resulta relativa a los significados sociales: dependerá de las actividades y la distribución entre los individuos que conforman la sociedad. Bajo una noción compartida de sus miembros. Dentro de la corriente liberal, en cambio, es concebida como el cuerpo de leyes que impone límites a los iguales, por lo que exige igualdad en el reparto de derechos y deberes. Admite también que se pueda llegar a apoyar un sector de la sociedad siempre y cuando otro sector se beneficie con ello. Así justifica la existencia de beneficios “compensadores” de los grupos o sectores menos aventajados de la sociedad pero bajo la idea de un esquema de cooperación voluntario²⁴ con el propósito de lograr el bienestar común. Con ello hay una percepción de que las injusticias en el sistema social de alguna manera se ven compensadas por otras situaciones.

Cabe analizar, por lo tanto, cómo se planean y reforman los arreglos sociales que permiten la aceptación de nuevas estrategias de atención y esquemas de promoción, en este caso en torno a la estos mecanismos compensadores para lograr una mayor equidad. No solo a partir de las normas institucionales sino de aquellos actores que las promueven tanto desde el ámbito parlamentario como en la estructura social en su conjunto.

Para Rawls los principios de justicia que concibe la corriente liberal son dos: en primer lugar que cada individuo tiene un derecho a las libertades igual al de los demás dentro de un esquema de derechos y deberes compartidos y son definidos a través de un sistema de reglas públicas de participación en la sociedad.

²³ Walzer, Michel, Las esferas de la justicia, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.93.

²⁴ Esta cooperación voluntaria se dá por extensión del principio de “elección individual” y como producto de una situación original de igualdad. Cfr. Rawls, op.cit. p.28.

El segundo, referido a las desigualdades sociales y económicas, considera que éstas “...habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos²⁵. A lo que Walzer añade que por su misma naturaleza dado que los bienes sociales son distintos, deberían ser distribuidos con arreglo a procedimientos distintos derivados de la comprensión de la particularidad histórica y cultural de los bienes sociales por lo que la pertenencia es el principio que permite la justicia distributiva.²⁶ En relación con los significados sociales del bien de que se trate.

Este argumento explica por qué la visión liberal percibe de manera natural la situación de desigualdad dentro de una sociedad al calificarla como “razonable”, considerando cubierto el principio de justicia con garantizar la igualdad de oportunidades. Por el contrario, en la comunitaria la igualdad es un asunto más complejo que incluye las relaciones e intercambios en los que se participa dentro de la sociedad.

Acorde con ello el bienestar se concibe como las expectativas de bienes sociales que un individuo puede esperar, y no como todas aquellas a las que debería tener acceso, limitándose a las que tiene oportunidad de acceder según su condición. Dentro de la corriente liberal el proyecto de vida de las personas dependerá de ciertas “diferencias naturales” que habrán de ser compensadas orientándolas hacia la igualdad sin proponerse corregirlas, mejorando con ello las expectativas de vida de la población menos favorecida en el largo plazo.

Con respecto a la educación se establece que su valor no deberá ser medido únicamente en términos de eficiencia económica y bienestar social al desempeñar un papel

²⁵ Rawls, op.it., p.68.

²⁶ Cfr. Walzer,M., op. cit., p.74.

fundamental al proporcionar a los individuos la capacidad de disfrutar y participar en asuntos de la sociedad y la cultura.²⁷ Walzer plantea al respecto que podría contribuir a complicar la comprensión de los límites de la justicia distributiva del bienestar influyendo no solo en el largo plazo, sino en el presente al proporcionar experiencias de realización, por lo que atribuye un mayor peso a su valor.

Por otro lado, la propuesta de A. Sen introduce al debate de la desigualdad las “oportunidades” como elemento capaz de potenciar el desarrollo al ampliar las posibilidades de mejorar el bienestar, sin restringirlo solamente al ingreso o a la acumulación de bienes o servicios.

En este sentido postula que en el problema de la desigualdad tiene mayor incidencia la habilidad personal para alcanzar sus propósitos o expectativas de vida que su nivel de ingreso. Por lo anterior, la libertad cobra importancia al presentar un abanico de opciones entre las cuales, los individuos (aún los más pobres), tendrán opción de seleccionar, y dentro de la posibilidad de sus capacidades, elegirán realizar la que consideren óptima.

Al respecto Sen señala que una persona puede tener mejores ingresos que otra, y verse más preocupada por algunas circunstancias individuales: edad, sexo, incapacidad, enfermedad, talentos especiales, condiciones epidemiológicas o de criminalidad local entre otras, por lo que sus oportunidades reales se ven influidas²⁸.

En el ámbito de la educación, como parte del campo de ingerencia gubernamental, cobra pertinencia esta postura, al permitir transformar en ventajas personales los saberes que se adquieren en la escuela, potenciándolos como factor de utilidad personal para

²⁷ Cfr. Rawls, op.cit. , pp.103-104.

²⁸ Sen, Amartya, La desigualdad económica, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.224.

mejorar el nivel de vida. Ello proporciona oportunidades reales de mejorar las expectativas de vida al brindar las herramientas que permitan decidir la opción más viable de realizar en su proyecto de vida.

Dentro de la política social se podrá analizar este rubro en función de las propuestas que podrían traducirse en un orden social más justo, tanto en la política educativa como en la participación parlamentaria del partido político en el poder, y otros actores, pues si bien la legislación promueve un estatus general de igualdad (que pudieran mejorar las expectativas de vida en el largo plazo), sus repercusiones inmediatas habrán de ponderarse, pues por sí misma la promulgación de leyes y programas no garantiza su impacto inmediato.

El cambio del modelo de desarrollo económico realizó ajustes en el enfoque de esta política social. Sin embargo, habrá de analizarse los efectos que pueda tener al adoptar esta perspectiva que tiene como estrategia principal de atención la focalización. La educación se podría evaluar por su eficiencia e imparcialidad en la aplicación de programas, tratando a la vez de desentrañar las implicaciones que, pueda tener el manejo del principio de equidad en la educación como premisa de la justicia social.

1.2.2 Focalización como estrategia de operación

Como parte de la reforma del estado se observa una reducción de su participación pues pasó de la pretensión de atención universal a la focalización bajo una lógica de eficacia y racionalización de recursos. El argumento fue que al estar dirigida a toda la población no atendía a los sectores a los que originalmente pretendía beneficiar.

Una fuente de legitimidad para el estado ha sido el asumir la responsabilidad de establecer sistemas de protección para sus ciudadanos. No obstante, la estrategia ha cambiado de su orientación de la atención universal a la de focalización bajo el supuesto de que en las políticas de cobertura general los recursos no estaban llegando a aquellos que los requerían más sino a los que tenían la oportunidad de organizarse y acceder a ellos. Por ello propone una adecuada selección de la población objetivo. Así la focalización pretende cubrir en general tres fines:

1. Atender con precisión la satisfacción de necesidades de personas excluidas cuantitativa y cualitativamente de satisfactores esenciales, ya sea por cuestiones económicas, culturales o sociales.
2. Identificar con precisión a los beneficiarios potenciales más vulnerables.
3. Diseñar programas para asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado mediante transferencias monetarias o la entrega de bienes y servicios²⁹.

La focalización tiene algunos supuestos, como que puede compensar las fallas del mercado, las desigualdades sociales y el acceso a niveles de calidad de vida mínimos para toda la población. Desafortunadamente en el caso de México no existen a la fecha estudios globales que evidencien los efectos del gasto social en eficiencia e incidencia, aunque los bajos niveles en salud y educación así como los niveles de pobreza extrema resulten altamente indicativos.

De tal modo, la educación se convierte en uno de los derechos de la población (como mínimo aceptable) que les deberían permitir un cierto nivel de vida. No ubicarse dentro de

²⁹ Franco, Rolando. "Los paradigmas de la política social en América Latina", en Revista de la CEPAL, núm.58, Naciones Unidas, 1996, pág. 8.

este corresponde a situaciones de pobreza, para la cual pueden existir diferentes conceptos asociados con la satisfacción de necesidades básicas.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo³⁰ la pobreza es entendida como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo al no cubrir las necesidades y satisfactores básico, la clasificación de los pobres se determina con base en el Enfoque Sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas, por lo que se trabaja en diferentes dimensiones del bienestar que determinan el nivel de hacinamiento:

- Alimentación. Cubrir los requisitos nutricionales para el mantenimiento de la salud y la reproducción, de manera personal a través de servicios terapéuticos y no personal vía salud pública y satisfactores que permitan la higiene personal y del hogar.
- Vivienda adecuada y con los servicios básicos que permitan la vida familiar.
- Recreación y cultura.
- Vestido y calzado.
- Comunicación y transporte.

Este enfoque permite identificar los hogares más pobres agrupándolos por áreas geográficas (sin considerar elementos de calidad de vida).

Por su parte, el Banco Mundial prefiere considerar la variable del consumo más que la del ingreso ya que denota cierta capacidad de endeudamiento (aún cuando sea temporal) que permite satisfacer las necesidades básicas.

Boltvinik³¹ señala la existencia de variables que suelen subestimarse como fuente de bienestar en la satisfacción de las necesidades básicas de una persona.

Estas son:

³⁰ PNUD, Desarrollo sin pobreza II, Quito, 1990, p.35

³¹ Idem., pp. 55 ss.

- a) El ingreso corriente.
- b) Derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales con carácter gratuito (vía subsidios).
- c) La propiedad o derechos de uso (patrimonio básico acumulado).
- d) Los niveles educativos (como capacidad de entender y hacer).
- e) El tiempo disponible para la educación, recreación y descanso. Y
- f) La capacidad de endeudamiento.

La consideración de todos estos factores supera la satisfacción de necesidades que corresponderían exclusivamente a la Línea de Pobreza e indican además la calidad e intensidad en que se satisfacen dichas necesidades: este enfoque permite conocer en qué medida un salario resulta suficiente dejando al empleado tiempo libre para dedicarlo a la recreación y la cultura, además de considerar los años de educación de los padres no solo como factor que les da acceso a un trabajo mejor remunerado, sino como asistencia a las actividades escolares de los hijos. Según su estudio, el 70.6% de la población en México es pobre y solo el 29.4% no- pobre; de ellos el 63.3% vive en la extrema pobreza y el 36.7% en pobreza moderada.³² Estos datos contrastan con los del Banco Mundial que consideran solo el 40% de población en situación de pobreza en México. A pesar de la diferencia de cifras, ambas reflejan la necesidad de que las políticas de equidad atiendan no solamente a los sectores excluidos sino también a los vulnerables.

³² Toma como base los datos del INEGI a 1992, situación que se agrava en los años subsiguientes por la crisis económica de 1995 y la constante pérdida del empleo.

La focalización supone un análisis más específico de las problemáticas sociales. Este modelo se puede sustentar por la falta de capacidad de un grupo para atender todas las necesidades y demandas de sus miembros, pero habría que considerar que:

“Solo algunas (necesidades o demandas) son problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados, creen que puede y debe hacerse algo al respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de los problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos socialmente problematizados”³³

La focalización implica también el estudio de las diferentes aristas de una problemática, así como de los sujetos a quienes está dirigida y son considerados beneficiarios al considerarse incapaces de superar por sí mismos su problema. Es asumida como parte del esquema de operación del financiamiento para igualar las oportunidades educativas, además de ser una de las estrategias recomendadas por el Banco Mundial.³⁴

El interés por la focalización para el presente trabajo se debe a que los elementos de selección para determinar los grupos-objeto de atención de los programas compensatorios obedecen a diferentes características: debido a que la cobertura se ha ampliado, los criterios de selección son múltiples y no se restringen a la condicionalidad de pobreza extrema, planteando que sean reorientados bajo criterios de federalización, focalización, integralidad y flexibilidad³⁵.

El modelo económico concede cierta prioridad a la atención de necesidades básicas con la inversión en capital humano como estrategia para promover el desarrollo, en el

³³ O'Donnell O., Estado y políticas estatales en América Latina, CLACSO, Argentina, 1976. p.21.

³⁴ Cfr. Priorities and strategies for education, Banco Mundial, Washington D.C., 1995.

³⁵ CONAFE, Preparación del PAREIB, documento base, mayo de 1997, pp.11-12.

supuesto de que pueda tener un efecto multiplicador al elevar la competitividad y la productividad. De acuerdo con ello existe una tendencia generalizada en materia de políticas públicas al considerar la educación como inversión e insumo en la creación de una ciudadanía democrática, el desarrollo tecnológico y cada vez más como factor de éxito en el desarrollo.

Esta visión de la educación se puede corroborar con las siguientes afirmaciones dentro del Plan Nacional de Desarrollo: "...no podemos aspirar a una sociedad más justa y equitativa si los individuos no mejoran económicamente y si no avanzan en su educación". "...llevar a cabo una reforma educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población"³⁶

La política social deberá comprender las formas de concertación y cooperación política y social.³⁷ Aprovechando la tendencia a la participación democrática, buscando además la consolidación de nuevas formas de crecimiento y distribución acordes con la convivencia inherente a la democracia participativa, cabría cuestionar si esta estrategia de atención focalizada aprovecha el mayor acceso al progreso técnico por las ventajas de la globalización y si permite impulsar al federalismo o descentralización (tanto en la devolución de recursos como en la toma de decisiones) con una participación social más amplia y comprometida.

³⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan nacional de desarrollo, México, 2001, pp 35, 38.

³⁷ La política se entiende siguiendo la definición de Lechner como conjunto formal de instituciones y procedimientos referidos al orden colectivo, es decir, como experiencias cotidianas de la ciudadanía de los asuntos relacionados con el orden social. Cfr. Lechner, N. "Ética y política: hacia una nueva relación conflictiva". Ponencia presentada en el Foro "Ética y sociedad emergente: ¿nuevos paradigmas de la política?", Santiago de Chile, marzo de 1993.

1.3 El papel del Estado neo-conservador

Al hablar de Estado en este apartado se pretende inicialmente ubicar cómo concibe el problema de la inequidad educativa un gobierno emanado del Partido Acción Nacional, a quien corresponde al periodo del presente estudio. Básicamente confluyen en él la influencia de dos corrientes: la neo-conservadora y la Democracia Cristiana.

Al referirnos a este partido político se recupera su concepción como “instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente.”³⁸ Este poder político está organizado en un determinado territorio, manteniendo con eficacia razonable las normas y la coerción legal sobre la sociedad.

En el mismo sentido, interesa conocer el fundamento de la legitimidad de dicho Estado bajo la concepción weberiana: “a un ordenamiento se le puede atribuir el carácter de validez legítima, de parte de los individuos que actúan... en virtud de una legislación positiva, en cuya legalidad se cree, ... esta legalidad puede valer como legítima en virtud de una estipulación (o acuerdo: *vereinbarung*) por parte de los individuos interesados; En virtud de una imposición (o concesión *octoyierung*) basado en un poder legítimo de hombres sobre otros hombres y sobre una correspondiente disposición a obedecer”³⁹, es decir, considerar que un ordenamiento político es digno de acatarse, pues el uso de la fuerza por sí mismo no es suficiente para garantizar el poder político. La legitimidad interesa para el presente trabajo por ser el engarce entre poder y derecho, (pues coloca la legitimidad del poder en el principio de legalidad, al ser reconocido como válido), además de aportar un elemento importante para los gobiernos democráticos y para la concepción del Estado de derecho: “e/

³⁸ Weber, Max, Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp.44,45.

³⁹ Weber, Max, Wirtschaft un Gesellschaft, Tübingen, 1976. vol. 1, p.19, citado en Bobbio, N. Origen y fundamentos del poder político, Grijalbo, México, 1985, P. 53.

*estado de derecho ... es, en su expresión más simple, la forma institucional asumida por el gobierno de las leyes (rules of law) contrapuesto al gobierno de los hombres.*⁴⁰

A continuación se caracteriza la concepción de equidad a partir de la idea de igualdad desde la perspectiva del pensamiento conservador. Posteriormente, este término se vincula con el *Plan Nacional de Desarrollo* y con el proyecto educativo 2001-2006, para establecer sus posibles implicaciones en el ámbito abordado en el presente trabajo.

Los elementos a considerar en este apartado dentro de la ideología conservadora que pueden relacionarse con nuestro objeto de estudio son: la concepción de hombre, el papel del estado y los principios de justicia e igualdad.

El papel del estado se ubica en la orientación de modelo económico que sigue. De manera muy general se puede establecer que los gobiernos considerados de izquierda tienen como principio regulativo la búsqueda de la igualdad, y los de derecha parten de la idea de que la igualdad es el estado natural de origen, por lo tanto, reconocen el principio de la libertad individual como valor final o idea regulativa para la elaboración de un sistema de fines y estrategias políticas.⁴¹ Proponen y defienden el intercambio libre entre los individuos como la mejor estrategia para preservar la libertad de los individuos y el bien público.

Se pueden asignar dos funciones básicas al estado: la primera como garante de las condiciones para permitir el libre mercado y la segunda como partícipe de la atención de las necesidades básicas de los sectores menos favorecidos de la población que permitan mantener cierto nivel de estabilidad y orden social. Así, en el conservadurismo, existe una

⁴⁰ Bobbio, Norberto, Op. Cit. , pp. 32-33.

⁴¹ González T., Enrique, Reforma de estado y política social: aspectos teóricos y prácticos, I.N.A.P., México, 1991, p.127.

noción de *estado fuerte*⁴² que garantice las condiciones de orden y seguridad para el ejercicio del libre mercado. La libertad se reduce al ámbito económico y se cancela la idea de libertad como búsqueda de la igualdad o el propósito de beneficio de las mayorías. En este mismo sentido, dentro de la Democracia Cristiana, el Estado es visto como un elemento transitorio al servicio del “bien común”, no pretende suprimir privilegios y su discurso social es de tipo caritativo y conciliador manteniendo una postura más firme en cuestiones sensibles a la iglesia como la familia y la educación⁴³.

La noción de igualdad implícita en el pensamiento conservador se restringe a la referida a la igualdad de oportunidades dentro de un orden social considerado “natural” o espontáneo. Por tanto, las diferencias dentro de la sociedad no están sujetas a un cuestionamiento de justicia o injusticia, salvo aquellas que dependan de la creación humana⁴⁴. El único tipo de igualdad que se promueve es la igualdad ante la ley, sin considerar que, en la estructuración de la sociedad, el individuo ocupa diferentes posiciones: la de igualdad entre sí como ciudadano, la que le confiere la distribución de la riqueza y la que depende de su cultura (lo que de entrada, denota cierta desigualdad entre quienes se suponen iguales).

Me parece que bajo la perspectiva clásica liberal se puede empezar a estudiar la política social como la forma de relación de este Estado respecto a lo social, debido a la permanencia de la idea de garantizar el “estado de derecho” y, por ende, el derecho a la libertad y la propiedad con el propósito de mantener el orden y la estabilidad social, de manera que se recupere la idea contractual del estado. En este sentido, las políticas se

⁴² Bajo esta concepción se puede reprimir el ejercicio de las libertades en la sociedad si se emplean equivocadamente pues “...no hay nada que resulte más opresor ni más injusto que un gobierno débil” incapaz de garantizar el orden público. Burke, E, Textos políticos, Fondo de cultura económica, México, 1984, p.242.

⁴³ Su fuente ideológica básicamente la constituyen las Encíclicas papales y sus principios programáticos. Véase Aguilera Cesáreo, “Democracia Cristiana: ¿ Existe un pensamiento político Democristiano? pp275- 290.

⁴⁴ Cfr. Hayek, Derecho, legislación y libertad V.II, Unión Editorial, Madrid, 1978, pp.115-116.

asocian a la forma de gobierno o de administración pública a través de un conjunto de instituciones y procedimientos relacionados con el mantenimiento del orden colectivo.

La legitimidad del estado se presenta desde el liberalismo clásico asociada a la idea de progreso y bienestar social, justificando con ello la participación del estado en acciones destinadas a lograr ese propósito. De modo tal que se pueda prevenir con ello posibles conflictos que lleven a romper el orden establecido en la sociedad. Por lo anterior, es necesario analizar bajo este principio de legitimidad cómo el estado prioriza y articula la atención de las cada vez más amplias necesidades sociales.

Para la derecha, en relación individuo-sociedad el papel esencial debe ser el del primero, por lo que instituciones como la familia son esenciales para el desarrollo del sujeto y deben estar por encima de todas las demás. Mantienen la idea de verdad absoluta que deriva en la concepción de una autoridad fuerte asociada a la participación de las élites: no cualquiera tiene las cualidades necesarias para gobernar; solo unos cuantos pueden hacerlo.

El neoconservadurismo tiene sus raíces en lo que Giddens llama conservadurismo clásico. Este se caracterizaba por su preferencia por la tradición y por su oposición al cambio abrupto (tiene una clara preferencia por los cambios graduales): las reformas paulatinas y cuidadosas que permiten asegurar la continuidad histórica aprovechando la experiencia contenida en las normas tradicionales⁴⁵.

Los conservadores presentan una visión elitista; los derechos del hombre tiene que ver con la posición que a cada uno le “ha tocado” jugar dentro de la sociedad; dependerá de cada uno aprovechar correctamente esas circunstancias considerando que la igualdad en realidad no existe. Por ello el papel de dirección debe dejarse en manos de los más capaces:

⁴⁵ Baqués,J, El neoconservadurismo: fundamentos teóricos y propuestas políticas, ICPS, Barcelona, 2000, pp.16-17.

governar es una actividad reservada a los sabios y a los experimentados en ella. Esto ha llevado a algunas versiones del conservadurismo a sostener la idea del gobierno por encima del individuo, pues se corresponde con la del estado fuerte.

Para Macridis y Hulliung el pensamiento conservador se sintetiza los siguientes elementos:

“...mantiene la creencia de que la sociedad es como un organismo; que sus partes están jerárquicamente organizadas y que la autoridad debe ser encomendada a los líderes naturales. Hay un rechazo del individualismo y del igualitarismo; una profunda creencia en la costumbre y la tradición.”⁴⁶

Estos elementos los podemos identificar plenamente dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: “...Necesitamos un gobierno de calidad, que cueste menos y dé más y mejores servicios...buscamos con el Plan Nacional de Desarrollo construir puentes entre la *tradición* y la modernidad... entre el estado de derecho y la vida diaria de los ciudadanos⁴⁷.”

Sin embargo, al mismo tiempo existe un fuerte compromiso con el gobierno conforme a la ley que garantiza los derechos individuales y una aceptación del gobierno representativo...un desarrollo del estado de bienestar y, sobre todo un rechazo de las soluciones autoritarias. Ya en el siglo XX el conservadurismo se legitimó así como una idea concordante con la democracia⁴⁸.

Los derechos individuales fueron la punta de lanza de los liberales. Ante la tradición plantearon el predominio de la razón; en lugar de la conservación optaron por el cambio, por

⁴⁶ Macridis y Hulliung, Las ideologías políticas, Alianza, Madrid, 1998, p. 105.

⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Mensaje del presidente de la república, México, 2001, p.ix.

⁴⁸ Macridis y Hulliung, Idem, p. 105.

la modernización; en vez de defender una autoridad política basada en la tradición prefirieron plantear el pleno derecho de los individuos a elegir a sus gobernantes. Los liberales apuntaron el papel esencial del estado para asegurar las condiciones propicias para el desenvolvimiento de la iniciativa individual.

De hecho ésta última es la postura que puntualizarían mejor los neoliberales: su apuesta por el mercado por encima del estado, de la sociedad y, hasta cierto punto, del individuo mismo. Para ellos la modernización es una necesidad, el desarrollo tecnológico su herramienta y la democracia es la forma de gobierno que permite enfrentar los conflictos emanados tanto de la política estatal en general como del propio desarrollo económico.

A diferencia del liberalismo clásico en donde el individuo debía liberarse de la intervención del estado, el neoliberalismo tiene una visión positiva del estado bajo la perspectiva de que ayuda a crear las condiciones del mercado con el establecimiento de leyes e instituciones que garanticen su funcionamiento. El neoconservadurismo se guía por una visión de estado fuerte que proteja los valores morales y económicos de una sociedad libre, con amplia responsabilidad individual y con un gran apego a la tradición. En consecuencia, impera una valoración del pasado, la moralidad y un orden natural⁴⁹. Esto significó por un lado, la eliminación del paternalismo y del estado de bienestar y, por otro, de la defensa de la ley y el orden.

⁴⁹ Appel, Michael W., Educación como Dios manda, Paidós, Barcelona, 2002, pp. 65-67.

1.3.1 Elementos de política educativa en el pensamiento conservador

Para el presente estudio interesa la identificación de la ideología de la élite gobernante (incluyendo en ella la del partido político en el poder)⁵⁰ por su influencia en la conjunción de intereses en la orientación de las políticas económicas y las consecuencias en la política social (incluida la educativa). Dependiendo de la primera, las estrategias instrumentadas en la búsqueda del crecimiento económico impactan de manera diferenciada en el bienestar social. No podría suponerse

El eje del trabajo es identificar los elementos que inciden en el diseño de política educativa y las alteraciones en la estructura institucional que se orienten a una atención más igualitaria dentro de la educación básica.

Aun cuando se debe reconocer que estas preferencias expresadas en las directrices de las políticas gubernamentales tendrán un efecto incierto dependiendo del grado de coordinación con otros actores e instituciones, trataremos también de determinar el posible grado de autonomía entre ellas.

La noción de *igualdad de oportunidades meritocrática*, supone que las habilidades o talentos del individuo le permitirán mantenerse y concluir sus estudios. Esta perspectiva considera que el estado tiene la obligación de garantizar la oferta educativa sin ponderar plenamente las condiciones de la población demandante.

La visión *compensatoria para igualar oportunidades* maneja que deben establecerse mecanismos de discriminación positiva para aquellos individuos que se encuentren en situación de desventajas sociales. Aún desde una perspectiva que justifica las desigualdades

46 Appel, Michael W, Educación como Dios manda, Paidós, Barcelona, 2002, pp.65-67.

⁵⁰Przeworski y Sprague señalan que los partidos políticos forjan identidades colectivas, inculcan compromisos, definen los intereses en cuyo nombre se hacen posibles las acciones colectivas. En Boix, Charles, Op.cit., p.71.

dentro del orden social se acredita la idea de compensar las desventajas en dirección “hacia” la igualdad.⁵¹

A diferencia de las dos anteriores, la concepción de *atención universal* considera brindar educación a la totalidad de la población demandante independientemente de su condición o talento: el criterio de distribución es el de ciudadanía. Todos los miembros de una sociedad tienen derecho al desarrollo personal como principio básico de igualdad y dignidad humana.

Al no existir modelos puros, la política educativa en general es el resultado de la complementación de varios de ellos, pero habrá de distinguirse el esquema seguido durante el gobierno de Fox por el énfasis que otorga a cada uno de los elementos anteriormente planteados.

La perspectiva conservadora se identifica con la concepción meritocrática y con la noción de igualdad de oportunidades, como vimos en el apartado anterior. Hayek menciona que los individuos deben tener las mismas oportunidades para desarrollar sus talentos (sin importar las diferencias sociales, materiales o naturales), mostrándose abiertamente en contra de una educación compensatoria⁵².

También está a favor de la educación como mecanismo para preservar la “tradicición” y los valores, por ello reconoce que habrá de ir educando a todo el mundo y dependerá del mérito individual la posibilidad de mejorar el desarrollo personal. Por lo tanto está a favor de garantizar la igualdad de oportunidades educativas dentro de la educación básica, pero no a asegurar la igualdad en todas sus dimensiones.

⁵¹ sobre este enfoque compensatorio cfr. Rawls, Teoría de la justicia, Fondo de cultura económica, México, 1979, p.103.

⁵² Citado por Friedman, Libertad de elegir, Grijalbo, Barcelona, 1990, p.195

CAPITULO 2

2 Estrategias de atención para igualar las oportunidades educativas

En este capítulo se incluye una revisión del estado del arte sobre cuales han sido los trabajos publicados de política educativa relacionados con aspectos que inciden en el problema de la inequidad. Se refieren específicamente a aquellos aplicados dentro de la educación básica. Destacan las obras que tienen que ver con el financiamiento (prácticamente hasta 1994) y con evaluaciones de los programas compensatorios (al año 2000).

Posteriormente se hace una revisión de los programas compensatorios y del PROGRESA como instrumentos de la política educativa para igualar las oportunidades educativas (aplicados durante el sexenio de E. Zedillo) para establecer cuales son los retos a enfrentar durante el proyecto educativo de V. Fox.

2.1 ¿Porqué es importante estudiar la exclusión educativa?

Si bien las políticas educacionales se orientan cada vez más a la atención de la calidad y las desigualdades educativas a través de la implementación de los programas llamados compensatorios, existe poca evidencia empírica que demuestre el efecto de su implementación en el mejoramiento de los resultados educativos. Aunado a ello persisten las dificultades para acceder a información que tradicionalmente se ha considerado como “confidencial” dentro de la Secretaría de Educación Pública.

Por otro lado, el marco de la federalización abre un abanico de posibilidades de negociación y participación de diversos actores en los diferentes ámbitos de gobierno que resulta interesante estudiar debido a que no son claros los criterios de asignación de recursos para atender las desigualdades educativas. Reconociendo que este factor es solo

indicativo, no deja de arrojar evidencias del carácter desigual en el acceso, permanencia y rendimiento escolar.

Como veremos a continuación, las investigaciones y artículos realizados en torno al análisis de las políticas educacionales de equidad aún son pocos, y los que hay, dan cuenta de múltiples factores que inciden en la desigualdad educativa. Ante la complejidad del problema aún falta establecer líneas claras de elementos que puedan incidir en mejorar el rendimiento escolar que finalmente es una de las más importantes razones de ser de la escuela: lograr que los alumnos aprendan.

2.2 Aportaciones en el estudio de las políticas de equidad

Para el presente apartado se considera el análisis de la producción generada en torno a la investigación en el campo de la política educativa relacionada con el tema de la equidad en el nivel básico, porque en la última década se presentaron transformaciones importantes que impactaron directamente el ámbito educativo: el cambio de modelo económico, la reforma del estado y las recurrentes crisis económicas que determinaron el rumbo político del país⁵³.

Los temas mas amplios que en los años ochenta existían respecto a las expectativas generadas por la planificación, en los noventa pasaron a centrarse en las relaciones micro. En el caso de la educación básica la investigación producida en general se encuentra

⁵³ Para la conformación del estado del arte se consideraron obras publicadas de estudios, evaluaciones y trabajos académicos así como tesis de grado. Fueron consultadas las bases de datos de TESIS-UNAM, UPN, FLACSO, CEE, DIE, Facultad de CPyS y Facultad de FyL de la UNAM. Inicialmente se tomó como base la selección de obras para la integración del campo Políticas Educativas. La Investigación Educativa en México 1992-2002, del COMIE.

centrada principalmente en el ámbito de los procesos de enseñanza y el aprendizaje, los más trabajados son los referentes a contenidos o subtemas de enseñanza.

En el caso de la política educativa y tratando de ubicar sus referentes conceptuales, las principales perspectivas teóricas-metodológicas así como sus tendencias se destacan los siguientes ejes de trabajo en las investigaciones clasificándolas en:

- Análisis de un periodo histórico
- Diseño , implementación e impacto de una política específica o estudio de caso
- Incorporación de actores en la arena del poder desde el ámbito estructural o

institucional y su influencia en la política educativa.

Cabe mencionar que no se incluyeron investigaciones referidas a factores exógenos al sistema educativo. Si bien existen estudios que han demostrado la relación de la pobreza como factor asociado al fracaso escolar, también se plantea que el contexto no es determinante por sí mismo de esta problemática: se requerirá de una mirada a los propios procesos internos del sistema escolar para ver como se combinan otros factores para tener escuelas efectivas aún en contextos desfavorables⁵⁴.

2.2.1 Análisis de un periodo histórico 2000 - 2006

Se consideran dentro de esta aspecto las investigaciones realizadas por Noriega (1985, 1992 y 2000) desarrollando la línea del financiamiento presupuestal porque dan cuenta de la voluntad del Estado para incidir en el problema de la desigualdad.

⁵⁴ Baste mencionar que la 2° causa de abandono escolar (27%) al año 2000 es porque los alumnos “no quieren o no les gusta estudiar” lo que habla de la ineficacia y falta de relevancia de la escuela.

Esta autora parte del supuesto de que la expansión de la educación fue elemento legitimador del estado contribuyendo con ello a la estabilidad social. Sus trabajos articulan las tendencias económicas a la política educativa (en el segundo tomando como eje la descentralización) siendo una manera de ver como se hacen efectivas las políticas a través de la asignación de recursos.

También en la línea de la descentralización y el financiamiento se ubican las investigaciones de Latapí y Ulloa (1997 y 2000), Calvo (2000) y Zorrilla (1999). Además de plantear los problemas de integración de los subsistemas federales y locales, los autores coinciden en la falta de claridad en los criterios de asignación de recursos por el gobierno federal y las dificultades para acceder a información que la SEP tradicionalmente ha considerado como “Confidencial” y no como pública.

Una aportación importante es la incorporación al análisis de proyectos de financiamiento externo con esquema de focalización en la oferta educativa. Cabe mencionar que el periodo de estudio de financiamiento en las obras revisadas concluye en 1994.

Al respecto falta evaluar lo ocurrido en la siguiente década y como organiza el estado la supervisión de sus políticas desde la óptica de la federalización, así como investigar sobre las características que asume ante las lagunas de la ley de educación en la atención de las desigualdades educativas.

Muñoz (1996) analiza el sistema escolar en el periodo de 1960-70 desde el punto de vista de su suficiencia interna y externa en relación con el crecimiento demográfico realizando un muestreo en escuelas de la ciudad de México con el propósito de determinar el papel de la distribución de oportunidades educativas en la transmisión de oportunidades sociales.

Desde una perspectiva histórica, Ornelas (1995) analiza la política educativa a partir de los proyectos generales de nación en sus diferentes etapas. Desarrolla sus reflexiones atendiendo al problema de las desigualdades regionales y su relación con la clase social⁵⁵ y sostiene que el sistema educativo presenta avances que van mas allá de la simple ampliación de la matrícula.

2.2.2 Estudios de implementación e impacto de una política o programa específico.

La evaluación de las políticas ha sido una preocupación en la década de los 90 con el propósito de conocer el impacto de los programas de mejoramiento de la calidad y la equidad.

Muñoz Izquierdo, quien analiza la complejidad del concepto de desigualdad desde diferentes perspectivas y las causas tanto en las macropolíticas como en las prácticas de aprendizaje en el terreno del aula, explica el “síndrome del fracaso escolar” y sus implicaciones en cuanto al rezago y la deserción a partir de la recopilación de sus propias investigaciones en México.⁵⁶

Ornelas diferencia entre igualdad y equidad como parte de la delimitación teórica y a través de los indicadores de eficiencia y desigualdad social. El autor concluye que el sistema educativo ha proporcionado oportunidades de estudio a segmentos sociales desfavorecidos pero no han sido suficientes para avanzar en la equidad social. Las desigualdades educativas se relacionan con las desigualdades económicas, por lo que las políticas

⁵⁵ Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Centro de Investigación y docencia Económicas-Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, 1995, pp.20-245.

⁵⁶ Muñoz Izquierdo, Carlos, *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

centralistas y homogéneas no resuelven de raíz los problemas de rezago acumulados históricamente⁵⁷.

Las investigaciones de Schmelkes en las regiones de Puebla demostraron que la calidad de los insumos escolares y el funcionamiento escolar se corresponde con las condiciones de pobreza de la población demandante⁵⁸. La anterior situación no sólo mantiene las desigualdades preexistentes sino que las acentúa y agrava.

El Banco Mundial han orientado y financiado en nuestro país el desarrollo de políticas compensatorias, por lo que la SEP inició en los años noventa, la puesta en marcha del *Programa Para Abatir el Rezago Educativo (PARE)*.⁵⁹ A convocatoria de esta Secretaría para evaluar el proceso y los resultados de este programa, el Centro de Estudios Educativos realizó el estudio de tipo cuantitativo, mientras el Departamento de Investigaciones Educativas llevó a cabo el de tipo cualitativo. La evaluación del impacto y la efectividad de costos del PARE fué coordinado por Muñoz Izquierdo⁶⁰, avances en el rendimiento de los niños en algunos estratos. A pesar de los esfuerzos, este programa aún no logra impactar en el rendimiento escolar de la población de estratos más desfavorecidos, sobre todo en las áreas más alejadas de las capitales estatales. Por lo que el PARE no ha cumplido con su función de nivelar las desigualdades.

CONAFE ha realizado investigaciones sobre deserción basada en estudios de caso sobre marginalidad con la finalidad de retroalimentar e impulsar estrategias orientadas a

⁵⁷ Ornelas, Carlos "La cobertura de la educación básica", en Latapí Sarre, Pablo (coordinador), *Un siglo de educación en México II*, Biblioteca Mexicana, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 111-138.

⁵⁸ Schmelkes, Sylvia *La desigualdad en la calidad de la educación primaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, esta investigación formó parte de un estudio internacional coordinado por la UNESCO (IIPE-UNESCO, París).

⁵⁹ El *Programa Para Abatir el Rezago Educativo* inicia en el año escolar 1991-1992 en los estados de mayor pobreza e índices de rezago escolar: Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo.

⁶⁰ Muñoz Izquierdo, Carlos (coord.), *Impacto y eficiencia del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)*, Centro de Estudios Educativos, México, 1995.

lograr la equidad de oportunidades educativas, lo que no se ha observado en la SEP donde las evaluaciones tienen el carácter de informes internos.

Por otra parte la investigación evaluativa que desarrollan Tenti y Torres (2000) referente a las acciones de equidad principalmente con la telesecundaria permite identificar sus límites y posibilidades.

Una evaluación más reciente de los fenómenos del fracaso escolar en contextos desfavorecidos y su relación con los programas compensatorios en nuestro país, es la que Silvia Conde presenta en el marco del estudio multinacional que promovió la Organización de Estados Americanos (OEA) en nueve países de la región, coordinado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPe) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por el Consejo nacional de Fomento Educativo de México (CONAFE).⁶¹

Los propósitos centrales de esta investigación se refieren a caracterizar los problemas de reprobación, retraso y abandono escolar, en sectores más desfavorecidos, analiza las acciones compensatorias, su impacto en la reprobación, el retraso y el abandono y su grado de articulación e impacto con las políticas educativas para revertir estos fenómenos.

Esta investigación reporta entre sus conclusiones que el rezago, constituye el problema medular de la educación que aunado a la falta de calidad constituyen los principales desafíos en este sector sobre todo en los sectores marginados. Ante una oferta homogénea y una demanda heterogénea, la información estadística no da cuenta de las inequidades y el mayor rezago se agrava en las zonas marginadas como los indígenas, los

⁶¹ Conde, Silvia L. *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México*, Organización de Estados Americanos, Instituto de Planeamiento de la educación, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Secretaría de Educación Pública, México, 2001.

campesinos, los jornaleros agrícolas, los migrantes y los menores que viven y trabajan en la calle. Las niñas de estos sectores tienen una doble condición de inequidad.

Por otra parte esta investigación reporta los avances y los logros de la política en cuanto a los programas compensatorios dentro y fuera del sistema educativo y el desafío para llevar a cabo una política de equidad. En los avances sobresale que existe un ligero impacto en los indicadores de cobertura, eficiencia terminal (sobresale en la telesecundaria) y disminución de la deserción; sin embargo también se advierte que mientras no existan indicadores de evaluación no se podrán conocer con profundidad el impacto de estos programas⁶². Este ligero avance ha evitado que los problemas continúen agravándose.

