



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA COMPENSATORIA.
EL CASO DEL PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EN EDUCACIÓN INICIAL Y
BÁSICA (PAREIB) EN LAS COMUNIDADES Y ESCUELAS MULTIGRADO DE
YAUTEPEC, MEXICAPA, TLACOPAN ESTADO DE MÉXICO. (2000-2006)

TESIS

QUE PARA OPTAR EL GRADO DE DOCTOR EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA

JOSÉ EUGENIO JUSTINO MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

TUTOR

DR. RICARDO UVALLE BERRONES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD DE MÉXICO, FEBRERO 2019



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.

A MALENA, MARLET, EUGENIA.

AGRADECIMIENTOS

Al final de un largo proceso, es justo reconocer la grata compañía de quienes de una u otra manera siempre estuvieron presentes en el trayecto, concluye en mi caso una etapa de la travesía.

La confianza y dirección manifiestas por el Dr. Ricardo Uvalle, quien a pesar de los años transcurridos, no dudo en ser el director de la tesis, apoyarme y centrarme en mi objeto de investigación. Gracias Doctor. A la Doctora Gloria Guadarrama, mi maestra en el servicio público, sus enseñanzas me permitieron sortear y enfrentar diversos retos, a ella debo mucho de mi formación profesional en el sector público. Gracias Maestra Gloria.

Mis revisores y miembros del jurado Dra. Matilde Luna, Dr. Edgar Ortiz, Dr Gerardo Torres, con sus comentarios y sugerencias me ayudaron a corregir y por ende a enriquecer este trabajo.

De manera especial quiero agradecer al maestro Modesto Mendieta, mi compañero de trabajo, excelente colaborador con quien tuve la fortuna de compartir gratas experiencias en la Unidad Coordinadora Estatal de Programas Compensatorios del Estado de México. A la contadora Susy Bernal, eficiente administradora de los recursos, a la maestra Laura Penagos, al maestro Paco Iazo, en aquellos tiempos coordinadores. Gracias maestro Mode, porque después de varios años volvimos a recorrer comunidades rurales del Estado, tus aportaciones en particular de Mexicapa fueron de mucho valor.

A los padres de familia, docentes y directores de las escuelas primarias multigrado de las comunidades de Mexicapa, Tlacopan, Yautepec. Su trato amable, disposición, conocimientos, me enseñaron a valorar nuevamente el México rural y a reconocer que desafortunadamente seguimos alejados de ustedes, sin ustedes es imposible preservar el bien común, construir la política pública educativa.

Malena, mujer, viejita de cariño, Marlet, Eugenia, hijas, gracias familia por ayudarme a concluir este ciclo, ustedes saben que no fue fácil, la perseverancia es la mejor

consejera. Eugenia tu asesoría, dedicación y paciencia en la parte de los números fue fundamental, gracias hija por tu invaluable apoyo.

Gracias a José Luis Cardona y a Carlos Colín, sus revisiones y aportaciones al texto lograron mejorar la tesis, ciertamente los errores —que espero sean pocos— son entera responsabilidad de un servidor.

ÍNDICE

ÍNDICE DE SIGLAS.....	7
ÍNDICE DE CUADROS.....	9
ÍNDICE DE GRÁFICAS.....	12
INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO 1.- OBJETO Y DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	30
CAPÍTULO 2.- EL DISEÑO-ELABORACIÓN-HECHURA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA	44
2.1. El decisor-decisor. El Ejecutivo político	49
2.2. <i>La implementación: operación, ejecución, apropiación.....</i>	<i>57</i>
2.3. <i>Acción pública-capital social</i>	<i>61</i>
CAPÍTULO 3.- ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS	68
3.1. La visión–el imperativo legal.....	68
3.2. <i>La burocracia política educativa en el sexenio salinista.....</i>	<i>73</i>
3.3. <i>El contexto Nacional y los programas compensatorios: 1992-1998.....</i>	<i>78</i>
3.4. Evaluación.....	93
3.5. <i>Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB).....</i>	<i>102</i>
CAPÍTULO 4.- LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	124
4.1. <i>El contexto demográfico–educativo.....</i>	<i>124</i>
4.2. <i>El Sistema Educativo Estatal.....</i>	<i>129</i>
4.3. <i>Programa para Abatir el Rezago Educativo (PIARE).....</i>	<i>138</i>
4.4. <i>La burocracia educativa estatal en el contexto de la alternancia: el sexenio 1999-2005</i>	<i>142</i>
4.5. <i>Las experiencias en la implementación de los programas compensatorios en el Estado</i>	<i>147</i>

CAPÍTULO 5.- LOS MUNICIPIOS, LAS LOCALIDADES Y LAS ESCUELAS MULTIGRADO...	170
5.1. Municipio Ixtapan de la Sal, localidad Yautepec, escuela Miguel Hidalgo.....	173
5.2. <i>Municipio Ocuilan, localidad Mexicapa, escuela Miguel Hidalgo.....</i>	<i>193</i>
5.3. <i>Municipio Tonatico, localidad Tlacopan, escuela Ignacio Zaragoza.....</i>	<i>208</i>
5.4. <i>Una lectura de la aplicación de los componentes en las escuelas objeto de estudio.</i>	<i>223</i>
5.5. <i>Intervención de diferentes burocracias – la coordinación interinstitucional.</i>	<i>234</i>
5.6. <i>Análisis cuantitativo de la aplicación de las acciones compensatorias</i>	<i>237</i>
CAPÍTULO 6.- CONCLUSIONES.....	243
ANEXO I	256
FUENTES CONSULTADAS.....	262

ÍNDICE DE SIGLAS

AGE Apoyo a la Gestión Escolar.

ANMEB Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.

ASF Auditoría Superior de la Federación.

AT R Asesor Técnico Rural.

B.M Banco Mundial.

BID Banco Interamericano de Desarrollo.

CEE Centro de Estudios Educativos.

CEMABE Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de educación Básica y Especial.

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CINVESTAV/DIE Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional/Departamento de Investigación Educativa.

COMIE Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

CONAEDU Comisión Nacional de Autoridades Educativas.

CONAFE Consejo Nacional de Fomento Educativo.

EDT Escuelas de Tiempo Completo.

ENLACE Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares.

FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

ISSEMyM Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

LGE Ley General de Educación.

OEI Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

PACAREIB Programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica.

PARE Programa para Abatir el Rezago Educativo.

PAREB Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica.

PAREIB Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica.

PEC Programa Escuelas de Calidad.

PIARE Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo.

PNUD Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

PRODEI Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial.

PROGRESA Programa de Educación, Salud y Alimentación.

PRONASOL Programa Nacional de Solidaridad Social.

REDES Reconocimiento al Desempeño Docente.

RO Reglas de Operación.

SEIEM Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

SEP Secretaría Educación Pública.

SMSEM Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México.

SNTE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

UCES Unidades Coordinadoras Estatales.

UNESCO/ORELAC Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/ Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

UPC Unidad de Programas Compensatorios.

USEDEM Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar en el Estado de México.

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO NÚMERO 1. SERIE DE CICLOS ESCOLARES DE 1995/1996 A 2012/2013. CICLO ESCOLAR 1995-1996.....	80
CUADRO NÚMERO 2. REPORTE DEL BANCO MUNDIAL SOBRE EL PAREIB. DICIEMBRE 2000- DICIEMBRE 2003- DICIEMBRE 2006.....	103
CUADRO NÚMERO 3. RELACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES Y COMPONENTES DE PROGRAMAS COMPENSATORIOS (PAREB, PIARE, PAREIB) REGLAS DE OPERACIÓN CONAFE. ABRIL.1999.....	109
CUADRO NÚMERO 3. A. COMPONENTES DE APOYO A LAS ESCUELAS. DE PROGRAMAS COMPENSATORIOS (PAREB, PIARE. PAREIB) REGLAS DE OPERACIÓN CONAFE. ABRIL.1999.....	110
CUADRO NÚMERO 4. DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN LAS REGLAS DE OPERACIÓN CONAFE. JULIO. 2003.....	114
CUADRO NÚMERO 5. POBLACIÓN TOTAL ESTADO DE MÉXICO, POR TAMAÑO DE LOCALIDAD Y NÚMERO DE HABITANTES. (1990-2000-2005).....	126
CUADRO NÚMERO 6. PRESIDENTES, GOBERNADORES Y SECRETARIOS DE EDUCACIÓN. ESTADO DE MÉXICO (1981-2006).....	144
CUADRO NÚMERO 7. IXTAPAN DE LA SAL. POBLACIÓN TOTAL MUNICIPAL POR NÚMERO DE HABITANTES QUE VIVEN EN LOCALIDADES CON CONDICIÓN DE ANALFABETISMO Y SIN PRIMARIA COMPLETA. (1990-1995-2000-2005-2010).....	174
CUADRO NÚMERO 8. IXTAPAN DE LA SAL. NÚMERO DE PERSONAS CON PORCENTAJE POR CARENCIA SOCIAL.....	176
CUADRO NÚMERO 9. IXTAPAN DE LA SAL. PRESIDENTES MUNICIPALES Y PARTIDO. PARTIDO POLÍTICO (1997-2009).....	177
CUADRO NÚMERO 10. IXTAPAN DE LA SAL. ALUMNOS INSCRITOS EN ESCUELAS PÚBLICAS, POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO. (2000-2005-2010).....	177
CUADRO NÚMERO 11. IXTAPAN DE LA SAL. POBLACIÓN DE 3 AÑOS Y MÁS, POR SEXO SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR. (2000-2010).....	178
CUADRO NÚMERO 12. YAUTEPEC. POBLACIÓN TOTAL POR SEXO. (1990-2000-2005-2010).....	179
CUADRO NÚMERO 13. YAUTEPEC. POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD CON RELACIÓN A TOTAL MUNICIPIO Y CABECERA (2010).....	179

CUADRO NÚMERO 14. COMENTARIOS A LOS COMPONENTES ENTREGADOS POR EL PAREIB A LA ESCUELA PRIMARIA MIGUEL HIDALGO DE YAUTEPEC, DERIVADOS DE ENTREVISTAS A DOCENTES Y PADRES DE FAMILIA.....	182
CUADRO NÚMERO 15. ESCUELA MIGUEL HIDALGO. ALUMNOS INSCRITOS PRIMERO A SEXTO AÑO EN LOS CICLOS ESCOLARES 1998-1999...2008-2009.....	190
CUADRO NÚMERO 16. OCUILAN POBLACIÓN TOTAL MUNICIPAL POR NÚMERO DE HABITANTES QUE VIVEN EN LOCALIDADES CON CONDICIÓN DE ANALFABETISMO Y SIN PRIMARIA COMPLETA. (1990-1995-2000-2005-2010).....	194
CUADRO NÚMERO 17. OCUILAN NÚMERO DE PERSONAS CON PORCENTAJE POR CARENCIA SOCIAL.....	195
CUADRO NÚMERO 18. OCUILAN. PRESIDENTES MUNICIPALES Y PARTIDO POLÍTICO. (1997-2009).....	196
CUADRO NÚMERO 19. OCUILAN. ALUMNOS INSCRITOS EN ESCUELAS PÚBLICAS, POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO. (2000-2005-2010).....	196
CUADRO NÚMERO 20. OCUILAN. POBLACIÓN DE 3 AÑOS Y MÁS, POR SEXO SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR. (2000-2010).....	197
CUADRO NÚMERO 21. MEXICAPA. POBLACIÓN TOTAL POR SEXO. (1990-2000-2005-2010).....	198
CUADRO NÚMERO 22. MEXICAPA. POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD CON RELACIÓN A TOTAL MUNICIPIO Y CABECERA (2010).....	198
CUADRO NÚMERO 23. COMENTARIOS A LOS COMPONENTES ENTREGADOS POR EL PAREIB A LA ESCUELA PRIMARIA MIGUEL HIDALGO DE MEXICAPA, DERIVADOS DE ENTREVISTAS A DOCENTES Y PADRES DE FAMILIA.....	203
CUADRO NÚMERO 24. ESCUELA PRIMARIA MIGUEL HIDALGO. ALUMNOS INSCRITOS PRIMERO A SEXTO AÑO EN LOS CICLOS ESCOLARES 2000-2001...2009-2010.....	206
CUADRO NÚMERO 25. TONATICO. POBLACIÓN TOTAL MUNICIPAL POR NÚMERO DE HABITANTES QUE VIVEN EN LOCALIDADES CON CONDICIÓN DE ANALFABETISMO Y SIN PRIMARIA COMPLETA. (1990-1995-2000-2005-2010).....	210
CUADRO NÚMERO 26. TONATICO. NÚMERO DE PERSONAS CON PORCENTAJE POR CARENCIA SOCIAL.....	211
CUADRO NÚMERO 27. TONATICO. PRESIDENTES MUNICIPALES Y PARTIDO POLÍTICO. (1997-2009).....	211

CUADRO NÚMERO 28. TONATICO. ALUMNOS INSCRITOS EN ESCUELAS PÚBLICAS, POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO. (2000-2005-2010).....	212
CUADRO NÚMERO 29. TONATICO. POBLACIÓN DE 3 AÑOS Y MÁS, POR SEXO SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR. (2000-2010).....	212
CUADRO NÚMERO 30. POBLACIÓN TOTAL POR SEXO. (1990-2000-2005-2010).....	213
CUADRO NÚMERO 31. TLACOPAN. POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD CON RELACIÓN A TOTAL MUNICIPIO Y CABECERA (2010).....	214
CUADRO NÚMERO 32. COMENTARIOS A LOS COMPONENTES ENTREGADOS POR EL PAREIB A LA ESCUELA PRIMARIA IGNACIO ZARAGOZA, DERIVADOS DE ENTREVISTAS A DOCENTES Y PADRES DE FAMILIA.....	216
CUADRO NÚMERO 33. ESCUELA PRIMARIA IGNACIO ZARAGOZA. ALUMNOS INSCRITOS PRIMERO A SEXTO AÑO EN LOS CICLOS ESCOLARES 1998-1999 A 2008-2009.....	220
CUADRO NÚMERO 34. YAUTEPEC, MEXICAPA Y TLACOPAN. ÉXITO ESCOLAR 1998-2009.....	241

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.- Alumnos con útiles escolares: Estado de México 1992-2011. Nacional y Chiapas.....	148
Gráfica 2.- Escuelas beneficiadas con AGE. Estado de México. 1992-2011. Nacional y Chiapas.....	149
Gráfica 3.- Docentes capacitados. Estado de México 1992-2011. Nacional y Chiapas.....	150
Gráfica 4.- Elaboración propia: Relación entre Éxito con AGE y nivel insuficiente ENLACE.....	238
Gráfica 5.- Elaboración propia: Relación entre Éxito con Útiles escolares y nivel de insuficiente ENLACE.....	239
Gráfica 6.- Total de Redes: Aportaciones SEP, CONAFE y Gobiernos estatales.....	256
Gráfica 6 A. Redes aportación Estados.....	257
Gráfica 6 B. Redes aportación CONAFE.....	258
Gráfica 6 C. Redes Aportación. SEP.....	258
Gráfica 7.- Construcción y rehabilitación y mobiliario.....	259
Gráfica 8.- Escuelas beneficiadas con Auxiliares Didácticos.....	260
Gráfica 9.- Apoyos a la Supervisión Escolar.....	261

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la investigación

La presente investigación analiza la política educativa compensatoria, en específico el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), desde el enfoque de las políticas públicas, en el periodo 2000-2006, para el caso del Estado de México y, en particular, su implementación en las localidades de Tlacopan (municipio de Tonatico), Yautepec (municipio de Ixtapan de la Sal) y Mexicapa (municipio de Ocuilan).

La elección del Estado de México radica en la posibilidad de tener información de primera mano, por contar con la experiencia de la implementación del programa mencionado.

Se han seleccionado esos municipios, entre otras particularidades, por su condición rural. Por otra parte, se privilegió a las comunidades señaladas por tratarse de asentamientos humanos de menos de 500 habitantes y que contaban y cuentan con escuelas primarias multigrado, característica esencial para el objeto de estudio.

La investigación se centra en el análisis de la educación básica, integrada por los niveles de preescolar, primaria y secundaria, en los términos del artículo 37 de La Ley general de Educación.¹ Para analizar el caso del Estado de México y de las comunidades se trabaja de manera específica la escuela primaria. Es necesario subrayar que no se abordará la educación inicial, la cual está destinada a niños menores de 4 años.

Se realiza un análisis de los programas compensatorios, en particular del PAREIB, porque corresponde a la política pública educativa federal compensatoria implementada en el Estado de México en el periodo referido; se trata de conocer sus orígenes y antecedentes, y de indagar su proceso de constitución —su diseño, hechura—, y su implementación-operación en realidades concretas.

De manera específica, a través de una mirada sociológica se busca analizar y comprender la intervención de los actores sociales que participaron en cada uno

¹ México, *Ley General de Educación*, 1993, p. 17. [La investigación toma como referencia las reformas, considerando como última la realizada el 01/06/2016].

de los procesos anteriormente señalados; en particular, su papel en la aplicación de las acciones compensatorias en las escuelas primarias de las comunidades seleccionadas.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), institución encargada del diseño y operación de las políticas educativas compensatorias, detalló así el objetivo del PAREIB: "... pretende apoyar la continuidad educativa de las niñas y los niños desde educación inicial a básica, buscando que permanezcan en las escuelas y que concluyan con éxito su educación básica."²

En el mismo documento se precisa:

El PAREIB opera mediante la asignación de recursos específicos a través de dos componentes:

Componente A. "Mejora en la Calidad en la Educación Inicial y Básica" a través de las siguientes acciones compensatorias: material didáctico, capacitación, infraestructura escolar y administrativa, apoyo a la gestión escolar (AGE) reconocimiento al desempeño docente (Redes) y fortalecimiento a la supervisión escolar.³

La investigación analizará este componente en lo relacionado con la escuela primaria.

Componente B. Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Institucional, a través de acciones de fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de instancias federales y estatales.⁴

Este componente no es objeto de la investigación, ya que se refiere fundamentalmente al fortalecimiento de acciones para mejora en la gestión institucional de las secretarías educativas estatales.⁵

Se busca hacer un análisis retrospectivo del programa en las comunidades seleccionadas. Rescatar en lo posible la memoria colectiva, la construcción de capital social, la participación de los actores sociales. Recuperar su visión, experiencia, obstáculos y apropiación. El significado que tuvo el programa para la

² Secretaría de Educación Pública, *"Reglas de Operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo nacional de Fomento Educativo. Vertiente de programas compensatorios"*, 23 de julio de 2003, p. 40.

³ *Ibídem*, p. 41.

⁴ *Ibídem*, p. 41.

⁵ *Ibídem*, p. 52. Se refiere al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los sistemas estatales de educación básica.

escuela y la comunidad. La distancia que se guarda y da entre el diseño y su aplicación en una realidad concreta.

Perspectiva teórica- metodológica

El interés por el estudio de las políticas públicas en nuestro país es relativamente reciente en comparación con otras tradiciones académicas. Este enfoque permitió abordar nuevos temas de investigación, así como una perspectiva teórica ajena a los cánones tradicionales.

En mayo de 1991 Luis F. Aguilar Villanueva daba a conocer la presentación de la obra, “Colección de Política Pública” a través de cuatro antologías. En particular la presentación y el estudio introductorio de la primera obra, “El estudio de las Políticas Públicas”, arrojan y arrojan hoy en día, además de diversas interrogantes a resolver, diferentes propuestas teórico-metodológicas para el análisis de las políticas públicas.

No es menester hacer un resumen o realizar un análisis minucioso de las múltiples argumentaciones teóricas; sirvan de base algunas consideraciones de la primera antología, “El estudio de las Políticas Públicas”, para acercarnos a nuestro tema de investigación.

Ponemos a consideración dos reflexiones como punto de partida los cuales orientan y dan sentido a nuestro trabajo de investigación.

La importancia del enfoque de políticas públicas en el tema educativo.

La perspectiva sociológica en el enfoque de políticas públicas.

Iniciamos con la interrogante ¿Por qué es pertinente el enfoque de Políticas Públicas en la problemática educativa?

Sin lugar a dudas la diversidad y amplitud de trabajos sobre educación en nuestro país y en particular en el sistema de escolarización de educación básica es vasta. Trabajos de carácter histórico, pedagógico, psicológico, sociológico, antropológico, en Economía y en Ciencia Política enriquecen el análisis de la educación escolarizada en México.

La mayoría de los trabajos privilegian la historia, formación, funcionamiento del sistema educativo nacional, investigaciones de práctica docente, trabajo en aula

entre otros temas, todos ellos de vital importancia; sin embargo es necesario reflexionar, revisar acerca de cómo el gobierno construye sus decisiones, el papel de los políticos, burócratas, la visión, criterios de racionalidad para elaborar políticas educativas, los éxitos y fracasos de las políticas educativas emprendidas, las experiencias en el diseño e implementación y todo ello por la necesidad de explicar la persistencia de los magros resultados obtenidos por las políticas educativas en cuanto a resolver problemas público-educativos cuya solución es considerada de interés y beneficio público.

Obviamente la propuesta teórica-metodológica que propone el enfoque de las políticas públicas no es una panacea; si una proposición que puede ayudar a enriquecer los trabajos destinados a mejorar la elaboración e implementación de políticas educativas para contribuir en un mejor funcionamiento de políticas y programas del sector educativo.

En este sentido, el enfoque teórico-metodológico de las ciencias sociales y las políticas públicas ofrece la posibilidad de analizar dimensiones no abordadas ampliamente en los trabajos clásicos.

Nuestra propuesta parte de preguntas que en muchos casos no han sido consideradas plenamente: ¿quién determina la política educativa?, ¿quiénes diseñan, operan implementan? Es igualmente relevante explicar cómo se llegó a esos resultados, es decir, ¿cuáles fueron los trayectos entre la toma de decisión, la elaboración, diseño y la implementación?

A lo largo del siglo XX e inicios del nuevo milenio las políticas educativas han intentado atender y resolver, entre otros problemas público-educativos, los de cobertura, deserción, eficiencia terminal, equidad, rezago, calidad educativa, infraestructura, por citar algunos ejemplos relevantes.

Problemática señalada por diferentes autores de diversas disciplinas y aún por algunas autoridades educativas lo es el reconocimiento a que una gran parte de las políticas educativas emprendidas por la administración federal o estatal en turno tiene su inicio y conclusión en el periodo sexenal. La carencia de una visión de mediano y largo plazo que dé continuidad a las políticas, una adecuada planeación,

el abandono inclusive de acciones programadas incide desafortunadamente en el incumplimiento de los objetivos trazados y por ende en la resolución de problemas.

Son desgraciadamente múltiples los ejemplos y no es menester hacer una recopilación de casos. Tal vez uno de los más emblemáticos para la educación básica, lo fue el denominado plan de once años instrumentado por Torres Bodet en el sexenio de Adolfo López Mateos (diciembre 1 de 1958- noviembre 30 de 1964). Una política educativa integral que partía de la necesidad de abordar la resolución de problemas educativos más allá de la lógica sexenal y diseñada para atender problemas de cobertura, capacitación, elaboración de materiales como lo fueron los novedosos libros de texto gratuito entre otros programas, que integraban el plan de once años.

Ciertamente y como bien lo reconoció años más tarde el propio Torres Bodet, la política educativa, evidenció problemas de planeación, conflictos políticos con diferentes actores sociales, financieros, entre otros. El ejercicio de diseño e implementación de una política de gran envergadura habría valido la pena para el país que tuviera continuidad, su evaluación con los ajustes pertinentes. Aprovechar los aciertos y errores cometidos, el camino emprendido era viable; no obstante, el siguiente sexenio de Díaz Ordaz, diseñó e implementó sus propias políticas rescatando mínimamente los esfuerzos anteriores.

Diseño e implementación de políticas implica el reconocimiento de interacción de múltiples factores, ello nos lleva a considerar que la compleja intervención de actores sociales, organismos, administraciones, estrategias, marcos normativos, disposiciones administrativas, recursos humanos y financieros, intervenciones pedagógicas, entre otros factores, obliga a tener diversas ópticas disciplinarias y permitir un mejor análisis y comprensión de la política pública educativa.

Con el propósito de darnos una idea de la heterogeneidad de intervenciones, presentamos de manera esquemática una secuencia de los grandes pasos a transitar por la política pública educativa compensatoria y que deben ser objeto de análisis para reconocer los diversos tiempos, las interacciones de diferentes factores y así comprender la complejidad de la política pública educativa.

En un primer momento podemos inferir que el origen de una política parte de un proyecto, una visión, intereses político-económicos, producto de consensos, conflictos, inserto en dinámicas nacionales e internacionales. Requerimiento de la política es asegurar su cumplimiento el cual se plasma en el imperativo legal que da sustento jurídico a la propuesta. La formulación de acuerdos, leyes, reglamentos, reglas de operación, lineamientos; componentes jurídicos que van diseñando y moldeando a la incipiente política.

Segundo. Para el logro de tal objetivo es necesaria la tarea de legislar, la cual incluye un proceso de negociación, compromiso, adaptación y aceptación, persiguiendo como fin la factibilidad y obligatoriedad de las disposiciones jurídicas.

Tercero. Conseguido este propósito se cuenta con el marco jurídico bajo el cual trabajaran los diseñadores: su composición político-burocrática-técnica, ¿cuáles fueron los criterios de racionalidad, factibilidad, viabilidad, planeación, presupuesto, las argumentaciones formuladas? Entre otras preguntas ayudarían a comprender la visión bajo la cual se construyó la política.

Cuarto. La decisión político administrativa para determinar la instancia o instancias gubernamentales participantes. Sus ámbitos de competencia, niveles de organización, los conflictos entre burocracias por asumir el liderazgo de la política entre otros elementos, que inciden en la implementación del programa.

Quinto. Instrumento jurídico-administrativo fundamental que refleja el último tramo de la elaboración de la política al definir con precisión la política educativa, son las denominadas reglas de operación las cuales definimos como; el conjunto de disposiciones y lineamientos que la autoridad federal utiliza para definir y conceptualizar un programa, dando a conocer los recursos fiscales que otorgará a los beneficiarios a través de subsidios, transferencias en efectivo o especie y/o prestación de servicios, y precisando las formas, tiempos de operación y las obligaciones y derechos de las instituciones y los actores sociales participantes; asegurando a la vez que el programa cumpla con los criterios de eficiencia, equidad y transparencia.

Sexto. La participación en nuestro caso de investigación de organismos internacionales: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, instituciones

abocadas al financiamiento y evaluación del programa, intervención que implicó la aparición de nuevos actores en la implementación.

Séptimo. Los gobiernos estatales representados por sus gobernadores y secretarios de educación o directores de institutos, quienes suscriben los convenios respectivos con la federación para implementar el programa, pero no asumiendo de manera homogénea el compromiso de cumplimiento de la disposición.

Octavo. Las burocracias desiguales. La participación y decisión en última instancia de burocracias federales. La burocracia federal educativa no monolítica encargada del diseño y aplicando la normatividad correspondiente para que las entidades federativas dieran cumplimiento de la disposición. El conflicto permanente entre autoridades federales y estatales para tener el mayor control. Burocracias estatales heterogéneas, algunas con cultura institucional débil y en el mayor número de casos sin capacitación, ni equipamiento para afrontar la implementación de la política.

Noveno. En nuestro caso, la creación de las Unidades Coordinadoras Estatales, instancias administrativas encargadas de ser enlaces operativos entre las secretarías de educación o equivalentes con el área central del Consejo Nacional de Fomento Educativo, instancia federal responsable del programa. Asumiendo, entre otras, sus funciones: la operación, el seguimiento y monitoreo de las acciones emprendidas, reporte financiero mensual, validación de la información, definición de mecanismos para la distribución de apoyos a escuelas seleccionadas, mecanismos de control y vigilancia, entre otras responsabilidades.

Décimo. Los docentes asumiendo papeles distintitos como, por ejemplo: administrativos al ser encargados de elaborar reportes relativos a las aportaciones en efectivo y/o en especie, y pedagógicos, asumiendo la responsabilidad de abatir el rezago educativo.

Décimo primero. Los padres de familia asumiendo diversos papeles como por ejemplo administrativos al ser encargados de operar y justificar el recurso económico establecido en el componente denominado “apoyo a la gestión escolar”, y pedagógicos, responsabilizándose del desempeño académico de sus hijos.

De esta manera, se convalida que, una política pública va más allá de disposiciones normativas y administrativas derivadas de un actor-decisor omnipotente y omnipresente; por el contrario, es ante todo la intervención de varios actores, la interlocución en la cual hay una lucha de poder para llevar a cabo la política, donde los diferentes actores apoyan, obstaculizan e intervienen en función de sus intereses y, a la vez, se ven obligados a cumplir con las disposiciones oficiales por estar emanadas de una autoridad que ostenta la legitimidad de aplicar sanciones coercitivas en caso del incumplimiento de la norma.

En este sentido Luis Aguilar a través de la perspectiva de la política pública aclara: “La política entonces es un proceso, un ‘curso de acción’ que involucra todo un complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea... Es, ante todo acción, un conjunto de acciones.”⁶

En este tenor, con el apoyo de la Ciencia Política, el enfoque de políticas públicas puede analizar a la política como: “... el arte de tejer, reacomodar o recomponer compromisos que se traducen en tipos de valores que son profesados por la estructura decisoria de los grupos de interés.”⁷

En conclusión, el enfoque de políticas públicas permite tener otra mirada del actuar gubernamental en vinculación con diferentes actores sociales, de momento privilegiamos la arista sociológica para dar cuenta del diseño e implementación de una política pública educativa compensatoria.

La perspectiva sociológica en el enfoque de políticas Públicas

Resulta pertinente retomar la obra de Wayne Parsons, “Políticas Públicas”, su texto nos permite conocer y analizar los principales marcos analíticos y teóricos utilizados para estudiar los problemas públicos y los procesos alrededor de las políticas públicas. En ese tenor, Parsons nos menciona la variedad de marcos de análisis, de ellos destacamos el de la estructura social, las aportaciones de la

⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, 1992, p.25.

⁷ Ricardo Uvalle Berrones, “La responsabilidad política e institucional de la administración pública”, 2003, p.58.

Sociología en el análisis de los problemas sociales y a la evolución del análisis de las políticas públicas desde diferentes ángulos.⁸

No es menester hacer un resumen de la obra de Parsons en cuanto autores, enfoques sociológicos que trata en su obra, baste decir "...que el interés en los problemas sociales que se desarrolló durante el siglo XIX marca el inicio del análisis moderno de las políticas públicas"⁹ Desde el enfoque positivista a las aportaciones de Emile Durkheim, la Sociología a lo largo del tiempo y a través de sus diferentes teorías ha analizado e interpretado los diferentes problemas sociales tratando de explicar sus causas y dando alternativas a su probable solución, lo que le permite aportar elementos al análisis de las políticas públicas.

La Teoría Sociológica, está presente hoy en día, en los estudios de detección de problemas sociales, auxiliando en la definición de problemas, proponiendo respuestas, evaluando opciones, realizando observaciones en la implementación de políticas públicas, entre otras situaciones.

En nuestro caso particular, concebimos a la Sociología como una disciplina científica que estudia la acción social, a través del análisis e interpretación de los diferentes comportamientos individuales y/o colectivos de los grupos sociales; esta condición, le permite contar con la capacidad de identificar, definir el problema y contribuir a la construcción de una agenda pública, y permite coadyuvar en la resolución de problemas que la sociedad considera de interés común.

Esto es, reconocer y explicar las diferentes actuaciones que los actores sociales asumen dependiendo su posición en la estructura social, frente a la exigencia de atender los requerimientos planteados por la sociedad; la manera en que se organizan e interactúan las relaciones sociales que establecen convivencia, subordinación, confianza, lealtad o conflicto.

En este sentido nos auxiliamos de la Sociología para explicar e interpretar el papel de los diferentes actores sociales que intervienen en los distintos momentos de elaboración e implementación de las políticas públicas educativas. La acción

⁸ Wayne Parsons, "Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas", 2009, p. 68-69.

⁹ *Ibidem*, p. 124.

social pública educativa entendida como una conducta, comportamiento individual o colectivo que intenta orientar, imponer y consensuar disposiciones a diversos actores con la pretensión de resolver problemas que son considerados de interés público. La relación entre los actores institucionales gubernamentales encargados de construir respuestas para resolver problemas colectivos y la apropiación de los destinatarios, los cuales dan sentido a la política.

Esto es, los procesos a través de los cuales las esferas institucionales gubernamentales construyen respuestas para resolver problemas colectivos educativos, como lo pueden ser la deserción escolar o el rezago educativo en educación básica, solo por citar algunos ejemplos.

Por su parte, las diferentes burocracias de los ámbitos federal, estatal y municipal, cada una de ellas con su propia lógica administrativa, sus intereses, su lucha por espacios de poder. Burocracias con severas desigualdades administrativas en las que el tránsito y trecho entre organizaciones de tipo patrimonial y legal todavía es muy marcado, afectando los procesos de implementación.

Burocracias con comportamientos contradictorios, asumiendo conductas racionales y a la vez comportamientos patrimoniales en busca de la subordinación, el control de los recursos y distribución en función de sus intereses que le permitan la adhesión y sometimiento de los actores sociales involucrados.

Las formas y apropiaciones de los grupos sociales destinatarios, actores no uniformes, heterogéneos que asumen múltiples comportamientos frente a esta normativa que pretende resolver su problemática. Su papel, disposición, su escaso involucramiento en el diseño de la política, su actitud de receptor, los comportamientos que asumen en el momento de participar en la implementación de una política ajena a la vida comunitaria con carácter obligatorio, coercitivo, su aceptación, rechazo, el sentido que le dan a la acción social pública educativa.

Debemos encontrar datos, referentes empíricos, hallazgos de estas múltiples conductas que permitan abonar en las argumentaciones para explicar e interpretar los diversos resultados obtenidos a lo largo de la implementación de la política, los cuales por cierto no son los esperados.

Concepto fundamental en nuestra investigación, lo es el de capital social, el cual lo utilizamos como una herramienta útil para describir y comprender las formas de organización social que construyen colectivos delimitados, en nuestro caso comunidades rurales en apoyo a sus escuelas. Pretendemos a través de la memoria histórica de la comunidad conocer el significado de la escuela primaria en la vida comunitaria, sus intereses e intervenciones, identificar la existencia de redes sociales comunitarias como expresión de comportamientos manifiestos: confianza mutua, normas afectivas, lealtad y comportamientos de consenso- conflicto de las relaciones sociales que son concomitantes al papel de la escuela en la comunidad.

Encontrar evidencias acerca de la posibilidad de que la política pública educativa fue capaz de coadyuvar en la consolidación y construcción de capital social; si la política es idónea para prestar atención a las comunidades, ayudando a los ciudadanos a descubrir problemas comunes y a organizarlos para resolverlos.

En sentido cabe mencionar algunas de las reflexiones aspiracionales del gran maestro mexicano Rafael Ramírez acerca de la escuela rural mexicana.

“La escuela rural debe enseñar a mejorar las condiciones de los hogares y la vida que las familias llevan dentro de ellos; a mejorar los métodos de trabajo a fin de obtener rendimientos mayores; a entretener y recrear a la gente y a crear la vida social”¹⁰

En términos de la politóloga estadounidense premio nobel de economía 2009, Elinor Ostrom, “La perspectiva de capital social ayuda a abordar la cuestión de cómo acelerar el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo esta perspectiva les pide a los teóricos de la acción colectiva que salgan del mundo del razonamiento puro y aborden cuestiones empíricas de políticas públicas, cuestiones de importancia práctica.”¹¹

En conclusión, es preciso dar cuenta de la interacción entre política pública y actores sociales en realidades específicas; identificar las maneras en que son percibidas, apropiadas y atendidas las diversas disposiciones político administrativas por parte de los actores, sus formas de interactuar y de involucramiento con la política pública educativa.

¹⁰ Concepción Jiménez Alarcón, “Rafael Ramírez y la escuela rural mexicana”, 1986, p.21.

¹¹ Elinor Ostrom y T.K. Ahn, “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, 2003, p.156.

Hipótesis

El déficit de capacidad pública de la política pública educativa compensatoria radica en errores de diseño e implementación; en una focalización puntual de problemas a atender y de inadecuadas intervenciones de los diferentes actores sociales involucrados.

Estrategia de Investigación

Con el propósito de identificar elementos cuantitativos y cualitativos relativos a la implementación del programa educativo compensatorio en el estado de México y en las comunidades seleccionadas, se diseñó una estrategia la cual se estructuró en los siguientes pasos:

- A) La construcción de una primera base de datos estatal con referentes nacionales; tanto para dar cuenta de la entrega de componentes que conformaron el programa, así como de su articulación.
- B) Habiendo corroborado con información estadística y empírica la aplicación del programa en el Estado de México, se procedió a elegir las comunidades objeto de estudio.
- C) Seleccionadas las comunidades y sus escuelas se procedieron a realizar entrevistas a padres de familia, directores, egresados y docentes con la intención de encontrar evidencias acerca de: entrega de componentes, participación en la implementación del programa, conflictos, rescate de diferentes experiencias como lo fueron la recuperación de memoria histórica en torno a la lucha por contar con servicios educativos, sus encuentros y desencuentros con el PAREIB, sus fiestas sociales, religiosas entre otros aspectos.
- D) Recuperación del archivo escolar, lo cual permitió encontrar pruebas documentales de la operación del programa y la construcción de una segunda base de datos con 129 registros individuales de las tres escuelas y de siete generaciones participantes en el programa. El propósito fue determinar si en el periodo de aplicación del programa, existió alguna

evidencia de que el PAREIB influyera en la permanencia e inscripción de los alumnos de primero a sexto grado de escuela primaria.

- E) Una tercera base de datos construida fue la referente a los resultados de la prueba ENLACE 2006 (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, pruebas que se aplicaron en planteles públicos y privados del país), esto para encontrar referencias de si los beneficios del programa ayudaron a que las escuelas obtuvieran mejores resultados en la prueba.
- F) Con estas bases cuantitativas se consolidó un anexo final que tomó en consideración dos acciones (Escuelas Beneficiadas con Apoyo a la Gestión Escolar [AGE] y Útiles Escolares), con la finalidad de determinar si la aplicación de los componentes tenía alguna relación con el “éxito” de estudio (inscripción a sexto año).

Bajo esta lógica se procedió a desarrollar la estrategia de investigación. El programa consistía esencialmente en la aplicación articulada de 7 acciones-componentes, que en conjunto y de manera integral pretendían atender el objetivo del programa: apoyar la continuidad educativa de niñas y niños desde educación inicial a básica, buscando la permanencia en las escuelas y concluyeran con éxito su educación básica. Alumnos beneficiados con útiles escolares. Escuelas beneficiadas con apoyo a la gestión escolar (AGE). Reconocimiento al desempeño docente (REDES). Construcción, rehabilitación, mobiliario. Escuelas beneficiadas con auxiliares didácticos. Docentes capacitados. Apoyos a la supervisión escolar.

Para organizar y sistematizar la información, se construyó inicialmente una base de datos de carácter estatal, con la intención de registrar elementos cuantitativos que dieran cuenta de la existencia del programa. Esto es verificar la cantidad entregada al estado por cada uno de las siete acciones, su correspondencia y articulación. Para contextualizar la base estatal, se tomó como referencia la estadística a nivel nacional, en el estricto sentido de marco de referencia y contrastación.

El periodo analizado fue 1992-2011 esto es, se aprovechó la información a nivel nacional, desde la creación de los programas compensatorios y hasta el último

año reportado por CONAFE. Un corte a este periodo fue el de 1995-1998; se tomó como criterio el año 1995 porque durante él se implementó el primer programa compensatorio en el Estado de México (Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial-PRODEI) y porque en 1998 inició nuestro programa objeto de investigación, el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica. El segundo corte fue el de los años 2000-2006 que son el periodo de estudio.

La distinción por periodos permitió evaluar el curso que siguió la aplicación de las acciones y encontrar algunas variaciones significativas, para contar con elementos sobre la complejidad del programa expresada en la diversidad y desigual composición de las acciones, así como su impacto cuantitativo en la entidad.

Esta base de datos permitió encontrar variaciones en la entrega por acción y una escasa articulación, inclusive se pudo constatar la nula existencia en el estado de la acción construcción, rehabilitación, mobiliario. La información también permitió entre otros hallazgos detectar que cada acción tenía su propia lógica, obedecía a procesos distintos lo que dificultaba su articulación. Las acciones, necesarias e indispensables para el trabajo escolar, por si solas no aseguraban abatir el rezago educativo.

El punto de partida de la investigación es el Estado de México. Como antecedente es necesario decir que el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 establece XVI regiones. De ellas se seleccionó la región VI, la cual está integrada por municipios con dinámicas mayormente rurales.¹² Para 2010, el sistema de localidades de la región estaba integrado por 657 asentamientos humanos predominantemente rurales.¹³

Se seleccionó a tres comunidades que cumplieran los siguientes requisitos: tener menos de 500 habitantes; contar con escuela primaria multigrado, ser consideradas de alta marginación por organismos oficiales y haber operado en ellas el Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica.

¹² Cfr. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, "Región VI Ixtapan de la Sal Programa Regional 2012-2017", p. 24.

¹³ *Ibíd.*, p. 36.

Seleccionadas las comunidades se procedió a realizar el trabajo de campo con la aplicación de entrevistas y cuestionarios a padres de familia, directores, egresados y docentes, a fin de recopilar información acerca de la participación que tuvieron las comunidades y docentes en la aplicación del programa, comprobar su ejecución, la apropiación que tuvieron y la experiencia de los padres de familia con el componente de Apoyo a la Gestión Escolar. Dicha información permitió detectar las redes de apoyo a la escuela y programa, los conflictos, obstáculos, limitaciones de la comunidad para solucionar problemas comunitarios de carácter educativo. Ciertamente, las entrevistas permitieron encontrar otras fuentes de conflicto, como lo fueron las políticas y relaciones intrafamiliares.

En el caso de dos escuelas se utilizó el archivo escolar para complementar, validar y ampliar la información, lo cual permitió enriquecer el trabajo con el método de investigación documental. El estudio del acervo ayudó a verificar la aplicación del programa, el uso de recursos, la constitución y asignación de funciones de la asociación de padres de familia; de igual forma y como un argumento adicional al impacto del programa en términos de eficiencia, se procedió a integrar información de diferentes generaciones, cohortes y así derivar conclusiones de orden pedagógico, entre las cuales destaca la falta de aprendizajes significativos que fueran de utilidad para los estudiantes y la comunidad.

Destaca la debilidad de la perspectiva pedagógica en el diseño del programa, pues no fueron atendidas las especificidades de la escuela primaria multigrado en el aula. Los resultados y reconocimiento por parte de los docentes de la falta de capacitación para las escuelas multigrado, evidenciaron la ausencia de un sustento pedagógico específico para las necesidades de la atención a dicha modalidad educativa.

Aprovechando la información de los libros de inscripción de las escuelas se construyó una segunda base de datos la cual consolidó 129 registros individuales de las tres escuelas y siete generaciones que permitieron identificar el número de alumnos inscritos en cada ciclo escolar por generación; además, se incorporó el sexo del alumno. El consolidado identifica nombre del alumno, comunidad a la que pertenece, escuela, generación, sexo y, a través de una variable identificadora, se

especifica si se inscribió en primero, segundo, tercer, cuarto, quinto y/o sexto año de primaria en la generación que le correspondía. Es decir, se logró determinar para los 129 alumnos monitoreados si tuvieron “éxito”, expresado como la inscripción a sexto año en la generación correspondiente, sin repeticiones.

Un tercer dato usado es el referente a la publicación de resultados de la prueba Enlace¹⁴; dicha información muestra, por escuela y generación (disponible únicamente a partir de 2006) el porcentaje de alumnos por nivel de resultados en la prueba. La información refleja el porcentaje de alumnos por categoría: insuficiente, elemental, bueno y excelente. Para los fines de este estudio, se determinó usar el porcentaje de insuficiente dado que tuvo la mayor representatividad en las tres escuelas. El nivel de insuficiente a nivel estatal alcanzó el 20%, en nuestras tres escuelas el porcentaje fue superior.

El anexo de datos final consolida la aplicación de las acciones (Escuelas Beneficiadas con AGE y Alumnos con Útiles Escolares) del Estado de México para el periodo 1998-2006, obtenidos de la primera base de datos, se incorporan los porcentajes de éxito por escuela (obtenidos de la segunda base de datos) y de alumnos con desempeño insuficiente en la prueba.

Adicionalmente, se corrieron pruebas de correlación entre la aplicación del componente (escuelas beneficiadas con AGE y útiles escolares) y el porcentaje de éxito, con la finalidad de determinar si la aplicación de los componentes tenía alguna relación con el éxito del estudio; por ejemplo, si se podía explicar numéricamente alguna relación entre la aplicación de escuelas beneficiadas con AGE y el número de alumnos de una misma generación que se inscribían a sexto de primaria. Se encontró una baja correlación entre la implementación de las acciones y el éxito. Esto es, que, aunque estadísticamente la base de datos no fuera representativa, los datos muestran que la implementación del AGE no aseguró por sí misma la permanencia e inscripción de las niñas y niños a sexto grado de primaria.

¹⁴ Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (Enlace) fue una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplicó en planteles públicos y privados del país. En educación básica se aplicó a niños de tercero a sexto año de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria, en función de los planes y programas de estudios oficiales en las asignaturas de Español y Matemáticas. www.enlace.sep.gob.mx. que_ es_enlace.

En conclusión; la estrategia de investigación permitió conjuntar información cuantitativa y cualitativa que contribuyó a describir y analizar el comportamiento de los actores sociales “beneficiarios” frente al programa, así como el impacto que tuvo el PAREIB en las escuelas.

Organización de la investigación

La tesis está integrada por una introducción y seis capítulos. El primer capítulo aborda el objeto y definición de la política pública ello nos permite desarrollar nuestro segundo capítulo el cual aborda las preguntas acerca del diseño y elaboración de la política educativa. ¿Quién decide, elabora, argumenta la política? ¿Cuál es la diversidad y heterogeneidad de los actores sociales que intervienen en este proceso? En este capítulo se recurre a las categorías de acción pública y capital social para analizar la acción gubernamental y de los grupos involucrados en una realidad concreta.

El tercer capítulo es el tema central del trabajo: los programas compensatorios, sus antecedentes, el marco jurídico político, las burocracias como actores políticos y operadoras del sistema educativo, el surgimiento del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica.

El cuarto capítulo despliega información acerca del Estado de México, su sistema educativo, su burocracia y los programas compensatorios.

El quinto capítulo es el punto fino de la investigación, las experiencias en realidades concretas: los casos de las escuelas multigrado de las comunidades de Yautepec, municipio Ixtapan de la sal, Mexicapa, municipio de Ocuilan, y Tlacopan municipio de Tonatico.

Finalizamos con el sexto capítulo, las conclusiones en las que se presentan una serie de consideraciones de carácter general y una propuesta de recomendaciones para la elaboración e implementación de una política pública educativa.

CAPÍTULO 1.

OBJETO Y DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo se hace una breve descripción de los estudios de política pública en educación en el caso mexicano con la intención de dar el marco de temas que el estudio de políticas públicas puede aportar como una arista relativamente novedosa en el análisis del sistema educativo mexicano; se propone una reflexión sobre la necesidad de utilizar la perspectiva teórico-metodológica de las ciencias sociales y las políticas públicas y se concluye con la presentación de los referentes teóricos de políticas públicas utilizados en el documento y que sirvieron como andamiaje en el proceso de investigación.

A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes en 1921,¹ el gobierno federal centralizó la normatividad en materia educativa, en especial la relativa a la educación básica. De esta manera, el aparato gubernamental se convirtió en el diseñador y/o, en situaciones específicas, en el evaluador de contenidos, con la facultad exclusiva de ser el gran decisor de las políticas educativas.

Esta tendencia, con sus matices, ha venido cambiando paulatinamente. Durante muchos años se privilegió en los análisis la noción de un Estado omnipotente y omnipresente, sin explicar cómo ni por qué se llegaba a ciertos resultados, indudablemente nada satisfactorios, como si sólo dos actores participaran en el tema educativo: el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y en algunos momentos la Iglesia Católica, cuando se veía afectada por las decisiones gubernamentales.

Las preguntas acerca de la decisión y elaboración de la política educativa no eran relevantes. Del momento de su diseño a su implementación se rescatan algunas consideraciones de carácter general, global. La visión prevaleciente era la de un Estado omnipotente y de actores sociales con escasa participación. No obstante, poco se estudiaban los procesos de diseño, implementación, apropiación

¹Cfr. México. *Decreto. Se establece una Secretaría de Estado que se denominará Secretaría de Educación Pública*, 1921. En particular el artículo segundo, que da cuenta de la organización departamental de la nueva secretaría.

social, ni se explicaba por qué se llegaba a determinados resultados. Estudios de caso, locales, podrían ayudar a describir ese entramado complejo.

Es pertinente reconocer y tomar como punto de partida los estudios de Pedro Flores-Crespo, por su inquietud de analizar los trabajos de política educativa y en particular la promoción y desarrollo del enfoque de políticas públicas educativas. En 2008, apuntaba sus preocupaciones y ocupaciones: “rebasar el modelo ‘estatacéntrico’ que sugiere que la política (*policy*) es el mero resultado de la decisión de un solo actor”.²

Enfatizar lo público en la política educativa, esto es el reconocimiento a la renovación de los movimientos opositores, el fuerte cuestionamiento a la capacidad gubernamental, el cambio de reglas entre actores políticos, los avances en términos de libertades civiles y políticas, las pugnas en cuanto los medios para alcanzar el bien común, las transformaciones demográficas, el surgimiento de complejos fenómenos sociales, y una necesaria renovación sobre las finalidades de la educación; conforman un escenario que inexorablemente, tendrá que empujar la reformulación de los esquemas y marcos para el análisis y diseño de políticas educativas en México.³

En 2011, este autor remitía a los estados de conocimiento registrados por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie) entre 1993-2003, acerca de los trabajos de política educativa, que se concentraban en el análisis de la descentralización-federalización y, de manera enfática, el análisis de política educativa se centraba en dos actores: la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.⁴

De igual manera, los estados de conocimiento encontraron que los estudios empíricos de políticas eran escasos y prevalecía el ensayo analítico, aunque dependiendo de la etapa del proceso de la política. El manejo del concepto de política educativa seguía siendo muy amplio, pues lo mismo se aplicaba a una reforma que a un programa o un subprograma.

² Pedro Flores-Crespo, “*Análisis de política pública en educación: líneas de investigación*”, 2011, p. 6.

³Ibídem, p. 8.

⁴ Pedro Flores-Crespo, “*Análisis de política educativa. Un nuevo impulso*”, 2011, pp. 687-688.

En este sentido, se propuso una definición de política: “Un curso de acciones implícitas y explícitas seguidas primordialmente desde el gobierno, pero recreando de manera constante por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir las finalidades que el Estado se va fijando.”⁵

El trabajo aporta como primera conclusión la necesidad de trabajos teóricos y modelos que permitan desarrollar investigaciones con la perspectiva de políticas públicas, debido a los escasos trabajos encontrados, los cuales, si bien dan impulso al tema, todavía no cuentan con el desarrollo requerido.

El artículo menciona el trabajo de siete investigadores que fueron dictaminados pertinentes para el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C. (Comie) y ubicados en la perspectiva de políticas públicas. Flores-Crespo detalla al respecto:

1.-Alejandro Navarro Arredondo –del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados- explica, mediante el modelo de flujos múltiples, la evolución de un programa educativo basado en la tecnología de la información. En el tránsito del programa Enciclomedia a Habilidades Digitales para Todos (HDT) destaca la participación de distintos actores sociales.⁶

2.-Jaime Moreles, de la Universidad de Colima, investiga la utilización del conocimiento en los procesos de política educativa. Un problema detectado en la hechura de la política: la reforma de preescolar en 2002 que estableció la obligatoriedad del nivel. Al investigar la reforma, ese autor encontró que las presiones y exigencias de la sociedad la consideraban “socialmente deseable”; es decir, muy pocos actores políticos se opondrían a la disposición, y con ello el conocimiento pasó a segundo término. La reforma se aprobó a pesar de que la evidencia mostraba que el gobierno no contaba con la capacidad financiera y técnica para enfrentar la obligatoriedad del preescolar.⁷

3.-Claudia Santizo, de la Universidad Autónoma Metropolitana, retomó el caso de la política de participación social en México para analizarla desde la óptica

⁵ *Ibidem*, p. 690.

⁶ *Ibidem*, p. 691.

⁷ *Ibidem*, p. 691.

de la gobernanza (*governance*) y del enfoque de redes de política (*policy networks*). La autora encuentra que la agenda educativa, con sus respectivas políticas, se define en espacios donde interactúan actores gubernamentales, sociales, empresariales, políticos.⁸

4.-Miguel Á. Olivo y colaboradores —de la Universidad Pedagógica Nacional— presentan una serie de reflexiones que buscan cuestionar los conceptos de gobernabilidad y gobernanza en el contexto de México.⁹

Existe una estructura analítica de políticas que va desde lo macro (sistema corporativo), pasa por lo *meso* o intermedio (red de política) y finaliza en lo micro (individuos). Su argumento central es que esta trama analítica reconstruye situaciones para cada nivel y, a su vez, contribuye a estructurar la política de participación social en la escuela.

Para Olivo y colaboradores, la cultura antidemocrática reside tanto en el nivel macro como en el micro, y reconocerlo puede contribuir a no seguir teniendo consideraciones ingenuas sobre la participación social en la escuela.¹⁰

5.-Sergio Cárdenas —del Centro de Investigación y Docencia Económicas— presenta en su trabajo algunas consideraciones entre las cuales destaca la escolarización de doble turno —escuelas de tiempo completo (EDT)—, con la idea de aprovechar la misma infraestructura y los mismos recursos humanos para atender a una mayor población de alumnos en turnos diferentes (matutino y vespertino).¹¹

La EDT es, entonces, una medida útil para ampliar la universalización de los servicios educativos sin que el gobierno invierta mayores recursos en la construcción de planta física. El problema es que la eficacia económica que busca el gobierno, por un lado, puede derivar en desigualdad.

⁸ *Ibidem*, pp. 691-692.

⁹ *Ibidem*, p.692

¹⁰ *Ibidem*, pp. 692-693.

¹¹ *Ibidem*, p.693

El funcionamiento propio de las escuelas y, en particular, la acción deliberativa de los directores puede estar generando condiciones de inequidad. Estos actores fijan las reglas y los requisitos para asistir a un turno y a otro.¹²

6.-Sara Joiko —del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación de Chile— ofrece una reflexión sobre un instrumento comúnmente utilizado como parte de esa política: el *voucher*, que es una política educativa del gobierno chileno que busca un otorgamiento directo de recursos a los alumnos y a sus familias, en busca de que éstos sean capaces de tomar una decisión acertada y entonces elegir su opción educativa en un mercado de escuelas relativamente abierto.¹³

7.-Teresa Bracho, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se enfoca a analizar “los efectos de reformas evaluativas de reciente cuño”.

“La reflexión de la autora indica que a pesar del complejo entramado institucional para evaluar las políticas a través de organismos y mecanismos, no es suficiente. La evaluación de las políticas o programas debe capturar la complejidad en que se desenvuelven, de otra manera, estaremos valorando cuestiones ya pasadas, aisladas o que residen en lógicas presupuestales y administrativas”.¹⁴

Para finalizar su artículo, Flores-Crespo precisa que en la selección de trabajos se recibieron 41 contribuciones. De sus conclusiones citaremos la que parece englobar una preocupación para el análisis de política pública: los niveles de análisis, que resultan de interés para nuestra investigación: “...requerimos seguir explorando marcos de análisis que reconozcan la existencia y la interacción continua y dialéctica entre el nivel macro (*politics*, sistema corporativo, transición democrática), meso (formación de redes o coaliciones) y micro...”¹⁵

Ello implica la necesidad de reconocer la política educativa en sus diferentes momentos, desde su origen hasta la visión del quien decide, sus intereses, propósitos políticos, así como su diseño, los actores participantes, la decisión, la elaboración de la política y su hechura. Analizar si existieron los criterios de racionalidad, factibilidad y argumentación, entre otros elementos. Los diferentes

¹² *Ibidem*, p. 693.

¹³ *Ibidem*, p. 693-694.

¹⁴ *Ibidem*, p. 694-695.

¹⁵ *Ibidem*, p. 696.

actores gubernamentales participantes y de otros organismos. Su implementación, la apropiación-interpretación de los actores gubernamentales y sociales involucrados. La posibilidad real del Estado de llevar a cabo sus propósitos. El análisis micro *in situ* como punto de referencia para observar en estudios de caso la aplicación de la política educativa.

Obra relevante para nuestro tema de estudio lo fue *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, publicado en 1997, y coordinado por Aurora Loyo, quien en la introducción dice:

“Este libro explora una vía poco transitada cuando se estudian las políticas educativas, al poner en el foco de atención no a la acción gubernamental, sino la acción de los sindicalistas, diputados, jefes de la iglesia católica, dirigentes empresariales e inclusive de los expertos del Banco Mundial que articularon posiciones, ejercieron presión, entraron en negociaciones o simplemente hicieron públicos sus puntos de vista sobre la educación básica, participando de esta manera en los importantes cambios que tuvieron lugar durante los años de 1988-1994.”¹⁶

Hemos dejado en esta relación una última mención a una obra que consideramos esencial; una investigación que contribuyó y puede dar pauta al enfoque de nuestra tesis es el de “la SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004) de Pablo Latapi, publicada en 2004 y con una reimpresión en 2006. Nuestro autor señala:

“Lo que puede considerarse original es el método seguido: se recurre a entrevistas con tres exsecretarios y el actual secretario de la SEP. Este método no se ha aplicado en los estudios históricos sobre la educación en México ni, que sepamos, en estudios de otras áreas de la administración pública. Es este un método y un género literario político aún por desarrollar en México; a partir de entrevistas con dichos actores, comentadas críticamente, se intenta recuperar y documentar la génesis y evolución de las decisiones políticas, las visiones que las guiaron, los debates de los problemas al interior del gobierno, las referencias a otros actores y las presiones y contextos en las que vivieron”.¹⁷

¹⁶ Aurora Loyo, “*Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*”, 1997, p. 11.

¹⁷ Pablo Latapi, “*La SEP por dentro Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*”, 2006, p.11.

Esto es el adentrarnos a la figura de los políticos en funciones burocráticas, en donde se demuestra la inexistencia de un poder monolítico, la existencia de grupos políticos al interior de la gran burocracia educativa, los conflictos de intereses de los actores políticos, su papel en el diseño de la política educativa.

Bajo estos referentes, recuperamos el bagaje teórico-metodológico de las Ciencias Sociales y las políticas públicas. Luis F. Aguilar afirma:

“...la magnitud de la crisis de los años ochenta ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos.”¹⁸

Esto es que los propósitos públicos de las políticas gubernamentales, su hechura-diseño estaba bajo la tutela de una cúpula gubernamental autoritaria, la cual no tenía necesidad de comunicar, responder ni de rendir cuentas. “El objetivo de la política pública...consistió en estudiar y racionalizar el policy-decision making, el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos.”¹⁹

La compleja y heterogénea realidad nos lleva a enfrentar el tema educativo de manera distinta, revisar otras aristas, observar otras miradas. Cabrero lo resume así:

“...entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo: un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en agencias diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontrados. Una sociedad civil que se bifurca, que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos de necesidades y de convicciones.”²⁰

En este sentido, proponemos abordar nuestro objeto de estudio a partir de la perspectiva que nos sugiere Ricardo Uvalle:

“La naturaleza errática, rebelde y arisca de los problemas públicos los convierte en una realidad de complejidades múltiples que impiden desde una sola óptica su mejor análisis y comprensión. Intervienen en su comportamiento, actores, organismos, estrategias, recursos, tiempos y tecnologías, lo cual multiplica su grado de complejidad, dado que su

¹⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, “*El estudio de las políticas públicas*”, 1992, p. 16.

¹⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, “*Gobierno y administración pública*”, 2015, p. 112.

²⁰ Enrique Cabrero Mendoza, “*Acción pública y desarrollo local*”, 2012, p. 16.

formación responde a condiciones de vida indicando tipos de vulnerabilidad que es importante revertir con decisiones y acciones eficientes. En este caso, las ciencias sociales y las políticas públicas reúnen el perfil para aportar elementos sustanciales y permiten nutrir la calidad de la gestión institucional, entendida desde la perspectiva de una acción pública constructiva.”²¹

Este enfoque permite ver un programa público educativo desde una arista diferente, y si bien el análisis que se hace aquí es retrospectivo, el enfoque puede ayudar, con los elementos valorativos, teóricos y metodológicos de la Ciencias Sociales y las políticas públicas, a detectar, como señala Uvalle, la insuficiente calidad de la gestión pública,²² que en el caso que se presenta no permitió generar los resultados esperados, y como señala el mismo autor, es indispensable apoyarse en los referentes empíricos para dar solidez a la argumentación.

Inicialmente, son pertinentes y adecuadas las reflexiones de Giandomenico Majone para emprender el análisis: “Los analistas usan datos, herramientas técnicas y modelos para producir evidencias y argumentos.”²³ El autor sugiere revisar el esquema de Aristóteles de los cuatro constituyentes de la tarea artesanal: material, eficiente, formal y final. Para el caso del análisis de políticas como trabajo artesanal, propone la siguiente consideración:

“El componente material serían los datos, la información y las construcciones conceptuales usadas en el planteamiento del problema por analizar, las herramientas técnicas y modelos serían el componente eficiente de la tarea del analista, la forma de la tarea sería el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión, y el componente final sería la conclusión misma con las actividades relacionadas de comunicación e implementación.”²⁴

Con estas perspectivas pasamos a la construcción conceptual de los referentes teóricos de las políticas públicas.

Luis F. Aguilar propone una definición de política pública:

“Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio

²¹ Ricardo Uvalle Berrones, *“El vínculo funcional entre las ciencias sociales, las políticas públicas y la gestión pública: reflexiones sobre el caso de México”*, 2016, p. 95.

²² *Ibíd.*, p. 94.

²³ Giandomenico Majone, *“Los usos del análisis de políticas”*, 1992, p. 355.

²⁴ *Ibíd.*, p. 355.

público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.”²⁵

José Luis Méndez ofrece la siguiente definición: “... paquete de acciones del Estado (en sentido amplio dirigido a resolver un problema público, que por lo tanto va más allá de una mera decisión pública)”. Y precisa:

“...procesos complejos e interactivos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas no constituyen etapas lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan.”²⁶

Omar Guerrero se refiere a las diferentes definiciones y acepciones de política pública. Es pertinente su observación por la relevancia de este enfoque:

“Si, como sabemos, el gobierno es política y es administración... Y es *Policy*, opera por tanto dentro de escenarios inestables, inciertos, imprevisibles, para los cuales los instrumentos de la planificación resultan estrechos. Si algún valor tiene las políticas públicas es, precisamente, producir conocimientos y métodos de acción para que los gobiernos se desenvuelvan con resultados crecientes de calidad, dentro de estos escenarios.”²⁷

Recuperando a Uvalle;

“Las políticas públicas son el campo de análisis sobre el comportamiento del gobierno en términos institucionales, de organización; de gestión, operación y acción-actores, decisiones, acciones, costos, beneficios, estrategias para superar vulnerabilidades de la vida social y productiva”.²⁸

En esta recopilación de argumentos, nos parece pertinente recuperar brevemente, algunos elementos que están presentes en toda política pública y que Wayne Parsons nos recuerda. Nuestro autor, se adhiere a lo que se denomina “ciclo de vida de las políticas públicas” o también designado enfoque por etapas: “Problema, Definición del problema, Identificación de respuestas/soluciones

²⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, “Marco para el análisis de las políticas públicas”, 2009, p. 14.

²⁶ José Luis Méndez, “Introducción general”, en *Los grandes problemas de México*, 2010, p. 14.

²⁷ Omar Guerrero, “Políticas Públicas: interrogantes”, 1993, p.84

²⁸ Ricardo Uvalle. *Notas de clase*. 21 de febrero.2017.

alternativas, Evaluación de opciones, Selección de las opciones de políticas públicas, Implementación, Evaluación.”²⁹

De estas etapas, nos interesa destacar la relativa a la definición del problema de cual por cierto Parsons, destaca la aportación de la Sociología para atender esta cuestión.

“La dificultad que entrañan los problemas de «políticas públicas» obedece a su complejidad y mala definición.”

“Un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. La forma en que se lleva a cabo este proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta.

“Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o «solución»”.

“... La definición del problema es parte del problema.”³⁰

“Dada su estructuración fallida, los asuntos de tipo público no cuentan con límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y donde termina otro; los problemas se traslapan, se intersectan y tropiezan unos con otros”.³¹

En este sentido el reconocimiento de un problema y su puntual definición permitirán el establecimiento de la agenda pública y así contar con una adecuada política pública.

Ahora bien, no se trata de hacer una lista exhaustiva de definiciones y conceptos acerca de lo que es y de lo que no es el estudio de las políticas públicas, pues lo que interesa es analizar un programa educativo con el enfoque que plantean Ives Meny y Jean Claude Thoening, pues lo que se pretende encontrar son “...los modos de razonamiento más frecuentemente utilizados para estudiar la acción gubernamental, la forma de desglosar las realidades empíricas y de interpretarlas.”³²

Hacer uso, como señalan estos autores, del cajón de herramientas ofrecido por las ciencias sociales, recuperar el mayor número de variables y factores, como lo pueden ser las de carácter económico, político, social, financiero, jurídico,

²⁹ Wayne Parsons, “*Políticas Públicas*” op. cit., p.111.

³⁰ *Ibidem*, pp. 120-121.

³¹ *Ibidem*, p.121.

³² Ives Meny y Thoening Claude, “*Las políticas públicas*”, 1992, p. 85.

administrativo y tecnológico, entre otras.³³ Todo ello para atender la necesidad de hacer la comprensión e interpretación de la acción social y de la política pública, así como conocer las causas y motivos que dieron sentido a ese actuar social.

Bajo estas premisas nuestros investigadores preguntan qué es una política pública, y responden: “Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.”³⁴ No obstante, debemos precisar acerca de las características generales en toda política pública a decir de nuestros autores.

Un contenido; La actividad pública, acción pública, se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan, intervienen diferentes recursos: humanos, técnicos, financieros, administrativos, jurídicos, entre otros, que dan sentido a la acción en espera de resultados.³⁵

Un programa; el cual constituye un conjunto de actos que se articulan en una estructura relativamente permanente de referencia u orientación. Un conjunto de actos que se articulan en torno a uno o varios ejes particulares que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema a enfrentar, la constancia del decisor público en sus intenciones, opciones y de viabilidad.³⁶

Una orientación normativa; la actividad pública es la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir. La actividad pública se traduce en orientaciones, intervenciones; intencionalmente o no, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos.³⁷

Estas preferencias, valores del “decisor”, al ser un actor público, remiten invariablemente a sus preferencias y aspiraciones políticas: su aspiración a la participación en el poder o la influencia sobre la distribución del poder. Recuérdese la definición clásica de Max Weber:

³³ *Ibíd.*, pp. 86-87.

³⁴ *Ibíd.*, p. 90.

³⁵ *Ibíd.*, p. 90. A la idea central, han sido agregados los diferentes tipos de recursos, así como los conceptos de intervención y sentido.

³⁶ *Ibíd.*, p. 90.

³⁷ *Ibíd.*, pp. 90-91.

“La ‘política’ sería así para nosotros: aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder... El que hace política aspira a poder: poder, ya sea como medio al servicio de otros fines -ideales o egoístas-, o poder “por el poder mismo”, o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere.”³⁸

Un factor de coerción: “La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental”.³⁹ Más: “El actor gubernamental posee una autoridad legal o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. El acto público se impone a la colectividad”.⁴⁰

“Una competencia social. Una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados”. “El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada. Esta noción no puede reducirse a un enfoque jurídico... La concepción es más amplia: un administrado es todo individuo cuya situación está directamente o no, afectada por la acción pública.”⁴¹

Más allá de la disposición jurídica del establecimiento de derechos y obligaciones de la política educativa estará el actuar social tanto de los grupos o instituciones participantes como de los sectores de la población, involucrados y afectados en la implementación de la acción pública educativa.

A manera de conclusión y para el caso mexicano rescatamos la aportación de Pablo Latapí al análisis de las políticas de Estado derivadas del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), quien concluye sobre la continuidad en ciertas políticas adoptadas y seguidas por la SEP, y derivadas del ANMEB: “Esta continuidad contrasta con la costumbre anterior de que cada nuevo gobierno federal debía elaborar su propia versión de una «reforma educativa»...”⁴²

Así, define a las políticas: “ciertos modos constantes de proceder a los que se otorga prioridad. Parece que lo característico de una política de Estado está dado por su contraste con una política meramente gubernamental, o sea definida y

³⁸ Max Weber, “*Economía y Sociedad*”, 1979, pp. 1056-1057.

³⁹ Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, op. cit., p. 91.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 91.

⁴¹ *Ibidem*, p. 91.

⁴² Pablo Latapí, “*La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*”, 2006, p. 49.

ejercida por el gobierno en turno⁴³ y enumera algunos requisitos (no todos esenciales) para que una política sea considerada Política de Estado:

“-Que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación;

-Que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición) que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo;

-Que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y en términos generales la acepten,

-Y que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto de ella de parte de las autoridades responsables de aplicarla”.⁴⁴

Como ejemplo de política de Estado, menciona entre otras a la función compensatoria de la federación, en tanto a su anclaje legal⁴⁵ “...ser aceptada como de «Estado» y no sólo como «gubernamentales», les confiere mayor estabilidad temporal, mayor confiabilidad respecto de su cumplimiento y, en general, un mayor compromiso de todos los involucrados en ellas...”⁴⁶

Con estos argumentos se elabora la construcción teórica metodológica de este trabajo.

A modo de resumen se puede decir que en este capítulo se ha hecho un acercamiento a los temas abordados evitando incorporar la noción de un solo actor decisor, omnipotente y omnipresente en la elaboración y ejecución de la política pública. En todo caso, se reconoce la intervención desigual de diferentes actores sociales en la formulación y puesta en práctica de la política pública, lo cual da origen a un determinado comportamiento del gobierno y la sociedad.

En conclusión y para esta investigación nos interesa analizar lo que denominamos acción pública educativa, la cual definimos como una conducta, comportamiento individual o colectivo que intenta orientar, imponer, consensar disposiciones a diversos actores con la pretensión de resolver problemas que son considerados de interés público. La relación entre los actores institucionales

⁴³Ibídem, p. 40. En este punto en particular, Latapí agradece a Pedro Flores-Crespo su colaboración para precisar la definición de políticas de Estado.

⁴⁴ Ibídem, pp. 49-50.

⁴⁵ Ibídem, p. 50.

⁴⁶ Ibídem, p. 50.

gubernamentales encargados de construir respuestas para resolver problemas colectivos y la apropiación de los destinatarios los cuales dan sentido a la acción pública.

Con estas premisas, se pasa a analizar nuestros tres grandes momentos: a) El diseño-elaboración-hechura de la política pública educativa. b) La implementación: ejecución, apropiación, y c) La acción gubernamental en una realidad concreta.

CAPÍTULO 2.

EL DISEÑO-ELABORACIÓN-HECHURA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

El presente capítulo trata de responder a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las particularidades del Estado mexicano y el papel de la administración, de la burocracia como actor político? En el punto 2.1 se plantean las preguntas: ¿quién decide, elabora, argumenta la política, determina, defiende los intereses políticos? El punto 2.2 remite a la cuestión: ¿cómo se lleva a cabo la implementación? ¿Cuál es la diversidad y heterogeneidad de los actores sociales que intervienen en este proceso? En el apartado 2.3 se recurre a las categorías de acción pública y capital social para analizar la acción gubernamental y de los grupos sociales involucrados en una realidad concreta.

Se parte de la definición de Estado como concepto fundamental con el propósito de dar el marco contextual de nuestro análisis en esta etapa de diseño-hechura.

“Estado es una relación de hombres que dominan a otros hombres, una relación mantenida por medio de la violencia legítima (es decir, *considerada* legítima); para que exista el Estado, los dominados deben obedecer la supuesta autoridad de los poderes existentes”.

[Líneas adelante, Weber amplía] “El Estado moderno es una asociación obligatoria que organiza la dominación. Ha logrado monopolizar el uso legítimo de la fuerza física como medio de dominación en un territorio. Con este fin, el Estado ha combinado los medios materiales de organización en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los funcionarios de dominios autónomos, que antes controlaban estos medios por derecho propio. El Estado ha ocupado su lugar y ahora se encuentra en situación predominante.”¹

Ahora bien, ¿cuáles son las particularidades específicas del Estado mexicano? Una revisión del Estado y la administración en América Latina resulta aplicable a México.

Las décadas de los ochenta y los noventa del siglo pasado fueron de graves crisis económicas. Los gobiernos latinoamericanos se vieron obligados a recibir apoyo de países industrializados y de organismos financieros internacionales. El apoyo, si bien palió las crisis, también los debilitó frente a sus sociedades.² Las

¹ Max Weber, “*Ensayos de sociología contemporánea*”, t. I, 1986, pp. 11 y 16.

² Cfr. José Luis Méndez, “*Estudio introductorio*”, 1999, p. 17.

críticas se centraban en la pérdida de soberanía y el afán gubernamental de satisfacer exclusivamente los intereses del gran capital.

Las difíciles condiciones socioeconómicas y las grandes diferencias políticas, económicas y sociales justificaban el papel predominante del Estado, pero limitaron sus posibilidades de desarrollo político.³

El Estado latinoamericano, y en particular el mexicano, presentaron crisis de legitimidad que los condujeron y conducen a una intervención autoritaria y centralista, la que aparentemente les da fuerza, pero que en la realidad hace que pierda contacto con los procesos sociales.⁴ Y ello deviene entre otras situaciones de efectividad en el actuar gubernamental. En América Latina, el Estado ha sido altamente intervencionista; sin embargo, sus niveles de organización administrativa y eficiencia dejan mucho que desear.⁵

A inicios de los años setenta, una obra pionera concluía:

“...una gran parte del éxito del desarrollo económico mexicano puede atribuirse a una élite política que ha sido a la vez modernista y tradicional. Ha sido modernista en el sentido de que se ha ajustado a los cambios sociales y culturales que acompañan a la industrialización... Ha sido al mismo tiempo “tradicional” con respecto a sus propios valores y sus normas de comportamiento dentro del marco cultural mexicano... Su acción ha hecho más lento el crecimiento de la política mexicana”.⁶

En síntesis, el Estado mexicano se caracterizaba entonces por un ejercicio de la política y de la administración en un esquema de dominación y organización contradictoria, enmarcado por el binomio patrimonialista-burocrático.

En relación con el tema educativo, Pablo Latapí concluía sobre el tiempo por venir a partir del sexenio 1970-1976, del presidente Luis Echeverría:

“El horizonte de referencia es el país como «sociedad en transición». Esta transición, se sostiene [respecto del contenido del capítulo final del libro], puede y debe realizarse a partir de las contradicciones inherentes al actual proceso de desarrollo. En virtud de ellas el propio Estado mexicano adopta por necesidad una doble racionalidad, estimulando a la vez la conservación del actual sistema de dominación y la ruptura parcial con él. Esto proporciona a la política educativa un margen para acciones significativas de cambio. El propio sexenio

³ *Ibíd.*, p. 17.

⁴ *Ibíd.*, p. 18.

⁵ *Ibíd.*, p. 18.

⁶ Roger D. Hansen, “*La política del desarrollo mexicano*”, 1979, p.18.

1970-1976 es un ejemplo aleccionador de la relativa “autonomía” de la política educativa respecto al proyecto global que el Estado sustenta, no menos que de los límites para lograr cambios significativos cuando las reformas educativas no se apoyan en medidas económicas y sociales más amplias.”⁷

Ahora bien, todo Estado requiere de los actores políticos, los cuales luchan por el poder, aspiran a gobernar y tener el control y dirección de la sociedad; pretenden imponer su rectoría y liderazgo, mostrar su capacidad, hacer la gestión de gobierno y, como apunta Ricardo Uvalle, tener la conducción de la sociedad. Este conjunto de objetivos tiene que ver con el arte de gobernar; esto es con “la suma de estrategias, habilidades y pericias que se aplican para construir y desarrollar sistemas institucionales con amplia capacidad de gestión pública; es decir, gestión de gobierno”.⁸

En esa misma tesitura, Uvalle llama la atención sobre el carácter dinámico y a la vez dialéctico en materia de gobierno:

“En materia de gobierno nada está escrito, debido a que los actores y los problemas públicos no tienen punto de reposo. Todo es movimiento y así, las contradicciones, los cambios y las transformaciones indican cómo las sociedades viven y conviven atendiendo a la premisa de conservarse y desarrollarse. La conducción de las sociedades es un conjunto de procesos complejos, debido a la interrelación e interdependencia de los mismos, así como de los impactos que generan en diversos ámbitos de la sociedad, la vida política y las relaciones económicas, de gobierno.”⁹

Hablar de gobierno es aludir a la administración; es decir, a los encargados de llevarla a cabo. Gina Zabludovsky remite a los conceptos de Max Weber:

“... el tipo más puro de administración legal es el que se ejerce por medio de un cuadro administrativo integrado por funcionarios individuales que, como personas libres, cumplen los deberes objetivos especificados para cada puesto, con base en un nombramiento fundamentado en la formación y cualificación profesional y en las áreas de competencias establecidas en el contrato.”¹⁰

Esto es, la administración se implementa a través de una dominación organizacional, legal-burocrática. En este sentido, la burocracia abarca sistemas de

⁷ Pablo Latapí, “Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976”, 1982, p.16.

⁸ Ricardo Uvalle Berrones, “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar”, 2011, p.38.

⁹ *Ibidem*, p. 39.

¹⁰ Gina Zabludovsky Kuper, “*Intelectuales y burocracia. Vigencia de Max Weber*”, 2009, p. 38.

administración racional que, como tal, incluye a empleados: funcionarios en cualquier sector de actividad, no solo la gubernamental. Los atributos más importantes que distinguen a la burocracia, según Weber, son administración racional, obediencia con base en el derecho y reglas; orden impersonal, competencias basadas en deberes acotados por una distribución de funciones, una jerarquía administrativa que responde a la formación profesional de los funcionarios, inexistencia de apropiación de cargos, apego al expediente y organización en torno a la estructura administrativa.¹¹

Por su parte, Peters considera que hoy en día el gobierno constituye una parte cuya importancia es creciente en la vida del ciudadano promedio; limitado en épocas anteriores, provee ahora un conjunto de bienes y servicios tan grande que resulta difícil de enumerar. Este incremento en la carga de trabajo gubernamental se encomienda en mayor medida a la administración pública a la burocracia pública.¹²

En este punto, conviene hacer dos precisiones referidas por el mismo autor.

1) Sus conceptualizaciones acerca de: a) por burocracia se entiende “las organizaciones que tienen una estructura de administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad, y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración.”¹³ Vale reiterar que no sólo el aparato administrativo del Estado tiene organizaciones burocráticas; inclusive Weber menciona al partido de masas, y en nuestros días, caben en esta noción la empresa capitalista, el Vaticano y los organismos financieros internacionales, que bien pueden ser ejemplos de organizaciones burocráticas; y b) en cuanto a lo funcional, la administración pública se puede describir cómo el proceso de aplicación de reglas y como las estructuras gubernamentales.¹⁴

2) “Varios investigadores se han esforzado por detallar los diversos componentes de la concepción del tipo ideal de burocracia de Max Weber,

¹¹ *Ibídem*, pp. 36-37.

¹² B. Guy Peters, “*La política de la burocracia*”, 1999, p. 67.

¹³ *Ibídem*, p. 69.

¹⁴ *Ibídem*, pp. 68-69.

demostrando que los componentes no están necesariamente interrelacionados en las organizaciones reales”.¹⁵

Max Weber dice de esta argumentación histórica cultural:

“La burocratización es ocasionada más por la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interno del objeto de las tareas administrativas, que por su aumento extensivo y cuantitativo... En Egipto, el país más antiguo con una administración estatal burocrática, la regulación pública y colectiva de canales y ríos, para todo el país y desde arriba, resulta inevitable debido a factores técnico–económicos.”¹⁶

Esto es, no debemos considerar la tipología de formas de organización y dominación “puras” o interpretadas como una secuencia lineal en el tiempo; son *tipos ideales* que nos ayudan a comprender la realidad.

Peters precisa:

“...no toda organización pública debe considerarse burocrática. Incluso en las sociedades industrializadas que sirven al ejecutivo principal —como la oficina ejecutiva del presidente de los Estados Unidos— tienen modelos de autoridad y de toma de decisiones más similares a los que describe Weber como patrimoniales que a los que anuncia como burocráticos.”¹⁷

Un argumento fundamental en este trabajo es que la administración pública —la burocracia pública— es un actor político, en los términos de Peters. No sólo son instituciones que atienden lo administrativo, pues hoy es evidente su peso político frente a otras instituciones. Así por ejemplo la relación con el Ejecutivo político no es de mera dependencia ni de subordinación total a los poderes legislativo o judicial ni a los partidos políticos, por poner algunos ejemplos; más bien, su influencia y capacidad cuantitativa y técnica le generan un espacio en la lucha por el poder.¹⁸

Pero para una mejor comprensión del análisis de las políticas, es el reconocer la importancia y dinámica de las organizaciones:

¹⁵ *Ibíd.*, p. 70.

¹⁶ Max Weber, *op. cit.*, pp. 188-189.

¹⁷ B. Guy Peters, *op. cit.*, p. 70.

¹⁸ *Op. cit.*, en especial el capítulo 1. En tanto, José Luis Méndez, “*Estudio introductorio*”, 1999, pp. 10 y ss., considera que la aportación de Peters es ver a la administración pública no sólo como la encargada de la aplicación de reglas, sino como la responsable de la formulación de las mismas, como resultado de la relevancia de su análisis de la administración pública como parte integral del sistema político, que resulta de ver a la burocracia pública como actor político. Destaca también la parte relativa a la administración pública y la política comparada.

“...entendidas como sistema de acción concreta generando una diversidad de operaciones y resultados que se relacionan con la lógica de la cooperación y el conflicto, así como del acuerdo y los arreglos que dan vida regular y estable a las instituciones con el apoyo de las rutinas”.¹⁹

Para el propósito de este trabajo, el análisis de la organización burocrática permitirá explicar el comportamiento de los actores respecto de las políticas, las cuales involucran tanto a la autoridad como a los grupos de ciudadanos que exigen y demandan la atención en algún problema que tiene que ver con la vida colectiva.²⁰

2.1. El decisor-decisor. El Ejecutivo político.

¿Quién decide, determina, dictamina, decreta, argumenta la política y defiende los intereses políticos?

Se proponen en seguida las dos definiciones que serán guía en este trabajo de investigación.

Respecto de la política:

“En primer lugar, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido.

“... una política, en segundo lugar, no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del Estado.

La política entonces es un proceso, un “curso de acción” que involucra todo un complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea... Es, ante todo acción, un conjunto de acciones.

“... una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones.”²¹

¹⁹ Ricardo Uvalle Berrones, *“El vínculo funcional entre las ciencias sociales, las políticas públicas y la gestión pública: reflexiones sobre el caso de México”*, 2016, p. 103.

²⁰ *Ibíd.*, p. 101.

²¹ Luis. F. Aguilar Villanueva, *“La hechura de las políticas”*, 1992, pp. 24-25.

También: “La política es el arte de tejer, reacomodar o recomponer compromisos que se traducen en tipos de valores que son profesados por la estructura decisoria de los grupos de interés.”²²

Los conceptos y definiciones de Aguilar y Uvalle permiten comprender que la decisión política no es deliberada y singular; es, ante todo, un arte de tejer y recomponer compromisos. En este sentido, la determinación del Ejecutivo federal a inicios periodo 1988-1994 de implementar una política social puede ser analizada e interpretada como producto de la necesidad de alcanzar niveles de legitimidad que aumentaran su margen de maniobra ante los cuestionamientos al proceso electoral previo.

De igual manera, la crisis económica heredada de los dos sexenios anteriores obligó al presidente Carlos Salinas a un redimensionamiento del Estado, a dar continuidad a la estabilización económica, a través de la apertura de la economía que resultó en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Políticas-decisiones que, sin lugar a dudas, respondían a intereses, pero que a la vez estaban enmarcadas y contextualizadas dentro un marco de acción. El gran objetivo de modernizar estructuras y organizaciones requería de una gran visión política de modernización del Estado.

A fin de precisar el concepto de política educativa, es conveniente un acercamiento al concepto de política educacional. Oscar Espinoza propone:

“...una política educacional incluye explícita o implícitamente al menos tres elementos: una justificación para considerar el problema a ser abordado; un propósito a ser logrado por el sistema educacional; y una «teoría de la educación» o conjunto de hipótesis que explique cómo ese propósito será alcanzado”.²³

Y en seguimiento de Adams, Kee y Lin, en términos del enfoque funcionalista, Espinoza agrega que la política educacional puede ser vista desde tres perspectivas

²² Ricardo Uvalle Berrones, *“La responsabilidad política e institucional de la administración pública”*, 2003, p. 58.

²³ Oscar Espinoza, *“Reflexiones sobre los conceptos de política, políticas públicas y política educacional”*, 2009, p. 4.

diferentes: la retórica de la política, la política que es impulsada legalmente y la política que se implementa en la práctica²⁴.

“La retórica de la política se refiere a enunciados amplios de metas educacionales que a menudo pueden ser encontrados en discursos nacionales de líderes políticos. Las políticas consagradas legalmente son los decretos o leyes que definen estándares explícitos y orientaciones para el sector educación. Las políticas efectivamente implementadas son aquellas legalmente impulsadas, modificadas o sin modificar, que se traducen en acciones concretas a través de cambios sistemáticos y programados.”²⁵

La lógica que contextualizaba la propuesta de política educativa era el llamado modelo neoliberal. En términos generales, los organismos internacionales -el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional- coincidían en señalar como problemas la intervención del Estado en la economía, una regulación excesiva de las actividades económicas, la multiplicación de los monopolios estatales y un sistema de proteccionismo comercial generalizado, entre otros factores.²⁶

Las medidas de política económica sugeridas fueron, entre las más relevantes: apertura de los mercados, liberalización comercial, control de la inflación, reducción del déficit público, control del gasto público, reforma de la administración pública y evitar la intervención del estado en la economía.²⁷

Para solventar la crisis económica y dar viabilidad a la política social se requería de financiamiento externo. En el sexenio de Salinas se dio una coincidencia política en materia económica y social entre el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno mexicano, lo que facilitó la entrega de préstamos, en particular para el sector educativo. La intención de estos actores era

²⁴ Ibidem, p. 4.

²⁵ Ídem. Adams, Kee& Lin, citados por Oscar Espinoza, op. cit.

²⁶ Cfr. Fernando Escalante Gonzalbo, “*El neoliberalismo*”, 2015, p. 132.

²⁷ Ídem. En la introducción, Escalante menciona entre los argumentos centrales del neoliberalismo: el neoliberalismo no pretende reducir al Estado, pues requiere que éste asuma otras funciones que apoyen y sostengan la lógica del mercado. El mercado es la expresión material concreta de la libertad. El mercado es la garantía de la libertad individual. El mercado es la única solución eficiente para los problemas económicos y la mejor opción para alcanzar el bienestar. La competencia es lo que permite que los precios se ajusten automáticamente y, a la vez, garantiza que se hará el mejor uso posible de los recursos. Todo ello apuntala la idea de la superioridad técnica, moral, lógica, de lo privado sobre lo público.

evitar la intervención de un Estado asistencialista, el cual, desde esa perspectiva, sólo acrecentaba los costos.²⁸ Esto se puede resumir de la siguiente manera:

“... al tener mejor acceso a los servicios básicos, los pobres tendrán un mayor capital humano y, por tanto, una mayor probabilidad de realizar trabajos productivos y obtener ingresos. Las políticas compensatorias son importantes principalmente porque se dirigen a los sectores que tienen menos oportunidades, pero también porque algunos de ellos pueden ocasionar conflictos y alterar la gobernabilidad.”²⁹

La política educativa estaba en esencia fundamentada en la concepción del “capital humano”. Sobre los valores que orientaron las políticas educativas del Banco Mundial, compartidas por cierto por el Banco Interamericano de Desarrollo, las cuales se basan en dicha concepción, y que conciben los gastos educativos como una inversión en capital humano,³⁰ se pueden considerar tres supuestos que le dan apoyo:

Principio de libertad y racionalidad: todo individuo está en condiciones de elegir entre una enseñanza “rentable” y una no “rentable”; Principio de productividad marginal: una mayor educación conducirá a un incremento de la productividad y a ingresos más altos, y principio de competencia perfecta: los egresados de los diferentes ciclos escolares tienen asegurados sus trabajos en el mercado laboral.³¹

En una empresa, invertir en capacitación equivale a invertir en capital, ya que incrementa la productividad y por tanto las ganancias. La decisión de cuánto gastar, en qué tipo de educación, actualización o capacitación y para quiénes es una decisión de inversión; es decir, un costo que se debe comparar con la ganancia

²⁸Ives Meny y Thoenig Claude, “*Las políticas Públicas*”, 1992, p.19. Resalta la anotación de Meny y Thoenig respecto del *Welfare State*, como mecanismo para proteger a los individuos de las consecuencias económicas del mercado. Por otra parte, esas intervenciones se inspiran menos en el altruismo o en cualquier preocupación redistributiva, que en las necesidades de orden público. Asimismo, se refieren a las medidas tomadas por Laws en Gran Bretaña: “El control del precio de los cereales o su distribución, particularmente en tiempos de hambre, apuntaba antes al mantenimiento del orden que a satisfacer las necesidades del ‘populacho’.” Este último señalamiento lo refiere de Tilly, 1985.

²⁹ Armando Alcántara, “El Banco Mundial y la educación en México 1980-2004”, (en línea), 2016.

³⁰ Elena Zogaib Achar, “*La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa*”, en los actores sociales y la educación, 1997, p. 107.

³¹Cfr. Jorge Dettmer G., “*Sobre el capital humano y la economía de la educación*”, citado en Elena Zogaib Achar, op. cit., p. 107.

esperada, lo que significa que el factor determinante es la rentabilidad. En resumidas cuentas, se invertirá en educación mientras sea rentable.

A nivel individual opera la misma lógica. La educación cuesta dinero y tiempo, aparte de lo que se deja de ganar mientras se estudia (costo de oportunidad). Pero puede valer la pena porque es un gasto de inversión de capital.³²

“El mercado forja el carácter, el mercado produce virtudes: responsabilidad, puntualidad, prudencia... el dinero confiere a la gente el poder de elegir un bien o un servicio, mientras que al ofrecer ese mismo servicio en especie se le niega ese poder; no sólo eso, sino que los pobres a quienes se les procura el servicio en especie nunca aprenderán lo que es la elección, el juicio, el discernimiento, la responsabilidad. El mercado educa en la virtud, el Estado de Bienestar corrompe.”³³

En el mismo contexto, en marzo de 1990, en Jomtien, Tailandia, en la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje”, los delegados de 155 países aprobaron diversos artículos entre los cuales destaca el tercero, relativo a universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. El inciso cuarto establece:

“4.- Hay que empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan las poblaciones de las zonas remotas y rurales, los nómadas y los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, los refugiados, los desplazados por la guerra, y los pueblos sometidos a un régimen de ocupación”³⁴.

En esta tesitura, Eduardo Weiss refiere: la Cepal, conjuntamente con la UNESCO / ORELAC, ejerció una gran influencia en las políticas educativas en América Latina a través de la obra *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con calidad*, la cual enfatizó la importancia de los conocimientos y de la calidad de la educación, a la vez de resaltar la trascendencia

³² Fernando Escalante Gonzalbo, op. cit., p. 151. En este punto, el autor retoma los argumentos de Gary Becker en su obra *Capital humano*.

³³ *Ibídem*, p. 161. En este apartado, Escalante retoma los argumentos de Arthur Seldon del Institute for Economic Affairs.

³⁴ UNESCO, “*Declaración Mundial sobre Educación para todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades de Aprendizaje*”, (en línea), 1990.

de la equidad para el desarrollo económico y social.³⁵ Expone diversos temas: productividad, recursos humanos y tecnología, entre muchos más. Acerca de la equidad se dice ahí:

“... el tema de la equidad adquiere una nueva dimensión. La existencia de una sociedad más equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y con mayor capacidad de integración, con una ciudadanía efectiva en lo económico y en lo social resulta no sólo necesaria desde las perspectivas ética y política. Tales perspectivas son naturalmente válidas, la primera en sí misma y la segunda porque obviamente la estabilidad política estará siempre bajo amenaza en sociedades con bajos niveles de integración y altos niveles de pobreza y frustración de aspiraciones... En el pasado pudo existir un crecimiento con altos niveles de pobreza, todo indica que en el futuro ello tiende a no ser posible.”³⁶

Bajo estos grandes supuestos se fue elaborando una política educativa referida a la atención de comunidades en extrema pobreza, cuya expresión son los llamados programas compensatorios:

En los inicios de la década de los noventa el gobierno federal desplegó una política compensatoria configurada por un conjunto de disposiciones normativas, programas sectoriales y diversas acciones en las que se vieron involucradas diferentes dependencias de la administración pública.

“Es así como 1992 se inició en México la implantación de los programas que reciben la denominación de “compensatorios”, porque se proponen contribuir a mejorar la calidad de la educación básica que reciben los sectores menos favorecidos de la sociedad, mediante la aplicación del criterio de discriminación positiva. Esto se traduce en la canalización de apoyos especiales a las escuelas ubicadas en localidades que se caracterizan por sus elevados niveles de pobreza; por tanto, se considera que esos programas están orientados hacia el fortalecimiento de la oferta escolar.”³⁷

Años más tarde, en 1995, la SEP delineó algunos rasgos de lo que definía en ese momento como rezago en educación primaria. Los rezagos internos del

³⁵ Eduardo Weiss, *“Los programas compensatorios: una visión al pasado y al futuro”*, 2002, p. 206.

³⁶ Cepal / UNESCO, *“Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”*, 2016, pp.18-19. La obra incluye un análisis del modelo de desarrollo vigente en América latina a fines de los años ochenta del siglo pasado y enfatiza el atraso educacional y tecnológico. El texto desarrolla también el tema de la formación de recursos humanos, los enfoques de teoría económica y la gestión empresarial, y concluye con una propuesta de implementación del modelo abordando aspectos de costos y estrategias de financiamiento.

³⁷ Carlos Muñoz Izquierdo, *“Una apreciación global de los efectos atribuibles a los programas compensatorios”*, 1995, p. 2.

sistema educativo son "...los referentes a la infraestructura básica, los inherentes a los elementos de apoyo a la educación escolarizada y los relativos al desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje."³⁸

En este tenor, la SEP definió el concepto programa como el "conjunto ordenado de acciones delimitadas en función del logro de objetivos y del cumplimiento de metas predeterminados para atacar un problema diagnosticado".³⁹

En cuanto al término compensatorio, se refiere al carácter de equilibrar a desiguales, de nivelar en relación con un parámetro o de resarcir una carencia o un daño. Así, podemos afirmar que un programa compensatorio es un conjunto de acciones organizadas para disminuir disparidades, avanzar en relación con el parámetro establecido y subsanar carencias.⁴⁰

Sobre el mismo tema, otro apunte establece:

"Estos programas no tienen como objetivo ofrecer educación, sino fortalecer a los diferentes actores e instituciones para que sea posible una educación de calidad en sectores marginados de la sociedad. Es decir, la oferta educativa formal es implementada desde la Secretaría de Educación Pública (SEP), la cual tiene el mandato de impartir educación, mientras que los programas compensatorios del CONAFE desarrollan acciones que crean las condiciones para que muchas de las prácticas educativas sean posibles en contextos de pobreza."⁴¹

Se observa que las políticas educativas compensatorias que concibió el Ejecutivo político estaban encaminadas a obtener legitimidad, atender una exigente demanda social y por ende contar con una política que pudiera contribuir a la paz social. En sentido estricto, era urgente y necesario tener políticas que fomentaran la equidad como un elemento fundamental del interés público. "Un problema estructural que el Estado y la sociedad resienten es que la equidad tiene como contrario a la desigualdad social. Cuando la desigualdad se erige en un modo de vida reiterado, se arraiga como un mal público."⁴²

³⁸ Secretaría de Educación Pública, *"Rezago educativo y programas compensatorios"*, 1995, p. 132.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ibídem, pp. 133-134.

⁴¹ Cfr. Teresa Bracho González, *"Informe final de la Evaluación de Consistencia y Resultados de las Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica"*, 2008, p. 8.

⁴² Ricardo Uvalle Berrones, op. cit., p. 55.

Ahora bien, los programas compensatorios tienden a buscar una mejor distribución equitativa de las oportunidades en educación, pero esto conduce a un grave problema del sistema escolar, que propicia un tratamiento desigual, en perjuicio de los sectores poblacionales más desfavorecidos.

Muñoz Izquierdo retoma los trabajos de L. Sussmann y J. Coleman y explica que el sentido es el de definir los requisitos que deben ser cumplidos para que la sociedad se acerque gradualmente a una situación en la que se alcance una distribución equitativa de las oportunidades educacionales. Un resumen de esas definiciones son las siguientes:

- i) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que tengan, en los distintos niveles escolares, los individuos que posean las mismas habilidades, independientemente de su sexo y lugar de residencia.
- ii) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que estén al alcance, también en los distintos niveles escolares, de los miembros de todos los estratos sociales, independientemente de sus características demográficas y de sus habilidades intelectuales.
- iii) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que obtengan en el sistema escolar todos los individuos que cuenten con determinados niveles de habilidades académicas y que se dediquen a su aprendizaje igual cantidad de tiempo y esfuerzo.
- iv) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que logren en el sistema escolar todos los individuos que dediquen a su aprendizaje el mismo tiempo y esfuerzo, independientemente de las habilidades académicas que posean y del estrato social al que pertenezcan.
- v) Lograr que quienes pertenecen a los diferentes estratos sociales adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje, mediante el acceso a insumos educativos de calidad inversamente proporcional a las habilidades con que

ingresen a cada curso, y así puedan obtener los mismos resultados al final del mismo.⁴³

Se puede decir que la visión e intereses educativos del Ejecutivo político coincidieron con instituciones y organismos financieros internacionales en cuanto al combate a la pobreza y a la desigualdad social, y en que el crecimiento económico depende en medida creciente de una mano de obra calificada. Remítase a las aseveraciones de la CEPAL: “En el pasado pudo existir un crecimiento con altos niveles de pobreza, todo indica que en el futuro ello tiende a no ser posible.” Los programas compensatorios buscan cumplir diversos fines: apoyar la legitimidad; dar acceso a servicios y así mejorar condiciones de vida como mecanismo que contribuirá a la estabilidad política, social y al mantenimiento del orden público.

Los argumentos de Majone redondean lo expuesto hasta aquí:

“...la gran decisión está condicionada y limitada por las decisiones precedentes de múltiples actores gubernamentales, políticos y sociales, que en su interdependencia la preparan y configuran, la acotan o ensanchan. Asimismo, la gran decisión está condicionada y limitada en el momento de llevarse a la práctica por las decisiones posteriores de los actores diversos de la administración pública, los movimientos políticos de oposición y los individuos beneficiados o afectados por la política decidida.”⁴⁴

2.2. La implementación: operación, ejecución, apropiación.

Rein y Rabinovitz establecen lo que se entiende por implementación: a) una declaración de las preferencias del gobierno –que, para el caso de esta investigación es la política educativa compensatoria del periodo de estudio, enmarcada por exigencias internas y externas; b) mediada por varios actores -del ejecutivo político, de la burocracia política, de organismos internacionales e instituciones bancarias, y c) que generan un proceso caracterizado por relaciones

⁴³ Carlos Muñoz Izquierdo, “Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema”, 1995, pp. 7-8.

⁴⁴ Giandomenico Majone, “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, 1992, p. 24.

de poder y negociaciones recíprocas.⁴⁵ Es así que los actores sociales deben tener en cuenta tres imperativos potencialmente conflictivos de la implementación:

“...el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia.”⁴⁶

Para el caso que se desarrolla, resulta evidente el gran peso que adquiere el imperativo legal establecido en el artículo tercero:

“Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.”⁴⁷

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación reconocen de manera explícita la fuerte desigualdad del sistema educativo en cuanto ingreso, permanencia, egreso y prestación del servicio. Esas disposiciones generaron obligaciones legales a las diferentes autoridades para enfrentar el reto de la equidad a través de diferentes políticas.

Se trata de un amplio aparato legal que, en muchas ocasiones, se ha convertido en un ideal inalcanzable.

El imperativo racional burocrático en la administración pública incluye los siguientes elementos:

“Los analistas de las políticas están centrando cada vez más su atención en el proceso por medio del cual las políticas se transforman en acción administrativa. Puesto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de las políticas.”⁴⁸

Sin embargo, una acotación es, adecuada respecto de la política:

⁴⁵ Martin F. Rein y Francine Rabinovitz, *“La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”*, 1993, p. 148.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 149.

⁴⁷ Cfr. México, *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*. Recordemos que la reforma al artículo tercero de marzo de 1993 consideraba solamente la obligatoriedad en educación para preescolar primaria y secundaria.