2.2.3 Estudios de incorporación de actores

Desde el ámbito de las políticas públicas, Peralta realiza un estudio sobre la propuesta de los partidos en el periodo del salinato y Maya sobre la educación dentro del programa de Solidaridad, ambos de tipo descriptivo.⁶³

Por otro lado, Schmelkes (1997) y Ezpeleta (1997) nos muestran que en zonas marginadas la designación de docentes inexpertos es un factor determinante de manera adversa sobre los resultados educativos de los alumnos mas allá de lo que pueda incidir el mismo contexto⁶⁴.

⁶² Torres realizó el estudio de caso de telesecundaria en educación comunitaria del estado de Michoacán Políticas educativas y de equidad en México, México, 1999.

⁶³ Peralta, Lilia. Los partidos políticos y el debate entorno a la reforma educativa 1988-93, Y Maya, Araceli, La política social: un estudio sobre la implementación de políticas públicas en Méx. 1988-2000, ambas tesis de maestría en ciencia política de la UNAM.

⁶⁴ Schmelkes, Sylvia, La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso, México, SEP (biblioteca del normalista), 1997. y Ezpeleta, J., "Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado" en Revista Iberoamericana de Educación, núm. 15, sep-dic, 1997.

En relación con la desigualdad social los estudios de Barbieri parten del enfoque de género⁶⁵. Bracho (1997) ubica la exclusión escolar como problema de orden social (por su carácter distributivo y no individual) por lo que toma como actor importante a la familia con sus condiciones socio-económicas y educativas como determinantes en la explicación del nivel de aspiraciones educativas. Su estudio se basa en el análisis estadístico de los datos del INEGI de 1992.

La evaluación cualitativa del PARE estuvo bajo la responsabilidad de Ezpeleta y Weiss quienes justifican el estudio a partir de los procesos a escala local porque permiten adentrarse a las dimensiones que no son consideradas en mediciones sistémicas, a la inevitable reinterpretación del programa por los actores (maestros, directores y supervisores)⁶⁶.

La revisión de estos estudios muestra la distancia que existe entre el discurso de las políticas referidas a la educación básica en cuanto a la calidad y la equidad con los alcances y la capacidad de respuesta que ha tenido el sistema educativo para contribuir a la igualdad social. Sin embargo, estos análisis plantean que el problema del rezago educativo es una cuestión histórica que, lejos de resolverse, se ha profundizado en entornos principalmente precarios sociales y culturales.

Se profundiza acerca de los alcances e impactos de las políticas de modernización, las cuales se han caracterizado por ser homogeneizadoras en contradicción con las diferentes realidades que han sido estudiadas y que cuestionan la función actual principalmente de la escuela primaria. No se encuentran trabajos donde los niveles de

⁶⁵ Barbieri, Teresita, Educación y pobreza. Discursos y ensayos, CIDE, 2000.

⁶⁶ Ezpeleta Justa, Eduardo Weiss y colaboradores Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del programa para Abatir el Rezago Educativo, DIE-Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México, 2000, p.19.

preescolar y secundaria sean los objetos de estudio a profundizar. La telesecundaria se ha reconocido como una modalidad que puede ayudar en la cobertura y la eficiencia terminal, pero aún no existen estudios que analicen por completo este nivel educativo, por ejemplo, aún se ignora mucho acerca de las secundarias técnicas.

Las investigaciones han contribuido al campo teórico y a la toma de decisiones, a partir de la construcción de conceptos como calidad, equidad, igualdad, rezago, deserción, reconociendo la complejidad del problema de la equidad y de su análisis.

Los estudios revisados en su mayoría son investigaciones cuantitativas realizadas por el Centro de Estudios Educativos y el D.I.E. Las líneas más trabajadas son las evaluaciones de los programas compensatorios y el financiamiento. En general reflejan el peso de las estructuras institucionales y del sistema escolar, lo que influye en la gravedad de las desigualdades educativas. Si bien es un avance su reconocimiento, aún son insuficientes para alcanzar los objetivos de las políticas de equidad.

La mayoría de estas investigaciones denotan la necesidad de plantear políticas más integrales, tendientes a ser preventivas y no remediales sin limitarse a los programas compensatorios.

En la línea de política falta realizar análisis sobre como incluye el Estado la educación en sus prioridades dentro del proyecto de nación y su permanencia en programas así como la recomposición de relaciones entre el estado y los grupos dominantes. En relación con este último aspecto falta profundizar estudios sobre la participación del SNTE en cuanto a su influencia en el apoyo u obstrucción de políticas de innovación en el que se dimensionan las relaciones SEP-SNTE y en una oferta de actualización acorde a la problemática de la desigualdad: garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia educativa

requerirá de una formación docente que brinde a los docentes elementos adecuados para atender con mayores elementos el problema de la desigualdad.

Finalmente, además del financiamiento que es un factor fundamental para ponderar las prioridades en el ámbito educativo, falta profundizar en el estudio de la instrumentación de políticas de atención a la desigualdad en el contexto de los nuevos tutelajes dentro del marco de impulso al federalismo, dado la complejidad del problema se pretende establecer líneas claras de elementos que puedan incidir en mejorar el rendimiento educativo. Reconociendo (como señala Tenti) que no basta con las reformas para eficientar los sistemas educativos y hacerlos más justos, los sujetos a través de sus prácticas son finalmente sus principales actores⁶⁷.

2.3 Política de Modernización el ANMEB: el reto de la inequidad

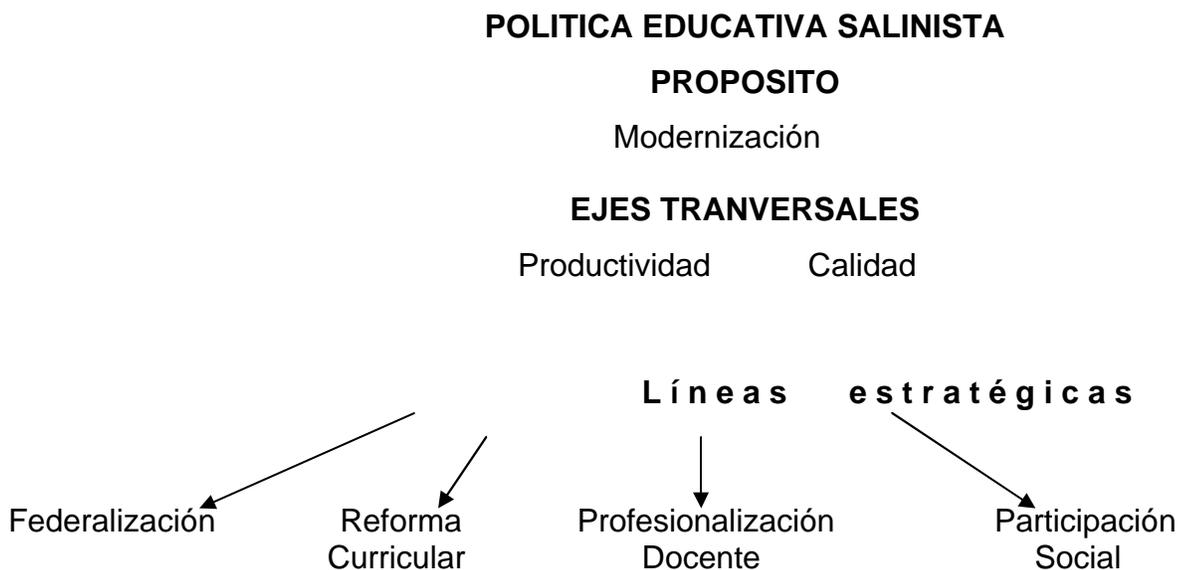
Un antecedente necesario al estudiar la política educativa del gobierno de la alternancia sin duda lo constituye el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado el 18 de mayo de 1992. Dicho Acuerdo no solo logró concertar intereses de diversos actores sociales involucrados en el quehacer educativo: autoridades, gobiernos estatales, empresarios, iglesia católica y burocracia sindical; aunado a ello permitió articular una política de Estado que rebasara los proyectos sexenales presentando continuidad durante los últimos tres gobiernos (Salinas, Zedillo y Fox)⁶⁸.

⁶⁷ Tenti, Emilio, La escuela vacía, UNICEF, Argentina, pp.56-57.

⁶⁸ Anteriormente la política de Estado en materia de educación básica había tenido como eje la expansión de la cobertura tanto en México como en América Latina. La decisión de atender primero cobertura y posponer el problema de la calidad ha tenido altos costos sociales.

El ANMEB resultó ser un proyecto integral impulsado por Salinas pues logró articular cambios institucionales y al modificar la normatividad construyó un marco jurídico que le garantizara su operación (creación de la Ley General de Educación así como la modificación al Art. 3° constitucional)) aunado a ello contó con el respaldo de los sectores sociales involucrados (docentes y sociedad en general) denotando capacidad política y visión de conjunto para articular dentro de esta política las prioridades del proyecto nacional.

Al revisar este proyecto educativo podemos observar (a diferencia de antaño donde el objetivo principal era la expansión de la cobertura educativa y el nacionalismo era el elemento característico), como los ejes articuladores del proyecto a la calidad y la productividad. En el se reconoce a la educación como "un detonador imprescindible en la transformación de la sociedad"⁶⁹.



⁶⁹ Salinas de Gortari, Carlos, *Discursos de presentación del Programa de Modernización Educativa* 1989 1994, p. 1.

Los propósitos que planteaba en general eran dos:

1. Vinculación de la educación con la productividad buscando: "...una nueva concepción que acepta su función esencial en torno al edificio educativo y también en la realidad productiva de la nación"⁷⁰, además de precisar: "corresponderá al sector educativo hacer posible que los mexicanos cuenten con la calificación y la formación requeridas para desempeñar un trabajo productivo y remunerador"⁷¹.

2. Beneficiar a la sociedad. Sin embargo al respecto no fueron tan específicas las acciones ni se delimitaron en qué consistían dichos beneficios para todos los sectores sociales. Tampoco hubo un claro pronunciamiento por atender el problema de la desigualdad educativa.

Así podemos establecer que los dos ejes del proyecto eran, por un lado, impulsar la educación para el trabajo y por otro ampliar la actualización de los docentes, en la perspectiva de mejorar la calidad educativa aumentando la productividad y eficiencia.

Por otro lado, la federalización se constituye en una política de largo plazo que permitió transferir a los estados el manejo de escuelas y profesores manteniendo el carácter rector de la SEP. Existe una ambigüedad entre las propuestas de descentralización-centralización como medio para efficientar los sistemas educativos, pero dentro de la tendencia neoliberal, la búsqueda de estados mínimos ha llevado a proponer la descentralización como medida irreversible de desburocratización del sistema educativo.

En lo que respecta a la reforma curricular, fue orientada hacia contenidos básicos(lectura, escritura y matemáticas) e incluyó la elaboración de nuevos libros de texto.

⁷⁰ *Idem*, p. VII.

⁷¹ *Idem*, p. 11

Bajo la perspectiva de una mayor participación social se convocó a trece concursos abiertos para la elaboración de libros de texto de los cuales dos se declararon desiertos, otros cuatro ganadores no fueron publicados⁷² y los siete restantes que si fueron editados no se sometieron a una aplicación para probarlos y ajustarlos⁷³.

Se introdujo la evaluación al desempeño docente acompañada de incentivos económicos, a cambio de mejorar su labor cotidiana dentro del programa denominado “Carrera Magisterial”. Cabe mencionar que estos mecanismos de evaluación al desempeño y productividad se realizaban ya en los demás niveles educativos (especialmente en el Superior). En todo caso, constituían mecanismos de flexibilización de las relaciones laborales a menudo fincadas en contratos colectivos de trabajo, ajenos al interés de los gobernantes neoliberales. Se consideró un gran logro el que el SNTE aceptara la evaluación al desempeño docente (aspecto al que tradicionalmente había presentado resistencia).

En lo que respecta a la Participación social es importante mencionar que si bien fue un logro importante que el SNTE aceptara este rubro cuando tradicionalmente se había opuesto a cualquier intromisión dentro de las escuelas y al margen de operación que le brindó la Ley General de Educación dentro de los Consejos de Participación Social.⁷⁴

Sin embargo estos Consejos no tuvieron el impulso adecuado debido a la decisión política de posponer su organización ante las elecciones de 1994 donde “se recelaba que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) pudiera aprovechar esas estructuras

⁷² Bajo el argumento de que en la convocatoria no se establecía el compromiso expreso de hacerlo.

⁷³ Para más información a este respecto consultar Candela, Antonia “Las estrategias de la SEP para elaborar libros de texto”, en *¿Hacia dónde va la educación pública?*, Tomo I, México, Fundación SNTE, 1993, pp 65-66.

⁷⁴ La participación social en los niveles de escuela, municipio, entidad federativa y nacional fue un aspecto en el que insistieron Zedillo (titular de la SEP) y Guevara Niebla (Subsecretario de educación básica) difundiendo experiencias internacionales a este respecto. Cfr. Latapí, Pablo, *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentados por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, F.C.E., 2005, pp. 126-127.

para hacer labor partidista.”⁷⁵

Si bien se detectaron aspectos importantes en la integración del diagnóstico, los principales retos a enfrentar dentro de la educación básica que se reconocieron fueron los siguientes:

a) La calidad. Aun cuando este término fue empleado de manera constante (tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, Programa Educativo y en el ANMEB), no se llegó a definir con precisión su conceptualización, solo lo mencionaba como una característica distintiva de la educación moderna, vinculándola a la posibilidad de responder a los requerimientos sociales y económicos.

La eficiencia terminal fue uno de los principales problemas que reconocía el programa educativo 1988-1994 (54% de los 14.6 millones de niños termina la primaria en los seis años correspondientes durante este periodo), a pesar de que se considera oficialmente la cobertura universal de este nivel.

b) Consolidar la secundaria como nivel terminal. Ante la crítica situación económica, se reconoce que cada vez eran más los alumnos que al terminar este nivel educativo se veían obligados a emplearse, pues se había dado una disminución de la absorción de egresados del 89% a 83% en los últimos años. Además su eficiencia terminal también era baja⁷⁶.

⁷⁵Latapí, Pable, Op. Cit. Pp.170-171. Debido a que la Ley permitía a cualquier interesado en la educación integrarse a los Consejos de Participación social se abrió este espacio a cualquier organización incluidos los partidos políticos.

⁷⁶ 25% del total de su matrícula no concluye en los tres años reglamentarios, Cfr. *Programa*, pp. 37-38

Según el mismo programa de educación, estas deficiencias no permitían a los alumnos obtener las herramientas tecnológicas que les permitieran insertarse adecuadamente en el mercado laboral.

Según el Plan, las características que supuestamente debería cubrir la educación básica serían por lo tanto los siguientes:

De calidad, reflejada en una eficiencia terminal democrática. Nacionalista, acorde con el proyecto general de nación (entendido como el proyecto de desarrollo económico)⁷⁷ y popular al garantizar el acceso a los niveles educativos que integran la educación básica de la población demandante.

Una omisión importante fue no establecer la prioridad de garantizar educación básica de toda la población en edad potencial de asistir a la escuela, lo cual hubiera denotado el compromiso de que ningún niño se quedase sin escuela respaldando el cumplimiento mínimo de los niveles educativos constitucionalmente obligatorios. Baste recordar que a la firma del Acuerdo solo el 60% de los alumnos matriculados en educación básica la concluía en los seis años reglamentados.

Este aspecto es fundamental si consideramos que según estudios de la CEPAL se ubican dentro de la línea de pobreza quienes tienen hasta nueve años de escolaridad, y se requiere cursar al menos doce años para superar la línea de pobreza. Si se reconoce el papel que juega la educación para romper con el círculo de la pobreza el establecimiento de políticas educativas de equidad orientadas a atender el rezago educativo de un millón de niños que no asisten a la escuela, los doce millones que abandonan la primaria sin concluirla

⁷⁷ idem. P.38. cabe recordar que desde la década de los años 70 se habían realizado algunos intentos de descentralización sin lograr concretarlos. La oposición del SNTE había sido un obstáculo importante pues implicaba el desmembramiento del sindicato más grande de América Latina. Por ello debe reconocerse la habilidad de negociación de Zedillo (entonces titular de la SEP) para concretar el Acuerdo. Este aspecto es tratado con amplitud en Latapí, Pablo, La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentados por cuatro de sus secretarios (1992-2004), México, F.C.E., 2005.

y los diecisiete millones que no concluyen la secundaria (sin incluir los seis millones de analfabetas mayores de 40 años) es decir: un rezago de atención de 30 millones sin educación básica completa lo que los sujeta a vivir con menos de un dolar al día, tendencia que polariza aún más las desigualdades sociales.

El proyecto de modernización iniciado con el Acuerdo dio mayor peso a los requerimientos productivos que a las necesidades sociales. No existe un núcleo de acciones de gobierno orientados a promover el desarrollo personal y social para disminuir las brechas sociales: los niveles de desigualdad están estrechamente relacionados con los niveles salariales, y estos a su vez con los niveles de escolarización impactando negativamente en la calificación laboral y en el crecimiento económico⁷⁸.

En el desarrollo de las acciones se dio prioridad a la racionalización de recursos (en forma congruente con el proyecto económico del país y como consecuencia natural de la misma crisis) no se pretendió invertir más para mejorar la calidad de la educación; en lugar de ello planteó la reorientación del gasto hacia aquellos aspectos que se consideraron prioritarios, dentro de la política educativa salinista no se buscaba brindar una atención equilibrada a todos los niveles que integran el sistema educativo sino únicamente en dos rubros: el nivel primaria y el sector del magisterio. Este esfuerzo pretendía responder a los requerimientos del país sin que la educación fuese totalmente responsabilidad del Estado, ya que la compartía con todos los actores sociales involucrados, reconociendo dentro de éstos a los docentes: "...la modernización educativa... sobre todo, requiere una participación sin precedente del magisterio", y justifica su participación en el proyecto educativo a través de la

⁷⁸ Prawda señala que el nivel de escolarización de la población explica el 20% del desarrollo económico alcanzado por un país por ello el incremento de la polarización entre países ricos – pobres que en 1920 era de 3 – 1 al año 2000 alcanzó la proporción de 727 – 1. de ahí la importancia de la incorporación de políticas para igualar las oportunidades educativas. "Educación y desigualdad económica" ponencia presentada en el 7° Coloquio Internacional *Educación y Desigualdad*, 25 de octubre del 2004 Cd. de México.

consulta educativa⁷⁹

A pesar de encontrarse la educación básica dentro de un esquema de diez años, se orientó a la atención del nivel primaria dejando en un plano inferior a la educación preescolar y a la secundaria:

"La educación primaria es el centro prioritario de atención del nuevo modelo educativo, ...(es) el elemento en tomo al cual giran las ambiciones de una educación de calidad ...y un cambio que posibilitará nuestras metas de crecimiento con equidad"⁸⁰.

Dentro de este proyectos se presentaron algunas incongruencias que permitieran pensar la intención de lograr este propósito.

En el nivel preescolar se pueden destacar algunas contradicciones en el proyecto modernizador, tales como el reconocimiento de su importancia como nivelador de carencias al ingreso a primaria y posible factor de disminución de la reprobación en los primeros años de este nivel educativo, pero que se decretara su no obligatoriedad. A este respecto las experiencias internacionales demuestran que la tasa de retorno dela inversión en la estimulación temprana es más alta.

Asimismo, resultaba ilusorio que se pretendiera elevar la calidad sin contar con el personal suficiente (ni en cantidad ni en formación) al impulsar la atención comunitaria para este nivel educativo.

En primaria hablar de su importancia y reconocerlo como nivel terminal expresaba el desinterés por la articulación de los 10 años que integran la educación básica:

" Aconseja también hacer de la primaria, por su calidad y eficiencia, un

⁷⁹ S.E.P. *Programa de modernización educativa.*, p. IV.

⁸⁰ Idem. P. VI

ciclo de estudios suficiente para que los futuros ciudadanos alcancen una firme formación personal que les permita optar... por estudios ulteriores o por ingresar al trabajo con un nivel de vida digno".⁸¹

Un aspecto relevante en este nivel fue el surgimiento de los programas compensatorios para reducir la deserción y reprobación en primaria (este aspecto se tratará con mayor detalle posteriormente). El "beneficio social" de este proyecto se encontraba orientado por su sentido de eficiencia, productividad y calidad.

Con el federalismo como eje para impulsar la eficiencia del sistema educativo se planteó establecer mecanismos financieros de compensación para evitar las desigualdades en el gasto educativo en los diferentes estados.

No dejó de llamar la atención en el Acuerdo la manera en que una necesidad de la administración como era la descentralización apareció como estrategia para mejorar la calidad de la educación, planteando ambas como demandas de la sociedad, Castro Obregón mencionó al respecto:

"Paradójicamente, la descentralización, como tesis abstracta, era aceptada en distintos sectores de opinión, de izquierda, centro o derecha, que la consideraban como una oportunidad para incidir, en uno u otro sentido, en el ámbito educativo"⁸².

Así, la descentralización fue vista como un medio para evitar posibles conflictos políticos con sectores relacionados con la educación. Se establecieron las condiciones para

⁸¹ idem. P. 9.

⁸² Castro Obregón, Luis "El Proceso de descentralización educativa en México" en *¿Hacia donde va la Educación Pública?*, México, Fundación SNTE, T. II, Septiembre-diciembre, 1993, p. 310.

que el sindicato se viera obligado a negociar con sus agremiados dentro de cada una de las entidades de la República. Además de que constituyó en sí mismo un proyecto acorde con la política de austeridad, particularmente en el terreno de la reducción del aparato burocrático y en la optimización de recursos.

2.4 La equidad en la Legislación educativa mexicana

La ley de Educación de 1993, aun vigente, dedica un capítulo al tema de *la equidad en la educación*. En él, marca el compromiso de la autoridad por establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación así como de: “una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.”⁸³

Al respecto debe destacarse inicialmente un cambio al considerar, además de la igualdad de oportunidades, la necesidad de garantizar las condiciones que aseguren los resultados educativos. Para ello se comprometió al establecimiento de programas compensatorios en el ámbito federal para apoyar con recursos a las entidades con mayor rezago (previa concertación con las autoridades locales de las acciones a realizar). también se propuso dirigir las siguientes acciones en los diferentes ámbitos de competencia a las regiones de mayor rezago y en condiciones de desventaja:

1. Asignar a los docentes de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades.

⁸³ SEP, Artículo 3° y Ley General de educación, México, 1993. p. 65.

2. Desarrollar programas de apoyo para los maestros de localidades aisladas o urbano-marginadas con el fin de fomentar su arraigo a las comunidades.
3. Atender a quienes abandonan el sistema regular para que concluyan su primaria y secundaria.
4. Desarrollar programas de becas y otros apoyos a los educandos
5. Realizar las demás actividades que permitan ampliar la calidad y cobertura de los servicios educativos⁸⁴.

El marco normativo estableció un punto de partida para el desarrollo de nuevas acciones para atender el rezago educativo teniendo un reconocimiento explícito de la necesidad de hacer heterogénea la educación. Se puede apreciar que con el propósito de garantizar oportunidades equitativas educacionales y de calidad surgieron los llamados programas compensatorios. Aunque cabe mencionar que México ha sido considerado pionero en la implementación de dichos programas pues datan de 1986, cuando en la región iniciaron su generalización en la década de los 90. También a México se le reconoce junto con Brasil por la transferencia de recursos para respaldar la asistencia a la escuela⁸⁵. Sin embargo los indicadores que expresan las desigualdades educativas como los índices de analfabetismo, acceso y permanencia en la educación básica, denotan la magnitud del problema. Por ello se considera que pese a lo estipulado por la Ley General de Educación, existen cerca de 36 millones de habitantes sin educación básica terminada. Y no obstante se considera que nuestro país ha alcanzado una educación básica universal al matricular al

⁸⁴ Idem, artículos 33-36, pp. 66-68.

⁸⁵ Dicho reconocimiento se debe a que los recursos monetarios no se otorgan por el desempeño escolar lo que puede tener un efecto excluyente: los mejores alumnos que obtienen buenas calificaciones además son recompensados con becas. Las transferencias realizadas en estos países son un incentivo para evitar la deserción: los padres envían a sus hijos a la escuela para no perder estos apoyos. Para más información consultar Reimers, F., Distintas escuelas, diferentes oportunidades, Muralla, España, 2002, p. 181.

96% de la población en edad escolar, no ha sido capaz de mantener a sus alumnos inscritos hasta la culminación de este nivel educativo. Baste como ejemplo la revisión del índice de marginación del año 2000 (tabla 1) a cerca de una década de aplicación de programas para atender el rezago educativo.

Tabla 1: INDICE DE MARGINACION (Año 2000)

Entidad	Analfabetismo	Rezago	Primaria Completa	Secundaria Completa
Chiapas	23.48	71.4	48.5	11.8
Oaxaca	21.69	70.1	53.2	13.2
Guerrero	21.12	64.0	57.0	13.7
Hidalgo	15.41	58.8	64.4	19.4
Veracruz	15.21	62.3	59.6	15.0

Fuente: XII Censo General de Población y vivienda. INEGI 2000.

2.5. Programas Compensatorios: pendientes en la continuidad transexenal

La Secretaría de Educación Pública reconoció como líneas de acción pendientes en la supervisión del programa educativo 1995-2000 la integración de los tres niveles que integran la educación básica pues se ha mantenido la tendencia a considerar solo a la primaria como el nivel básico. También la reorientación de la supervisión pasando de unidad burocrática de control hacia la gestión de recursos y como apoyo técnico pedagógico dentro de las zonas escolares, y la reasignación de equipamiento⁸⁶. Este elemento se observa tanto dentro de las escuelas regulares como en la comunitarias y en aquellas atendidas por los denominados Programas Compensatorios (que México operan desde 1991 y analizaremos con amplitud en el capítulo 4.)

Baste mencionar por ahora que dentro de la atención compensatoria quedó pendiente incluir a los niveles de preescolar y secundaria.

Debido a que estos programas operan con financiamiento externo, los plazos contratados para la instrumentación de proyectos no corresponde con los sierras sexenales. Así Zedillo negocia el proyecto educativo con el Banco Mundial para la 2ª. Fase del proyecto (2001-2007). Entre los propósitos planteados se incluyen:

⁸⁶ SEP, Educación básica: reforma y calidad 1995-2000, México, 2000, p.240.

a. Consolidar y ampliar las mejoras en la calidad de la educación básica e inicial y en modalidades no tradicionales de la educación posprimaria, abarcando —entre otras cosas— supervisión escolar, capacitación a los docentes, suministro de materiales; e implementación de estrategias administrativas en las escuelas, que hayan sido probadas; Fortalecer la administración del sistema educativo, c. Operar un fondo competitivo a nivel estatal para respaldar las iniciativas que en materia de educación propongan las escuelas. afianzar la capacidad institucional de los estados para planificar, programar y evaluar la prestación de servicios de educación básica y fortalecer la estructura administrativa y el sistema de evaluación nacionales de la Secretaría de Educación Pública y fianzar el papel de las Secretarías de Educación Pública de los estados (SEPEs) para prestar servicios de educación básica de una mejor manera, reforzando su capacidad para planificar, programar, elaborar presupuestos, monitorear y evaluar la prestación de esos servicios.

Cabe destacar que las actividades a financiarse incluyen asistencia técnica tanto a nivel federal como estatal para el desarrollo de prácticas administrativas más eficientes y para la implementación de sistemas nacionales de análisis, evaluación y planificación.

2.5.1 La vinculación intergubernamental PROGRESA: componente educativo

PROGRESA (programa de educación, salud y alimentación) es una estrategia de política intersectorial instrumentada a partir de 1997 que incluye participación de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud. Brinda atención a las familias en situación de pobreza extrema a través de apoyos diferenciados tendientes a suplir las deficiencias de salud y alimentación que impiden asistir regularmente a la escuela y aprender. Cabe mencionar que dentro de los programas compensatorios, las becas

otorgadas a los alumnos en escuelas participantes dependen de PROGRESA. Las referencias a este y a OPORTUNIDADES se avocarán al componente educativo.

Dicho programa tiene una estructura organizacional que opera a partir de indicadores de seguimiento, gestión y evaluación y se somete además a evaluación externa. Ello permite contar con elementos para tratar de conocer su posible impacto en la igualación de oportunidades educativas.

Determina su población objetivo de operación a partir de los datos del INEGI que constituye la fuente del índice de marginación junto con la Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH)⁸⁷.

Trabaja en dos líneas, reducir la pobreza extrema y aumentar el capital humano. Sus objetivos son:

1. Proporcionar apoyo a las familias en condiciones de pobreza extrema, para ampliar sus oportunidades y capacidades de lograr mejores niveles de bienestar.
2. Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres particularmente de los niños, las niñas y de sus madres brindando suficientes servicios escolares y salud de calidad.
3. Integrar las acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por falta de salud y desnutrición.

En el ámbito educativo PROGRESA se compromete a asegurar acceso a la educación a menos de 5 kilómetros de la localidad objetivo y a otorgar becas escolares a los alumnos cuando cubren el 85% de asistencia.

⁸⁷ El índice de marginación se identifica a partir del % de población analfabeta de la localidad, % de viviendas con servicios de agua y drenaje, No. de personas por habitación, tipo de suelo de la vivienda y % de población dedicado al sector primario.

Sigue una estrategia de transferencia directa a la familia de los beneficiarios y co-responsabilidad (como se mencionó en el capítulo uno) y cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 1997 los gastos del programa se refieren prácticamente a instalación de la estructura de operación del mismo, el 9% del presupuesto de este periodo fue ejercido en el D.F. cuando esta entidad no ha sido beneficiaria del programa.⁸⁸

2.5.2 Impacto en el rendimiento escolar

Las evaluaciones realizadas reflejan, a pesar de la intención de mejorar los logros educativos, el impacto del programa no es significativo: los resultados en pruebas estandarizadas siguen siendo reprobatorios en todos los casos, aún cuando debe reconocerse una mejoría. Por ello no llega a concretarse como estrategia de discriminación positiva.

Si bien el programa mantuvo la tendencia a compensar las desigualdades en las condiciones educacionales no alcanzó su propósito de lograr un nivel de aprendizaje satisfactorio.

El impacto en inscripción no fue significativo en primaria pero si resultó favorable en el nivel secundaria en zonas rurales: se inscribieron 23.2% más niñas y 15% más niños en las escuelas beneficiarios en comparación con las escuelas no atendidas por PROGRESA.

Si bien no fue significativo el impacto en inscripción en primaria si lo fue en la permanencia en 3° al observarse una disminución favorable de la deserción escolar (17.9% niñas y 14% niños).

⁸⁸ Según datos del Resumen operativo Ejecutivo del PROGRESA. Disponible en www.oportunidades.gob.mx

Esta falta de correlación entre logro educativo y permanencia podría hacer suponer que no se está atendiendo el problema de la calidad de la enseñanza para incidir en la igualdad de oportunidades en el logro educacional.

Con la ampliación de incorporación de escuelas en zonas semi-urbanas y urbanas no denota una correspondencia favorable ni en inscripción ni en permanencia.

En este sentido no se consolida como una estrategia de discriminación positiva ya que los criterios de selección de las escuelas participantes no son claros. En esta etapa al menos si podría calificarse como tendencia a favorecer las zonas urbanas sobre las rurales.

Las problemáticas que ha reconocido el Banco Mundial dentro de la aplicación de este proyecto fueron atribuidas a factores humanos como la poca disposición para el aprendizaje de los niños que ingresan a la escuela y capacitación inadecuada para maestros que trabajan con estudiantes en riesgo.

En el aspecto organizacional la capacidad administrativa y directiva poco eficaz a nivel estatal, o supervisión ineficiente y fragmentación de la organización de programas compensatorios por nivel y tipo.

Finalmente a la escasa correspondencia entre los programas educativos y las necesidades de los estudiantes y de la comunidad y a la falta de insumos fundamentales en escuelas ubicadas en comunidades indígenas, rurales y pobres, así como en áreas urbanas marginales.

Sin embargo, es poco lo que se sabe de esta política aplicada en el país y que pasó de 4 entidades de atención a 31, ampliando a su vez su margen de acción de la educación primaria a los tres niveles que integran la educación básica. Por ello es necesario profundizar en el conocimiento de los proyectos tendientes a mejorar las oportunidades educacionales,

donde el reto a enfrentar es el mejoramiento del logro en el aprendizaje escolar mas allá de mejorar los niveles de eficiencia terminal.

Dado que los programas compensatorios se proyectan como estrategias de corto plazo falta conocer más del proceso explicativo en la escuela y del efecto estimado en el largo plazo tanto en el capital cultural como en las expectativas de los usuarios, aún cuando existe evidencia empírica que habla de algunos factores inmersos al sistema educativo que han impactado desfavorablemente en el programa como la falta de cursos de actualización para los docentes acordes a los programas o de apoyos adecuados de la supervisión⁸⁹.

Quedará por analizar ¿qué modificaciones se introducen en el programa OPORTUNIDADES para incidir en mejorar las oportunidades educativas de todos los educandos? ¿Cuáles son las principales líneas del proyecto educativo de Vicente Fox para determinar la efectividad de las estrategias en la atención al problema de la falta de equidad en la educación básica? Dentro del marco de la federalización, habrá de conocerse ¿Cuál es el grado de centralización de la política educativa en su línea de atención al problema de la equidad en educación básica en los aspectos de transferencia de recursos y evaluación?

⁸⁹ Muñoz Izquierdo, C. Y Ahuja, R., "Función y evaluación de un programa compensatoria para escuelas primarias de los estados mexicanos más pobres" en Distintas escuelas diferentes oportunidades, Muralla, Madrid, 2002, pp.501—544.

CAPITULO TRES

3 Igualdad de oportunidades en el Programa Educativo 2001-2006

Este capítulo se analiza el proyecto educativo del primer gobierno emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional, después de que el panista Vicente Fox ganara las elecciones del 2 de julio del 2000.

Como antecedente inmediato se inicia con la recuperación de las propuestas de campaña dentro del rubro educativo, la agenda legislativa del grupo parlamentario del PAN y de los elementos que incidieron en la conformación del Programa educativo 2001-2006 .

Si bien este documento plantea como ejes la Calidad y la Equidad, existen dos que se pueden considerar como las líneas estrategias fundamentales dentro del proyecto educativo global de V. Fox: la gestión (que articula dentro del *Programa Escuelas de Calidad* PEC) y la cultura de la evaluación (que se concreta en el *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* INEE y resulta relevante porque además da cuenta de las inequidades del sistema educativo). Otro de los programas (además del PEC) denominados estratégicos dentro de la educación básica es Enciclomedia. Ambos son las novedades del sexenio de Fox.

Inicialmente se hace se refiere a aquellos elementos que servirán como modelo de análisis de la política educativa para revisar el proyecto educativo foxista. Posteriormente se analizan los programas estratégicos para establecer su incidencia en el mejoramiento de las oportunidades educativas.

3.1 La política educativa durante el periodo de la transición

Para entender el funcionamiento del sistema educativo, es necesario estudiar los elementos condicionantes, regulaciones, agentes y programas que lo integran.

Las decisiones de política educativa están atravesadas por relaciones de poder: en ellas encontraremos seguramente muchas de sus claves explicativas, así como de las relaciones, formas de ejercicio y toma de decisiones.

En este trabajo se pretende tratar de aplicar la investigación de política pública al caso de la política educativa. Si consideramos que uno de los ejes del proyecto educativo de V. Fox es el de la equidad asociado al grave problema de oportunidades desiguales de acceso, permanencia y logro dentro del sistema educativo reivindicándolo como un principio de justicia social.

Dentro de la teoría de las políticas públicas tradicionalmente se ha considerado que estas han derivado de estilos personales de gobernar. Sin embargo, esta visión no permite la posibilidad de tomar en cuenta otros actores, cuyos intereses son traducidos en negociaciones que influyen en su elaboración.

A este respecto Veenswijk señala que: “ las ideas que conforman un plan de políticas al igual que los resultados concretos de las mismas resultan fundamentalmente de procesos de negociación en los cuales los diferentes actores y factores tienen efectos diferentes en el proceso de diseño y ejecución de las políticas”.⁹⁰

El estudio de las políticas ha derivado en lo que Werner llama cinco tradiciones:

⁹⁰ Veenswijk, “introducción de procesos de monitoreo permanente para la evaluación continua de los efectos de políticas públicas básicas” en Kliksberg, (comp.), *El rediseño del estado una perspectiva internacional*, INAP, México, 1996,p.160.

- Investigación de operaciones, basado en análisis de modelos matemáticos de simulación.
- Análisis de sistemas instrumentado bajo la concepción economista de costo-beneficio.
- Estudios de evaluación cuyo propósito es descubrir el funcionamiento de los programas gubernamentales.
- Estudios de políticas. Conceptualiza o explica las fases o áreas del proceso de las políticas.
- Ciencia de las políticas. Interesada en el conocimiento y en el proceso de las políticas incluyendo metas, tendencias, problemas y factores contextuales.⁹¹

Esta última orientación es la que se recupera en el presente trabajo en el sentido de pretender superar la descripción de las instituciones públicas y sus programas, al dar a conocer sus prácticas organizacionales e intereses, la información que genera así como sus conflictos y consensos. Ello permitirá evaluar la factibilidad de sus programas en la consecución de sus metas, que en este caso están orientadas a igualar las oportunidades educativas.

Por otro lado, se esperaría que la eficiencia de los programas implementados para garantizar la igualdad de oportunidades educativas se apoyen en el modelo de Nueva Gerencia Pública (GNP). Dentro de la tradición norteamericana, el estado es visto como un mal necesario con tal de que garantice la eficiencia de su actuación y ofrezca mecanismos de control a la sociedad.

Cabe destacar que este enfoque se caracteriza por “la primacía del individuo sobre cualquier otro actor social”⁹² donde el énfasis de la estrategia gubernamental tiene como

⁹¹ Werner, “Del análisis de políticas a la gerencia política”, en ., Wittrock, varios (compilador), *Ciencias sociales y estados modernos*, F.C.E. México, 1999, p.167.

base la relación con el poder legislativo y con la sociedad. Resulta contradictorio el hecho de que se carezca de mecanismos de rendición de cuentas en México, pese al énfasis en el discurso a favor de la necesidad de evaluación de resultados cuando las instituciones encargadas de operar los programas no realizan este ejercicio para auto-regularse de manera permanente.

Werner menciona la influencia de la moda conservadora en el campo de la política pública. En ella se ha fortalecido el razonamiento cuantitativo y económico con una promesa de certidumbre y rigor. Ambos factores se fundamentan en la solidez del marco normativo. Es por ello que habrá de revisarse si se plantea mecanismos de autorregulación, evaluación de su eficiencia, evaluando no solo sus insumos y costos sino sus logros e impacto entre sus beneficiarios.⁹³

En este mismo sentido se podría establecer en qué medida las prácticas institucionales cumplen con los elementos comunes de la mayoría de los *gobiernos empresariales* (dentro de los cuales podría ubicarse al de Fox), en el sentido de despojar del poder a las burocracias evaluando el desempeño de sus agencias y programas, y en la descentralización de la autoridad, orientándola a modelos de administración participativa donde se involucre a los sectores privado y voluntario.⁹⁴

Interesa conocer si existe algún cambio en el diseño institucional tomando en cuenta que el gobierno presidido por V. Fox tiene una fuerte orientación hacia el modelo gerencial. Esto haría referencia a que quienes toman las decisiones en las organizaciones públicas fueran profesionales de la gerencia.

⁹² Ramírez, Edgar, "Génesis y desarrollo del nuevo concepto de gestión pública", en Arellano Gaul (coord.), *Mas allá de la reinvencción del gobierno*, CIDE-Porrúa, México, 2004, p.99

⁹³ Idem. Pp178-179.