⁴⁸ Richard F. Elmore, *“Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”*, 1993, p.186.

“Implica valorar contextos, ventajas y actores que pueden tener influencia directa y determinante en el funcionamiento de la administración pública. La administración, por su parte, proporciona los espacios institucionales, organizacionales y procedimentales para llevar a cabo el ajuste motivado de intereses, el cual deriva de los valores de la política, y que deben estructurarse en opciones de política para responder a las demandas de la sociedad.”⁴⁹

Actores fundamentales en la concreción e implementación del programa que se analiza lo fueron y lo son las administraciones públicas federales y estatales, incluyendo su intervención, la manera como se apropian, interpretan y conciben la política, ejecutan y operan la política pública educativa:

“La administración pública no es una institución subordinada mecánicamente a la política, ni es un mero brazo que carece de voluntad para ejecutar los programas, sino que se desempeña con un importante grado de autonomía cuando se relaciona con la toma de las decisiones, la movilización de los recursos y la programación de las acciones a implementar.”⁵⁰

Esto implica reconocer que no existen un estado monolítico ni una administración única. Cabrero, citado líneas arriba, señala que se trata de un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en diversas y diferentes dependencias, aun del mismo sector, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas y en ocasiones en conflicto.

El último imperativo de Rein y Rabinovitz es el consensual; esto es, tomar en cuenta a los grupos de interés afectados por el imperativo legal, quienes al final de cuentas pueden en ocasiones manejar la implementación.⁵¹

Los mismos autores distinguen tres etapas que preceden a la implementación y en las cuales operan los imperativos legal, racional y consensual. Estas son: la elaboración de lineamientos, distribución de recursos y supervisión.

La elaboración de lineamientos, “...que es normalmente responsabilidad de una agencia administrativa- constituye la primera etapa del proceso de implementación.”⁵²

⁴⁹ Ricardo Uvalle Berrones, op. cit., p. 58.

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 60.

⁵¹ Op. cit., pp. 155-156.

⁵² *Ibíd.*, p. 160.

Para el caso que aquí se presenta, esta etapa resulta crucial si se considera el peso de la burocracia política educativa en la elaboración de planes y programas y en el lineamiento legal y administrativo que representa el último momento del diseño y la ejecución de los programas: las denominadas reglas de operación (RO), documentos poco analizados e investigados, que son analizados más adelante.

Todo este entramado remite a la reflexión de Majone: el análisis de las políticas sociales consiste en someter planes y objetivos a las más estrictas pruebas de factibilidad. “La factibilidad debe definirse con referencia las restricciones relevantes: las sociales, políticas, administrativas, e institucionales, tanto como las técnicas y económicas”⁵³. Más: “Una solución factible es aquella que puede enfrentar con éxito las restricciones”⁵⁴. Por ello es de suma importancia no caer en el error de confundir lo deseable con lo factible. Se debe reconocer que las políticas están sujetas a limitaciones objetivas.

Lo anterior advierte de la importancia de partir de una visión política, de la defensa de determinados valores económicos, políticos y culturales, pero no implica que tenerlos como fundamento asegure el éxito de la política pública. Es la factibilidad de esa política, de concretizarse, de ser aceptada y operada por los diferentes actores -de legitimarse en la realidad- lo que le da fundamento. Los mejores ideales o los más altos principios éticos, que, en ocasiones se suponen únicos o universales, no son suficientes para asegurar la eficacia y eficiencia en las acciones.

Se debe plantear como una necesidad el diseño de políticas públicas con una alta probabilidad de que cumplan sus objetivos, con margen de fiabilidad y sustentadas en criterios de racionalidad, eficacia y eficiencia; en la capacidad de recomponer, consensuar, persuadir y entretejer permanentemente las relaciones con los actores sociales involucrados, y dando claridad respecto de los medios propuestos y de la viabilidad de las metas que se proponen.

“Esto significa que en la tarea de gobernar se abordan problemas de la sociedad y el alcance público de los mismos, implica que las políticas públicas aporten elementos de fundamento y

⁵³ Giandomenico Majone, “*La factibilidad de las políticas sociales*”, 1992, p. 395.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 396.

operacionalidad para transformar los valores en objetivos y metas que sustenten las estrategias para gobernar”.⁵⁵

Todo ello hace pertinente el interrogante que se propone: ¿cómo opera la política pública educativa en una realidad concreta?

2.3. Acción pública-capital social.

Hasta aquí se ha hecho el análisis desde una perspectiva global. Es necesario ahora pasar a un nivel más específico, que permita observar y analizar la acción gubernamental y la acción de los grupos sociales en una realidad concreta. En este sentido, resulta adecuado el concepto de acción pública, ya que permite pasar del nivel macro al nivel intermedio y al nivel micro, y contribuye a dar cuenta de la dinámica de los actores, de los mecanismos de regulación y de los entramados institucionales en un espacio delimitado;⁵⁶ cómo opera y funciona de manera concreta el programa; cómo se involucran e interactúan los actores sociales, y cómo se alcanza el cumplimiento de normas en una realidad socio-histórica específica.

Thoening ve a

“...la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado.”⁵⁷

Ello implica que el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores; la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas, entre las cuales la esfera pública representa una de sus posibilidades.⁵⁸

Se debe superar la idea de que los responsables de tomar las decisiones controlan o pueden controlar a quienes la ponen en práctica.⁵⁹ Y utilizando argumentos ya expuestos, vale decir que se trata de comprender la acción gubernamental educativa en espacios específicos, y de entender la actuación de

⁵⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *“El vínculo funcional entre las ciencias sociales, las políticas públicas y la gestión pública: reflexiones sobre el caso de México”*, 2016, p. 97.

⁵⁶ Enrique Cabrero Mendoza, op. cit., p. 18.

⁵⁷ Jean Claude Thoening, *“Política pública y acción pública”*, 1997, p. 28.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 28.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 32.

actores sociales locales, de grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses.⁶⁰

En razón de que la política educativa compensatoria es un programa de distribución de diferentes recursos, debe considerarse la posibilidad de este enfoque de entender la interacción entre la política como función de distribución del poder en la sociedad, la política como acción de gobierno y la política como juego cotidiano de actores por espacios de poder e influencia.⁶¹

La conceptualización de actores sociales que se propone se basa en la caracterización hecha por Alain Touraine respecto de la realidad social latinoamericana que resulta aplicable al caso mexicano: “No existe en un país dependiente una separación clara entre actores sociales, fuerzas políticas representativas y Estado.”⁶²

Esto implica, y para el caso particular que se discute, que hay una ausencia de actores sociales puros; es decir, actores sociales autónomos, agrupados por ellos mismos.

“Las democracias europeas fueron fuertes en la medida en que representaron a las fuerzas y clases sociales organizadas, en particular a una clase obrera organizada en sindicatos y a una clase capitalista organizada en grupos financieros y asociaciones empresariales. En América Latina, al contrario, la penetración de un grupo social dentro del aparato estatal se realiza más fácilmente que la creación de un partido representativo.”⁶³

Ahora bien, es interés de esta investigación es ubicar la acción pública en tres pequeñas comunidades rurales del Estado de México. Para ello, partimos del reconocimiento de cada comunidad como una unidad social cuyos actores han venido construyendo, a través del tiempo, vínculos de solidaridad, cultura compartida, organización, confianza, reciprocidad y toda una trama de relaciones sociales para atender las problemáticas comunes, como es el caso de la escuela en tanto que centro de interés para la comunidad.

Dice Melucci:

⁶⁰ Enrique Cabrero Mendoza, op. cit., p. 15.

⁶¹ *Ibidem*, p. 17.

⁶² Alain Touraine, “*Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*”, 1987, p.13.

⁶³ *Ibidem*, p. 13.

“El progreso del pensamiento y la investigación sociológicos ha llevado a que los actores colectivos sean vistos como el resultado de complejos procesos que favorecen o impiden la formación y el mantenimiento de vínculos de solidaridad, cultura compartida y organización, todos los cuales hacen posible la acción común. En otras palabras, la acción colectiva es vista como un producto social, como un conjunto de relaciones sociales, y no como un dato primario o una entidad metafísica determinada.”⁶⁴

Concepto que contribuye a identificar las relaciones sociales comunitarias del objeto de estudio es la de capital social: “...esta perspectiva le pide a los teóricos de la acción colectiva que salgan del mundo del razonamiento puro y aborden cuestiones empíricas de políticas públicas, cuestiones de importancia práctica”.⁶⁵

Los autores remiten a Lyda Judson Hanifan, quien introdujo el concepto de capital social en un trabajo pionero de 1920 en que aborda el papel de las comunidades en la satisfacción de las necesidades sociales de los individuos, y hacen presente que Hanifan fue supervisor de escuelas rurales en Virginia del Oeste. En ese texto, analiza el esfuerzo de un supervisor de distrito para atraer a maestros y padres a diversas actividades comunitarias organizadas de las escuelas y afirma que “la creación de capital social no sólo mejoró la calidad de vida en las comunidades, sino que además capacitó a los estudiantes para enfrentarse más adelante en la vida a situaciones de naturaleza pública”.⁶⁶

Hanifan usó de manera figurativa el concepto de capital social para referirse al aspecto de la “...vida que tiende a hacer que esas sustancias tangibles (bienes raíces, propiedades personales o dinero en efectivo) cuenten para la mayoría de la gente en la vida cotidiana: es decir la buena voluntad, el compañerismo, la empatía y las relaciones sociales entre los individuos y familias que conforman una unidad social: la comunidad rural, cuyo centro lógico es, en la mayor parte de los casos, la escuela”.⁶⁷

De su artículo “The Rural Scholl Community Center” se presenta en seguida la traducción de un fragmento en que se alude al concepto capital social.

⁶⁴ Alberto Melucci, “*Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*”, 2010, p.162.

⁶⁵ Elinor Ostrom y T. K. Ahn, “*Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva*”, 2003, p.156.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 159.

⁶⁷ Citado en Ostrom y Ahn, op. cit., p. 159.

“... un individuo aislado que está desamparado se presenta incompetente, incluso la asociación de miembros de una misma familia no siempre es satisfactoria cuando se trata de que cada uno de sus miembros logre sus objetivos particulares.

Si un individuo interactúa con sus vecinos formará entonces una acumulación de capital social en la cual se satisfacen necesidades dando lugar a una mejoría de su comunidad. La comunidad se beneficiará por sus partes, del mismo modo que un individuo encontrará ventajas en pertenecer a las agrupaciones existentes en su comunidad. [En el caso de este trabajo pueden ser las mayordomías, clubes de fútbol o el trabajo comunitario: «tequio», por referir algunos ejemplos].

Cuando individuos de una comunidad interactúan y llevan a cabo actividades a través de estas agrupaciones empiezan a formar hábitos que pueden conducir a la creación de capital social.”⁶⁸

Ciertamente, el promotor de la escuela rural mexicana, Rafael Ramírez, no aludió al concepto de capital social; no obstante, su participación en las misiones culturales de Vasconcelos en los años veinte del siglo pasado, su trabajo docente y su labor como servidor público en la educación le permitieron formarse una visión de las funciones de la educación rural en México que pueden servir de antecedente y reconstrucción de una política educativa en el medio rural.

Así, en un documento publicado en 1941 dedicado a los maestros rurales, escribió:

“una escuela rural de tipo moderno y de espíritu progresivo tiene que ver no solamente con la educación de los niños, sino también con la instrucción de los adultos y con el mejoramiento de la comunidad, tomada por entero.”⁶⁹

“... otros maestros, menores en número, más conscientes de su papel, además de educar a los niños instruyen a los adultos y prestan alguna atención a las comunidades que viven y alientan en torno de sus escuelas, ayudando a los vecinos a descubrir problemas comunes y organizándolos para resolverlos de acuerdo con un plan cuidadosamente estudiado.”⁷⁰

La escuela rural debe enseñar

“...a mejorar las condiciones de los hogares y la vida que las familias llevan dentro de ellos; ...a mejorar los métodos de trabajo a fin de obtener rendimientos mayores; a entretener y recrear a la gente y a crear la vida social.”⁷¹

⁶⁸ L. J. Hanifan, “*The Rural Community Center*”, 1916, pp.130-131 [traducción propia].

⁶⁹ Concepción Jiménez Alarcón, “*Rafael Ramírez y la escuela rural mexicana*”, 1986, p. 21.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 21.

⁷¹ *Ibidem*, p. 22. Rafael Ramírez fue un educador mexicano (1885-1959), que promovió la escuela rural mexicana. En el programa que elaboró propuso actividades para una educación económica,

Bajo esta óptica coincidimos con John Durston cuando señala: "... el termino de capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación⁷²". El capital social puede contribuir a: la creación de confianza entre los miembros de un grupo, fomentar la cooperación ordenada y coordinada, en ayuda para la resolución de conflictos, la movilización, administración , gestión de recursos, el acompañamiento en la constitución de asociaciones, organizaciones en la producción de bienes públicos.⁷³

En los capítulos que siguen se busca interpretar el capital social construido por las comunidades en relación con su escuela, el sentido que la comunidad le da a ésta y sus intereses respecto a ella; establecer si la aplicación del programa educativo modificó el comportamiento social comunitario y la eventual influencia de éste en la comunidad en tanto su intervención en varias de las actividades colectivas, e investigar si ese comportamiento comunitario fue homogéneo o se presentaron conflictos, así como el tipo de relación que hubo con las estructuras políticas y administrativas que tuvieron injerencia en el programa.

Utilizando el bagaje metodológico de Ostrom y Hanifan se hace un análisis retrospectivo en las comunidades del tipo de confianza y normas de reciprocidad, de las redes sociales creadas a partir de la acción pública y de las reglas o instituciones formales e informales. Se parte de la idea de que es importante rescatar lo que era importante para la comunidad: sus valores y experiencias cotidianas, muchas de ellas, por cierto, ignoradas tanto en el diseño de la política educativa como en ciertos estudios académicos.

El soporte teórico se toma de Giddens, para quien los individuos participan activamente en la construcción y reconstrucción de la estructura social: "todas las acciones sociales parten de la base de que existe una estructura. Pero, al mismo

higiénica, doméstica y actividades que recreen y eduquen para aprovechar el ocio y proporcionen la instrucción mínima (Jiménez Alarcón, op. cit., pp. 22-23).

⁷² John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?*, 2000, p. 36.

⁷³ *Ibidem*. Cfr., Hemos agregado algunas ideas a los argumentos planteados por Durston, en particular consultar, p. 22.

tiempo, la estructura presupone la existencia de la acción, porque la primera depende de las regularidades del comportamiento humano.”⁷⁴

Así los individuos tienen muchos conocimientos, en tanto que la vida social les exige cumplir con un conjunto de convenciones; se asocian y socializan, comparten valores y generan conflictos. ¿Ahora bien, qué sucede cuando un agente externo, en este caso la autoridad gubernamental, entra en la vida comunitaria? ¿Por el solo hecho de ser autoridad tiene asegurado el cumplimiento cabal de la disposición?

De esta suerte se busca llegar hasta el nivel micro, a fin de dar cuenta de la dinámica de los actores sociales involucrados: cómo se vinculan e interactúan, si tienen momentos de reposo, conflicto, rechazo, aceptación o apropiación.

Bajo este tenor, resultan pertinentes las aportaciones de Roderic Ai Camp acerca de las características de la cultura política mexicana. Mencionemos por el momento a la confianza y la lealtad. Apoyándose en las aseveraciones del filósofo Samuel Ramos, Camp señala como característica esencial de la cultura política mexicana: la desconfianza. Una susceptibilidad inherente a todo mexicano que ve, juzga, ejecuta a través de la desconfianza.⁷⁵ Precisamente esa desconfianza obliga a exigir “lealtad”, respeto, fidelidad a los lazos comunitarios, a determinadas personas las cuales están encargadas de cumplir ciertos propósitos. Dos características clave en la vida comunitaria y que pueden dar viabilidad a la implementación de una política.

A manera de conclusión parcial se puede decir que en este capítulo se ha partido de una definición y caracterización del Estado para llegar al actor fundamental en el diseño y la implementación: la burocracia. Se observa que la decisión política no puede considerarse deliberada ni singular, en el sentido de que hubo factores internos y externos que la condicionaron y configuraron.

La visión ideológica-económica que le dio soporte estuvo anclada en el modelo neoliberal y para el caso de la educación, se aplicó la noción de capital humano complementada con acciones compensatorias en la medida que el

⁷⁴ Anthony Giddens, “*Sociología*”, 2014, p.120.

⁷⁵ Roderic Ai Camp, “*Los líderes políticos de México su educación y reclutamiento*”, 1983, p. 27.

crecimiento económico y educativo no podía darse con altos niveles de pobreza y por lo mismo, el tema de la equidad se insertó en la agenda pública educativa.

La implementación mediada por diversos actores sociales y los imperativos legal, racional y consensual que condicionan la ejecución dan pie a preguntarse por la forma en que opera de manera concreta la política pública educativa, cómo se involucran e interactúan los actores sociales y cómo se da el cumplimiento de las disposiciones en una realidad socio-histórica específica, a lo cual se busca responder en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO 3.

ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS

Una vez construido el andamiaje teórico se aborda a continuación el aspecto central empírico: los programas compensatorios y el denominado Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB). En el primer apartado se desarrolla la visión-concepción ideológica del Ejecutivo político para su proyecto educativo, la puesta en práctica del imperativo legal que dio sustento jurídico a la propuesta. En el apartado 3.2 se analiza el papel de la burocracia como actor central en la formulación y operación del proyecto educativo denominado Modernización Educativa, el cual dio origen y forma a los programas compensatorios.

El apartado 3.3 refiere al contexto nacional y a una semblanza histórica de estructuración de los diferentes programas compensatorios desde su origen en 1992 hasta 1998, cuando inicia el PAREIB. En el 3.4 se hace mención de las diferentes evaluaciones llevadas a cabo por diversos organismos en relación con su impacto en la realidad educativa. Por último, en el apartado 3.5 se describe el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica, a partir de las experiencias y evaluaciones de los programas compensatorios que lo antecedieron.

3.1. La visión—el imperativo legal.

La administración federal 1988-1994 inició su gestión en un contexto de severa crisis económica derivada del fuerte endeudamiento propiciado por la errática política económica de los sexenios anteriores, que generó endeudamiento y obligó a renegociar la deuda externa. La crisis política se manifestó en los bajos niveles de legitimidad producto del cuestionado proceso electoral, que generó la imagen de un presidente ilegítimo.

En ese contexto, en diciembre de 1988 el presidente Carlos Salinas de Gortari delineó en su discurso de toma de posesión su visión ideológica-política, su aspiración, intereses, proyecto de país, el reacomodo y recomposición de compromisos, en el diseño de la gran política: “la modernización”.

Vamos a modernizar al Estado mexicano en sus responsabilidades y en sus bases sociales; en sus instituciones políticas y en su quehacer económico; en su contacto y en su cercanía con el pueblo. El Estado será rector efectivo de la modernización

de México, pero ésta sólo será posible en la corresponsabilidad de la sociedad y con métodos democráticos.¹

“... La modernización de México es, también, inevitable; sólo así podremos afirmar nuestra soberanía en un mundo en profunda transformación. Hay una revolución científica en marcha. Los centros de la dinámica tecnológica, financiera y comercial se alejan de los centros de poder militar. Se anticipa el fin del conflicto bipolar.

Empieza a prevalecer la negociación diplomática sobre las soluciones de fuerza. Ha terminado la llamada «guerra fría». La competencia se recrudescerá a partir de nuevas tecnologías y costos más bajos. Veremos el consecuente desarrollo de relaciones multipolares. Las presiones crecerán. La perspectiva internacional es de mayor complejidad y más tensión.²

El Estado moderno es aquel que conduce la estrategia nacional de desarrollo; crea las condiciones para un crecimiento sostenido y estable; eleva la eficiencia y fortalece las entidades públicas estratégicas y prioritarias; desincorpora entidades no fundamentales, para ampliar su acción en las responsabilidades sociales y explica y fundamenta la razón de estas decisiones; atiende con esmero y como objetivo fundamental el bienestar popular”.³

Respecto a la educación:

“Instruyo al Secretario de Educación Pública para que convoque en el plazo más breve a maestros, padres de familia y organizaciones responsables y, en el marco de la libertad de educación, se integre un programa que permita realizar la gran transformación del sistema educativo, sin el cual el país no podrá modernizarse ni alcanzar la equidad.”⁴

En mayo de 1992 se dio a conocer el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, una política de gran magnitud que implicó la reorganización del sistema educativo nacional en múltiples aspectos, como lo fueron: la transferencia de la dirección de los establecimientos educativos del gobierno federal a los gobiernos estatales; las nuevas relaciones jurídicas, con lo que cada gobierno estatal sustituyó a la Secretaría de Educación Pública al recibir las plazas por parte de la federación; las relaciones del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación con los gobiernos estatales; la reformulación de planes, programas, contenidos y materiales

¹ Carlos Salinas de Gortari. “*Discurso de toma de posesión*”, 1988, p. 1138.

² Ídem.

³ Ídem.

⁴ *Ibidem*, p. 1142.

educativos, y la denominada revaloración social de la función magisterial⁵ a través de varias medidas, entre las que destacó el llamado programa de Carrera Magisterial.

En el Acuerdo quedó asentado lo relativo al problema de la equidad:

“La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno Federal. Así dicha autoridad velará porque se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas.

De igual modo, la autoridad nacional seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa es crítica. Se hará un esfuerzo significativo en programas que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo. A fin de ejercer mejor su función compensatoria el Gobierno Federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella.”⁶

El Acuerdo dispuso la intervención de diferentes actores en el nuevo escenario de la política educativa nacional, con los cuales se quiso incidir en el diseño y ejecución de las políticas educativas posteriores. Con base en los argumentos de Margarita Zorrilla y agregando otras ideas, se puede decir lo siguiente respecto de lo propuesto en el documento, destacan los actores que se mencionan y las tareas que se les asignaron:

La burocracia federal educativa no monolítica, la cual realizó un gran esfuerzo para llevar a cabo la transferencia administrativa y a la vez manifestó su resistencia a ceder espacios de decisión a los estados.

Burocracias estatales heterogéneas, algunas con cultura institucional débil y, en el mayor número de los casos, sin equipamiento profesional para afrontar la descentralización.

Los gobiernos estatales, representados por los gobernadores, quienes suscribieron el acuerdo, pero no asumieron de manera homogénea el compromiso

⁵ Alberto Arnaut, *“La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)”*, 1998, p. 278.

⁶ México, *“Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal”*, 1992, p. 8.

respectivo, no diseñaron ni instrumentaron, en muchos casos, proyectos educativos propios para sus ámbitos de acción.

Las instancias de las administraciones públicas estatales involucradas en la implementación del acuerdo.

El papel de los secretarios de educación estatales, así como el de sus estructuras administrativas y educativas.

La organización gremial oficial, la cual tendría a través de sus secciones sindicales un nuevo rol en sus entidades federativas.

Los maestros, que debieron afrontar la llamada revaloración social de la función magisterial, entre otros aspectos.

Los padres de familia en los nuevos espacios denominados de participación social.

La actuación de estos y otros actores (las diferentes iglesias, los medios de comunicación y las asociaciones empresariales, por mencionar solo algunos) tendría que incidir en el nuevo y complejo panorama de aplicación de las nuevas políticas educativas.⁷

Aunque no es propósito de este trabajo abordar el acuerdo ni el llamado federalismo educativo, se debe reconocer su influencia e impacto en las políticas educativas posteriores.

Un análisis crítico y puntual del acuerdo, la descentralización y la federalización plantea que la política educativa ha sido elemento en la lucha por el poder, lo que hace necesario poner en el “centro de la discusión el asunto del poder y el andamiaje institucional en que se ejerce, así como del actor social que se hace cargo de la política gubernamental: la burocracia.”⁸

⁷ Cfr. Margarita Zorrilla Fierro, *“Dificultades del diseño y ejecución de las políticas educativas”*, 2002, pp. 231-236.

⁸ Carlos Ornelas, *“Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo”*, 2009, p. 22. Ornelas llega a la conclusión de que el nuevo federalismo educativo naufraga en juegos de poder en que los únicos ganadores son el Sindicato Nacional de trabajadores de la Educación y la burocracia de la Secretaría de Educación Pública (p. 11). “...la denominada federalización educativa no la desmantela, al contrario, fortalece el centralismo burocrático.”(p .23), que se basa en procesos de control normativo, político, técnico y financiero (p. 20).

Asociada a este instrumento jurídico se emitió una nueva modificación del artículo tercero constitucional en marzo de 1993, que ampliaba las obligaciones del Estado: "...El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias."⁹

Y para concluir este anclaje normativo, en julio de 1993 se promulgó la Ley General de Educación, la cual sustituyó a la Ley Federal de Educación vigente desde 1973 y estableció como obligaciones de las autoridades educativas:

"Artículo 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja".

"Artículo 33. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

I. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;

II. Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que presten sus servicios en localidades aisladas y zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades

"...

IV. Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que faciliten la terminación de la primaria y la secundaria.

V. Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos".¹⁰

Este punto lleva a insistir en dos argumentos expuestos:

⁹ México, "Decreto por el que se reforma el artículo tercero constitucional", 1993, p. 2.

¹⁰ México, "Ley General de Educación", 1993, pp. 42-56.

La tarea de legislar incluye un proceso de negociación, compromiso y adaptación, que se desarrolla a la luz de su propia racionalidad; esta racionalidad se fundamenta en el juicio sobre qué es políticamente posible una vez que por lo menos la mayoría de los intereses afectados por la ley se han pronunciado.

Los encargados de la implementación deben tomar en cuenta el resultado de este proceso y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal y como haya sido formulada.¹¹

El anclaje legal que tendrían las políticas derivadas del ANMEB, que las hizo políticas de “Estado y no sólo como gubernamentales, les confiere mayor estabilidad temporal, mayor confiabilidad respecto de su cumplimiento y, en general, un mayor compromiso de todos los actores involucrados en ellas, particularmente los partidos políticos”.¹²

Ahora bien, ¿la implementación es un mero trámite administrativo para quien debe ejecutar las disposiciones legales?

3.2. La burocracia política educativa en el sexenio salinista.

Las diferentes burocracias políticas educativas son actores fundamentales para dar concreción a los imperativos legales. Gina Zabludovsky explica que durante gran parte del siglo XX la consolidación de una administración legal-racional no parece haber sido un objetivo prioritario del sistema político mexicano. La burocracia mexicana se ha caracterizado por la coexistencia de elementos de modernización y conservadurismo, de autoritarismo y paternalismo.¹³

La debilidad que caracteriza al Estado mexicano se debe a su escasa racionalidad formal; esto es, a su escasa capacidad de organización para calcular la realización de sus fines y de producir acciones eficientes respecto a éstos.¹⁴

Dentro de este marco de contradicción, para la administración federal salinista fue relevante un nuevo actor político-burocrático, el llamado burócrata-

¹¹ Martin Rein y Francine F. Ravinovitz, “*La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*”, 1993, p. 150.

¹² Pablo Latapí, “*La SEP por dentro*”, 2006, p. 50.

¹³ Gina Zabludovsky Kuper, “*Intelectuales y burocracia*”, 2009, pp. 76-77.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 77.

tecnócrata, del cual se esperaba una racionalidad científica y tecnológica y responder a la necesidad de desarrollar una mentalidad funcional y eficiente, en particular en los temas económicos como parte de la redimensión del Estado.

No obstante, en la realidad se dio un proceso complejo, cuyo resultado fue “una extraña combinación de políticos y técnicos, con una coexistencia de viejas y nuevas prácticas, en las cuales, ciertas costumbres aferradas al sistema político tradicional se siguen practicando y otras se modificaron de acuerdo a sus propios intereses y valores”.¹⁵

Ejemplos de ello fueron los secretarios de Educación Manuel Bartlett y Ernesto Zedillo.

El marco legal y de “concertación” construido no significó que el ambiente político educativo estuviera en reposo, pues los conflictos por luchas de poder estuvieron en el orden del día.

Se entiende por Ejecutivo político al grupo liderado por el presidente de la República y en el que los conflictos están presentes, en la medida que no hay una condición monolítica. Es pertinente insistir en la idea de que la gran decisión está condicionada por las decisiones y actuaciones de los actores sociales, como el arte de tejer y recomponer compromisos. Se trata del actor social individual-colectivo.

En el periodo en análisis la Secretaría de Educación Pública se convirtió en una arena política, de lo cual es dato el hecho de que

“Manuel Bartlett ocupó la cartera del 1 de diciembre de 1988 al 7 de enero de 1992; Ernesto Zedillo del 7 de enero de 1992 al 30 de noviembre de 1993; Fernando Solana del 1 de diciembre de 1993 al 11 de mayo de 1994 y de esa fecha a fin de noviembre, Ángel Pescador Osuna.”¹⁶

De ahí la conveniencia de enfatizar el contexto en que se formulan los programas compensatorios: los diferentes ordenamientos jurídicos afectaban intereses, en particular los del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Si bien los programas compensatorios no se vieron afectados por la lucha que se dio entre la burocracia política educativa y el sindicato, sí hubo consecuencias al respecto por los constantes cambios en las autoridades educativas federales.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 82.

¹⁶ Josefina Zoraida Vázquez, *“La Modernización Educativa (1988-1994)”*, 1997, p. 931.

El presidente Salinas logró la remoción del dirigente magisterial Carlos Jonguitud Barrios, pero el aparente dominio del Ejecutivo federal no se tradujo en que el sindicato se plegara a las disposiciones del entonces secretario de Educación, Manuel Bartlett; de hecho, la confrontación con el sindicato puso en riesgo el mencionado acuerdo y propició la salida del funcionario.

De ahí que el presidente Salinas tuviera que reconocer las grandes dificultades para lograr el consenso que diera vigencia al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal:

“No fue fácil llegar a ese Acuerdo Nacional. Como se dijo requirió tres años de negociación. El domingo 17 de mayo, el día anterior a su lanzamiento, todo el proceso estuvo a punto de descarrilarse... tuve que intervenir personalmente. Ese domingo convoqué a una reunión en Los Pinos... Acudieron todos los secretarios seccionales del país. Me acompañaban el secretario de Educación, Ernesto Zedillo, y el regente del Distrito Federal, Manuel Camacho... La líder me expuso con claridad todos los temas que le preocupaban: la dirigencia del SNTE consideraba que la descentralización terminaría por desmembrar al sindicato; la decisión de descentralizar en realidad podía ocultar un repliegue del gobierno federal respecto a sus obligaciones con la educación del país; los salarios de los maestros federales variaban mucho en relación con los salarios establecidos a nivel estatal y esto generaría tensiones en el momento de la federalización; muchos estados carecían de capacidad administrativa y política para asimilar el proceso; por último señaló que en la opinión de varios dirigentes seccionales era necesario que mi gobierno pospusiera la decisión de descentralizar...”¹⁷

Más adelante reconoce también:

“Para despejar las dudas de aquellos líderes sobre la responsabilidad del Estado en la tarea educativa, me comprometí a impulsar una ley que estableciera la obligación de aumentar cada año los recursos presupuestales para la educación. Por último, ratifiqué mi respeto por su organización sindical y ofrecí mantener el diálogo durante el delicado proceso de la federalización.”¹⁸

Estas líneas refuerzan la afirmación de que no hay un poder monolítico, debido a que la política sigue diferentes cursos de acción. Se trata no sólo de lo que el gobierno quiere hacer, sino de lo que logra y puede por sí mismo o en interacción

¹⁷ Carlos Salinas, *“México un paso difícil a la modernidad”*, 2013, p. 674.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 676.

con otros actores políticos, más allá de sus intenciones,¹⁹ así como de la capacidad de reacomodar y recomponer intereses: no hay un poder omnipotente.

Zedillo renunció en noviembre de 1993 para incorporarse a la campaña presidencial de Luis Donald Colosio, lo que puede leerse como ejemplo de la burocracia política en movimiento y un resultado del éxito que el funcionario tuvo con la firma del ANMEB y que le significó un bono político.

La llegada de Fernando Solana representó aparentemente el término de los cambios de los titulares de la SEP, pero el funcionario sólo duró en el puesto seis meses, pues renunció para ser postulado como candidato del PRI a senador por el entonces Distrito Federal.

Por la importancia que revisten las entrevistas realizadas por Latapí al mismo Solana y a José Ángel Pescador, se recogen fragmentos de los testimonios respectivos. Dice Solana:

“Uno comete errores graves y errores menores en la vida. De los dos o tres muy graves que he cometido, uno fue haber aceptado regresar a la SEP en 1993. Más tarde en 1995, el presidente Ernesto Zedillo también me invitó a ser secretario de Educación. No acepté porque, si la segunda vez me resultó muy difícil hacer algo útil por los celos del equipo de trabajo heredado, más lo hubiera sido con Zedillo como presidente. Le agradecí y le agradezco la invitación que me hizo.”²⁰

José Ángel Pescador se hizo cargo de la dependencia en los últimos meses del sexenio de Salinas a partir de sus antecedentes en el sector y por su trayectoria académica.

“... ¿no aterra a un secretario de educación comprobar el efecto casi insignificante de sus esfuerzos para lograr mayor equidad? Probablemente a muchos secretarios esto no ha llegado a preocuparles. Casi ninguno ha estado en contacto con el sistema educativo real, no visita las escuelas más pobres y alejadas. Ven operar el sistema desde sus oficinas... o se asoman a la realidad a través de los gobernadores...”²¹

Más adelante:

¹⁹ Para consultar lo relativo a este periodo de cambios de secretarios Educación y de las luchas burocráticas, véase la sección de testimonios en Pablo Latapí, *La SEP por dentro*, en donde se encuentra la entrevista a Gilberto Guevara Niebla, subsecretario de Zedillo, en la cual señala que los cuadros de la subsecretaría actuaban como saboteadores, lo que llevó al deterioro de la salud del funcionario y a su posterior renuncia a petición del mismo Zedillo.

²⁰ Cfr. Pablo Latapí, op. cit., p.70.

²¹ *Ibíd.*, p. 137.

“En concreto, ¿tienes fe en los programas compensatorios? Me tocó su arranque; el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) se inició en 1992. Era un modelo que se promovía en toda América Latina. Seguí con gran interés su primera evaluación, creo que la dirigió Justa Ezpeleta. Lo que falló fueron las responsabilidades de los Estados que no siempre cumplieron, y la injerencia de los supervisores para controlar el pago de los estímulos económicos.”²²

En cuanto al problema de la desigualdad educativa, Pescador señalaba:

“No hay conciencia de la desigualdad en quienes operan cotidianamente el sistema; en los debates en el Congreso de la Unión sobre la Ley General de Educación se vio claramente que costaba trabajo entender el capítulo sobre las desigualdades también a los diputados del SNTE”.²³

Con lo hasta aquí desarrollado se puede decir que hay diferentes jerarquías de la burocracia política federal educativa: A) el nivel de secretario, el cual es más una figura política en el sentido estricto del término, y por lo mismo sujeto a los vaivenes políticos de la lucha en por el poder en el Ejecutivo político, que se tradujo en el periodo en escaso tiempo en el encargo y en desgaste frente al SNTE, y B) los cuadros de colaboradores al nivel de los subsecretarios se observa que los secretarios los recibían como imposiciones para el diseño y operación de las políticas educativas, sin homogeneidad de los cuadros y la generación de otros espacios de conflicto en lucha de poder, pues las instrucciones de los secretarios carecieron de viabilidad y de la posibilidad de aplicación práctica: la gran preocupación era evitar el conflicto y contener el gasto.

No está de más insistir: la burocracia política no es una fuerza monolítica ni necesariamente preocupada por el cumplimiento eficiente de sus objetivos.²⁴

La afirmación se refuerza con el hecho de que los cuadros con mayor conocimiento del tema y los administradores de las políticas enfrentaron, para el caso analizado, resistencias de los equipos nuevos o heredados. Solana: “...me resultó muy difícil hacer algo útil por los celos del equipo de trabajo heredado...”; Guevara Niebla y su descripción de “saboteadores” más que colaboradores.

²² *Ibíd.*, p.138.

²³ *Ídem.* LGE son las siglas de la “*Ley General de Educación*” y seguramente el entrevistado se refiere al capítulo III, “De la equidad en la educación.

²⁴ Cfr. José Luis Méndez, “*Estudio Introductorio*”, 1999, p.12.

Resulta evidente que el ambiente y la atmósfera permearon la estructura educativa a escala nacional y estatal, con impactos tanto en el diseñador como en el operador y en la administración misma de los programas, y con múltiples consecuencias en los resultados. A ello habría de agregar las diversas y desiguales burocracias y administraciones estatales con su propia dinámica política y de capacidad de gestión administrativa y que se encargarían de la implementación de la política.

3.3. El contexto Nacional y los programas compensatorios: 1992-1998.

A lo largo de la historia, nuestro país ha estado envuelto en grandes y profundas desigualdades sociales. A manera de referencia, Boltvinik y Hernández estudian las últimas décadas del siglo XX en relación con el grave panorama de desigualdad social.

La población nacional aumentó entre 1984 y 1989 en 7.7 millones. Lo significativo es que la "...población rural creció durante el período desde 37.1% en 1984 hasta 38.2% en 1989 y hasta 40.8% en 1992, inaugurando el proceso de ruralización del país."²⁵

Sobre el periodo referido señalan: "La pobreza rural resultó en los tres años superior a 50% de la población rural (53.6% en 1984, 57% en 1989 y 54.9% en 1992)."²⁶ En este gran espectro social, del cual formaba y forma parte el Sistema Educativo Nacional, en particular la educación básica, es notoria la persistencia de la desigualdad educativa. Esto es, la no igualdad en oportunidades de acceso, permanencia, prestación del servicio, egreso, deserción, eficiencia terminal, equidad y calidad en los servicios educativos, entre otros factores, que origina un sistema educativo hondamente inequitativo, en que las zonas rurales marginadas resultan las más afectadas.

A manera de ejemplo y como punto de referencia, el rezago educativo en tres comunidades rurales del Estado de México se presentaba en las siguientes condiciones: en la escuela primaria Miguel Hidalgo en la localidad de Mexicapa, municipio de Ocuilan, sería hasta el ciclo escolar 1979-1980 cuando se ofrecería el

²⁵ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, "*Pobreza y distribución en México*", 2001, p. 114.

²⁶ *Ibíd.*, p. 117.

servicio de primer a sexto año de primaria. Las condiciones de la escuela primaria Miguel Hidalgo de la comunidad de Yautepec, municipio de Tonatico, no eran mejores en el mismo ciclo, pues solo se ofrecía el servicio para primer y segundo año de primaria. En el caso de la escuela Ignacio Zaragoza, de Tlacopan, municipio de Tonatico, se ofrecían servicios de primer a cuarto año de primaria en el ciclo 1970-1971.²⁷ Cabe aclarar que en esos años el servicio de escuela secundaria no existía.

A decir de Ernesto Meneses, “La educación primaria logró en 1980 satisfacer la demanda efectiva de ingreso. Ese año, la matrícula alcanzó los 14.7 millones de escolares.”²⁸ El investigador alerta acerca de la carencia de información de la educación rural en ese periodo. “El único dato oficial se encuentra en el último informe del presidente De la Madrid: 527 000 niños de primaria correspondían a la enseñanza bilingüe-bicultural y 76 000 a los cursos comunitarios en el medio rural.”²⁹ Además, “...la eficiencia terminal de la educación básica indígena era del 20.6%.”³⁰

Fue en la década de los noventa del siglo pasado que las autoridades educativas federales empezaron a diseñar políticas tendentes a combatir esta situación a través de las denominadas acciones compensatorias; en este sentido, el Programa de Desarrollo Educativo del Gobierno Federal-1995-2000 exponía en relación con la educación básica y la insuficiente cobertura que el censo de 1990 había registrado 2 millones 514 mil mexicanos entre 6 y 14 años que no asistían a la escuela. En promedio, el porcentaje nacional de personas que no asistían era de 13.3%, mientras en Guerrero y Chiapas ascendía a 19.1% y 27.3%, respectivamente; en contraparte, el Distrito Federal y Nuevo León estaban por debajo de 6.9%.³¹

²⁷ Archivos escolares: escuela Miguel Hidalgo, localidad Mexicapa; escuela Miguel Hidalgo, localidad Yautepec, y escuela Ignacio Zaragoza, localidad Tlacopan.

²⁸ Ernesto Meneses Morales y cols., “*Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988*”, 1997, p. 244.

²⁹ *Ibidem*, p. 257.

³⁰ *Ibidem*, p. 258.

³¹ Secretaría de Educación Pública, “Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000”, p. 22.

En 1990 había 156 mil 602 localidades, de las cuales 108 mil tenían menos de 100 habitantes. “En 1990, el 35 por ciento del total de niños en edad escolar de estas localidades no asistía a la escuela, mientras que la media nacional en ciudades de más de 100 mil habitantes era apenas superior a 6.3 por ciento en ese mismo año.”³²

Sylvia Schmelkes remite al conteo intercensal realizado por el INEGI en 1995, el cual da el siguiente dato: un millón 200 mil niños en edad escolar no se encontraban en educación básica.³³

Para el ciclo escolar 1995-1996, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reportaba los siguientes indicadores:

CUADRO NÚMERO 1. SERIE DE CICLOS ESCOLARES DE 1995/1996 A 2012/2013

CICLO ESCOLAR 1995-1996.

Ciclo escolar	Grado promedio de escolaridad (población de 15 y más años)	Atención a la población de 3, 4 y 5 años de edad
1995-1996	7.0	45.2%

Ciclo escolar	Eficiencia terminal		Tasa de reprobación primaria		Tasa de terminación		Cobertura	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
1995-1996	80.0%	75.8%	7.8%	23.7%	94.7%	57.7%	95.7%	73.5%

Ciclo escolar	Tasa de deserción	
	Primaria	Secundaria
1995-1996	3.1%	8.8%

FUENTE: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico 2015. Educación*, cuadro 4.8, “Principales Indicadores Educativos Serie Ciclos Escolares 1995/1996 a 2012/2013”.

Vale la pena enfatizar dos datos a partir de la información expuesta: 54.8% de niños de 3 a 5 años no tenía acceso al nivel preescolar. De cada 100 estudiantes de secundaria 42 no la concluía.

³² Ídem, p. 23.

³³ Sylvia Schmelkes, “La educación básica”, 1998, p. 174.

Una problemática adicional era, y sigue siendo, la fuerte desigualdad, no solo en la atención a la demanda, pues se debe considerar la prestación de un servicio desigual entre escuelas de organización completa y las llamadas multigrado. Las primeras son aquellas escuelas primarias atendidas por seis maestros; esto es un docente por grado, y que cuentan con el trabajo del director escolar, en comparación con las segundas, que son escuelas atendidas por un máximo de tres profesores, uno de ellos cumpliendo funciones directivas e impartiendo clases en varios grados.

En ese sentido, la Secretaría de Educación Pública define a las escuelas multigrado como:

“Centro de trabajo que no cuenta con los docentes suficientes para atender todos los grados escolares con grupos separados [,] el cual atiende a las alumnas y los alumnos de diferentes grados con un mismo docente (pudiendo ser unitarias, bidocentes, tridocentes, tetradocentes o pentadocentes).”³⁴

En ese contexto, años más tarde la SEP presentó el documento *Propuesta Multigrado 2005*, en el que se informa de que en el ciclo escolar 2003-2004, alrededor del 49% de escuelas primarias del país eran multigrado y atendían a un 15% de la matrícula total nacional.³⁵

En el ciclo 2009-2010 44.4% de escuelas primarias del país seguían siendo multigrado, con severas diferencias regionales; así, el porcentaje en Chiapas era de 69.7%, Durango 63.6% San Luis Potosí 61%, Estado de México 19%.³⁶

Estos datos evidencian la fuerte desigualdad en la prestación del servicio y cuestionan severamente la noción de que las escuelas primarias del país son atendidas mayoritariamente por un docente por grupo.

En este sentido y con fundamento en los argumentos antes expuestos, resulta pertinente investigar las acciones emprendidas por el gobierno federal, en particular por la Secretaría de Educación Pública, para abatir el rezago educativo y

³⁴ Secretaría de Educación Pública, “Glosario”. *Términos utilizados en la Dirección General de Planeación y Programación 2008*, p. 96.

³⁵ Secretaría de Educación Pública, “*Propuesta multigrado 2005*”, p. 8.

³⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, “*Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. 2011 Educación Básica y Media Superior*”, pp. 276-277.

cuestionar los resultados obtenidos en la implementación de programas compensatorios, en particular en las comunidades rurales, y en las escuelas multigrado.

Es importante contextualizar y remarcar que, en los inicios de la década de los noventa del siglo XX, el gobierno federal desplegó una política compensatoria configurada por un conjunto de disposiciones normativas, programas sectoriales y diversas acciones en las que se vieron involucrados diferentes niveles de gobierno y dependencias de la administración pública, a efecto de abatir diversos rezagos sociales.

En ese tenor, se operó el primer programa compensatorio educativo en 1992, el cual se denominó Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y se aplicó en Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. A partir de ese año, se fueron creando nuevos programas e incorporando varias entidades federativas, hasta que en 1998 fueron incluidos, a excepción del entonces Distrito Federal, la totalidad de los estados de la república a los programas compensatorios, y así quedó establecido el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), el cual abarcó todos los niveles de la educación básica: preescolar, primaria y secundaria.³⁷

Por otra parte, es necesario precisar aquí que la selección del periodo 2000-2006 obedece a dos consideraciones:

1. El año 2000 fue significativo para el país pues se dio la denominada alternancia política en el Ejecutivo federal por la conclusión de la administración priísta del presidente Ernesto Zedillo, y la llegada de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional.

El programa compensatorio educativo federal en ciernes fue respaldado por la nueva administración, que, en la práctica, fue la responsable del programa, al que dio continuidad al tiempo que aplicó diversas medidas hasta su término, en 2006, año en que coincidió el fin del gobierno federal del presidente Fox.

³⁷ Ricardo Moreno Botello y Wil G. Pansters. "35 años del Conafe. Historia, contexto educativo y políticas institucionales," 2006, p. 107.

2. El programa fue producto de un entreveramiento con los anteriores programas compensatorios, los cuales, en muchos casos, se entrelazaban. Así, por ejemplo, el primer Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE, 1992-1996), el cual solo abarcaba cuatro estados fue impactado por el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI, 1993-1997), el cual contemplaba a las entidades del PARE y agregó otras seis, al tiempo que enfatizó las acciones en educación inicial.

La aparición en 1995 del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE, 1995-2001),³⁸ el cual privilegió la alfabetización de padres beneficiados con el PRODEI, así como la atención a los servicios de preescolar y primaria comunitaria rural a cargo de CONAFE, es otro ejemplo de entreveramiento de los programas y de la ampliación de su cobertura hasta 1998. En seguida, en 1999, inició operaciones el Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PAREIB, 1998-2006), en los términos de las reglas de operación emitidas el 30 de abril de ese año.³⁹

Como se señaló líneas anteriores, fue a inicios de los años noventa en la administración federal de Carlos Salinas de Gortari, que se diseñan e implementan los primeros programas compensatorios en materia social el marco de referencia estuvo dado de la siguiente manera:

“Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad Social, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo, se enfocará hacia los grupos indígenas, quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo. Si bien es cierto que aumentando el empleo y elevando la calidad de la educación crearemos los medios estructurales para revertir la inequidad y la creciente concentración del ingreso, necesitamos complementarlos con este programa de Solidaridad Social.”⁴⁰

³⁸ CONAFE, “Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica”; véase también CONAFE, “Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo”, viernes 30 de abril de 1999.

³⁹ CONAFE, “Reglas de Operación de los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo”, viernes 30 de abril de 1999.

⁴⁰ Carlos Salinas de Gortari, “Discurso toma de posesión”, 1988, p. 1141.

El PRONASOL tuvo así una importancia significativa en el diseño de los programas compensatorios educativos, en tanto que políticas públicas sociales con criterios generales entre los que estuvo la atención de los sectores de población más pobres del país; es decir, sin cobertura universal.

“Consideraba que para superar el carácter remedial del combate a la pobreza —aquél que contribuía a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios en un tiempo corto, pero sin posibilidad de trascender a las siguientes generaciones— era necesario educar mejor a los niños de la población en situación de pobreza, de tal modo que pudieran completar exitosamente la educación primaria.

Se asumía que el éxito escolar dependía también de factores socioeconómicos. Así además del mejoramiento de las condiciones materiales de la escuela, el PRONASOL estableció la beca para los niños pobres y el aseguramiento de los servicios de salud.⁴¹

El PRONASOL inició sus acciones en tres vertientes: bienestar social, producción y desarrollo regional. Los programas en el área de educación fueron los siguientes:

“Infraestructura educativa. Fue la primera acción del programa (1989). Consistió en la construcción de nuevos planteles escolares y se centró en los estados con mayor rezago social: Oaxaca, Chiapas, Puebla, Michoacán, Veracruz y México.

Programa Escuela digna. Se inició en marzo de 1990. Consistió en la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos.

Programa niños en solidaridad. Se inició en enero de 1991 en escuelas atendidas ya por el programa Escuela digna. Consistió en la entrega de 24 becas por cada escuela de organización completa en las localidades seleccionadas; la beca incluía un “estímulo económico” mensual con un “monto equivalente a un tercio del salario mínimo vigente en el Distrito federal”, una despensa básica y asistencia médica. La selección de beneficiarios correspondía a la “comunidad escolar”.

Escuelas de Solidaridad. Inició en 1992. Su objetivo se definió en los siguientes términos: “Atender de manera integral a 100 escuelas por cada entidad federativa en las que se manifiestan los mayores rezagos en cuanto a aprendizaje e índice de reprobación y deserción... “el apoyo consiste en proporcionar material didáctico, mejorar las condiciones

⁴¹ Patricio Chaves y Rodolfo Ramírez, *“Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004”*, 2006, p. 22. Los autores también aluden a dos acciones más: Solidaridad de Maestros Jubilados y Programa de Apoyo al Servicio Social.

físicas de los planteles, otorgamiento de becas a los alumnos, atención médica, así como la construcción de albergues.”⁴²

Particularidad relevante en el diseño del primer programa compensatorio educativo y subsecuentes fue la decisión gubernamental de radicar el programa en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, y no en la instancia central en esos años, la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. En 1995, los programas compensatorios pasaron de la administración de Planeación de la SEP al CONAFE.⁴³

Como se expone más adelante, esta decisión tuvo repercusiones en la operación por la relación que se originó en las responsabilidades que debieron cubrir ambas instancias; por una parte, el CONAFE asumió el fortalecimiento de los actores e instituciones corresponsables en la operación del programa, a efecto de crear condiciones propicias para abatir el rezago educativo, y a la SEP correspondió la oferta y prestación del servicio.

En esta decisión política pesó la larga tradición del Consejo en materia de educación comunitaria con la prestación del servicio educativo en zonas rurales marginadas menores a 100 habitantes, en las que no se puede ofrecer el servicio completo ni hay maestros que atienden esos espacios educativos. La historia educativa del Consejo da cuenta de ello:

“En agosto de 1973, con el sistema de cursos comunitarios en el estado de Guerrero, dio inicio una de las políticas públicas del Consejo.

El programa empezó con cien jóvenes que terminaron la secundaria. Estos jóvenes recibieron un curso intensivo de capacitación pedagógica con el fin de que llegaran a ser “instructores comunitarios”. Después, fueron enviados a 100 comunidades, que hasta aquel momento no habían recibido servicios educativos, para impartir cursos de primer y segundo grado de primaria.”⁴⁴

⁴² Ídem. Para el caso de infraestructura educativa, el primer programa compensatorio educativo se diseñó en 1991. La mención al Estado de México obedecía a sus grandes zonas urbanas de extrema pobreza, de lo que era ejemplo el municipio de Chalco; de hecho, a raíz del Pronasol, en 1994, y a instancias del presidente Salinas, se creó el municipio Valle de Chalco Solidaridad con parte del territorio de Chalco.

⁴³ Eduardo Weiss, *“Los programas compensatorios: una visión al pasado y al futuro”*, 2002, p. 214.

⁴⁴ Ricardo Moreno Botello y Wil G. Pansters G, *“35 años del Conafe. Historia, contexto educativo y políticas institucionales”*, 2006, p. 63.

Además, “La decisión gubernamental de encomendar al CONAFE la coordinación de las acciones compensatorias se basó en la larga trayectoria institucional en educación comunitaria, la que había generado numerosos procesos de aprendizaje pedagógico y organizacional.”⁴⁵

Esto es, los llamados cursos comunitarios nacieron para atender a localidades cuya escasa población no justificaba ni la implantación de una escuela de organización completa ni de una escuela multigrado. En sus inicios los cursos eran atendidos por jóvenes egresados de secundaria, los cuales recibían una beca de CONAFE y el apoyo de vivienda y alimentación los proporcionaban las comunidades.

Esta experiencia generó una propuesta pedagógica materializada en el llamado “Manual del Instructor comunitario”, el cual servía de guía docente al instructor en los centros educativos CONAFE.

La dinámica propició una diferenciación en cuanto a la prestación del servicio educativo en localidades rurales de escasos habitantes; unas, atendidas por CONAFE con el modelo comunitario, y otras, con mayor número de habitantes, pero sin posibilidad de tener una escuela de organización completa, atendidas por la SEP a través de las denominadas escuelas multigrado.

Se forjaba una gestión educativa con la intervención de dos dependencias de magnitud y alcances claramente diferenciados.

“Las distintas funciones que cumplen las secretarías de Educación, por un lado, y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), por otro, se expresan también en sus estructuras técnicas y administrativas, en el volumen de sus servicios, de su personal, de sus usuarios. Sus historias particulares y sus fines diversos necesariamente están involucrados en las modificaciones de gestión que cada dependencia ha desarrollado.”⁴⁶

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 106.

⁴⁶ Irma Fuenlabrada y Eduardo Weiss (coords.), “*Prácticas escolares y docentes en escuelas primarias multigrado*”, 2006, p. 24. El volumen es el número 8, de un total de nueve que forman la colección publicada por el Conafe, para la evaluación de programas compensatorios y que fue publicada en el sexenio 2000-2006, siendo secretario de Educación Pública Reyes S. Tamez Guerra y director general del Consejo Roberto Moreira Flores.

A guisa de ejemplo, y tomando como referencia el documento *“Prácticas escolares y docentes en escuelas primarias multigrado”* se expone la organización de la enseñanza:

“Los cursos comunitarios traducen y explicitan un modelo pedagógico y sus estrategias didácticas en la obra *Dialogar y Descubrir* (cuya primera versión se llamó *Manual del Instructor comunitario*). Allí la enseñanza para los seis grados de primaria se organiza alrededor de tres niveles, concebidos para el trabajo simultáneo.

En cambio, los maestros trabajan con los planes y programas oficiales vigentes en las primarias generales para cada uno de los seis grados con los juegos de libros para niños y maestros que los acompañan. A ellos corresponde resolver la selección de contenidos, su articulación temática... su articulación didáctica... operaciones que para los cursos comunitarios están resueltos en la obra mencionada”.⁴⁷

En el contexto de referencia, la situación laboral reflejaba grandes diferencias, pues los instructores comunitarios contaban con una beca y los maestros multigrados con una relación laboral y sindical muy específica.

Para el análisis que se realiza, se tomará en cuenta únicamente a las escuelas multigrado normadas por la SEP y atendidas por las secretarías de educación estatales, en particular las del Estado de México, pero apoyadas por el CONAFE a través de los programas compensatorios.

Al respecto, la puesta en marcha de los programas compensatorios requirió una reorganización administrativa del CONAFE a nivel central que incluyó la creación de la Unidad de Programas Compensatorios y de sus contrapartes en las entidades federativas, así como de las relaciones que se construyeron con los gobiernos estatales.

En términos de diseño-concepción, la SEP continuó con la rectoría del servicio en las escuelas multigrado, mientras el Consejo apoyó en el cumplimiento de los indicadores de calidad educativa mediante diferentes componentes, cuya consecuencia fue que la experiencia de educación comunitaria no se aplicara en las escuelas multigrado.

Con el fin de esquematizar el proceso de constitución de los programas compensatorios en educación básica, se presenta la siguiente cronología:

⁴⁷Cfr, *Ibíd.*, p. 26.

“Desde el año 1992 el Gobierno Federal ha puesto en operación seis Programas Compensatorios orientados a revertir los efectos del rezago en la educación básica del medio rural e indígena:

1. Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE 1992-1996).
2. El Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI 1993-1997).
3. El Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB 1994-2001).
4. Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2001).
5. Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB 1998-2006).
6. Programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PACAREIB 2007-2011).⁴⁸

Esta cita permite observar el entreveramiento de las acciones; esto es, la coincidencia tanto del inicio como de la conclusión de los proyectos, lo cual significa que en una entidad federativa llegaron a relacionarse distintos programas.

Por ejemplo, en 1993 iniciaron los estudios para ampliar el PARE, y el resultado fue el PAREB, financiado igualmente por Banco Mundial para atender a otras diez entidades federativas. En 1994 se realizaron otras gestiones, ahora con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para incluir nueve entidades federativas y absorber como subprograma al PRODEI.⁴⁹

“...la diferente denominación de los programas obedecía en cierta medida a una evolución en su enfoque y a los niveles educativos a los que se dirigían; pero principalmente a los diferentes contratos que se establecieron entre el gobierno federal y los organismos internacionales.”⁵⁰

Esto es, cada nuevo programa abarcaba un mayor número de estados y de atención a niveles educativos de la educación básica no atendidos, y suponía desatender la alfabetización de adultos, por ejemplo. Fue así como el PIARE trató de mejorar las deficiencias encontradas en la aplicación de los componentes del PAREB por vía del aumento de su capacidad de atención con nuevos estados.

⁴⁸ México, ACUERDO número 567 por el que se emiten las *“Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica”*, 30 diciembre 2010, p. 10.

⁴⁹ Cfr. Patricio Chaves y Rodolfo Ramírez, op. cit., p. 25.

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 25.

Programa Para Abatir el Rezago Educativo. PARE (1992-1996)

Durante la administración federal 1998-1994, la Secretaría de Educación Pública, a través del CONAFE, implementó tres programas compensatorios que contaron con el financiamiento externo del Banco Mundial. El 14 de octubre de 1991 se firma el contrato respectivo para financiar el Programa para Abatir el rezago Educativo.

“Este proyecto tendría una duración de 5 años y un costo de 350 millones de dólares, de los cuales, 250 estarían a cargo del BM, mientras que los 102 (sic.100) restantes serían responsabilidad del gobierno mexicano.”⁵¹

Su propósito fue apoyar la educación rural e indígena en los estados que concentraban mayores índices de rezago educativo en ese momento histórico: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, y se implementó a través de nueve estrategias:

“Producción de materiales de enseñanza, en cantidad y calidad.

Publicación de libros de texto y material didáctico.

Publicación y distribución de material educativo en lenguas indígenas.

Creación de bibliotecas escolares.

Capacitación de maestros, personal administrativo y técnico.

La utilización de diferentes medios de comunicación en particular la radio.

Mejoramiento de la infraestructura.

Apoyo a la supervisión escolar.

Estímulo a profesores.”⁵²

Los objetivos generales fueron:

“Propiciar la equidad de acceso y la permanencia de los alumnos en los servicios educativos de educación básica, garantizando el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo.

Incrementar los niveles de aprendizaje y coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en aquellas regiones con bajos índices educacionales y en grupos con condiciones sociales y económicas en desventaja.

Fortalecer la organización y la capacidad de administración educativa.

Apoyar con recursos complementarios a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos.”⁵³

⁵¹ Elena Zogaib Achcar, *“La Influencia del Banco Mundial en la reforma Educativa”*, 1997, p. 122.

⁵² Cfr. Silvia L. Conde, *“Estrategias sistemáticas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos: caso México”*, 2002, p. 151.

⁵³ Patricio Chaves y Rodolfo Ramírez, op. cit., pp. 24-25.

Este programa fue la base de las acciones compensatorias posteriores: las experiencias se retomaron y permitieron realizar modificaciones a la organización en sus diferentes ámbitos.

Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (1993-1997)

El segundo proyecto financiado por el Banco Mundial tuvo una duración de cinco años. Los estados participantes fueron los cuatro participantes en el PARE (Chiapas, Guerrero, Oaxaca Hidalgo) y se incorporaron Guanajuato, Michoacán, México, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz.⁵⁴

El costo total del proyecto se calcula en 115 millones de dólares, de los cuales 34 millones están a cargo del gobierno mexicano, 80 millones son responsabilidad del BM y un millón deberá ser aportado por la UNESCO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).⁵⁵

El programa pretendía dar integralidad al problema del bajo aprovechamiento escolar mediante el fomento de la cultura a favor de la niñez, promoviendo la participación social, el mejoramiento de las condiciones de vida de los infantes menores de cuatro años de edad y el fortalecimiento de la relación entre padres e hijos, con la estimulación temprana y armónica de las capacidades físicas, cognitivas y afectivas sociales de niñas y niños.⁵⁶

Las actividades del programa se sumaron al PAREB en 1997, de tal manera que se continuó la atención a la población infantil en condiciones de pobreza extrema en las 10 entidades antes referidas.⁵⁷ La característica esencial del programa fue atender la educación inicial no escolarizada. Asimismo, se pretendía fortalecer la Unidad Coordinadora de Educación Inicial (ubicada en el aparato central de Conafe) y las coordinaciones estatales.⁵⁸

⁵⁴ Antonio de Haro Mejía et al., *“Evaluación prospectiva de programas compensatorios”*, 2003, p.11.

⁵⁵ Elena Zogaib Achcar, op. cit., p. 123.

⁵⁶ Antonio Mejía de Haro et al., op. cit., p. 4.

⁵⁷ Silvia L. Conde, op. cit., p. 152.

⁵⁸ *Ibíd.*, p.123 y Antonio Mejía de Haro et al., op. cit., p. 4.

Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica. PAREB. (1994-2001)

Tuvo como antecedente el PARE. Inicialmente, el programa ejecutó sus acciones en Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán, entidades federativas que no habían sido atendidas por aquél. En 1996 fueron incorporados los estados atendidos por el PARE (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca).⁵⁹

Sus metas fundamentales fueron reducir la repetición y la deserción escolar, así como apoyar la disminución de las desigualdades regionales en materia educativa. Dirigió sus acciones primordialmente a las escuelas multigrado y bilingües. En 1997 las actividades del PRODEI se sumaron a este programa.⁶⁰

El programa fue financiado por BM y tuvo una duración de cinco años. La firma del contrato se llevó a cabo en julio de 1994. Tuvo un costo de 616.7 millones de dólares, de los cuales 412 fueron financiados por BM y 204.7 por el gobierno mexicano.⁶¹

Una primera diferencia respecto al PARE fue el número de entidades participantes. Modificación sustantiva a partir de este programa fue la concepción y ejecución de los diversos componentes. Así, por ejemplo, el PAREB, en el componente de capacitación, da inicio a talleres para profesores con el propósito de desarrollar competencias profesionales además de la entrega de material otorgada por el PARE. Los criterios de incentivo docente cambian ya no solo el compromiso de permanencia en la comunidad, se establecen criterios sobre el desempeño docente, a través del proyecto escolar y del trabajo con padres de familia.⁶² Estas y otras experiencias reformaban la concepción original de la política pública educativa compensatoria.

Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo. PIARE (1995-2001)

La conclusión del mandato de Salinas y los inicios de la nueva administración federal auguraban serios problemas: nuevamente la crisis política, ahora

⁵⁹ Cfr. Elena Zogaib Achcar, p.124, y Silvia L. Conde, op. cit., p. 152.

⁶⁰ Silvia L. Conde, op. cit., p. 152.

⁶¹ Elena Zogaib Achcar, op. cit., p. 124.

⁶² Silvia L. Conde, op. cit., pp. 154-157.

manifestada en el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en enero de 1994, el asesinato del entonces candidato del partido oficial Luis Donaldo Colosio en marzo y el llamado “error de diciembre”, el cual desató una grave crisis económica; todo ello enrareció el ambiente nacional.

“En 1994, al concluir el periodo presidencial de Carlos Salinas, los programas compensatorios atendían mediante diferentes componentes a 27 765 escuelas ubicadas en 1 356 municipios de 14 entidades; casi la mitad de las escuelas atendidas se localizaban en cuatro estados: Chiapas, Oaxaca; Guerrero e Hidalgo. También había quedado preparado el siguiente programa (PIARE), con el cual se atenderían 9 780 escuelas primarias ubicadas en 386 municipios de nueve entidades”.⁶³

La información referida hasta aquí convalida la tesis de que los programas compensatorios se convirtieron en políticas de Estado al trascender varias administraciones, independientemente de los conflictos políticos de fin e inicio de sexenio. Así, la nueva administración federal 1994-2000 dio continuidad a los programas, lo cual no significó que quedara exenta de dificultades y limitaciones.

Dos secretarios estuvieron al frente de la SEP durante el sexenio.⁶⁴ Los compromisos contraídos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y la afinidad ideológica del llamado proyecto neoliberal dieron continuidad a la política educativa.

En 1995, se instrumentó la primera etapa del programa y su cobertura incluyó los estados de Chihuahua, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas, con el propósito de apoyar la educación primaria formal (indígena y general) y la educación inicial comunitaria rural del PRODEI. El PIARE extendió sus servicios hacia la atención de los servicios de educación preescolar y primaria comunitaria rural a cargo de CONAFE y a la alfabetización de los padres y madres de los niños beneficiarios con la educación inicial, preescolar y primaria comunitaria rural. Posteriormente, en el año 1998, el PIARE se extendió al resto de los estados de la república (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala) en lo que se denominó

⁶³ Ibídem, p. 125.

⁶⁴Fausto Alzati (1994-1995) y Miguel Limón Rojas (1995-2000).

internamente como PIARE-8⁶⁵. El programa fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁶⁶

PIARE y PAREIB se entrecruzaron en la práctica, lo que da la pauta para privilegiar en este trabajo el impacto de los programas en los ciclos escolares correspondientes.

Las dificultades de operación e implementación de los componentes llevaron al CONAFE revisar y ajustar lineamientos de operación. Así, por ejemplo, en las primeras fases del PIARE los estados tenían la posibilidad de realizar la licitación directa para la compra de útiles escolares, pero la falta de capacidad administrativa y encarecimiento obligó a realizar licitaciones nacionales, por lo cual tocó al CONAFE decidir el material a adquirir. La participación de los ayuntamientos fue otro foco de atención que obligó al CONAFE a permitir que los estados decidieran al respecto, al presentarse casos en que algunos ayuntamientos retrasaban los recursos a la rehabilitación de escuelas.

En la práctica, el CONAFE ajustó los programas cada año en función de las necesidades, obstáculos y errores cometidos, y en busca de que el nuevo programa abarcara más entidades federativas y fuera más eficiente. Las evaluaciones fueron un punto de partida en este largo proceso de ajustes que tuvieron los programas compensatorios.

3.4. Evaluación.

El trayecto de configuración y diseño del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) se extendió poco más de seis años y los programas referidos en el apartado anterior fueron la base de su constitución. En la práctica, cada programa abonó a la conformación y creación de la nueva política

⁶⁵Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, *“Evaluación prospectiva de los programas compensatorios”*, 2003, pp. 4-5.

⁶⁶México, “Acuerdo 519. Por el que se emiten las *“Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)”*, diciembre 2009. En el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, la Auditoría Superior de la Federación documenta que el contrato entre el Banco Interamericano de Desarrollo y Nacional Financiera se llevó a cabo el 13 de enero de 1995 bajo el número 846/OC-ME.

educativa. Las modificaciones en la noción y fundamentos de los componentes fueron la parte medular del diseño del programa que se analiza, el cual habría de abarcar la totalidad del país, a excepción del entonces Distrito Federal.

Las revisiones, análisis y evaluaciones de los programas detectaron errores, omisiones y limitaciones. Las experiencias sirvieron de base para la formulación del PAREIB.

En el ámbito académico, los programas compensatorios despertaron interés.

“... es necesario reforzar las medidas educativas de tipo compensatorio, como un componente que debería ser central en toda política educativa pública.”⁶⁷

“... Ahora bien: todos los esfuerzos para mejorar la calidad de las escuelas requieren una actitud dinámica en la base, o sea por parte de los directores, los maestros y los padres de familia.

Ninguna iniciativa central podrá lograr la calidad sin esa participación activa de cada comunidad escolar. La federalización, al acercar la toma de decisiones educativas a las escuelas, constituye una posibilidad importante, pero insuficiente. Si no se logra dinamizar a cada escuela, cualquier esfuerzo de arriba será poco productivo”.⁶⁸

La implementación e impacto del PARE propició que dos reconocidas instituciones educativas elaboraran sendas evaluaciones: una de carácter cualitativo, a cargo del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Cinvestav, dependiente del Instituto Politécnico Nacional, y otra de carácter cuantitativo, por parte del Centro de Estudios Educativos, A. C.

En 1994, el DIE, entregó al Conafe la evaluación cualitativa del PARE. La investigación localizó los procesos institucionales entre los componentes (a los cuales se hace referencia más adelante) del programa y las prácticas escolares. El programa tuvo dos etapas: el ciclo escolar 1992-1993, cuando se encontraba en el segundo año de operación y los componentes estaban llegando en diferentes tiempos, y el ciclo escolar 1993-1994, lapso en que los componentes habían llegado totalmente a las escuelas.

⁶⁷ Felipe Martínez Rizo, *“Las desigualdades de la oferta y la demanda educativa”*, 1993, p. 59.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 68.

El estudio se limitó en cada etapa a nueve casos de escuelas-comunidades, cinco de Guerrero y cuatro de Oaxaca,⁶⁹ y permite un acercamiento a los propósitos generales de los programas compensatorios, y no solo del PARE: propiciar la equidad de acceso y la permanencia de los alumnos en los servicios de educación básica; incrementar los niveles de aprendizaje en aquellas regiones con bajos índices educacionales y en grupos con condiciones sociales y económicas en desventaja; fortalecer la organización y la capacidad de la administración educativa, y apoyar con recursos complementarios a las entidades federativas con mayores rezagos educativos.⁷⁰

Los componentes del PARE, y que de hecho integraron, con alguna salvedad, los programas compensatorios subsecuentes previas modificaciones en cuanto a su concepción, fueron los siguientes:

Materiales educativos: útiles escolares, material didáctico.

Libros de texto bilingües en las principales lenguas indígenas.

Bibliotecas escolares.

Almacenes regionales, para resguardo y distribución.

Capacitación a personal docente y administrativo.

Materiales de apoyo audiovisual.

Infraestructura y equipamiento de escuelas.

Apoyo a la supervisión escolar en relación con oficinas y estímulo económico.

Incentivo al buen desempeño docente para propiciar el arraigo en la comunidad.

Mejoramiento de la capacidad administrativa.

Evaluación del aprendizaje.⁷¹

Hipotéticamente, la llegada de esos apoyos representaría una mejor condición para los alumnos y escuelas; los primeros no solo recibirían los libros de texto gratuito, que irían acompañados de útiles escolares (libretas, colores y lápices, entre otros artículos), en tanto que el salón de clases sería equipado con material

⁶⁹ Cfr. Justa Ezpeleta, Eduardo Weiss y cols., *“Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo”*, 2000, p. 22.

⁷⁰ *Ibidem*, p.14.

⁷¹ *Ídem*.

didáctico (mapas, láminas ilustrativas, globos terráqueos y franelogramas, entre otros).

A efecto de tener el material suficiente y resguardado para cada ciclo escolar, se construirían almacenes, los supervisores podrían contar al fin con un espacio propio y no depender de sus escuelas, las cuales no contaban con aulas de apoyo para las tareas de dirección y supervisión; se capacitaría al personal docente y administrativo para conocer y operar el programa y con el fin de asegurar mejores aprendizajes, se impartirían cursos y se darían incentivos a los docentes y a los supervisores para que dieran seguimiento y evaluaran el programa.

Algunas reflexiones de esa evaluación son pertinentes para este trabajo, debido a que, en alguna medida, las observaciones siguieron estando presentes en el PAREIB:

“Los componentes, en su conjunto, canalizan propósitos conducentes a generar mejores condiciones de funcionamiento del servicio educativo. Se trata, sin embargo, de medidas heterogéneas no sólo porque cada componente tiene puntos de incidencia y propósitos específicos sino también porque se dirigen a situaciones o procesos de muy diversa naturaleza. Por lo mismo su capacidad de producir los efectos esperados es diversa, tanto como los plazos para producir esos efectos”.⁷²

“...los componentes no atendían la especificidad del aula multigrado, más que a través de uno de los cinco cursos de capacitación y no atendían a la especificidad de las escuelas bilingües más allá del componente libros de texto bilingües en las principales lenguas indígenas.”⁷³

Esta observación se refiere a hechos como los siguientes: los planes, programas y libros de texto de educación primaria están diseñados de manera homogénea para todo el país; se trata de atender escuelas de organización completa, es decir, que cuentan con los seis grados, y no hay una política educativa específica para atender escuelas donde un maestro tiene la obligación de trabajar varios grados.

Respecto del papel del maestro como factor fundamental, la investigación del DIE concluyó:

⁷² Ibídem, p. 288.

⁷³ Ibídem, p. 290.

“Este conjunto de insumos llega a maestros que muestran pocos de los hábitos y prácticas que la innovación da por supuestos y necesita; su profesionalización ha sido poco consistente, su socialización en el oficio no ha tenido, en sus lugares de trabajo generalmente aislados, los encausamientos y apoyos que descubren progresivamente los saberes pedagógicos del magisterio, el interés más visible en la mayoría está fincado en el empleo. Sus prácticas se nutren fundamentalmente de lo aprendido en su propia escolarización y en la normal, de lo visto con otro maestro, y de la adopción de algunos contenidos y actividades de los libros de texto en uso”.⁷⁴

Años más tarde, uno de los autores de la evaluación analizó las limitaciones del programa y se refirió a lo novedoso de algunos componentes, como la compensación docente destinada a fomentar el arraigo y la asistencia regular, y el apoyo a los alumnos con mayor rezago educativo, ya que a los padres de familia correspondía llevar el control de asistencia de alumnos y profesores, pero no el pago del “sobresueldo” a los maestros; igualmente el apoyo a la gestión escolar, mediante el cual cada asociación de padres de familia recibía un fondo para la compra y reparación de mobiliario escolar, el cual recibió una mayor acogida con el paso del tiempo.⁷⁵

“... A diferencia de los resultados magros del primer programa, las evoluciones de los indicadores en la segunda fase de los programas muestran que hubo impactos apreciables en el mejoramiento de la retención de los alumnos. En Guerrero, por ejemplo, la eficiencia terminal de la primaria ha mejorado en un 20% entre 1990/91 y 1998/99 y la brecha con el índice nacional se redujo de 16% a 10%.⁷⁶

Weiss detalla que “El objetivo más importante de los programas compensatorios es que los conceptos de equidad y compensación de las desigualdades sociales rijan la gestión ordinaria y todos los programas del sector educativo”.⁷⁷

Por otra parte, la investigación cuantitativa solicitada al Centro de Estudios Educativos, A. C., se realizó durante los ciclos escolares 1992-93, 1993-94 y 1994-

⁷⁴ *Ibíd*em, p. 290.

⁷⁵ Eduardo Weiss, *“Los programas compensatorios: una visión al pasado y al futuro”*, 2002, pp. 215-216.

⁷⁶ *Ibíd*em, p. 217.

⁷⁷ *Ibíd*em, p. 218.

95 en escuelas urbanas, rurales e indígenas de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.

El objetivo específico del estudio fue investigar la eventual contribución estadísticamente significativa de los componentes del PARE al mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos de 4º a 6º de primaria en las asignaturas de español y matemáticas⁷⁸.

En cuanto a la participación de los directores para lograr los mejores niveles de eficacia de la política pública, la investigación concluyó:

“Tres cuartas partes de los directores de las escuelas rurales, y dos terceras partes de los de las escuelas bilingües, son profesores que tienen a su cargo algún grupo escolar. Ello exige simplificar las tareas administrativas inherentes a su cargo, y evitar que las gestiones efectuadas por los directores en las supervisiones de zona, les exijan dedicar varios días laborables a las mismas. En esos mismos estados, sólo la quinta parte de los directores de las escuelas rurales, y el 28% de los de las bilingües, han recibido una formación profesional específicamente orientada hacia el desempeño de este cargo. En los estados en los que funciona el PARE se encontró que sólo el 40% de los supervisores de las escuelas rurales, y el 38% de los de las bilingües, han recibido algún curso de capacitación ofrecido por este Programa”.⁷⁹

Esta conclusión refuerza la necesidad de contar con un diagnóstico puntual de los maestros como los protagonistas centrales del diseño y hechura de la política pública educativa. El desconocimiento de la situación social en la que trabajan, de su preparación académica, las condiciones laborales, las condiciones materiales de sus escuelas, la manera de enfrentar y atender poblaciones con problemas alimentarios y sanitarios, por señalar algunos elementos, limita severamente los alcances de la política pública educativa.

Si bien uno de los componentes fundamentales es la evaluación de los aprendizajes, es oportuna la referencia a la operación en conjunto del programa.

“La ejecución del Programa no se ajustó a las especificaciones que estaban implícitas en el modelo que lo originó (ya que la selección de los componentes del Programa no se apoyó en una detección de las necesidades que debieron ser satisfechas; en general, esos

⁷⁸ Carlos Muñoz Izquierdo *et al.*, “*Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria*”, 1995, p. 12.

⁷⁹ *Ibíd.*, p.16.

componentes fueron administrados en forma desarticulada, y algunos no fueron suministrados en forma oportuna).

No se aseguró la congruencia que debió existir entre las teorías pedagógicas en que se basaron los cursos de capacitación (constructivismo) y las que orientaron el diseño de algunos materiales didácticos.

Los cursos de capacitación docente no siempre fueron impartidos por personal calificado (especialmente cuando se recurrió a estrategias de “capacitación en cascada”); además, no fueron diseñadas las estrategias que eran necesarias para definir las funciones que cada uno de esos cursos debió haber desempeñado –y, por tanto, los sujetos a quienes cada curso debió haber sido dirigido–. En consecuencia, no recibieron suficiente atención los cursos específicamente orientados hacia la función compensatoria.

La mayoría de los supervisores no desempeñaron las funciones pedagógicas que de ellos se esperaban.”⁸⁰

El CONAFE y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) realizaron también un diagnóstico de los programas compensatorios desde su origen hasta 2003. De los nueve productos generados, se considera aquí el análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios en el periodo 1994-2004.

La investigación recupera trabajos producidos durante diez años por distintas instituciones. No es menester realizar un análisis y debate del documento o de las investigaciones, pues más adelante se toman como referencia algunos de los señalamientos plasmados en las evaluaciones.

El reporte indica que, de 14 trabajos analizados, siete fueron hechos entre 1993 y 1996, y tres se concentraron en la ejecución. No obstante, se concluye que solo un trabajo, el del DIE (resumido en líneas anteriores), analiza realmente la implementación; es decir, la interacción entre acciones y campo en el que se insertan;⁸¹ tres trabajos más analizan los factores que influyen en la repetición y deserción y uno más valora el impacto del PARE a su término.

Entre 1996 y 2000 se realizaron cuatro estudios, tres de los cuales estuvieron centrados en los resultados de los programas compensatorios y uno, de tipo no

⁸⁰ *Ibidem*, p. 42.

⁸¹ Patricio Chaves y Rodolfo Ramírez, *Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004*, 2006, p. 51.

evaluativo, incluye una propuesta pedagógica y de gestión institucional, y cuestiona el diseño del programa.⁸²

En 2003 se produjeron tres estudios, dos fueron patrocinados por el Banco Mundial y abordan el nivel de impacto en los procesos de aprendizaje, y el otro consiste en una evaluación de término del PIARE.

Son diversas y heterogéneas las conclusiones por la diversidad y enfoques de los trabajos; empero, algunas preocupaciones de los autores resultan de interés para esta investigación.

Dada la complejidad del programa al articular diversos componentes, existen algunos, como los señalados por los autores, que se refieren al fortalecimiento institucional y el equipamiento, los cuales prácticamente no han sido objeto de análisis.

Habría necesidad de agregar la falta de análisis respecto de la articulación de los componentes en el logro de un objetivo específico.

El texto se refiere también a una deficiencia de los enfoques instrumentales de evaluación como resultado de que su parámetro central son las reglas de operación del programa. No obstante, se omiten los problemas de diseño, factibilidad y participación de actores sociales, entre otros elementos relevantes de la elaboración de la política pública. Ciertamente, el diseño de las reglas de operación es fundamental, pues no se puede obviar el análisis de un instrumento decisivo en la ejecución de la política educativa.

Los autores proponen cuatro pasos a seguir en la evaluación de la política pública educativa:

- a) Analizar los resultados de la política a la luz de datos y hallazgos que se pueden obtener de la indagación sobre tres grandes fases o momentos de su gestión: la planeación-diseño y la ejecución o implementación de la política en el terreno.
- b) Describir el logro del objetivo de la política en tanto cambio de los indicadores de la problemática que le da origen.
- c) Explicar los factores que inciden en dichos cambios.

⁸² *Ibíd.*, p. 51.

d) Analizar los factores sociales, políticos, institucionales, del entorno y del sistema que han contribuido o han impedido el logro del objetivo.”⁸³

Cuestionan, entre otros aspectos, la falta de estudios dedicados a la valoración de los beneficios del programa por parte de los beneficiarios.

En conclusión, se aprecia un alto interés por los programas compensatorios entre 1993 y 2003, que en conjunto componen una política educativa sumamente compleja, la cual, por lo mismo, debe ser analizada desde la dimensión de las políticas públicas, para encontrar, desde su diseño y ejecución, los factores que influyeron en sus alcances y limitaciones.

Resulta contundente una entrevista con Edmundo Salas, director general del Conafe entre 1995 y 2000, relativa a los criterios de focalización, selección de universos y otorgamiento de apoyos.

“Las más de las veces otorgar uno u otro apoyo quedaba al arbitrio de la autoridad local, o del propio supervisor escolar, de modo que este beneficio se regulaba por aspectos subjetivos, coyunturales o de oportunidad política que poco tenían que ver con el objetivo general del programa.”⁸⁴

Más adelante se analizan en este trabajo los criterios para seleccionar las escuelas derivados de indicadores de marginación y formulas estadísticas. Si bien esta metodología resultó un avance ante la discrecionalidad imperante en los estados, un buen diseño habría podido considerar este método, más allá de una fórmula estadística, contando para ello con la participación de los actores involucrados y a fin de evitar la discrecionalidad en los procesos de selección.

Ahora bien, es difícil saber si las recomendaciones incluidas en las diversas evaluaciones fueron tomadas en cuenta; aunque se debe admitir que las valoraciones fueron punto de partida del siguiente programa, el PAREIB, cuya cobertura alcanzó a todas las entidades federativas.

⁸³ *Ibíd.*, p. 43.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 29.

3.5. Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB).

Como se puede apreciar, los diferentes programas compensatorios fueron sujetos de varias evaluaciones tanto por parte del CONAFE como de entidades externas al mismo. Los organismos internacionales financieros no pusieron en riesgo la continuidad de los programas, pues la fluidez y fondeo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo dieron viabilidad a su operación.

Aparentemente, la coincidencia de visión política del gobierno federal, los gobiernos estatales y organismos internacionales era suficiente para alcanzar las metas propuestas y la experiencia acumulada auguraba el logro de los mejores resultados.

Pero en todo este proceso de operación de los programas compensatorios faltó la visión política de valorar contextos, para el caso que se desarrolla, con realidades diversas puestas de manifiesto en las entidades federativas, debido a que se trataba de programas diseñados con una perspectiva homogénea frente a una realidad heterogénea.

Faltó valorar ventajas y desventajas en la operación y, en particular, detectar a los actores que tenían influencia directa y determinante en el funcionamiento de los programas en todos los niveles de actuación: desde gobernadores y secretarios de educación estatales respecto de su compromiso y conocimiento del tema educativo, hasta quienes dieron un peso diferenciado al nivel jerárquico administrativo de las coordinaciones estatales (UCES), e incluso el papel de éstas frente al CONAFE y su relación con sus correspondientes sistemas educativos estatales, además de supervisores escolares, directores de escuela, docentes y padres de familia, que en la práctica daban sentido a las acciones compensatorias.

Este argumento nos permite enfatizar la necesidad de estudios que analicen e interpreten la diversa heterogeneidad de las administraciones públicas estatales quienes tienen la obligación de operar; así como de maestros y padres de familia quienes en múltiples contextos se apropian del programa.

En ese ámbito, en 1998 se creó el PAREIB con financiamiento del Banco Mundial. El programa dio continuidad a las acciones del PAREB y el PIARE, y

expandió sus acciones a todos los niveles de educación básica. En mayo de ese año fue formulado el documento de evaluación del proyecto. La primera página del reporte número 17535-ME-BancoMundial- establecía:

CUADRO NÚMERO 2. REPORTE DEL BANCO MUNDIAL SOBRE EL PAREIB. DICIEMBRE 2000- DICIEMBRE 2003- DICIEMBRE 2006.

Program Financing Data APL (Adaptable Program Loan)	Indicative Financing Plan			Estimated Implementation Period (Bank FY)		Borrower
	IBRD	Government	Total	Commitment Date	Closing Date	
	US\$million	US\$million	US\$million			
Phase I Loan	115.0	35.0	150.0	June 1998	December 2000	NAFIN
Phase II Loan	300.0	70.0	370.0	January 2001	December 2003	NAFIN
Phase III Loan	210.0	50.0	260.0	January 2004	December 2006	NAFIN
Total	625.0	155.0	780.0			

Fuente: World Bank, 1998, *México-Basic Education Development (PAREIB)*.

La traducción es la siguiente:

CUADRO NÚMERO 2. REPORTE DEL BANCO MUNDIAL SOBRE EL PAREIB. DICIEMBRE 2000- DICIEMBRE 2003- DICIEMBRE 2006.⁸⁵

Documento de Evaluación del Proyecto (APL- Programa de Préstamo Adaptable)	Plan de Financiamiento Indicativo			Periodo estimado de implementación (año fiscal del Banco)		Prestatario
	IBRD	Gobierno	Total	Fecha Compromiso	Fecha de Conclusión	
	Millones de dls.	Millones de dls.	Millones de dls.			
Fase I Préstamo	115.0	35.0	150.0	Junio 1998	Diciembre 2000	NAFIN
Fase II Préstamo	300.0	70.0	370.0	Enero 2001	Diciembre 2003	NAFIN

⁸⁵ Traducción propia.

Fase III Préstamo	210.0	50.0	260.0	Enero 2004	Diciembre 2006	NAFIN
Total	625.0	155.0	780.0			

Fuente: World Bank, 1998, *México-Basic Education Development (PAREIB)*.

Como se aprecia, el programa llegó a tener un financiamiento de largo alcance con un soporte de 780 mdd, el cual cubría los dos últimos años de la administración priísta de Ernesto Zedillo y los seis de la administración del panista Vicente Fox, la cual dio continuidad al programa.

De manera general, el documento del BM consideraba principalmente tres criterios:

I.- Estrategias de asistencia para los sectores rurales: a) incrementar la calidad y eficiencia de la educación básica particularmente en los estados más pobres y con altos índices de deserción escolar y reprobación;

b) aumentar la calidad educativa de los alumnos principiantes, a través de mejoras en la educación preescolar, especialmente en las zonas más pobres;

c) reformar y modernizar la educación primaria a través de inversiones rentables, por ejemplo el entrenamiento de profesores y la entrega de materiales didácticos, y

d) incrementar la calidad de la educación secundaria o grados anteriores en zonas rurales.

II.- El proyecto hace énfasis en promover el acceso de grupos marginados (por ejemplo, los de bajos recursos y gente indígena que viva en comunidades remotas) al sistema educativo, con el objetivo principal de mejorar la calidad y el desarrollo de los recursos humanos.

III.- Involucrar la estrategia de modernización de la administración pública mediante el apoyo de iniciativas gubernamentales de fortalecimiento de la habilidad de los estados para implementar los servicios educativos.⁸⁶

Para dar cumplimiento a estas disposiciones se emitieron las Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo,

⁸⁶ *Ibíd*em, p. 4 (traducción propia).

publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 30 de abril de 1999, las cuales serían aplicables para el ejercicio fiscal del año 2000.

Esta etapa resulta crucial para el PAREIB. Baste considerar nuevamente el peso de la burocracia política educativa en la elaboración de planes y programas. Las reglas de operación (RO) son los lineamientos legales y administrativos que representan el último momento del diseño y la ejecución y, por lo general, se trata de documentos poco analizados.

El antecedente histórico y de sustento de la primera referencia a las reglas de operación en los lineamientos de carácter federal se encuentran en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1988.⁸⁷

“ARTÍCULO 18. Las erogaciones previstas para el Ramo 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, en el año de 1998, importan la cantidad de \$3,411,700,000.00.

Asimismo, las reglas de operación de los programas deberán ser claras y transparentes, y su mecanismo de operación y administración deberá facilitar la evaluación periódica de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, así como asegurar la coordinación de acciones con otras dependencias y entidades para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos en los términos del artículo 74 de este Decreto”.⁸⁸

Aunque no existe una definición de las reglas de operación se puede considerar que son el conjunto de disposiciones y, lineamientos con que la autoridad —federal en este caso— define y conceptualiza un programa, da a conocer los recursos fiscales que otorgará a los beneficiarios a través de subsidios, transferencias en efectivo o especie y/o prestación de servicios, y precisa las formas, tiempos de operación y las obligaciones y derechos de los actores sociales participantes, en busca de que el programa se cumpla con eficiencia, equidad y transparencia.

Una definición de los programas sujetos a reglas de operación es la siguiente: “son aquellos ejecutados por dependencias y entidades de la Administración Pública federal, que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios, a través de subsidios o

⁸⁷ Gilberto Fuentes Durán, *“Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño”*, 2009, pp. 8-9.

⁸⁸ México, *“Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1988”*.

transferencias, las cuales pueden ser en efectivo o en especie, o bien mediante la prestación del servicio.⁸⁹

La Secretaría de la Función Pública define las reglas de operación como un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.⁹⁰

En el momento en que se dan a conocer por vez primera, las reglas de operación constituyen un mecanismo novedoso en términos administrativos y jurídicos en el intento de detallar los componentes que intervendrán en la implementación y el papel central que se concedió a las Unidades Coordinadoras Estatales como enlaces operativos entre las secretarías o institutos estatales de educación con la Unidad de Programas Compensatorios UPC/CONAFE, respecto de las cuales se estableció: “En el caso de los programas compensatorios, se han creado las Unidades Coordinadoras Estatales incorporadas a la estructura de las secretarías de educación estatales o sus equivalentes, las cuales son las responsables de la operación de dichos programas.”⁹¹

Tales Unidades Coordinadoras Estatales (UCES) se convirtieron en las figuras administrativas responsables de la implementación de la política pública educativa, en los términos que se les señalaron de ser los enlaces operativos entre las secretarías de educación o equivalentes con el área central del CONAFE.⁹² De esta manera, en la práctica, fueron las encargadas de operar las líneas de coordinación y de asumir las responsabilidades de las entidades federativas:

“La elaboración de los diagnósticos iniciales sobre el rezago educativo, del cual derivan las propuestas que presentan al CONAFE para su atención por los Programas Compensatorios. La operación, el seguimiento y monitoreo de las acciones emprendidas. El reporte financiero mensual.

⁸⁹ Carola Conde Bonfil, “Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?”, citada por Gilberto Fuentes Durán, “Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño”, 2009, p. 7.

⁹⁰ Secretaría de la Función Pública, “Portal de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales”, www.funcionpublica.gob.mx.

⁹¹ México, “Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo”, 30 abril 1999, primera sección. p. 16.

⁹² *Ibíd.*, p. 46.

La revisión y validación de la información.

La definición de los mecanismos relacionados con la distribución de los apoyos que reciben las escuelas y comunidades que en ellas conviven.

Los mecanismos de control y vigilancia que garanticen que las acciones se ejecutan de acuerdo a lo establecido.”⁹³

Se puede observar que se trataba de un programa que en su diseño fue concebido como único y homogéneo para las 31 entidades federativas participantes, de ahí que se ejecución implicara la participación de 31 coordinaciones estatales. Esto justifica que no se puede analizar la participación de una sola burocracia pública educativa en la ejecución del mismo, sino de diversas y heterogéneas administraciones y burocracias públicas encargadas de operar el programa.

Además, el imperativo consensual adquiere otra dimensión con la participación de actores sociales ubicados en múltiples contextos regionales en términos culturales, sociales y étnicos, entre otros.

Estos antecedentes subrayan el hecho de que la administración pública no es un mero ejecutor de la política, y pese a que su nivel de autonomía es amplio, la decisión política no puede llegar al nivel de especificidad que da forma y contenido a la política pública. La administración pública da viabilidad y sustento a los fines que persigue la política. En el caso que se analiza, la participación de instancias federales y estatales y de otros actores dio sentido a la intención política.

Demos paso al análisis de las Reglas de Operación 2003 del CONAFE. Inicialmente, el PAREIB estuvo orientado al nivel de educación secundaria en razón de la conclusión del PAREB y el PIARE. Posteriormente, atendió la educación básica: preescolar, primaria y secundaria.

“En los programas PAREB y PIARE concurren los componentes de recursos didácticos; infraestructura y equipamiento de escuelas; reconocimientos al desempeño docente; apoyos a las labores de supervisión escolar; participación de los padres en apoyo a la gestión escolar; capacitación a docentes y directivos y fortalecimiento institucional; en tanto

⁹³ *Ibíd.*, p. 50.

que el PAREIB, opera a través de los componentes de recursos didácticos e infraestructura y equipamiento de escuelas”.⁹⁴

“...V.2 Cobertura de los programas compensatorios.

El programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) atiende a los estados de Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) atiende a los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

El Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) se desarrolla en las 31 entidades federativas”.⁹⁵

En el punto V.4 Selección y focalización de la población beneficiaria, las RO establecieron los criterios de selección y focalización a través de los indicadores del Consejo Nacional de Población y los datos del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La metodología empleada en los Programas PAREB, PIARE y PAREIB, considera la ponderación y la correlación de las variables siguientes:

“Socioeconómica V1 Índice de marginalidad por localidad (fuente CONAPO) Organización escolar. V2. Densidad de alumnos en la escuela; V3. Relación existente entre el total de alumnos inscritos y el número de docentes. Indicadores educativos: V4 reprobación. V5 repetición y V6 deserción. Estos se calculan con base a las fórmulas empleadas por la Secretaría de Educación Pública en su manual de indicadores.

La fórmula que permite calcular la ventaja comparativa (ponderada) por escuela se expresa de la siguiente forma:

$$V_p = \sum a_i V_i$$

Donde:

V_p es el valor ponderado de comparación.

a_i es una constante para cada variable de 1 hasta 6 y

V_i es una de las variables a considerar de 1 hasta 6

⁹⁴ “Reglas de operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo Nacional de fomento Educativo”, julio 2003, p. 40.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 41.

Los valores a_i V_i se actualizan año con año”.⁹⁶

A partir de estos criterios, la SEP seleccionaría a las escuelas propuestas por los estados para ser consideradas en el padrón de beneficiarias del programa. Fue una medida racional para evitar la discrecionalidad en los universos a atender. Ciertamente, fue un paso significativo, ya que evitó la intervención de otros criterios en la asignación de apoyos, pero no significó la eliminación de discrecionalidad en la selección de escuelas a beneficiar.

Es importante mencionar si bien las RO de 2003 refieren al componente A “Mejora en la calidad en la Educación Inicial y Básica” constituido por las acciones compensatorias: material didáctico, capacitación, infraestructura escolar y administrativa, apoyos a la gestión escolar, reconocimiento al desempeño docente, fortalecimiento a la supervisión escolar. Estas acciones compensatorias también fueron enunciadas en la práctica- implementación- como componentes; en el sentido que el conjunto de componentes atendía la acción compensatoria de atender el rezago educativo.

La vinculación de los actores sociales con cada componente se presenta en el siguiente cuadro resumen:

CUADRO 3. RELACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES Y COMPONENTES DE PROGRAMAS COMPENSATORIOS (PAREB, PIARE. PAREIB) REGLAS DE OPERACIÓN CONAFE. ABRIL.1999.

Actor	Componente	Programa
Alumno	<i>Recursos didácticos</i> (útiles escolares). Tiene por objeto dotar de materiales básicos para el proceso enseñanza aprendizaje y permite que los niños y niñas no deserten de las escuelas por la imposibilidad de que los padres de familia puedan adquirirlos.	PAREB PIARE (Adquisición de materiales educativos a través de procesos de licitación regional/estatales).
Docente	<i>Capacitación y actualización:</i>	PAREB

⁹⁶“Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo”, abril 1999, p. 42. Es de hacer notar que las reglas de julio de 2003 prácticamente aplican los mismos criterios de focalización y ponderación. Consultar primera sección pág.46.

	<p>Materiales impresos.</p> <p>Apoyos: ayuda alimentaria (\$400).</p> <p>Pasajes (\$100).</p>	PIARE
	<p><i>Reconocimiento al desempeño docente:</i></p> <p>\$1,450 mensuales, abarcando los doce meses del año.</p> <p>Capacitación: tres cursos anuales.</p> <p>Estímulo: se otorga por validación de la Asociación de Padres de Familia y supervisor. El pago vía de la UCE.</p>	
Supervisor Escolar	<p><i>Apoyos a la Supervisión Escolar:</i></p> <p>Apoyo económico trimestral de \$1980 a supervisor de zona.</p> <p>Apoyo económico trimestral de \$1100 a los jefes de sector.</p> <p>(Apoyo al supervisor por sus gastos de operación).</p>	<p>PAREB</p> <p>PIARE</p>
Instructor comunitario de posprimaria	<p><i>Recursos didácticos:</i> material de papelería</p>	PAREIB
Padres de familia	<p><i>Apoyo a la gestión escolar</i> por un monto de \$5000 al año. (Fondo para utilizar en actividades de mantenimiento preventivo y correctivo menor de la escuela).</p>	<p>PAREB</p> <p>PIARE</p>

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, las escuelas fueron apoyadas con los siguientes componentes:

CUADRO 3. A. COMPONENTES DE APOYO A LAS ESCUELAS⁹⁷

Componente	PAREB PIARE	PAREIB
Infraestructura y equipamiento escolar.	Rehabilitación, construcción y equipamiento escolar	<p>Rehabilitación, construcción y equipamiento escolar.</p> <p>Equipamiento escolar para secundarias.</p>

⁹⁷ *Ibíd*em, pp. 42-46. Los cuadros han sido elaborados por el autor. Los componentes se encuentran definidos ampliamente en las reglas de operación del 30 de abril de 1999.

Recursos didácticos	Paquete para escuelas: equipo deportivo, sonido, juegos didácticos, etcétera.	Paquete para escuelas secundarias. Biblioteca básica, láminas, mapas, etcétera.
---------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Este cuadro nuevamente nos permite evidenciar el entreveramiento de los programas, lo cual en la realidad implicó una implementación de diferentes acciones compensatorias.

En lo referente a los mecanismos de operación de los programas compensatorios, las RO aludían a los convenios de coordinación con los estados que, conforme a los criterios de selección y focalización establecidos, elaborarían una propuesta de escuelas a atender que dictaminaría el CONAFE para recibir los componentes estipulados.

Las RO representaron el punto fino del diseño, en la medida que una gran parte de la posibilidad de ejecución del programa dependía de que sus objetivos fueran alcanzables.

A manera de ejemplo y como parte del análisis y la reflexión, se presenta esta breve referencia histórica:

“... La participación de expertos en la formulación teórica o analítica ha existido, sin embargo, la efectividad de las políticas no es la esperada. Al participar en el diseño de un programa nacional de educación, Silvia Ortega asentó:

Se dialogó con otros actores como la CONAEDU [Comisión Nacional de Autoridades Educativas], empresarios, sindicato; [además] se concibió que los investigadores pudiesen hacer su propia reflexión sobre la eficacia de la política; se generaron algunos sistemas de información demasiado agregados. A pesar de tener un programa de educación «muy bien acabado, con fundamento filosófico y pedagógico», esta colega observaba que no se tuvo el resultado esperado en términos de desarrollo educativo y, entonces, supone lo siguiente: «Miramos muy poco la parte de la ejecución, este nivel intermedio de toma de decisiones es vital y es más desconocido». Algo pasó en el camino entre la fase de diseño a la implementación y este tema, dijo Ortega: «no se ha trabajado suficiente, no se encuentra en la literatura»⁹⁸.

⁹⁸ Pedro Flores-Crespo, *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*, 2011, p. 14.

Este tipo de problemas tan recurrentes en las políticas educativas, en particular en el inicio, elaboración, hechura de la política, lleva a considerar el hacer uso de la persuasión como “un paso preliminar necesario para ganar la atención del elaborador de políticas o del público, para hacerlos que “escuchen la razón” cuando están cegados por los estereotipos o los buenos deseos.”⁹⁹

Sin lugar a dudas, la “presentación” de la política requiere el entendimiento de los diferentes actores; que todos hablen el mismo lenguaje; interpreten y se apropien de los objetivos, medios y fines a alcanzar. Y seguramente lo más importante será estar convencidos de que aun siendo falible la política pública educativa, es, en un momento determinado, la solución para lograr los propósitos comprometidos.

Diseño, elaboración e implementación no son procesos únicos, uniformes, pues reclaman los momentos y pasos que los integran; hacer una revisión puntual de lo realizado en cada etapa de la política educativa pública.