⁹⁴ Osborne, *Un nuevo modelo de gobierno*, Gernika, México, 1994, p.47

Sin embargo debe analizarse si esto ha garantizado cambios en las prácticas y estructuras burocráticas tradicionales reconfigurando el espacio público, es decir: si el argumento centrado en la eficiencia y la nueva gerencia pública permea la estructura organizativa (tanto vertical como horizontal), las prácticas directivas (de delegación, control y autocontrol) y los sistemas de representación (cultura empresarial, ética y valores comunes)⁹⁵. Ello con el propósito de identificar la vertiente ideológica de los programas orientados a igualar las oportunidades educativas.

Suponemos en este mismo sentido, que una parte importante del éxito de estas propuestas dependerá de las habilidades de negociación de actores políticos y burocráticos para construir la viabilidad en las estrategias a implementarse.

3.1.1 Modelo de evaluación de las políticas públicas

Tradicionalmente las evaluaciones de política parten del supuesto de encontrar elementos de coherencia entre las decisiones de gobierno y al modelo de desarrollo.

Sin embargo, la confección e instrumentación de las políticas no ocurren dentro de procesos lineales, debe tomarse en cuenta la participación de diversos actores. A este respecto se retoma la hipótesis de Saens y Wittrock respecto al estudio de las políticas públicas en el sentido de configurar su elaboración como un “campo” donde se distinguen actores privilegiados y excluidos con una elaboración de estrategias de posicionamiento dentro del citado campo; estas dinámicas son las que culminarían con la instauración de determinados estilos de elaboración de política pública.⁹⁶

⁹⁵ para mayor información a este respecto, consultar Ramírez, Edgar, op.cit.

⁹⁶ Cfr., Wittrock, varios (compilador), *Ciencias sociales y estados modernos*, F.C.E. México, 1999, p.25

En el caso de México habría de analizarse si la consolidación de la tendencia hacia la profesionalización- tecnocratización de los elaboradores de políticas cuenta con el respaldo institucional y de prácticas informales que permitieran afianzar el funcionamiento eficaz en la instrumentación de dichas políticas.

Se pretende desarrollar un modelo de evaluación de política educativa con el propósito de determinar el impacto directo de las decisiones públicas. Mas allá del enfoque centralizado en la inversión- impacto el propósito de la presente evaluación estaría orientado a conocer la coherencia interna y pertinencia de las políticas de igualdad de oportunidades educativas. Por ello se pone énfasis en los procesos de ejecución de los programas con el objeto de establecer su eficiencia. A este respecto Veenswijk resalta la necesidad de monitorear los programas de las políticas de manera adecuada para atender la diversidad de productos que genera.⁹⁷

Los factores a considerar dentro del análisis son:

a) *Enfoque de planeación*

Identificar la existencia de un diseño de futuro, visión de largo plazo, conocimiento de la misión y grado de vinculación con otros programas de gobierno.

b) *Estructura organizacional.*

Con el propósito de conocer su diseño institucional, grado de centralización, formas de autorregulación y marco normativo, además de reconocer la trayectoria de los principales tomadores de decisiones a cargo de la política (estableciendo si sus

⁹⁷ Op. Cit. P.164.

principales funcionarios provienen de la burocracia o de la élite política y sus posibles implicaciones).⁹⁸

c) *Actores*

Población destinataria, proveedores, otorgantes, vinculación intragubernamental, con el fin de descubrir el grado de influencia de los grupos de interés o actores sociales.

d) *Evaluación*

Enfocada a los siguientes rubros: del logro, desempeño, institucional, aporte al proyecto educativo global y rendición de cuentas⁹⁹.

e) *Financiamiento*

Evolución del gasto, mecanismos de fiscalización y orientación (justificación de objetivos, gasto, metas y logros).

Los ejes para analizar transversalmente estos factores son:

I Eficiencia

El alcance de los resultados en relación con la estructura organizacional, los objetivos propuestos, el enfoque de política y los recursos disponibles, así como de la revisión y evaluación de sus estrategias operativas.

II Legitimidad

Analizar el alcance de la atención de las necesidades de los beneficiarios de los programas. Por otro lado, estudiar el grado de consenso o conflicto que generan las políticas públicas en la interacción entre gobiernos, partidos políticos y grupos interés.

⁹⁸ Las formas de autoregulación tienen el propósito de identificar la existencia de esquemas de evaluación en niveles directivos y operativos, así como las condiciones en las que se genera información y se difunde a la sociedad.

⁹⁹ La rendición de cuentas se refiere a la creación de mecanismos formales que permitan el control y la supervisión social a través de prácticas institucionalizadas que posibiliten superar un esquema discrecional de racionalidad. Ver Barzelay, *Atravesando la burocracia*, F.C.E. México, 1998.

III Ideología

Identificación de los valores que se promueven así como la orientación de las políticas.

Ello con el propósito de recuperar cuestiones tanto de la estructura como de los procesos operativos de los programas instrumentados para igualar las oportunidades educativas a fin de conocer el posible impacto de sus resultados. El propósito es analizar sus repercusiones de largo alcance.

3.2. Las propuestas de la campaña “La segunda revolución educativa”

Desde su precampaña a la presidencia de la República, V. Fox mostró su interés en dar un mayor impulso al proceso de federalización y promover la formación de *capital humano*¹⁰⁰ como mecanismo para impulsar el desarrollo económico. Planteó con ello la idea de dar continuidad a su proyecto como gobernador de Guanajuato donde confirmó su compromiso de que la educación sería una de las columnas vertebrales de su gobierno: “... es la educación, el primer beneficio que los ciudadanos deberían esperar de sus representantes y la mejor forma de desarrollar individuos amantes de la nación y útiles al estado”¹⁰¹.

Destacó como meta en su gobierno el reto de la transformación educativa. En reiteradas ocasiones se pronunció a favor de impulsar una verdadera “revolución educativa”, orientada a ampliar la calidad y cobertura de los servicios de educación en todos los niveles.

Expresaba la necesidad de reformar el sistema de enseñanza básica para promover los valores humanos "de amor a la patria, honestidad, disciplina al trabajo, la verdad, la hermandad, la transparencia, y la solidaridad"¹⁰². Desde este periodo no se observó una clara preocupación por cuestiones derivadas de la grave situación social como la inequidad o

¹⁰⁰ Fox, Vicente, *A los Pinos. Recuento autobiográfico y político*, México, Océano, 1999.

¹⁰¹ *Op.cit.* p.100.

¹⁰² *La Jornada*, 5/11/00.

la justicia. Inicialmente, sus declaraciones reflejaban el desconocimiento de los cambios realizados al currículum oficial dentro de la educación secundaria (donde se agregó la materia de Formación Cívica y Ética).

En el discurso se ponderaba como estrategia el impulso de un modelo flexible, el fortalecimiento de la participación organizada de la sociedad en la conducción del desarrollo, así como privilegiar la atención a la población en mayor desventaja.

En la plataforma de campaña presentada por el Partido Acción Nacional en coalición con el pequeño Partido Verde Ecologista de México, (ambos en la denominada Alianza por el cambio) para las elecciones presidenciales del año 2000 se destacó lo concerniente a la política social.

Fueron cinco los elementos vinculados directamente con ella, de los diez compromisos de la plataforma electoral. Cabe mencionar que uno de ellos hacía mención explícita a garantizar el acceso a una educación de calidad.¹⁰³

En este documento, la política social fue concebida con base en una estrategia de focalización y de largo plazo, cuyo objetivo era garantizar la *igualdad de oportunidades* y *desarrollar las capacidades del ser humano*. Se manifestaba a favor de la descentralización de la política social para que fueran los propios municipios los encargados de combatir la pobreza.

En estos planteamientos se puede identificar la posición conservadora que se asume dentro de este partido, pues la política social aparece asociada a la idea de igualdad de oportunidades para el desarrollo individual y no con el principio de justicia social.¹⁰⁴

¹⁰³ Los otros compromisos de la política social se refieren a crear más empleos, superación de la pobreza con una distribución del ingreso más justa, atacar la corrupción y desarrollar un equilibrio regional. *Alianza por el cambio*, Plataforma Electoral Federal 2000, IFE, 2000.

¹⁰⁴ Cfr. Los planteamientos a este respecto en el capítulo 1.

Los aspectos incluidos en el rubro educativo dentro de esta política social fueron los siguientes:

Mantener el carácter gratuito y obligatorio de la educación, así como la responsabilidad del Estado de su impartición. En reiteradas ocasiones manifiesta la necesidad de una “revolución educativa” y de reforzar la formación de valores. Sus propuestas fueron: ampliar la obligatoriedad a 10 años, lo que marca la intención de hacer obligatorio al menos un año de educación preescolar (aspecto pendiente en el programa de Salinas y Zedillo). Implementar programas de apoyo económico para enfrentar la deserción a través del perfeccionamiento de las estrategias de focalización, elevar la calidad del sistema educativo en su conjunto e incorporar la informática a la educación básica¹⁰⁵.

Un asunto que no volvió a recuperarse después de la campaña era la propuesta de creación de un Instituto Nacional de Educación Permanente para atender el rezago educativo, propuesta importante del PAN.

De igual manera, la Alianza por el Cambio planteó incrementar los salarios y la capacitación del magisterio y propuso ampliar la participación de los padres de familia en la educación.

Este último aspecto resulta relevante si lo asociamos al papel que se otorga al estado dentro del programa económico foxista, donde se propuso consolidar un estado garante de las condiciones que permitan el “buen desarrollo del mercado” y *moderar* las desigualdades que este provoca. Propuso la subsidiariedad como principio rector general para contrarrestar problemáticas específicas.

¹⁰⁵ Cabe mencionar que los mecanismos de focalización instrumentados durante el gobierno de Zedillo resultaron eficientes por lo que se mantienen prácticamente dentro de los programas posteriores.

Esto concuerda con la idea conservadora de promover la existencia de un estado fuerte que garantice el libre mercado (como función primordial, aún por encima de la justicia social). Esto se complementa con la propuesta de acción conjunta entre la iniciativa privada y la sociedad, restringiendo el compromiso del estado a este respecto.

Al ganar las elecciones del 2 de julio del 2000 V. Fox conformó un equipo de transición con el propósito de integrar su programa educativo en el participaron investigadores de reconocida trayectoria para la integración del diagnóstico y propuestas estratégicas para desarrollar el sector educativo ¹⁰⁶.

La estrategia de selección de este equipo, pero sobre todo la posterior designación de los secretarios de estado, denotaron la visión de este gobierno dentro de lo que se podría calificar como el enfoque de la Nueva Gerencia Pública.

3.2.2 La agenda legislativa del PAN

Uno de los actores políticos que ha ido cobrando relevancia es sin duda el parlamentario. El presente apartado retoma la agenda legislativa en materia educativa del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República durante las LVIII y LIX Legislaturas. El propósito es tratar de obtener elementos que permitan conocer la importancia que le otorga dicho partido a la educación¹⁰⁷, resulta interesante porque es justamente este actor el encargado de modificar la legislación para formular políticas educativas de equidad (o de cualquier otro tipo en su caso) que

¹⁰⁶ El equipo de transición del área educativa fue coordinado por Rafael Rangel y los asesores Sylvia Schmelkes, María de Ibarrola, Pablo Latapí, Roberto Rodríguez, Margarita Zorrilla. los funcionarios Antonio Argüelles (Conalep), Enrique Villa (IPN), Carlos Mijares y José Treviño Abrego (Tec de Monterrey), el ex rector de la UAM, Julio Rubio, y los ex secretarios de Educación de Aguascalientes, Jesús Álvarez, y de Guanajuato, Fernando Rivera Barroso.

¹⁰⁷ Disponible en : www.diputadosfederalespan.org.mx/LIX/masOpciones/agenda/social.pdf

permitieran cumplir el compromiso de garantizar mínimamente una educación básica de 10 grados a toda la población infantil del país. Aunado a ello, reviste importancia porque la relación entre estos actores es uno de los ejes de análisis del presente trabajo.

En las elecciones del 2000, el PAN ganó 207 curules en la Cámara de Diputados¹⁰⁸ y 46 Senadurías, si bien tuvo el mayor avance en su historia (si consideramos que tuvo un retroceso en los comicios del 2003 donde solo consiguió 151 Diputados y 46 Senadores). Al no lograr una mayoría en la Cámara, el partido se veía obligado a negociar con alguna de las otras dos fuerzas partidistas cualquier iniciativa tanto del partido como del Ejecutivo.

Al inicio del sexenio, se observó un distanciamiento entre Ejecutivo y Legislativo, cabe mencionar que Vicente Fox mostró un débil vínculo con su partido¹⁰⁹ por una reiterada separación entre partido-gobierno tardando algún tiempo en reconocer la necesidad de contar con el apoyo de su partido para sacar adelante sus propuestas. Ello permitió que ganaran cierta relevancia los coordinadores parlamentarios en ambas Cámaras y que estos dirigentes se volvieran necesarios para promover las iniciativas del Ejecutivo brindándole su apoyo¹¹⁰.

Dentro de la primer mitad del sexenio, resultó una estrategia errónea del Ejecutivo confiar la negociación de sus iniciativas a la coordinadora de los legisladores priístas en la

¹⁰⁸ En esta elección el PRI obtuvo 211 y el PRD 50 escaños en la Cámara de Diputados.

¹⁰⁹ Reflejo de ello fue el desplazamiento de militantes del PAN en la conformación del gabinete con la búsqueda de “los mejores hombres” lo que hubiera caracterizado un *Gobierno panista*, y los reiterados conflictos entre los grupos parlamentarios y el equipo de gobierno. Esta situación se modificó hasta el 2003 cuando en un mayor acercamiento entre Fox y su partido, integró a cuatro panistas a su gabinete.

¹¹⁰ Fue fundamental la labor institucional del coordinador de la bancada del PAN (Felipe Calderón), para resaltar las coincidencias con el presidente, mesurar al líder del Senado (Fernández de Ceballos) y disminuir las tensiones al apoyar las políticas presidenciales.

Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo (Secretaria Gral. del PRI y lidereza real del SNTE) con quien había mostrado afinidad desde la campaña presidencial.¹¹¹

Debe reconocerse que la prioridad del PAN en su agenda legislativa era la llamada “reforma fiscal” con el propósito de mejorar los ingresos públicos, reducir la evasión y avanzar con ello en una política orientada a la rendición de cuentas y a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.¹¹² Históricamente el PAN no se ha perfilado hacia resolver las desigualdades, su interés está centrado en “el bien de la Nación”. Ello explica que la política en materia social no fuera una de sus prioridades y su oferta se limitara a fortalecer los programas de salud y provisión alimentaria mínima, con una orientación de co-responsabilidad entre gobierno, sectores sociales y privados.

Por su trascendencia, se destaca la relevancia de este actor político en tres decisiones que impactaron el Sistema Educativo en su conjunto en las dos Legislaturas del actual gobierno: la reforma de la LEG estableciendo la obligatoriedad de cursar la Educación Preescolar como pre-requisito de ingreso a la Educación Primaria (2002). El reiterado rechazo a la creación por ley el Instituto Nacional de Evaluación (2002, 2003 y 2004). Y finalmente, el decreto de incrementar la asignación de recursos a la educación hasta alcanzar el 8% del PIB en el año 2006 (2004).

En la situación de preescolar se argumentó que, si bien se reconocía la importancia del nivel educativo, la SEP no se encontraba en condiciones ni de

¹¹¹ Los legisladores panistas confiaron en la decisión del Presidente y este en la fortaleza política de Gordillo para encabezar las negociaciones de las llamadas “reformas estructurales”. Sin embargo las diferencias de la Sria. Gral. Con el presidente del PRI (Madrazo) provocó una complicada situación en el grupo parlamentario priísta que prácticamente paralizó el trabajo legislativo sin que los panistas articularan una estrategia alterna que les permitiera avanzar en sus propuestas.

¹¹² Demanda asociada a una tradicional orientación del PAN por el fortalecimiento de las participaciones a Estados y municipios.

infraestructura escolar ni de planta docente, para atender la demanda potencial de más de dos millones de niños en edad de demandar el servicio de educación preescolar sin considerar las disparidades del rezago entre las entidades, donde seis estados tienen más del 30% de sus niños de 5 años fuera de la escuela (ver tabla 2).

La creación del INEE presentó el caso contrario. A pesar del consenso en la necesidad de un organismo encargado de evaluar al Sistema Educativo, esta iniciativa del ejecutivo no fue aprobada.

En lo que respecta a la asignación del 8% del PIB, el Ejecutivo manifestó la imposibilidad de atender este compromiso si no existía el crecimiento económico para respaldarlo. Resultaría imposible conseguir los recursos solo por decreto.

Tabla 2: Rezago de atención en educación preescolar

Entidad	Población 5 años			No asiste a la escuela			No asiste a la escuela (%)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Nacional	2,250,886	1,141,835	1,109,051	530,172	270,347	259,825	23.6	23.7	23.4
Aguascalientes	24,247	12,353	11,894	3,803	1,995	1,808	15.7	16.1	15.2
Baja California	54,849	28,059	26,790	17,792	9,088	8,704	32.4	32.4	32.5
Baja C.Sur	9,260	4,712	4,548	1,816	954	862	19.6	20.2	19.0
Campeche	16,503	8,328	8,175	3,824	1,929	1,895	23.2	23.2	23.2
Chiapas	103,140	52,179	50,961	40,391	20,441	19,950	39.2	39.2	39.1
Chihuahua	69,242	35,335	33,907	17,452	9,021	8,431	25.2	25.5	24.9
Coahuila	53,709	27,155	26,554	12,790	6,584	6,206	23.8	24.2	23.4
Colima	11,488	5,828	5,660	1,916	989	927	16.7	17.0	16.4
Distrito Federal	154,410	78,427	75,983	16,234	8,115	8,119	10.5	10.3	10.7

Durango	35,476	18,056	17,420	9,434	4,858	4,576	26.6	26.9	26.3
Guanajuato	117,325	59,445	57,880	24,182	12,365	11,817	20.6	20.8	20.4
Guerrero	82,792	41,867	40,925	27,377	13,982	13,395	33.1	33.4	32.7
Hidalgo	54,374	27,658	26,716	9,927	5,064	4,863	18.3	18.3	18.2
Jalisco	144,488	73,362	71,126	21,552	11,095	10,457	14.9	15.1	14.7
México	288,266	146,441	141,825	49,402	25,066	24,336	17.1	17.1	17.2
Michoacán	96,593	48,823	47,770	25,051	12,882	12,169	25.9	26.4	25.5
Morelos	35,523	17,970	17,553	11,159	5,621	5,538	31.4	31.3	31.6
Nayarit	21,910	11,160	10,750	4,962	2,545	2,417	22.6	22.8	22.5
Nuevo león	79,095	40,305	38,790	17,332	8,804	8,528	21.9	21.8	22.0
Oaxaca	89,636	45,088	44,548	28,969	14,784	14,185	32.3	32.8	31.8
Puebla	125,410	63,725	61,685	31,897	16,345	15,552	25.4	25.6	25.2
Querétaro	35,839	18,211	17,628	8,642	4,413	4,229	24.1	24.2	24.0
Quintana Roo	22,214	11,246	10,968	5,342	2,691	2,651	24.0	23.9	24.2
San Luis Potosí	57,732	29,216	28,516	13,790	7,037	6,753	23.9	24.1	23.7
Sinaloa	58,987	29,623	29,364	16,177	8,168	8,009	27.4	27.6	27.3
Sonora	49,702	25,225	24,477	16,137	8,251	7,886	32.5	32.7	32.2
Tabasco	45,076	22,798	22,278	10,042	5,108	4,934	22.3	22.4	22.1
Tamaulipas	61,414	31,217	30,197	14,894	7,571	7,323	24.3	24.3	24.3
Tlaxcala	23,837	12,121	11,716	6,538	3,284	3,254	27.4	27.1	27.8
Veracruz	158,476	80,262	78,214	46,127	23,476	22,651	29.1	29.2	29.0
Yucatán	37,023	18,857	18,166	6,704	3,437	3,267	18.1	18.2	18.0
Zacatecas	32,850	16,783	16,067	8,517	4,384	4,133	25.9	26.1	25.7

Fuente: SEByN. Comisión para la Reforma Integral de la Educación Secundaria.2001.

Dentro de las iniciativas aprobadas por la LVIII legislatura (2000-2003) relativas a la educación se encuentran las siguientes:

Un decreto que impacta en materia educativa se refiere al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal, donde establece que dichos recursos se destinarían exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones (donde incluye el rubro de infraestructura básica educativa entre otros) que beneficien a la población en condiciones de rezago social a través de

transferencias directas a las Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal (10/01/2001)¹¹³.

Se estableció que los fondos se distribuirían a través de la Secretaría de Desarrollo Social, considerando criterios de pobreza extrema de acuerdo con la información del INEGI. En este rubro se observa una tendencia a mejorar los mecanismos de selección de la población universo de atención de la política social. Esta estrategia de focalización individual y no regional, nos habla de la falta de una visión integral para terminar con la pobreza: tan solo se pretende atender a los más pobres de entre los pobres. Este modelo no pretende garantizar la atención universal de las necesidades sociales básicas pero el esquema de identificación de su universo de atención permite terminar con criterios discrecionales y/o clientelares para acceder a las transferencias¹¹⁴.

Por otro lado, el decreto que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación para incrementar los recursos anuales destinados al gasto público federal en educación hasta alcanzar en el año 2006 un monto anual equivalente a 8 por ciento del Producto Interno Bruto del país (iniciativa presentada por PRD 14/11/2000). Aún cuando fue aprobada en la Cámara de Diputados en el Senado (26/11/02) con 410 votos en pro de todos los partidos cabe mencionar que los 9 votos en contra y las 9 abstenciones fueron del PAN. Este decreto fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 67 votos en pro y 43 en contra, el 14 de diciembre de 2002¹¹⁵.

¹¹³ Esta propuesta es congruente con una vieja tendencia panista contraria al centralismo en las decisiones económicas: la descentralización es vista como estrategia para fortalecer el desarrollo regional, la autonomía hacendaria y al respeto a la libertad municipal dentro de una efectiva división de poderes.

¹¹⁴ Ver Anexo sobre los criterios censales para identificar a la población beneficiaria.

¹¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002.

Este rubro responde a una demanda histórica y a la preocupación legítima de mejorar el sistema educativo, sin embargo no puede condicionarse el incremento en la asignación de recursos a la educación a un decreto cuando no existe el crecimiento económico en el país que permita sostenerlo. También es importante destacar que los recursos no fueron etiquetados a rubros o programas específicos lo que hubiera asegurado su mejor uso dentro de una perspectiva mas integral de la política educativa del país ante la magnitud de los rezagos , por si solo el incremento de los recursos no garantiza la ampliación de la cobertura ni la mejora de la calidad de los servicios educativos.

Por otro lado es pertinente mencionar que estas diferencias evidenciaban un distanciamiento entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que a pesar de los argumentos y las dificultades económicas para alcanzar la meta del 8% el decreto fue aprobado.

En materia de evaluación, el PAN presentó en noviembre del 2002 una iniciativa para que el INEE evaluara los programas de Educación Física de los niveles de educación básica, al considerar que el Instituto poseía las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integraban sus correspondientes sistemas educativos (a excepción de la educación superior). La iniciativa fue desechada (02/04/ 2003), al considerar que no todos los alumnos de educación básica están integrados dentro de un servicio de atención integral que cuente con todos los servicios (incluyendo el de educación física).

Además se consideró que en el diagnóstico realizado por el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2001-2006, se señalaba que el 80% de los niños y jóvenes mexicanos no realizaban actividades físicas suficientes que les permitiera desarrollar su

óptima capacidad física. Finalmente también por considerar que era una atribución que ya tenía el INEE.

Dentro de la tendencia panista de impulso al federalismo, en el Senado el PAN impulsó la reforma para crear el Consejo Nacional de Autoridades Educativas con el propósito de buscar mayor participación de los gobiernos locales y mejorar los mecanismos para la toma de decisiones en la política educativa. (23/07/2003).

En lo correspondiente al desempeño de la LIX Legislatura (2003-2006), prácticamente todas las iniciativas con respecto a la educación básica se encuentran en el trabajo en comisiones. Se comentan a continuación.

En un tercer intento del PAN (ahora en el Senado), se presentó una iniciativa de reforma a la Ley General de Educación con respecto a un proyecto de Ley para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con el propósito de otorgarle mayor independencia al Instituto en la toma de decisiones en la evaluación del Sistema Educativo. (14/10/2003) deshechada y archivada por considerar sin materia de objeto, con el argumento de que el INEE ya existe.

Otra iniciativa del PAN es la modificación artículo 41 de la LGE que obligaría a todos los planteles educativos a adecuar sus accesos, patios, aulas y banquetas para ofrecer un trato digno a educandos con discapacidad y condiciones mínimas de accesibilidad (21/10/2004).

El PAN en el Senado también presentó un decreto que cubre la formalidad de reformar el artículo 43 de la LGE para que la educación básica de adultos quede exenta del pre-requisito de cursar preescolar. (14/12/2004) aprobada y enviada a la C. De Diputados.

Otra iniciativa del PAN que podría tener mayor trascendencia y abriría la posibilidad de asumir la responsabilidad de los funcionarios públicos con una efectiva *rendición de cuentas* se refiere al determinar como responsabilidad de las autoridades educativas locales la distribución oportuna y eficiente, de los libros de texto gratuitos, acervos de las Bibliotecas de Aula y demás materiales educativos. Señalando un plazo máximo para cumplir con esta obligación. explicita que su incumplimiento tendría la posibilidad de ser sancionado de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos (14/09/2004). Actualmente en comisiones.

También a partir del 2004 se puede identificar una clara orientación hacia un mayor control de parte del gobierno sobre el ejercicio presupuestal, al establecer condiciones que reglamentan la operación de los programas gubernamentales para el ejercicio fiscal 2004. Esta iniciativa fue aprobada en el primer periodo extraordinario (Dic. de 2003).

En ella se obliga a las dependencias a la publicación de sus reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación, o en su caso, las modificaciones a las mismas, además de inscribir o modificar la información que corresponda en el Registro Federal de Trámites y Servicios. Asimismo, deberán poner dichas reglas a disposición de la población en sus oficinas estatales y en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Art.55 Fr.III).

Este mismo decreto, establece una reglamentación concreta para el CONAFE, con respecto a la operación de sus programas compensatorios, para integrar su padrón de beneficiarios de conformidad con Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Asimismo deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación

durante el primer bimestre del ejercicio fiscal, el monto asignado y la distribución de la población objetivo de cada programa social por entidad federativa.¹¹⁶

Dicha reglamentación también precisa con respecto al Programa de Escuelas de Calidad que deberá dar prioridad a las localidades en donde ya opera el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, publicar sus reglas de operación y ajustarse a la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con ello inicia una nueva etapa de control (por lo menos a partir de la legislación) en programas y organismos que anteriormente operaban con plena libertad y sin mecanismos de rendición de cuentas.

En cuanto a la evaluación se establece que las secretarías de estado y dependencias elaboren los anteproyectos respectivos, están obligados a realizar una evaluación del impacto presupuestario de los mismos, y a someter ésta al dictamen de la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas. Este último aspecto, de llegar a operar, representaría un cambio importante dentro de la gestión pública que se ajustaría mejor a un esquema de rendición de cuentas: la búsqueda de eficiencia dentro de la gestión pública debe presentar un balance entre los costos, la calidad de los bienes o servicios prestados y la cobertura de los mismos.

La explicitación de las estrategias puede ser un punto de partida importante para la construcción de un sistema de prioridades que pueda dar orden al conjunto de acciones y programas de gobierno, donde estos últimos dejen de verse como un fin en si mismos y mantengan presente a sus beneficiarios (o perjudicados) sociales.

¹¹⁶ el Fr.II y III Art.56

A este respecto la rendición de cuentas resulta un mecanismo indispensable para asumir las responsabilidades por las decisiones tomadas en el manejo de los recursos públicos que debe permear la función pública¹¹⁷.

El panismo se expresa a favor de una regulación más precisa de la participación social por lo que presentó una iniciativa que fue rechazada para modificar los art. 6°, 65° y 67° de la Ley General de Educación (23/11/2004)¹¹⁸ en el sentido de explicitar de manera más clara y contundente las funciones de las asociaciones de padres de familia y sobre el uso de sus recursos.

Dentro de la exposición de motivos podemos identificar algunos de los elementos ideológicos del panismo, como la tendencia al individualismo y a la subsidiaridad en la prestación de los servicios educativos. En su iniciativa argumenta como propósito último de la educación el desarrollo individual de cada persona para desplegar de manera más amplia posible sus capacidades, talentos y habilidades implica la tarea conjunta, solidaria y subsidiaria, señalando que el Estado nunca podrá suplir a los padres o tutores en la formación integral *de nuestros hijos*, participación que también debe perseguir, entre otros, *el objetivo de inculcar entre padres y educandos el sentido de propiedad y de respeto para con la escuela*.

El PAN presentó una iniciativa de decreto que adiciona una fracción al artículo 3o. de la Ley General de Desarrollo Social para establecer la corresponsabilidad social (10/03/2005). Esta visión se explicita en la exposición de motivos, donde se afirma: “La

¹¹⁷ Garnier,Leonardo, “*La reforma del Estado: reto de la democracia*” en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 7, enero de 1997, p.21.

¹¹⁸ en el art.67 de la Ley Gral. de Educación introduce los lineamientos generales acerca de la conformación, objetos y responsabilidades de las asociaciones de padres de familia para tener un mayor control de la participación social.

subsidiariedad se opone al Estado asistencial, que se da cuando no existe corresponsabilidad de quien recibe apoyo y, por lo mismo, quien ayuda acaba absorbiendo las obligaciones, perjudicando al necesitado en vez de beneficiarlo”.

Finalmente, dentro de la agenda del PAN pendiente dentro de la actual legislatura (2003-2006) en materia educativa se sintetizó en tres aspectos: la formación valoral, la descentralización y el fortalecimiento del INEE. Estas eran las estrategias para mejorar la calidad del Sistema Educativo Nacional. El PAN argumentó que a fin de lograr una educación integral como “motor de desarrollo personal y social”, que permitiera igualar las oportunidades y formara ciudadanos responsables en los diversos ámbitos de la sociedad mexicana era preciso realizar las siguientes acciones legislativas:

- 1) Fomentar una educación en valores éticos y civiles en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo y el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural del país. Promover mayor información sobre el riesgo de las adicciones y fomentar el deporte.

- 2) Consolidar la descentralización educativa como estrategia para mejorar la calidad y asegurar la equidad educativa a través de la responsabilidad compartida de las autoridades locales y federales. Otorgar facultades al Consejo Nacional de Autoridades Educativas para la elaboración de políticas, planes, programas y contenidos. Establecer criterios de equidad y calidad en la asignación de los recursos de la federación, teniendo como base un sistema eficaz y confiable de rendición de cuentas.

- 3) Fortalecer al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con el objeto de contar con información pública, oportuna, confiable y desagregada para la mejor planeación de las políticas, programas y acciones a instrumentarse. Buscar el fortalecimiento del sistema de indicadores y de evaluación a cargo del Instituto.

4) Abrir espacios a la participación social en la educación con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad y la cobertura educativa. Para ello se pretende fortalecer y especificar las atribuciones de los Consejos de Participación Social en materia de planeación y evaluación de los servicios.

En materia de desarrollo social solo se incluyen el Combate a la pobreza y el fortalecimiento de las condiciones de bienestar, orientados a potenciar las capacidades de las personas. El fin era reforzar los programas de salud y provisión alimenticia *mínima*; reformar las leyes fiscales para premiar el desempeño eficiente de los tres órdenes de gobierno en la aplicación de los recursos y programas de desarrollo social, así como establecer mecanismos para la rendición de cuentas sobre los mismos¹¹⁹.

Si analizamos el trabajo legislativo se pueden evidenciar algunos elementos con respecto a las prioridades en material educativa.

A pesar de que inicialmente la aprobación de crear una comisión ordinaria de Educación Pública y Servicios Educativos dentro de la Legislatura (al dividir la de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología) parecía expresar cierto reconocimiento a la importancia que se estaba otorgando a este rubro, dicha acción no ha tenido un impacto significativo.

Dentro de los trabajos de esta comisión las iniciativas presentadas y rechazadas por el pleno dentro de esta legislatura se encuentran dos relevantes que hubieran impactado en favor de igualar las oportunidades educativas: primero, un punto de acuerdo para crear el Instituto Nacional de Evaluación Educativa a propuesta del PVEM (partido minoritario que integrara la Alianza por el cambio junto con el PAN para las elecciones del 2000 y aliado del PRI entre 2001 y 2005), que retomara la iniciativa presentada por el PAN (15/11/2001) y que

¹¹⁹ Disponible en : www.diputadosfederalespan.org.mx/LIX/masOpciones/agenda/social.pdf

se considerara un asunto totalmente concluido por haberse creado ya el Instituto por decreto presidencial (02/04/2003).

Segundo, un exhorto a la Secretaría de Educación Pública para que garantice que el sistema nacional de telesecundarias cuente con médico escolar, un especialista en trabajo social y un psicólogo que imparta orientación vocacional y atienda la problemática psicosocial inherente a la población escolar de este subsistema educativos, para ofrecer educación con calidad, equidad y cobertura óptima, (iniciativa presentada por el PRD).

Ello denota inicialmente que la equidad no es un problema que represente prioridad alguna para los legisladores y también en lo que respecta al INEE, donde queda manifiesto el distanciamiento entre Ejecutivo y Legislativo. La creación del INEE fue una de las recomendaciones planteadas desde el Equipo de Transición recuperada en el Programa Educativo 2001-2006, suscitó un gran interés tanto entre los legisladores de la Comisión de Educación tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados por lo que organizaron (de manera conjunta con la SEP) el Seminario *Marco Normativo para la Calidad Educativa*, en abril del 2002. Dicho evento contó con la asistencia de especialistas nacionales y extranjeros. En el se presentó el anteproyecto del Instituto donde se contemplaban las posibilidades de que fuera creado por Ley (del Congreso) o por Decreto Presidencial. Finalmente después de ser presentada en dos ocasiones la iniciativa fue rechazada y el INEE se creó por Decreto. Esta situación evidenció nuevamente la falta de respaldo a las acciones e iniciativas presentadas por el presidente (ni siquiera de parte de su partido político).

3.3 Las determinantes en la política educativa: la continuidad

Como se mencionó en el capítulo anterior, aún cuando en el gobierno foxista se han incorporado programas dentro de la SEP, estos presentan una línea de continuidad con la

política educativa modernizadora que formalmente se impulsara a partir del ANMEB. Dicha política marcó las directrices de las políticas de federalización, profesionalización y participación social que se mantuvieron durante el gobierno de Salinas, Zedillo y actualmente en el de Fox.

Dentro de los programas denominados estratégicos del actual gobierno encontramos los siguientes: Programa Nacional de Educación 2001-2006, Fomento a la Investigación Educativa, Escuelas de Calidad, Nacional de Lectura, Enciclomedia y Transparencia y el Combate a la corrupción.

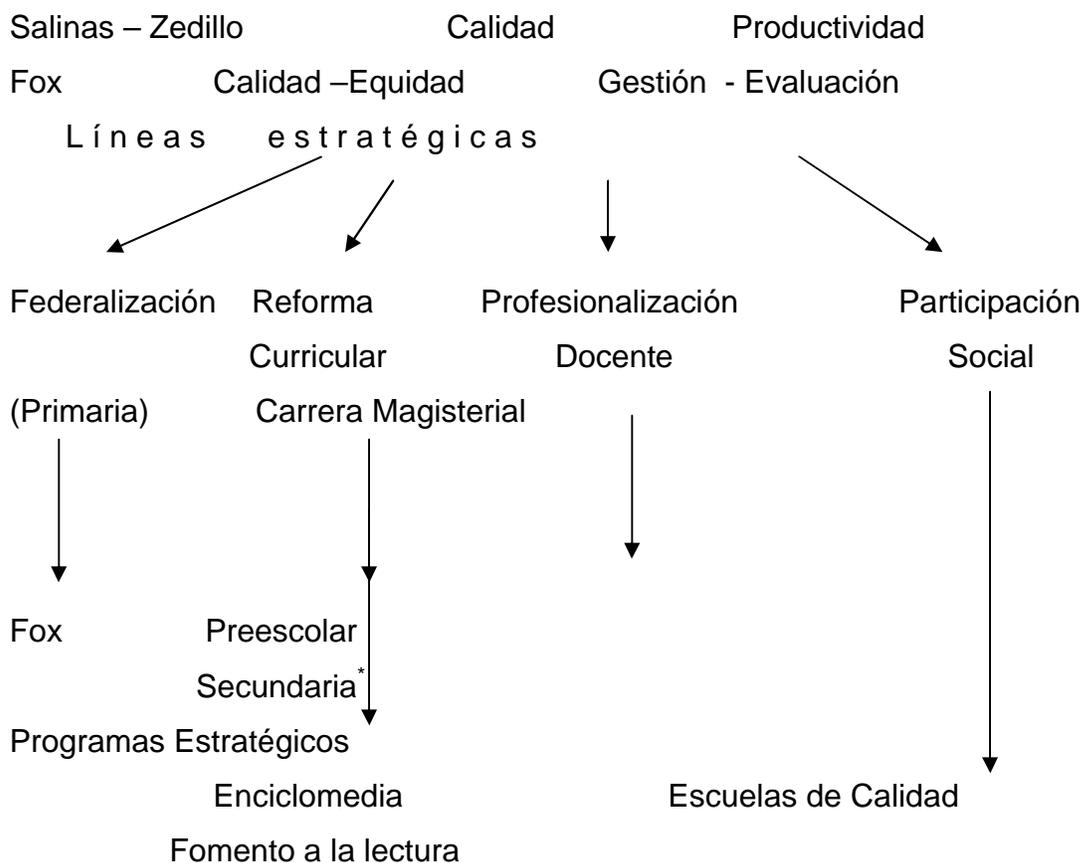
Dentro de estos, se analiza el caso específico del PEC y Enciclomedia porque además de ser las novedades del presente gobierno presentan estrategias de atención no-universal dentro de la educación básica (como sería el caso del Programa Nacional de Lectura), que podrían incidir directamente en la calidad y/o equidad educativa.

Resulta pertinente por ello tratar de definir cuál es la orientación de estos programas, y cuáles los criterios de selección de la población beneficiaria de los mismos, actores involucrados, recursos de qué disponen y su posible impacto en la igualdad de oportunidades educativas.

Si recuperamos la política de modernización, a partir del ANMEB se otorgó prioridad a la educación primaria y fue en este nivel donde se instrumentaron los cambios de reforma curricular. En el siguiente cuadro intentamos hacer un esquema de los diversos cambios que se implementaron a partir del gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006)

La política de modernización de Educación Básica

EJES TRANVERSALES



La reforma curricular de preescolar se concretó con el cambio de Programa de Educación Preescolar 2004. ello responde a la reforma constitucional de noviembre del 2002 donde se establece la obligatoriedad de la educación preescolar (para alumnos de 3 a 5 años) al ofrecer una educación básica de 12 grados.

El Programa tiene un carácter abierto (para adecuarse tanto a las necesidades regionales del país como a la selección y diseño que realiza la docente para responder a las necesidades de sus alumnos), y presenta como novedad su organización a partir de

* El proyecto de Reforma Integral de la Educación Secundaria no logró concretarse.

competencias¹²⁰. Finalmente, cabe mencionar que se organiza a partir de campos formativos:

Desarrollo personal y social

Lenguaje y Comunicación

Pensamiento Matemático

Exploración y conocimiento del mundo

Expresión y apreciación artística

Desarrollo físico y salud.

Inicialmente, otro rubro importante dentro del programa educativo de Fox era el proyecto de Reforma Integral a la Educación Secundaria. Cabe destacar que para ello se integró un diagnóstico minucioso donde se reconocía la magnitud del rezago para lograr la cobertura de este nivel educativo (ver cuadro).