En este sentido, se trató de que, en los términos de las RO, las entidades federativas, a través de las Unidades Coordinadoras Estatales, iniciaran los procesos de implementación en los sistemas educativos estatales.

Debe acotarse que la continuidad del PAREIB obligó a generar nuevas reglas de operación, las cuales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de julio de 2003.

A diferencia de sus antecesores, el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) pretende apoyar la continuidad educativa de las niñas y niños desde educación inicial a básica, buscando que permanezcan en las escuelas y que concluyan con éxito su educación básica.¹⁰⁰

Tomando como referencia el Programa Nacional de Educación 2001-2006, las reglas reconocían nuevamente los problemas de desigualdad educativa para justificar la prolongación del PAREIB, al señalar que “...el sistema educativo nacional en su funcionamiento inercial, ha sido un factor para sostener la injusticia

⁹⁹ Giandomenico Majone, “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, 1992, pp. 75-76.

¹⁰⁰ México, “Reglas de Operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo”, julio 2003, p. 40.

en la educación. La inequidad ha sido inherente a la estructura y funcionamiento del propio sistema educativo.”¹⁰¹

Así, el Programa Nacional reconocía las fuertes diferencias en el promedio de escolaridad, ya que mientras en el Distrito Federal el promedio de escolaridad de la población mayor a 15 años era de casi 10 años, en Oaxaca y Chiapas era menor a seis años.¹⁰² En el Estado de México el promedio era de 8.27, por debajo de Nuevo León, que tenía 9.03 y de Coahuila, en donde era de 8.59.¹⁰³

“Durante el ciclo escolar de 1999-2000, la eficiencia terminal en las primarias bilingües indígenas fue de 68.4%, mientras que el promedio nacional fue de 84.7%. Según el Censo 2000, casi 688 mil niños y niñas entre 6 y 11 años de edad no asisten a la escuela, lo que representa 5.2% de la población en ese grupo de edad, y es sabido que la cifra comprende, casi siempre, a miembros de poblaciones vulnerables. El rezago escolar comienza a producirse en este nivel.”¹⁰⁴

En ese tenor, las nuevas reglas atendían a una necesidad no resuelta: disminuir los índices de reprobación, repetición y deserción escolar, así como aprovechamiento escolar.

El PAREIB opera mediante la asignación de recursos específicos a través de dos componentes:

Componente A. “Mejora en la Calidad en la Educación Inicial y Básica” a través de las siguientes acciones compensatorias: material didáctico, capacitación, infraestructura escolar y administrativa, apoyos a la gestión escolar (AGES) reconocimiento al desempeño docente (redes) y fortalecimiento a la supervisión escolar.¹⁰⁵

Se hace en seguida un análisis de este componente para la escuela primaria: “Y en cuanto al Componente B. ‘Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Institucional’, a través de acciones de fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de instancias federales y estatales”,¹⁰⁶ no es objeto de esta

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² México, “Programa Nacional de Educación 2001-2006”, p. 58.

¹⁰³ Ibídem, p. 59.

¹⁰⁴ Ibídem, p. 60.

¹⁰⁵ México, “Reglas de Operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo”, julio, 2003 p. 41.

¹⁰⁶ Ibídem, p. 41.

investigación, pues se refiere fundamentalmente al fortalecimiento de acciones para la mejora en la gestión institucional de las secretarías estatales.¹⁰⁷

No es necesario hacer un análisis comparativo de estos dos instrumentos para los objetivos de este trabajo, pero es pertinente tomar como referencia los criterios de 2003 relativos a la selección de escuelas, que son iguales a las RO de 1999 y de elegibilidad (en el caso de esta investigación, las escuelas seleccionadas participaron en el programa desde el PIARE), de evaluación y Contraloría Social.

Dichos lineamientos detallaron con mayor precisión las características de los tipos de apoyo por nivel educativo, los montos, así como los derechos y obligaciones de los actores participantes.

Para una mejor comprensión se presenta un cuadro resumen en que se describen los elementos que integran las reglas de operación 2003, en particular los referidos a la escuela primaria.

CUADRO 4. DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN LAS REGLAS DE OPERACIÓN CONAFE. JULIO. 2003

Objetivo General	Mejorar la calidad de la oferta educativa para coadyuvar a que la población de 0-14 años de edad que habita en zonas de alto rezago social y educativo permanezca y concluya exitosamente la educación básica.
Objetivos específicos	Disminuir los índices de reprobación, repetición y deserción escolares en la educación primaria y secundaria para elevar el índice de eficiencia terminal en la educación básica.
Cobertura	Las 31 entidades federativas
Población Objetivo	Educación primaria: escuelas, alumnos, docentes y directivos, supervisores de zona, jefes de sector y asociaciones de padres de familia.
Características de los apoyos	Bienes y servicios: materiales, auxiliares didácticos, infraestructura, proyectos institucionales gestión.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 52.

	Económicos para las diferentes figuras participantes.
Tipo de apoyo	Primaria: útiles escolares auxiliares didácticos.
Tipo de apoyo por acción y nivel educativo. Primaria	Infraestructura, fortalecimiento de la capacidad de la gestión institucional capacitación, apoyo a la gestión escolar, capacitación de las asociaciones de padres de familia, fortalecimiento a la supervisión escolar, reconocimiento al desempeño docente.
Monto del apoyo	Económicos en función de la asignación establecida a las figuras del PAREIB.
Beneficiarios (criterios de selección)	A través de indicadores de índice de marginalidad de Conapo 1998; Indicadores SEP ciclo 1999-2000 y fórmulas de indicadores SEP.
Elegibilidad	Primaria. Todas las escuelas primarias (rurales urbanas) ubicadas en los 476 municipios de las 250 microrregiones de alta prioridad definidas en 2001. Todas las escuelas indígenas y, por prelación, las escuelas ubicadas en la clasificación rural.
Transparencia	Con base en el artículo 55 fracción I del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, la documentación oficial llevará la 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".
Derechos y obligaciones	Derechos-SEP-CONAFE. Proporcionar los recursos económicos y materiales. En caso de incumplimiento, ordenar suspensión o cancelación. Obligaciones. Aplicar sistemas de verificación. Promover acciones de contraloría social. Derechos. Gobiernos de los Estados. Administrar, operar y ejecutar el PAREIB. Obligaciones. Fomentar esquema de contraloría social, fomentar participación de

	<p>ayuntamientos y asociaciones de padres de familia.</p> <p>Derechos. UCES. Opera y ejecutar PAREIB conforme a reglas de operación. Obligaciones. Establecer mecanismos de coordinación con ayuntamientos y asociaciones de padres de familia. Reintegrar a la Tesorería de la Federación recursos no devengados.</p> <p>Derechos. Alumnos, docentes directivos figuras de apoyo a la capacitación y padres de familia a las entidades federativas. Recibir los beneficios que otorga el PAREIB. Obligaciones. Establecer mecanismos de comunicación para que asociaciones de padres de familia colaboren de forma permanente a través de acciones de contraloría social.</p>
Causas de incumplimiento	Retención, suspensión de recursos, reducción en la ministración de recursos en caso de no cumplir por lo señalado en las RO y/o utilizar los recursos para otros fines.
Lineamientos específicos: coordinación institucional.	Vinculación con el programa Oportunidades y Escuelas de Calidad (PEC) con el propósito de evitar duplicidad.
Instancia ejecutora	UCES: responsables de la elaboración diagnóstico inicial, ejecución de licitaciones, mecanismos de distribución, mecanismos de control, reporte financiero.
Instancia normativa	SEP.
Instancia de control y vigilancia	Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Auditoría Superior de la Federación.
Mecánica de operación/material didáctico/educación primaria	Útiles escolares, auxiliares didácticos.
Infraestructura educativa y técnico administrativa/educación primaria	Las UCES elaborarán diagnóstico de las escuelas que por su densidad escolar reflejen insuficiencia de aulas o de sustitución; se podrá apoyar la construcción de almacenes de distribución y oficinas de supervisiones escolares.
Fortalecimiento de la capacidad de la gestión institucional/educación primaria	A través de proyectos: apoyo a la administración educativa estatal, contraloría social, evaluación educativa.

Proyectos de coordinación sectorial	Mejorar la capacidad técnica de los recursos humanos e instituciones que participan en el programa.
Capacitación/primaria Redes Estatales de Asesoría para la Calidad en Educación Primaria	Organizar grupos de 4 a 12 escuelas, las cuales recibirán asesoría pedagógica y revisar el proyecto escolar.
Capacitación de las Asociaciones de Padres de Familia (APF)	Las APF recibirán capacitación para ejercer el recurso económico: Apoyo a la Gestión Escolar.
Fortalecimiento de la Supervisión Escolar	A través de estímulo económico para cubrir algunos gastos de operación de jefaturas de sector y supervisiones.
Reconocimiento al Desempeño Docente (Redes)	Estímulo económico para disminuir alta rotación y ausentismo, así como cumplimiento adicional con alumnos y padres de familia.
Contraloría Social	Promover procesos para que la población beneficiaria evalúe la calidad de los apoyos y validación en el reconocimiento al apoyo docente (Redes)
Acta de entrega-recepción	Para el caso del apoyo de infraestructura.
Informes programático presupuestarios	CONAFE remitirá trimestralmente ejercicio de presupuesto a nivel de capítulo y concepto de gasto.
Avances físico financieros	CONAFE remitirá a los sistemas correspondientes la información requerida de manera mensual.
Cierre de ejercicio	CONAFE presentará cierre de ejercicio fiscal, así como estados financieros consolidados y auditados.
Evaluación interna	A través de los siguientes indicadores: aprobación, reprobación, repetición, eficiencia terminal, deserción, eficacia presupuestal.
Evaluación externa	A través de una institución académica u organismo especializado.
Seguimiento control y auditoría	A través de la metodología de microplaneación de la SEP.
Quejas y denuncias.	A través de la Unidad de Quejas y Denuncias.

Fuente: Elaboración propia con base en México, "Reglas de operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo", julio 2003, pp. 40-59.

Se ha presentado hasta aquí un resumen de las acciones incluidas en las reglas de operación sin entrar en el análisis administrativo de las mismas. Se trata más bien de cuestionar algunos rubros que afectaron el diseño y, por ende, la operación del programa.

Abordamos de manera específica seis puntos de las RO que consideramos relevantes para nuestro objeto de estudio. Beneficiarios, derechos y obligaciones, coordinación institucional, infraestructura, contraloría social y redes estatales.

1. Beneficiarios/criterios de selección/elegibilidad.

Conviene aclarar que las ROP 2003 ampliaron los criterios de selección y elegibilidad utilizando los indicadores de marginalidad de la localidad Conapo 1998 y la fórmula empleada en las reglas 1999; esto es, con el propósito de seleccionar las escuelas a beneficiarse, se usó una fórmula que considera la correlación de seis variables, mediante la cual se obtienen valores ponderados por escuela. Con estos valores se determinan cinco criterios de selección que dependen de la condición (urbana-rural), se hace una selección específica de escuelas rurales en función de la categoría que ocupen en los cuatro grupos porcentualmente (cuartiles) y en beneficio de los de mayor valor ponderado.

Estos criterios los aplicó la SEP a partir de los universos presentados por las entidades federativas y de esta manera se elaboró la relación de escuelas a atender.

Es importante recalcar que no todas las escuelas recibieron todos los componentes; la mayoría no tuvo acceso a infraestructura y en muchos casos el estímulo económico a docentes (Redes) estuvo sumamente mermado, lo cual afectó la integralidad del programa. En evaluaciones anteriores, Muñoz Izquierdo¹⁰⁸ ya había advertido de estos problemas en el sentido de que los componentes fueron administrados en forma desarticulada y no de manera oportuna. En muchas ocasiones para alcanzar la meta se tuvieron que atomizar los apoyos, lo cual indica, entre otros aspectos, una incorrecta presupuestación.

¹⁰⁸ Carlos Muñoz, *“Valoración del impacto educativo en un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria”*, 1995, pp. 39-45.

2. Derechos y obligaciones de las instancias participantes: SEP, CONAFE, gobiernos de los estados, Unidades Coordinadoras Estatales, alumnos, docentes, directivos, asociaciones de padres de familia.

Saber comunicar y disuadir resultaba crucial para convencer a los destinatarios-beneficiarios de los propósitos del programa. El cuadro presentado por las reglas 6.4.4.2 Derechos y obligaciones¹⁰⁹ tiene serias deficiencias. Por ejemplo, considera como derechos de la SEP y el CONAFE proporcionar los recursos económicos y materiales para el PAREIB, cuando se trata de una obligación; en contraste, no existe en las obligaciones una que indique el cumplimiento del objetivo central del programa compensatorio: abatir el rezago educativo. A las entidades federativas les tocó administrar, operar, ejecutar y fomentar esquemas de contraloría social, pero no se alude a una meta de atención de comunidades, escuelas y de indicadores educativos.

Las unidades coordinadoras quedan en un papel de distribuidor de recursos con escasa intervención pedagógica. La escuela multigrado, referente central de la política compensatoria, no es mencionada. Docentes y padres de familia no cuentan con la suficiente información y argumentación que les ayude a apropiarse del programa para contribuir al cumplimiento de metas.

3. Coordinación institucional.

Un problema de las políticas públicas es la falta de coordinación institucional entre programas. Para el caso de esta investigación, el PAREIB debía coordinarse con Oportunidades para evitar la duplicación de apoyos federales, situación que derivó en una mayor carga administrativa para directivos y docentes multigrado quienes tenían que requisitar los diferentes formatos solicitados por la Secretaría de Desarrollo Social.

Como se verá más adelante, dos programas cuyo propósito era mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales, en particular las educativas, no tuvieron los resultados esperados.

¹⁰⁹ México, "Reglas de Operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo", julio 2003, p. 48.

El segundo programa en coordinación instrumentado por la SEP fue Escuelas de Calidad (PEC). El PEC surgió en el ciclo escolar 2001-2002 como una reforma de la gestión institucional y escolar para superar los diversos obstáculos al mejoramiento del logro educativo. La idea central fue partir de un modelo de gestión con enfoque estratégico de la escuela hacia el sistema educativo involucrando a los tres niveles de gobierno.¹¹⁰

“El Programa de Escuelas de Calidad, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y acciones en un mismo centro de trabajo, asegurándose que en los casos en que haya concurrencia de los Programas Compensatorios y Escuelas de Calidad, no exista duplicación de apoyos”.¹¹¹

El eslogan enunciado devino en diversas interpretaciones, desde solicitar a las escuelas decidir su participación en un solo programa, hasta una toma de decisiones administrativas de revisión de componentes para evitar duplicidades independientemente de las condiciones y necesidades de la comunidad escolar. La obligación era cancelar un apoyo, y en caso de incumplimiento, se tendría una sanción.

De igual manera cada programa tenía su propio esquema de funcionamiento y no se ofrecieron líneas de coordinación. Al final de cuentas, las escuelas requerían cumplir con las exigencias administrativas solicitadas por PAREIB y PEC. Este último solicitaba a la escuela el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE), en tanto que el PAREIB consideraba el Proyecto Escolar: dos reportes con similitudes, pero también con diferencias y formatos diferentes que generaban una mayor carga administrativa.

Ciertamente, PEC tenía una ventaja: inicialmente, la escuela recibía una aportación de 50 mil pesos, cantidad que para una escuela multigrado era significativa, de ahí que algunas preferían inscribirse al PEC, aunque ello significara la salida del PAREIB. En resumen, dos programas con lógicas distintas que

¹¹⁰ Cfr. Secretaría de Educación Pública, “*Programa Escuelas de Calidad*”, [Consultado en abril de 2017].

¹¹¹ México, “*Reglas de operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo*”, julio 2003, p. 49.

atendían de manera diferente y no coordinada la problemática educativa, en particular de la escuela multigrado.

Por otra parte la SEP seguía instrumentando programas que no se articulaban con los ya establecidos tal fue el caso de Enciclomedia el cual generó gastos en las escuelas al verse obligadas a llevar a cabo reparaciones eléctricas y los maestros de quinto y sexto grado a entrar a cursos de capacitación. Una herramienta que pudo tener utilidad pedagógica, pero desvinculada del PAREIB.

4. Infraestructura.

Al no contar con un diagnóstico de necesidades y un programa de obra exhaustivo, no se pudo llevar a cabo esta acción en todas las escuelas demandantes, por lo que el beneficio fue sumamente restringido. Esto se verá más adelante en la gráfica de construcción y rehabilitación. En el año 2000, el componente tuvo su valor máximo: 19 385 acciones a escala nacional. El Estado de México solo tuvo 327 acciones.

5. Contraloría Social.

En términos generales, la contraloría social tenía como finalidad que las asociaciones de padres de familia dieran seguimiento a las acciones de infraestructura, reconocimiento al desempeño docente, auxiliares didácticos y útiles escolares.

En el caso del Estado de México, Laura Penagos realizó una investigación del tema, algunas de cuyas conclusiones se presentan a continuación, específicamente las que incidieron en la figura de contraloría y, por ende, en el programa: las complejas relaciones que se establecieron entre la instancia responsable de la operación del PAREIB en el Estado de México y la estructura del Sistema Educativo Estatal (SEE). La estrategia en cascada para difundir, a través de una larga cadena de instancias, la información en los diferentes niveles de organización y mando dentro de la estructura del SEE. La limitada cobertura que se dio a las acciones para promover la contraloría social desde el CONAFE, ya que sólo se impulsó en

aproximadamente 5% del universo de atención del programa, y sólo en los apoyos compensatorios.¹¹²

6. Redes Estatales de Asesoría para la Calidad en la Educación Primaria.

La acción tenía como propósito proporcionar asesoría pedagógica a los docentes y directivos de los sistemas de primaria general e indígena. La intención era organizar grupos de cuatro y hasta un máximo de 12 escuelas, y conformar una red. A través de este mecanismo se revisaría el avance de los proyectos escolares propuestos por cada escuela, las primarias se reunirían en 10 sesiones durante el ciclo escolar a efecto de que sus maestros recibieran, asesoría y evaluaran sus avances, las redes se irían ampliando formando consejos consultivos de zona hasta llegar al consejo estatal de calidad educativa.¹¹³

Una acción más, desvinculada de los componentes; una visión en la que la aparente suma de actividades aseguraría el cumplimiento de metas. Por la información documental, se puede afirmar en el estado la existencia de redes, las cuales no llegaron a articularse como una red estatal. Una medida que podría haber sido el espacio de discusión y asesoría para las escuelas multigrado y del programa.

Resulta evidente con los datos aportados y el análisis propuesto que fueron muy diversos los elementos que integraron las Reglas de Operación 2003. Aquí se resaltan los seis puntos abordados, con los cuales se da cuenta de un instrumento que intenta abarcar múltiples y diferentes aspectos, lo que dificultó la implementación de la política pública educativa compensatoria.

Las conclusiones del capítulo son las siguientes:

1. La visión-concepción ideológica denominada Modernización Educativa fue producto de factores internos y externos con un imperativo legal estructurado en diferentes ordenamientos jurídicos, y ambos como producto de negociación y lucha en un proceso no singular, sino plural.

2. Un Ejecutivo federal no monolítico, en el cual la burocracia cuenta con sus propios intereses y también presenta signos de diversa complejidad, al estar

¹¹² Laura Patricia Penagos García, *“La promoción de la Contraloría Social. La experiencia del PAREIB en el Estado de México”*, 2009, p. 114.

¹¹³ México, *“Reglas de operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo”*, julio 2003, p. 55.

representada por diversas dependencias y jerarquías con objetivos distintos, lo cual provocó en ocasiones problemas de operación.

3. Una larga trayectoria de conformación y estructuración del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica. Un entrecruzamiento de los distintos programas compensatorios que dieron origen al PAREIB.

4. Programas compensatorios constantemente evaluados, vigilados por diferentes instancias. Evaluaciones que no necesariamente tendrían recomendaciones a cumplir.

5. El PAREIB fue producto de las experiencias de programas anteriores, pero con un instrumento para su aplicación: las Reglas de Operación de 2003, con las que se buscó abarcar múltiples aspectos, lo que a la postre dificultó su aplicación.

6.- Reglas de Operación que evidencian problemas de diseño al pretender abarcar múltiples y diferentes temas, lo cual derivó en dificultades para la implementación del programa.

En este sentido consideramos una pregunta oportuna: ¿cómo se aplicó este andamiaje educativo-administrativo en realidades específicas? El Estado de México y tres de sus comunidades nos pueden servir para rescatar la experiencia de implementación del programa.

CAPÍTULO 4.

LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

El capítulo cuarto da inicio con el inciso 4.1 el cual desarrolla el contexto estatal a través de referencias a los aspectos demográfico y educativo, que presentan a un estado con una diversidad regional y municipal en que las desigualdades económicas son significativas. En el terreno educativo se evidencian serios contrastes a escala municipal en los principales indicadores, lo cual conduce a reflexionar en la efectividad de políticas educativas federales con una visión altamente centralizada y homogénea que no da respuesta las múltiples particularidades locales.

La década de los setenta del siglo pasado significó para la entidad un vertiginoso crecimiento poblacional que generó una fuerte presión en la demanda de servicios; la educación fue uno de ellos, y condujo a la conformación del sistema educativo estatal más grande del país, el punto 4.2 aborda esta cuestión. En la consolidación de este gran sistema estatal destaca, el inicio de operaciones del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2001) lo cual es desarrollado en el inciso 4.3. El punto 4.4 analiza la burocracia educativa estatal como actor fundamental en el sistema educativo estatal.

Para concluir el capítulo, se presenta en el punto 4.5 la experiencia que significó la puesta en marcha de los programas compensatorios en la entidad. Se trabajó para ello en dos secciones, la primera dedicada a la información del Conafe (1992-2011) presentada en gráficas; la segunda parte está dedicada a la revisión de informes, entre los cuales destacan los de la Auditoría Superior de la Federación porque incluyen recomendaciones y observaciones en relación con los programas compensatorios operados en el estado.

4.1. El contexto demográfico–educativo.

Suponer que la ejecución de los programas compensatorios y/o las políticas educativas nacionales se plasman de manera uniforme en las entidades federativas y que la relación de la federación con los estados y municipios es homogénea, resulta una apreciación equivocada.

Si bien por mucho tiempo existió un Estado fuertemente centralizado que tuvo los hilos políticos y administrativos, no significó que no existieran, y que existan, procesos sociales propios de las regiones y entidades del país.

Para el caso de esta investigación es conducente el interrogante acerca de las características propias del PAREIB en el Estado de México, de ahí que este capítulo inicie con la descripción del contexto estatal en el lapso que cubre la última década del siglo pasado y la primera década del actual.

El Estado de México se encuentra al sur de la altiplanicie meridional de la República Mexicana, ocupa una de las zonas más elevadas del país, con altitudes que fluctúan -en las cabeceras municipales- entre 1 300 y 2 800 msnm. La capital, Toluca de Lerdo, está a una altura de 2 700 msnm. La superficie del estado es de 21 461 km², que representa 1.1% del territorio total nacional.¹

El municipio con mayor extensión territorial es Tlatlaya, localizado al suroeste, con 798.92 km², y el de menor extensión es Papalotla, ubicado en la zona oriente, con 3.59 km².

Los cinco ríos más importantes de la entidad son el Lerma, Pungaracho, Aguiagua, Zarco y, Bufo, y tiene cinco lagos: Zumpango, Chignahuapan, Boximo, Los Baños y Laguna Seca.²

En 1990 la entidad contaba con 121 municipios. Entre 1994 y 2003 se crearon cuatro nuevos municipios, para hacer un total de 125.

En 1950 había casi 1.4 millones de habitantes, que representaban 5.4% de la población total del país; la densidad poblacional era de 65 hab/km², pero en 1990 era la entidad más poblada del país, con 9.8 millones de habitantes, que representaban 12.1% de la población nacional, y la densidad poblacional de 457 hab/km².³

Las estadísticas históricas del mismo INEGI señalan que en 2000 la población nacional era de 97 483 412 habitantes, de los cuales 13 096 686 vivían en el Estado de México; esto es, 13.43% del total nacional; la densidad poblacional de la entidad pasó de 611.5 hab/km² a 654.0 hab/km² en lapso de los años 2000 a

¹Jean Paul Guevara y Adán Barreto, *“Diagnóstico de la evolución de la dinámica poblacional en el Estado de México, 1950-1994”*, 1995, p. 13.

²Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *“Conociendo al Estado de México”*, 2016, p. 7.

³ *Ibidem*, pp. 25-26.

2005.⁴ Con respecto a la población total por tamaño de localidad el INEGI da cuenta de la siguiente información:⁵

CUADRO 5. POBLACIÓN TOTAL ESTADO DE MÉXICO, POR TAMAÑO DE LOCALIDAD (1990-2000-2005)

ESTADO DE MÉXICO	1990	2000	2005
Población total	9 815 795	13 096 686	14 007 495
Población en localidades de 2,500 y más habitantes	8 285 207	11 304 410	12 200 214
Población en localidades menores de 2,500 habitantes	1 530 588	1 792 276	1 807 281

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Años censales seleccionados de 1930 a 2010.*

La tasa de crecimiento natural del estado en el período 1980-1990 fue de 2.3% anual. Las diferencias municipales eran relevantes; así, Texcalyacac tuvo un crecimiento de 1.6% y Almoloya de Alquisiras de 3.0%.⁶

“De los 9.8 millones de habitantes que había en el Estado de México en 1990, 6.6 residían en los 26 municipios conurbados al Distrito Federal, 911,000 se asentaban en los siete municipios que conforman la zona metropolitana de Toluca y los 2.3 millones restantes se distribuían entre 87 municipios. Lo anterior implica una participación demográfica del 67.3% de los conurbados al Distrito federal, 9.3% en la aglomeración metropolitana de Toluca y un 23.4% de población dispersa.”⁷

En relación con el factor económico, en 1980 el estado participó en el PIB nacional con 11.02%; en 1998, con 10.49%, y en 2006 su participación fue de 10.64%.⁸ En contraste, en el año 2000 la entidad se ubicaba en el lugar 21 en el contexto nacional, respecto de la población total, en indicadores de marginación e índice absoluto de marginación; el entonces Distrito Federal ocupaba el lugar 32, Nuevo León el 31 y Jalisco el 25.⁹ En 2010 el estado perdió una posición al ubicarse en el lugar 20, mientras el Distrito Federal conservó el lugar 32, Nuevo León el 31 y

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *“Estadísticas históricas 1825-2010”*.

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *“Población, Cuadro 2.2. Población Total por tamaño de localidad entidad federativa y sexo”*. Años censales seleccionados de 1930 a 2010.

⁶ Luis Jaime Sobrino Figueroa, *“Proceso de metropolización en el Estado de México”*, 1994, p. 184.

⁷ *Ibidem*, p.185.

⁸ Luis Jaime Sobrino Figueroa, *“La economía en el siglo XX”*, 2011, p. 68.

⁹ Consejo Nacional de Población, *“Índice Absoluto de Marginación 2000-2010”*, p. 24.

Jalisco mejoró al pasar al sitio 27, en tanto que Quintana Roo ocupó el 21.¹⁰ “También sobresale la primaria incompleta entre la población de 15 años o más, con valores de 14.3 en el Estado de México a 19.7 por ciento en Sinaloa”.¹¹

“En síntesis, entre 1900 y 2005 la población del Estado de México se multiplicó quince veces, con lo que pasó de ser la séptima a la primera entidad con mayor cantidad de habitantes en el país. Asimismo, su PIB se multiplicó 101 veces y su posicionamiento avanzó del puesto sexto al segundo. Durante todo el período, la estructura productiva de la entidad se caracterizó por su especialización en el sector secundario, el cual fue el motor del crecimiento económico local y nacional hasta la década de 1970. A partir de los ochenta, el cambio sectorial se visualizó por un menor dinamismo de los sectores primario y secundario, evidenciándose incluso una desindustrialización, a favor del terciario. La marcha de la economía estatal se ancló en el desempeño de los municipios conurbados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.”¹²

En el caso de la educación, la prestación del servicio en el nivel básico siguió un comportamiento con profundas desigualdades regionales. Si bien existen criterios de regionalización oficiales y académicos para el Estado de México, se pueden detectar ciertas tendencias que obligan a tomar con reserva los promedios estatales como indicadores únicos de medición.

Se dan en seguida algunas referencias de la complejidad de la prestación del servicio en el nivel básico. Vale la pena subrayar que toda política educativa nacional o estatal tiene como prioridad la cobertura -atención- de los grupos de edad que correspondan.

El entonces Departamento de Planeación Educativa y Control Técnico del sistema educativo estatal elaboró un diagnóstico educativo del periodo 1975-1980 en que propuso seis regiones. En la región II se incluyeron, entre otros, los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Nezahualcóyotl y La Paz. El diagnóstico señaló que esa región tenía los índices más altos de demanda real no satisfecha.¹³

¹⁰ *Ibíd.*, p. 26.

¹¹ *Ibíd.*, p. 19.

¹² Luis Jaime Sobrino Figueroa, *op. cit.*, p. 75.

¹³ Gobierno del Estado de México / Departamento de Planeación Educativa y Control Técnico, *“Diagnóstico del Sistema Educativo del Estado de México”*, 1981, p. 26.

En el caso de preescolar, en el ciclo escolar 1980-1981 el promedio estatal de demanda satisfecha fue de 17.87%, pero el promedio de demanda satisfecha en la región II fue de 11.47%; en contraste, en Toluca se atendía a 69.65%.¹⁴

Aguado López concluye que en 1990 sólo 47 de cada 100 niños entre cuatro y cinco años estaban recibiendo educación preescolar;¹⁵ esto es, 47% de demanda satisfecha. No obstante, la región VI ubicada con nivel de marginación baja (incluidos los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Nezahualcóyotl y La Paz de la región II en el diagnóstico del Departamento de Planeación Educativa y Control Técnico) tenía un promedio atención de 37 de cada 100 niños de la demanda potencial, y la región V, que incluía a Toluca y Metepec (en la regionalización anterior del Departamento la región I incluía Toluca) se ofrecía atención a 86 infantes de cada 100.¹⁶

En el nivel de primaria ciertamente los esfuerzos realizados ante la gran demanda seguían mostrando severas desigualdades. En 1990, 92 niños de cada 100 de entre seis y doce años estaban inscritos en la primaria. No obstante, en municipios considerados de alta marginación, como San Felipe del Progreso, Donato Guerra y Villa Victoria, el rango de atención estaba entre 75% y 80%.¹⁷ Esos tres municipios se encontraban ubicados en la región V del estudio del Departamento de Planeación.

El promedio regional de demanda satisfecha para el grupo de edad 6-14 años en el ciclo escolar 1980-1981 fue de 64.4% y el promedio estatal fue de 84.30%.¹⁸ Un dato importante del periodo 1980-1990 acerca de la compleja relación entre la SEP y el estado en cuanto a la atención de la demanda es que, si bien la población total de la entidad siguió creciendo y el grupo de edad de seis a doce años también lo hizo, en municipios como Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Naucalpan las tasas de crecimiento disminuyeron y, por ende, el grupo de edad mencionado. Esta situación

¹⁴ Cfr. Eugenio Martínez Gutiérrez, *“La educación básica en el Estado de México: un acercamiento al periodo de expansión (1970-1980)”*, 1999, pp. 506-507.

¹⁵ Eduardo Aguado López, *“La educación básica en el Estado de México, 1970-1990: la desigualdad regional”*, 1994, p. 557.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 567.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 572.

¹⁸ Cfr. Eugenio Martínez Gutiérrez, *op. cit.*, pp. 508-509.

generó que 21 municipios disminuyeran su matrícula y propició que entre 1985 y 1990 hubiese una reducción de 93 mil plazas docentes, de las cuales, 74 mil correspondieron al subsistema federal, mismas que representaron prácticamente la totalidad de la disminución absoluta que tuvo la federación en ese lapso: 76 874 plazas menos.¹⁹

Efectivamente, en todo el estado seguía presente, e incluso en esos municipios, la necesidad de atender el total de la demanda potencial.

En tanto, la secundaria representaba otro reto. Aguado explica la desigualdad regional. En 1990 se encontraban estudiando 69 de cada 100 jóvenes entre los 13 y 15 años de edad en la región II, que incluía a los municipios de Donato Guerra, Villa Victoria y San Felipe del Progreso, en los que el promedio regional era de 36 jóvenes de cada cien estudiando la secundaria.²⁰

Los datos anteriores señalan la diversidad regional y municipal del Estado de México, así como diversas desigualdades sociales, demográficas, económicas, políticas y educativas, entre otras, y dan la base para preguntarse por la viabilidad de una política educativa nacional tan centralizada y homogénea, que no toma en cuenta las particularidades locales y cuya implementación pierde efectividad y capacidad de gestión pública debido a la visión limitada que la define e instrumenta.

4.2. El Sistema Educativo Estatal.

Una particularidad de las diferentes administraciones públicas estatales ha sido los montos del gasto del servicio educativo y su administración.

El Estado de México tuvo un vertiginoso crecimiento poblacional a partir de los setenta del siglo pasado, el cual generó una fuerte presión en la demanda de servicios, en especial en salud y educación.

En el caso educativo, una primera necesidad fue la construcción de escuelas, mobiliario, formación de docentes y pago de maestros, entre otros aspectos. Así, se puede mencionar el crecimiento de las escuelas normales estatales: de nueve que

¹⁹ Cfr. Eduardo Aguado López, op. cit., p. 563.

²⁰ *Ibíd.*, p. 573.

había en 1969 llegaron a 21 en 1975,²¹ pero se mantuvo la única normal federal que había al inicio del periodo. Estos datos dan cuenta de la significativa participación estatal respecto de los apoyos federales.

A diferencia de otras entidades federativas donde la inversión federal prácticamente asumió el gasto educativo, en el Estado de México la situación fue diferente.

El Estado de México;

“... en 1990 pagaba sueldos a 50, 000 maestros, mientras que la Federación lo hacía a 54,000. El poder estatal se hacía cargo de 54% del costo de educación en la entidad, mientras que en la media nacional las entidades aportaban solo el 24%,... Para entonces, tenía 11.1% de la matrícula del país en todos sus niveles escolares... Era la entidad federativa con el mayor número de maestros: 94, 141.²²

Esta situación propició que el sistema educativo se estructurara a través de dos subsistemas: uno estatal y otro federalizado, cada uno con sus propias estructuras de mando y organización. Otra característica relevante fue que los maestros reenumerados por las administraciones locales no se adhirieron ni afiliaron al SNTE, aun cuando por un breve periodo a fines de los cuarenta y principios de los cincuenta del siglo pasado, los maestros estatales se aglutinaron en la llamada sección L delegación Toluca Urbana. A partir de 1952, se constituyó el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México.²³ No obstante, fue hasta el 30 de noviembre de 1966 cuando el gobierno estatal le dio el reconocimiento jurídico.²⁴ A partir de ese momento, fue creciendo paulatinamente hasta prácticamente igualar y luego rebasar el número de afiliados de las secciones XVII Valle de Toluca y XXXVI Valle de México del SNTE.

A ello debe agregarse que los docentes pagados por las administraciones locales y federales tienen hasta la fecha condiciones laborales y regímenes de seguridad social diferentes. Los maestros estatales están afiliados al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM) y los federales al

²¹ Cfr. Eugenio Martínez Gutiérrez, op. cit., p. 503.

²² Alicia Civera, *“La escuela: de la Revolución a la globalización”*, 2011, p. 326.

²³ Norberto López Ponce, *“Ya es tiempo de actuar. El proceso de organización de los profesores del Estado de México 1921-1959”*, 2001, pp. 343-344.

²⁴ Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, *“Reconocimiento jurídico”*, 2016.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En este contexto, los procesos de desconcentración, descentralización y coordinación entre federación y estado se volvieron complejos y, en muchas ocasiones, ni el gobierno estatal ni la SEP han tenido un interés real por llevar a su culminación aquellos procesos. La existencia de dos fuertes subsistemas educativos no propicia hasta la fecha un ambiente de integración.

Se trata aquí, más que del recuento pormenorizado de la situación, de hacer presentes los intentos por desconcentrar y descentralizar los servicios educativos.

De esta suerte, al inicio de la administración de Alfredo del Mazo (1981-1986) se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México el 17 de septiembre de 1981,²⁵ y se derogó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1976. El nuevo ordenamiento determinó las dependencias que auxiliarían al Ejecutivo, las cuales nacieron con el rango de secretarías.

Cadena y Machuca consideran que el nuevo ordenamiento fue

“...relevante tanto por sus repercusiones en el ensanchamiento de la estructura y organización del aparato público como por la idea rectora de convertirlo en el instrumento básico para que los objetivos, planes, programas y políticas gubernamentales se tradujeran en acciones y resultados concretos.”²⁶

También es relevante para las investigadoras que el contenido y estructura de la ley se mantenga en lo general a pesar de las reformas administrativas llevadas a cabo en las últimas tres décadas y media: “La reforma trajo consigo la expansión del aparato público (nueve secretarías, la Procuraduría General de Justicia, dos coordinaciones generales, 36 organismos auxiliares y trece fideicomisos).”²⁷

Dicho ordenamiento creó la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, la cual, conforme avanzó el periodo de la administración Delmacista, amplió sus funciones: en 1983 se puso en operación Radio Mexiquense y se creó el Consejo Mexiquense de Recursos para la Atención a la Juventud del Estado de

²⁵ Estado de México, “*Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de México*”. Véase en particular el capítulo tercero, artículo 19.

²⁶ Cecilia Cadena y Susana Machuca, “*La administración pública 1981-2009*”, 2011, p. 508.

²⁷ Ídem.

México; en 1986 se firmó el acta constitutiva de El Colegio Mexiquense, A. C., con el Gobierno del Estado de México como uno de sus socios fundadores, y en 1987 se decretó la creación del Instituto Mexiquense de Cultura.²⁸ Los dos primeros organismos y el último quedaron sectorizados en aquella dependencia.

Para el cumplimiento de sus funciones internas la secretaría integró centralmente a la Dirección General de Educación, la Dirección del Deporte, la Dirección de Patrimonio Cultural y la Dirección de Promoción Social.²⁹

Respecto de la relación con la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal, se creó por decreto presidencial del 8 de agosto de 1983 la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar en el Estado de México (USEDEM), que sustituyó a la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública en el Estado, la cual venía operando bajo un modelo de desconcentración administrativa. La creación de dicha unidad formó parte de las primeras acciones que impulsó la Federación para llevar a cabo la descentralización del servicio educativo en la entidad.³⁰

El 30 de abril de 1987 se publicó el “Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal que celebran el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y el Gobierno del Estado de México”, en cuyos considerandos se manifestaba:

“Que la descentralización educativa tiene que conducir necesariamente, sin menoscabo de la unidad doctrinaria de la educación nacional y de la normatividad federal en la materia, a la incorporación en los programas y contenidos de educación básica y normal, de las expresiones y particularidades de cada Estado y región; a la elaboración de textos y métodos específicos para la aplicación de dichos programas y contenidos; al desarrollo de una adecuada planeación regional de los servicios; y al establecimiento de mecanismos de

²⁸ Cfr. Santiago Velasco Monroy, *“La política pública administrativa en el Estado de México 1824-1999”*, 2000, pp. 348-352.

²⁹ Gobierno del Estado de México, *“Manual de organización de la Secretaría de Educación”*, 2012, p. 4.

³⁰ Estado de México, *“Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México”*, 1992. Véase la exposición de motivos.

coordinación, para instrumentar conjuntamente los programas educativos y mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen a la población.”³¹

Difícilmente el acuerdo se podría llevar a cabo, pues los tiempos políticos impidieron el éxito de la reforma administrativa que lo sustentaba. El ordenamiento federal se publicó en abril de 1987 y en septiembre siguiente entró en funciones el gobernador Mario Ramón Beteta. En tanto, el sexenio de Miguel de la Madrid concluiría en diciembre de 1988, lo cual daba escaso año y tres meses para que el gobernador entrante pudiera implementar el acuerdo. El 4 de octubre de 1987, Carlos Salinas de Gortari fue designado candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional.³²

A partir del sentido de oportunidad y de la viabilidad, el político debe evaluar el contexto político-social, así como la posibilidad de aplicación de la política pública, aún al término de su mandato, y saber persuadir acerca de la importancia y necesidad de una medida. Sigue siendo un mal a superar por la política mexicana el encanto por reformar leyes y no por modificar comportamientos a escala individual y colectiva.

“Para efectos prácticos, el tiempo político alcanzó la gestión de los gobiernos locales, y particularmente el del Estado de México, pues existe una sucesión en la renovación de mandatos del gobernador y el presidente de la república, quedando dos años inerciales en los ajustes de las políticas estatales a las nacionales.”³³

Los tiempos políticos para los gobernadores estatales cambiaron en esos años, pues mientras Del Mazo fue promocionado al gabinete federal, Beteta fue removido por Salinas ante los resultados de la elección presidencial de 1988. En dos sexenios estatales cuatro gobernadores se sucedieron: Alfredo del Mazo-Alfredo Baranda y

³¹ Secretaría de Educación Pública, *“Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal que celebran el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y el Gobierno del Estado de México”*, 1987, p. 44.

³² Carlos Salinas de Gortari, op. cit., p. 998. El autor habla de los tres candidatos que la prensa mencionaba: él mismo, Manuel Bartlett, secretario de Gobernación, y el ex gobernador del Estado de México Alfredo del Mazo (p. 993). En 1986, Del Mazo fue invitado por el presidente Miguel de la Madrid como secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Al final del sexenio, con el objetivo de elegir candidato del partido oficial se desarrollaron comparecencias. Salinas menciona la comparecencia de Bartlett y reconoce que aprovechó su oportunidad, pues se presentó como un político conciliador. Acerca de Del Mazo: “no lució como un verdadero conocedor del tema y la organización de su comparecencia resultó muy ostentosa y un tanto superficial” (p. 994).

³³ Ranulfo Vivero Castañeda, *“El sistema educativo mexicano”*, 2011, p. 457.

Mario Ramón Beteta-Ignacio Pichardo Pagaza. Tocó a este último iniciar la implementación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. De manera inmediata se elaboraron el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 y el Plan Estatal de Desarrollo Educativo 1990-1993, los cuales se ajustaron a los propósitos centrales del Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994 de la administración salinista.

En el área educativa estatal, "...la Dirección de Educación se dividió en dos Direcciones Generales: la de Desarrollo Educativo y la de Operación Educativa. El propósito de esta división fue delimitar las funciones normativas y de planeación, de las de operación del servicio."³⁴

De esta manera, pero no sin dificultades, en mayo de 1992 el Estado de México se adhirió al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Es pertinente remitir a algunos puntos del Acuerdo que habrían de afectar sustancialmente a las entidades federativas.

"En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación."³⁵

[...] Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal."³⁶

Para poder cumplir esos propósitos fue necesaria la creación de un organismo que se hiciera cargo de los servicios de educación básica y normal que transferiría la federación. En ese tenor, la LI legislatura local emitió el decreto 103 de fecha 30 de mayo de 1992 por el que se promulgó la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México. De la amplia exposición de motivos, se presentan en seguida los párrafos de los

³⁴ Gobierno del Estado de México, *"Manual de organización de la Secretaría de Educación"*, 2012, p. 3.

³⁵ Secretaría de Educación Pública, *"Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal"*, 1992, p. 7.

³⁶ *Ibíd.*, p. 8.

que se desprenden las implicaciones de la prestación del servicio educativo por parte del estado.

“Con el propósito de asimilar el Sistema Educativo transferido, se hace necesaria la creación de un Organismo Descentralizado del Gobierno del Estado, que por sus características y normatividad logre dicha asimilación sin menoscabo de la labor educativa, las relaciones laborales con quienes las tienen a su cargo y la calidad del servicio, facilitando la planeación, administración, control, operación y evaluación del sistema transferido, a través del establecimiento de novedosas formas de administración y organización, ágiles e integrales. Considerar al organismo como descentralizado, implica dotarlo de personalidad jurídica propia, por tanto, diferente, a la del sector central, con el cual se vincula a través de las políticas gubernamentales cuya ejecución se le encomienda. Tener personalidad jurídica también permitirá al Organismo gestión directa, la posibilidad de ejercer sus funciones en forma ágil y el cumplimiento expedito de sus propósitos; significa facultad para ejercer derechos y cumplir obligaciones e incluye el contar con patrimonio y régimen jurídico propios. Para efectos sindicales, el Organismo se considera autónomo y en su carácter de patrón sustituto, reconoce los derechos laborales del personal transferido y los que se contraten, mismos que serán regulados por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal. Sin embargo, conservarán su afiliación al régimen de Seguridad Social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).”³⁷

En los hechos, esta decisión implicó que el gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, coordinara al nuevo organismo, el cual no se integraría al sistema educativo estatal, pues su carácter de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio propició la consolidación del sistema educativo federalizado.

Una consideración de los acontecimientos descritos, es observar la manera en que en esta entidad federativa, dos subsistemas han operado el servicio educativo como una situación en que el subsistema educativo estatal incluye una burocracia propia y su propio magisterio, con un sindicato local ajeno al SNTE, así como un instituto de seguridad social. Todo ello permitió al gobierno estatal contar una base social propia, idónea para que, junto con ayuntamientos afines y padres de familia,

³⁷ LI Legislatura del Estado de México, “Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México,” 1992, “Exposición de motivos”.

le den peso político en las negociaciones con la federación, e incluso sea un factor de poder local.

Gloria Guadarrama proporciona un dato revelador respecto de la dinámica de la población derechohabiente del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM): "...los beneficiarios de la seguridad social pasaron de 36,378, en 1969, a 616,663, en 1999."³⁸

Estos hechos llevan a descartar la perspectiva analítica de considerar un poder político monolítico, capaz de operar por sí solo sus decisiones. En el caso del Estado de México, ha resultado evidente la imposibilidad de crear un solo sistema educativo. La visión monolítica no permite ver la actuación de diversos actores, en este caso, gobernadores, administraciones públicas estatales y sindicatos. Los actores sociales dan sentido y concreción a la decisión política. En términos de Luis F. Aguilar, la política como curso de acción que involucra todo un complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea.

La dinámica política social estatal siguió su curso. Emilio Chuayffet Chemor asumió el cargo de gobernador del Estado de México en septiembre de 1993; empero, en junio de 1995 aceptó la invitación del presidente Ernesto Zedillo a ser designado secretario de Gobernación. Para concluir el sexenio 1993-1999, asumió el cargo César Camacho Quiroz. En los hechos, en el periodo 1981-1999, que cubre tres sexenios, la entidad tuvo seis gobernadores.

La realidad económica y política nacional también golpeó a la entidad. El primero de enero de 1994, último año de la gestión del presidente Salinas, en Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional cuestionó severamente al Estado Mexicano con su levantamiento armado, con el cual buscaba reivindicar los derechos de los pueblos indígenas. Nuevamente, la falta de atención a los sectores sociales menos favorecidos del país ocasionaba una crisis política.

Aunada a esta situación, las relaciones entre Salinas y Zedillo, en el inicio del sexenio de este último, entraron en seria confrontación como consecuencia de la grave crisis financiera de diciembre de 1994, la cual enmarcó al menos la mitad de la gestión de Zedillo.

³⁸ Gloria Guadarrama Sánchez, *"La agenda pública y la pobreza"*, 2011, p. 351.

Emilio Chuayffet realizó adecuaciones a la administración pública estatal. El subsistema estatal vivió un cambio administrativo con la fusión de las direcciones generales de Desarrollo Educativo y Operación Educativa, creadas apenas unos pocos años atrás, para conformar la Dirección General de Educación.³⁹

Pero la descentralización educativa marchaba lentamente y con contradicciones, pues la fusión de los dos subsistemas no se concretaba; por el contrario, los dos subsistemas se fortalecían. Así, en el primer informe de gobierno de enero de 1995, el gobernador informaba que, en relación con el ciclo escolar 1993-1994, el subsistema estatal atendió a 1 596 925 estudiantes en todos los niveles con 66 510 docentes, mientras que el subsistema federalizado recibía en sus instituciones a 1 179 101 alumnos desde educación inicial hasta licenciatura, que eran atendidos por 43 800 profesores.⁴⁰

Este párrafo merece un breve comentario, en líneas anteriores se manejaba la cifra de que en 1990 la federación pagaba sueldos a 54 mil maestros, (43,800 en el ciclo 1993-1994) mientras el estado costaba salarios a 50 mil maestros. Este ejemplo sirve para demostrar la gran dificultad por contar con cifras exactas, recordemos que todavía en años recientes había imposibilidad por conocer el número total de docentes en el país. Sería hasta 2013 con el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de educación Básica y Especial (CEMABE) que se iría construyendo una ruta en la calidad y cantidad de cifras educativas oficiales.

En 1997, la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social llevó a cabo la actualización de programa sectorial. Para el nivel de preescolar el documento señalaba:

“En 1993 la atención a la demanda en escuelas de control estatal es de 45%, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia atiende a 14%, los Servicios Educativos Integrados al Estado de México a 35.4%, el Consejo Nacional de Fomento Educativo a 0.6% y las instituciones particulares a 5%. La autoridad educativa reconocía que 38% de la demanda del grupo de edad entre 4 y 5 años no tenía acceso a los servicios de educación”.⁴¹

³⁹ Gobierno del Estado de México, *“Manual de Organización de la Secretaría de Educación”*, 2012, p. 4.

⁴⁰ Emilio Chuayffet Chemor, *“Primer Informe de Gobierno, Anexo estadístico”*, t. I, 1995, pp. 175-176.

⁴¹ Secretaría de Finanzas y Planeación, *“Actualización del Programa Sectorial de Mediano Plazo de Educación, Cultura y Bienestar Social”*, 1997, p. 24.

En educación primaria:

“La desigualdad en la calidad de la oferta educativa se acentúa en las zonas indígenas y rurales, donde las diferencias negativas en los recursos profesionales, pedagógicos y de infraestructura, se traducen en resultados escolares señaladamente desfavorables para la población que habita en estas regiones.”⁴²

Dado este panorama y como parte de la normatividad federal, la entidad se incorporó a la política educativa compensatoria con la puesta en marcha en 1995 del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE); en 1998 dio inicio el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), el cual tendría como fecha de término 2006.

4.3. Programa para Abatir el Rezago Educativo (PIARE).

Se vio en el capítulo anterior que en 1992 dio inicio el primer programa compensatorio educativo, denominado Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Su propósito fue apoyar la educación rural e indígena de los estados con mayor rezago: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca. Años más tarde, se estructuraron programas que dieron continuidad y ampliaron las acciones y visiones de los programas compensatorios, lo cual permitió en 1995 incorporar nuevos estados, entre ellos el Estado de México, e implementar un nuevo programa: Programa para Abatir el Rezago Educativo (PIARE).

En la ceremonia de firma de los Convenios de Coordinación del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, efectuada el 6 de julio de 1995, el presidente Ernesto Zedillo dio un mensaje, cuya relevancia está en que ayuda a detectar los argumentos que dieron base a la política, la perspectiva del Ejecutivo político federal y los objetivos que planteó, los cuales serán empleados en el análisis del diseño, de las restricciones técnicas, sociales, políticas y administrativas y la concreción que alcanzó dicha política.

El discurso del presidente Zedillo es una de las pocas ocasiones en que el Ejecutivo federal detalla su visión y propósitos en relación con los programas

⁴² Ídem.

compensatorios educativos. Se presentan a continuación los planteamientos centrales.⁴³

El presidente Zedillo se dirigió a los gobernadores de los estados de Colima, Chihuahua, México (César Camacho Quiroz), Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas, y al secretario general del SNTE, Humberto Dávila, y entre otras consideraciones expuso lo siguiente:

“El atraso educativo se concentra en las regiones y comunidades más pobres del país; incluso, hay estados como los aquí representados por sus gobernadores, que, aun registrando índices educativos satisfactorios en lo general, tienen todavía zonas y comunidades con rezagos muy importantes.”

“En el ámbito de la educación pública los programas compensatorios atienden, tanto las deficiencias propias de la escuela como aquellos factores sociales que inciden en el desempeño escolar de los niños y los jóvenes.”

“Entre esos programas de compensación social y educativos, se encuentra el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial, que conocemos como PRODEI; su objetivo central es ampliar la atención educativa a los niños menores de cuatro años de edad en las comunidades que padecen condiciones de pobreza extrema. Este Programa contribuye a que los niños estén mejor preparados escolar, emocional y socialmente, para aprovechar la educación básica y toda la enseñanza posterior.”

“A través del PRODEI se capacita a los padres de familia para que participen en la educación inicial de sus hijos con apoyo de promotores educativos comunitarios; fomentando la participación corresponsable y el desarrollo comunitario, atenderemos un millón de niños, antes del año 2000 en los estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. La importancia social de este Programa, estriba en que atiende a los estados donde se concentra más del 50 por ciento de los niños menores de cuatro años que viven en la pobreza”. “A su vez, el Programa para Abatir el Rezago Educativo, que conocemos como PARE, tiene el propósito de mejorar la calidad de la educación primaria en aquellas regiones indígenas, rurales y semiurbanas con altos índices de marginación social y económica en los estados de Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Guerrero, que son los estados con el mayor rezago educativo en el país. A través de este Programa se fortalece la construcción de la infraestructura educativa, el equipamiento de bibliotecas escolares, la preparación y distribución de materiales educativos, la capacitación y la actualización del magisterio y la supervisión de la enseñanza primaria”.

⁴³ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Mensaje en la ceremonia de firma de los Convenios de Coordinación del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo*, 1995.

“Un tercer programa, de vocación compensatoria, es el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica, que conocemos como PAREB, que promueve la permanencia del niño en la escuela y su conclusión de la primaria y la secundaria, a la vez que atiende las causas de la reprobación y la repetición. En su primer año de operación, el PAREB está cubriendo los estados de Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán. La estrategia en que se han fundado estos programas compensatorios consiste en asegurar, primero, atención educativa a los estados que, en su conjunto, registran los mayores índices de pobreza; extender la cobertura de los programas a los estados que más necesitan elevar la calidad de sus servicios educativos y, en seguida, dedicar un esfuerzo especial a las zonas y comunidades con rezagos específicos en Estados que, en lo general, tienen índices aceptables en materia educativa.”

“Nos proponemos elevar la escolaridad promedio de todo el país y ello demanda que aseguremos una buena atención social y educativa en las zonas más atrasadas”.

“En el marco del federalismo educativo los señores gobernadores de Colima, Chihuahua, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas, han suscrito Convenios de Coordinación para implantar un nuevo programa compensatorio, el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo que conoceremos como el PIARE. Este Programa aprovecha las experiencias de los otros programas compensatorios, con la participación de las autoridades educativas estatales se ha diseñado un programa integral para trabajar por una educación de calidad en las zonas más necesitadas de las entidades participantes”. “El carácter innovador del PIARE consiste en que, además de atender las causas escolares, que limitan el desempeño de los alumnos, incorporará la educación inicial para niños menores de cuatro años, cursos de alfabetización para adultos y cursos para toda la comunidad. El PIARE condensará, integralmente, la atención educativa con la atención a necesidades sociales básicas, lo que facilitará el mejor aprovechamiento de la enseñanza y la formación.”

“Ello significa, que el PIARE atenderá las localidades marginadas, los poblados más remotos y dispersos y las comunidades indígenas de los estados participantes.”

“Ello significa, que se atenderá la educación básica, que es esencial para ampliar las oportunidades de niños y jóvenes. Y también se aplicarán cursos comunitarios y programas de alfabetización y educación para adultos.”

“Ello significa, que la escuela será el eje de la vida comunitaria, donde se articulen programas sociales, que contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los alumnos, como: desayunos escolares, becas, servicios de salud, y otros servicios básicos.”

“Ello significa, en suma, un paso de gran importancia para desplegar una política integral de desarrollo social, para la multiplicación de oportunidades y de equidad.” “En los próximos cinco años, el conjunto de estos programas de compensación educativa comprenderá un gasto público federal de nueve mil millones de nuevos pesos. Baste decir que esta suma

representa la mayor inversión en la historia de México, para programas educativos, específicamente destinados a quienes más lo necesitan, que son las comunidades más pobres del país.”

“El conjunto de estos programas compensatorios beneficiará a 23 estados, donde atenderemos a cuatro millones de alumnos en 40 mil escuelas, con el apoyo de 140 mil maestros.”

“La puesta en marcha del PIARE, que se añade a los otros programas compensatorios muestra que incluso, enfrentando las dificultades económicas del país, estamos resueltos a atender integralmente las causas de la pobreza.”

Gloria Guadarrama indica; la crisis de los ochenta del siglo pasado obligó al Estado a reducir de manera drástica su papel en la procuración de bienestar, por lo que surgió un modelo de atención al que conceptualiza como “agenda residual”, consistente, en términos generales, en el desmantelamiento de programas de atención universal en favor de acciones centradas en la eficiencia y la focalización.

“La intervención del Estado se limitó a atender a quienes se encontraban en condición de vulnerabilidad extrema, enfoque que se tradujo en políticas sociales selectivas, restringidas y transitorias. La focalización y la descentralización fueron las características más importantes de la agenda residual que se instauró en el país al final de los ochenta y que determinaron los programas de las entidades federativas.⁴⁴

Con estos antecedentes, también en 1995, como parte de un proceso de reestructuración, la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social incorpora a su estructura a nivel *staff* la Coordinación del Programa para Abatir el Rezago Educativo.⁴⁵

En 1995, el PIARE iniciaba actividades en el estado, con la atención a 2 564 escuelas, 315 275 alumnos y 12 495 docentes en 101 municipios.⁴⁶

Para 1997, la secretaria estatal fue reestructurada nuevamente con la creación de las subsecretarías de Educación Básica y Normal y de Educación Media Superior

⁴⁴ Gloria Guadarrama Sánchez, op. cit., pp. 352-353.

⁴⁵ Gobierno del Estado de México, “*Manual General de Organización de la Secretaría de Educación*”, 2012, p. 4. En el documento se menciona al PIARE como Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo en el Estado de México.

⁴⁶ Subsecretaría de Educación Básica y Normal / Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal, “*Programas compensatorios. 1995-2001. Informe*”, 2002, p. 7.

y Superior.⁴⁷ En el caso de primera resaltan dos hechos; el primero fue la creación de la Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal, de la cual dependerían los programas compensatorios y los diferentes programas federales de la SEP relacionados con la educación básica; el otro fue que la Dirección General de Educación pasó a depender de la misma subsecretaría.

4.4. La burocracia educativa estatal en el contexto de la alternancia: el sexenio 1999-2005.

En el año 2000 se dio un cambio significativo con la alternancia política. Mientras a nivel estatal en 1999 ganó las elecciones el candidato del Partido Revolucionario Institucional, un año después la presidencia de la República fue ganada por el candidato del PAN. A partir de estos dos hechos, se dieron relaciones inéditas entre la entidad y la federación.

Para el tema educativo, hay un argumento interesante en el análisis de ese momento de cambio y alternancia que propone como un error sobredimensionar la importancia de la acción del Ejecutivo federal:

“...el signo externo más relevante fue la disminución de la capacidad del Ejecutivo federal para dirigir el rumbo de las reformas y de las innovaciones. Pero, más importante aún, se alteraron los parámetros dentro de los que, en el pasado, se había negociado la política educativa. El presidente Fox y los funcionarios de la SEP, en el marco del federalismo, requerían de la cooperación de los 31 gobernadores, 25 de los cuales provenían de partidos distintos al PAN”.⁴⁸

La situación dio como resultado un ambiente contradictorio, pues mientras los gobernadores y las administraciones estatales no afines a la Federación solicitaban presupuesto, el Ejecutivo federal pretendía implementar su programa de gobierno, para lo cual necesitaba la cooperación de los estados.

Aurora Loyo encuentra en este entramado tan complejo líneas de continuidad:

⁴⁷ Gobierno del Estado de México, “*Manual General de Organización de la Secretaría de Educación*”, 2012, p. 4.

⁴⁸ Aurora Loyo Brambila, “*El sello de la alternancia de la política educativa. México 2000-2005*”, 2006, p. 1067. Entre la información valiosa que rescata la investigadora está la relativa al inicio de gestiones de la Comisión Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), como órgano encargado de entablar la relación entre las subsecretarías de la SEP y las secretarías y / o institutos de educación estatales.

“Por ejemplo, el programa compensatorio Oportunidades, con sus componentes educativos, seguía en lo fundamental los lineamientos de Progresá, programa social estrella de la administración anterior; mientras que el Integral para Abatir el Rezago Educativo tenía asegurado un carácter transexenal a través del financiamiento del Banco Mundial.”⁴⁹

De esta suerte, la Secretaría de Educación Pública contaba con una administración sumamente compleja y, por tanto, no monolítica, ante lo cual las realidades y condiciones de cada entidad federativa marcaban la continuidad, ajustes o cancelaciones de las diferentes políticas educativas aplicadas en los niveles educativos del sistema educativo nacional.

En este punto nuevamente es necesario reiterar la condición del programa de no ser operado por la estructura central de la SEP y estar anclado a un órgano descentralizado, lo cual le daba margen de acción, a lo que sumaban los compromisos internacionales como garantes de su permanencia y continuidad.

En el caso del Estado de México, esta particularidad implicó una relación diferente con las áreas centrales de la SEP y el CONAFE, y con ello, los referentes y líneas de mando con la Federación cambiaron, lo cual no significó la cancelación y/o impedimentos insalvables para la operación, por lo menos del PAREIB.

La hipótesis es que, en el caso educativo, se da una sólida burocracia, lo que se manifiesta en que el secretario de educación del Estado de México coordina a los dos subsistemas, el estatal y el federalizado, y dirige los destinos del sistema educativo más grande del país, lo cual tiene como resultado que tenga un fuerte peso político ante el Ejecutivo estatal y la Federación.

Se trata de constatar lo señalado por José Luis Méndez,⁵⁰ en el sentido de analizar a la burocracia pública más allá de sus instituciones y de los actores que atienden exclusivamente lo administrativo: su actuar político es otra de las aristas en su comportamiento, y tal vez la más relevante para el análisis de la burocracia.

Nos parece que existe todavía un largo recorrido para conocer y comprender el papel de las diferentes burocracias estatales en particular las educativas, su

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 1066.

⁵⁰ José Luis Méndez “Estudio Introductorio”, *op. cit.*, en el libro de B. Guy Peters, Méndez señala que uno de los temas centrales del libro de Peters “La política de la Burocracia” es la consideración de la burocracia como un actor político y su relación con otros actores, p.12.

composición, integración, trayectoria son líneas a investigar. Trabajos como el de Roderic Camp⁵¹ pueden dar pistas para comprender los múltiples comportamientos de este gran actor social, su integración a través de las llamadas familias burocráticas, las camarillas, los niveles de cooptación, su educación y reclutamiento; conocerlos ya que en ellos radica la función de elaborar y diseñar las políticas educativas.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de los secretarios de educación estatales en el contexto de los periodos gubernamentales estatal y federal. Posteriormente, se hace una descripción de los aspectos de movilidad y peso político de los titulares del ramo, con el propósito de evidenciar el carácter dinámico de los actores político-burocráticos de la educación en el Estado de México.

CUADRO. 6. PRESIDENTES, GOBERNADORES Y SECRETARIOS DE EDUCACIÓN. ESTADO DE MÉXICO (1981-2006).

Presidentes	Sexenio estatal	Gobernadores	Secretarios de Educación
Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988	1981-1987	Alfredo del Mazo González, 1981–1986 Alfredo Baranda García, 1986–1987	Mario Colín Sánchez, 1981-1982 Emilio Chuayffet Chemor, 1982-1987
Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994	1987-1993	Mario Ramón Beteta Monsalve, 1987-1989 Ignacio Pichardo Pagaza, 1989–1993	Mario C. Olivera, 1987-1989 Jaime Almazán Delgado, 1989-1993
Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000	1993–1999	Emilio Chuayffet Chemor, 1993–1995 César Camacho Quiroz, 1995–1999	Efrén Rojas Dávila, 1993-1999
Vicente Fox Quesada, 2000-2006	1999-2005	Arturo Montiel Rojas, 1999–2005	Tomás Ruiz Pérez, 1999-2002

⁵¹ Roderic Ai Camp, “Los líderes políticos de México su educación y reclutamiento”, 1983, p. 27.

			Alberto Curi Naime, 2002–2003 Agustín Gasca Pliego, 2003–2005
--	--	--	--

FUENTE: Elaboración propia, con información de la galería de secretarios de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México.

Se presenta en seguida una breve descripción de la carrera política de los secretarios de Educación del Estado de México en el periodo 1981-2005.

Mario Colín Sánchez. Primer titular de la SECyBS; muerto trágicamente en marzo de 1983. Escritor y político, fue director del Instituto Científico y Literario, hoy Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), diputado federal y local. Destaca en su obra la creación y dirección de la *Biblioteca Enciclopédica del Estado de México*.⁵²

Emilio Chuayffet Chemor. De sus diversos encargos cabe mencionar el de presidente municipal de Toluca, Secretario General de Gobierno, Gobernador, Secretario de Gobernación, diputado federal y Secretario de Educación Pública.⁵³

Mario C. Olivera. Segundo rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, senador de la República en tiempos de Gustavo Díaz Ordaz, director general de Servicios de Salud en la Secretaría de Salubridad y Asistencia del gobierno federal.⁵⁴

Jaime Almazán Delgado. Entre los diferentes cargos que ocupó destaca el de primer presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, presidente municipal de Toluca, diputado federal, local, director general de asuntos religiosos de la Secretaría de Gobernación, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (falleció en junio de 2014).⁵⁵

⁵² www.edomexaldia.com.mx. 2015/06 [Consultado en febrero de 2017].

⁵³ http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=128 [Consultado en febrero de 2017].

⁵⁴ <http://web.uaemex.mx/plin/colmena/Colmena%2063/Perfiles/MCO.html>. Información del profesor Inocente Peñaloza García, cronista de la UAEM [Consultado en febrero de 2017].

⁵⁵ <http://elpulsoedomex.com.mx/fallece-ex-alcalde-de-toluca-jaime-almazan-delgado/>; [Consultado en febrero de 2017]. También en delgado/www.edomexaldia.com.mx. La nota de *La Jornada* (www.jornada.unan.mx) se refiere a la toma de posesión de varios funcionarios, entre los que se menciona a Jaime Almazán como director general de Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación.

Efrén Rojas Dávila. Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, secretario técnico del Consejo de Participación Social en la Educación en la SEP, director general de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM), Secretario de Desarrollo Social de la entidad, Secretario General de Gobierno, Subsecretario de Educación Superior de la SEP.⁵⁶

Tomás Ruiz Pérez. Director de la Facultad de Derecho de la UAEM, director general jurídico de la UAEM, rector interino UAEM, director general de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM).⁵⁷

Alberto Curi Naime. Secretario de Administración del Gobierno del Estado. director general de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) en dos periodos, diputado federal, Secretario de Educación de la entidad en dos periodos, subsecretario Educación Básica de la SEP.⁵⁸

Agustín Gasca Pliego. Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México. Presidente municipal de Toluca, secretario de Administración, secretario de Ecología, director general del Instituto Mexiquense de Cultura, embajador de México ante el reino de Suecia.⁵⁹

En el periodo 1981- 2005 hubo ocho secretarios de Educación en el Estado de México; cinco de ellos fueron previamente rectores de la UAEM (considerando a Mario Colín Sánchez en su papel de director del Instituto Científico y Literario); seis con experiencia legislativa; tres fueron presidentes municipales de Toluca y cuatro estuvieron al frente de otras secretarías del gobierno estatal

Nuestros referentes teóricos utilizados, nos permiten señalar; la burocracia educativa estatal de ese momento histórico, contó una influencia política y técnica que le permitió atender al sistema educativo estatal más grande del país y con ello generar espacios en la lucha por el poder.

⁵⁶<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/12/19/efren-rojas-davila-subsecretario-educacion-superior> [Consultado en febrero de 2017].

⁵⁷ <http://web.uaemex.mx/ideario/ruaem/ruaem39.html> [Consultado en febrero de 2017].

⁵⁸ http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=159 [Consultado en febrero de 2017].

⁵⁹http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-04-29-1/assets/documentos/Dic_Suecia.pdf [Consultado en febrero de 2017].

Éste es el marco de referencia y el contexto de las disposiciones político-administrativas de los programas compensatorios en la entidad. El ya citado Uvalle⁶⁰ resalta que en la tarea administrativa y en su ejecución no se da en un ambiente neutro; no hay reposo, pues el conflicto y las contradicciones forman parte del quehacer administrativo. Más todavía, la administración pública no se encuentra subordinada mecánicamente a la política, ya que se desempeña con un importante grado de autonomía en la toma de decisiones, la movilización de recursos y la programación de las acciones a implementar.

4.5. Las experiencias en la implementación de los programas compensatorios en el Estado.

Este apartado se divide en dos partes:

- a) Con información del CONAFE relativa a las acciones compensatorias llevadas a cabo entre 1992-2011,⁶¹ se elaboraron gráficas sobre el comportamiento histórico de las acciones compensatorias (también llamados componentes) con base en la comparación del país con el estado de México.
- b) Se presenta la revisión de informes de diversas instancias en los que se plasman recomendaciones y observaciones a los programas compensatorios en el estado.

- a) Análisis del comportamiento histórico de las acciones compensatorias.

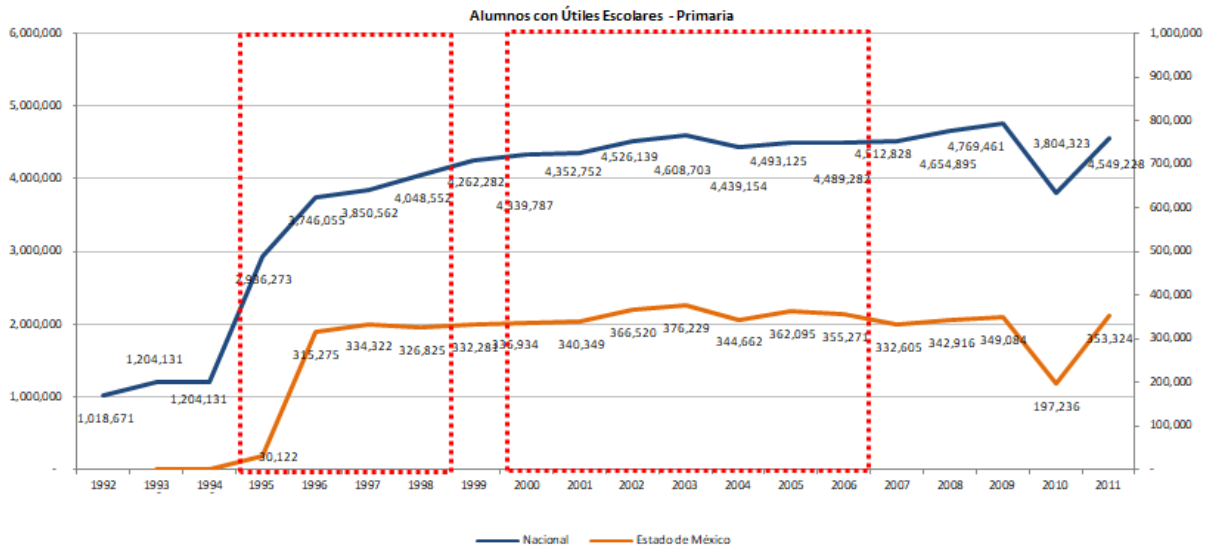
La intención es presentar a manera de ejemplo 3 gráficas que ilustren el comportamiento de las acciones-componentes y detectar como cada una de ellas tuvo su propio desarrollo, lo que no permitió dar integralidad al programa. En este apartado presentaremos las gráficas de: Alumnos con útiles escolares. Escuelas beneficiadas con el apoyo a la gestión escolar y Docentes capacitados. Si bien haremos los comentarios respectivos para: Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES); Construcción rehabilitación, mobiliario; escuelas

⁶⁰ Cfr. Ricardo Uvalle, *“Las Ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar”*, 2011, p.39. También consultar del mismo autor *“La responsabilidad política e institucional de la administración pública”*, 2003, pp.58-60.

⁶¹ [www.gob.mx/conafe/conafe-en-cifras/acciones-compensatorias-\(1992-2011\)](http://www.gob.mx/conafe/conafe-en-cifras/acciones-compensatorias-(1992-2011)).

beneficiadas con auxiliares didácticos y apoyos a la supervisión, las gráficas se expondrán en el anexo 1.

Gráfica 1. Alumnos beneficiados con útiles escolares a nivel Nacional y Estado de México: 1992-2011.



	Nacional			Estado de México		
	1992-2011	1995-1998	2000-2006	1992-2011	1995-1998	2000-2006
Promedio	3,790,517	3,645,361	4,464,135	284,003	251,636	354,580
Desviación Estandar	1,185,758	423,561	88,406	123,969	128,071	13,525
Máximo	4,769,461	4,048,552	4,608,703	376,229	334,322	376,229
Mínimo	1,018,671	2,936,273	4,352,752	-	30,122	340,349

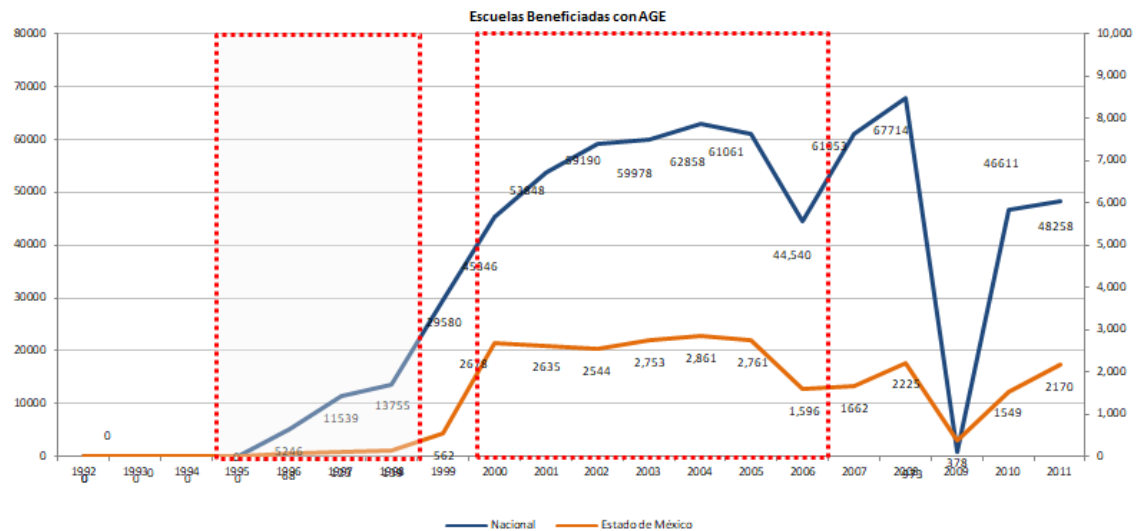
Fuente: Gráfica e interpretación estadística elaborada con base en www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

A escala nacional, en 1995 el número de estudiantes beneficiados con útiles escolares aumentó 1.4 veces, con una expansión de 1, 732,142 alumnos, respecto de 1994, debido a que se incorporaron al componente más entidades federativas, entre ellas el Estado de México. A partir de 1998 la serie de tiempo muestra tendencia relativamente estable y es únicamente hasta 2010, cuando se muestra una reducción de 20% del componente a escala nacional y de 43% en el Estado de México.

Para el periodo de estudio de la investigación (2000-2006), los datos a escala nacional y del Estado de México, el componente muestra estabilidad medida a través de la desviación estándar.

Es de notar el comportamiento irregular en el Estado de México, 2003 fue el año con mayor número de beneficiarios, para 2004 disminuyó el número de alumnos apoyados y en 2005 los alumnos beneficiados con útiles escolares no alcanzaron a los favorecidos en 2002.

Gráfica 2. Escuelas beneficiadas con AGE, a nivel nacional y Estado de México: 1992-2011.



	Nacional			Estado de México		
	1992-2011	1995-1998	2000-2006	1992-2011	1995-1998	2000-2006
Promedio	33,578	7,635	55,260	1,335	83	2,547
Desviación Estandar	25,701	5,401	7,013	1,144	54	399
Máximo	67,714	13,755	62,858	2,861	139	2,861
Mínimo	973	5,246	44,540	68	68	1,596

Fuente: Gráfica e interpretación estadística elaborada con base en www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

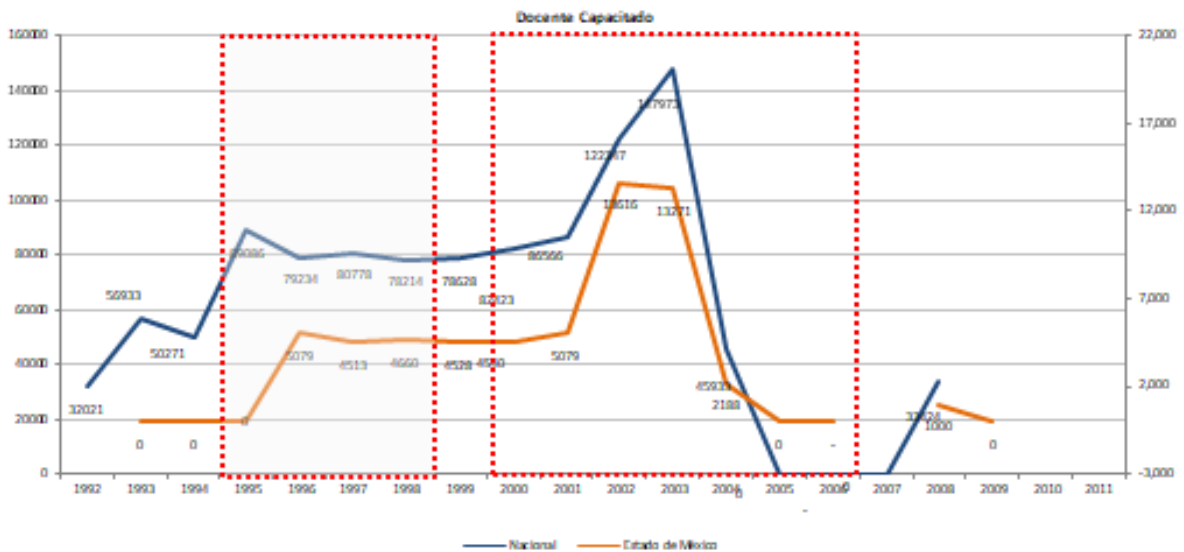
Para el periodo 1995-1998, el componente de escuelas beneficiadas con AGE no es representativo. Entre 1998 y 2004, el componente muestra una tendencia al alza. A nivel país el valor máximo se observó en 2004, mientras que en Estado de México el dato se registra en el año 2000.

En el cierre de 2006 se observa en el país una reducción de 27% en el número de escuelas beneficiadas y en el Estado de México la disminución fue de 42%, el impacto fue más severo al tratarse de una base menor de escuelas beneficiadas (2,761 en 2005 contra 1,596 en 2006). El periodo 2000-2006, para el Estado de

México muestra un comportamiento relativamente estable, pero ello no significa encontrar una tendencia “uniforme” al encontrar variaciones significativas como la disminución de escuelas beneficiadas de 2001 a 2002 o la severa caída en 2006.

En el periodo 2000-2006 encontramos que el AGE obtuvo su valor máximo en 2004; mientras que los alumnos beneficiados con útiles escolares en ese mismo año, alcanzó su valor mínimo.

Grafica 3. Docentes capacitados, a nivel nacional y Estado de México 1992-2011.



	Nacional			Estado de México		
	1992-2011	1995-1998	2000-2006	1992-2011	1995-1998	2000-2006
Promedio	62,578	81,828	69,320	3,655	3,563	5,528
Desviación Estandar	40,322	4,289	52,948	4,246	2,068	5,329
Máximo	147,973	89,086	147,973	13,616	5,079	13,616
Mínimo	-	78,214	-	-	4,513	-

Fuente: Gráfica e interpretación estadística elaborada con base en www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

Los datos estadísticos por docente capacitado a escala estatal muestran una relación directa con el comportamiento nacional. Para el periodo 1994-2001, la estadística muestra cierta estabilidad en el componente, que cambia comportamiento en 2003, año que registra su máximo histórico con 147,973

observaciones a escala del país y 13,271 en el Estado de México. A partir de ese año y hasta 2008, el componente muestra una tendencia a la baja, hasta llegar a cero docentes capacitados.

En el periodo 2000-2006 encontramos en el Estado de México, que el AGE alcanzó su valor máximo en 2004; mientras que los alumnos beneficiados con útiles escolares en ese mismo año obtuvo su valor mínimo. 2003 fue el valor máximo de docentes capacitados mientras que 2004 sufrió una drástica reducción esto es de 13,271 docentes capacitados disminuyó a 2188 docentes capacitados en 2004.

-Total, Redes. Aportación: SEP, CONAFE, Gobiernos estatales.

.-Reconocimiento al Desempeño Docente.

Las gráficas de este componente se muestran como parte del Anexo I.

La acción Reconocimiento al Desempeño Docente (Redes) consistió en un estímulo económico a los profesores frente a grupo. El principal obstáculo enfrentado por las entidades federativas fue la falta de fondeo. Para poder solventar esta situación, se instrumentó el mecanismo financiero a través de tres partes: SEP, CONAFE y Gobiernos estatales.

En el caso del Estado de México, el comportamiento fue muy inestable, al existir prácticamente solo el apoyo de CONAFE y, en menor medida, el estatal y el de la SEP.

En las gráficas se muestran tanto los datos consolidados (Total Redes), como las informaciones específicas esto es la aportación por estados, SEP, y CONAFE, que sumados dan la gráfica Total REDES. A partir de 2006 y hasta 2011, el efecto de este componente se diluye hasta llegar a cero en el 2011. Estos es ningún beneficiario. Para el caso del estado de México las cifras son mínimas poco más de 1300 docentes beneficiados en 2005, frente a los 58167 a nivel nacional. En 2006 la situación empeora para el estado pues solo fueron beneficiados 286 docentes.

.-Construcción, rehabilitación y mobiliario

La grafica de este componente se muestra como parte del Anexo I.

Respecto de la acción compensatoria de construcción, rehabilitación y mobiliario, las estadísticas muestran que en el Estado de México el efecto en los componentes no fue directamente proporcional al reflejado a escala nacional, con

excepción de 2009, año en que el componente creció 11,062 observaciones en el país y 333 en Estado de México. El valor máximo observado en el país fue de 19,385 observaciones (escuelas beneficiadas) en el año 2000; sin embargo, este efecto impactó poco a nuestra entidad las observaciones fueron en el orden de 327 escuelas beneficiadas.

Esta situación se debió nuevamente a la falta de recursos y a que se privilegió la atención de un mayor número de escuelas con el apoyo de útiles escolares. Lo anterior da pie a asegurar que hubo un problema de diseño por no haber previsto los alcances necesarios para atender esta acción compensatoria.

.-Escuelas beneficiadas con auxiliares didácticos

La grafica de este componente se muestra como parte del Anexo I.

El componente de escuelas beneficiadas con auxiliares didácticos muestra una volatilidad alta, tanto a escala nacional como estatal. Baste ver que la desviación estándar respecto del país es similar al promedio histórico. En el año 2000, el componente comienza a operar con solo 4,061 observaciones a escala nacional y 220 en el Estado de México. El efecto de los movimientos del componente a escala nacional no se refleja de manera directa en los componentes estatales. Es importante mencionar que el aprovisionamiento de auxiliares didácticos dependió más que a un criterio pedagógico a la disponibilidad de recursos y auxiliares didácticos.

.-Apoyos a la supervisión escolar.

La grafica de este componente se muestra como parte del Anexo I.

Si bien esta acción no forma parte del objeto de estudio, gráficamente se deduce un impacto histórico (1992-2011) en términos de los datos a escala nacional. Del máximo histórico observado en 2005 en el país, 5,107, el Estado de México solo tiene 350 observaciones. A pesar de que la serie nacional refleja una tendencia al alza de 1992 hasta 2000, este efecto no se replica a escala estatal, al presentarse solo 120 casos en el Estado de México.

Como se puede observar, cada componente tuvo su propio desarrollo; es decir, no existió articulación, lo que llevó a la falta de integralidad del programa.

b) Han sido analizados las acciones compensatorias (componentes); ahora se presentarán consideraciones generales sobre el Estado de México respecto de la implementación.

Se debe destacar el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Si bien la Auditoría se refiere al PIARE, los años analizados dan cuenta de información de los ciclos escolares de 1998-1999 a 2001-2002.

Este punto en cuestión requiere las siguientes aclaraciones:

La complejidad en la operación de los programas compensatorios es resultado de un “entreveramiento”. Lo anteriormente expuesto se puede resumir en las siguientes líneas.

El primer programa, PARE, inicia en 1992 (1992-1996); en 1993 aparece el PRODEI (1993-1997), en busca de atacar fundamentalmente el bajo aprovechamiento escolar y atender la educación inicial, y en él participan los cuatro estados del PARE más otras siete entidades, incluyendo al Estado de México. Las actividades del PRODEI se sumaron al PAREB en 1997 (1994-2001). El PIARE amplía la participación de los estados en dos fases (1995-2001) y, por último, el PAREIB (1998-2006) abarca la totalidad de los estados.

Se puede apreciar que en los ciclos escolares de esos años se estaban ejecutando varios programas; administrativamente, esta situación generó grandes retos. En relación con las limitaciones de evaluación al PIARE, la Auditoría Superior de la Federación señala:

“La apertura programática presentada en los PEF y las cuentas públicas del periodo analizado no refleja la totalidad de acciones a cargo del PIARE. Adicionalmente, la meta referente a la entrega de paquetes escolares presentada en esos documentos agrega las acciones realizadas por el PIARE y el PAREB.⁶²

Al contrastar con el registro realizado por CONAFE, no se alude en él a los programas (PAREB, PIARE, PAREIB), sino que se toma en consideración el año y las acciones compensatorias otorgadas.

⁶² Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001. Evaluación del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE)*, p. 107.

No es menester de este trabajo hacer un balance administrativo financiero. Se trata de detectar el impacto de los programas compensatorios en los ciclos escolares, independientemente de su denominación.

En el caso particular de la Auditoría que se comenta es interesante en especial el informe de las pruebas realizadas en los estados de Chihuahua y México,

“Porque fueron entidades con una alta cobertura y participación en el gasto de 2001 (27.1% respecto del total), y porque son ejemplo de niveles altos y bajos de rezago educativo en relación con la media nacional de los indicadores educativos.”⁶³

Un problema severo de los programas compensatorios en todas sus denominaciones fue la persistencia, de una limitada integralidad entre los diversos componentes y su gran atomización a lo largo de los ciclos escolares; esto es, no todas las escuelas recibieron todos los apoyos ofrecidos, ni éstos estuvieron debidamente articulados.

Así, por ejemplo,

“En el ciclo escolar 2001-2002, el CONAFE incorporó 14,296 escuelas al PIARE, lo que representó el 89.1% de los planteles que cumplían con los criterios para ser sujetos de los apoyos del programa, meta que se logró alcanzar por la atomización con la cual se otorgaron los apoyos, toda vez que ninguno de los planteles atendidos recibió los ocho componentes previstos, por lo que no se cumplió con el objetivo de integralidad del programa.”⁶⁴

Esta situación se constatará más adelante con el caso de las comunidades y escuelas del Estado de México que no recibieron los ocho componentes ni estuvieron éstos se articularon correctamente durante el período 2000-2006.

Para el caso del Estado de México, el informe en cita de la ASF señala que en el ciclo 1998-1999, fueron atendidos 102 municipios y 2 335 localidades. En 2001-2002, se brindaron servicios en 104 municipios y 2 420 localidades.⁶⁵

Problemática severa detectada por la ASF en el mismo año 2001 se resume en las siguientes líneas

“De los recursos convenidos por el BID para la ejecución del PIARE se erogaron 379.2 millones de dólares, que representaron el 51.3% del total de recursos ejercidos (738.9 millones de dólares), debido a que el CONAFE negoció el reconocimiento de 359.7 millones

⁶³ *Ibíd.*, p. 88.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 89.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 122.

de dólares erogados en el Programa Regular de Educación Comunitaria Rural, lo cual impactó en el cumplimiento de las metas convenidas.”⁶⁶

Este ejemplo sirve de argumento para demostrar que la falta de una adecuada presupuestación afecta sensiblemente el cumplimiento de las metas programadas. Pasemos ahora al análisis de los componentes: Los recursos didácticos tenían por objeto dotar de materiales básicos para el proceso enseñanza-aprendizaje y ayudar a los padres a evitar el gasto en su adquisición, y con ello evitar una de las posibles causas de la deserción. Para cumplir este propósito había que tener claridad en los procesos de licitación y un diseño de logística que incluyera centros de almacenamiento y distribución, a efecto de que el material se pudiera distribuir en el inicio de cada ciclo escolar.

Aparentemente, la implementación del componente no generaba mayor problema; sin embargo, la cantidad de pasos y obstáculos recurrentes implicó que en muchos casos los recursos didácticos no estuvieran en las escuelas con el inicio del ciclo escolar. No todos los útiles escolares llegaban al mismo tiempo y, en algunos casos, la compra era por producto (sólo lápices, cuadernos o reglas, entre otros artículos). La compra consolidada tardó en llegar. La cantidad, calidad y entrega de los útiles escolares no fueron homogéneas en todas las entidades debido a la dispersión geográfica, la orografía, las vías de comunicación, y las empresas concursantes no cumpliendo en varios casos con los tiempos y condiciones establecidas entre otros factores. Esto impactó a los otros componentes.

Así lo señaló la ASF:

“...en los estados de México y Chihuahua en 2001, se observó que en ambas entidades los materiales se recibieron en los almacenes en el mes de noviembre, dos meses después del periodo establecido en las Reglas de Operación, lo cual implicó que su distribución a las escuelas iniciara en el mes de diciembre y concluyera, en febrero en el Estado de México... Las encuestas de opinión levantadas por la UNAM permitieron constatar que la entrega de los paquetes fue extemporánea. En opinión del 53.0% de los docentes encuestados durante el ciclo escolar 2001-2002, el apoyo fue entregado entre los meses de octubre a noviembre, información que fue ratificada por el 57.4% de los padres de familia.”⁶⁷

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 88.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 135.

En el Informe de terminación de la fase 111 del PAREIB, La Unidad Coordinadora Estatal del Estado de México señaló que;

“A través de la licitación nacional se ha logrado reducir el costo del paquete de útiles escolares. El principal problema en este rubro es que no han sido distribuidos oportunamente. Se ha manifestado por parte de maestros y alumnos la necesidad de cuidar la calidad de los útiles, sobre todo de lápices y lápices de colores.

Las empresas no han tenido la atención de informar con anticipación las fechas de envío de los materiales y no respetan el horario de los almacenes, además de incumplir las normas establecidas de empaquetamiento, así como la ausencia de muestras para cuidar estándares de calidad de los materiales.”⁶⁸

Lo anterior puso en evidencia que hizo falta que el componente fuera comprendido y apropiado por toda la sociedad y en particular por todos los actores involucrados en el proceso como parte de un bien público. En este sentido, es válido afirmar que la administración pública debe redoblar su labor de persuasión y convencimiento, pues el esfuerzo, por mínimo que sea, apuntala el bien común y ayuda a abatir el mal público. La implementación correcta del componente implica que miles de niños inicien su ciclo escolar con el recurso didáctico mínimo para adentrarse en los procesos de enseñanza aprendizaje.

El componente incluía la entrega de bibliotecas, paquetes didácticos y, juegos didácticos, respecto de los cuales los actores tenían una ostensible necesidad de apropiación.

En cuanto a la ejecución del programa–implementación de este componente, Eduardo Weiss ofrece una reflexión oportuna, la cual, si bien se refiere al primer programa compensatorio (PARE), sigue teniendo vigencia: “...la noción de ‘ejecución de un programa’ es engañosa. Lo que hay, es apropiación de diferentes elementos desde las prácticas previas que se modifican en mayor o menor grado.”⁶⁹

Ofrece además un ejemplo de carácter pedagógico:

“En el primer año de llegar los Libros del Rincón, había el problema de encontrar el almacenamiento seguro, en el segundo, cuando menos estaban desempacados y algunos

⁶⁸ Gobierno del Estado de México / CONAFE-Unidad Coordinadora Estatal, *Informe de Terminación de la Fase III del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB)*, 2007, pp. 5-6.

⁶⁹ Eduardo Weiss, *Los programas compensatorios: una visión al pasado y al futuro*, 2002, p. 214.

maestros prestaban a veces un libro a un alumno o miembro de la comunidad, mas no lo usaban en el salón de clase”.⁷⁰

Ciertamente, la mayoría de este tipo situaciones no está suficientemente documentada; sin embargo, hoy en día y de diferentes maneras, sigue vigente: los libros no son usados de manera frecuente por parte de los maestros, la cultura en la que aprendieron, pero continúa como recurso didáctico fundamental en el aula, es la de los “apuntes de clase”; esto es, se mantiene la exposición verbal del profesor, de la cual el alumno toma nota y se convierte en la única fuente de acercamiento al conocimiento. Los libros son los invitados que todavía no se convierten en protagonistas en la educación básica mexicana.

La política pública educativa requiere urgentemente que se revisen todos los procesos, y en particular los destinatarios finales del bien público: maestros, alumnos padres de familia.

Se supone, se da por hecho: el libro, por sí mismo, en manos del alumno, maestro, padre de familia modifica el ambiente educativo. ¿Es lo que estaban esperando-demandando?, ¿por qué esos libros?, ¿cuál era su utilidad? Se trata del manejo-comprensión. Desafortunadamente, el arribo de materiales didácticos a la escuela se percibe como la entrada a nuevas tareas y cargas laborales, y no como una ayuda al quehacer docente y al mejoramiento de la práctica educativa. Es precisamente esta última idea la que debe permear la política educativa.

El universo prioritario de atención de los programas compensatorios son las escuelas multigrado e indígenas. La situación precaria en la que realizan su tarea y las condiciones administrativas bajo las cuales se rigen por la obligación de cumplir las mismas tareas de una escuela de organización completa, dificultan la operación del programa.

Directores frente a uno o varios grupos que tienen la necesidad de abandonar la escuela por atender las reuniones convocadas por el supervisor. Directores y docentes no capacitados suficientemente para operar el programa. Éstas son y siguen siendo tareas pendientes para tomar en consideración en el diseño de la política pública.

⁷⁰ Ídem.

En el ambiente de educación básica es frecuente escuchar a docentes y padres de familia molestos por no poder usar las nuevas instalaciones: aulas, sanitarios, plazas, entre otras obras, que están sujetas a la inauguración por parte de una autoridad. La eficacia y eficiencia de la política pública se ve seriamente afectada por una mala decisión política.

Un componente novedoso que tuvo un impacto significativo en las comunidades fue el Apoyo a la Gestión Escolar (AGE). Las RO de 1999 señalaban como objetivo central del AGE el de destinar recursos a las asociaciones de padres de familia para llevar a cabo actividades de mantenimiento preventivo y correctivo menores en las escuelas (compra de focos, vidrios, resanado de paredes, artículos de limpieza, entre otras).⁷¹

Al paso de los ciclos escolares, la participación de los padres de familia en apoyo a la gestión escolar se fortaleció como un mecanismo entre éstos y los docentes.

De esta manera, la UCE Estado de México celebró convenios para el apoyo del AGE con las Asociaciones de Padres de Familia (APF) beneficiadas. Ejemplo de ello fue el ciclo escolar 2004-2005. Del formato general de convenios, se presenta el celebrado entre la UCE y la APF de la Escuela Ignacio Zaragoza de la localidad Tlacopan, municipio de Tonatico. A la APF se le asignó un fondo económico de seis mil pesos. Para ello, la asociación se comprometió a recibir capacitación para la aplicación del recurso.⁷²

A pesar de lo escaso del recurso, el monto asignado resultaba significativo ante las necesidades de la escuela, y formar parte de la mesa directiva generaba un cierto reconocimiento social frente a la comunidad.

“El convenio ampliaba las atribuciones de la APF. Así la cláusula:

Decimosexta. La UCE informará a La APF si la escuela se encuentra beneficiada con el incentivo a maestros de primaria (Redes) a efecto de conocer que el profesor puede cobrar ese beneficio si cumple con las siguientes actividades:

Asistir puntualmente durante los 200 días que marca el calendario escolar.

⁷¹ Consejo Nacional de Fomento Educativo, “Reglas de operación de los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo, abril, 1999 p. 48.

⁷² Escuela Ignacio Zaragoza 15EPR0712W, “*Convenio para el otorgamiento del apoyo a la gestión escolar. Ciclo escolar 2004-2005*”, p. 2.

Laborar nueve horas semanales en actividades extra clase en horario discontinuo y vespertino, adicionales al horario oficial.

Reunirse mensualmente con los padres de familia para informarles sobre el avance escolar de sus hijos.

Realizar una clase abierta cuatrimestral.

Promover las actividades del programa de contraloría social.

Participar en sesiones de Asesoría.”⁷³

Como parte de las investigaciones solicitadas por CONAFE y la Organización de Estados Iberoamericanos, se realizó en junio de 2006 un estudio comparativo del AGE en escuelas de Estado de México y Puebla. De las observaciones resultantes se presentan las que son pertinentes al objeto de esta investigación.

En el Estado de México, la figura del profesor tiene un peso determinante, en contraste con Puebla, dada su intervención en la toma de decisiones, apoyo y orientaciones en el AGE.⁷⁴

También se detectó una presencia permanente de padres de familia en la escuela, aun antes de contar con el AGE. El incentivo incrementó su participación, y la opinión de los maestros del Estado de México respecto a la participación de los padres es positiva, incluso en un porcentaje mayor a Puebla.⁷⁵

Acerca del papel y peso de los profesores del Estado de México, los investigadores abundan:

“La tradición docente en el Estado de México tiene características muy peculiares, es la entidad con el mayor número de escuelas normales (36) y la figura docente se ha relacionado tradicionalmente con el poder político, especialmente con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Lo que ha hecho revestir a los docentes de un reconocimiento elevado, pero también del ejercicio de su peso político, moral y del control sobre las comunidades.”⁷⁶

⁷³ *Ibíd*em, p. 4.

⁷⁴ Gilberto Silva Ruiz, Víctor Cabello Bonilla y Antonio Blanco Lerín, *“Impacto del fondo de apoyo a la gestión escolar en la participación social de la comunidad escolar. Estudio comparativo en escuelas primarias del Estado de México y Puebla. Informe final de investigación”*, 2006, p. 96. Para el caso del Estado de México se recuperaron 50 escuelas, 45 con AGE y cinco que ya no contaban.

⁷⁵ *Ibíd*em, pp. 98-99.

⁷⁶ *Ibíd*em, p. 110.

En el estudio se expone la situación relativa al reconocimiento por parte de los profesores en cuanto a la baja atención del horario escolar y la falta de interés de padres de familia por dar seguimiento al trabajo de los maestros.⁷⁷

En síntesis, se trata de un componente que va más allá del terreno educativo y del propio programa. Para el caso de las comunidades consideradas en esta investigación, se trabaja en la detección de comportamientos colectivos, los niveles de confianza y reciprocidad, y en los momentos de conflicto entre el interés común, la escuela, y el interés de cada individuo.

En los términos que propone Ostrom,⁷⁸ se trata de construir el probable capital social en la forma de normas compartidas, saberes comunes y los medios para solucionar problemas de acción colectiva.

Recuérdese la referencia de Enrique Cabrero⁷⁹ a Patrice Duran acerca de la acción pública: la política como función de distribución del poder en la sociedad, acción de gobierno y juego cotidiano de actores por espacios de poder e influencia.

Respecto de la capacitación a docentes y directivos, las RO señalaban el apoyo del componente a través de los recursos técnicos, materiales y económicos a los maestros para recibir las asesorías pedagógicas planeadas.

El esquema de capacitación se integraba con tres cursos anuales, impartidos por los equipos de supervisión correspondiente. El primero de manera intensiva al inicio del ciclo escolar, con el objetivo de facilitar las tareas de diagnóstico de las necesidades educativas de las zonas escolares y la elaboración del plan de trabajo curricular de las escuelas. Los dos cursos restantes se desarrollaban en ocho sesiones mensuales para evaluar y, de manera relevante, para diseñar planes de clase y ejercitar alternativas para la conducción de la enseñanza en grupos multigrado.⁸⁰

⁷⁷ *Ibíd.*, pp. 115.

⁷⁸ Elinor Ostrom y T. K. Ahn, *“Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”*, 2003.

⁷⁹ Enrique Cabrero, *“Acción pública y desarrollo local”*, 2012, p. 16.

⁸⁰ Consejo Nacional de Fomento Educativo, *“Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo”*, 1999, p. 47.

La implementación del componente tenía diversas aristas, las cuales se examinan en lo que sigue.

Las RO se prestaron a confusión al enfatizar el apoyo económico y no la capacitación misma. Es de mencionar la observación de los órganos fiscalizadores de la propia administración pública sobre la incongruencia entre componente y apoyos económicos; es decir, en qué medida el apoyo económico se relacionaba con la capacitación.

Si bien las RO mencionaban el número de sesiones a realizar, la referencia era demasiado general y poco precisa. Habría sido adecuado solicitar a las entidades federativas un plan más puntual y específico en el que se comprometieran a la atención de y al cumplimiento de metas concretas y, con apoyo del CONAFE, haber diseñado un esquema de atención a escuelas multigrado, más allá de la recopilación de experiencias exitosas. En conclusión, no se precisaron los alcances de la capacitación.