Entre el periodo 2001 a 2003, el equipo encargado de coordinar este proyecto se dio a la tarea de integrar un diagnóstico analizando la situación de rezago en educación básica entre jóvenes de 12 a 15 años, en que se ubicaba el índice de cobertura, sobreedad, eficiencia terminal desglosado del nivel nacional hasta municipal. Asimismo ofreció a las entidades federativas orientaciones para analizar las oportunidades educativas que ofrecían las escuelas secundarias e integrar la elaboración de sus diagnósticos estatales. En ellos, se solicitaba a cada entidad integrar las acciones a realizar con esa información. Sin embargo fueron pocas las que respondieron a esta solicitud. El que este proyecto dilatara tres años en la integración de su diagnóstico y se proyectara iniciar su operación

¹²⁰ Entendidas como conjunto de capacidades que una persona logra mediante procesos de aprendizaje y se manifiestan en situaciones y contextos diversos. SEP, Programa de Educación Preescolar 2004, México, pp 143

hasta el 5° año de gobierno denota que no constituía una prioridad dentro del proyecto educativo a pesar de la magnitud del rezago.

Finalmente, las declaraciones con respecto a la reforma fueron poco afortunadas y se ofreció mayor difusión a la cuestión de los temas de Historia: la supresión de temas como la prehistoria y el desarrollo de importantes civilizaciones del mundo; así como la Edad Media, y en el caso de la historia de México.

De la llamada reforma integral para la enseñanza secundaria; se cuestionaba para que se ampliara el proceso de consulta y análisis de especialistas y maestros (encargados de llevar a la práctica dicho proyecto) con respecto a dicha reforma que su proponía entrara en vigor a partir del 2005 y finalmente ha quedado pendiente.

3.3.1 la integración del proyecto educativo

El primer documento del equipo de transición dentro del proyecto foxista fue el denominado: *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*. Además de contar con la integración de un diagnóstico, proponía una serie de proyectos clave: el mejoramiento de la infraestructura tecnológica de las escuelas, un programa nacional de formación y actualización del magisterio (incluyendo una reforma de la Universidad Pedagógica Nacional), dar educación a grupos marginados, la creación del instituto nacional para la evaluación de la educación con el propósito de examinar la enseñanza primaria y secundaria con el propósito de dar a conocer los resultados de aprendizaje con transparencia.

Inicialmente, se proponía que la creación del instituto debería ser aprobada por el Congreso y su máxima autoridad sería un consejo directivo.

La propuesta pretendía evitar que la SEP se constituyera en “juez y parte” de los resultados educativos y que en el primer mes del gobierno de Fox (diciembre del 2000), la Dirección General de Evaluación de la SEP debería entregar información a este organismo, asumiendo también la responsabilidad de evaluar el programa de Carrera Magisterial.

Para financiar la educación básica, la estrategia planteó aumentar el gasto federal y distribuirlo con base en criterios "objetivos, mediante procesos ágiles y transparentes". Propuso alentar a los gobiernos estatales, municipales, sectores sociales y productivos y familias a incrementar sus aportaciones económicas.

En el documento elaborado por el equipo de transición fue incluida la propuesta de creación del programa Escuela de Calidad. Su meta era transformar, a lo largo del sexenio, 50 mil primarias y secundarias en "verdaderos centros de calidad". Suponía la atención del rezago en infraestructura (especialmente en escuelas marginadas) promoviendo la superación "mediante una competencia de las escuelas contra ellas mismas". La versión final del programa no tuvo esta orientación de dar prioridad a las escuelas marginadas lo que habría constituido un enfoque de discriminación positiva como veremos con mayor detenimiento posteriormente.

Para financiar este proyecto, proponía que en enero de 2001 se creara un fondo nacional para la calidad educativa, con aportaciones de distintos sectores gubernamentales y sociales, el cual sería administrado por consejos estatales para la calidad en educación.

Al tomar como punto de partida un diagnóstico realista, por primera vez en muchos años no se hizo referencia a la cobertura universal de la educación primaria. El reconocimiento del rezago acumulado en nuestro país definió como metas iniciales para la

educación básica lograr incrementar a 75 por ciento la eficiencia terminal en alumnos que concluyeran su educación básica, para superar el actual 60 por ciento. En el caso de la educación indígena, alcanzar el 60 por ciento y que 80 por ciento de los estudiantes logaran los estándares nacionales establecidos en lectura, matemáticas y ciencias en escuelas generales. Y que así lo hicieran también en 60 los estudiantes de las comunidades indígenas.

Cabe destacar que, a pesar del esfuerzo de integración de este primer proyecto, al ser designado Reyes Tamez como titular de la SEP, el secretario señaló que la entrega del documento del equipo de transición en materia educativa (que encabezara Rafael Rangel Sostmann), sería tomado como base pero no como referencia única, para diseñar el programa del sector. Indicó además que en la elaboración del plan educativo se incluirían tanto los informes oficiales de la SEP como las propuestas que presentaran todos los actores involucrados con la educación. Se manifestó optimista en el impulso de una "revolución educativa" en el gobierno de Fox¹²¹.

3.4 Prioridad vs equidad: El Programa Nacional de Educación

Inicialmente, se puede decir que el programa educativo 2001-2006 presenta un enfoque de planeación estratégica¹²² al cubrir las características que se mencionan a continuación: proyecta un escenario deseable con la intención de diseñar un futuro con una visión de largo plazo (en la búsqueda por lograr articular una continuidad transexenal),

¹²¹ *La jornada*, 26/11/2000.

¹²² La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de oportunidades y riesgos que pueden surgir a futuro, los cuales combinados con otros datos importantes permiten diseñar las formas de lograrlo. Establece metas organizacionales, define estrategias y políticas e implanta programas y acciones a corto y mediano plazo para lograrlas. Cfr. Steiner, George, Planeación estratégica, México, CECSA, 1999.

además de señalar los objetivos a cubrir durante el periodo de gobierno; concede un peso importante a la integración del diagnóstico, en el cual se incluye tanto la información sobre el desempeño educativo previo como las expectativas de intereses sociales e institucionales. Presenta también una evaluación del ambiente de oportunidades y riesgos, (los retos educativos de la sociedad del conocimiento) y una concepción realista de la complejidad del cambio en la esfera educativa superando la proyección de tendencias.

De manera general, en la primer sección del documento – *el punto de partida, el de llegada y el camino* – recupera elementos del contexto, dando cuenta del impacto en la educación de las transiciones demográfica, social, económica y política que ha experimentado el país en su pasado reciente.

A pesar del reconocimiento explícito de la diversidad cultural del país al referirse al papel de la educación en el fortalecimiento de la identidad nacional y proponer como líneas básicas de un pensamiento educativo para México, la justicia y la equidad, no existe una propuesta de fondo que permita señalar que la solución de estos aspectos hayan sido prioridad del proyecto educativo.

Inicialmente, el programa plantea como ejes la calidad y la equidad. Transversalmente, la evaluación y la gestión aparecen como las líneas estratégicas que permitirán impactar en los aspectos antes mencionados. Se concibe a la calidad como parte imprescindible de una educación equitativa, mencionando que la cobertura y la equidad todavía constituyen el reto fundamental para todos los tipos de educación en el país.¹²³

Se introduce como dimensión de *ética pública* la corresponsabilidad de la sociedad en el ámbito educativo (antes casi exclusiva del Estado), en lo que sí se puede observar una

¹²³SEP, *Programa nacional de educación 2001-2006*, México, 2001, p.14

diferencia con programas anteriores donde prevalecía la visión de gratuidad heredada de la revolución.

El Plan pretende plantear un horizonte al año 2025 (más cercano a un listado de buenos deseos por plantear las metas y no como lograrlas) como su enfoque educativo para el siglo XXI. Se enuncian tres objetivos estratégicos de todo el sistema para el 2006 con el fin de acercarse a dicho escenario:

1. Avanzar hacia la equidad en educación.

2. Proporcionar educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.

3. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Culmina señalando la necesidad de contar con elementos para saber si avanzamos y cuánto. En ello se advierte la importancia otorgada a los procesos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas (los cuales serán analizados con mayor profundidad posteriormente).

Este programa se articula con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el cual se precisa que:

“la educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República. No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida si nuestra

población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia”¹²⁴

Si bien plantea la calidad y la equidad como los aspectos centrales, la gestión es el eje que articula el proyecto educativo de Fox. Hay una apuesta por una *administración inteligente* que permita mejorar el sistema educativo en su conjunto¹²⁵. Ello explica la importancia otorgada a la evaluación como mecanismo equiparable a la rendición de cuentas.

Se reconoce la gestión como un instrumento primordial para hacer eficiente la estructura operativa de la SEP, pues propone una reorganización del sistema educativo para modernizar la gestión. El fin es resolver situaciones poco funcionales que se arrastran por inercia.

Este aspecto fue retomado de las propuestas del equipo de transición al sugerir la reducción de:

"las oficinas centrales de la dependencia para hacerla ágil y económica; se crearán dependencias ligeras de servicio para funciones específicas, al modo de institutos autónomos. Se procurará una gestión transparente en todos los niveles. En la educación básica se reformará la función de supervisión, reforzando su capacidad para estimular y elevar la calidad educativa”¹²⁶

¹²⁴ Plan Nacional de Desarrollo, p.34.

¹²⁵ Correspondiendo este aspecto con la visión de la Nueva Gerencia Pública.

¹²⁶ Rangel Sostmann, (coord), *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*. .

En el documento se observa cierta importancia de la gestión, pues el Programa Nacional de Educación le dedica un capítulo completo al tema de la “Reforma de la gestión del sistema educativo”.¹²⁷

Posteriormente se analizará el caso específico de los dos programas orientados a igualar las oportunidades educativas, con el objetivo de identificar si existen elementos que permitan establecer su orientación ideológica y su estructura de operación. Con ello se podrá determinar si existe una influencia directa del gobierno en turno en la orientación de los programas, como consecuencia de la alternancia en la presidencia del país.

Habremos de analizar también hasta qué punto calidad, equidad, rendición de cuentas y apego a la norma se constituyen en apoyos para retroalimentar y eficientar la gestión. O, por el contrario, solo son elementos que alimentan al discurso foxista, sin mayor impacto dentro de la operación de los programas para igualar las oportunidades educativas.

Retomando el caso específico de la educación básica, el otro elemento que articula el proyecto con la gestión es el de la calidad. La política educativa establece acciones en torno al compromiso de mejorar la calidad tales como la evaluación, la eficiencia y la equidad, en el contexto agravado de desigualdad que existe en el país.

Si analizamos el programa educativo y las acciones realizadas hasta el momento se puede establecer que desde el Plan Nacional de Desarrollo se apuntó:

“para el gobierno no existe la menor duda de que la educación es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, ... y la punta de lanza del esfuerzo nacional

¹²⁷ SEP, *Programa Nacional de Educación*, México, 2001, pp 83-104.

contra la pobreza y inequidad. El gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo”¹²⁸.

Posición ratificada desde los subprogramas sectoriales al señalar como prioridad el reto de la equidad de manera expresa: “el principal reto de la educación básica es la desigualdad de oportunidades educativas que enfrenta los grupos en situación de pobreza extrema y marginación, quienes con frecuencia pertenecen a grupos indígenas”¹²⁹ además de considerar la equidad en los programas de igualdad de oportunidades como el segundo eje de la política de desarrollo social y humano.

Esto se corrobora si consideramos que al año 2000 aún cuando ya se consideraba la cobertura universal en el nivel primaria el rezago de atención en población en edad de asistir

Tabla 3: Rezago Nacional en educación primaria *Fuente: SEByN. 2001.*

Entidad	Total de población de 6 a 11 años de edad	% Total que no asiste a la escuela	%Niños	% niñas
Nacional	13,308,515	5.2	5.2	5.1
Aguascalientes	137,294	3.3	3.5	3.2
Baja California	300,969	5.8	5.8	5.2
Baja California S.	54,378	3.9	4.0	3.7
Campeche	99,218	5.4	5.4	5.5
Chiapas	299,729	3.3	3.4	3.1

¹²⁸ Presidencia, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, p.48.

¹²⁹ Presidencia, Subprogramas sectoriales, México, 2001, p.121.

Chihuahua	68,398	5.3	5.7	4.8
Coahuila	614,297	12.3	11.8	12.8
Colima	400,118	5.3	5.4	5.2
Distrito Federal	909,223	2.5	2.4	2.6
Durango	212,043	4.4	4.5	4.3
Guanajuato	688,975	4.5	4.6	4.5
Guerrero	487,601	8.6	8.7	8.5
Hidalgo	331,092	3.3	3.4	3.3
Jalisco	859,175	4.3	4.5	4.2
México	1,716,217	3.6	3.6	3.6
Michoacán	595,180	6.5	6.9	6.2
Morelos	204,682	5.6	5.7	5.5
Nayarit	129,211	4.7	5.0	4.3
Nuevo león	453,646	2.9	2.9	2.9
Oaxaca	546,234	7.2	7.2	7.3
Puebla	741,073	6.1	6.1	6.1
Querétaro	205,371	4.2	4.1	4.3
Quintana Roo	120,897	5.0	4.9	5.1
San Luis Potosí	344,162	4.1	4.3	4.0
Sinaloa	347,562	6.1	6.4	5.8
Sonora	289,798	4.0	4.1	3.9
Tabasco	274,476	4.7	4.8	4.6
Tamaulipas	343,521	4.3	4.4	4.2
Tlaxcala	136,565	3.3	3.3	3.4
Veracruz	975,070	6.8	6.8	6.7
Yucatán	222,806	4.5	4.5	4.4
Zacatecas	199,534	4.2	4.3	4.1

a este nivel educativo alcanzaba una media nacional del 5% (tabla 3) . y con respecto a la eficiencia terminal de este nivel educativo, 18 entidades tenían una eficiencia terminal menor al 90% con una media nacional de 86.5% (solo B. California Sur alcanza el 99.5%). El caso de la educación secundaria resulta más grave si consideramos que son 12 las entidades que

tenían una eficiencia terminal menor al 75%, siendo el estado que presenta el índice más alto es Nuevo León (86.1%)¹³⁰.

La información anterior daría sustento al establecimiento del diseño de una política de equidad para garantizar la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y logro educativo en el nivel básico. Sin embargo, no se observa coherencia entre este reconocimiento del *principal reto educativo* y las estrategias propuestas para atenderlo.

Se hace referencia a una política de equidad, entendida como aquel campo de acción definidas por el estado orientados a la atención de esta necesidad social plenamente documentada (a través de informes y evaluaciones), que además se respalda en el marco jurídico, que le permita contar tanto los recursos financieros como con la estructura organizacional teniendo una proyección y continuidad transexenal y además sean aceptadas por los grupos afectados. Un elemento adicional que se esperaba cubrieran además, es el de contar con mecanismos de rendición de cuentas.

Es decir, que esta definición de prioridad del gobierno fuera respaldada con la toma de decisiones oportunas, factibles y eficientes que derivaran en un diseño institucional y financiamiento para ejecutarlas.

La necesidad de establecer una política para garantizar la igualdad de oportunidades para concluir este nivel educativo, (a más de una década de establecido el compromiso constitucional del estado por ofrecer educación básica de 10 años).

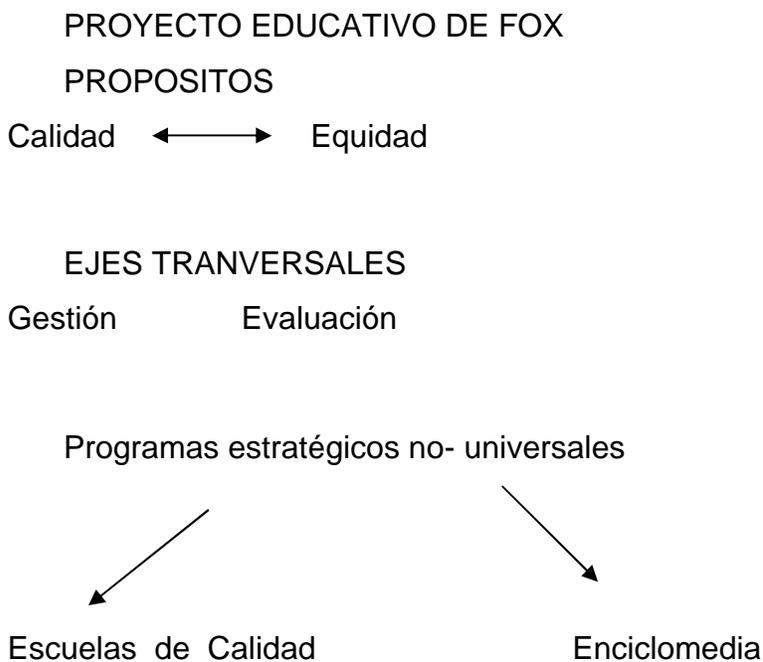
No obstante el reconocimiento de la importancia de la equidad para lograr la calidad educativa, (al aceptar que no puede haber calidad dentro de un sistema educativo que sea incapaz de garantizar la cobertura, la permanencia y terminación de los diferentes niveles educativos que integran la educación básica), el problema de la inequidad se aborda desde

¹³⁰ Según información de la propia SEP.

un enfoque que pretende garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades educativas, especialmente a los grupos *más vulnerables*.

Sin embargo, si revisamos los proyectos estratégicos dentro de la política educativa foxista encontramos que no existe ninguno que cubriera las características arriba mencionadas, solo se presentan los siguientes *programas estratégicos* que de no demostrar su eficiencia no estarían en condiciones de garantizar su permanencia al término del presente gobierno y podrían desaparecer (ya que no son políticas que puedan asegurar su continuidad transexenal).

Estos programas son : Fomento a la lectura, Enciclomedia y Escuelas de Calidad.



En el gobierno de Fox permea la idea de la focalización como estrategia de atención, no solo de los grupos vulnerables sino de los que se encuentran en la peor situación dentro de este sector tan amplio. Si consideramos que cerca de la mitad de la población vive en

condiciones de pobreza, la estrategia de focalización no garantiza la atención universal de la población en edad de asistir a la escuela. En el fondo no hay una intención claramente definida de responder a una problemática de justicia social.

Por lo anterior, una de las hipótesis que se pone a prueba es que no existe una política de estado para atender el problema de la inequidad, entendida como líneas de acción definidas por el estado, ancladas en un marco legislativo que las sustente y con plena aceptación de los grupos o sectores involucrados. A diferencia de lo que ocurrió por ejemplo con la política de modernización impulsada por Salinas. Por otro lado, a los requerimientos anteriores habría que agregar los esquemas de rendición de cuentas dentro del nuevo modelo gerencial como se verá más adelante.

3.4.1 La apuesta por la gestión escolar

Se mencionó con anterioridad que la transformación de la gestión dentro del proyecto educativo, es considerada elemento medular para alcanzar la equidad y calidad educativas.

Tiene sus orígenes dentro de la corriente de la *Effective School Improvement* (ESI), que podría traducirse como mejora de la eficacia escolar (MEE) y surge de la interrelación de los planteamientos de los movimientos teórico-prácticos de eficacia escolar y de mejora de la escuela que iniciaran en la década de los años noventa¹³¹.

Dentro de este enfoque de la gestión Se revalora la importancia de considerar la escuela dentro de un enfoque sistémico, de la satisfacción y motivación del personal del centro escolar, la necesidad de compartir valores, fines y objetivos, resaltando las cuestiones sobre el liderazgo, del trabajo colegiado.

¹³¹ Estudios teóricos de Mortimore, Reynolds Hopkins. Pero más recientemente se han realizado investigaciones empíricas donde se desarrolla un mayor análisis de lo que ocurre dentro de la organización escolar principalmente de Murillo, 2001; Muñoz-Repiso y Murillo, 2003. para más información a este respecto versión electrónica de la revista del Comie, nov-2004, disponible en www.comie.org.mx

Así, la gestión es entendida como factor de desburocratización de la escuela que permita orientar el trabajo hacia las nuevas metas del sistema. Esto supone cambiar las clásicas maneras de operarlos. A través de este recurso, se espera la toma de decisiones “oportunas y pertinentes” de los docentes y directivos. Si se pretende elevar la calidad y equidad educativa, los cambios han de estar cuidadosamente planificados, sustentados en un diagnóstico realista donde se identifiquen las áreas de mejora, diseño de estrategias adecuadas y evaluación de los procesos.

En el ámbito nacional, este enfoque se traduce en recursos directos, que operan como un incentivo de presión para la mejora. Se basa en la evaluación externa y en la *rendición de cuentas*.

En el ámbito escolar, se basa por un lado, en la necesidad de la planeación: para diagnosticar la situación del plantel, seleccionar y priorizar áreas de mejora, diseñar estrategias adecuadas y evaluar los procesos en su conjunto. Y por otro en la transformación del liderazgo para cambiar la cultura del trabajo escolar: tener una visión y metas compartidas y consensuadas con todo el personal, establecer compromisos y participar en la gestión y en la toma de decisiones como mecanismos para mejorar la autonomía escolar.

En esta misma línea, es conveniente, que las instituciones escolares cuenten con el respaldo de apoyos externos (de familias, asesores, redes educativas) y recursos para modificar su dinámica dentro de un proceso autorregulativo.

Dentro de esta nueva orientación hacia la gestión, la organización escolar debería caracterizarse por el aprendizaje continuo, el compromiso y la responsabilidad, el trabajo en equipo y en grupos diversificados, la resolución de problemas, la creatividad y la innovación. Por ello la gestión enfrenta serios retos como la construcción de nuevas formas de trabajo en

aula y en el trabajo conjunto del personal que labora en las escuelas (por ejemplo en la integración de colectivos laborales capaces de construir propuestas con credibilidad).

Para establecer el elemento de continuidad con respecto del proyecto educativo de Zedillo, encontramos que ya se venía estudiando la cuestión de la gestión como elemento de mejora de la eficiencia escolar.

Con base en el Estudio de Evaluación de la Educación Primaria,(EVEP) promovido por la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública en 15 entidades de México¹³² (realizado en el 2001 para dar seguimiento al proyecto de comparación de resultados iniciado en 1998 con las Áreas de Evaluación Estatal, creadas a partir del ANMEB) se puede tener un referente sobre la importancia de la gestión en el logro educativo.

Uno de los propósitos de dicho estudio era entender el problema del fracaso escolar identificando factores comunes tanto en las escuelas que mejoraron el logro educativo de sus alumnos como en aquellas que lo disminuyeron. Es importante mencionar que el punto de referencia en la comparación eran los resultados obtenidos años atrás en la misma escuela.

Se toma este estudio como referencia para el presente trabajo porque identifica la separación entre el concepto de calidad y las nociones de equidad y pertinencia como uno de los problemas más importantes de los procesos de evaluación pues estos se encuentran estrechamente vinculados¹³³.

Además se considera adecuado el enfoque de este estudio por que toma como unidad de comparación a la propia escuela para analizar los factores que han incidido en el incremento o decremento de sus resultados educativos.

¹³² Los estados participantes fueron Ags, B.C, Col, Chis, D.F. Mich, Mor,N L, Pue, Qro, Sin, Son, Tab y Ver.

¹³³ SEP, Dir. De Evaluación Educativa, ¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica, México, Febrero 2001, p.15.

Según la SEP, los modelos de gestión de las escuelas que *incrementaron* su logro en el aprendizaje tenían los siguientes rasgos comunes:

a) La gestión basada en liderazgo académico, principalmente por parte de los directivos de la escuela, resultó estar presente en 40% de los casos. Las escuelas que funcionan con este modelo típicamente cuentan con Consejos Técnicos.

b) La escuela de capital social positivo cuenta también con muy alta representación en la muestra (38.4%) y se refiere a escuelas en donde domina un clima de confianza entre los docentes y los directivos. Las decisiones se toman con altos niveles de participación de los maestros y ello les permite colaborar en tareas con un mayor compromiso. Los padres de familia apoyan a los maestros, existe buena comunicación, asisten a reuniones y ocasionalmente también participan en las decisiones sobre la escuela.

c) La gestión estructurada conforme a la normatividad se presentó en 10.7% de los casos. En estas escuelas los directivos se caracterizaban por imponer un mínimo de normas que permitían a la escuela funcionar de manera organizada. Se enfatizó la disciplina y la puntualidad de alumnos y maestros.

d) La gestión orientada a mejoras de infraestructura emergió en el 4.6% de las escuelas incrementales. En ellas los directivos se dedicaban de manera activa a contar con apoyos para mejorar las condiciones físicas de sus escuelas, mantenerlas equipadas y limpias.

Por el contrario, los modelos de gestión en las escuelas que *decrecieron* sus resultados de aprendizaje se caracterizaron por:

a) Las escuelas con capital social negativo representaron 28.1% de este grupo en la muestra. En ellas existían marcados conflictos, ya sea dentro del equipo docente o entre éste

y los padres de familia. Se presentaron problemas por falta de comunicación, tensión y formación de pequeños grupos que obstaculizaban el trabajo.

b) Las escuelas con gestión formal normativa se distinguieron por ser altamente burocratizadas, sus directivos dedicaban mucho tiempo dentro y fuera de las escuelas atendiendo asuntos administrativos. Este grupo representó 17.2% de las escuelas.

c) En el modelo denominado inercial decremental, las escuelas (17.2%) muestran un lento proceso de decaimiento, sin que sobresalga un aspecto preponderante.

d) El modelo de conglomerado desarticulado surgió del 15.6% de los casos con tendencia decremental. En estas escuelas los docentes trabajaban aislados, permanecían el menor tiempo posible en la escuela y trataron de cambiarse de escuela. No existían conflictos ni acuerdos acerca de la orientación del trabajo académico.

e) El modelo de situación depresiva (10.9%), característico especialmente de las escuelas muy pequeñas (unidocentes o bidocentes) y distantes, en las cuales, los docentes manifestaron un alto nivel de insatisfacción personal, bajas expectativas de su trabajo, de los estudiantes y de las comunidades. Estos docentes se ausentaban con frecuencia de las escuelas.

f) El modelo autoritario fue identificado en 9.4% de las escuelas. En éste los directivos centralizaban la mayor parte de las decisiones y las imponían sin importar los puntos de vista del equipo docente.

Ello denota la vulnerabilidad de la escuela como institución. Si el éxito escolar se encuentra relacionado con el modelo de gestión, esto afecta sensiblemente cualquier acción o cambio de sus directivos y docentes. Por tanto es necesario conocerlos mejor, sus perspectivas, intereses, ideologías y prácticas, estableciendo una perfil de dirección y de

participación de los docentes, para atender esta función escolar y consolidar equipos de trabajo docente.

Además de los resultados cuantitativos estas evaluaciones, permiten la incorporación de la dimensión organizacional de la escuela, el trabajo del aula y la revaloración de la perspectiva de los actores como elementos fundamentales para mejorar el desempeño escolar. Se apuesta por la capacidad de los directivos y docentes para tomar las decisiones oportunas y pertinentes para mejorarlas oportunidades de aprendizaje de los alumnos. Este aspecto es fundamental, pues no se logrará una educación equitativa si no se garantiza que todos los alumnos que ingresan en la escuela aprendan, permanezcan en ella y transiten por los niveles de la educación básica.

3.4.1.1 ¿Igualando oportunidades educativas?: El PEC

Se puede decir que este es quizá el proyecto más importante dentro de la educación básica del gobierno foxista. Una de las propuestas del equipo de transición fue transformar 50 mil escuelas en *centros de calidad* durante el sexenio.

El programa inició su operación en 2001. Su forma de operación, novedosa en la educación básica, introdujo a las escuelas en una lógica de competencia por recursos concursables a partir de la elaboración de un proyecto escolar. Dicho instrumento debería identificar metas viables y establecer sus estrategias de implementación. Cabe mencionar que además del financiamiento, las escuelas que ingresan al programa reciben apoyo técnico-pedagógico.

Formalmente el PEC pretende incidir en la gestión escolar y en la participación social, constituyendo estos aspectos los tres ejes del programa. Paralelamente al mejoramiento de la práctica pedagógica. El objetivo de este programa es el establecimiento de:

“un modelo de autogestión con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido...trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas”¹³⁴.

A partir del análisis de sus objetivos podemos establecer la prioridad que otorga a la gestión y la evaluación por encima del logro educativo y de igualar o compensar las oportunidades educativas. De los doce objetivos del programa, cinco se refieren a la transformación de la gestión y liderazgo, tres al reconocimiento de la experiencia y prácticas del docente, dos al financiamiento, uno a la participación social y el último, hace referencia a “hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos, independientemente de sus capacidades y características individuales, origen social, étnico o del ambiente familiar del que proceden”¹³⁵.

El PEC también presenta una estrategia de focalización. No es un programa de atención universal a todas las escuelas para mejorar la infraestructura y organización escolar a partir de la inyección de recursos, tampoco presenta un enfoque de discriminación positiva al concentrar sus esfuerzos desde una perspectiva de focalización regional (atendiendo los municipios donde se concentran mayores niveles de rezago o menor eficiencia escolar) que según información de la propia SEP ya se encuentran claramente identificados. (Tabla 4).

Si bien el programa es de cobertura nacional, determina que la participación sea voluntaria lo que denota una visión individualista (las oportunidades son iguales para todos, no participan quienes no deseen hacerlo) y supondría que todos, aún quienes trabajan en

¹³⁴ SEP, Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad , México, 2004, p.5

¹³⁵ Idem. p.7

escuelas unitarias o bidocentes (donde el mismo maestro que cubre todos los grados escolares y funciones directivas) por el mismo salario cubrirá los requisitos administrativos para participar en el programa.

Inicialmente en el ciclo escolar 2001.2002 el PEC estaba destinado a atender las escuelas urbano-marginadas y excluía a las atendidas por el CONAFE con el propósito de evitar duplicidad de “recursos” en la atención de los planteles. A partir del ciclo 2004-2005 incorpora a este sector en sus modalidades de escuelas multigrado, campamentos de migrantes y centro comunitarios. A este respecto establece como condición que la escuela especifique en su proyecto que es beneficiaria de otros programas y establezca de manera diferenciada para que se aplicarán los recursos obtenidos de cada programa evitando con ello duplicidad de recursos para un mismo aspecto Debe reconocerse este acierto.

Tabla 4: Rezago educativo en jóvenes de 12-15 años

Entidad	Municipio(s) con menor índice de rezago joven		Municipio(s) con mayor índice de rezago joven		Dif. entre índices menor y mayor
09 DISTRITO FEDERAL	Benito Juárez	4.3	Milpa Alta	8.9	4.6
02 BAJA CALIFORNIA	Mexicali	10.8	Playas de Rosarito	16.1	5.3
03 BAJA CALIFORNIA SUR	La Paz	8.8	Mulegé	16.4	7.6
23 QUINTANA ROO	Cozumel	11.1	Solidaridad	24.6	13.5
27 TABASCO	Centro	9.5	Teapa	24.5	15.0
20 OAXACA	Centro *	7.0	Ejutla *	22.0	15.0
06 COLIMA	Villa de Álvarez	9.0	Tecomán	25.8	16.8
04 CAMPECHE	Campeche	10.2	Kalakmul	28.2	18.0
19 NUEVO LEÓN	S. Nicolás de los Garza	4.3	Doctor Arroyo y Galeana	22.4	18.1
17 MORELOS	Cuernavaca	8.8	Axochiapan	27.6	18.8
05 COAHUILA	Saltillo	10.4	Jiménez	31.0	20.6
18 NAYARIT	Acaponeta	9.1	El Nayar	30.9	21.8
01 AGUASCALIENTES	Aguascalientes	13.3	S.José de Gracia	36.4	23.1
13 HIDALGO	Huautla	4.3	Tlahutepa	29.1	24.8
28 TAMAULIPAS	Ciudad Madero	7.0	Casas	32.0	25.0
29 TLAXCALA	Acuamanala de MH	3.8	Zitlaltepec de TSS	29.2	25.4
11 GUANAJUATO	Guanajuato	13.9	S.Fco. y Purísima del Rincón	41.5	27.6
32 ZACATECAS	Concepción del Oro	12.5	Miguel Auza	40.5	28.0
10 DURANGO	Durango	12.8	Canelas	42.4	29.6
24 SAN LUIS POTOSÍ	San Antonio	6.6	Villa de Ramos	36.6	30.0
22 QUERÉTARO	Querétaro	11.7	Huimilpan	41.8	30.1
25 SINALOA	Salvador Alvarado	9.0	Elota	41.4	32.4
15 MÉXICO	Coacalco	4.4	Villa Guerrero	40.1	35.7
12 GUERRERO	Tecoanapa	8.3	S.Pedro Ascencio Alquisiras	44.0	35.7
14 JALISCO	Juanacatlán	10.4	Jesús María	47.2	36.8
16 MICHOACÁN	Lázaro Cárdenas	12.5	Ixtlán	50.4	37.9
26 SONORA	Huepác	1.0	San Miguel Horcaditas	40.1	39.1
21 PUEBLA	Coyotepec	8.5	Los Reyes de J. y Quecholac	48.0	39.5
30 VERACRUZ	Chicontepec	5.5	La Perla	47.4	41.9
31 YUCATÁN	Cansahcab	4.4	Tekit	47.3	42.9
07 CHIAPAS	Tuxtla Gutierrez	12.5	Sitalá	63.1	50.6
08 CHIHUAHUA	Chihuahua	8.5	Riva Palacio	64.0	55.5

Fuente: SEByN. Comisión para la Reforma Integral de la Educación Secundaria.

El PEC opera de la siguiente manera. Cada una de las entidades emite una convocatoria determinando sus criterios de focalización. Se sugiere que atienda a criterios claros y verificables. Inicialmente orientado a la atención de las escuelas primarias y secundarias ubicadas en sectores urbano-marginadas amplió su universo de atención a partir del ciclo escolar 2004-2005 a los tres niveles de la educación básica tanto de medio rural como urbano.

Los criterios de selección de las escuelas participantes serán determinados por el Consejo Estatal por lo que existen algunos criterios diferentes para concursar dentro del programa en los diferentes estados.

Por ejemplo en las convocatorias emitidas para el ciclo escolar 2004-2005 en los estados de Michoacán y Zacatecas se pueden identificar las siguientes diferencias.

Michoacán establece como su población objetivo todas las Escuelas Públicas de Educación Preescolar Regular, Preescolar Indígena, Primaria Regular, Primaria Indígena, Telesecundaria, Educación Especial, Secundarias Técnicas y Generales. No establece como requisito la alta marginalidad, por lo que su convocatoria es más amplia.

Zacatecas en cambio, especifica que las escuelas de organización completa de preescolar y primaria deben estar ubicados en zonas de alta y muy alta marginalidad (según los datos de CONAPO), atender al menos 3 grupos y contar con director técnico. En el caso de las secundarias técnicas y generales además deben contar con más de 200 alumnos y en telesecundaria contar con al menos 50 alumnos. Tiene preferencia las escuelas atendidas por CONAFE.

Después de emitida la convocatoria las escuelas, para poder concursar deben constituir o tener en activo de Consejo de Participación Social, y de manera conjunta con éste y con el

personal docente y directivo elaborar un Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) junto con su Proyecto Anual de Trabajo. Reciben asesoría técnico-pedagógica y aceptan someterse a evaluaciones externas.

En general presenta grandes cargas administrativas a los directores y maestros y no puede pasarse por alto que debido a los problemas de flujo de información y distancia de las escuelas en muchos casos es poco el tiempo con que cuentan las escuelas para integrar su propuesta

Los Consejos Estatales de Participación Social (o en su caso quien determine la autoridad educativa local) seleccionan las escuelas que reciben los recursos. A este respecto no existe certeza de los criterios de selección.

El PEC se orienta a consolidarse como una política pública apoyada en una estructura federal.

El Programa toma como eje la gestión escolar sustentándola en dos elementos fundamentalmente: la operación de los Consejos de Participación Social (CPS) , y en la cultura organizacional de autogestión. Esta figura fue planteada desde la Ley General de educación de 1993 y no había encontrado un marco de aplicación específica que motivara su constitución dentro del ámbito escolar. Si bien hasta ahora no hay evidencia negativa de algún sector social o político, en 1994 y 1997 se frenó su integración ante la proximidad de las elecciones por temor a que el PRD los utilizara para aleccionamiento de sus cuadros.

En el PEC la participación social es requisito fundamental para poder participar. Dentro del programa se considera al CPS como grupo co-rresponsable del desempeño

escolar. En los hechos, abre un espacio de participación a otros grupos diferentes a la comunidad de padres de familia

Un segundo elemento dentro de este se refiere al establecimiento de una cultura organizacional de autogestión que incremente la eficiencia el desempeño de la escuela pública. Pretende invertir la estructura tradicional de la gestión donde las decisiones iban del ámbito federal al estatal, y posteriormente al local para llegar finalmente al escolar. Propone que sea la propia escuela quien defina sus prioridades y organice sus estrategias de atención. Dentro de las orientaciones que reciben los docentes como apoyo para la elaboración de PETE, se pretende tomar como base la utilización de la planeación estratégica con una perspectiva de mediano plazo (entre dos y cinco años), como herramienta que permita establecer una Misión de escuela: llevar a los docentes a la reflexión sobre a donde pretenden orientar su labor bajo una premisa elemental: lograr que los niños aprendan. A partir de la integración de su diagnóstico diseñar sus estrategias de acción en cuatro ámbitos de acción: pedagógico/curricular, Organizacional, administrativo y participación social. Sin embargo, al revisar las evaluaciones externas que realiza el PEC a las escuelas se puede observar que el elemento central no es el aprendizaje de los alumnos sino la transformación de la gestión.¹³⁶ Tales así que a pesar de que en el PETE se exige que esté orientado a mejorar la calidad y equidad educativa, en los Estándares de Gestión, Practica Docente y Participación Social , y de Eficacia Externa y Logro Educativo que determinó el PEC, 23 indicadores se orientan a evaluar la gestión y 5 al logro referidos a pensamiento lógico-matemático y habilidades

¹³⁶ Esto pareciera confirmar la experiencia chilena o colombiana en programas para mejorar la calidad de la educación donde en los primeros años de aplicación se pretendía transformar la organización escolar para que la mejora en la autoestima de los docentes posteriormente redundara en un mejor desempeño. Es decir: los maestros debían estar convencidos de que ya estaban haciendo bien su trabajo para que elevaran su nivel de compromiso.

comunicativas con base en los exámenes de estándares nacionales, habilidades de pensamiento crítico, índices de reprobación y deserción.

Este proceso de autogestión basado en la planeación y evaluación como elementos de retroalimentación del proceso educativo queda asociado a una nueva cultura de *transparencia y rendición de cuentas* (de acuerdo con los objetivos del mismo programa).

Pero puede apreciarse que se otorga menor importancia a la rendición de cuentas (del logro educativo como razón de ser de la misma escuela), que a la transparencia en el manejo de los recursos, que se vuelve un elemento necesario debido al esquema de financiamiento que el mismo programa promueve al aceptar recursos distintos a la asignación federal: admite y promueve allegarse de recursos del sector público (estatal y municipal) y privado(por la vía de depósitos de particulares a la cuenta de cheques de la escuela) .

Tabla 5 : Promedio de recursos entregados del PEC ciclo 2001-2002.