Una estrategia común para informar o capacitar es la llamada técnica en “cascada”, consistente instruir a un pequeño grupo, que, a su vez, pasa la información a un grupo más grande, y así sucesivamente, hasta llegar a los profesores de grupo. La gran deficiencia de esta técnica es la interpretación que va haciendo cada actor en la parte del proceso que le corresponde, que en la parte final genera varios inconvenientes, a saber: diversas interpretaciones y comprensiones, por lo general alejadas del planteamiento original, y el tiempo en que se tarda en llegar al destinatario final, quien recibe una información desfasada y fuera de tiempo.

A de esta problemática, se agrega la siguiente: “Las encuestas aplicadas en los estados de México y Chihuahua indicaron que el 67.0% de los maestros que asistieron a algún curso de capacitación manifestó que no recibieron los apoyos económicos...”⁸¹

⁸¹ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001. Evaluación del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE)*, p. 142.

El Reconocimiento al Desempeño Docente consistía fundamentalmente en un apoyo a escuelas multigrado. El docente se comprometía a permanecer el ciclo escolar completo, a asistir en los días hábiles correspondientes y a la realización de actividades extra clase con alumnos y padres de familia.

La validación de la asistencia y el cumplimiento de las actividades fuera de horario escolar la realizarían, como se vio arriba, la asociación de padres de familia, y el Supervisor notificaba a la UCE para el pago correspondiente a través de esa figura. Solo en casos de que la asociación de padres de familia estuviera habilitada con el componente de gestión escolar, esa figura realizaba el pago correspondiente.⁸²

Con el propósito de apoyar los gastos de operación, los supervisores y jefes de sector recibían el estímulo correspondiente tanto por la visita y supervisión de escuelas como a la asesoría técnico pedagógico a los docentes.⁸³

Ciertamente, este componente fue y sigue siendo el núcleo central del programa. Como era de esperarse, los resultados fueron demasiado disímolos. Es difícil sacar una conclusión definitiva. Ante ello, el indicador utilizado resultó del análisis de la cobertura, retención, reprobación y deserción; sin duda, elementos válidos y pertinentes, pero no suficientes.

Es indiscutible que los papeles del director escolar y del supervisor son centrales en la operación del sistema, pues en ellos descansa la posibilidad real de concreción de los programas. Se debe insistir en que los resultados no fueron los esperados. Una operación óptima del programa habría significado entre otras situaciones el involucramiento de los padres de familia en la educación de sus hijos, el reforzamiento de las tareas extra clase por parte de los docentes para que fueran útiles en el combate a la reprobación, repetición deserción, el privilegio del quehacer pedagógico frente a la tarea administrativa entre otras cuestiones.

Todo ello obliga a ampliar las preguntas en busca de las posibles causas y de las múltiples acciones que originaron esos resultados; cuáles fueron las prácticas generadas que se convirtieron en cotidianas para los actores sociales y las formas

⁸²Eduardo Weiss, op. cit., p. 47.

⁸³ *Ibidem.*, p. 47.

de apropiación. ¿Cómo entendieron, comprendieron, captaron el programa los beneficiarios? ¿Lo llegaron a reconocer como útil, necesario para la educación de sus hijos? ¿Cómo lo hicieron suyo? ¿Cómo lo hicieron propio? ¿Modificó comportamientos, conductas colectivas? Serían algunas de nuestras primeras preguntas.

Líneas atrás se hizo referencia al trabajo cualitativo de evaluación realizado por el DIE⁸⁴ al primer programa compensatorio, el PARE. En el capítulo 6, relativo al análisis de la supervisión, se analizarán elementos presentes en momento que continúan vigentes hoy día:

“Desde la perspectiva de las sedes de supervisión, lo primero que se advierte es que ellas trabajan en función de la zona [escolar]... destacan dos líneas fuertes... administrar el servicio según las necesidades que definen un conjunto de dependencias de superior jerarquía, y manejar el personal, según lo disponen sus competencias y el “escalafón”. Sólo algunos, (supervisores) en último término, hablan de tareas pedagógicas, como capacitación o apoyo a los maestros”.⁸⁵

Es visible que se trata del control como tarea prioritaria y, desafortunadamente, de las tareas político-sindicales, las cuales alejan al supervisor de sus tareas sustantivas, lo cual repercute en el trabajo educativo de la zona escolar.

La UCE Estado de México manifestaba en relación con el trabajo de los supervisores:

“La elaboración de planes de trabajo y la calendarización de visitas, en su mayoría, responden más a un compromiso de carácter administrativo que a la atención y seguimiento de las acciones compensatorias, la participación en los colegios es casi imperceptible, pues el trabajo ha sido asumido casi totalmente por el Asesor Técnico Rural. (ATR) Se da la impresión de que el tiempo de participación y compromiso por parte del supervisor ha pasado y hoy es el ATR quien protagoniza las acciones; sin embargo, esta situación no es generalizada, ni ha implicado la paralización de la supervisión y el apoyo a las actividades del Programa.”⁸⁶

Este panorama se recrudesció por las evidencias empíricas:

⁸⁴ Justa Ezpeleta, Eduardo Weiss y cols., *“Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo”*, 2000.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 138-139.

⁸⁶ Gobierno del Estado de México / CONAFE-Unidad Coordinadora Estatal, *“Informe de Terminación de la Fase III del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB)”*, 2007 p. 7.

El análisis de los resultados de la encuesta realizada por la UNAM a los docentes beneficiarios del PIARE, mostraron a diferencia de los datos del CONAFE y las UCE, que el 64% de ellos no recibió ningún estímulo económico por su desempeño.⁸⁷

Por su parte, la UCE Estado de México manifestaba su preocupación:

“Los profesores con reconocimiento al desempeño docente, del Subsistema Estatal empezaron a ver afectadas sus percepciones salariales, pues la colateral 509 denominada Diferencial por Escuela, se les suspendió. Este proceso empezó debilitando la participación de los docentes. De tal suerte que aun cuando se ha incrementado el monto presupuestado, éste no ha podido ser aplicado en su totalidad, por incidencias como la mencionada”.⁸⁸

Un componente novedoso fue el de infraestructura, ya que tenía como sustento la participación comunitaria a través de los ayuntamientos y las asociaciones de padres de familia que participaban en la rehabilitación y construcciones de aulas y sanitarios.

Si bien la construcción y rehabilitación fue un rubro de bajo impacto en relación con las grandes necesidades, el programa general de obra 2006 de la UCE Estado de México reportaba moderados incrementos en el logro de metas.

“El incremento de logro respecto de las metas programadas fue determinado por la participación significativa de las asociaciones de padres de familia, pues siendo éstas las instancias ejecutoras, procuraron abatir costos en la adquisición de materiales y el pago de mano de obra; los ahorros generados permitieron ampliar la atención de otras instituciones educativas.”⁸⁹

Vale precisar que de 76 aulas programadas se construyeron 89 y de 15 servicios programados se construyeron 19.)

Es de destacarse el caso de las comunidades beneficiadas con infraestructura, en que se propició el empleo temporal para los padres de familia, al ser ellos los encargados de ejecutar las obras. De igual manera, resalta el acuerdo de la relación directa entre la UCE y las asociaciones, el cual evitó la intermediación del municipio, en el sentido de que fuera la instancia la encargada de aplicar el recurso.

⁸⁷ Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 146.

⁸⁸ Gobierno del Estado de México / CONAFE-Unidad Coordinadora Estatal, Informe, 2007, p. 7.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 17.

Continuando el análisis de las RO de abril de 1999, el apartado V.7 establecía el monitoreo, seguimiento y evaluación del programa. El seguimiento se realizaría a través de los avances físicos y financieros de cada componente en cada uno de los estados de la república. El monitoreo se llevaría a cabo a través de acciones a nivel central y estatal para revisar la operación de los componentes. Y la evaluación se ejecutaría por medio de dos vertientes, la primera con fórmulas que medirían los indicadores: índices de reprobación, deserción, repetición y cobertura. La segunda vertiente atendería al análisis comparativo de la evaluación, a lo largo del tiempo, de las habilidades, destrezas y conocimientos en las escuelas apoyadas con acciones compensatorias. Complementariamente, se realizaba una evaluación entre presupuesto ejercido y presupuesto asignado.⁹⁰

En resumidas cuentas, las evaluaciones externas dieron más luz sobre los alcances y limitaciones del programa. El gran reto fue y sigue siendo la elaboración y puntal cumplimiento de los informes técnico-financieros, los cuales requerían de una base sólida administrativa, que no todas las entidades tenían.

El último punto de la RO establecía la coordinación interinstitucional; es decir, la coordinación con la SEP para la definición de cursos de capacitación, información estadística, contenidos de paquetes de material didáctico y monitoreo, así como la determinación del desarrollo de habilidades, destrezas y conocimientos de los alumnos apoyados con acciones compensatorias.⁹¹

Sin duda alguna, la coordinación al interior de la SEP constituyó otra arista complicada, por la aparente división de funciones de las áreas centrales de la dependencia, responsables de atender la oferta educativa formal, impartir la educación y diseñar los planes y programas de estudio, y del CONAFE, a través de los programas compensatorios, de contribuir a mejorar la calidad de la educación a través de la canalización de apoyos especiales a escuelas ubicadas en zonas rurales de pobreza.

⁹⁰ Consejo Nacional de Fomento Educativo, *“Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo”*, 2003, pp. 48-49.

⁹¹ *Ibíd.*, p. 50.

En la práctica, las escuelas llegaron a estar obligadas a responder a diversos requerimientos de la autoridad federal, estatal y del CONAFE, lo cual aumentó innecesariamente la carga administrativa. Así, por ejemplo, Silvia L. Conde señalaba la falta de articulación, la cual propiciaba duplicidad de acciones. Mientras la SEP solicitaba la aplicación del “proyecto escolar” como herramienta de planeación, los programas compensatorios lo requerían, pero con un enfoque distinto.⁹²

Se reitera la falta de comunicación y vinculación entre la SEP y el CONAFE que llevó a desaprovechar la experiencia de cursos comunitarios para apoyar a las escuelas multigrado, las cuales seguían siendo tratadas como escuelas de organización completa.

Como señala Conde en alusión al Programa Nacional de Educación 2001-2006, las experiencias aprendidas en programas compensatorios son poco recuperadas en la operación regular del sistema educativo. Concretamente, “al manejarse los programas compensatorios por separado, las innovaciones ahí generadas no pasan a la operación regular de los sistemas, cuyo funcionamiento con frecuencia reproduce las desigualdades.”⁹³

La relación de CONAFE con las UCE también tuvo sus implicaciones. Una práctica común, con sus diferentes variantes, fue detectada por ASF en 2001:

“A diferencia del proceso horizontal previsto en las Reglas de Operación de los programas del CONAFE, en el cual las Unidades Coordinadoras Estatales (UCE) participan en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de los programas, en la práctica se constató un proceso vertical de toma de decisiones en las áreas centrales de ese Consejo.”⁹⁴

“... Se revisaron los Programas Presupuesto mediante los cuales el CONAFE ratificó el universo de atención a cargo de las UCE y en ambos casos, los coordinadores señalaron que la selección de escuelas y beneficiarios, así como la asignación de los recursos por componente, la realiza el Consejo a nivel central sin su participación. Dicha observación se documentó en el acta de auditoría suscrita en el Estado de México.”⁹⁵

⁹² Silvia L. Conde, “Estrategias sistemáticas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México”, 2002, p. 254.

⁹³ *Ibíd.*, p. 253. Conde Alude al Programa Nacional de Educación 2001-2006.

⁹⁴ *Op. cit.*, p. 107.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 111.

Con estos ejemplos se pueden constatar las pugnas entre las burocracias administrativas educativas por establecer la rectoría y subordinación de las estructuras participantes. La implementación del programa trascendía los asuntos meramente administrativos. El control, niveles de decisión, universos a atender, presupuesto, entre otros factores, se convertían en ámbitos de lucha y negociación.

El interés de este trabajo es recuperar las experiencias de ejecución en una realidad concreta: comunidades y escuelas objeto de atención del programa para valorar su pertinencia.

Otro aspecto de interés es la vinculación con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), en razón de que la SEP designó al CONAFE responsable de la operación del componente educativo del mismo,⁹⁶ lo cual también fue un factor que aumentó la complejidad de la operación del programa, al generar una tarea de coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo.

En este sentido consideramos pertinente hacer referencia a las RO del Programa de Educación, Salud y Alimentación, en particular el punto séptimo el cual aborda componente educativo que da cuenta de las obligaciones que asumió el CONAFE.

Componente educativo.

“...En el área educativa, ProgresA orienta sus acciones para apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los hijos de las familias beneficiarias inscritos en los niveles de primaria y secundaria, enfatizando la equidad de género, para que un número creciente de niñas y adolescentes concluyan con éxito la educación básica. Los esfuerzos por ofrecer mejores oportunidades para que asistan y permanezcan en la escuela deben verse necesariamente complementados con el fortalecimiento de los servicios que se proporcionan. Estos programas distribuyen en su universo de atención paquetes de útiles escolares a los niños inscritos. Cabe resaltar que las acciones de CONAFE se han concentrado en las mismas comunidades que atiende PROGRESA, con objeto de que se conjuguen los esfuerzos y potenciar así el impacto de las acciones, siguiendo sus propias reglas de operación. Un factor importante que contribuye a la participación de los padres de familia en la tarea educativa ha sido la ampliación en los últimos años de los apoyos a la gestión escolar,

⁹⁶ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)”, 2000, p. 50.

mediante los cuales las asociaciones de los padres de familia están en posibilidad de atender necesidades básicas de material y obras menores de mantenimiento en las escuelas a las que acuden sus hijos”.

“El componente educativo se integra por los siguientes apoyos: • Becas educativas; y • Útiles escolares 7.1.1 Becas educativas 7.1.1.1 Población que recibe las becas educativas. Las becas educativas se asignan a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias de Progresá, menores de 18 años, que estén inscritos y asistan a la escuela de acuerdo con los criterios establecidos en el capítulo 8, del tercer grado de primaria al tercer grado de secundaria en escuelas de primaria y secundaria de modalidad escolarizada. 7.1.1.2 Características de las becas. Las becas corresponden a los diez meses del ciclo escolar. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. Además, en el nivel de secundaria las becas para las mujeres son ligeramente superiores a las de los hombres, para estimular una mayor asistencia escolar de las educandas, en tanto existen evidencias de que en las familias en condición de pobreza son ellas quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y más tempranamente que los hombres. 7.1.2 Útiles escolares. Los integrantes de las familias beneficiarias inscritos entre el tercer y sexto grados de primaria reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de dichos útiles (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo). Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se otorga a todos los alumnos beneficiarios del Programa inscritos entre tercer y sexto grados de primaria un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares. Los alumnos de familias beneficiarias menores de 18 años que están inscritos entre el primer y tercer grados de secundaria reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar.”⁹⁷

Llama la atención que a partir de PROGRESA, el sector educativo se vio obligado por normatividad a dar seguimiento a padrones de beneficiarios y asistencia escolar, lo cual representó una carga administrativa adicional.

Hay evidencia suficiente para asegurar, que el PAREIB fue un programa con múltiples aristas, el cual no puede ser medido y evaluado por medio de un solo indicador, y que no se puede esperar un resultado único. Se deben evitar las interpretaciones monolíticas y maniqueas. La intervención de múltiples actores, cada uno de ellos con una visión e interpretación diversa, conduce a un análisis multifactorial de la política pública educativa en realidades concretas.

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 20-21.

Así también podemos encontrar experiencias exitosas, las tareas de docentes y padres de familia por habilitar la infraestructura escolar, el manejo escrupuloso de los escasos recursos, el apoyo de los padres de familia a sus profesores para permanecer más horas en su comunidad a pesar de las escases de recursos económicos, que se combinan con comportamientos colectivos que no permitieron potenciar al programa y rindiera mejores resultados.

De esta manera se confirma la naturaleza errática de los problemas públicos, la cual los convierte en complejidades múltiples que no pueden ser analizadas desde una sola óptica. Las Ciencias Sociales y el enfoque de las políticas públicas permiten encontrar el mayor número de elementos y actores que confluyen en la operación de la política.

Para esta investigación, el diseño e implementación del programa requieren de una visión multifactorial: administrativa, política, sociológica y pedagógica. Los diferentes momentos por los que atraviesa la política educativa desde su diseño hasta su implementación requiere de un análisis disciplinar detallado. Una propuesta viable debe considerar diferentes enfoques, encontrar las contradicciones, los puntos de apoyo y los de conflicto. Y tal vez lo más relevante sea identificar a los distintos actores sociales que intervienen en la operación.

El periodo de análisis va de 1995 a 2006 en el Estado de México, específicamente en tres comunidades del sur, luego de más de una década de la ejecución de los programas compensatorios. El análisis será entonces retrospectivo, con base en entrevistas a los actores que participaron en ellos, para hacer un recuento de las experiencias obtenidas y ofrecer un primer balance de los resultados que se alcanzaron.

CAPÍTULO 5.

LOS MUNICIPIOS, LAS LOCALIDADES Y LAS ESCUELAS MULTIGRADO

En el capítulo anterior se expuso lo relativo a la puesta en marcha a nivel estatal de los programas compensatorios. La pregunta consecuente es ¿cuáles fueron las experiencias, en realidades concretas, en las escuelas multigrado? Así, se presentan inicialmente los municipios en que se ubican las localidades en que, a su vez, están las escuelas multigrado en que se realizó la investigación. Presentamos un diagnóstico con información demográfica, económica y educativa de los municipios. Con esos datos, se continúa con las escuelas y comunidades, a fin de analizar la capacidad de gestión del PAREIB, las experiencias que deja su aplicación, así como los alcances y limitaciones del programa.

Para complementar estos análisis municipales, de localidades y escuelas multigrado, se consideró incluir en este capítulo tres agregados adicionales que pudieran conjuntar la información de nuestras escuelas con el propósito de poder contar con hallazgos significativos comunes a las tres instituciones y así por derivar algunas conclusiones: 1) una lectura de aplicación de los componentes en las tres escuelas, 2) intervención de burocracias-coordinación institucional y 3) un análisis cuantitativo de la aplicación de componentes y su relación con la prueba Enlace.

El periodo del que se ofrece información cubre en algunos casos desde 1990 al 2010, que, si bien abarca otros años más del tiempo que cubre la investigación, lo consideramos útil como punto de referencia para discutir la situación de las comunidades.

En el año 2000, el Consejo Nacional de Población clasificó a los entonces 122 municipios del Estado de México a partir de criterios de marginación de la siguiente manera: 1 municipio con muy alta marginación; con alta, 29; media, 18; baja, 37, y muy baja, 37. Ixtapan de la Sal fue ubicado en marginación media; Ocuilan, alta y Tonatico, baja.¹

En 2010, el Consejo clasificaba a los 125 municipios del Estado de México bajo los siguientes criterios de grados de marginación: dos municipios con muy alta marginación; diez con alta; 39 con media; 36 con baja y 38 muy baja.²

¹ Consejo Nacional de Población, *“Índices de marginación 2000”*.

² Consejo Nacional de Población, *“Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, Anexo B”*, p. 157 [Consultado en junio de 2017].

Como se adelantó Ixtapan de la Sal estuvo en el nivel medio, Ocuilan fue ubicado ahora en el nivel medio y Tonicato en el bajo.³ La misma fuente considera para el Estado de México 4 401 localidades; 269 de muy alta marginación, 2 898 con alta, 639 con media, 459 con baja y 136 con muy baja 136.⁴

El plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 estableció dieciséis regiones, los municipios objeto de esta investigación se ubican en la región VI. El documento que se cita a continuación remite a la Ley General de Población en relación con los municipios que conforman dicha región, a saber: Almoloya de Alquisiras, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, San Simón de Guerrero, Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonicato, Villa Guerrero, Zacualpan y Zumpahuacán⁵, que “albergan un total de 657 localidades”. La región está limitada al norte por los municipios de Valle de Bravo, Amanalco, Zinacantepec, Tenango del Valle, Texcalyacac y Tianguistenco: al oriente, por el estado de Morelos; al sur, por el estado de Guerrero y al poniente por los municipios de Amatepec, Tejupilco y Zacazonapan.⁶

Resulta importante señalar que la Región VI Ixtapan de la Sal está catalogada por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano vigente como un conjunto de municipios con dinámicas mayormente rurales. Asimismo establece que, aunque no pertenece a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), sí mantiene estrechas relaciones funcionales con ésta, además de ser un polo turístico importante de la entidad.⁷

En cuanto a las proporciones de la región, ésta “cuenta con 3,655.98 km² que equivalen a 16.26% del total del territorio estatal. De esta manera, los municipios de Sultepec, Temascaltepec y Ocuilan ocupan la mayor extensión ya que representan 43% de la superficie regional.”⁸

³ *Ibidem*, pp. 167, 168 y 170.

⁴ Consejo Nacional de Población, “*Índice de marginación por localidad 2010*”, cap. 3, p. 26. [Consultado en mayo de 2017].

⁵ Gobierno del Estado de México, “*Región VI Ixtapan de la Sal. Programa Regional 2012-2017*”, p. 24 [Consultado en junio de 2017].

⁶ *Ibidem*, p. 30.

⁷ Cfr, *Ibidem*, p. 31.

⁸ *Ídem*.

La misma fuente considera como una característica de la zona la dispersión de localidades, derivada principalmente por la orografía que presenta el sur de la entidad. Los asentamientos humanos se han incrementado, aunque con menor jerarquía poblacional, lo cual ha dado lugar a un sistema de localidades rurales.

En este contexto, para 2010, el sistema de localidades estaba integrado por 657 asentamientos humanos predominantemente rurales, es decir, con menos de 2 500 habitantes, los cuales representan 95% del total de población regional. Ixtapan de la Sal tenía 17 640 habitantes en 2011, que representaba 4% de la población total regional.⁹ Como ya se dijo, las comunidades de Yautepec, Mexicapa y Tlacopan son rurales. En relación con los tres municipios, el Sistema Nacional de Información Municipal consideró que en el año 2000 la población de Ixtapan de la Sal en localidades rurales representaba 48.6%; en 2010, disminuyó ligeramente al representar 47.41%.¹⁰ .

En el caso de Ocuilan, en el año 2000 la totalidad de su población habitaba en localidades con menos de 5000 habitantes y el porcentaje se mantuvo en 2010.¹¹ En Tonicato, en 2000 35.76% de la población era rural y en 2010 pasó a representar 37.47%.¹²

Podemos asegurar que lo señalado en líneas anteriores por Julio Boltvink en cuanto a la tendencia de ruralización, se encuentra vigente en nuestra región de estudio.

Como introducción al siguiente punto, es necesario señalar; las tres escuelas en las que se trabajó forman parte del subsistema educativo estatal; es decir, dependen de la Dirección General de Educación Básica, y sus directivos y docentes son egresados, en su totalidad, de escuelas normales del estado y forman parte del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México.

⁹ *Ibíd*em, p. 36.

¹⁰ Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. "Ixtapan de la Sal" en *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México* [en línea].

¹¹ *Ibíd*em.

¹² *Ibíd*em.

5.1 Municipio Ixtapan de la Sal, localidad Yautepec, escuela Miguel Hidalgo.

El municipio de Ixtapan de la Sal limita al norte con los municipios de Villa Guerrero y Coatepec Harinas; al sur, con Tonatico y Zacualpan, y con el estado de Guerrero; al oriente, con Villa Guerrero y Zumpahuacán; al poniente, con Coatepec Harinas y Zacualpan. La distancia aproximada a la ciudad de Toluca, capital del estado, es de 84 kilómetros. Su nombre proviene del náhuatl *Iztapan*, palabra que se compone de *Iztatl*, sal, y el sufijo de lugar *pan*. Su significado es “en la sal” o “salinas”.¹³

Su altitud snm va de los 1 924 a los 2 020 metros y el clima predominante es semicálido subhúmedo. El municipio se caracteriza por su riqueza hidrológica; gracias a ella algunas poblaciones rurales siguen atendiendo sus necesidades con diversos mantos acuíferos; no obstante, en el año 2000, de las 6 111 viviendas censadas, 21.6% no contaba con agua entubada y 25% carecía de drenaje.¹⁴

Los recursos acuíferos se comparten con los municipios vecinos y, en su conjunto, pertenecen a la Cuenca del Río Balsas; se distinguen los ríos Calderón y Nenetzingo, que corren de norte a sur y, al unirse, dan lugar al río San Jerónimo, conocido localmente como Río Ixtapan, el cual transcurre al municipio de Tonatico y posteriormente, en el estado de Guerrero, se incorpora al Amacuzac, afluente del Balsas.

El Malinaltenango corre al poniente del municipio, también de norte a sur, prácticamente desde Coatepec Harinas hasta el municipio de Pilcaya, en Guerrero, cruzando la planicie de Malinaltenango y generando la barranca del mismo nombre. Al poniente y al sur de la cabecera municipal corre el arroyo El Salado, que nace en las fuentes termales de San Gaspar y se prolonga hasta unirse con el arroyo el Salitre y, con el nombre de Salado, pasa al estado de Guerrero.¹⁵

¹³ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*, “Ixtapan de la Sal”.

¹⁴ Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, “*Información para el Plan de Desarrollo de Ixtapan de la Sal*”. Los porcentajes se han elaborado a partir de la información del cuadro relativo a viviendas particulares habitadas y ocupantes según disponibilidad de servicios públicos 2000-2015.

¹⁵ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “*Plan de Desarrollo Urbano de Ixtapan de la Sal, Estado de México*”, 2003, p. 13.

CUADRO NÚMERO 7. IXTAPAN DE LA SAL. POBLACIÓN TOTAL MUNICIPAL POR NÚMERO DE HABITANTES QUE VIVEN EN LOCALIDADES CON CONDICIÓN DE ANALFABETISMO Y SIN PRIMARIA COMPLETA. (1990-1995-2000-2005-2010)

	1990	1995	2000	2005	2010
Población total	24 297	24 889	30 529	30 073	33 541
Habitantes que viven en localidades de 100-499 habitantes			5 357	4 236	3 341 (250-499) *
% Población analfabeta de 15 años o más			12.42%	10.83%	9.31%
% Población sin primaria completa, de 15 años o más			37.85%	30.99%	25.38%

*En el año 2010 el criterio cambió de 100-499 a 250-499 habitantes.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Sistema Nacional de Información Municipal / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

En materia educativa, en 2005 la población analfabeta del municipio representaba 10.83%, dato que contrastaba con el 5.3% estatal y el 8.4% nacional.¹⁶ La Propuesta de Plan de Plan de Desarrollo Municipal presentada a la instancia del ejecutivo estatal en 2003 identifica para el año 2000 treinta y tres localidades, diez más que en 1990.¹⁷ “Los cambios ocurrieron en los caseríos (8 más) y en las rancherías (2 más)”.

En este tenor, la división política de ese año 2000 quedó estructurada de la siguiente manera: una ciudad, la cabecera municipal, tres pueblos, seis rancherías y 23 caseríos. La población urbana representaba 51.9%, concentrada en la cabecera municipal. La población rural dispersa en los pueblos representaba 13.4%; en las rancherías, 16.6%, y en los caseríos, 18.1%.¹⁸ Esto es, 48.1%.

En contrapartida, el Censo del año 2000 identificaba como población urbana a 74.68% de la población total del país y a 25.32% como población rural.¹⁹

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Serie histórica censal e intercensal”, en *Censos y Conteos de Población y Vivienda* [Consultado en mayo de 2017].

¹⁷ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ixtapan de la Sal”, 2003, p. 30.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Distribución de la población mexicana y su economía sectorial”, p. 11, [Consultado en mayo de 2017].

El documento municipal describe, respecto a ese periodo: “El patrón de dispersión que se presenta a nivel municipal es bastante más acentuado que el del estado (18% contra 3.7%) además de que aumentó, esto en el grupo de las localidades de menos de 500 habitantes.”²⁰

En cuanto a la población económicamente activa, el plan señala para el 2000, la siguiente distribución: 23.8% en el sector primario, 22.55% en el secundario y 50.72% en el terciario.²¹ Resulta evidente el peso del sector comercio y de servicios, en particular el de hotelería.

Así, para el año 2000, la población considerada en edad de trabajar fue de 19 130 personas; esto es, 62.7% de la población total del municipio; de éstos, 9 250 individuos fueron considerados dentro de la población económicamente activa ocupada, y de ellos, 51.2% se encontraba en el sector terciario.²²

Cabe destacar; para 2001 se contaba con 39 establecimientos de hospedaje, que representaban 9.26% de los estatales.²³

Esta dinámica propició el proceso de conurbación entre el sur de la cabecera municipal de Ixtapan de la Sal y el norte de la cabecera municipal de Tonatico.

Si bien este desarrollo permitió que el desempleo local fuera menor al estatal, “la relación de dependencia económica es menos favorable para el municipio pues aquí un trabajador sostiene a 3.3 personas incluido a él mismo, en cambio a nivel de la entidad este valor es de 2.9.”²⁴ A lo que habría de agregar: “...63.6% de la población ocupada está por debajo de la línea de pobreza señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006”.²⁵

Para 2010, el IGECEM, con información del Coneval, ubica a 17 362 personas en situación de pobreza, cifra que representa 59.55% del total, más alta que la estatal, que representaba 42.90%. En cuanto a los indicadores de carencia social se presenta la información.

²⁰ *Ibíd.*, p. 30.

²¹ *Ibíd.*, p. 34.

²² *Ibíd.*, pp. 35-36.

²³ *Ibíd.*, p. 39.

²⁴ *Ibíd.*, p. 36.

²⁵ *Ibíd.*, p. 36.

CUADRO NÚMERO 8.- IXTAPAN DE LA SAL. NÚMERO DE PERSONAS CON PORCENTAJE POR
CARENCIA SOCIAL.

Indicadores de carencia social	Personas	Porcentaje
Rezago educativo	9472	32.48
Acceso a los Servicios de salud	4595	15.76
Acceso a la seguridad social	22897	78.53
Calidad y espacios de la vivienda	4926	16.89
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	11592	39.76
Acceso a la alimentación	8908	30.55

FUENTE: Elaboración propia a partir de IGCEM, "Población y porcentaje de los indicadores de pobreza 2010", en *Información para el Plan de Desarrollo de Ixtapan de la Sal*.

En ese mismo año, la población total ocupada era de 13 599 personas; en la actividad agropecuaria, silvicultura y pesca, 2 638 (19.39%); en industria, 2 896 (21.30%), y en servicios, con papel destacado de los de hotelería, 8 055 (59.23%)²⁶.

En la esfera política, las elecciones municipales son un factor importante para la comunidad, pues determinan a las diversas autoridades, en especial a los delegados municipales, quienes se convierten en el primer contacto con el gobierno para la atención de las necesidades ciudadanas. En cuanto a esta investigación se trata de verificar la existencia de alguna relación con la escuela; es decir, si hubo participación de los delegados municipales que afectara la actividad escolar y, en particular, el programa que se analiza.

En el periodo abordado, la situación política electoral se caracterizó por la estabilidad a favor del partido oficial (PRI), salvo en el trienio 2003-2006, cuando participó en alianza, hecho que marcó el inicio de una etapa en el municipio en el que un solo partido no ha podido asegurar por sí mismo el triunfo en las elecciones.

De hecho, la elección de 2003 fue impugnada y tuvo que resolverse con las resoluciones de los juicios JI/64/2003 y JI/65/2003 acumulados.²⁷

²⁶ Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, *Información para el Plan de Desarrollo de Ixtapan de la Sal*, 2015.

²⁷ Cfr. Instituto Electoral del Estado de México, "Resultados electorales. Elecciones 2003", n. 9.

**CUADRO NÚMERO 9. IXTAPAN DE LA SAL. PRESIDENTES MUNICIPALES Y PARTIDO POLÍTICO
(1997-2009)**

Dr. Guillermo E. Quesney Sánchez	del 01-Ene-1997 al 17-Ago-2000	<u>PRI</u>
C. José Adán Ignacio Rubí Salazar	del 18-Ago-2000 al 17-Ago-2003	<u>PRI</u>
Lic. Cesáreo Antonio Domínguez Díaz	del 18-Ago-2003 al 17-Ago-2006	<u>APT</u>
C.P. Oscar Salvador Tovar Arizmendi	del 18-Ago-2006 al 17-Ago-2009	<u>APM(PRI-PVEM)</u>

FUENTE: Elaboración propia a partir de Sistema Nacional de Información Municipal / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Educación

Antes de entrar materia, se hace necesaria una nota previa.

Se parte del hecho de que, en el Estado de México, el PIARE- PAREIB consideró la participación de los ayuntamientos respecto de las escuelas beneficiadas con el componente de infraestructura; no obstante, la radicación del recurso al municipio propició retrasos porque no fue ejercido en tiempo y forma; en ocasiones, se aplicó a otros rubros. Esta situación llevó a que se decidiera que la UCE fuese a encargada y responsable exclusiva de esta acción, pero tampoco significó que los ayuntamientos dejaran de participar en otras necesidades del propio programa; por ejemplo, en la distribución y almacenamiento de útiles escolares y los auxiliares didácticos, entre otras tareas. Sin embargo, las escuelas multigrado seleccionadas en esta investigación no fueron consideradas como beneficiarias en el rubro de infraestructura.

El panorama educativo municipal se resume en el siguiente cuadro:

**CUADRO NÚMERO 10.- IXTAPAN DE LA SAL. ALUMNOS INSCRITOS EN ESCUELAS PÚBLICAS,
POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO. (2000-2005-2010)**

NIVEL	2000	HOMBRES	MUJERES	2005	HOMBRES	MUJERES	2010	HOMBRES	MUJERES
PRESCOLAR	1374	708	666	1550	809	741	1786	880	906
PRIMARIA	4911	2499	2412	4959	2565	2394	4915	2532	2383
SECUNDARIA	1674	798	876	1986	965	1021	2072	1008	1064

FUENTE: Elaboración propia con información de Sistema Nacional de Información Municipal / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Los datos respectivos del Instituto de Información e Investigación Geográfica Estadística y catastral del Estado de México se presentan en el cuadro siguiente.

CUADRO NÚMERO 11. IXTAPAN DE LA SAL. POBLACIÓN DE 3 AÑOS Y MÁS, POR SEXO SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR. (2000-2010).

AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	NO ASISTE. TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2000	24405	11392	13013	16491	7574	8917
2010	31348	14998	16350	21331	10048	11283

FUENTE: Elaboración propia a partir de Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, *Información para el Plan de Desarrollo de Ixtapan de la Sal*.

El análisis de ambas fuentes arroja conclusiones llamativas. La primera es que en el año 2000 había una población de tres años y más de 24 405 habitantes; de ellos, 7 959 se encontraban cursando la educación básica; sin embargo, 67.57% de ese grupo de edad no asistía a la escuela. En relación con 2010, la población de este grupo de edad aumentó a 31 348 habitantes, de los cuales 8 773 cursaban preescolar, primaria y secundaria; no obstante, 68.05% del total no asistía a la escuela. Esto indica que la situación no mejoró, e incluso aumentó el número relativo de quienes no asistían a la escuela, que solo pudo ser impactado por la población infantil. Asimismo, se incrementó el número de mujeres que no asistían a la escuela: 52.89% contra 47.10% de hombres.

Un tercer aspecto a considerar que hubo una disminución de alumnos inscritos en escuela primaria, que pasó de 4 959 en 2005 a 4 915 en 2010; este último número señala que hubo solo cuatro alumnos inscritos más de los que hubo en 2000. En cambio, se dio un crecimiento de la matrícula en secundaria, que pasó de 1 674 a 2 072 alumnos, de los cuales 1 064 eran mujeres y 1008 hombres.

Yautepec

El Archivo Histórico de localidades del INEGI registra a la comunidad de Yautepec con información desde 1900, que en el censo de ese año tenía 111 habitantes: 59 hombres y 52 mujeres. En 1910 hubo un pequeño incremento y la población total fue de 170 personas. Se tuvo nuevamente información con el censo

de 1930, detectándose una disminución en la población al contabilizarse solo 90 habitantes.²⁸ Es posible que, entre otras causas, la epidemia de influenza, y el movimiento armado influyeron en dicho descenso.

A fines del siglo pasado y el inicio de la primera década del año 2000, la situación poblacional era la siguiente:

Cuadro Número12.- Yautepec. Población total por sexo.
(1990-2000-2005-2010)

AÑO	TOTAL	TOTAL. HOMBRES	TOTAL. MUJERES
1990	152	78	74
2000	178	97	81
2005	186	95	91
2010	210	118	92

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Archivo histórico de localidades geo estadísticas*.

La Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal informa que en 2005 había 33 viviendas habitadas y que en 2010 había 40. Entre ambos años ubica a la comunidad en el rango de muy alta marginación.²⁹ En contraste, Ixtapan se ubicaba en el nivel de marginación media.

CUADRO NÚMERO 13.- YAUTEPEC. POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD CON RELACIÓN A
TOTAL MUNICIPIO Y CABECERA (2010).

MUNICIPIO	TOTAL. HABITANTES	0-5 años	6-14 años	15 años o más	No especificado
TOTAL. MUNICIPIO.	33541	4480	6645	22345	71
CABECERA	17640	2230	3261	12091	58
YAUTEPEC	210	37	67	106	0

FUENTE: Elaboración propia a partir de Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, *Información para el Plan de Desarrollo de Ixtapan de la Sal*.

Se puede observar que la cabecera municipal concentraba a 52.60% de la población total del municipio y que la población de Yautepec representaba solo

²⁸ INEGI, *Archivo histórico de localidades geo estadísticas*.

²⁹ Secretaría de Desarrollo Social-Unidad Microrregiones, *Catálogo de localidades*. Disponible en www.microrregiones.gob.mx

0.62%. De la población total de la comunidad para ese año, 31.90% se encontraba en el rango de edad de 6 a 14 años. En tanto, a nivel municipal la relación de ese grupo de edad fue de 19.81%; la cabecera municipal tenía en ese rango de edad una relación con el total de 18.48%.

En 2010, el IGECEM consideró 33 localidades, incluida la cabecera municipal. Solo cuatro localidades tenían entre 1 000 y 1 500 habitantes. Y la cabecera municipal tenía 17 640 habitantes. El resto, 28 localidades, menos de mil habitantes, incluido Yautepec con 210.³⁰

Las autoridades auxiliares municipales. Los delegados

Esta figura reviste cierto prestigio en la comunidad por ser la instancia electa por los vecinos que los representa ante el municipio, lo que les confiere autoridad y, entre otras atribuciones, la de administrar recursos municipales y de los vecinos, así como ser el enlace ante al ayuntamiento para las gestiones vecinales. Sin embargo, en Yautepec no es un puesto muy demandado. Una posible causa es lo pequeño de la comunidad y la escasa actividad económica. Otras causas se pueden encontrar en que el cargo no incluye compensación económica y que el cargo reclama combinar la responsabilidad con un trabajo propio; las dificultades son la de obtener el apoyo de los vecinos en la realización de las tareas comunitarias, las pobres aportaciones económicas y el poco peso ante los presidentes municipales. (En la comunidad se eligen tres delegados). Para el periodo de estudio, destacó el trabajo de José García Cortez, quien consiguió lámparas solares; Lorenzo Millán y Esteban Ocampo, delegados cuando el presidente municipal fue Ignacio Rubí (2000-2003), lograron pavimentar ciertos tramos de la carretera.

No obstante, el poco apoyo conseguido es causa constante de tensión, además de que el beneficio no alcanza a todas las familias y, entre quienes en esos años recibieron apoyos estaban los vecinos allegados al primer delegado. En consecuencia, hubo conflictos.

³⁰ Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, *“Información para el Plan de Desarrollo de Ixtapan de la Sal”*, 2015.

El delegado es el encargado de recibir los pocos insumos que se envían a la escuela: cemento, varilla, focos, clavos, malla ciclónica, entre otros, y de organizar a los vecinos para llevar a cabo las faenas correspondientes. La información obtenida señala que el plantel recibió los materiales por parte del municipio a través del delegado y no se encontraron signos de confrontación.

Mardonio y Amanda Ocampo hablan de Yautepec como una comunidad pobre con poca posibilidad de presión frente a la autoridad municipal, lo cual se ve reflejado en que no se instale una casilla en las elecciones, lo que lleva a los electores a tener que trasladarse a Tlacoachaca, comunidad que tiene un número de habitantes similar al de Yautepec.³¹

En 2017, tres familias eran las representativas de la comunidad: los Flores, los Ocampo y los Millán.

Escuela Miguel Hidalgo

El registro de inscripción más lejano con que cuenta el archivo escolar remite al ciclo escolar 1979-1980, con una inscripción de 30 alumnos: 15 en primero y 15 en segundo. Pasados seis años, el ciclo escolar 1986-1987 registra 18 alumnos entre primer y tercer año de educación primaria: 10 mujeres y 8, hombres. Una comunidad en que la meta de escolaridad de seis años estaba aún muy lejana, pues a fines de los ochenta del siglo pasado, el promedio de escolaridad era menor a tres años.

La información documental de los programas compensatorios en Yautepec y su escuela primaria será complementada con las experiencias de algunos actores. El propósito es definir el alcance de las acciones colectivas comunitarias en relación con la acción pública representada por el programa compensatorio.

Información básica. Ciclo escolar 2000-2001. Escuela tridocente, un director frente a grupo y dos docentes. Atendiendo dos grados cada uno. El director escolar en ese momento manifestaba en el formato oficial: escuela con edificio propio construido por la comunidad: tres aulas, con sanitarios y mobiliario suficiente con una extensión de 2 179 metros cuadrados. (Actualmente se carece de red de

³¹ Entrevistas con el Sr. Mardonio y Amanda Ocampo. Viernes 24 noviembre 2017.

abastecimiento de agua potable, por lo que se debe abastecer con pipas, de pozos o del río Calderón). La energía eléctrica fue introducida en 2002 y la telesecundaria empezó a dar servicio en 2010.

El docente que impartía la clase en esos años vivía en Tecomatepec, también comunidad de Ixtapan de la Sal, quien invertía 45 minutos en hacer el recorrido en automóvil por carretera pavimentada y por 18 kilómetros de terracería.

CUADRO NÚMERO 14.- COMENTARIOS A LOS COMPONENTES ENTREGADOS POR EL PAREIB A LA ESCUELA PRIMARIA MIGUEL HIDALGO DE YAUTEPEC, DERIVADOS DE ENTREVISTAS A DOCENTES Y PADRES DE FAMILIA.

Útiles escolares	Con entrevistas a los vecinos e información documental se deduce la entrega de útiles y libros de texto gratuito. El problema con mayor frecuencia citado fue el retraso en la entrega y el que algunos artículos tardaron más de lo debido, y no llegaban paquetes completos.
Apoyo a la Gestión Escolar (AGE)	Los vecinos manifestaron que la entrega del recurso se hizo con oportunidad, y que, a pesar de ser insuficiente, fue de mucha utilidad. Manifestaron su preocupación por las dificultades para obtener en su momento las notas fiscales y así poder comprobar en tiempo y forma. (Se cuenta con evidencia documental con el formato "Funciones de los agentes en la operación de AGE"). Los entrevistados no recuerdan haber hecho algún descuento a los profesores por inasistencia. Se cuenta con carpeta de control y comprobación de gastos del Apoyo para la Gestión Escolar del ciclo 2000-2001. Convenios AGE 2000 y 20001 e informes finales 2002 y 2003.
Reconocimiento al Desempeño Docente (Redes)	Si bien no se pudo tener información directa de los involucrados, se constató que, de los seis años estudiados, durante tres y cuatro se recibieron los estímulos a los profesores frente a grupo, en razón de las restricciones presupuestales.
Apoyo a la Supervisión Escolar	Los supervisores no fueron objeto de estudio; no obstante, la información documental da prueba del otorgamiento de estímulo económico a esta figura educativa.
Construcción y rehabilitación	En estos años la escuela no recibió este beneficio. Los padres de familia con alguna ayuda del municipio pudieron realizar pequeñas obras.

Auxiliares didácticos	Se recibieron en función del material disponible. (Actualmente, da la impresión de no ser suficientemente utilizados, pues el aula donde están ubicados es utilizada primordialmente para juntas y tareas de apoyo).
Capacitación	Los docentes manifiestan haber tenido una capacitación irregular al no estar acotada a tiempos específicos; en ocasiones, el supervisor no tenía el tiempo suficiente. Una demanda constante fue la relativa a la escasa atención de las necesidades de la escuela multigrado.

FUENTE: Elaboración propia a partir del “Archivo escolar”, de la Escuela Primaria Miguel Hidalgo, y entrevistas de campo.

En las entrevistas, las visitas de campo y la revisión documental se pudo constatar la falta de oportunidad en la entrega de los útiles escolares, la severa disminución en la entrega del estímulo económico al reconocimiento al desempeño docente y la carencia del apoyo de rehabilitación a la infraestructura. Esto significó un programa disminuido, al cual también le faltó que las acciones estuvieran articuladas para que se potenciara su impacto. Si bien los profesores y padres reconocían como importante y necesaria cada una de estas medidas, la lógica de la implementación del programa y la diferencia en los tiempos de su aplicación resultó en que no se articularon en un solo eje que permitiera el cumplimiento de una meta común.

Es necesario precisar que la entrega de útiles escolares no va acompañada de una demostración pedagógica que ayude a los alumnos a comprender su uso y aplicación en la resolución de problemas educativos. Así, por ejemplo, el estuche geométrico es entregado sin mencionar su utilidad para sus clases de aritmética. La recepción de útiles escolares se aprecia más como un apoyo a la economía familiar y no como un instrumento que puede ayudar en la educación de los hijos. La entrega, por sí sola, no detona una mejora en la calidad educativa.

Los actores requieren de parte del encargado de la política pública argumentaciones que les permitan comprender y apropiarse del programa para así obtener un beneficio comunitario. Esto es reconocer por ejemplo que el programa puede contribuir a resolver la deserción escolar, la reprobación y una mejor calidad educativa para sus hijos.

El archivo escolar cuenta con los documentos en que se verifica la operación de los programas compensatorios, en este caso PIARE y PAREIB. La información disponible se presenta en seguida organizada en tres rubros: reuniones de capacitación, convenios de colaboración e informe final.

1. Reunión de capacitación de la zona escolar número 04 educación primaria de la CRESE número 11, a asesores del Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) Convocada por la Unidad Coordinadora Estatal (USE), donde se tocaron los aspectos de sensibilización, características del AGE, constitución de asociación de padres de familia, necesidades de la escuela y plan de trabajo, manejo de recursos económicos, asistencia de docentes a efecto de recibir el Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES) y elaboración del informe y evaluación. (Los documentos contienen materiales de capacitación- nov.2000 Ixtapan de la Sal).

Capacitación, ciclo 2001-2002. Se encuentra evidencia documental de los formatos entregados relativos a las acciones compensatorias, donde se menciona: documentos a requisitar, especificaciones y tareas prioritarias de recursos didácticos, infraestructura, apoyos a la gestión escolar, constitución de la asociación de padres de familia, convenio de colaboración, plan de mejora (bitácora), formas de comprobación de gastos, apertura de cuenta bancaria. Integración de Colegios de Escuelas Rurales de Calidad.

Se puede constatar que en las diferentes regiones del estado se cumplieron reuniones de capacitación; desafortunadamente, el único mecanismo de seguimiento estaba en manos de los supervisores, los cuales, en muchas de las ocasiones, por la lejanía de las comunidades, no daban la asesoría demandada. Por otra parte, los padres de familia solo fueron enterados por los directores de escuela sin que se les diera la posibilidad de intervenir en la educación de sus hijos.

Se encontró documentación del ciclo escolar 2000-2001 relativa a la carpeta de control y comprobación de gastos del Apoyo para la Gestión Escolar que fue presentada por la mesa directiva de la Asociación de padres de familia, la cual da cuenta de la aplicación correcta y transparente de los recursos para solventar necesidades básicas del edificio escolar.

Como nota es necesario considerar que las escuelas multigrado están sujetas a los lineamientos y tratamiento de escuelas de organización completa y que los directores de las mismas deben abandonar su grupo para asistir a las reuniones con sus pares a que se les convoca. La carga administrativa resulta agobiante.

A manera de ejemplos se presenta información de tres casos abordados por el director de la Escuela Miguel Hidalgo en reuniones de directores.

Reunión del 20 de septiembre del 2000. 24 asuntos a tratar. Para operar, dar seguimiento y entregar información; desde Programa Progresá, PIARE, relación de personal, mobiliario escolar, plantación de árboles, *Six Flags México*, datos estadísticos, correspondencia, tercera semana nacional de salud, olimpiada estatal, entre otros asuntos para implementar en sus centros de trabajo.

Reunión del 16 de diciembre del 2003. El director tuvo la obligación de atender 19 asuntos, desde los programas PAREIB, Escuelas de Calidad, Control escolar y convivencias decembrinas, hasta convenios con el gobierno del estado, proyecto de derechos humanos y resguardo de edificios.

Reunión de lineamientos para inicio del ciclo escolar 2005-2006. Subdirectores regionales, jefes de departamentos regionales, supervisores y directores escolares. 18 puntos; algunos de ellos con desgloses específicos.

Lo anterior prueba que la tarea académica y los temas relevantes, como ingreso, permanencia y calidad quedaron relegados a segundo término o de plano no se abordan, debido a que la cantidad de asuntos administrativos demandaba atención.

Un inconveniente adicional es la denominada estrategia de “cascada”; esto es, la información va pasando por varias instancias y niveles, el docente frente a grupo es el último en recibirla y en ocasiones distorsionada.

En entrevistas con el actual director se puede constatar que esta “rutina” sigue vigente y si bien reconoce que los programas compensatorios tuvieron un espacio especial, la carga administrativa aumentó, en muchas ocasiones, y la prioridad era la comprobación del gasto con requisitos fiscales, en lugares en los que se tenía un desconocimiento total de esta obligación tributaria. La asesoría para la apertura de

cuenta bancaria fueron preocupaciones que obligaron a dedicar un mayor tiempo del que se tenía previsto.

En este punto, cabe la reflexión de Giandomenico Majone citado líneas atrás³² en razón de que los análisis de las políticas sociales deben someterse a las más estrictas pruebas de factibilidad. Una solución factible es aquella que puede enfrentar con éxito las restricciones. Se trata de un programa en el que los destinatarios no fueron los primeros en la cadena de información y capacitación. Un diseño que no previó las características de comunidades rurales no hubo una articulación adecuada entre la SEP y CONAFE para que PIARE-PAREIB se convirtiera en eje articulador de la escuela primaria multigrado. La persuasión entendida como la claridad en lo que se realiza y el convencimiento debería haber permeado y ser una práctica permanente en todos los niveles involucrados.