Entidad federativa	Escuelas beneficiadas	Recursos recibidos por las escuelas, según fuente (pesos)				
		Fideicomiso estatal	Ayuntamientos	Padres de familia	Otros	Total
01 Aguascalientes	21	200,801.65	23,316.72	23,102.98	6,142.61	253,363.96
02 Baja California	48	148,829.13	811.71	20,665.63	3,342.46	173,648.92
03 Baja California Sur	8	174,223.79	-	37,111.91	-	211,335.70
04 Campeche	14	186,780.55	33,283.43	3,570.29	7,135.50	230,769.76
05 Coahuila	47	138,864.57	-	-	19,730.16	158,594.73
06 Colima	25	100,000.00	25,000.00	-	-	125,000.00
07 Chiapas	122	135,793.87	8,812.64	8,858.81	225.48	153,690.80
08 Chihuahua	76	167,368.12	335.53	9,142.30	24,206.23	201,052.18

09 Distrito Federal	143	6	102,468.6	-	69.93	1,234.33	2	103,772.9
10 Durango	64	7	132,466.9	14,913.80	1,049.41	270.53	0	148,700.7
11 Guanajuato	104	6	181,743.8	-	-	41,436.02	8	223,179.8
12 Guerrero	59	2	127,432.8	9,370.40	9,488.37	2,510.29	8	148,801.8
13 Hidalgo	49	9	185,731.9	-	-	42,866.00	9	228,597.9
14 Jalisco	129	2	196,737.3	44,711.02	4,149.63	-	7	245,597.9
15 México	265	2	110,636.1	7,768.53	4,226.19	351.10	4	122,981.9
16 Michoacán	90	0	186,818.6	20,219.36	20,043.26	3,173.08	0	230,254.3
17 Morelos	35	5	207,326.5	45,038.63	1,332.80	8,672.90	9	262,370.8
18 Nayarit	21	0	190,394.1	28,743.62	18,026.19	21,935.24	4	259,099.1
19 Nuevo León	112	1	135,046.0	2,079.85	15,443.15	-	0	152,569.0
20 Oaxaca	100		-	-	14,330.80	-		14,330.80
21 Puebla	163	8	145,548.5	10,925.34	10,422.43	5,844.90	5	172,741.2
22 Querétaro	32	4	144,598.2	-	22,328.40	-	4	166,926.6
23 Quintana Roo	17	4	102,678.2	588.24	3,103.82	588.24	3	106,958.5
24 San Luis Potosí	50	8	126,731.2	9,723.44	309.56	4,803.61	9	141,567.8
25 Sinaloa	52	2	160,098.5	9,807.65	96.15	21,406.63	6	191,408.9
26 Sonora	60	7	123,920.1	352.83	10,733.89	867.92	0	135,874.8
27 Tabasco	41	7	204,292.5	51,414.58	731.71	-	6	256,438.8
28 Tamaulipas	51	2	168,085.5	-	-	34,089.80	3	202,175.3
29 Tlaxcala	21	0	100,000.0	-	-	-	0	100,000.0
30 Veracruz	152	9	139,230.3	17,888.75	9,404.36	3,097.48	9	169,620.9
31 Yucatán	33	1	104,996.5	1,212.12	1,286.14	-	7	107,494.7
TOTAL	2,241		\$4,722,116.71	\$390,084.70	\$260,794.02	\$279,033.12		\$5,652,028.55

El financiamiento del PEC se conforma a través de un Fideicomiso integrado por aportaciones federales, estatales, municipales y privadas. El mecanismo de asignaciones

federales tiene un tope máximo proporcional a la densidad de población en edad escolar (entre 5 a 14 años) de cada entidad¹³⁷ y opera a través de la creación de fideicomisos estatales. La entrega de los recursos federales se condicionan al compromiso por parte de las entidades a depositar en su fideicomiso los recursos de contrapartida igual a la tercera parte del tope establecido (a más tardar el 30 de noviembre), por lo que el comité técnico del PEC puede reasignar los montos de los estados que no cubran dicho requisito.

¹³⁷ Toma como base de asignación el XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI 2000). SEP, Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del programa Escuelas de Calidad, México, 2002.

Este apartado es fundamental, porque no en este marco de respeto al federalismo no existe mecanismo que obligue a los estados a realizar dichas aportaciones o a cubrir sus montos máximos estimados para aprovechar los recursos de este programa. Con ello es muy probable que se refuercen las disparidades dentro de nuestro sistema educativo.

Además es importante mencionar que existe una reducción en términos reales de los recursos asignados a las escuelas, ya que en el ciclo 2001-2002 el promedio del gasto por alumno dentro del PEC fue \$602.00 y en el ciclo 2003-2004 disminuyó a \$371.00 por alumno.

Se determina un monto máximo de asignación por escuela de \$50,000.00 anuales, adicionalmente el PEC deposita un peso por cada peso que se deposite a la cuenta de la escuela.

A partir del 2004 se etiquetan los recursos del programa, no pudiendo rebasar el 5% en gastos de operación a nivel nacional lo que en el 2004 equivalía a \$6,250,000.00 (seis millones doscientos cincuenta mil pesos) anual.

Por otro lado, cabe destacar que también existen diferencias en relación con el financiamiento entre las entidades. Mientras en Zacatecas es según la modalidad de la escuela:

Para Jardines de Niños, Primarias de organización completa, Telesecundarias, Secundarias Técnicas y Generales aplica lo siguiente. Una vez que la escuela sea seleccionada, el Fideicomiso Estatal para el Programa de Escuelas de Calidad entregará \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100) como aportación inicial que se destinarán a los siguientes rubros: 30% a inversión en capacitación, actualización y/o actividades de fortalecimiento de competencias docentes y directivas, así como actividades que enriquezcan el aprendizaje de los alumnos y fortalezcan las relaciones de la escuela con los padres de familia, 70% a la adquisición de materiales didácticos así como para la

inversión y/o mantenimiento de espacios educativos y equipo, cuando las reglas de operación señalan que la proporción será de 25%- 75% para ambos rubros.

Para Centros Comunitarios de CONAFE recibirán un monto máximo de \$10,000.00 destinado exclusivamente para capacitación, actualización y/o actividades de fortalecimiento de competencias docentes y directivas, así como actividades que enriquezcan el aprendizaje de los alumnos y fortalezcan las relaciones de la escuela con los padres de familia.

Para Escuelas Multigrado el monto máximo es de \$5,000.00 por grupo de alumnos, destinado al mismo rubro.

Michoacán solo establece que una vez seleccionada la escuela, el Fideicomiso estatal del PEC le depositará como aportación inicial \$ 50,000.00. Además de que esta entidad si contempla un recurso de revisión en caso de que la escuela lo considere pertinente:

“Después de la publicación de los resultados de las escuelas seleccionadas, los directores que manifiesten alguna inconformidad contarán con 5 días hábiles para solicitar a la Coordinación Estatal del PEC la revisión de su expediente y ésta, emitirá una resolución con carácter inapelable en un término máximo de 5 días hábiles a la presentación de la inconformidad.¹³⁸

Por ello la complejidad para analizar el universo de atención del programa, así como su impacto para igualar las oportunidades educativas.

¹³⁸ Secretaría de Educación del estado de Michoacán, Convocatoria del PEC, Marzo del 2004.

Tabla 6 : Esquema de cofinanciamiento 2003-2004.

Entidad Federativa	Recursos Iniciales	Proporción entregada a las escuelas	
		2:1	1:1
01 Aguascalientes	50,000	X	
02 Baja California	50,000	X	X
03 Baja California Sur	50,000		X
04 Campeche	50,000	X	
05 Coahuila	50,000	X	
06 Colima	144,449	N.A.	N.A.
07 Chiapas	50,000		X
08 Chihuahua	50,000	X	X
09 Distrito Federal	100,000	X	
10 Durango	50,000	X	
11 Guanajuato	50,000	X	
12 Guerrero	50,000		X
13 Hidalgo	50,000	X	
14 Jalisco	50,000	X	
15 México	50,000	X	
16 Michoacán	50,000	X	X
17 Morelos	50,000	X	
18 Nayarit	50,000	X	
19 Nuevo León	50,000	X	
20 Oaxaca	50,000		X
21 Puebla	100,000	X	
22 Querétaro	50,000	X	
23 Quintana Roo	50,000	X	X
24 San Luis Potosí	50,000	X	
25 Sinaloa	50,000	X	X
26 Sonora	50,000	X	
27 Tabasco	50,000	X	
28 Tamaulipas	50,000	X	
29 Tlaxcala	100,000	X	
30 Veracruz	50,000	X	
31 Yucatán	50,000	X	
32 Zacatecas	50,000	X	

Fuente: Programa Escuelas de Calidad, Coordinación Territorial.

3.4.1.1 El imaginario de los docentes: los primeros resultados del PEC:

El PEC ha determinado que sus evaluaciones externas las realice Heurística Educativa (y no el INEE)¹³⁹. Esta organización está dedicada a la investigación y evaluación de políticas, programas y centros educativos.

En sus reglas de operación el Programa Escuelas de Calidad ha identificado una serie de estándares de desempeño a lograr dentro de las escuelas que participan en el programa. Dentro de los cuestionarios aplicados en la evaluación en los grupos de cuarto grado de primaria de 476 escuelas y 4983 docentes participantes en el programa durante el ciclo escolar 2001-2002 se rescatan a continuación algunos elementos relevantes que tiene que ver con el logro educativo¹⁴⁰. Debe considerarse que prácticamente los resultados presentados constituyen la autoevaluación de los docentes y sus escuelas. Se retoman los elementos que tiene que ver con dos ejes del programa la práctica docente y la gestión escolar.

a) **Práctica docente**

En relación con las experiencias de aprendizaje dos terceras partes (68%) de los maestros consideran que su forma de enseñar es satisfactoria para estudiantes con diferencias en capacidad, aptitud, estilo o ritmo en el proceso de aprendizaje. Sin embargo, sólo el 0.3% de los docentes lo califican dentro de un nivel de excelencia.

La planeación es un elementos que se cumple en niveles más satisfactorios (80.3%), incluso el 9.2% se evalúa dentro de un nivel de excelencia. Según la interpretación que hace el equipo de evaluación del programa los maestros pueden considerar la diversidad de

¹³⁹ Investigadores comisionados por la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Chihuahua a la Dirección General de Investigación Educativa de la SEP para apoyar la evaluación: Esteban García Hernández, Óscar Cázares Delgado y Ramón Hernández Collazo. Coordinador general: Armando Loera Varela

¹⁴⁰ Cuestionarios disponibles en los anexos.

necesidades de sus alumnos en la planeación, pero les hace falta saber cómo desarrollar estrategias para atenderlas.

La mayor parte de los maestros se consideran buenos motivadores de sus alumnos ya que el 85% se ubican a sí mismos dentro del nivel satisfactorio. Lo mismo ocurre al evaluar la participación de sus alumnos (60.9% la considera aceptable). Sin embargo en el nivel de cumplimiento de excelencia en ambos caso resulta menor al 10%.

Un elemento de aplicación novedoso dentro de las evaluación del programa constituye la autocrítica a partir de la evaluación de la práctica videograbada de los docentes. Este aspecto pretende proporcionar información más confiable que el llenado del cuestionario, para verla capacidad crítica para evaluar la práctica propia.

La evaluación destaca que el 97.7% de los maestros de cuarto grado aceptaron de manera voluntaria ser videograbados y el 55.2% decidieron entregar su video a los equipos de evaluación, lo que representó una mayor apertura y transparencia en la rendición de cuentas aún más demandante que la expresada por el estándar. El 78.2% se califica dentro del estandar de cumplimiento.

Los maestros encuestados calificaron el estado de sus escuelas con relación a cuatro dimensiones de la gestión de sus escuelas. La primer dimensión considera los atributos de los directores de las escuelas. La segunda el proceso de diseño del proyecto escolar. La tercera considera algunas de las condiciones claves para que las escuelas sean organizaciones que aprenden. Finalmente los maestros consideraron prácticas de autoevaluación institucional que desempeñan en las propias escuelas.

Los resultados de cada dimensión se comparan con referencia al logro académico general de las escuelas y la eficacia social.

Los maestros de las escuelas tienen dudas de los criterios y la calidad de la toma de decisiones de sus directores, así como de la articulación en el trabajo con los supervisores. Sin embargo, el 82% considera que en la elaboración de su proyecto si se analizaron las necesidades y expectativas de la comunidad escolar. Más de tres cuartas partes aceptó conocer y haber participado en la elaboración del contenido del proyecto escolar y se manifiesta de acuerdo con las solicitudes de equipamiento así como con la coherencia entre los planteamientos del mismo.

Resulta un poco menor (71%) la evaluación de la actitud de los compañeros docentes para mejorar las expectativas del proyecto. También asocian significativamente estos aspectos con el logro académico general de la escuela.

La evaluación decrece cuando se consideran aspectos relacionados con la participación de los mismos docentes. Es cercana al 70% la aceptación de asociar la importancia de la formación con su desarrollo profesional o la participación en la toma de decisiones. Los porcentajes disminuyen más cuando se toma en cuenta la promoción de investigación e innovación educativa (66%) o la existencia de un clima de confianza entre los integrantes de la comunidad escolar (65%). Este mismo porcentaje se asigna a la existencia de canales de información que garantizan una buena comunicación. El promedio resultante entre estas condiciones es de 68.43 puntos. Aun cuando los porcentajes son menores siguen siendo altos.

Por otro lado, dentro del gobierno federal asumiendo una concepción de costo-beneficio, se consideró que el programa resulta muy costoso en relación con el poco impacto en la mejora del logro educativo. Ello según la Auditoría Superior de la Federación al presentar el informe de la Cuenta Pública 2003 ante la Cámara de Diputados, cuya auditoría de los resultados de este programa después de tres años de aplicación, destacó que “los

alumnos de las escuelas beneficiarias por el PEC mantienen resultados que se ubican por debajo de los obtenidos en el ámbito nacional y de los registrados en las escuelas que no reciben apoyos del PEC.¹⁴¹ Ello considerando los resultados de las evaluaciones manejados por el INEE, lo cual se contrapone con las evaluaciones externas que realiza la organización Heurística Educativa a través de un muestreo a nivel nacional de 476 escuelas participantes en el programa. Esto resulta grave ya que dentro del promedio nacional se encuentran escuelas ubicadas en los ámbitos tanto rural como urbano.

b) La gestión

Este componente constituye uno de los tres procesos escolares considerados como unidades de análisis específico dentro del PEC. Pero tiene prioridad sobre la práctica docente y la participación social ya que a este se le atribuye un posible valor agregado por que sus componentes pueden incidir directamente en ella.

“Por gestión escolar se entenderán los procesos propios de actores que conforman una colectividad con la explícita intención de reconstruir el ambiente de aprendizaje de los estudiantes, de manera que mejore la calidad, equidad y pertinencia de los niveles de logro académico.”¹⁴²

A este respecto, se observa una clara articulación con los planteamientos iniciales del PND en el sentido de buscar que cada escuela se apoye en la gestión para lograr su mejoría, dotándola de capacidad e iniciativa propias, a fin de que conformen un sistema descentralizado en el que puedan trabajar con la flexibilidad necesaria para proporcionar la mejor oferta educativa; sin tal capacidad de iniciativa y de flexibilidad, no fuera posible responsabilizar a cada centro educativo del nivel de enseñanza que proporcione y finalmente

¹⁴¹ Informe de la Cuenta Pública 2003, ASF, Reforma, 04/04/05 8A.

¹⁴² PEC, *Reporte Nacional*, 2003, p.233 disponible en la pág. Web: www.heuristicaeducativa.org.

involucrar a todos los sectores de la sociedad en el establecimiento de metas claras y compartidas sobre los objetivos, contenidos, instrumentos y alcances de la enseñanza¹⁴³.

Dentro de los modelos de gestión se ubican los estilos de liderazgo, tipos de planeación y los significados atribuidos por los docentes y directores a su participación en el PEC.

En la autoevaluación de directores se obtuvieron los siguientes datos. En su formación el 24% tiene normal básica, 94% licenciatura, 9% maestría y 0.4 % Doctorado. El perfil de formación no denotó tener alguna relación directa con el nivel de aprovechamiento ni con ninguno de los indicadores de eficiencia en la calidad escolar. A este respecto cabe destacar que tampoco el factor de actualización resultó con una relación significativa. Sin embargo la incidencia se observa en la asistencia de los docentes a la escuela: a mayor preparación del director menor inasistencia de los profesores (que constituye un factor calificado como importante dentro de la gestión eficiente) y mejor valoración de sus directivos.

Las expectativas profesionales de los directores con respecto a la actualización tiene que ver con sus aspiraciones personales: plantean la actualización con el propósito de superarse (37.19%), mejorar su desempeño como director (24.79%), contribuir a elevar la calidad de la educación (18.70%), mejorar la organización de la escuela (16.39%), llegar a ser supervisor (9.88%) o ascender laboralmente (8.20%).¹⁴⁴

Al igual que en las otras dimensiones de la gestión escolar consideradas por los maestros dentro de los aspectos relativos a las condiciones para el aprendizaje, lo organizacional también está significativamente asociado a obtener más altos logros académicos. La percepción de los directores es positiva (después de participar en el PEC

¹⁴³ PND, Op, cit.

¹⁴⁴ Idem. p.242.

durante el primer año) con respecto a la mejoría de la calidad. El total de los directores de las escuelas bajo análisis reconocen observar niveles de mejoramiento de la calidad de las escuelas que dirigen. La gran mayoría (47.72%) solo confirma encontrar mejoría sin aclarar a qué nivel, el 21.59% y el 3.40% declara obtener poco y regular nivel de mejoría respectivamente. El 14.77% ubica un alto impacto en el mejoramiento de la calidad de las escuelas.

Al comparar los resultados de las escuelas que salieron en el quintil más bajo de aprovechamiento y el más alto en los exámenes nacionales no se detectan diferencias significativas en la percepción de sus problemáticas:

1) La distribución porcentual de los problemas que se presentan en mapas de gestión escolar de los quintiles 1 y 5 no presenta diferencias significativas.

2) El mayor porcentaje de problemas identificados en los mapas de gestión escolar se presenta en el grupo denominado *Otros aspectos* en el cual se consideraron aquellos problemas que tienen que ver con características de los alumnos, del docente, recursos didácticos y apoyos de tipo técnico pedagógico entre otros (23.2% en el quintil 1 y 28.3% en el quintil 5).

3) En los mapas de ambos grupos de escuelas (quintiles 1 y 5) se presenta un énfasis en identificar problemas que tienen que ver con la organización escolar y usos del tiempo.

4) También sobresale el grupo de problemas en los que se hace referencia a los padres de familia. Es preciso establecer que en este grupo se plantea que los padres de familia no prestan el apoyo que se requiere para realizar actividades de mantenimiento, construcción y equipamiento de la escuela, además de apoyo académico a los alumnos.

Estos resultados también denotan la vulnerabilidad de la escuela. Los grupos de escuelas que obtienen los mejores y los peores logros educativos identifican problemas

comunes, pero no precisamente centrados en las dificultades en el aprendizaje escolar sino a otros factores. Esta situación es similar a los resultados obtenidos en la evaluación de la EVEP donde las escuelas que incrementaban su logro educativo en ocasiones tenían situaciones similares a las que lo decrecían. Fue común encontrar escuelas donde un mismo factor como el cambio de director, era el elemento detonante para mejorar o decrecer su logro educativo. Ello debería fundamentar la necesidad de establecer proyectos especiales de capacitación tanto a los directivos en las cuestiones de gestión como a los docentes. Esta vulnerabilidad de la escuela no favorece el delegar todo el peso de la mejora al compromiso de los docentes o de los padres de familia integrados en los Consejos de Participación Social. Debe existir un acompañamiento técnico-pedagógico que le permita a los docentes identificar aquellos aspectos de su práctica que necesita transformar para lograr que sus alumnos no solo permanezcan en las aulas (que por sí mismo sería un avance si consideramos el nivel de rezago tan elevado de nuestro país). Aunado a ello se debe procurar que quienes permanecen y avanzan dentro de los diferentes niveles del sistema educativo aprendan.

3.4.2 El impulso a la tecnología: el programa Enciclomedia

Uno de los denominados programas estratégicos dentro del proyecto educativo foxista fue Enciclomedia. En el se observa una mayor compromiso con alcanzar un sistema educativo *informatizado* vinculado a la idea de generar un mayor acceso al conocimiento como si el uso de la tecnología (por si mismo) garantizara elevar la calidad de los servicios educativos.

Este factor resultaría fundamental asociado a la idea de transformación educativa para promover un estado de mayor equidad social en el contexto de una sociedad como la mexicana con tantas desigualdades¹⁴⁵.

Lo anterior se expresa como una estrategia para potenciar la inteligencia colectiva, fomentar el aprendizaje y la formación permanente, así como alcanzar una mayor participación de diversos actores dentro del ámbito educativo, permitiendo desarrollar en la escuela una mejora de las condiciones de *educabilidad* de los alumnos socializando el manejo de nuevas tecnologías dentro del aula si consideramos que la mayoría de los niños no tiene acceso a ellas dentro de sus hogares¹⁴⁶.

El *Programa Enciclomedia* inicia su pilotaje en el ciclo 2003-2004 con la instalación de cerca de 21 mil equipos en las aulas de quinto y sexto grado de primaria, con el propósito de hacer uso de la tecnología para enriquecer el proceso educativo. Se estimó para 2005 dotar de esta tecnología a alrededor de 70 mil aulas. Proyectó como meta para el 2006 llegar a equipar 165 615 aulas en grupos de 5° y 6° de escuelas primarias de todo el país, lo cual no resulta significativo, ya que aún si lograra concretarse la meta, solo atendería cerca del 10% de los grupos de 5° y 6° de las primarias de todo el país (tabla 9).

En sus objetivos se promueve como una estrategia acorde con el PND para mejorar el logro escolar y por tanto la calidad y equidad educativa. Podría orientarse hacia promover la igualdad de oportunidades educativas en el país si en su diseño hubiera tomado como

¹⁴⁵ El acceso a la información se considera cada vez más como un factor detonante de exclusión social por la falta de calificación para el trabajo. Con ello el avance tecnológico y la recomposición del empleo pueden potenciar el aumento de las desigualdades. A este respecto se puede revalorar el papel que juega la educación en la era de la informática en Tedesco, Juan Carlos, *Educación en la sociedad del conocimiento*, México, F.C.E., 2000.

¹⁴⁶ A este respecto Hopenhayn señala que con el estancamiento económico se expande la falta de acceso a bienes simbólicos como la educación formal y la información llevando a una mayor segmentación social. Ver Hopenhayn, Martin, *El eslabón Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, México, F.C.E., 1999

elemento fundamental los niveles de marginación y pobreza tan elevados, ofreciendo a través de la escuela la socialización de nuevas tecnologías en comunidades donde difícilmente los alumnos por sus propios medios podrían acceder a ellas.

Tabla 7: Porcentaje de aulas Enciclomedia con respecto del total de grupos 5° y 6° Primaria.

ENTIDADES	TOTAL	QUINTO	SEXTO	TOTAL AULAS 5° Y 6°	AULAS EQUIPADAS	% DEL TOTAL DE AULAS
TOTAL NACIONAL	614 079	99 711	97 068	196 779	21 467	10.9
AGUASCALIENTES	5 403	898	829	1 727	205	11.9
BAJA CALIFORNIA	12 331	1 959	1 885	3 844	570	14.8
BAJA CALIFORNIA SUR	2 661	415	422	837	99	11.8
CAMPECHE	4 771	785	752	1 537	164	10.7
COAHUILA	14 032	2 256	2 217	4 473	502	11.2
COLIMA	3 271	530	522	1 052	117	11.1
CHIAPAS	25 522	4 130	4 036	8 166	885	10.8
CHIHUAHUA	19 565	3 118	3 014	6 132	696	11.4
DISTRITO FEDERAL	39 553	6 608	6 319	12 927	1600	12.4
DURANGO	13 608	2 223	2 199	4 422	389	8.8
GUANAJUATO	31 555	5 164	5 054	10 218	1 002	9.8
GUERRERO	24 425	3 912	3 841	7 753	904	11.7
HIDALGO	15 971	2 604	2 566	5 170	573	11.1
JALISCO	41 026	6 694	6 579	13 273	1 316	9.9
MÉXICO	66 776	10 778	10 355	21 133	2 915	13.8
MICHOACÁN	32 653	5 339	5 182	10 521	1 000	9.5
MORELOS	7 650	1 252	1 234	2 486	315	12.7
NAYARIT	6 148	1 022	1 018	2 040	216	10.6
NUEVO LEÓN	20 380	3 299	3 246	6 545	760	11.6
OAXACA	23 000	3 646	3 580	7 226	194	2.7
PUEBLA	28 476	4 569	4 414	8 983	1060	11.8
QUERÉTARO	8 442	1 399	1 357	2 756	231	8.4
QUINTANA ROO	4 888	784	744	1 528	195	12.8
SAN LUIS POTOSÍ	17 747	2 912	2 882	5 794	499	8.6
SINALOA	17 135	2 792	2 760	5 552	499	9.0
SONORA	13 128	2 088	1 948	4 036	479	11.9
TABASCO	13 525	2 228	2 166	4 394	336	7.6

TAMAULIPAS		17 283	2 825	2 717	5 542	554	10.0
TLAXCALA		5 685	931	891	1 822	243	13.3
VERACRUZ		55 466	8 970	8 749	17 719	1477	8.3
YUCATÁN		9 203	1 455	1 413	2 868	374	13.0
ZACATECAS		12 800	2 126	2 177	4 303	318	7.4

Fuente: Elaboración propia. Datos de la SEP.

Este programa se promovió como una estrategia del Gobierno Federal a través de la SEP para:

“impulsar una política que fomente el uso de estas tecnologías en la educación, mediante la elaboración y desarrollo de proyectos pedagógicos y la ampliación y consolidación de la infraestructura ya disponible para contribuir al mejoramiento educativo”¹⁴⁷.

Lo impulsó como un medio para coadyuvar con el compromiso de mejorar la calidad y equidad de la educación al brindar otros medios al docente para desarrollar su práctica cotidiana. Cabe mencionar que no introduce modificaciones curriculares a los programas de 1993.

Un punto de partida para determinar la estrategia de focalización o atención de este programa se podría diseñar a partir del análisis de la situación en educación básica para establecer los criterios de dotación de equipo multimedia, ya que evidentemente por lo costoso del programa, no podría equiparse a todas las escuelas públicas del país .

El programa Enciclomedia propone la instalación de pizarrones electrónicos y equipo de cómputo en las aulas de 5° y 6° en todo el país para promover el acceso de los alumnos a la informática, independientemente de su situación y contexto.

¹⁴⁷ SEP, *Enciclomedia*, Documento Base, México, 2003, p.3

Para ser trabajados mediante pizarrón interactivo se editaron en formato electrónico los libros de texto gratuitos correspondientes a las siguientes asignaturas:

- Ciencias Naturales y Matemáticas 6°
- Ciencias Naturales, Atlas de Geografía Universal e Historia 5°
- Conoce nuestra constitución y Atlas de México 5° y 6°.

Con respecto a este programa cabe mencionar los siguientes aspectos:

No existe un criterio claro en la selección de las escuelas beneficiarias que permitiera establecer que este programa se orienta hacia una estrategia de discriminación positiva. Tal sería el caso de haber tomado en cuenta entre otros elementos a las escuelas que presentaban mayor índice de reprobación en 5° y 6° (ver tabla 10).

Tabla 8: Alumnos recursadores de 5° y 6° Primaria 2001

ENTIDADES	QUINTO Total	Nvo.Ingreso	Recursan	SEXTO Total	Nvo. Ingreso	Recursan
TOTAL NACIONAL	2 195 648	2 129 134	66 514	2 043 843	2 035 331	8 512
AGUASCALIENTES	24 937	24 497	440	21 751	21 702	49
BAJA CALIFORNIA	53 498	52 125	1 373	49 410	49 249	161
B.CALIFORNIA SUR	9 215	9 061	154	9 212	9 187	25
CAMPECHE	16 258	15 437	821	14 927	14 792	135
COAHUILA	50 425	49 810	615	48 515	48 465	50
COLIMA	11 800	11 497	303	11 551	11 510	41
CHIAPAS	79 799	76 539	3 260	72 249	72 024	225
CHIHUAHUA	67 649	65 941	1 708	63 110	62 855	255
DISTRITO FEDERAL	167 525	164 108	3 417	160 043	159 067	976
DURANGO	34 856	34 146	710	33 172	33 125	47
GUANAJUATO	117 292	113 494	3 798	109 659	109 135	524
GUERRERO	70 508	67 434	3 074	65 564	65 226	338
HIDALGO	51 201	49 533	1 668	48 493	48 310	183
JALISCO	149 838	145 886	3 952	141 947	141 475	472
MÉXICO	300 686	292 621	8 065	278 656	277 709	947
MICHOACÁN	101 365	97 631	3 734	93 169	92 612	557
MORELOS	35 491	34 791	700	33 106	33 068	38
NAYARIT	20 253	19 858	395	20 351	20 316	35
NUEVO LEÓN	76 404	75 008	1 396	71 843	71 655	188
OAXACA	69 346	65 339	4 007	64 628	64 124	504
PUEBLA	118 918	114 736	4 182	108 639	108 278	361
QUERÉTARO	35 528	34 180	1 348	32 529	32 341	188
QUINTANA ROO	20 278	19 504	774	18 076	17 988	88
SAN LUIS POTOSÍ	56 563	54 195	2 368	52 128	51 974	154
SINALOA	54 437	52 800	1 637	52 397	52 261	136
SONORA	47 771	46 577	1 194	41 380	41 217	163
TABASCO	46 761	45 383	1 378	43 376	43 136	240
TAMAULIPAS	58 939	57 867	1 072	54 826	54 766	60
TLAXCALA	23 431	23 109	322	20 696	20 669	27
VERACRUZ	152 028	146 230	5 798	137 011	136 239	772
YUCATÁN	37 117	35 286	1 831	34 785	34 359	426
ZACATECAS	35 531	34 511	1 020	36 644	36 497	147

Fuente: Datos de la SEP.

Si este hubiera sido el propósito al hacer el equipamiento de las escuelas, de la propuesta inicial de equipar 21,467 aulas a nivel nacional, se habría proyectado atender primero las escuelas que al año 2000 presentaban menor índice de eficiencia terminal, ubicadas también en las entidades federativas con mayor índice de marginación: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Este grupo presenta una eficiencia terminal menor al 80%. Sin embargo, podrían existir otros criterios además del índice de marginación que permitieran orientar este programa hacia igualar las oportunidades educativas, tales como la matriculación o el rezago (tabla 11).

Tabla 9: Equipamiento de aulas Programa Enciclomedia

Entidad	Eficiencia Terminal	Total aulas	Aula "A"	Aula "B"	Aula E. indígena	A. Ctro. Maestros
Chiapas	70.8	885	423	427	4	30
Guerrero	74.9	904	442	437	4	20
Oaxaca	78.1	974	481	471	0	19
Veracruz	79.1	1,477	726	728	0	22
Yucatán	81.4	374	184	174	0	15
Michoacán	82.2	1,000	490	486	3	20
Campeche	82.7	164	80	66	3	14
Durango	83.6	389	194	181	3	10
Sinaloa	83.8	499	249	237	0	12
Zacatecas	84.7	318	152	148	0	17
Chihuahua	84.8	696	343	333	4	15
Colima	85.5	117	65	47	0	4
Puebla	86.3	1,006	512	516	3	28
Jalisco	86.7	1,316	652	645	2	16
Tabasco	86.8	336	162	155	2	15
San Luis P.	87.9	499	222	238	0	38
Nayarit	88.2	216	111	97	0	7
Guanajuato	88.4	1,002	463	490	0	48
Morelos	89.6	315	161	147	0	6
Tamaulipas	90.7	554	277	266	0	10

Coahuila	92.3	502	249	240	0	12
Edo. Méx.	92.3	2,915	1,469	1,389	6	50
Hidalgo	92.8	573	282	271	4	15
Nuevo León	93.4	760	371	369	0	19
Sonora	93.6	479	235	227	0	16
Quintana R.	93.6	195	101	80	5	8
Aguascalientes	94.1	205	103	93	0	8
D. Federal	94.1	1,600	792	789	0	18
B. California	94.8	570	286	272	2	9
Querétaro	95.5	231	120	101	3	6
Tlaxcala	97.8	243	124	111	0	7
B. Cal. Sur	99.5	99	48	39	0	11
Media Nal.	86.5	670	330	320	1	17

Fuente: elaboración propia con información de la SEByN y de la SEP. “Aula A” equipo de cómputo con pizarrón interactivo. “Aula B” equipo de cómputo con pizarrón antirreflejante.

Las prioridades de equipamiento se observan en el Estado de México y el Distrito Federal pues en ambas entidades se proyectó instalar el equivalente al 21% de las aulas instaladas en todo el país. De ello se pudiera derivar que el programa no presenta una orientación de discriminación positiva en el sentido de ofrecer elementos de apoyo extra a las escuelas y entidades que presentan un mayor rezago en sus índices de eficiencia terminal. Resulta entonces un programa que favorece nuevamente a las concentraciones urbanas, lo que en el fondo refuerza las desigualdades existentes. No se orienta a generar un impacto en elevar la eficiencia terminal, pues podemos observar que no hay relación entre estos factores y la proporción de equipamiento por entidades del programa.

Si bien en la mayoría de las entidades la instalación de aulas corresponde a una proporción cercana al 10% del total de grupos de 5° y 6°, destacan por superar esta proporción Baja California con 14.8% (que incluso supera en porcentaje al Estado de México), además de Tlaxcala, Yucatán, Morelos y Quintana Roo. Es importante ponderar

estas diferencias ya que el programa se refiere al equipamiento de “aulas” y no de escuelas que atiendan estos grados en su conjunto, además de que dichas entidades tampoco son las de mayor reprobación o de menor eficiencia terminal.

Cabe destacar que solo se instala un aula modelo por entidad dentro de las escuelas normales. Tampoco se observa una clara relación entre la cantidad de equipos instalados como “aula modelo” dentro de los centros de maestros al existir grandes disparidades entre las entidades.

Por otro lado tampoco existe una correspondencia entre la población infantil y las proyecciones de instalación de equipos en aulas por entidades. En los siguientes cuadros se puede apreciar la relación entre las entidades por cantidad de aulas multimedia y población en edad escolar. Resulta interesante que no en todos los casos se respeta la relación entre ambos factores y que esta estrategia de distribución podría reforzar las desigualdades al estar concentrados en las grandes zonas urbanas (tabla 12).

Tabla 10:Relación de aulas Enciclomedia por población infantil

Entidad	% aulas equipadas	% de población en edad escolar
Estado de México	13.5	12.8
Distrito Federal	7.4	6.8
Jalisco	6.1	6.4
Veracruz *	6.8	7.3
Puebla *	4.9	5.5
Guanajuato	4.9	5.1
Michoacán	4.6	4.4
Oaxaca	4.5	4.1
Guerrero	4.2	3.6
Chiapas	4.1	2.2
Nuevo León	3.5	3.4
Chihuahua	3.2	0.5
Hidalgo	2.6	2.4
B. California Norte	2.6	2.2
Tamaulipas	2.5	2.8
Coahuila *	2.3	4.6
San Luis Potosí	2.3	2.5
Sinaloa	2.3	2.6
Sonora	2.2	2.1
Durango	1.8	1.5
Yucatán	1.7	1.6
Tabasco *	1.5	2.6
Zacatecas	1.4	1.4
Morelos	1.4	1.5
Tlaxcala	1.1	1.0
Querétaro	1.0	1.5
Nayarit *	1.0	9.7
Aguascalientes	0.9	1.0
Quinatana Roo	0.9	0.9
Campeche	0.7	0.7
Colima *	0.5	3.0
B. California Sur	0.4	0.4

Fuente: Elaboración propia. Entidades con disparidad entre el % de aulas del programa y la población infantil.*

Un elemento importante hubiera sido priorizar aquellas entidades donde se presenta un rezago mayor al 20% en población sin concluir su educación básica: Chiapas (27.0%), Michoacán(25.7), Guanajuato(25.1), Zacatecas(22.4%) y Puebla(22.2%), dentro de un esquema de discriminación positiva desde una perspectiva de mayor equidad.

Si analizamos el rezago educativo dentro de la población indígena y tomamos en consideración que el programa también incluye el equipamiento en escuelas indígenas, tampoco podría calificarse como significativo el apoyo a esta modalidad pues la media nacional es de un aula equipada por estado, solo se proyecta instalar 6 en el Estado de México (la entidad con mayor cantidad) denotando que tampoco existe una preocupación por implementar estrategias en este sector cuando tenemos poblaciones con un rezago superior al 40% con respecto al resto de los municipios de su entidad¹⁴⁸. Tal es el caso de Colima, Nuevo León y Sinaloa. En los tres casos no se proyectó la instalación de aulas en escuelas indígenas.

3.5 La cultura de evaluación o la rendición de cuentas: El INEE

A partir de la década de los 90 se introduce la necesidad de implementar la evaluación como acción asociada al mejoramiento de la calidad educativa. Esta concepción formaba parte de una tendencia generalizada en América Latina, donde se veían involucrados no solo docentes y alumnos, sino otros actores tanto internos como externos de cada nación.

En el caso de México, los resultados de las evaluaciones al sistema educativo, fueron calificadas tradicionalmente como información confidencial. Prueba de ello es que al aceptar participar en la prueba internacional de PISA (*Programme for International Student*

Assessment) en el año 2000 prácticamente no se hicieron públicos los resultados¹⁴⁹. Pero cobro un nuevo cariz al considerarlas elementos indispensables dentro del impulso a la nueva gestión escolar. En el proyecto educativo de Fox aumentó su relevancia al equiparar este aspecto con la *rendición de cuentas*. Sin embargo más adelante analizaremos si realmente impulsa los procesos de evaluación dentro de mecanismos institucionales y si posibilita el control y la supervisión social o simplemente crea una estructura paralela a la SEP que genera información¹⁵⁰.

La propuesta de creación de un instituto de evaluación de parte del equipo de transición contó con amplio respaldo del presidente. En reiteradas ocasiones se pronunció a favor del llamado *IFE académico*, defendiendo la aparición del finalmente denominado Instituto Nacional de Evaluación Educativa¹⁵¹. En reunión con el comité ejecutivo nacional del SNTE en el VI Congreso Nacional del organismo declaró en su discurso:

"Este será un organismo público, autónomo del gobierno, dotado de la más alta calidad técnica y profesional. Sus evaluaciones serán públicas, pues la sociedad tiene el derecho de conocer la calidad del servicio público que se le proporciona y a nosotros, servidores públicos, nos es conveniente saber en qué nivel de esa calidad educativa que buscamos nos encontramos".¹⁵²

¹⁴⁹ El énfasis de la evaluación PISA 2000 fue en comprensión lectora, se aplicó a una muestra de 5 276 estudiantes de 15 años de edad en 183 escuelas mexicanas. Participaron un total de 43 países.

¹⁵⁰ Se retoma la concepción de la rendición del enfoque de "accountability" de Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia*, FCE – CNCPyAP A.C., México, 1998.

¹⁵¹ Se hablaba de un tipo de *IFE Académico* haciendo alusión a la conformación del Instituto Federal Electoral como organismo ciudadano con el propósito de garantizar su imparcialidad después de las dudosas elecciones de 1988 donde resultara electo Salinas. Evitando con ello que al depender directamente del gobierno se constituyera en juez y parte.

¹⁵² *La jornada*, 21/12/2000.

El Anteproyecto del INEE fue presentado a los secretarios de educación o su equivalente en las entidades del país, además de ser presentado ante la comisión de educación del Senado y la Cámara de Diputados. La propuesta despertó gran interés entre los legisladores de ambas cámaras, quienes de manera conjunta con la SEP organizaron el Seminario *Marco Normativo para la Calidad Educativa* los días 23 y 24 de abril del 2002. Dicho evento contó no solo con la participación de académicos mexicanos, permitió la intervención de especialistas del extranjero sobre evaluación educativa, lo que facilitó conocer otras experiencias internacionales. A pesar del consenso en la necesidad de contar con un organismo de evaluación dentro del sistema educativo para fundamentar y planificar las acciones en el mejoramiento de la educación, la iniciativa del Ejecutivo para su creación fue rechazada (como se comentó anteriormente) ¹⁵³.

El Instituto fue creado por decreto presidencial como un organismo público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio el 8 de agosto del 2002. iniciando sus funciones en noviembre del mismo año. El presidente designó como su director general al Lic. Felipe Martínez Rizo, (quien inicialmente fuera encargado de diseñar el anteproyecto del INEE). Por ello no puede negarse que surge con un carácter político con la influencia directa del Presidente de la República.

Su misión es lograr confiabilidad, transparencia y mejora de la calidad educativa. Se orienta a hacer diagnósticos confiables de la situación de la educación. Comunicarlos en forma transparente a autoridades y sociedad, y apoyar la mejora permanente de la calidad educativa.

¹⁵³ En dos ocasiones se presentó una iniciativa de ley al congreso para la instauración del INEE (la primera por el PAN en 2001 y la segunda es retomada por el PVEM en 2003) y en ambas fue rechazada la propuesta.

Ello con el propósito de ofrecer, a las autoridades educativas y al sector privado, herramientas para la evaluación de los sistemas educativos de educación básica y media superior¹⁵⁴. Según dicho decreto, su propósito de creación era “Desarrollar y mantener un sistema de indicadores que permita valorar en forma clara y objetiva la calidad del sistema educativo nacional, en los niveles que correspondan”¹⁵⁵. El instituto no define esa *calidad* que pretende valorar, pero si explicita las dimensiones que debe cubrir un sistema educativo de calidad, sintetizándolas como sigue:

- *Relevancia* del currículo adecuado a las necesidades de la sociedad, “entendiendo que deben incluirse las de una mayor productividad del aparato económico”¹⁵⁶ junto con otras.
- *Eficacia interna y externa* al garantizar permanencia y egreso en los tiempos establecidos.
- *Impacto* de los aprendizajes logrados por los alumnos.
- *Eficiencia* en el aprovechamiento de los recursos.
- *Equidad* al procurar el cumplimiento de los objetivos educativos por el mayor número de alumnos, ofreciendo apoyos especiales a aquellos con una situación desigual.

Aún cuando se enmarca en la visión al 2025 del Programa Educativo 2001-2006, Su enfoque de planeación es de mediano plazo, ya que pretende consolidarse al año 2012 y confía en el reconocimiento de los integrantes de su consejo técnico para mantener la

¹⁵⁴ Se deslinda de la evaluación de la educación Superior porque ya existen varios organismos encargados de ella: CENEVAL, ANUIES, FIMPES y CIEES.

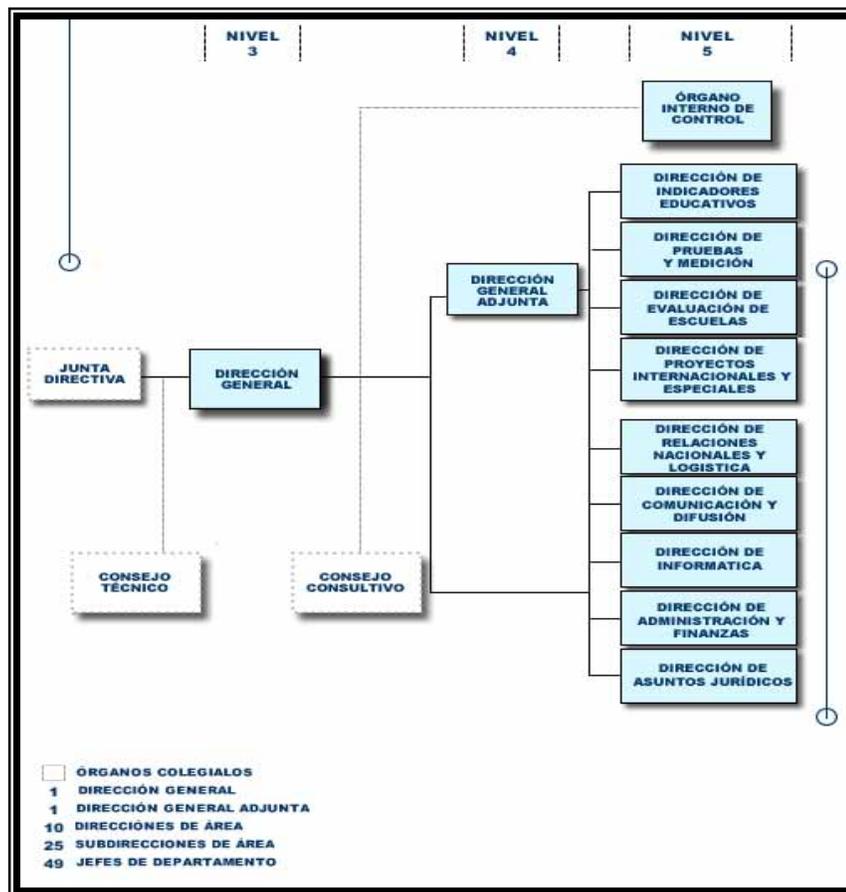
¹⁵⁵ Fracción I del Artículo 3° del Decreto de Creación del INEE.

¹⁵⁶ INEE, *Panorama educativo de México*, 2004, p.13

confiabilidad técnica de sus evaluaciones, ya que no existe un marco jurídico que permita garantizar su permanencia al término del actual periodo de gobierno.

La estructura de operación es centralista, resaltando contradictorio con la tendencia a la federalización de la educación. (ver organigrama).

Organigrama del INEE



Fuente: INEE.

La estructura de gobierno del INEE está integrada por tres cuerpos colegiados:

La Junta Directiva, Presidida por el Secretario de Educación, integrada con 14 miembros¹⁵⁷.

El Consejo Técnico, integrado por 15 investigadores reconocidos por su trayectoria (nueve nacionales y seis extranjeros)¹⁵⁸. Su función es asesorar a la Junta Directiva dando orientaciones técnicas para el desarrollo y evaluación de los programas de trabajo. Se considera la instancia más importante del Instituto pues posee la facultas de proponer a los nuevos miembros y funcionarios dentro del INEE. De sus decisiones dependerá en gran medida la credibilidad de este organismo.

El Consejo Consultivo, integrado por los responsables de evaluación de la SEP y de las 32 entidades. El INEE los define como la representación de sus usuarios directos.

La Estructura Operativa, compuesta por dos Directores Generales y ocho directores de las siguientes áreas: Indicadores Educativos, Pruebas y medición, Evaluación de escuelas, Proyectos Internacionales, Relaciones Nacionales, Comunicación y Difusión, Informática y Administración y Finanzas.

Sus funciones se orientan a tres elementos: la construcción de un sistema de indicadores de calidad, elaboración y aplicación de pruebas de aprendizaje y la evaluación de escuelas.

Asume como su objetivo general el monitorear la calidad educativa y difundir sus resultados.

Si consideramos el corto tiempo de operación del INEE ha tenido avances importantes.

¹⁵⁷ El Dir. Gral. Del CONACyT, un representante de la SHyCP, el Subsecretario de Educación Básica, el Dir. del CIDE, la Rectora de la UPN, Dir. Del CINVESTAV, 2 representantes del SNTE, 2 de asociaciones de Padres de Familia, 1 del Sector Empresarial y 1 del Observatorio Ciudadano de la Educación.

¹⁵⁸ Presidido por el Dr. Carlos Muñoz Izquierdo (Universidad Iberoamericana).

Entre 2003- 2004 participó en la elaboración y aplicación de las Pruebas de Estándares Nacionales de Lectura y Matemáticas.

Dentro de sus actividades con proyección internacional se encargó de la aplicación de las pruebas del programa PISA 2003 de la OCDE, a más de 35,000 alumnos en 1,200 escuelas del país, y participó en los trabajos de la segunda ronda de las pruebas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa.

De manera conjunta con la SEP y la UPN trabajó en el diseño de un estudio internacional sobre formación de maestros de educación básica en matemáticas y ciencias.

Sin embargo, de las tres funciones atribuidas al Instituto, la que ha sido desarrollada con mayor amplitud la constituye la creación de un Sistema de Indicadores. Este supera la medición tradicional de factores como la reprobación, cobertura, eficiencia terminal o deserción. Combina información sobre otras dimensiones que inciden en la calidad de la educación. Tales como el perfil de la planta docente desagregados por sexo, edad, acreditación en cursos de actualización. Por entidad y nacional infraestructura de las escuelas, financiamiento, número de alumnos, logro educativo y perspectiva de género. Con ello brinda un panorama general de las dimensiones y contextos que inciden en la equidad y eficiencia educativa. Si bien estos indicadores son amplios, no presentan una evaluación de la relevancia e impacto externo de los procesos educativos.

Sin embargo el proyecto de evaluación del instituto fue criticado por representar un órgano de fiscalía interna del gobierno por lo que podría estar al servicio de las mismas autoridades. Es por ello debe ganar credibilidad con base en su desempeño para consolidar el sistema de evaluación al finalizar el sexenio de Fox.

Al ubicar la función del INEE como la de: “monitorear y difundir los resultados de la calidad educativa”¹⁵⁹ la generación de información se reconoce como su principal objetivo, y no la retroalimentación del sistema educativo, ya que no existe compromiso de modificar las políticas a partir de los resultados obtenidos.

Ello denota que parte del trabajo del instituto se orienta a mejorar la gestión, porque se dedica a la evaluación del sistema en su conjunto y no a evaluar la política educativa o sus proyectos de manera particular.

Queda acotado su posible poder o injerencia en la toma de decisiones al no contar con este atributo desde su creación, como si la posibilidad de mejorar la educación fuera solo una cuestión de conciencia o de buena voluntad de los docentes.

Opera de manera paralela o otras dependencias que realizan evaluaciones estatales y federales como la Dirección General de Evaluación de la SEP¹⁶⁰, las propias del Programa Escuelas de Calidad o del mismo Conafe, situación que conlleva a la duplicidad de funciones y recursos en los organismos mencionados anteriormente dentro de un gobierno que de entrada se propuso lo contrario.

Aunado a ello, entre otras críticas que se pueden hacer al INEE se encuentran el que pueda servir para justificar decisiones políticas únicamente vinculadas a la asignación de recursos y no a la mejora de la equidad (y calidad) educativa. Este es el riesgo más grave que se corre si la evaluación no llega a traducirse en programas reales de discriminación positiva donde los alumnos que obtiene los peores resultados reciban una compensación extra para poder elevar sus niveles de aprendizaje, retención y eficiencia educativa

¹⁵⁹ Discurso de Reyes Tamez titular de la SEP en las *Jornadas de Evaluación Educativa*, el 14 de julio del 2004, ciudad de México.

¹⁶⁰ En 1995 se puso en marcha el Programa de Instalación y Fortalecimiento de la Áreas Estatales de Evaluación dentro de las 31 entidades del país dependientes de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la SEP.

garantizando con ello las condiciones de educabilidad de los grupos en situación de desventaja. En este sentido, la evaluación se orientará hacia la polarización de los servicios educativos (tal como ocurre en el caso chileno).

Una carencia del INEE es su falta de decisión filosófica- política. Con la pretensión de solamente orientarse a generar la información sobre el estado en que se encuentra la educación, corre el riesgo de que la riqueza de la información generada se pierda si no logra traducirse en situaciones concretas de propuestas de actualización y formación docente en aquellos rubros en que se obtienen niveles bajos. La evaluación debería arrojar información relevante y significativa para los docentes permitiéndoles retroalimentar el proceso de enseñanza. Tal sería el caso si se les regresaran los resultados de las evaluaciones de su propia escuela y tuvieran la oportunidad de compararse con otras similares, así como la oferta de actualización en aquellos rubros en los que mostraran deficiencia. De lo contrario se corre el riesgo de que los docentes asuman como parte de su función el preparar a los alumnos para resolver instrumentos y mejorar sus estándares de evaluación y no para mejorar la calidad de la enseñanza.

Según Martínez Rizo, director del instituto, la evaluación idealmente debe incluir todas las dimensiones de la calidad: cobertura, eficiencia terminal, nivel de aprendizaje, relevancia y pertinencia del currículo así como eficiencia interna y externa del sistema.¹⁶¹ En este último aspecto se encuentra incluida la consideración de las desigualdades en las condiciones de los alumnos como factor externo que incide en el logro escolar. Sin embargo, una vez reconocida esta situación no se encuentra eco en la orientación de la política educativa en

¹⁶¹ Martínez Rizo, Felipe, "Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de calidad educativa", en *Evaluar las evaluaciones*, IIPE- UNESCO, Buenos Aires, 2003, pp. 133-135.

general y en el tema de la equidad en particular para garantizar que los educandos alcancen los objetivos de la educación básica.

El INEE no se ha propuesto asumir la evaluación de la política en sí misma y no solo del logro educativo en Habilidades comunicativas y Matemáticas principalmente (a pesar de los indicadores tan amplios que ha generado). Desde mi punto de vista ni siquiera bastaría con conocer la situación de la educación. Se requiere de un mayor compromiso para evaluar los programas, y, por ende, reformular las políticas. Pareciera que la evaluación apuesta a presionar a la escuela para que sus propios resultados la obliguen a un auto-compromiso por la mejora educativa. Debería guardar mayor coherencia con una evaluación de la política educativa global, más que con el logro educativo ya que finalmente dicha política es la que define la orientación curricular, formación, actualización y estrategias.

Resulta paradójico que la evaluación apueste a la mejora en la gestión educativa como factor intrínseco para elevar calidad y equidad educativas y no pueda impactar en los factores externos al aula. No obstante, puede definir líneas de acción importantes, como en las directrices y seguimiento de los programas y de la política educativa en su conjunto.

Por lo anteriormente expuesto tampoco podría considerarse que la estrategia de evaluación cubre todos los requisitos para considerarla una estrategia eficiente de rendición de cuentas a la sociedad: a la fecha no existe ningún impacto de las evaluaciones en el sentido de asumir la responsabilidad de las decisiones ante instancia alguna, tampoco llegan sus resultados a la sociedad de manera directa y clara sobre los logros de aprendizaje alcanzados por los alumnos en cada una de las escuelas, elementos que permitirían considerar que el instituto cubre la función de posibilitar una estrategia de supervisión social.

Dentro del INEE se considera que se cubre cabalmente con un aspecto vinculado a la transparencia y rendición de cuentas al convocar a la sociedad y público en general a la

presentación de sus resultados¹⁶² y al presentar en su página Web los resultados de las evaluaciones. Se tiene la visión de que esta estrategia cumple con el propósito de ponerla al alcance de maestros, padres de familia y de la sociedad mexicana en general. Califica estos medios como hacer “una difusión en forma amplia y accesible que sirva de sustento a políticas que permitan elevar la calidad de la educación mexicana”¹⁶³.

Si bien si hace la difusión de sus evaluaciones hay una subutilización de la información ya que estas no llegan a los docentes no son presentados de manera tal que les sean entendibles y la conviertan en insumo para orientar su labor. Así mismo no se traducen en oferta a apoyo a mejorar su planeación y estrategias docentes. Estos aspectos permitirían superar el carácter técnico y que sus observaciones tuvieran mayor peso político.

Con respecto a la posición de este instituto al darse a conocer públicamente los resultados de las evaluaciones internacionales PISA 2003¹⁶⁴

Dentro de los resultados podemos destacar la siguiente información: México disminuye los puntajes obtenidos con respecto a PISA 2000, baja 18 puntos en el área de matemáticas, 22 en comprensión lectora y 17 en la escala de ciencias.

Las entidades que obtuvieron los más altos puntajes fueron Colima, Aguascalientes y el Distrito Federal, los más bajos Oaxaca, Tabasco y Guerrero. Ello confirma los ya conocidos contrastes entre las distintas entidades del país, por lo que el referente de solo

¹⁶² Convoca por medios impresos para asistir a la presentación de sus resultados en eventos realizados en salones (Del Centro Libanés y Hotel Royal)en la Ciudad de México.

¹⁶³ www.inne.org.mx la información y publicaciones que se pueden consultar en línea son: Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2004, Resultados de la prueba PISA 2000 y 2003 y Como comprender los resultados de la prueba PISA.

¹⁶⁴ Aplicado a nivel nacional con una muestra cercana a 30 000 alumnos de 1 124 escuelas, pone énfasis es una de las 3 áreas que evalúa: en el año 2000 en lectura, en 2003 matemáticas y en 2006 ciencias. Cabe destacar que no se analiza a detalle la situación o modalidad de las escuelas participantes, solo se hace la diferenciación entre privada y pública, por lo que de alguna manera ofrece una evaluación de los sistemas educativos en su conjunto de los 41 países participantes.

considerar escuelas privadas y públicas a nivel internacional resulta incorrecto como argumenta el INEE.

Los evaluaciones tanto nacionales como internacionales darían pauta para tomar medidas y diseñar las políticas educativas necesarias para mejorar el sistema educativo y garantizar que todos los niños menores de 15 años asistan a la escuela, culminen su educación básica y además aprendan: México salió muy mal en el PISA 2000 y obtuvo menores resultados en el 2003, mínimamente con esta evidencia se podría argumentar que algo anda mal en el sistema educativo y requeriría hacerse algo al respecto. La muestra aplicada a nivel nacional en todas las entidades permite contar con esta referencia al comparar los resultados entre las entidades y el sistema educativo en su conjunto y no para la comparación entre países.

Si se están evaluando habilidades básicas de comprensión lectora y resolución de problemas al menos dos situaciones son evidentes: el currículo y la enseñanza en las condiciones actuales están sirviendo de muy poco a los alumnos para su inserción a la sociedad (independientemente del rol que asuman). La segunda tiene que ver con el reconocimiento de la necesidad de revisar los sistemas de acreditación actuales: los alumnos que tienen la oportunidad de concluir su educación básica (no debe olvidarse que la media nacional de cobertura en el nivel secundaria es de 85%) van avanzando por los distintos niveles del sistema educativo sin alcanzar a desarrollar habilidades básicas de comprensión lectora.

Así mismo, tampoco existe una orientación a utilizar las evaluaciones internacionales para impulsar estándares de mejoramiento regional ni nacional. Si consideramos que la prueba es aplicada por el rango de edad a jóvenes de 15 años que se encuentran dentro del sistema escolarizado (no evalúa en relación con el grado escolar en el que deberían

encontrarse los alumnos regularmente) los ya de por sí bajos resultados obtenidos resultan doblemente alarmantes, en el caso de México por problemas de deserción, sobre-edad, reprobación y rezago solo se encuentran en el sistema educativo regular el 58 % de los jóvenes en edad potencial de asistir a la escuela, coincidiendo con lo mencionado por Vidal Uribe: si la prueba se aplicada al restante 42% tendríamos cifras más bajas.

Desafortunadamente, después de darse a conocer los bajos resultados obtenidos por México no pasa nada (más allá de los titulares de los periódicos) que permitiera detectar interés alguno por mejorar la educación del país.

CAPITULO 4

4 ¿Políticas para lograr la equidad educativa?

En la búsqueda de políticas que permitan promover equidad educativa (planteada una de las prioridades del actual gobierno tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Educativo 2001-2006), se encontró que solo el caso de los Programas Compensatorios operados por el Consejo Nacional para el Fomento Educativo (Conafe) parecieran ser el único instrumento que pudiera cubrir ciertas características necesarias para calificarlo como una política educativa de equidad, al incidir en favor de la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y logro escolar dentro de la educación básica, atendiendo a las diferencias de los estudiantes: poseen una estructura organizacional, se encuentran anclados en la legislación, son aceptados por su población objetivo, cuentan con financiamiento y mecanismos de evaluación.

En el desarrollo del presente capítulo, se pretende argumentar que su enfoque compensatorio, si bien se orienta a garantizar ciertas condiciones de acceso y oportunidad educativa, no se compromete a garantizar la atención universal o igualitaria de educación básica. Ello debido a las características y programas que desarrolla.

Inicialmente se presenta un panorama general del CONAFE. Si bien inició su actividad en 1978, es en 1994 cuando adquiere mayor relevancia al asumirse como el organismo encargado de operar la política de equidad en materia educativa: se enmarca en la Ley General de Educación y cuenta con un marco normativo de regulación, presenta vinculación intergubernamental al coordinarse con las Secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social para atender o excluir su universo de población objetivo y cuenta con financiamiento suficiente para garantizar su margen de operación mas allá de los términos sexenales (principalmente de Banco Interamericano de Desarrollo). Tiene una estructura

operativa a nivel nacional, integra la participación de distintos actores sociales y es aceptada por los beneficiarios de sus programas.

Cabe mencionar que aún cuando esta política presenta continuidad durante los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox, solamente se revisan las modificaciones implementadas dentro del gobierno actual al cobrar un carácter diferente.

4.1 El extremo del sistema educativo: el CONAFE

El CONAFE es el organismo descentralizado dentro del sector educativo nacional dedicado a proporcionar y apoyar la educación básica para la población infantil de las comunidades rurales y urbano-marginadas en situación de extrema pobreza con modalidades de educación pertinentes a sus características y acciones compensatorias.

Se creó como un subsistema paralelo de atención en el año 1973, para extender la cobertura educativa en las zonas rurales del país. Presenta un diseño alternativo al de la primaria regular pues cubre las escuelas comunitarias, integradas generalmente por uno o dos docentes que atienden los seis grados de primaria, dentro de un grupo compuesto por entre 3 y 50 alumnos. En el caso de la secundaria, opera en las tele-secundarias atendidas por un profesor (en ocasiones dos), que cuenta además de los programas televisivos, con materiales de auto-aprendizaje y videos. Cabe mencionar que las orientaciones curriculares de los programas así como de los materiales comunitarios cuentan con un respaldo de investigación importante que no se ha vinculado con el trabajo de la primaria regular¹⁶⁵.

Ante la falta de incentivos para los docentes por cubrir estas comunidades generalmente alejadas de los centros urbanos y carentes de servicios, optó por la estrategia

¹⁶⁵ La flexibilidad en la adecuación curricular es importante. De lo contrario un docente debería manejar los 40 libros de texto del alumno (de los seis grados) y los 32 materiales de apoyo del maestro. En esas condiciones de trabajo se calcula que en promedio los alumnos reciben 100 clases de dos horas y media de duración (250 horas anuales) contra las 800 estipuladas en los 200 días oficiales de clases. Véase Ezpeleta, J., Cambiar la escuela rural Evaluación cualitativa del PARE, México, DIE CINVESTAV, 2002.

de contratar jóvenes egresados de secundaria y bachillerato para capacitarlos como instructores, actividad en la que prestan su servicio social durante uno y dos años a fin de recibir posteriormente una beca para continuar sus estudios.¹⁶⁶

Esta modalidad cobró un fuerte impulso durante el gobierno de Zedillo donde se incrementó su cobertura. Si bien la primaria cubría poco más del 1% de la matrícula escolar, la telesecundaria alcanzó a abarcar el 10% de atención en la matrícula de secundaria. Es por este apoyo también que el año 1995 se transfirió la administración de los Programas Compensatorios de la Dirección de Planeación de la SEP al CONAFE.

4.1.1 Aparición de los programas compensatorios

Desde la conformación del Sistema Educativo la política educativa se orientó a la expansión de su cobertura. Es hasta la década de los 90 cuando surge una línea de atención orientada hacia la equidad (al igual que en otros países). Este enfoque se apoya en las evidencias de la relación positiva entre los años de escolaridad y el crecimiento económico por su tasa de retorno.

La equidad dentro de la política educativa se orienta a mejorar las condiciones de igualdad de oportunidades educativas. Es decir: está considerada como las acciones que permiten garantizar las oportunidades de acceso, permanencia y logro en la escuela, atendiendo a las diferencias de los estudiantes de educación básica. Estos tres elementos constituyen el principio de equidad en la educación. En el contexto del redimensionamiento del estado se justifica en este criterio su papel de intervención social a través de los denominados programas compensatorios.

¹⁶⁶ Situación mal vista por el SNTE que tradicionalmente discrimina tanto a los instructores como al subsistema.

En el contexto de la crisis financiera, el financiamiento de proyectos educativos se traducían en la entrada de divisas por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto asignó a la SEP contratar un crédito de 250 millones de dólares con el Banco Mundial¹⁶⁷.

Así el Programa para Atender el Rezago Educativo (PARE) contratado en el año en 1991 e inició su operación en el año siguiente. Estaba dirigido a atender escuelas primarias de zonas rurales en situación de pobreza extrema. Se denominan programas compensatorios por que se asumen como niveladores de las desigualdades al otorgar insumos extra a los más pobres (lo que podría considerarse dentro de un enfoque de discriminación positiva). Sin embargo su alcance es limitado por lo que no llegan a compensar esa brecha, en ocasiones solo alcanzan a equiparar las condiciones de infraestructura escolar.

Fue proyectado para aplicarse en un periodo de 4 años y contó con un presupuesto de 352 millones de dólares: 250 provenientes del Banco Mundial y 102 millones del gobierno federal, orientados básicamente a dos aspectos: el fortalecimiento institucional a través del mejoramiento organizacional administrativo y mejorar la eficiencia de las escuelas primarias rurales en las entidades de mayor nivel de pobreza y rezago escolar (Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo) a través de la preparación y motivación docente para aumentar los niveles de aprendizaje.

El Banco Mundial en la aprobación del proyecto determinó los siguientes objetivos al programa en su primera fase: proporcionar mejoras en la calidad de la educación básica e inicial y en modalidades no tradicionales de la educación posprimaria (secundaria), mejorar la supervisión escolar, trazar e implementar estrategias administrativas escolares en las

¹⁶⁷ Que apoya estos proyectos por su trascendencia en la capacitación para el empleo, su influencia para el crecimiento económico y la mejora de la productividad.

escuelas, diseñar y poner a prueba nuevas modalidades educativas para niños migrantes, niños de 9 a 14 años en áreas marginales urbanas, así como niños indígenas de escuelas primarias en general, y fortalecer la capacidad institucional para planificar, programar y evaluar tanto a nivel federal como estatal.¹⁶⁸

Si se analiza el ejercicio del gasto de este programa (Tabla 13) se puede observar que más de la mitad se destinó a materiales e infraestructura, lo que de alguna manera trató de compensar las carencias de las escuelas a las que fue dirigido¹⁶⁹, sin embargo 71.8 millones de pesos ejercidos en el programa corresponde a gastos de infraestructura y operación del propio CONAFE.

Tabla 11: Rubros de ejercicio del PARE

Rubro	% del gasto
Infraestructura y Materiales	53.4
Actualización docente	12.2
Incentivos a docentes	14.8
Mejoramiento a la supervisión	7.8
Evaluación del logro escolar	1.2
Impacto del programa	0.3
Otros	10.3

Fuente: Informe proyecto PARE México, Banco Mundial, 2001.

Los programas compensatorios son administrados por el CONAFE a partir de 1994 como una respuesta a lo dispuesto en la Ley Gral. de Educación con el propósito de igualar las oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Con ello amplió su cobertura hacia las escuelas regulares del país en los niveles de preescolar, primaria y

¹⁶⁸ Informe Proyecto PARE México, Banco Mundial, p.3, 2001. disponible en www.worldbank.org/infoshop

¹⁶⁹ En general las comunidades a las que atiende presentan las siguientes características: se encuentran ubicadas lejos de las capitales de los estados, cuentan con menos de 1500 habitantes, por tanto presentan bajos niveles de urbanización, además de carecer de servicios educativos dentro de su comunidad (algunas se encuentran hasta a 8 horas de distancia), las condiciones de analfabetismo y baja escolaridad de los padres de familia no representan un apoyo al rendimiento escolar y los alumnos muestran sobriedad.

secundaria¹⁷⁰ (este último a partir de 1997). Inicialmente incluyó a las 4 entidades con mayor rezago educativo (PARE) y a partir de 1997 el PAREIB cubre las 31 entidades del país (solo excluye al Distrito Federal). El proyecto fue negociado con el Banco Mundial en etapas que definieron la evolución en su enfoque y niveles de atención (Tabla 14)

Tabla 12: Evolución de los programas compensatorios

Año	Programa	Entidades que se incorporan a la atención	Características
1992	Para Abatir el Rezago (PARE)	Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.	Fase 1: las 4 entidades de mayor rezago.
1994	Para Abatir el Rezago en Educación Básica(PAREB)	Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, S.L.P, Tabasco, Veracruz y Yucatán.	Fase 2: 1994-99. Amplía su cobertura 10 estados. En 1996 conjunta a las entidades del PARE
1995	Integral para Abatir el Rezago Educativo(PIARE)	Colima, Chihuahua, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Zacatecas.	Incorpora 10 estados más. Asume la administración el CONAFE.
1998 a 2007	Para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB)	Las 31 entidades del país, incluye preescolar, secundaria rural y zonas urbano.marginadas.	Cubre las 31 entidades. (solo excluye al D.F.)

Fuente: datos del Programa institucional. CONAFE. 2001.

Los componentes del programa incluyen el mejoramiento de las condiciones de infraestructura escolar, del desempeño docente, de dirección y supervisión.

Durante la primera Fase, se orientó al aspecto de la infraestructura: en cuanto a la construcción de escuelas las condiciones de licitación hacía que se adquirieran los materiales desde el centro del país y después se enviaban a las comunidades lo que elevó los costos. Lo mismo ocurrió cuando se armaron equipos de útiles escolares que no correspondían a la orientación curricular de los programas.

¹⁷⁰ En el CONAFE el nivel secundaria se maneja como postprimaria y tele-secundaria.

Se estableció un programa de capacitación a los docentes, factor prioritario si consideramos que tradicionalmente no contaban con condiciones óptimas para asistir a los cursos de actualización. En cuanto al desempeño se estableció una compensación a los docentes que laboran en estas comunidades para incentivar el arraigo a su lugar de trabajo. Este sobresueldo se encuentra condicionado al cumplimiento de la asistencia del docente y es supervisado por las Asociaciones de Padres de Familia¹⁷¹. Ello denota que en parte, se orienta a preservar condiciones mínimas pues el requisito es la simple asistencia y “apoyar” a los alumnos que lo requieran. No es difícil suponer que todos lo requieren, por lo que sería necesario aumentar las horas de trabajo del docente con asignación de tareas específicas para apoyar a todos sus alumnos.

El tercer elemento, referido a la dirección y supervisión enfrenta problemáticas complejas donde pesa más el burocratismo. Por ejemplo: no se toma en cuenta que los docentes cubren las funciones de directivos, por lo que enfrentan una sobrecarga administrativa. La supervisión no ha logrado centrarse en actividades de apoyo pedagógico continuando con una función de control. Además de tener que cubrir doble documentación al operar en paralelo con los requerimientos de los programas compensatorios.

Los programas compensatorios son complementados por el sistema de becas por asistencia, coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social dentro de los programas conocidos como PROGRESA durante el sexenio de Zedillo y OPORTUNIDADES en el de Fox¹⁷².

¹⁷¹ Este elemento de participación social corresponde a la orientación que le diera Zedillo donde se promueve una mayor corresponsabilidad de los beneficiarios.

¹⁷² Se orienta a igualar las oportunidades de los grupos vulnerables, mantiene la misma estructura que PROGRESA. Cambia de nombre por decreto presidencial publicado el 6 de marzo del 2002.

Debido a que comparten los criterios de focalización existe una coincidencia cercana la 85% entre el universo de atención de PROGRESA y el de los Programas compensatorios.¹⁷³

Ha creado una estructura paralela a la de la Secretaría de Educación Pública con áreas administrativas y técnicas en todas las entidades de la república que mantienen relación con las distintas instancias de gobierno y quizá esta sea una de sus principales debilidades: coexisten en este órgano descentralizado dos estructuras orgánicas lo que ha generado duplicidad en la funciones y fallas organizacionales.

4.2 Cambio de Enfoque

Los programas compensatorios fueron negociados durante el gobierno de Zedillo, las condiciones y orientaciones de su aplicación fueron proyectadas en ciclos que no se corresponden con los cortes sexenales (como vimos en el cuadro de evolución). El último corresponde al periodo 1998-2007. por lo tanto no existían posibilidades de introducir modificaciones relevantes al inicio del gobierno panista por las condiciones de negociación con los organismos internacionales. Sin embargo, existen algunas modificaciones en la visión del programa hacia el 2006 que pueden ser significativas.

Sin embargo, a partir del cambio de gobierno se elabora el *Programa Institucional de Mediano Plazo 2002-2006* donde se pretende articular el proceder del CONAFE con el Plan Nacional de Desarrollo con el sistema de Metas Presidenciales y con los Organismos Internacionales¹⁷⁴.

¹⁷³ Cfr. Safa B, Enrique, "Programas compensatorios" en CONAFE; Equidad y calidad en la educación básica, México, 2000, pp.134-135.

¹⁷⁴ CONAFE, Programa Institucional de Mediano Plazo 2002-2006 ¿Hacia donde vamos?, México, 2002, pp.5 y 44.

Dentro de este programa, se plantea un enfoque de planeación estratégica con una visión de largo plazo. Define como su *misión institucional* la generación de condiciones de equidad educativa en el país y la prestación de servicios educativos a comunidades en situación de desventaja en modalidades pertinentes a sus condiciones comunitarias. Realiza una evaluación diagnóstica amplia donde analiza sus posibilidades de mejora, proponiendo líneas estratégicas de acción.

Una diferencia importante con respecto de los gobiernos anteriores es la consideración del establecimiento de una estructura de “comercialización” a nivel nacional e internacional sobre los proyectos específicos desarrollados por el CONAFE, que incluya investigación, consultoría, capacitación y publicaciones para allegarse de recursos complementarios. Esta perspectiva sí constituye un elemento no contemplado en la etapa anterior de aplicación del proyecto durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000).

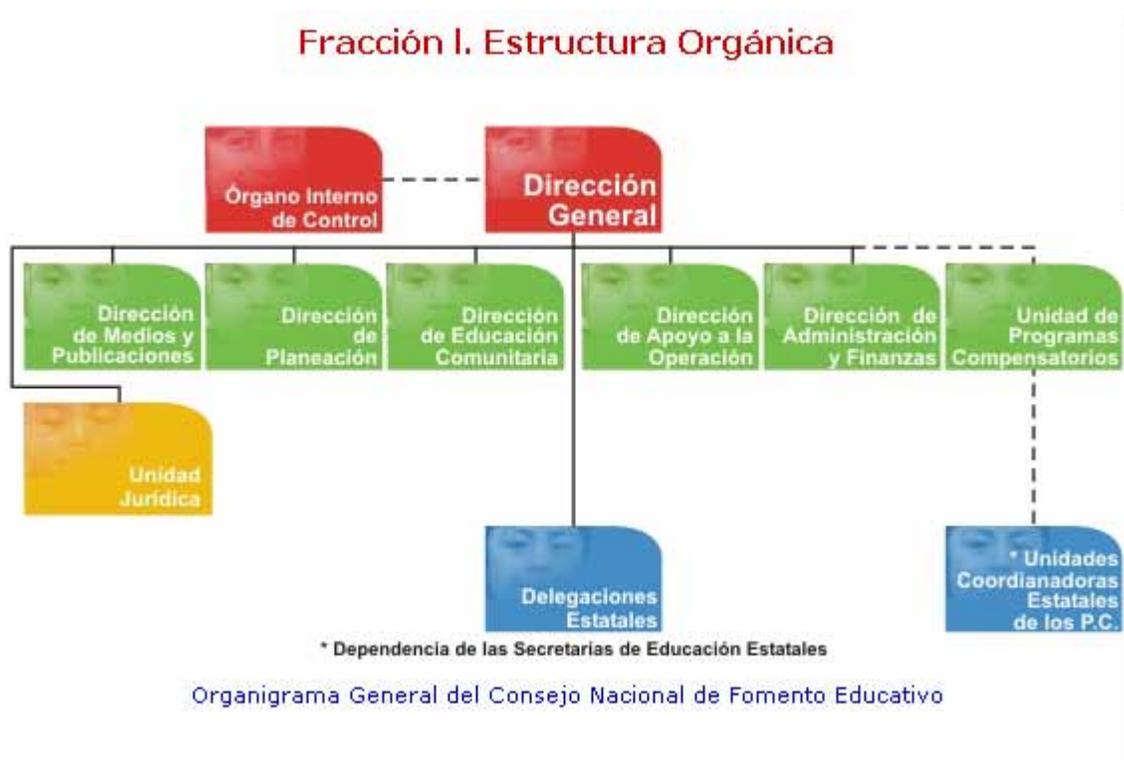
Así mismo, proyecta la instalación de franquicias sociales, creación de fundaciones, fideicomisos y/o convenios con organizaciones sociales y educativas afines para recaudar fondos provenientes de comunidades mexicanas en el exterior, así como del sector privado nacional y extranjero.¹⁷⁵

La 2ª fase del PAREIB, que corresponde ya al gobierno de Fox, amplía su universo de atención al incluir dentro de los programas compensatorios los niveles de preescolar y secundaria. También amplía su población objetivo de la rural a la urbano-marginal, con lo que incluye a todas las entidades del país (a excepción del D. F.). Menciona que el programa servirá en parte, de andamiaje. La creación de fondos permitirá a las autoridades

¹⁷⁵ Idem. P.49

educativas estatales “concurrir” para concretar iniciativas de innovación en las entidades¹⁷⁶. A este respecto también se perciben dos diferencias sobre el financiamiento educativo en la década de los noventa: una que se caracteriza por la falta de claridad para otorgar los recursos y otra en que éstos parecían depender más de negociaciones políticas. Este último aspecto nos habla de una situación distinta a partir del impulso al federalismo.

4.3 Estructura Organizacional



Directorio del CONAFE: Hasta 2006

Director General: Dr. Roberto Moreira Flores

Organo Interno Lic. Lucía castro Apreza

Dir. Medios Ing. Marco Julio Linares Quintero

Dir. Planeación Lic. Antonio Morales Ruíz

¹⁷⁶ Idem, p243.

Dir. Administración y Financiamiento Dr. Juan Alberto Rivera Y.

Dir. Programas Comp. M. En C. Alberto Navarrete Zumárraga

El CONAFE opera con una estructura a nivel nacional dentro de las Unidades Coordinadoras Estatales de los Programas Compensatorios. Así mismo, en su área central, cuenta con representantes de los estados. Por ser un organismo descentralizado opera de manera paralela a la SEP.: Diseña sus propios programas, libros y materiales, cuenta con una instancia de Planeación y Evaluación, su propio órgano de fiscalizador además de las otras áreas operativas.

Debido a que recibe financiamiento externo y los bancos otorgantes exigen mecanismos de fiscalización rigurosos. el CONAFE recibe una presión mayor por parte de la SHyCP que de la SEP. También hay una ingerencia en la orientación de sus proyectos. Los objetivos propuestos por el Banco Mundial para la 2ª. Fase del proyecto (2001-2007) incluyen en general ampliar las mejoras en la calidad de la educación básica e inicial y en modalidades no tradicionales de la educación posprimaria, abarcando —entre otras cosas— supervisión escolar, capacitación a los docentes, suministro de materiales; e implementación de estrategias administrativas en las escuelas, que hayan sido probadas. Fortalecer la administración afianzando la capacidad institucional de los estados para planificar, programar y evaluar la prestación de servicios de educación básica.

Se puede observar que la propuesta del Banco Mundial considera la participación de las secretarías de educación estatales, con lo que pretende apoyar la consolidación administrativa a nivel estatal.

Cabe destacar que las actividades a financiarse incluyen asistencia técnica tanto a nivel federal como estatal para el desarrollo de prácticas administrativas más eficientes y para la implementación de sistemas nacionales de análisis, evaluación y planificación.

En el año 2003, dentro de la coordinación de los programas compensatorios se asume apoyar con recursos económicos a las escuelas multigrado para completar su infraestructura, (aún cuando correspondería a la SEP la responsabilidad de este rubro) así como para atender la capacitación de sus docentes. Con ello busca con ello mejorar las condiciones de oferta educativa tanto en sus instalaciones como en todos los agentes involucrados en el proceso educativo. Actualmente (salvo el Distrito Federal) todas las entidades del país cuentan con apoyos compensatorios para cubrir la atención de educación básica.

Un rasgo distintivo de este gobierno orientado hacia un mayor control del ejercicio de los recursos se puede identificar al decretar reglas de operación a partir del 2004 (fecha de arranque de la tercera etapa del Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica).

Dichas reglas pretenden introducir elementos de mayor eficiencia dentro de la operación de los programas compensatorios modificando su marco normativo.

Dentro del **elemento ideológico** se pueden identificar al menos dos factores: la orientación individualista y la orientación hacia la rendición de cuentas: los programas organizados en torno al nuevo crédito se orientan a fortalecer la generación de información con mayor transparencia sobre la operación del CONAFE. Se plantea la necesidad a este respecto, de subir más información a su página web.

Desde la perspectiva del Programa Nacional de Educación (2001-2006), el Programa tiene la pretensión de contribuir al logro de los siguientes objetivos:

Garantizar el derecho a la educación expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica.

Avanzar en la atención del rezago educativo para el mejoramiento de su vida personal, familiar y social, así como para su realización productiva.

En este contexto, el Programa pretende concertar esfuerzos y facilitar la información para el desarrollo de programas y acciones complementarias que generen *nuevas*

capacidades y multipliquen las oportunidades para las familias en pobreza extrema, para promover el: mejoramiento de la calidad de la educación a través de la difusión, promoción y, en su caso, aplicación del Programa de Escuelas de Calidad en las localidades en las que opera el PAREIB. Al respecto se puede encontrar una plena identificación con la idea de A. Sen donde la educación juega un papel importante como oportunidad o elemento capaz de potenciar, en el marco de *sus posibilidades*, el desarrollo, pues amplía las posibilidades de mejorar el bienestar.

Esta misma visión se confirma al considerar su contribución dentro de los programas compensatorios como una inversión donde se "...invierte en el crecimiento de sus capacidades, se opta por incentivar su propio esfuerzo y se promueve su acceso a nuevas oportunidades de desarrollo"¹⁷⁷.

Se busca primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, facilitando su acceso a los bienes y servicios que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, *con su esfuerzo personal*, alcancen una vida plena y autosuficiente. En este aspecto queda plasmada la visión individualista que toma como base la capacidad individual y no la universalización del derecho a la educación.

Esta visión se corresponde con una noción de *igualdad de oportunidades meritocrática*, supone que las habilidades o talentos del individuo le permitirán mantenerse y concluir sus estudios. Esta perspectiva considera que el estado tiene la obligación de garantizar la oferta educativa y no la atención universal de la población demandante.

Otro elemento de caracterización de los programas para igualar las oportunidades educativas es la misma estrategia de focalización, lleva implícito el reconocimiento de limitación de los recursos necesarios para atender a todo el universo de población objetivo.

¹⁷⁷ Reglas de Operación 2004, p.6.

4.3.1 Esquema de focalización: el PAREIB

El universo de atención del CONAFE lo constituyen las localidades de menos de 500 habitantes con un rango de entre 3 a 30 niños por localidad con edades de 0 a 5 años para preescolar.

Para Primaria se consideran las localidades de menos de 100 habitantes con un rango de 3 a 30 niños por localidad con edades de 6 a 14 años.

Para Posprimaria se consideran las localidades que ya cuentan con el servicio de primaria comunitaria. (ver tabla 13)

Tabla 13: Programas compensatorios en cifras

ENTIDAD	Pob. 12-15 nunca ha ido a la escuela o ha dejado de hacerlo sin concluir educación básica	Indice de rezago joven de educación básica (% respecto pob.total 12-15)	Presupuesto ejercido 1998-2000	Alumnos Beneficiados (Miles)	Costo por alumno
NACIONAL	1,427,063	16.8	542,228,791.07	485,500	1116.85
01 AGUASCALIENTES	14,116	16.6	6,799,983.75	3,800	1789.47
02 BAJA CALIFORNIA	23,568	13.5	9,910,283.12	35,500	279.16
03 BAJA C. SUR	3,846	11.3	3,117,301.22	900	3463.67
04 CAMPECHE	10,380	16.4	23,783,902.28	17,100	1390.87
05 COAHUILA	23,159	12.6	44,723,407.51	42,400	1054.80
06 COLIMA	7,148	15.4	9,231,539.01	8,300	1112.23
07 CHIAPAS	103,293	27.0	40,325,803.67	13,300	3032.02
08 CHIHUAHUA	42,629	17.9	10,824,813.57	3,800	2848.64
09 DISTRITO F.	41,417	6.9	120,902,711.79	-	-
10 DURANGO	24,923	18.6	24,890,928.52	7,700	3232.59
11 GUANAJUATO	111,357	25.1	28,788,992.95	27,700	1039.31
12 GUERRERO	59,267	19.1	23,199,810.59	8,100	2864.17
13 HIDALGO	28,844	13.4	31,084,231.68	17,800	1746.31
14 JALISCO	111,879	19.7	21,059,888.07	5,200	4049.98
15 MÉXICO	129,284	12.0	28,533,089.17	15,200	1877.18
16 MICHOACÁN	101,407	25.7	38,181,055.49	19,300	1978.29
17 MORELOS	19,864	15.0	7,528,394.07	4,800	1568.42
18 NAYARIT	11,797	13.7	10,866,387.55	8,800	1234.82
19 NUEVO LEÓN	27,590	9.9	19,795,897.70	19,600	1009.99
20 OAXACA	67,186	19.3	55,153,322.84	19,100	2887.61

21 PUEBLA	104,715	22.2	60,021,859.80	25,700	2335.48
22 QUERÉTARO	23,062	17.8	10,511,718.32	14,800	710.25
23 QUINTANA ROO	9,070	13.0	23,028,276.28	8,200	2808.33
24 SAN LUIS POTOSÍ	31,861	14.6	95,104,810.24	29,500	3223.89
25 SINALOA	36,780	16.3	29,323,453.81	17,800	1647.39
26 SONORA	20,097	11.2	31,548,942.22	20,900	1509.52
27 TABASCO	27,719	15.2	90,854,101.09	16,600	5473.14
28 TAMAULIPAS	28,313	13.3	22,129,362.92	3,700	5980.91
29 TLAXCALA	12,608	14.3	6,303,701.02	4,600	1370.37
30 VERACRUZ	118,077	18.7	56,889,911.25	27,800	2046.40
31 YUCATÁN	21,355	14.6	49,812,692.63	28,100	1772.69
32 ZACATECAS	30,452	22.4	26,569,933.48	14,400	1845.13

Fuente: Datos del Conafe

Tabla 14: Atención educativa en el ciclo escolar 2000-2001

Total nacional

Programas y proyectos de atención

Servicio o modalidad	Alumnos	Becarios	Docentes
Preescolar	117,408		13,922
Preescolar Comunitario	112,349		13,272
Centros Infantiles Comunitarios	5,059		650
Primaria	134,100		16,172
Primaria Comunitaria	134,100		16,172
Posprimaria	6,111		483
Posprimaria	6,111		483
Continuidad Educativa		27,837	
Primaria		2,612	
Secundaria		25,225	
Desarrollo Integral de Docentes		27,942	
Ex-Figuras Docentes		27,942	
Total	257,619	55,779	30,577

Cobertura

Servicio	Localidades			Municipios		
	Total	Atención	%	Total	Atención	%
Preescolar	52,203	15,782	30	2,414	1,566	65
Primaria	43,289	15,649	36	2,414	1,541	64
Posprimaria	11,249	210	2	1,871	128	7

Continuidad Educativa	134,325	13,296	10	2,414	1,340	56
-----------------------	---------	--------	----	-------	-------	----

Fuente: Conafe.

Formalmente el proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas, lo que constituye un doble filtro:

- a) Inclusión de zonas de atención
- b) Identificación de familias

Con respecto al primero, la selección de zonas de atención toma en cuenta el nivel de marginación. Toma como base los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), para determinar la selección de zonas con mayor concentración de hogares en condición de pobreza extrema. Cabe destacar que en esta identificación inicial se verifica el acceso y la capacidad de atención de los servicios de salud y educación básica.

Es importante mencionar que, a diferencia de la etapa de aplicación anterior, actualmente se consideran también las zonas urbanas. Sin embargo, la estrategia de focalización no tiene el propósito de universalización de la región o zona plenamente identificada, a lo que en el capítulo 1 se llamó estrategia de *focalización de la focalización*. Al existir una segunda selección como factor de inclusión para participar de los beneficios de los apoyos y transferencias (la identificación de familias) que además de la situación de pobreza extrema deben “cubrir” otros criterios.

Los criterios para la identificación de las familias se apoya en un censo donde se recolecta información socioeconómica de los hogares, para determinar su condición dentro de la comunidad (Anexo 1).

Por otro lado, en lo que respecta a una nueva orientación hacia *la rendición de cuentas*, las reglas de operación expresan la intención de operar con transparencia. Plantean la identificación de las familias beneficiarias a partir de procedimientos rigurosos,

objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, verificables y auditables. También proponen que el reporte y la difusión oportuna de información sobre los logros alcanzados y la utilización de los recursos, así como el seguimiento y la evaluación de las acciones que se realizan deberán estar al alcance de todos los mexicanos sin distinción alguna. Pero no explicita como se llevará a cabo dicha acción.

4.4 La transformación de la gestión: el PIEC

Debido a que desde su creación el CONAFE se caracterizó por ser un organismo eminentemente centralizado, el balance al año 2000 suponía cambiar hacia una política de gestión centrada en la eficiencia. El propósito era reducir cargas burocrático- administrativas para dar preferencia a la atención de aspectos técnicos y didácticos.

Retomar este propósito resulta importante si consideramos que ese era el objetivo desde el establecimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, así como de la Ley de Educación.¹⁷⁸

Además se debe considerar que desde la primera evaluación realizada al CONAFE, se diagnosticó la necesidad de mejorar su diseño, planeación, gestión así como el desarrollo de todo su personal.¹⁷⁹ Por ejemplo: su esquema de organización incluía un responsable de cada programa, por lo que el personal de coordinación estatal se enfrentaba a la desvinculación entre los diferentes programas, duplicidad de información además de la falta de coordinación con el sistema de educación regular. Ello sin contar que los programas compensatorios operaban con una estructura organizacional y aparato burocrático propios.

¹⁷⁸ Cfr.art.22 de la Ley General de Educación, México, 1993.

¹⁷⁹ Dirección General de Evaluación, "Primer levantamiento", Documento de trabajo, SEP, México, 1992.

Su marco normativo define los siguientes criterios para orientar sus políticas de gestión:

Focalización, para precisar sus sectores de población demandante de atención.

Fortalecimiento de la demanda y la oferta, al establecer compromisos de participación con la población beneficiaria en el primer rubro, y en el segundo en cuanto a las condiciones de infraestructura escolar así como de capacitación a sus docentes para mejorar la oferta educativa.

Orientación a la demanda, para tratar de favorecer a los beneficiarios del sistema con el otorgamiento de becas.

Fortalecimiento de la autonomía de los centros escolares, dentro de un esquema de descentralización y delegación de la operación.

Participación social, entendida como corresponsabilidad de los padres de familia en el desarrollo de los diferentes programas.

Integración, de las diferentes áreas y niveles de acción y *Flexibilidad* para lograr la pertinencia con las expectativas de cada centro escolar, zona y estado.

Implicación de actores al brindar oportunidades de desarrollo personal y profesional dentro del personal del CONAFE.

Orientación hacia los resultados y regularidad en los procesos en el diseño, planeación y operación de los procesos, en los ámbitos institucional y financiero.

Relación con organismos afines, pues además de las federales y estatales permite la participación de organizaciones especializadas en investigación, producción de materiales e investigación.

En esta apuesta por transformar la gestión para mejorar la calidad y equidad de los servicios educativos se puede observar una clara articulación con el proyecto educativo

foxista a partir del 2003, donde define el propósito de empatar con las metas del proyecto educativo 2001-2006 con una orientación a mejorar la eficiencia y gestión del CONAFE.

Con tal propósito el proyecto presentado para contratar un nuevo crédito con el BID, el Programa Integral de Educación Comunitaria (PIEC), se orienta claramente a fortalecer la estructura de operación de este organismo y no a la mejora de su impacto en el logro educativo.

El diseño del PIEC se orienta a consolidar ajustes al modelo educativo y operacionalización y de gestión, de acuerdo con el plan estratégico institucional del CONAFE.

Existe una apuesta importante por mejorar la gestión del Consejo, por lo que la mayoría de los programas instrumentados se enmarcan en esquemas de calidad y eficiencia. Se pretende apoyar el Fortalecimiento Institucional para mejorar la eficiencia y capacidad administrativa de CONAFE, por lo que una parte importante del financiamiento de dicho programa se empleará en la realización de estudios de diagnóstico y factibilidad, así como a la conformación de un Sistema de Administración de Calidad (SAC) con indicadores de seguimiento y evaluación para sistematizar, controlar, mejorar e innovar los procesos sustantivos y de apoyo de la gestión¹⁸⁰; el Sistema Integral de Información (SII); la Interconectividad de oficinas y/o sedes regionales de capacitación; el mejoramiento del sistema de comunicación y promoción; la Infraestructura; y el apoyo de trabajos de consultoría y apoyo técnico en su conjunto¹⁸¹.

¹⁸⁰ Cuyo propósito es sistematizar, controlar, mejorar e innovar los procesos sustantivos y de apoyo de la gestión del CONAFE con base en normas internacionales, específicamente la certificación del ISO 9000:2000 así como obtener al menos 550 puntos del Modelo de Calidad Intragob certificando los procesos de Control Escolar y Adquisiciones; Dentro de esta visión de mediano plazo existe la tendencia de vinculación con los propósitos gubernamentales actuales así como con el Sistema de Metas Presidenciales.

¹⁸¹ CONAFE, "Programa Integral de Educación Comunitaria (PIEC)", México, Manual de operación, marzo del 2003, p.6.

Para ello se propone realizar un estudio sobre los perfiles y funciones de los equipos técnicos y de apoyo que laboran en las Delegaciones del Consejo para valorar su impacto en el desempeño de las y los docentes en las comunidades con el propósito de definir acciones de trabajo.

El objetivo era consolidar una propuesta de educación secundaria pertinente para los egresados del *Programa Cursos Comunitarios* y rezagados del sistema educativo nacional que pueda apoyarse en medios tecnológicos de comunicación e informáticos. Por lo que existe una apuesta importante por realizar el seguimiento y monitoreo de los procesos dentro del CONAFE, para mejorar su eficiencia y determinar la factibilidad de brindar atención en el medio urbano marginal diseñando modalidades educativas alternativas pertinentes ¹⁸².

Un elemento importante es la ampliación de universo de atención a zonas urbano-marginales y no solo a las rurales-marginales, tradicionalmente centro de atención del programa en los treinta años de operación del organismo.

La Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP) del CONAFE absorbe las funciones de Comité de Calidad. Se definen sus funciones y responsabilidades. La CIDAP se integra por el Encargado del Despacho de la Dirección General, el titular de la Dirección de Planeación como secretario técnico y los titulares de las áreas de oficinas centrales como vocales propietarios, así como el titular del Órgano Interno de Control como asesor de éste órgano colegiado, y pretende para el año 2006 consolidar (de acuerdo con la norma ISO 9001 y el Modelo de Calidad Intragob) la instalación de Comités de Calidad al

¹⁸² Tales como integración de un reporte del estudio extensivo (cuantitativo) ••Preparación del trabajo de campo para realizar el estudio intensivo, análisis de los datos cualitativos y presentación de un reporte del estudio intensivo. ••Elaboración de un plan de mejora de los equipos técnicos. Planeación y realización de un encuentro con el personal técnico de las delegaciones estatales para elaborar plan de mejora.

interior de cada una de las áreas de oficinas centrales, así como de las Delegaciones Estatales del CONAFE.

Otro rubro de importancia se refiere al de acceso a la información. A este respecto se desarrollan varios programas para lograr articular la conexión de las 31 Delegaciones Estatales, ya que solo se cuenta con una red privada conformada por 7 Entidades: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, y Veracruz.

4.5 Vinculación intragubernamental: componente educativo

La Coordinación Nacional de la Secretaría de Desarrollo Social, cuenta con un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías que participan en la operación del Programa y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este Consejo es apoyado por un Comité Técnico integrado por representantes de las Secretarías de Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; y del Instituto Mexicano del Seguro Social. La Secretaría Técnica del Consejo y del Comité recaen en la Coordinación Nacional. estados, el Programa cuenta con Coordinaciones Estatales, Los gobiernos de los estados, las delegaciones y las representaciones de los programas federales, en su caso, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación. Las autoridades municipales nombrarán a un enlace para el Programa, quien se supondría debe ser una persona adscrita y con cargo presupuestal al municipio, y cuyas funciones de apoyo operativo, logístico y de seguridad pública, deberán regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad.

El PROGRESA (programa de educación, salud y alimentación) es una estrategia de política intersectorial instrumentada a partir de 1997 que incluye participación de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud. Brinda atención a las familias en situación de pobreza extrema a través de apoyos diferenciados tendientes a suplir las

deficiencias de salud y alimentación que impiden asistir regularmente a la escuela y aprender. Cabe mencionar que dentro de los programas compensatorios, las becas otorgadas a los alumnos en escuelas participantes dependen de PROGRESA. Las referencias a éste y a OPORTUNIDADES se abocarán al componente educativo.

Dicho programa tiene una estructura organizacional que opera a partir de indicadores de seguimiento, gestión y evaluación y se somete además a evaluación externa. Ello permite contar con elementos para tratar de conocer su posible impacto en la igualación de oportunidades educativas.

Determina su población objetivo de operación a partir de los datos del INEGI que constituye la fuente del índice de marginación junto con la Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH)¹⁸³.

Otorga un peso importante a la integración de su padrón de beneficiarios a partir del 2003. Esta identificación de familias beneficiarias utiliza una metodología de puntajes como criterio objetivo y único para todo el país, (con el propósito de evita discrecionalidades), y son registrados dentro de un Padrón Activo de Beneficiarios.

Cuando las familias son designadas se realizan eventos de incorporación donde las titulares beneficiarias, eligen de entre ellas un Comité de Promoción Comunitaria¹⁸⁴.

Aunado a lo anterior, existe un proceso llamado recertificación, por medio de una encuesta (ver anexo), a la que deben someterse los beneficiarios para permanecer dentro

¹⁸³ El índice de marginación se identifica a partir del % de población analfabeta de la localidad, % de viviendas con servicios de agua y drenaje, No. de personas por habitación, tipo de suelo de la vivienda y % de población dedicado al sector primario.

¹⁸⁴ Ello de acuerdo con el punto 4.3.1 de los Procesos Generales de las Reglas de Operación.

del programa si continúan clasificadas dentro de las condiciones de pobreza de capacidades (de acuerdo con lo establecido en los Procesos Generales para la Operación).¹⁸⁵

Trabaja en dos líneas, reducir la pobreza extrema y aumentar el capital humano. Sus objetivos son:

1. Proporcionar apoyo a las familias en condiciones de pobreza extrema, para ampliar sus oportunidades y capacidades de lograr mejores niveles de bienestar.
2. Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, las niñas y de sus madres brindando suficientes servicios escolares y salud de calidad.
3. Integrar las acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por falta de salud y desnutrición.

En el ámbito educativo PROGRESA se comprometió a asegurar acceso a la educación a menos de 5 kilómetros de la localidad objetivo y a otorgar becas escolares a los alumnos cuando cubren el 85% de asistencia.

Sigue una estrategia de transferencia directa a la familia de los beneficiarios y co-responsabilidad (como se mencionó en el capítulo uno) y cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 1997 los gastos del programa se refieren prácticamente a instalación de la estructura de operación del mismo, el 9% del presupuesto de este periodo fue ejercido en el D.F. cuando esta entidad no ha sido beneficiaria del programa.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Las familias que cumplen cuatro años contados a partir de su incorporación al Programa, en las localidades urbanas, y seis años en las localidades rurales y semiurbanas, de ser atendidas dentro del Programa recibirán durante los siguientes tres años el Esquema Diferenciado de Apoyos (punto 4.3.2.) y al cumplir tres años dentro de este último se darán de baja del Padrón Activo de Beneficiarios.

¹⁸⁶ Según datos del Resumen operativo Ejecutivo del PROGRESA. Disponible en www.oportunidades.gob.mx

Para el año 2000 vinculaba las acciones de atención con los programas sociales de PROGRESA con los del CONAFE, ambos coincidían en 85% en la identificación de su universo de atención, sin embargo los beneficios de ambos programas eran excluyentes, es decir, para recibir los apoyos del conafe no debían ser beneficiarios de los otorgados por progesa por lo que no se cumple el supuesto enfoque de discriminación positiva.

En cuanto a la coordinación con la SEP, se establece la vinculación para excluir a los beneficiarios de los programas compensatorios de otro tipo de becas, incluso durante el periodo 2001-2003 el Programa Escuelas de Calidad excluía a las atendidas por el CONAFE lo que denota cierta tendencia a reforzar las desigualdades si consideramos que justamente son estas las que atienden alumnos en situación de desventaja. Es hasta la modificación de las Reglas de operación 2004 cuando se establece que tendrán prioridad las escuelas comunitarias para concursar por los recursos del PEC.

Por otro lado, existe un trabajo más articulado con la Secretaría de Salud y con Oportunidades en la integración de su padrón de beneficiarios. De conformidad con lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, en el bimestre julio-agosto se incorporarán al Programa 760,000 familias adicionales, de localidades urbanas, semiurbanas y rurales, más el número requerido para sustituir las bajas del padrón. Esta incorporación se realizará de conformidad con lo dispuesto en las Reglas de Operación y en los Procesos Generales del programa Oportunidades, de tal forma que hasta un máximo de 400,000 familias empezaron a recibir sus apoyos es importante mencionar que si se logró la meta al alcanzar un padrón total de 5 millones de familias a diciembre del 2004.

El programa Oportunidades siguió el mismo esquema de operación que su antecedente Progresá, fue el primer programa para la superación de la pobreza que realizara transferencias monetarias a (las madres de) los hogares beneficiarios¹⁸⁷.

Este programa incluyó, desde su diseño un proyecto de evaluación de su impacto, con base en encuestas semestrales a la población beneficiaria a los dos años después del ingreso al mismo¹⁸⁸, e involucró la participación de instituciones nacionales e internacionales¹⁸⁹. De acuerdo con la evaluación del año 2000, el programa era eficiente en cuanto a costos pues se estimaba que 91 centavos de cada peso llega a los beneficiarios a través de las transferencias en efectivo¹⁹⁰.

En cuanto a la estrategia de focalización del programa, existe un sector de la población que requeriría ser beneficiaria que es excluido. La distribución a nivel estatal de las transferencias monetarias es congruente con la distribución entre los estados: las seis entidades más pobres (con 54.3% de la PEA con ingresos iguales o menores a un salario mínimo, obtienen 54.6% de las transferencias). Sin embargo no se observa la misma congruencia en relación con las variables educativas. Es decir, si se ha observado una mayor asistencia por parte de los niños dentro del programa, pero los resultados todavía

¹⁸⁷ Ello con el propósito de minimizar la erosión de estas transferencias por desviaciones a burocracias o proveedores intermediarios.

¹⁸⁸ Con el objetivo de utilizar la información de las entrevistas para intentar evaluar algunos resultados de mediano plazo en los jóvenes beneficiarios, en particular, si aumenta la probabilidad de que los estudiantes continúen con su educación a nivel de educación media superior.

¹⁸⁹ Principalmente el *International Food Policy Research Institute*, (IFPRI). La evaluación estuvo conformada por dos partes independientes. La primera incluye una evaluación del funcionamiento del programa a nivel estatal, basada en el análisis de los indicadores de seguimiento, gestión y evaluación de 1998 al 2001. La segunda utiliza las rondas recientes de la ENCEL que no han sido analizadas en los trabajos de las evaluaciones anteriores, para efectuar un nuevo análisis de los impactos del Programa.

¹⁹⁰ PROGRESA, Evaluación externa 2001, Cfr. Coady, 2000 Skoufias, Davis y De la Vega, 2001.

están muy lejos de alcanzar un nivel de aprendizaje satisfactorio. Pero debe reconocerse que existe un buen nivel de corresponsabilidad entre los beneficiarios, tanto en las áreas de educación como en salud (de acuerdo con las condiciones que impone el mismo programa). Ello si ha incidido directamente en disminuir las tasas de deserción escolar, no así la de reprobación, por lo que su impacto para promover una eficiente igualdad de oportunidades educativas dista mucho de cumplirse¹⁹¹. Sin embargo, aún existe una distancia considerable entre los índices de las comunidades universo de atención del programa y la media estatal y nacional.

Si bien las evaluaciones coinciden en que la estrategia ha sido efectiva para incluir a los hogares más pobres dentro de las comunidades de mayor pobreza del país, han señalado el resentimiento de los no beneficiarios como un aspecto a cuidar dentro del tejido social.

Finalmente, en lo que respecta al componente educativo, las evaluaciones encuentran efectos positivos¹⁹² en la inscripción de alumnos, particularmente en las niñas un aumento significativo en el nivel secundaria. El incremento representa un aumento proporcional para los niños de entre 5 y 8 por ciento y de 11 a 14 por ciento para las niñas.

4.6 Financiamiento

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) anunció en el año 2003, la aprobación de un préstamo de 210 millones de dólares a México para apoyar la primera fase de un

¹⁹¹ Las evaluaciones demuestran que se ha observado una disminución en los índices de deserción mayor la 3% anual entre los beneficiarios de estos programas.

¹⁹² Así como en la salud y la nutrición de los niños debido a un mayor gasto en alimentos dentro de las familias beneficiarias del programa.

programa para mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia de la educación en comunidades pobres y aisladas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron el Contrato de Préstamo No. 1456/OC-ME. El nuevo préstamo fue otorgado a un plazo de 25 años, con cinco años de gracia, y a una tasa de interés variable, que en la actualidad (2005) es de 5.39 por ciento al año.

Se supone que los recursos ayudarán a financiar los componentes de la primera fase del Programa Integral de Educación Comunitaria, una iniciativa que involucrará inversiones del orden de 700 millones de dólares a lo largo de seis años, en dos etapas de tres años cada una¹⁹³. Sin embargo, cuando se revisan los programas derivados de este crédito, se puede establecer que estos no se orientan a mejorar el logro educativo de los alumnos que asisten a las escuelas comunitarias. En esta nueva línea de crédito se otorga un peso importante al fortalecimiento institucional y a la gestión del CONAFE.

Básicamente la supervisión que le interesa al BID está centrada en las compras: manejo de licitaciones y esquema de focalización. Se efectúa en escritorio y en campo, en el flujo de administración de recursos presupuestarios, se revisa que el presupuesto programático coincida plenamente con las acciones comprometidas con el BID; y en la obtención de las metas respectivas.

Para ello establece como documentos normativos los siguientes junto con el *Contrato de Préstamo*, el objetivo y componentes estructurales del Programa, así como las principales

¹⁹³ De alcanzar el programa las metas acordadas por Consejo Nacional de Fomento Educativo y de completarse diversas evaluaciones externas de los resultados de la primera fase, el Banco Interamericano de Desarrollo daría otro préstamo por 210 millones para la segunda fase, sujeto a aprobación por parte de su Directorio Ejecutivo.

actividades y estudios que darán sustento al desarrollo y aplicación de este servicio educativo y capacidad del organismo encargado de aplicarlo, en este caso el CONAFE¹⁹⁴.

Dentro de los requerimientos hay un énfasis en la especificación de los materiales a comprar, las licitaciones y en los criterios para definir las asesorías, la selección y contratación de firmas consultoras, instituciones especializadas o expertos individuales, pues el BID determina incluso requisitos de nacionalidad para este efecto.

La fiscalización del Programa Integral de Educación Comunitaria, quedan comprendidas básicamente en la **Ley Federal de las Entidades Paraestatales**.- En la cual se establecen los lineamientos de actuación del Órgano Interno de Control en el CONAFE, atendiendo los informes que en materia de control y Auditoría de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Y en la ley **“Del control y evaluación del gasto público federal”**, que establece el tipo de control que ejerce el Gobierno Federal sobre el Programa Integral de Educación Comunitaria: fiscalización permanente, el seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados, y la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.

Por otro lado, un aspecto importante dentro del ejercicio presupuestal es el otorgamiento de becas, tanto para los alumnos como para los instructores.

El Programa otorga becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias, menores de 18 años, que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada

¹⁹⁴ En la actualidad, Conafe ofrece educación pre-escolar, primaria y posprimaria a unos 290 mil alumnos en localidades remotas. Los instructores son jóvenes que viven con familias en las mismas comunidades donde enseñan. Conafe también atiende a los niños de temporeros que viajan con sus padres en épocas de cosecha

Las becas se entregan durante los diez meses del ciclo escolar. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y educación media superior, las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que son ellas en este nivel educativo, quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres. Sin embargo la integración de los alumnos beneficiarios al padrón activo de becarios está sujeta a la disponibilidad presupuestal, debido a que este factor se atiende con recursos del gasto público.

El esquema de otorgamiento se realiza en dos entregas (semestrales) ya que se encuentran condicionadas a que el alumno cubra una asistencia regular a la escuela y dentro de una perspectiva de discriminación positiva tiene un monto mayor las de las niñas por ser un grupo vulnerable de exclusión dentro de las comunidades rurales y marginadas. En gobiernos anteriores se otorgaban solo dentro del nivel primaria, en el año 2000 se incluyeron becas para los alumnos de secundaria. Se inició con la atención de 2793 escuelas (telesecundarias a las que debían dotar de equipamiento y material didáctico)¹⁹⁵.

Los becarios de primaria reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de éstos (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo).

Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares.

Los becarios de secundaria reciben un único apoyo anual para la adquisición de útiles escolares. Este apoyo se entrega durante el primer semestre del ciclo escolar. Cabe destacar

¹⁹⁵ Los montos de los apoyos monetarios se actualizan semestralmente, en enero y julio de cada año, tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

su insuficiencia para general mejores condiciones de educabilidad en los alumnos, pues serian insuficientes para comprar materiales más allá de sus útiles.

Tabla 15: Becas en Primaria (monto en pesos) año 2000

grado	1° semestre	2° semestre
1°	75	80
2°	90	95
3°	115	125
4°	150	165

Tabla 16: Becas en Secundaria al 2000 (monto en pesos)

grado	1° semestre		2° semestre	
	Niños	Niñas	Niños	Niñas
1°	220	235	240	250
2°	235	260	250	280
3°	245	285	265	305
*monto máximo autorizado	695		750	

Fuente: información del conafe.

Si consideramos la evolución de los programas compensatorios veremos la relación de los costos por alumnos reflejados de la siguiente forma:

Un desgloce más detallado sobre la atención de este servicio se puede observar en el siguiente cuadro.

Tabla 17: Atención educativa

<i>Modalidad de atención</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Comunidades</i>	<i>Docentes</i>
------------------------------	------------------	--------------------	-----------------

Preescolar Comunitario	112,349	13,392	13,272
Atención Educativa a Población Indígena	12,285	1,542	1,358
Atención Educativa a Población Migrante	3,231	207	336
Centros Infantiles Comunitarios	5,059	641	650
Total	132,924	15,782	15,616

<i>Modalidad de atención</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Comunidades</i>	<i>Docentes</i>
Cursos Comunitarios	134,100	13,831	16,172
Atención Educativa a Población Indígena	16,134	1,535	1,939
Atención Educativa a Población Migrante	6,833	283	807
Total	152,916	15,649	18,918

Fomento educativo

<i>Becas para</i>	<i>Becarios</i>
Continuidad educativa	27,837
Desarrollo integral de docentes	27,942
Total	55,779

A partir del ciclo escolar 2002-2003 se estableció un apoyo monetario de \$135.00 para becarios entre tercero y sexto grados de primaria que no reciben paquete de útiles escolares. Además todos los becarios de educación primaria reciben un apoyo de \$65.00 por concepto

de reposición de útiles. Para los becarios de secundaria el apoyo para adquisición de útiles es de \$250.00. cabe mencionar que las escuelas inscritas en el padrón de los programas compensatorios y comunitarias reciben un paquete de útiles escolares. Sin embargo la integración de estos paquetes en muchas ocasiones no responde ni a la orientación de los programas educativos ni a los requerimientos reales de los docentes.

Con respecto a las becas, se destaca que la estrategia de discriminación positiva desde una perspectiva de género ha tenido buenos resultados porque las niñas si se están quedando en las escuelas. Sin embargo habrá que hacer más para que también aprendan lo que deberían aprender en las escuelas.

Tabla 18: Monto becas (pesos) año 2003 2° semestre

Primaria	Niñas y niños	
Tercero	105	
Cuarto	120	
Quinto	155	
Sexto	205	
Secundaria	Niñas	Niños
Primero	315	300
Segundo	350	315
Tercero	385	335

Fuente: información del conafe.

El otro componente importante que caracteriza la educación comunitaria lo constituyen las becas otorgadas a los instructores comunitarios¹⁹⁶. Al año 2000 existían 36 000 jóvenes de entre 14 a 24 años prestando su servicio social como instructores comunitarios, con las siguientes características:

Son jóvenes de origen rural y escolaridad de secundaria o bachillerato. La percepción de su trabajo denotó que el 25% de ellos considera no estar bien capacitado para desempeñar su actividad, el 33% opina que no están remunerados adecuadamente y el 40% manifestó no contar con los materiales necesarios a tiempo para desempeñar su labor.¹⁹⁷ Lo que habla de cierta conciencia de las carencias en su formación y en su remuneración por el trabajo desempeñado (en promedio recibir una tercera parte de lo que percibe un maestro.)

Tabla 19: Esquema de participación de las figuras docentes (Año 2000)

Personal	Función	Tiempo	Percepción mensual (pesos)
Aspirante a instructor	Asistir a actividades de capacitación inicial	2 a 3 meses	Económico 662 Paralelo 529 Total 1191
Instructor comunitario	Atiende un grupo escolar	2 ciclos escolares	Económico 852 Paralelo 446 Total 1298
Capacitador Tutor	Actividades de formación inicial y permanente. Visitas a la comunidad	1 ciclo escolar	Económico 1040 Paralelo 871 Total 1911
Asistente educativo	Apoyar a los capacitadores Tutores y alumnos con necesidades especiales	1 ciclo escolar	Económico 1057 Paralelo 1191 Total 2248
Becario	Realizar estudios	50 meses	Beca 871

Fuente: conafe, Memoria de la gestión 1995-2000, p.58.

¹⁹⁶ El programa da a estos niños y jóvenes instructores la oportunidad de acceder a un mejor nivel educativo. "Con esto se están dando las bases para romper el ciclo de pobreza que se transmite de generación en generación", señaló la jefa del equipo de proyecto del BID, Paulina González-Pose.

¹⁹⁷ CONAFE, *Memoria de la gestión 1995-2000*, México, 2000, pp. 54 ss.

Tabla 20: Composición del gasto en programas compensatorios al año 2003.

Rubro	Total (miles de pesos).	%
Gastos de administración	356.70	6.40
Costo por alumno	3 894.55	
Inversión en materiales	876 958.22	46.25
RECURSOS HUMANOS	863 846.94	45.54
Gasto corriente unidades UCE*	155 735.25	8.21
Presupuesto ejercido	1 896 897.11	100.00

4.7 La participación social como motor de los programas sociales

Dentro de la vinculación con los programas de Desarrollo Social existe una visión de corresponsabilidad sobre la participación de las familias y comunidad en el desarrollo de los programas compensatorios donde son las propias comunidades quienes proponen a las familias a incorporar dentro de los beneficios del programa.

La incorporación de las familias deber realizarse en asambleas comunitarias dentro de las zonas rurales. La reciente incorporación de zonas urbano- marginadas dentro del programa propone reuniones de orientación para explicar a los participantes los objetivos y apoyos del Programa, y las responsabilidades que adquieren las familias beneficiarias para recibirlos.

Dentro de este esquema, desde su incorporación las familias se comprometen a inscribir y apoyar a que sus hijos asistan y concluyan su educación básica. La entrega de las becas educativas de educación básica se condiciona a la asistencia regular a clases¹⁹⁸. En el caso de la ayuda para la adquisición de útiles escolares está sujeto a la inscripción de los becarios , certificada por el personal docente de los planteles educativos.

¹⁹⁸ De acuerdo con lo establecido con el numeral 5.4.1. de los "Procesos Generales para la Operación"

El apoyo monetario para la alimentación está sujeto a la asistencia de todos los integrantes de la familia a sus citas a los servicios de salud y de comunicación educativa en el caso de las madres de familia.

Las becas educativas y el apoyo monetario directo se entregan invariablemente en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa.

4.7.1 Transparencia y difusión de la información

Para fomentar la transparencia del Programa, la Coordinación Nacional, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 55 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, incluirá en la papelería, documentación oficial, así como en la publicidad y promoción que adquiera la siguiente leyenda: “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”. Sin embargo, ante las condiciones de marginalidad y lejanía de las comunidades donde se aplican estos recursos resulta difícil imaginar que no se presente estos programas a prácticas clientelares, cooptación del voto o algún otro tipo de presión,

4.8 Impacto en la igualdad de oportunidades educativas

A partir del 2004 se establecen requerimientos para realizar evaluaciones externas, además de las que realiza el consejo, por lo que habrá que esperar aún para contar con ellas¹⁹⁹.

Sin embargo como la evaluación es un proceso continuo cuyas actividades están dirigidas al análisis de los resultados e impactos del Programa, su costo-efectividad y operación se pueden establecer algunas consideraciones con base en los datos internos del propio Conafe.

Los cambios esperados en materia de evaluación se orientan a constituir la base de un sistema integral de valoración que permite instrumentar ajustes en el diseño y ejecución del Programa y contribuya al cumplimiento de objetivos y metas.

De los 8 componentes de la evaluación la mayoría tiende a centrarse en medir la relación costo- efectividad e identificar los resultados e impactos atribuibles al Programa, distinguiendo los efectos asociados a otros factores, tanto en la esfera individual, como en la familiar y en el contexto comunitario

Las evaluaciones realizadas reflejan que, a pesar de la intención de mejorar los logros educativos, el impacto del programa no es significativo: los resultados en pruebas estandarizadas siguen siendo reprobatorios en todos los casos, aún cuando debe reconocerse cierta mejoría. Por ello no llega a concretarse como estrategia de discriminación positiva.

Si bien el programa mantuvo la tendencia a compensar las desigualdades en las condiciones educacionales, no alcanzó su propósito de lograr un nivel de aprendizaje satisfactorio.

¹⁹⁹ Conforme a los términos del artículo 55, fracción IV, inciso b del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, la evaluación externa será realizada por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional, con reconocimiento y experiencia en la materia, atendiendo al cumplimiento de los requisitos emitidos por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

Dentro del actual gobierno, inicialmente el impacto en inscripción no fue significativo en primaria pero si resultó favorable en el nivel secundaria en zonas rurales: se inscribieron 23.2% más niñas y 15% más niños en las escuelas beneficiarios en comparación con las escuelas no atendidas por Oportunidades.

Si bien no fue significativo el impacto en inscripción en primaria si lo fue en la permanencia en 3° al observarse una disminución favorable de la deserción escolar (17.9% niñas y 14% niños).

Esta falta de correlación entre logro educativo y permanencia podría hacer suponer que no se está atendiendo el problema de la calidad de la enseñanza para incidir en la igualdad de oportunidades en el logro educacional.

Con la ampliación de incorporación de escuelas en zonas semi-urbanas y urbanas no denota una correspondencia favorable ni en inscripción ni en permanencia.

En este sentido no se consolida como una estrategia de discriminación positiva ya que los criterios de selección de las escuelas participantes no son claros. En esta etapa al menos si podría calificarse como tendencia a favorecer las zonas urbanas sobre las rurales.

Dentro de la evaluación en la eficiencia del programa, las problemáticas que ha reconocido el Banco Mundial dentro de la aplicación de este proyecto fueron atribuidas a factores humanos como la poca disposición para el aprendizaje de los niños que ingresan a la escuela y capacitación inadecuada para maestros que trabajan con estudiantes en riesgo. En el aspecto organizacional, la capacidad administrativa y directiva poco eficaz a nivel estatal, o supervisión ineficiente y fragmentación de la organización de programas compensatorios por nivel y tipo. Finalmente a la escasa correspondencia entre los programas educativos y las necesidades de los estudiantes y de la comunidad y a la falta de

insumos fundamentales en escuelas ubicadas en comunidades indígenas, rurales y pobres, así como en áreas urbanas marginales.

4.8.1 Comparación de instrumentos para igualar las oportunidades educativas

En este apartado se hace una comparación de los dos programas orientados a mejorar la igualdad de oportunidades educativas en México. Se considera el programa compensatorio para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) y el Programa de Escuelas de Calidad (PEC).

Cabe mencionar que estos dos últimos programas tienen un esquema de *financiamiento basado en la demanda* (no en garantizar una oferta universal), orientado a proporcionar fondos a individuos o instituciones en función de una demanda expresada. En el caso del PAREIB corresponde a las condiciones de la comunidad y en el PEC la demanda se expresa en el proyecto escolar. Este tipo de financiamiento es común entre los países pertenecientes a la OCDE y no “supone” una asignación menor de recursos sino un modelo eficientista de focalización.²⁰⁰

La concepción de equidad que maneja el programa está vinculada con la noción de “oportunidad de aprendizaje” buscando transitar de una lógica centrada en la oferta educativa a una enfocada a la demanda implicando el ofrecimiento de diversificar el ofrecimiento de oportunidades educativas²⁰¹.

De los componentes que integran el programa solo se tomarán en cuenta los relacionados con la ampliación de la cobertura y con el fortalecimiento de la capacidad de

²⁰⁰ Cfr. Patrinos, Harry (coord), Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda, Banco Mundial, Washington D.C., 1998.

²⁰¹ Idem., p.13.

gestión institucional²⁰² por su vinculación a los aspectos de financiamiento, criterios de selección de la población objeto y federalización, tomando en cuenta que el Banco Mundial señala que los apoyos proporcionados en la presente década promoverán las reformas institucionales y proyectos de educación comunitaria entre otros.²⁰³

En el presente estudio no se incluyen otros programas colaterales al PAREIB como los de pertinencia de la educación e innovación educativa por estar enfocados a elementos del proceso educativo y a propuestas escolares concretas. Tampoco serán incluidos los de Participación de Padres de Familia para la Gestión Escolar (AGE) ni el de Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES) por las dificultades de seguimiento a dichos aspectos en relación con su posible impacto en la igualación de las oportunidades educativas.

Como ya se menciona. El PEC introduce a la educación básica en una lógica de competencia por recursos concursables a partir de la elaboración de un proyecto escolar que identifique metas viables y establezca las estrategias de implementación. Además del financiamiento las escuelas que ingresan al programa reciben apoyo técnico-pedagógico.

Paralelamente al mejoramiento de la práctica pedagógica, el PEC pretende incidir en la gestión escolar y en la participación social, constituyendo estos aspectos los tres ejes del programa. Ambos programas operan a nivel nacional. Su universo de atención es amplio porque si bien esta orientado hacia la atención de escuelas urbano marginadas, (que era un sector desatendido por otros programas), también atiende población indígena. Si analizamos sus propuestas formales como instrumentos de la política educativa, con respecto al

²⁰² Con el propósito de promover una mayor eficiencia en la administración estatal el programa contempla un fondo de financiamiento para el desarrollo institucional con dos componentes: uno básico de carácter universal y otro concursable. será pertinente revisar cuales son los criterios de elegibilidad aplicables para acceder a ambos fondos de financiamiento.

²⁰³ Dos Santos, Magdalena, Representante del Banco Mundial, ponencia presentada en la Reunión Regional de evaluación de los programas compensatorios, Memoria, San Luís Potosí, México, Noviembre de 1999.

pensamiento político de ambos programas se podrían destacar los siguientes aspectos (tabla7).

Tabla 7 Relación entre el pensamiento político y los programas PAREIB y PEC

PENSAMIENTO CONSERVADOR	PAREIB	PEC
Asistencialista	Compensar desigualdades	Compensar desigualdades
Meritocr�cia	Establecimiento de becas para los mejores estudiantes	Depende de la habilidad y compromiso escolar para mejorar la oferta educativa
Competencia		Ingreso a través de concurso
Focalización	Población en situación de pobreza extrema	Preferencia a población urbano-marginada

Se puede decir que los dos programas considerados tienen mecanismos de operación opuestos: el PAREIB tiene una lógica de operación vertical y rígida. El PEC toma como punto de partida la misma escuela y parece apostar a la capacidad de toma de decisiones colegiadas en la determinación del trabajo por los mismos docentes, sin embargo ambos programas compensatorios comparten algunas características (tabla 8)

Tabla 8 PROGRAMAS PARA IGUALAR LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

RUBRO	PAREIB	PEC
OBJETIVO	GENERAR CONDICIONES DE EQUIDAD EDUCATIVA EN COMUNIDADES MENORES A 500 HABITANTES	IGUALAR LAS OPORTUNIDADES DE LOGRO ESCOLAR
UNIVERSO	EN 31 ESTADOS (EXCLUYE AL D.F.) ✓ ESCUELAS MULTIGRADO ✓ ESCUELAS INCOMPLETAS ✓ INDIGENAS ✓ LOS TRES NIVELES DE EDUCACION BASICA	EN LAS 32 ENTIDADES DEL PAIS ✓ ESCUELAS URBANO-MARGINADAS ✓ LOS TRES NIVELES DE EDUCACION BASICA

EJES DE ACCION	CAPACITACION DE LA FIGURA DOCENTE DESCENTRALIZACION	PRACTICA PEDAGOGICA GESTION ESCOLAR PARTICIPACION SOCIAL
FINANCIAMIENTO	EXTERNO FEDERAL <ul style="list-style-type: none"> ✓ ESQUEMA BASADO EN LA DEMANDA ✓ SE PROYECTA HACIA LA CONSTITUCION DE FIDEICOMISOS CON PATICIPACION PRIVADA 	FEDERAL ESTATAL MUNICIPAL PRIVADO <ul style="list-style-type: none"> ✓ ESQUEMA BASADO EN LA DEMANDA
EVALUACION	EXTERNA ESTANDARIZADA CONDICIONADA DESDE EL FINANCIAMIENTO	EXTERNA AUTOFORMATIVA

CONCLUSIONES

Se puede cerrar este trabajo afirmando que desde los noventa, las políticas educativas coinciden al orientarse en mejorar la calidad de la educación en los países latinoamericanos.

En México, el gobierno de Vicente Fox, al asumirse como el resultado de la transición democrática, reivindicó su compromiso por atender el problema de la desigualdad. En el ámbito que nos ocupa, asumió la perspectiva de equidad como eje prioritario de su política educativa, a semejanza de gobiernos anteriores. Pero existió una diferencia importante con respecto de gobiernos anteriores: se planteó la orientación de la atención con base a un enfoque en la demanda y no en la oferta universal.

El argumento principal que se ha venido sosteniendo en el desarrollo del presente trabajo es que la equidad no fue una prioridad en la política educativa del gobierno foxista, a pesar de plantearla como eje fundamental tanto en el discurso como en los programas oficiales. Sin embargo, las evidencias encontradas nos demuestran que en la instrumentación de programas hay un progreso en perfilar mecanismos que aseguren la perspectiva de equidad en su operación (por ejemplo un apoyo financiero más grande para escuelas en zonas de alta marginalidad). Al hablar de un avance del pensamiento neoconservador con el gobierno de Fox (como una de las hipótesis planteadas en nuestro estudio), no se hace referencia a un proyecto específico y articulado, sino a una serie de principios ideológicos del mundo que inciden en los proyectos educativos. Si bien se reconoce que el nuevo presidente no contaba con cuadros al interior de su partido para insertarlos en todas las esferas de gobierno, imprimiéndole un claro sello panista a la administración en su conjunto (en específico en el rubro educativo no fueron propiamente los panistas quienes diseñaron la política), se parte de la premisa de que no se puede apoyar la idea de las políticas como “instrumentos neutrales del estado”, pues reflejan afinidades con ciertos proyectos políticos y ciertos enfoques ideológicos.

Esta investigación nos llevo a detectar, por un lado, un avance de las ideas meritocráticas e individualistas que caracterizan los programas analizados y su instrumentación; y, por otro, a reconocer una evolución en la perspectiva de estos programas en la cual se aprecia la introducción de mecanismos de operación con una lógica de mayor equidad. Aun cuando esto pudiera parecer contradictorio, confirma que cada vez es más necesario trabajar considerando las desigualdades existentes en el país para avanzar en la

calidad de la educación: elementos como la diversidad cultural, discriminación de género o la situación de exclusión han llevado a los responsables de la educación a repensar la lógica de los programas para mejorar la educación. Ante los enormes problemas que implica enfrentar la inequidad educativa, hoy es evidente que no puede depender simplemente del esfuerzo personal o de una burocracia eficiente, sino que requiere ser atendida en toda su complejidad desde la esfera pública.

Es claro que los factores influyentes en la falta de equidad no se pueden atribuir exclusivamente a la política educativa debido a que la desigualdad es un problema estructural en México. También se reconoce que la igualdad no necesariamente debe ser el objetivo fundamental de nuestro sistema educativo. Pero es innegable que hay acciones de gobierno que pueden tener impacto en una mayor o menor desigualdad en la educación. El problema de la inequidad no es una cuestión menor: habla del posicionamiento del Estado con respecto al compromiso asumido con la sociedad para proporcionar niveles de bienestar y educación. Denota una postura ideológica que se ha ido deslizando en los últimos años del esquema de atención universal basado en la igualdad a otro con base en la competencia individual.²⁰⁴ Si en el pasado el gobierno destinaba recursos a todas las escuelas, en la actualidad tales recursos se canalizan hacia unas cuantas, con el fin de obtener los mejores resultados en aquellas que demuestren responsabilidad y compromiso. Esto revela que el gobierno tiene confianza en que en una competencia los ganadores serán los mejores, en que la eficiencia de gestión incrementará la calidad y en que las capacidades individuales de los directivos, docentes y alumnos son el fundamento de la mejora educativa.

En el proyecto educativo de Fox la equidad fue concebida desde una perspectiva del desempeño individual que no pretendió alcanzar la igualdad: ubicó las desigualdades generando un consenso en la identificación de los grupos que componen el rezago educativo y el bajo aprovechamiento escolar pero no actuó en consecuencia generando líneas de acción para atenderlo. Ello explica por qué los esfuerzos de atención a dos sectores que debieron ser considerados como prioritarios por la administración panista, como son la educación secundaria y la población infantil excluida de la escuela, aparecieran prácticamente en la recta final del sexenio.

²⁰⁴ Según pudimos apreciar, esta es la lógica de funcionamiento de los programas PEC (de competencia por los recursos) o del esfuerzo individual para superar la situación de exclusión (en el caso de los programas del CONAFE).

Un elemento de la ideología neo-conservadora visible en el proyecto educativo se encuentra presente en el apoyo a los esquemas de co-responsabilidad, la premiación a los esfuerzos adicionales y el impulso a la competencia. La visión meritocrática no permite (ni se lo propone) alcanzar la atención universal, aún cuando aparece plasmada en discursos y programas la “preocupación” por igualar las oportunidades educativas. Sin embargo, los resultados hacen ver que cada vez es más indispensable que el estado reasuma su función como instancia fundamental para detener y revertir los mecanismos excluyentes generados en la escuela.

La co-responsabilidad es una estrategia del gobierno actual que posibilita una base de legitimidad y consenso dentro de las decisiones asumidas por la escuela. Este aspecto resulta interesante y puede tener dos aristas. La primera en relación con la redefinición de la relación entre escuela y comunidad hacia espacios de ejercicio de una contraloría social, en la que el centro educativo rinda cuentas sobre sus decisiones ante los padres de familia. La segunda porque puede transferir el fracaso educativo a la escuela y la familia, sin que se asuma esta responsabilidad por parte del estado. La falta de equidad impacta a todo el sistema educativo. Por ello es imprescindible diseñar políticas de estado articulando los programas que garanticen la efectiva igualdad de oportunidades educativas a todos los niños.

En relación con el federalismo, se pudo apreciar un respeto a esta forma de organización (antigua demanda panista) en la implementación de los programas. Un avance tardío (con respecto a la modernización educativa) se observó en la transición de la participación forzada a la “voluntaria” de las entidades con respecto a los programas federales, así como en la conformación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Ello posibilita el reconocimiento a los diferentes niveles de gobierno y la construcción de nuevos acuerdos.

Con respecto a la participación voluntaria, en los primeros años del actual gobierno no se observó prácticamente respuesta alguna de los estados a la convocatoria de atender su rezago educativo en secundaria, proponer nuevas fórmulas de distribución de los recursos federales a la educación y participar en el aprovechamiento de los programas Enciclomedia y PEC. La conformación de dicho Consejo empezó a impulsar la construcción de acuerdos que posibilitaran nuevos esquemas de participación, asignación de recursos y coordinación de

proyectos. Concretamente esta instancia de participación ha permitido amarrar compromisos estatales de colaboración y equipamiento para proporcionar la infraestructura para instalar Enciclomedia y para la operación de la reforma a la Secundaria.

Esta misma perspectiva de la co-responsabilidad está presente en el tema del gasto educativo, donde el compromiso asumido por los estados y la participación privada cobran cada vez mayor relevancia (como pudimos apreciar en el presente estudio), en la medida que pueden ser elementos que contribuyen a mejorar la igualdad de oportunidades educativas. La respuesta de las entidades a la asignación de recursos a los programas educativos ha sido diferenciada. Existe un avance en la participación estatal para apoyar con recursos al PEC. Su esquema de premiación al esfuerzo presupuestario y de participación “voluntaria” podría variar al concretarse el financiamiento con el Banco Mundial para asegurar la continuidad transexenal (de hecho se garantiza la permanencia de este programa hasta por seis años más). Sería interesante que se combinaran esquemas de selección (regional, de rezago, o de bajo logro educativo) para compensar estas diferencias a partir de la inyección de recursos: la transformación de la gestión escolar, la promoción del trabajo colegiado y la dotación de infraestructura a las escuelas pueden ser elementos clave para acortar la brecha entre ellas. De mantener el esquema actual seguirán reforzándose las desigualdades.

No obstante la mención tanto en el discurso como en los programas del problema de la falta de equidad educativa, no se tomó en cuenta en el diseño de los programas, como una situación con la que tarde o temprano se enfrentarían en su instrumentación. Tanto a nivel macro en las disparidades en la disposición financiera de las entidades para comprometerse con recursos y aprovechar el PEC, como en las micro por la falta de condiciones de infraestructura para el establecimiento de Enciclomedia y de capacitación docente para aplicarlo. Es interesante mencionar como elementos de mayor equidad que no fueron considerados inicialmente en el diseño y que fueron surgiendo sobre la marcha. En el caso del PEC, por ejemplo, la construcción de índices para identificar las escuelas en situación de marginalidad (alta y media), o privilegiar las del CONAFE, o el modificar los mecanismos de retribución adicional de recursos para las entidades que ya hubiesen cubierto su tope máximo de asignación dando preferencia a aquellos estados con mayores desigualdades; en el caso de Enciclomedia, el entrar con la dotación de la infraestructura y equipamiento necesario para implementar el programa en aquellas escuelas que presentaran estas

carencias, trayendo consigo un arrastre de beneficios importante que lo pudieran colocar a futuro como un factor de mayor equidad educativa (sobre todo si consideramos las limitaciones de acceso al uso de nuevas tecnologías en amplios sectores sociales).

De cualquier manera, prevalece la visión individualista asociada al mérito, pues parte del principio de que las oportunidades están dadas por igual para todas las escuelas, y depende de ellas el aprovecharlas.

Un elemento reconocible en la política educativa foxista es la transferencia de la responsabilidad (antes exclusiva del estado) sobre el mejoramiento de las escuelas, lo que pareciera limitar el debate educativo a una cuestión de “voluntad” o de recursos: los que *quieren* se organizan y definen sus proyectos escolares para *competir por los recursos*. Con ello se observó una transferencia de la responsabilidad de la falta de eficiencia a la escuela, y no se asumió como producto de la ineficiencia del propio sistema educativo, en específico a las políticas educativas que sustentan lo que se hace en las escuelas.

El diseño del PEC posibilitó la generación de proyectos de innovación educativa a partir del compromiso de trabajo colegiado al interior de la propia escuela. Por un lado, ello rompió con el esquema de imposición vertical desde la Secretaría de Educación Pública, pero por otro, la posibilidad de participación de las escuelas quedó sujeta a la decisión unilateral de los gobiernos estatales.

En el sexenio se pudo apreciar una visión competitiva de las escuelas entre sí para obtener recursos por la vía de concurso (más acorde al mercado). La falta de mecanismos de control sobre la selección de los partícipes en el fondo tiende a reforzar las desigualdades: se incorporan al programa las “más aptas”, las que tienen mejor integrados sus cuerpos colegiados, las que son capaces de identificar sus problemáticas y proyectar sus estrategias de atención. El modelo resulta, por tanto, de carácter meritocrático. Por esa razón en los primeros años de su instrumentación no puede hablarse de una estrategia de “discriminación positiva”, principalmente porque no existieron mecanismos que garantizaran efectivamente el programa beneficiara a aquellas escuelas a las que formalmente estaba destinado: las ubicadas en sectores urbano-marginales. Dilató prácticamente todo el sexenio la construcción de índices de marginalidad alta, media y baja que permitieran contar con una base de las escuelas para su identificación, como originalmente se había propuesto en su diseño. En el tránsito entre diseño e implementación sí hubo un traslado justamente a una

lógica de discriminación con la modificación de sus reglas de operación buscando cada vez asegurar el respeto al criterio de la marginalidad lo que llevó al PEC a establecer que tendrían prioridad las escuelas comunitarias o multigrado, inicialmente excluidas del programa por ser beneficiarias de otros apoyos. Habrá de verse en el futuro su capacidad para asegurar que estas escuelas sean efectivamente prioritarias.

Ello denota que este programa se topa (al igual que cualquier otro) con la falta de mecanismos que aseguren la selección de los universos de atención a los que debería estar dirigido. Las escuelas con mayores rezagos son las que observan mayores dificultades para organizarse, elaborar un proyecto escolar y cumplir con la carga burocrática administrativa que implica participar en el programa. Por consiguiente son las escuelas mejor integradas las que aprovechan estos recursos (el programa alcanzó sólo una cobertura general cercana al 10%).

En el caso de Enciclomedia se puede mencionar que no logró ser un programa de atención universal, en el sexenio, a pesar del compromiso anunciado por el Presidente de lograr la cobertura de equipamiento de todas las escuelas primarias del país. Su estrategia de asegurar la continuidad transexenal por la vía del financiamiento externo en el fondo terminará por reforzar las desigualdades pues las licitaciones de la región del sureste del país fueron declaradas desiertas (observando con ello una situación similar con el PEC, donde el mayor incremento en el número de escuelas atendidas se ubica en la mayor parte en entidades como Baja California, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán, es decir en estados con mejores condiciones y más alto financiamiento en el rubro).

En el sexenio 2000- 2006 se avanzó en la cimentación de mecanismos de mayor transparencia en el manejo de las escuelas y en general como parte de esta visión de “Buen Gobierno” transparente y virtual. Esto obligó a presentar en las páginas web de la SEP, del INEE y del CONAFE, información que hasta hace poco tiempo era de difícil acceso. Pero falta desarrollar medidas de recompensa y sanción en el cumplimiento de los propósitos en las diferentes áreas de participación pública para establecer una verdadera rendición de cuentas.

Si bien en el diseño de los programas hubo cierta vinculación intra-gubernamental, en su implementación no logramos evaluar el avance alcanzado. Por lo pronto, es evidente que

una mayor coordinación evitaría la duplicidad de programas y recursos en el área educativa entre instancias federales y estatales, así como entre los programas de atención educativa. Por ejemplo, prácticamente hasta la segunda mitad del sexenio empezó a coordinarse el esquema de focalización del programa OPORTUNIDADES con el del CONAFE, y hasta el ciclo 2004-2005 la integración de escuelas beneficiarias de estos programas con el PEC. Igualmente, fue hasta finales del año 2005 cuando se implementó una estrategia articulada para atender a las 50 comunidades de mayor rezago. Quizá estos esfuerzos lleguen a ser los que orienten con mayor eficiencia la atención a las desigualdades desde perspectivas integrales. Habrá que esperar para valorar su impacto.

En relación con los actores involucrados, se destaca que cada vez cobra mayor complejidad la articulación tanto de los diferentes niveles de gobierno, como la participación del Poder Legislativo en la construcción del proyecto educativo del país. Las diferencias entre los partidos en el Congreso, y entre los diversos proyectos de los gobiernos locales llevan a repensar, sin duda, las lógicas de negociación para no reproducir viejos vicios y responder a los nuevos requerimientos. Esto abre nuevas vetas de investigación para el futuro inmediato. En nuestro trabajo sobre el periodo estudiado, simplemente destacamos la participación de estos actores en la introducción de aspectos no coincidentes con el programa educativo federal 2001-2006 y que introdujeron nuevos elementos de tensión y conflicto para el desarrollo cabal de dicho programa.

Si analizamos la eficiencia dentro de los programas encaminados a mejorar la igualdad de oportunidades educativas, debemos mencionar que un acierto del PEC es el aseguramiento de que los recursos llegaran a las escuelas. También encontramos que si bien se someten a evaluaciones externas, no todos atienden sus recomendaciones. Se destaca el caso del PEC por que en sus pocos años de operación realizó una adecuación permanente de sus mecanismos de operación modificando sus reglas de operación de manera constante y en un marco de respeto a la autonomía de los estados. Ello permitió afinar gradualmente sus criterios de selección hacia una perspectiva de discriminación positiva. Faltará trabajar en los mecanismos de supervisión para que efectivamente se cumplan en las estructuras intermedias de las secretarías de educación de los estados y no se contaminen de las tradicionales prácticas clientelares del magisterio.

La estrategia de promoción por la vía de convencimiento de la opinión pública concedió una buena aceptación de los programas, independientemente de sus resultados. Hay avances en la inyección adicional de recursos para mejorar la infraestructura de las escuelas beneficiarias.

Los programas analizados cuentan con una amplia legitimidad, la percepción de los padres beneficiarios es positiva y hay aprobación de la sociedad en su conjunto. A ello contribuye su promoción a través de los medios.

El mayor desafío de México, al igual que en el resto de América Latina, continuará siendo sin duda la desigualdad en sus diversas modalidades. Esta falta de igualdad frena la realización de los derechos ciudadanos, el alcance de una inclusión social efectiva y rechaza un principio elemental de justicia, mientras desde el gobierno no se establece una política de equidad para atender la educación.

Una concepción sólida de equidad educativa implicaría una mejor educación a los alumnos en situación de desventaja. En la estructura institucional de nuestro sistema educativo se debe incluir la premisa de asegurar la transición entre los niveles educativos para superar barreras que impiden garantizar al menos la educación obligatoria. Un debate pendiente es el de la extensión de la compensación más allá del nivel básico para posibilitar revertir la situación de desigualdad.

Finalmente es preciso mencionar que la magnitud de la desigualdad en México es tan amplia que hubiera sido imposible que en el transcurso de un sexenio se observaran una reducción sustantiva de las inequidades en el ámbito educativo (independientemente de la orientación ideológica de los integrantes del gobierno o del partido en el poder). Asimismo la cada vez más amplia participación de fuerzas políticas diversas y de distintos actores hace más compleja la formulación y ejecución de soluciones, pues el nuevo contexto político nacional obliga a la construcción de nuevos consensos con estrategias de largo plazo para paulatinamente avanzar hacia una mayor equidad.

La investigación desarrollada aun tiene muchos caminos por los cuales continuar, con ello quiero decir que aun faltan aspectos que por tiempo y recursos quedaron pendientes, sin embargo no cierro la posibilidad de continuar con este apasionante tema en un futuro no muy lejano.

Fuentes de Consulta

- Aguilar, V. L. (1996). *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- Apple, M. W. (2002). *Educación como Dios manda*. Barcelona: Paidós
- _____ (1986). *Maestros y textos*. España: Paidós.
- Arellano, D. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno*. México: CIDE-Porrúa.
- Baqués, J. (2000). *El neoconservadurismo: fundamentos teóricos*. ICPS: Barcelona.
- Barbieri, T. (2000). *Educación y pobreza. Discursos y ensayos*. México: CIDE.
- Barzelay, M. (1998) *Atravesando la burocracia*, México: FCE.
- Bell, D. (1994). *El fin de las ideologías*. Madrid: Tecnos.
- Bobbio, N. (1985). *Origen y fundamentos del poder político*. México: Grijalbo.
- Boix, C. (1996). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Boltvinik, J. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI.
- Burke, E. (1984). *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coraggio, J. (1997). *La educación según el Banco Mundial. Argentina*: Miño y Dávila.
- Cordera, R. (2000). *Las políticas sociales de México a fin del milenio*. México: UNAM-Porrúa.
- Dieterich, H. (1996). *La sociedad global*. México: Planeta.
- Fox, V. (1999). *A los Pinos. Recuento autobiográfico y político*. México, Océano.
- Fernández M. F. (2003). *Igualdad de oportunidades educativas*. Barcelona: Pomares.
- Friedman, M. (1990). *Libertad de elegir*. Barcelona: Grijalbo.
- García, P. L. et. al. (2004). *El nuevo milenio mexicano. Los Retos Sociales*. México: UAM.
- Gentili, P. (2004). *Pedagogía de la exclusión*. México: UACM.
- González T. E. (1991) *Reforma de estado y política social*. México: I.N.A.P.
- Guevara, N. G. (1995). *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Hayek, F. (1998). *Derecho, legislación y libertad V.II*. Madrid: Unión Editorial.
- Hirosch, J. (2001). *El estado nacional de competencia*, México: UAM.
- Hopenhayn, M. (1999). *El eslabón Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*. México: F.C.E.
- Ianni, O. (1999). *La era del globalismo*. México: Siglo XXI.
- Jalife-Rahme, A. (2000). *El lado oscuro de la globalización*. México: Cadmo & Europa.
- Kliksberg, B. (1996). *El rediseño del estado una perspectiva internacional*. México: INAP.
- Latapí S. P. (1998). *Un siglo de educación en México II*. México: F. C. E.
- _____ (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la SEP comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México: FCE.
- Latapí, P. y Ulloa, M. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México: CESU-UNAM-FCE.
- Loyo, Aurora (1997), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio*. (1988-1994), México: UNAM-Plaza y Valdés.
- Macridis, R. y Hulliung M. (1998) *Las ideologías políticas*. Madrid: Alianza.
- Muñoz, I. C. (1995). *Impacto y eficiencia del (PARE)*. México: Centro de Estudios Educativos.
- _____ (1999). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas*, México: F.C. E.
- O'Donnell O. (1996). *Estado y políticas estatales en América Latina*. Argentina: CLACSO.
- Ornelas, C. (2003). *Evaluación educativa: hacia la rendición de cuentas*. México: Santillana.
- _____ (1995). *El sistema educativo mexicano*. México: CIDE-FCE.
- Osborne, D. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno*. México: Gernika.
- Pardo, M. C. (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México: ColMex.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reimers, F. (2002). *Distintas escuelas diferentes oportunidades*. Madrid: Muralla.

- _____ (2006). *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México: SEP-FCE-ILCE-Harvard.
- Requena, G. F. (1997). *Organización escolar y gestión de centros educativos*. Málaga: Aljibe.
- Rivero, J. (2000). *Educación y exclusión en América Latina*. Madrid: Miño y Dávila.
- Schmelkes, S. (1997). *La desigualdad en la calidad de la educación primaria*. México: FCE.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Argentina: Manantial.
- Sander, B. (1996). *Gestión educativa en América Latina*, Buenos Aires: Troquel.
- Santos, G. M. A. (1994). *Entre bastidores. El lado de la organización escolar*. Málaga, Aljibe.
- _____ (1990). *Hacer visible lo cotidiano. Teoría y práctica de la evaluación cualitativa de los centros escolares*. Madrid. Akal.
- Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Steiner, G. (1999). *Planeación estratégica*, México: CECSA.
- Tedesco, J. C. (2000). *Educación en la sociedad del conocimiento*. México: F.C.E.
- Tenti, E. (2000). *La escuela vacía*. Mexico: UNICEF.
- Vecchio, G. (1979). *La democracia cristiana in Europa (1891-1963)*. Milán: Mursia.
- Walzer, M. (1997). *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Warman, A. (1994). *La política social en México 1989-1994*. México: F.C.E.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wittrock, B. (1999). *Ciencias sociales y estados modernos*. México: F.C.E.

Artículos

- Aguilar, V. L. F. (2004) "Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública. Un estudio introductorio". *Sociológica*, Año 19 núm.54, México, UAM Enero- Abril, pp 15-38.

Arnaut, Alberto, "Las finanzas del sistema educativo federalizado", *Educación 2001*, Año XII, Núm. 137, México, Octubre del 2006, pp.16-26.

Candela, Antonia "Las estrategias de la SEP para elaborar libros de texto", en *¿Hacia dónde va la educación pública?*, Tomo I, México, Fundación SNTE, 1993, pp 65-66.

Castro Obregón, Luis "El Proceso de descentralización educativa en México" en *¿Hacia donde va la Educación Pública?*, México, Fundación SNTE, T. II, Septiembre-diciembre, 1993.

Connell, R.W., "Pobreza y Educación", en Gentili, Pablo (coord.), *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en la educación*, México, UACM, 2004, pp 13-60.

Cordera, R., "Las políticas sociales de México", en *El estado nacional de competencia*, UAM, México, 2001.

Da Costa, Marcio, "La educación en tiempos de conservadurismo", en Gentili, Pablo (coord.), *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en la educación*, México, UACM, 2004.

Díaz Barriga, A., "Organismos internacionales y política educativa" en Alcántara, Armando (coord.) *Educación, Democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI, 1998, pp.79-91.

Ezpeleta, J., "Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado" en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 15, sep-dic, 1997.

Franco, Rolando. "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm.58, Naciones Unidas, 1996,

Garnier, Leonardo, "*La reforma del Estado: reto de la democracia*" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 7, enero de 1997, p.21.

Giddens, A., "Beyond Right and Left", Stanford University Press, 1994 citado por Cordera, R. *Las políticas sociales de México a fin del milenio*, IIS-UNAM- Porrúa, México, 2000.

Hill, Paul y Josephine J. Bonan, "descentralización an Accountability in Public Education", R-4066- MCF/IET, Santa Monica Rand, 1991 en Carrión Carranza, Carmen, "La rendición de cuentas y la evaluación para mejorar los sistemas educativos" en Ornelas (comp.), *Evaluación educativa: hacia la rendición de cuentas*, Aula Siglo XXI, Santillana, México, 2003, pp.21-141.

Lechner, N. "Ética y política: hacia una nueva relación conflictiva". Ponencia presentada en el Foro "Ética y sociedad emergente: ¿nuevos paradigmas de la política?", Santiago de Chile, marzo de 1993.

Martínez Rizo, Felipe, "Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de calidad educativa", en *Evaluar las evaluaciones*, IPE- UNESCO, Buenos Aires, 2003.

Miranda, Francisco, "La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa" en "*Sociológica*" Año 19 núm.54, México, UAM Enero- Abril, 2004, pp.77-124.

Muñoz Izquierdo, C. Y Ahuja, R., "Función y evaluación de un programa compensatoria para escuelas primarias de los estados mexicanos más pobres" en *Distintas escuelas diferentes oportunidades*, Muralla, Madrid, 2002, pp.501—544.

Ornelas, Carlos "La cobertura de la educación básica", en Latapí Sarre, Pablo (coordinador), *Un siglo de educación en México II*, Biblioteca Mexicana, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 111-138.

Ornelas, Carlos, "El Instituto Nacional de Evaluación educativa: promesas y escepticismo" en García, Pascual, Lucio Gutiérrez (coord.), *El nuevo milenio mexicano Tomo 4 Los Retos Sociales*, México, UAM-EON, 2004, pp.320-321.

Prawda "Educación y desigualdad económica" ponencia presentada en el 7° Coloquio Internacional *Educación y Desigualdad*, 25 de octubre del 2004 Cd. de México.

Puiggrós, Adriana, "Educación neoliberal y alternativas" en *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI, 1998, pp 46-56.

Quinti, Gabriela, "Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación", en Ménjivar, Dirk y Lieteke (Coordinadores) *Pobreza, exclusión y política social*, 1997, Costa Rica, FLACSO, pp. 71-93.

Ramírez, Edgar, "Génesis y desarrollo del nuevo concepto de gestión pública", en Arellano Gaul (coord.), *Mas allá de la reinvencción del gobierno*, CIDE-Porrúa, México, 2004.

Veenswijk, "Introducción de procesos de monitoreo permanente para la evaluación continua de los efectos de políticas públicas básicas" en Kliksberg, (comp.), *El rediseño del estado una perspectiva internacional*, INAP, México, 1996.

Vidal Uribe, Rafael, ponencia presentada en la *Mesa Pública de Análisis de Evaluación Educativa: México en PISA*, Hotel Cibeles, Cd. de México, febrero 17 del 2005.

Werner, "Del análisis de políticas a la gerencia política", en Wittrock, varios (compilador), *Ciencias sociales y estados modernos*, F.C.E. México, 1999.

Ziccardi, Alicia, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, Programa URB-AL, Red N° 5 "Políticas Sociales Urbanas", Comisión de las Comunidades Europeas.

Intendencia Municipal de Montevideo, 1999.

Documentos Institucionales

Alianza por el cambio, Plataforma Electoral Federal 2000, IFE, 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo:

- *Informe de desarrollo humano*, BID- PNUD, 1983.
- *América Latina frente a la desigualdad*, 1999,

Banco Mundial:

- *Informe Proyecto PARE México*, 2001.
- *Reunión Regional de Evaluación de los Programas Compensatorios*, Memoria, San Luis Potosí, México, Noviembre de 1999.
- Patrinos, Harry (coord), *Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda*, Washington D.C., 1998.
- Pigrau Solé, Antoni. "Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos" en [www.banco mundial_archivos\banco mundial\html](http://www.banco_mundial_archivos/banco_mundial/html).
- *Priorities and strategies for education*, B. M., Washington D.C., 1995.

CIDE:

- Bracho, Teresa, *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad ciclo escolar 2001-2002*, México.
 - *El Programa Escuelas de Calidad. PEC 2001 - 2003: Evaluación externa, ciclo escolar 2003-2004*, México.
 - *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2004, ciclo escolar 2004-2005*, México.
 - *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2005, ciclo escolar 2005-2006*, México.

- *El Programa Escuelas de Calidad, PEC 2001 - 2003: Evaluación externa, ciclo escolar 2003-2004.* México,
Disponibles en <http://basica.sep.gob.mx/DGDGIE/escuelasdecalidad/cambios.htm>

CONAFE:

- Conde, Silvia L. *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México*, Organización de Estados Americanos, Instituto de Planeamiento de la educación, CONAFE-SEP, México, 2001.
- Dirección General de Evaluación, “*Primer levantamiento*”, Documento de trabajo, México, 1992.
- *Evaluación prospectiva de los programas compensatorios*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.
- Ezpeleta Justa, Eduardo Weiss y colaboradores, *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del programa para Abatir el Rezago Educativo*, DIE-Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México, 2000.
- Ezpeleta, J., *Cambiar la escuela rural Evaluación cualitativa del PARE*, México, DIE CINVESTAV, 2002.
- *Memoria de la gestión 1995-2000*, México, 2000.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (coord.), *Impacto y eficiencia del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)*, Centro de Estudios Educativos, México, 1995.
- *Preparación del PAREIB*, documento base, mayo de 1997,
- *Programa Institucional de Mediano Plazo 2002-2006 ¿Hacia donde vamos?*, México, 2002.
- *Programa Integral de Educación Comunitaria (PIEC)*, México, Manual de operación, marzo del 2003, doc.
- *Programas compensatorios. Informe final*. Universidad Veracruzana, 2004.
- Safa B, Enrique, *Programas compensatorios; Equidad y calidad en la educación básica*, México, 2000.
- Torres, R., *Políticas educativas y de equidad en México*, México, 1999.

Gaceta CONAEDU, Año 1, No.1, Junio del 2004.

Gaceta CONAEDU, Año 2, No.3, Junio del 2005.

IIPE, *Seminario Internacional Desigualdad, fragmentación social y educación*, Buenos Aires, UNESCO, 3-5 Noviembre del 2004.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE):

- *La calidad de la educación básica en México 2004*, México, Noviembre del 2004.
- *Panorama educativo de México, 2004*.

OCDE:

- *Education at a Glance, 2005*.
- *Panorama de la educación 2006*. Nota para México. 2006.

PNUD, *Desarrollo sin pobreza II*, Quito, 1990, p.35

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.

Presidencia, Subprogramas sectoriales, México, 2001,

Reporte "Educación para todos 2005", UNESCO, 2005.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL):

- "Evolución del padrón de familias beneficiarias en zonas urbanas", Evaluación externa, Oportunidades, 2002.
- PROGRESA, Evaluación externa 2001,
- PROGRESA, Resumen operativo Ejecutivo del PROGRESA. Disponible en www.oportunidades.gob.mx

Rangel Sostmann, (coord), Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006, México, Equipo de Transición, 2000.

Secretaría de Educación Pública:

- Artículo 3° y Ley General de educación, México, 1993.
- *Calidad, Equidad e Innovación en el desarrollo educativo nacional*, Colección editorial del gobierno del cambio, FCE-SEP, 2005.
- Dirección de Evaluación Educativa, *¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica*, México, Febrero 2001(b).
- *Discursos de presentación del Programa de Modernización Educativa 1989- 1994*, México, 1989.
- Documento de apoyo a la transparencia (coord. de asesores), México, 2004(c).

- Educación básica: reforma y calidad 1995-2000, México, 2000.
- *Enciclomedia*, Documento Base, México, 2003,
- *Enciclomedia. Documento base*, México, 2004. Disponible en www.sep.gob.mx/work/appsite/Enciclomedia/documentonciclomedia.pdf
- PEC, *Reporte Nacional, 2003*, disponible en: www.heuristicaeducativa.org
- *Programa de Modernización Educativa*, México, 1989.
- *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, 2001(a).
- *Programa de Educación Preescolar 2004(a)*, México.
- Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México, 2002.
- Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México, 2004(b).
- Schmelkes, Sylvia, *La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso*, México, SEP (biblioteca del normalista), 1997.

Secretaría de Educación del Estado de Michoacán, Convocatoria del PEC, Marzo del 2004.

Páginas Web

www.bancomundial_archivos\bancomundial\html

www.cdi.gob.mx.

www.comie.org.mx

www.diputadosfederalespan.org.mx/LIX/masOpciones/agenda/social.pdf

www.heuristicaeducativa.org.

www.inee.org.mx

www.oportunidades.gob.mx

www.sep.gob.mx

www.sep.gob.mx/work/appsite/Enciclomedia/documentonciclomedia.pdf

www.wordbank.org/infoshop

Diarios

La Jornada

Reforma

El Universal

Milenio Diario