2. Convenio de Colaboración para la administración y aplicación de los recursos que mediante el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo se destinaran para apoyar económicamente la gestión escolar. 14 noviembre de 2000. Convenio de Colaboración para el Apoyo a la Gestión Escolar celebrado entre Coordinación Estatal (UCE) y la Asociación de Padres de Familia (Ixtapan de la Sal, Yautepec, 28 de enero de 2002. Ciclo escolar 2001-2002).

En las cláusulas del convenio se estipulaba otorgar a la asociación de padres de familia la cantidad de seis mil pesos para el ciclo 2001-2002, se autorizaba la compra de materiales de aseo e higiene, papelería, material de oficina, materiales para mantenimiento y reparaciones, instalación eléctrica e hidrosanitaria.

De las diversas entrevistas se pudo constatar que en los diferentes años los vecinos no cuestionaron el manejo de los recursos económicos, inclusive se mencionó que cada ciclo escolar se sorteaba los cargos de la mesa directiva.

Punto central del convenio lo fue el que la asociación tenía que verificar el cumplimiento por parte del docente para recibir el estímulo Redes con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

-Asistir puntualmente durante los 200 días que marca el calendario escolar.

³² Cfr, Giandomenico Majone, "La factibilidad de las políticas sociales", op.cit. "... Una solución factible es aquella que puede enfrentar con éxito las restricciones", p.395.

-Laborar tres horas diarias durante tres días a la semana en actividades extraclase en horario discontinuo y vespertino (nueve horas).

Los comentarios de los padres son diversos, pero todos coinciden "... algunos días los maestros, se quedaban más tiempo de la hora de salida con el propósito de no salir tan tarde de la comunidad... ninguno se quedaba a dormir en Yautepec". Doña Amada Ocampo recuerda a varias señoras cuando se rotaban para dar tacos a los maestros y así pudieran salir un poco más tarde. No se contó con evidencia de algún descuento a los maestros.

En este punto resalta la imagen y presencia de la figura del profesor. La comunidad expresa su temor a quedarse sin maestro, a la falta de comunicación en esos años y a ser una comunidad pobre. Son más las valoraciones afectivas como las señaladas por los padres de familia entrevistados, quienes coinciden en que hubo una asistencia regular de los docentes, aunque la llegada a la escuela dependía en todo caso de las condiciones del camino; de ahí que siempre valoraron la constancia de los profesores. Doña Juana Bernal recuerda los finales de la década de los setenta del siglo pasado cuando el maestro se compró un caballo para poder llegar a la escuela. Don Mardonio Flores nos platica que la primera carretera de terracería fue por el año de 1973, en la cual él colaboró con pico y pala. La carretera pavimentada de Tonatico hasta Yautepec estaría acabada en 2010.

En el periodo referido (2000-2006), la escuela tuvo dos directores, lo que es indicativo de una cierta movilidad de docentes, explicada por los habitantes como consecuencia de los problemas de comunicación. Es de destacar que el director que llegó en 2010, continuaba en su encargo en el ciclo escolar 2017-2018; en parte porque las nuevas condiciones de la carretera generaban condiciones para hacer atractiva la permanencia de los docentes en la comunidad.

Se puede constatar el apoyo constante a la escuela primaria, prestando espacios en casas particulares, donando terreno, participando en la construcción de aulas, sanitarios, ayudando en su mantenimiento, tratando de mantener la mejor relación con los maestros. Sin embargo y a pesar de este indudable avance, (véanse *supra* las condiciones a finales de los ochenta del siglo XX, que evidencian un fuerte rezago social), hay una débil acumulación de capital social sólido, si se ve

a la escuela como un centro de educación para los niños, de instrucción de los adultos y de mejoramiento de la comunidad, tomada por entero.

Los endeblez lazos comunitarios se patentizan fundamentalmente en las fiestas de la Virgen de Dolores o de la Piedad en agosto, cuando la población se relaciona con otras comunidades, como La Audiencia y Tlacopan, en las cuales realizan corridas de toros, baile y partidos de futbol, que no propician la formación de hábitos que pudieran conducir al incremento de capital social, en términos de lograr una mejora continua y constante de la resolución de las necesidades de la comunidad.

El PAREIB fue aceptado como un apoyo a la escuela, pero no modificó hábitos ni conductas, no pudo mejorar ciertas condiciones pese a ofrecer apoyos indispensables, pero no suficientes para revertir el severo rezago educativo.

Si bien la escuela no puede resolver por sí sola la totalidad de los problemas sociales, la falta de actividades económicas productivas tampoco contribuye al desarrollo comunitario. Contar con la escuela primaria no resuelve ni satisface del todo las expectativas de la comunidad.

En Yautepec es evidente una significativa ausencia de la esfera gubernamental e institucional, de la acción gubernamental educativa, cuyo peso recayó prácticamente en el director escolar, el cual difícilmente puede ser considerado como el brazo ejecutor, el representante del Estado; en todo caso, se muestra como un actor más ante el reto de cumplir con una disposición oficial, que asume un comportamiento paternalista frente a la comunidad. La presencia de otras autoridades burocrático- educativas fue muy esporádica, y el control se dio a través de reportes administrativos.

La comunidad acepta el programa en tanto ofrece insumos, pero no lo hace suyo debido a que las propias condiciones sociales no le permiten asegurar mejores condiciones de vida. Concluir la educación primaria en tiempo y forma no asegura un ascenso en la pirámide social; de hecho, la telesecundaria tardó años en llegar, y bajo el modelo comunitario de CONAFE. De esta suerte, la escuela primaria no repercutió en un mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.

Resaltan las desavenencias y desencuentros entre las familias de la comunidad. Don Mardonio recuerda: “hubo un problema hace aproximadamente 15 años en la fiesta de la Virgen de los Dolores en los toros: un Millán le dio un balazo a un Castañeda...” Las familias dejaron de hacer posadas de manera conjunta. Esas confrontaciones, pero sobre todo la pobreza está en la base de la migración laboral a los invernaderos de Progreso Hidalgo, municipio de Villa Guerrero, considera el mismo informante.

En lo referente a reuniones para ver el avance de sus hijos, así como de las clases demostrativas, se puede inferir que prácticamente estos puntos no resultaron de interés prioritario para los padres de familia.

En la memoria reciente, se recuerda, a decir de Juana Bernal y Amada Ocampo, sobre el precolar de CONAFE: “en ocasiones, la maestra venía solo una vez a la semana”. (Las madres de familia mencionan el año de 1980 como inicio de operaciones del precolar, el cual también inicio en casas particulares).

Situación recurrente en los medios urbano y rural es que los hermanos mayores se hagan cargo de la educación de sus hermanos menores; así, Amanda ayudo a Martín en su egreso de sexto año (1999-2000), a José Carmen y Leticia, pero poco pudo hacer por Daniel, quien fue repetidor varios años. Se puede apreciar el apremio por contar con el servicio como máxima prioridad, pues perderlo ocasionaría mayores problemas a la comunidad.

En las condiciones actuales, se percibe que la aspiración escolar es contar con la secundaria aprovechando el servicio de CONAFE, sobre el cual no hay conformidad, pues la comunidad ha solicitado una telesecundaria con profesores y no con instructor comunitario. La necesidad inmediata es encontrar trabajo y tal vez radicar en la comunidad de Progreso de Hidalgo, municipio de Villa Guerrero, para dedicarse al cultivo de la flor. En 2017, solo dos niñas de Yautepec se encuentran cursando la preparatoria.

3. Informes finales del AGE. Presentados por la Asociación de padres de familia. (Ixtapan de la Sal, Yautepec, julio 2002 y 4 de julio de 2003). Se puede constatar que el informe fue, en la mayoría de los casos, un mero requisito administrativo. El escaso monto para un ciclo escolar (seis mil pesos) resultaba

insuficiente para las grandes necesidades; aun así, es de valorar el esfuerzo de los padres, quienes dejaron constancia del uso adecuado del recurso. Incluso se pueden apreciar las dificultades para contar con notas fiscales, que para una comunidad tan alejada eran difíciles de conseguir. Se observa la intervención del maestro en la redacción de este tipo de documentos, de menos de un cuarto de cuartilla, donde se agradece el apoyo y se solicita un incremento.

Por último, se encontraron formatos de registro de incumplimiento de asistencia por parte de los alumnos, que fueron solicitados por el programa PROGRESA, así como la Guía de Información básica para personal del sector educativo de julio de 2000. Estas tareas representaron una carga adicional a la tarea educativa.

Con estos documentos se puede demostrar el cumplimiento administrativo por parte de docentes y padres de familia respecto del programa, tarea indispensable, pero no básica ni sustantiva para el cumplimiento de las metas educativas.

A continuación, se hace la construcción con datos de los libros de registro de inscripción de los ciclos escolares de 1998-1999 a 2008-2009, con el propósito de encontrar evidencias del impacto del programa en la permanencia e inscripción a sexto año de primaria.

CUADRO NÚMERO 15.- ESCUELA MIGUEL HIDALGO. ALUMNOS INSCRITOS PRIMERO A SEXTO AÑO EN LOS CICLOS ESCOLARES 1998-1999...2008-2009.

CICLO ESCOLAR	ALUMNOS INSCRITOS PRIMERO A SEXTO AÑO.
1998-1999	41
1999-2000	44
2000-2001	39
2001-2002	38
2002-2003	39
2003-2004	40
2004-2005	44

2005-2006	45
2006-2007	42
2007-2008	48
2008-2009	57

Fuente Elaboración propia a partir del Archivo escolar, ESCUELA MIGUEL HIDALGO. YAUTEPEC.

Generación 1998-1999-2003-2004

De los 41 alumnos inscritos en todos los grados, cuatro hombres y tres mujeres se inscriben a primer año. Destacan los apellidos Millán, referido en cuatro ocasiones, y Ocampo, en dos. De esos siete, se inscriben a cuarto año tres mujeres y dos hombres; los otros dos repiten tercer año. Se inscriben a sexto año tres niñas y solo dos niños. La eficiencia es de 71.42%. Sobresale el mejor rendimiento de las niñas.

Generación 1999-2000-2004-2005

Se inscriben a primer año nueve alumnos: siete niños y dos niñas, de un total de 44 alumnos inscritos. Para el ciclo 2000-2001 (segundo año), solo se inscriben las dos niñas y tres niños. A sexto año solamente se inscriben las dos niñas. Del 100% solo llegaron a registrarse a sexto año 22.22%.

Generación 2000-2001-2005-2006

En el ciclo 2000-2001 se inscribieron 39 niños; de ellos, 11 se registraron a primer año: seis hombres y cinco mujeres. En 2005-2006 se inscribieron a sexto año siete alumnos: cinco hombres y dos mujeres.

Es pertinente acotar que de los 11 inscritos a primer año en el ciclo 2000-2001, solo cinco se inscribieron a sexto año en el ciclo 2005-2006: tres hombres y dos mujeres.

En el ciclo escolar 2001-2002 cursaron el segundo nueve estudiantes, de ellos siete son de la generación en cuestión (cuatro hombres y tres mujeres). Los cuatro restantes, dos hombres y dos mujeres, repiten primer año. De esos siete, dos mujeres repiten, una, en el ciclo 2004-2005, se inscribe a cuarto año y la otra, en el ciclo 2005-2006, se registra para cursar tercer año. Esto quiere decir que solo 45.45% de esa generación se inscribió a sexto año.

En el ciclo escolar 2004-2005, de los 44 alumnos registrados en todos los grados, los hermanos Millán sumaron 11 alumnos; esto es, 25% de la matrícula registrada para ese ciclo escolar.

Generación 2001-2002-2006-2007

Se inscriben de primero a sexto 38 alumnos; a primer año se registran 10 alumnos: cinco hombres y cinco mujeres, que representan 26.31% de la matrícula total. Destaca el caso de un niño que en el ciclo 2001-2002 repetirá por segunda ocasión. Para el ciclo 2004-2005, a cuarto año la generación sufre una merma importante, pues solo se inscriben cuatro alumnos de esa cohorte. La tendencia negativa en la escuela primaria nacional es el paso por el tercer año; en este caso, de 10 alumnos iniciales quedaban cuatro. Para sexto año, 2006-2007, solo se inscriben las dos niñas, lo que señala una eficiencia de 20%. Al final a ese año escolar, se inscriben dos repetidores: un niño y una niña. En el ciclo 2006-2007, empiezan a inscribirse a sexto año los repetidores de ciclos anteriores.

Generación 2002-2003-2007-2008

Se inscriben 39 alumnos de primero a sexto año. De ellos, siete inician en primer año: dos niños, uno de ellos repetidor desde el ciclo 1999-2000, y cinco niñas. En esta cohorte las repeticiones se dan entre primero y segundo año. Para sexto año se inscriben tres alumnos, dos niñas y un niño, lo que significa una eficiencia de 42.85%. En ese ciclo 2007-2008 se inscribieron cinco alumnos, tres hombres y dos mujeres; de ellos, dos niños son repetidores.

Generación 2003-2004-2008-2009

Se inscriben a primer año 10 alumnos, siete hombres y tres mujeres, de un total de 40 alumnos inscritos de primer año a sexto. La generación tiene un comportamiento severamente negativo: siete alumnos repiten primer año. Para sexto año solo se inscribe un niño; la eficiencia es de 10%. En sexto año, correspondiente al ciclo 2008-2009, se inscriben cuatro alumnos: dos niños, uno de ellos repetidor, y dos niñas repetidoras.

Esta breve descripción de generaciones permite proponer las siguientes conclusiones: contradictoriamente, la primera generación (1998-1999-2003-2004) es la que mejor eficiencia tiene, con un 71.42% de alumnos inscritos de primer año

a sexto año, contra la última generación, la sexta (2003-2004-2008-2009), la cual tiene un comportamiento severamente negativo, con una eficiencia de 10%.

Ciertamente, la mayoría de los niños y niñas de esas generaciones concluyeron el sexto año, el tiempo promedio requerido fue entre 6 y 8 años; así, por ejemplo, los primeros alumnos repetidores de las cohortes de estudio, empezaron a inscribirse a sexto año en el ciclo 2006-2007 (dos alumnos), 2007-2008 (dos alumnos) y 2008-2009 (tres alumnos), con una deserción baja, pero con altas tasas de repetición, las cuales propiciaron rezago educativo.

De las seis generaciones, tres tienen una eficiencia menor a 22%; dos, menores a 45% y solo una de 71%. El término del ciclo escolar debería y debe ser punto de partida para realizar ajustes, enmendar errores y proponer nuevas metas de un programa rígido y homogéneo, el cual privilegió el cumplimiento administrativo. La entrega de apoyos es condición indispensable, pero no suficiente; es necesario articular acciones más integrales que permitan arribar a otros resultados.

Destaca en este análisis de cohortes el desempeño de las niñas, que tuvieron el menor número de repetidores, en comparación con sus compañeros de generación, los varones, a pesar de que al inicio del primer año no eran mayoría.

La articulación con otros programas es otra arista de vital importancia; así, por ejemplo, en el ciclo 2004-2005, la atención de compensatorios y Progresía pudieron haber asesorado y acompañado a la familia Millán Millán, cuyos hijos e hijas, representaron en ese ciclo 25% de la matrícula total: sus condiciones precarias deberían haber sido objeto de atención especial; empero la desarticulación de programas sociales no contribuyó a resolver este reto social.

El diseño podría contemplar instrumentos para la recuperación de hallazgos a nivel comunidad, con el propósito de corregir y/o apuntalar la implementación de la política educativa para focalizar de manera puntual problemáticas específicas.

5.2. Municipio Ocuilan, localidad Mexicapa, escuela Miguel Hidalgo.

El municipio de Ocuilan se localiza al sureste del territorio estatal y colinda con Tianguistenco, al norte; con el estado de Morelos al sur y al este; con

Joquicingo, Tenancingo y Malinalco al oeste. Cuenta con una superficie de 34 484 hectáreas; su cabecera municipal es Ocuilan de Arteaga.³³

Ocuilan proviene del náhuatl, se puede decir acerca del significado: donde habitan los gusanos, refiriéndose a la oruga.³⁴

Las particularidades del relieve y altitud hacen que predominen tres tipos de clima: templado subhúmedo, templado semifrío (la zona de Mexicapa) y semicálido subhúmedo. Ocuilan se encuentra ubicado en el sistema montañoso que forma parte de la Sierra de las Cruces. El municipio forma parte de la región hidrológica de la Cuenca del Balsas; el río de mayor importancia es el Chalma.

Destaca la flora y la fauna en el territorio municipal. En la porción norte del municipio existen amplios bosques de coníferas, formados por pinos y oyameles; en el centro predominan los encinos, fresnos y cedros; en el centro y sureste se encuentra encino blanco y morado. Al ser una zona boscosa la fauna silvestre es muy variada con diversas especies.³⁵

En 2003 había tres localidades urbanas; la cabecera municipal, Santa Mónica y Plaza Nueva; esta última ha tenido alto impacto por su proximidad al santuario del Señor de Chalma.³⁶ En total, tenía en ese año 11 localidades, incluida la cabecera municipal, cuatro barrios y 39 delegaciones.³⁷

CUADRO NÚMERO 16.- OCUILAN POBLACIÓN TOTAL MUNICIPAL POR NÚMERO DE HABITANTES QUE VIVEN EN LOCALIDADES CON CONDICIÓN DE ANALFABETISMO Y SIN PRIMARIA COMPLETA. (1990-1995-2000-2005-2010).

Población	1990	2000	2005	2010
Población total	19 403	25 989	26 332	31 803
Habitantes que viven en localidades		5 815	4 872	4 462 (250-499)

³³ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ocuilan”, 2004, p. 11.

³⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “Ocuilan”, en *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México* [Consultado en octubre de 2017].

³⁵ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ocuilan”, p. 15 [Consultado en octubre de 2017].

³⁶ *Ibidem*, p. 11.

³⁷ *Ibidem*, p. 17.

100-499 habitantes				
% población analfabeta de 15 años o más		13.07%	11.96. %	10.47%
%Población sin primaria completa de 15 años o más.		44.63%	36.63%	30.77%

FUENTE: Elaboración propia con información de Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Para el año 2010 el criterio de población total cambió de 100-499 habitantes a 250-499.

Se observa que en 2005 el porcentaje de la población analfabeta del municipio era de 11.96%, y contrastaba con el 5.3% estatal y el 8.4% nacional.³⁸

En el año 2000 la población económicamente activa del municipio era de 16 469 personas, que representaban 63.37% del total. Las actividades más relevantes eran las comprendidas en el sector primario y representaban 47.41% de la PEA; al sector terciario le correspondió 34.53% y al sector secundario 15.10%.³⁹

En 2010, 17 384 personas estaban en situación de pobreza y representaban 66.18%, cuando el dato estatal fue de 42.90%.

CUADRO NÚMERO 17.- OCUILAN NÚMERO DE PERSONAS CON PORCENTAJE POR CARENCIA SOCIAL.

Indicadores de carencia social	Personas	Porcentaje
Rezago educativo	7691	29.28
Acceso a los Servicios de salud	9137	34.78
Acceso a la seguridad social	22958	87.39
Calidad y espacios de la vivienda	5919	22.53
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	11813	44.97
Acceso a la alimentación	12546	47.76

FUENTE: Elaboración propia a partir de IGECEM, *Información para el Plan de Desarrollo de Ocuilan*.

³⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Educación". Cuadro 3.7 Población de 10 años y más por entidad federativa condición de alfabetismo y sexo años censales, 1895 a 2010.

³⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, op. cit., p. 19.

La población total ocupada era de 11 503 personas; en la actividad agropecuaria, silvicultura y pesca, 3 681, esto es el 32%; en industria 2 154, un 18.72%, y en los servicios 5 666, con 49.25%.⁴⁰

En materia política, se observa que en 2003 el partido oficial tuvo necesidad de recurrir a las alianzas, las cuales no le permitieron asegurar el triunfo en 2006, cuando arribó por primera vez la oposición. Esta situación tuvo efectos también en la integración de las delegaciones municipales y en la misma comunidad.

CUADRO NÚMERO 18.- OCUILAN. PRESIDENTES MUNICIPALES Y PARTIDO POLÍTICO.
(1997-2009)

Lic. Mario Salazar Dimas	del 01-Ene-1997 al 17-Ago-2000	<i>PRI</i>
C. Alfredo Armenta Torres	del 18-Ago-2000 al 17-Ago-2003	<i>PRI</i>
Lic. Juan Álvarez Reyes	del 18-Ago-2003 al 17-Ago-2006	<i>APT_</i>
Dr. Félix Alberto Linares González	del 18-Ago-2006 al 17-Ago-2009	<i>PRD</i>

FUENTE: Elaboración propia a partir de Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Educación

El panorama municipal en educación básica se resume en seguida;

CUADRO NÚMERO 19.- OCUILAN. ALUMNOS INSCRITOS EN ESCUELAS PÚBLICAS, POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO. (2000-2005-2010)

NIVEL	2000	HOMBRES	MUJERES	2005	HOMBRES	MUJERES	2010	HOMBRES	MUJERES
PRESCOLAR	1126	544	582	1348	712	636	1397	689	708
PRIMARIA	4601	2391	2210	4390	2264	2126	4320	2232	2088
SECUNDARIA	1259	641	618	1606	801	805	1575	794	781

FUENTE: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

⁴⁰ IGECEM, op. cit.

Se presenta en seguida la información respectiva del Instituto de Información e Investigación Geográfica Estadística y Catastral del Estado de México.⁴¹

CUADRO NÚMERO 20.- OCUILAN. POBLACIÓN DE 3 AÑOS Y MÁS, POR SEXO SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR. (2000-2010).

AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	NO ASISTE. TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2000	21332	10 410	10822	14 607	6 763	7 304
2010	29458	14364	15094	21526	10366	11160

FUENTE: Elaboración propia con información: IGCEM, *Información para el Plan de Desarrollo de Ocuilan*.

El cruce de ambos conjuntos de datos señala que en el año 2000 había un total de 21 332 habitantes de tres años y más, de los cuales 6 986 se encontraban cursando la educación básica; no obstante, 68.47% de la población de tres años y más según condición de asistencia escolar no asistía a la escuela. En 2010 esa población aumentó a 29 458 habitantes; de ellos, 7 292 cursaban preescolar, primaria o secundaria; empero, 73% de la población de 3 años y más según condición de asistencia escolar no asistía a la escuela. Del total de la población que no asistía a la escuela el mayor número correspondía a las mujeres, con un 51.84%, mientras los hombres representaban 48.15%.

Destaca la tendencia negativa de alumnos inscritos en educación primaria, cuyo número pasó de 4 601 en 2000 a 4 320 en 2010. No obstante, la matrícula en secundaria pasó en el mismo lapso de 1 259 alumnos a 1 575, de los cuales eran hombres 794 y mujeres 781.

Mexicapa

En los límites del Estado de México y Morelos se encuentra Mexicapa, en la zona boscosa Parque Nacional Lagunas de Zempoala, a 18 km de la cabecera

⁴¹ Gobierno del Estado de México. IGCEM. 2015. Información para el Plan de Desarrollo de Ocuilan. Elaboración de cuadro a partir de: población de 3 años y más según condición de asistencia escolar. (2000-2010-2015).

municipal, a 76 km de Toluca y a 20 km de Cuernavaca. Su altitud es de 2 376, msnm.

Mexicapa está registrada en el archivo histórico de localidades del INEGI, y en 1900 tenía 66 habitantes: 37 hombres y 29 mujeres. En 1910 la población llegó a 195 habitantes: 101 hombres y 94 mujeres. Hay evidencias de la participación de los zapatistas en el periodo revolucionario, y los hombres más viejos de la comunidad dan cuenta de ello.⁴² En 1921 hubo un descenso drástico de la población, que era de solo 67 habitantes: 32 hombres y 35 mujeres.⁴³

A fines del siglo pasado y principios de la primera década del año 2000 la situación poblacional era la siguiente.

CUADRO NÚMERO 21.- MEXICAPA. POBLACIÓN TOTAL POR SEXO. (1990-2000-2005-2010).

	Total	Hombres	Mujeres
1990	149	87	62
2000	179	86	93
2005	165	91	76
2010	217	112	105

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Archivo histórico de localidades geo estadísticas*.

La información de microrregiones de la SEDESOL indica señala en 2005 y 2010 que Mexicapa tenía un grado de marginación alto; en 2005 había 36 viviendas particulares habitadas y en 2010 46 viviendas habitadas.⁴⁴

CUADRO NÚMERO 22.- MEXICAPA. POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD CON RELACIÓN A TOTAL MUNICIPIO Y CABECERA (2010)

MUNICIPIO	TOTAL HABITANTES	0-5años	6-14 años	15 años o más	No especificado.
------------------	-------------------------	----------------	------------------	----------------------	-------------------------

⁴² Cfr. también *Diccionario de Generales de la Revolución*, t. 11, en particular lo relativo al general zapatista Genovevo de la O, de quien se dice que tuvo actividades "... en Ocuilan, Chalmita, Estado de México, Huitzilac, Tepoztlán y Santa Catarina Morelos, p. 731, y al general Francisco V. Pacheco, p. 791.

⁴³ INEGI, *Archivo histórico de localidades geoestadísticas* [en línea] www.inegi.org.mx.

⁴⁴ Secretaría de Desarrollo Social-Unidad Microrregiones, *Catálogo de localidades* [en línea] www.microrregiones.gob.mx.

TOTAL MUNICIPIO.	31803	4563	6548	20606	86
CABECERA	1954	236	388	1330	0
MEXICAPA	217	26	39	152	0

FUENTE: IGECEM, op. cit.

Se observa una gran dispersión de la población en el territorio municipal, tan solo el 6.14% vivía en 2010 en la cabecera municipal y el 0.68% en Mexicapa. Mientras la población de 6 a 14 años de la cabecera representaba 20% del total. En Mexicapa ese grupo representaba 18% del total de la comunidad.

En 2010, el IGECEM contabiliza 48 comunidades. De ellas, Santa Mónica con 2872 habitantes, ocho localidades con población arriba de mil habitantes y menos de dos mil; el resto, 39 comunidades, con población menor a mil habitantes.⁴⁵

Las autoridades auxiliares municipales. Los delegados

En Mexicapa destacan las familias Perete, Barona, Vázquez, Mendoza, Figueroa, González y Navarro, cada una con un desarrollo y una historia particular en la comunidad.

A partir de los primeros años de la década del siglo XXI, época en la que se termina de pavimentar la carretera en el tramo Ocuilan- Mexicapa e intersección con Morelos vía Cuernavaca, la población empezó a tener mayor contacto con las autoridades municipales. Basta recordar las palabras de Don Dionisio Mendoza, de 79 años, quien recuerda los años sesenta del siglo pasado cuando se hacían caminando de Mexicapa a Ocuilan de tres horas y media a cuatro, y la bajada por la cañada era muy peligrosa. A Cuernavaca, el tiempo con carga 3 horas y sin carga dos horas y media.

El mayor contacto con el municipio devino en tratar de encontrar alguna fuente de empleo en el gobierno municipal, como lo fue el caso de la señora Figueroa, quien llegó a ser directora del DIF municipal y/o conseguir a través de la delegación municipal apoyos para familiares y la comunidad.

⁴⁵ IGECEM, op. cit.

Don Dionisio recuerda esos años como muy pobres, la gente se dedicaba al pastoreo de cabras y eso porque un señor de Cuernavaca las daba a cuidar, se ocupaban a la tala del monte y al carbón. Todavía recuerda su tío José Perete Coronel Zapatista, quien murió cuando él tenía seis años.

Se trata de una comunidad en la que las familias rotaban los puestos religiosos de mayordomías con los cargos civiles de delegados municipales. Destaca la participación de Artemio Figueroa, fallecido en 2017, quien fue considerado un miembro de la comunidad preocupado por su desarrollo, creó la liga de futbol, en los diferentes puestos de carácter religioso ayudó a la integración social y promovió la construcción y gestión del servicio de la telesecundaria, logrando que no fuera de carácter comunitaria CONAFE (recuérdese que el servicio se da por instructor comunitario, y no por docentes, los cuales en muchas ocasiones no concluyen el ciclo escolar) y que tuviera profesores permanentes a través de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, entre otras acciones.

Sin embargo, a partir del proceso electoral del 2003 se empezaron a evidenciar conflictos en la comunidad al concentrarse en unas familias los cargos delegacionales. Aunada a esta situación y ante una fractura en el PRI municipal, algunos vecinos optan por el partido opositor que identifican como PT y en 2006 apoyan la llegada del primer presidente municipal de oposición.

Los maestros recuerdan el año 2006 como conflictivo y se tuvo necesidad de convocar a faenas en días determinados para grupos de familias y así evitar algún problema. Si bien todas las tareas requeridas se desarrollaron, se notaba un ambiente de desunión y recelo, el cual fue disminuyendo ante la posibilidad de tener otras fuentes de empleo, como lo fue la crianza de truchas y el establecimiento de pequeñas fondas. Esta situación propició un cierto desarrollo para algunos miembros de la comunidad, que se evidencia hoy día, al observarse por el tipo de construcción de las casas y la posesión de automóviles.

Tradición relevante en la comunidad son las fiestas religiosas, que dan ocasión de que la comunidad logre mayor cohesión social e identificación. Cada miembro asume su responsabilidad en el cargo conferido, las fiestas de la Virgen del Carmen y Padre Jesús son las más representativas; no obstante, estas

experiencias que logran una mayor convivencia social no potencializan otros comportamientos colectivos que permitan a la comunidad encontrar alternativas de solución a los problemas comunitarios.

Escuela Miguel Hidalgo

La reconstrucción del programa se hizo mediante entrevistas ante la imposibilidad de trabajar con el archivo escolar, perdido totalmente en inundaciones.

Actor fundamental en la recuperación oral de la escuela Miguel Hidalgo nos la da un egresado de la escuela Normal de Tianguistenco cuando en el ciclo 1978-1979, con la categoría de profesor pasante, llegó a la comunidad, de las diferentes entrevistas damos paso a su versión recordando su estancia en Mexicapa:

“Había 28 alumnos de primero a quinto año el ciclo 1979-1980; sería la primera generación que egresarían del sexto año.

La comunidad era una rancharía ubicada en el centro de una región boscosa, en el municipio de Ocuilan, contaba con una sola calle que se extendía a lo largo de una barranca, misma que desembocaba en el río; las casas de madera, con techos en dos aguas, se ubicaban en cada costado, en la parte central de la calle; al norte se ubica la iglesia y del lado contrario, la escuela.

Esta ocupaba un terreno de aproximadamente 30 por 50 metros; en cuya superficie se localizaba el edificio escolar que consistía en un solo salón de seis por 10 metros, con muros de adobe y aplanados de cemento, con techo de láminas de asbesto, al cual se accedía subiendo tres escalones de piedra y pasando un corredor de metro y medio. Contaba con una puerta metálica y cristales de la parte media hasta la parte alta; además [había] dos ventanas de metro y medio de base por un metro de altura, distribuidas en los espacios a cada costado de la puerta.

Al frente del edificio se extendía un patio de tierra, que colindaba con la calle al norte, al oriente con un vecino de nombre Juan y al fondo con parte del terreno de la escuela, que terminaba en la orilla de otra barranca. En un extremo se localizaba una pequeña habitación de dos y medio por tres metros, que fue la “casa del maestro”, y que nosotros habilitamos como aula. A un costado de la iglesia existió un terreno de seis por cinco metros, en el que se ubicaba una construcción de madera, con techo también de madera, sin puerta y con piso de tierra, misma que también usamos como aula; en concreto, el aula “mayor” fue destinada para los alumnos de tercero y cuarto año, la “casa del maestro” para los alumnos de primero y segundo y el aula de madera para los alumnos de quinto grado.

Para acceder a la escuela lo hacíamos a pie, recorriendo un total de 20 km, de la parada de autobús en La Pastoría, comunidad cercana a la cabecera municipal de Ocuilan, donde descendíamos del camión en la ruta Tianguistenco-Chalma, hasta la ranchería Mexicapa. En un trayecto de recorrido irregular, ascensos y descensos por veredas entre el bosque, enfrentando los diversos estados del tiempo: lluvia, sequía, calor, viento, frío.

El tiempo empleado para el recorrido, inicialmente fue de 3:30 Horas. Y posteriormente llegamos a emplear dos horas y media, cargando el equipaje de la semana y la máquina de escribir, pues nos encontrábamos elaborando nuestra tesis par la titulación.

Otra alternativa de acceso era por el lado de Cuernavaca, solo que para nosotros representó mayor dificultad. Y esta ruta la recorrimos muy poco.”⁴⁶

En 1999 llegó el director con funciones de docente, quien estuvo a cargo de la dirección hasta 2003, cuando se separó del cargo para ocupar una regiduría en el ayuntamiento. Regresó a la escuela con el nombramiento de docente, en la que permaneció hasta el ciclo escolar 2016-2017, cuando solicitó su cambio de escuela después de haber permanecido 18 años en la comunidad.

Este caso sirve de ejemplo para demostrar que los actores individuales tienen sus propios intereses: son también actores políticos que buscan espacios de poder, lo cual también exhibe que no hay un estado monolítico, sino fragmentación, y que los individuos tienen aspiraciones en la búsqueda de un ascenso en la escala social. No son un instrumento mecánico de la decisión gubernamental.

Tanto vecinos como docentes encuentran en el ayuntamiento un espacio laboral para mitigar su precaria situación. No hay evidencias de una posición política por defender; en cambio, se observa malestar ante el hecho de que los beneficios han sido solo para algunas familias. La sola posibilidad de resolver la situación económica atenúa el conflicto; no obstante, la tensión es permanente, aunque variable en cuanto a intensidad.

El otro docente llegó en el año 2000 y desde 2003 tiene funciones de director y de maestro frente a grupo, pues la escuela Miguel Hidalgo sigue siendo multigrado bidocente. En el periodo de estudio, los dos profesores vivían en Santa Mónica, Ocuilan. Ocupaban una hora para llegar a la comunidad. La escuela se construyó

⁴⁶ Entrevista con el profesor Modesto Mendieta, julio de 2017.

en un terreno al lado de la carretera (de terracería en ese entonces) y constaba de dos aulas de tabique y techo de lámina.

En los años anteriores, había permanencia corta y alta movilidad de los maestros de muchas de las localidades del Estado de México. Se aprecia un cambio a fines de los noventa e inicio de la década del 2000, expresado en términos de un interés muy señalado de los profesores por permanecer en la escuela a la cual fueron adscritos.

En Mexicapa se confirma esta observación con la presencia del profesor mencionado por 17 años, la cual generó distanciamiento entre la población y el docente, pues si bien la permanencia da estabilidad a las relaciones y el trabajo, también las desgasta.

En Mexicapa hay una actitud muy vigilante de la conducta de los maestros. Los vecinos entrevistados compartieron experiencias negativas derivadas de que los profesores solo trabajaban de martes a jueves e ingerían bebidas alcohólicas. La comunidad desconfía en especial de los maestros jóvenes. En algunas familias está vigente el malestar por los resultados del trabajo de los docentes, en particular del director de los últimos años.

CUADRO NÚMERO 23.- COMENTARIOS A LOS COMPONENTES ENTREGADOS POR EL PAREIB A LA ESCUELA PRIMARIA MIGUEL HIDALGO DE MEXICAPA, DERIVADOS DE ENTREVISTAS A DOCENTES Y PADRES DE FAMILIA.

Útiles escolares	Con diversas preguntas a los vecinos se comprueba la entrega de útiles y libros de texto gratuito. El problema citado con mayor frecuencia fue el de la falta de los útiles a tiempo, esto es, al inicio del ciclo escolar, y el que algunos artículos tardaron más de lo debido, además de la recepción de paquetes incompletos.
Apoyo a la Gestión Escolar (AGE)	Las madres de familia consultadas recuerdan haber participado en alguna tarea en la asociación de padres de familia y coinciden en que en 2006 hubo desunión, pero no se dejó de atender las necesidades de la escuela. Respecto de las obligaciones de horario vespertino por parte de los docentes hay un mayor número de inconformidades; incluso, una alumna de esos años

	manifiesta que los profesores nunca se quedaron más tiempo. No obstante, ningún padre de familia entrevistado recuerda algún descuento al profesor. Presentaron la queja en algún momento, pero no fueron escuchados por la supervisión.
Reconocimiento al Desempeño Docente. (Redes)	El director en el año 2000 recuerda haber recibido la compensación en mayo. La entrega fue irregular en todo el estado por la falta de recursos.
Apoyo a la Supervisión Escolar	Los supervisores no fueron objeto de estudio; no obstante, los documentos que se pudo consultar dan prueba del otorgamiento del estímulo económico los mismos.
Construcción y rehabilitación	En estos años la escuela no recibió este beneficio. Los padres de familia con alguna ayuda del municipio pudieron realizar diversas obras, como los baños, la barda perimetral y la techumbre, entre otras acciones.
Auxiliares didácticos	Se recibieron en función del material disponible. Si bien los docentes mencionan la entrega de mapas, loterías, dominó de imágenes y cromos, muchos de ellos se han perdido por las constantes inundaciones. Destaca la observación de los maestros en el sentido de que los materiales no fueron compartidos con los padres de familia.
Capacitación	Los docentes manifiestan haber tenido capacitación por parte de la supervisión y haber contado con algunas asesorías para la modalidad de multigrado. Se deduce que esta capacitación no tuvo de carácter permanente.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos disponibles y el trabajo de campo.

En Mexicapa se gestó una diferencia social entre las familias. Mientras algunos vecinos tenían la posibilidad de enviar a sus hijos a continuar sus estudios e incluso terminar la universidad, hay casos como el de dos hermanas que habiendo terminado la secundaria a los 15 años de edad formaron parejas y actualmente sus hijos cursan la primaria en el mismo plantel.

La comunidad sigue participando activamente en las fiestas religiosas, lo que permite niveles de integración y confianza entre vecinos. Su participación en la escuela es por obligación, pues las diferencias con los docentes no permiten que la escuela pueda contribuir a la consolidación de un capital social comunitario que en el caso educativo potencialice la organización de los padres de familia en la

búsqueda de una mejora de la calidad educativa de sus hijos y la posibilidad de acceso a otros niveles educativos como lo es el caso del nivel medio superior, entre otros aspectos.

El programa compensatorio se percibe como un agente externo de ayuda a la escuela y, por lo mismo, no logra integrar a la comunidad, ya que se considera que su finalidad es la de entregar insumos sin permitir que los docentes y padres de familia participen en su articulación. Hay claridad en cuanto a los problemas de deserción y repetición, y conciencia de la necesidad de que los niños concluyan la educación primaria; no obstante, la gente no ve en el programa un instrumento para alcanzar esos objetivos.

El papel del director no contribuye tampoco a la cohesión social. En términos de capital social, no hay confianza, lo que se evidencia en que varios miembros de la comunidad hacen sentir su malestar, de manera discreta, por la conducta del director. La larga permanencia de éste en Mexicapa, aunque ha derivado en que haya inscrito a sus hijos en la escuela y en un contacto estrecho con la comunidad, lo convierte en un miembro más de la comunidad y a pesar de los lazos de compadrazgo que tiene con varias familias, su posición es cuestionada.

En términos de Roderic Camp⁴⁷ existe una desconfianza al papel del director que se traduce en comportamientos que ponen entredicho lazos de "lealtad"; de manera velada el cuestionamiento fundamental es la relación con algunos alumnos y el haber privilegiado la atención de sus hijos en demérito de su quehacer docente.

Utilizando los argumentos de John Durston⁴⁸ detectamos que el capital social de Mexicapa en el periodo de investigación, cuenta con niveles de desconfianza, la ayuda recíproca y de cooperación es limitada lo que no permite consolidar y acrecentar el bien público educativo.

A continuación, se hace la construcción con datos de los libros de registro de inscripción de los ciclos escolares 2000-2001 ---- 2009-2010, con el propósito de encontrar evidencias del impacto del programa en la permanencia e inscripción a

⁴⁷ Roderic Ai Camp, Cfr, op. cit., "*Los líderes políticos de México su educación y reclutamiento*", 1983, "... Una susceptibilidad inherente a todo mexicano que ve, juzga, ejecuta a través de la desconfianza", p. 27.

⁴⁸ John Durston "*¿Que es el capital social comunitario?*" [Consultado en enero de 2017], p.36.

sexto año de primaria. Cabe recordar que el archivo escolar existente solo cuenta con información a partir del ciclo 2000-2001.

CUADRO NÚMERO 24.-ESCUELA MIGUEL HIDALGO. ALUMNOS INSCRITOS PRIMERO A SEXTO AÑO EN LOS CICLOS ESCOLARES 2000-2001...2009-2010.

CICLO ESCOLAR	ALUMNOS INSCRITOS DE PRIMERO A SEXTO AÑO
2000-2001	30
2001-2002	32
2002-2003	34
2003-2004	33
2004-2005	29
2005-2006	25
2006-2007	29
2007-2008	29
2008-2009	31
2009-2010	28

Fuente: Elaboración propia a partir del Archivo escolar Escuela Miguel Hidalgo Mexicapa.

Generación 2000-2001-2005-2006

En el ciclo escolar 2000-2001 se inscribieron 30 alumnos, tres de ellos a primer grado: dos niños y una niña. En el ciclo 2005-2006 se inscribieron a sexto grado dos niños; uno de ellos de la generación referida, el otro niño era repetidor y de 13 años de edad. Esto es, de tres niños inscritos en primer año, solo uno se inscribió a sexto año de primaria, lo que equivale a 33.33% de la matrícula total.

Generación 2001-2002-2006-2007

De 32 niños y niñas inscritos en todos los grados de educación primaria, seis niñas y un niño, el cual es repetidor, se inscribieron en primer grado. En segundo grado repite una alumna. En cuarto año continúan sus estudios cinco niñas y un niño, y se incorpora una repetidora. En sexto grado, en el ciclo 2006-2007, se inscribieron las cinco niñas y el niño de la generación inicial de primer grado. La niña repetidora concluyó sus estudios con esta generación y la alumna de la cohorte en cuestión, se inscribió a quinto año. Esto significa 85.7% de eficiencia.

Generación 2002-2003-2007-2008

De 34 niños y niñas inscritos en todos los grados de educación primaria, cuatro hombres y dos mujeres se inscriben a primer grado. Para segundo año, dos niños no se inscriben y uno es repetidor. En sexto año se inscriben, de la generación

referida, las dos niñas que iniciaron su educación primaria y solo un niño; esto es, tres de los seis que iniciaron; es decir, 50% de eficiencia. En ese ciclo escolar se inscribieron adicionalmente dos repetidores, una niña y un niño. Los dos niños de esa generación se inscribieron en el ciclo 2007-2008 a quinto y tercer grado, respectivamente. Destaca la participación de las niñas, pues todas se inscribieron a sexto, y de los cuatro hombres, solo uno se inscribió a ese grado. Se confirma el mejor rendimiento de las niñas.

Generación 2003-2004-2008-2009

Se inscribieron 33 alumnos en los seis grados. En primer año se registraron cinco alumnos: tres niños y dos niñas. En segundo año se inscribieron cuatro alumnos, dos niñas y dos niños. En sexto grado se inscribieron 5 alumnos, un niño repetidor y los cuatro alumnos de la cohorte referida, dos niños y dos niñas. La eficiencia terminal es de 80%.

Las cuatro generaciones investigadas muestran una tendencia desigual: la primera con una eficiencia de 33.33 contra la última, de 80%.

La evidencia apunta a un bajo impacto del programa, pues solo la segunda generación alcanza una eficiencia terminal de 85.7%. Se observa además una alta tasa de reprobación y el desfase de edades entre quienes concluyen la primaria después de los 12 años.

Al igual que en Yautepec, en Ixtapan de la Sal, en Mexicapa destaca el mejor desempeño de las niñas, que logran inscribirse a sexto grado en los tiempos establecidos.

Si bien los programas compensatorios tienen una importancia relativa en la comunidad, es evidente la falta de articulación de los apoyos. Como ejemplo se puede considerar el de los materiales didácticos, que, por sí solos, no pueden contribuir a la mejora educativa. Uno de los profesores informantes expuso al respecto: "...los padres de familia ni los conocen." En las comunidades con las características de Mexicapa se requiere un fuerte énfasis en el aprendizaje significativo que abarque a padres de familia, maestros y alumnos; en consecuencia, los materiales entregados deben ser apropiados por la comunidad a

partir de la convicción de que su empleo permite adquirir saberes y habilidades para la vida cotidiana. Tener aprendizajes significativos.

La educación en la escuela multigrado puede convertirse en otro elemento más de contribución a la construcción de capital social comunitario, pero no basta con las faenas, pues se debe encontrar estrategias didácticas que permitan desarrollar habilidades y destrezas para entender el entorno, contribuir a encontrar alternativas para resolver los problemas cotidianos y dar apoyo a la educación de los hijos.

Las escuelas multigrados y las comunidades rurales necesitan que los padres de familia se apropien de los programas públicos, para ello supone tener el fin que se persigue con su utilidad, viabilidad, relevancia e impacto en la vida de los niños y de la misma comunidad.

La política pública requiere que el actor principal haga suyos los contenidos y se involucre en su formación; para ello debe desarrollar la capacidad de demostrar con evidencias la necesidad de operar la política, la posibilidad de conseguir resultados, presentar argumentaciones y persuadir del sentido y alcance de la apropiación sobre la base de que el programa sea concebido como un bien público.

5.3. Municipio Tonalico, localidad Tlacopan, escuela Ignacio Zaragoza.

Tonalico se localiza en el sur del Estado de México. Colinda con Ixtapan de la Sal, al norte; Pilcaya (estado de Guerrero), al sur y al poniente, y Zumpahuacán al este. Tonalico proviene del náhuatl y significa “lugar del sol”.⁴⁹

El Plan de Desarrollo Municipal señala que en el año 2000 había 15 localidades, lo que representó un leve incremento respecto de 1990, cuando solo había 13. Los cambios ocurrieron en las rancherías y en los pueblos (se adicionó uno en cada categoría); por lo tanto, la distribución de localidades. Según el artículo 9 de la Ley Orgánica Municipal, presenta: una villa (la cabecera municipal), un pueblo, dos rancherías y 11 caseríos.⁵⁰

⁴⁹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “*Tonalico*”, en *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México* [Consultado en octubre de 2017].

⁵⁰ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “*Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tonalico*”, 2003.

En el periodo 1990-2000 la tasa de crecimiento medio anual fue de 1.71, menor a la estatal, que fue de 2.93. Destaca en particular la década de los ochenta del siglo pasado, cuando el municipio se vio fuertemente impactado por la emigración a los Estados Unidos de Norteamérica; en ese periodo la tasa de crecimiento fue de -0.14.⁵¹

El total de la población en el año 2000 fue de 11 502 habitantes; de ellos, 7 389 vivían en la cabecera municipal, esto es el 64.2%, considerándose población urbana, la población rural (35.8%) se localizaba: 9.4% en el pueblo de El Terrero, un 10% en las rancherías de Los Amates y Puerta de Santiago, y el resto en los 11 caseríos⁵²

El patrón de dispersión en el grupo de las localidades de menos de 500 habitantes a escala municipal es bastante más acentuado que el del estado (26% contra 3.7).⁵³

En el año 2000 la población de 12 años y más fue de 7 687 personas; de ellas, la población económicamente activa era 44.2% (3 397); la población económicamente ocupada fue de 99.1% (3 367) y la población económicamente inactiva (estudiantes, hogar, jubilados, etcétera) representó 55.6% (4 271).⁵⁴

La distribución sectorial de la población municipal ocupada (3 367) en el año 2000 presentó su mayor concentración en el sector terciario (comercio y servicios), con casi la mitad de los trabajadores (49.6%); en segundo lugar, con una participación considerable, estuvo el sector primario (agropecuario) con 29.4%; finalmente, el sector secundario o industrial tenía 17.1%, con una presencia significativa del comercio y los servicios.⁵⁵

En 2004, el presidente municipal Arturo Hernández Tapia reconocía la aportación de los migrantes a la economía municipal, declaraba a un diario local:

“Con el dinero que envían los tonatiquenses que trabajan en EU, lo mismo hacen las fiestas del pueblo que se construyen obras sociales y se invierte en proyectos turísticos del municipio”

⁵¹ *Ibíd.*, pp. 31-32.

⁵² *Ibíd.*, p. 33.

⁵³ *Ibíd.*, p. 34.

⁵⁴ *Ibíd.*, p 44, cuadro 9.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 45.

[...] su pueblo natal, el cual recibe divisas por 25 millones de pesos al año, cantidad similar al presupuesto total del ayuntamiento.

En los estados de Illinois y California se encuentra 30 por ciento de la población de Tonicato...”⁵⁶

Con información del Sistema Nacional de Información Municipal entresacamos los siguientes datos de nuestro municipio.

CUADRO NÚMERO 25.- TONATICO. POBLACIÓN TOTAL MUNICIPAL POR NÚMERO DE HABITANTES QUE VIVEN EN LOCALIDADES CON CONDICIÓN DE ANALFABETISMO Y SIN PRIMARIA COMPLETA. (1990-1995-2000-2005-2010).

AÑO	1990	1995	2000	2005	2010
POBLACIÓN TOTAL	9712	9966	11502	10901	12099
HABITANTES QUE VIVEN EN LOCALIDADES DE 100-499 HABITANTES			1838	2925	2085 (250-499)
% POBLACIÓN ANALFABETA DE 15 AÑOS O MÁS			9.99%	8.6%	7.19%
% POBLACIÓN SIN PRIMARIA COMPLETA, DE 15 AÑOS O MÁS			42.18%	33.66%	28.21%

Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema Nacional de Información Municipal / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Se observa que en 2005 la población analfabeta en el municipio representaba 9.9%, dato que contrastaba con el 5.3% estatal y el 8.4% nacional.⁵⁷

En 2010 el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, con información del Coneval, consideró que había 6 153 (55.43%) personas en situación de pobreza, cifra más alta que la estatal, que era de 42.90%. Los indicadores de carencia social ofrecen los siguientes datos:

⁵⁶ Lourdes Martínez Pérez, “*Tonicato, los migrantes impulsan el desarrollo*”, 2004. La cifra de 25 millones señalada por el entonces presidente municipal es muy alta, no obstante se puede apreciar el fuerte apoyo de los migrantes en todo el municipio.

⁵⁷ INEGI, *Educación* [Consultado en mayo de 2017].

CUADRO NÚMERO 26.- TONATICO. NÚMERO DE PERSONAS CON PORCENTAJE POR
CARENCIA SOCIAL.

Indicadores de carencia social	Personas	Porcentaje
Rezago educativo	3248	29.26
Acceso a los servicios de salud	1363	12.28
Acceso a la seguridad social	8450	76.12
Calidad y espacios de la vivienda	970	8.74
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	5376	48.43
Acceso a la alimentación	2747	24.75

Fuente: Elaboración propia a partir de IGCEM, *Información para el Plan de Desarrollo de Tonatico*.

En 2010 la población total ocupada era de 5 262 personas; en la actividad agropecuaria, silvicultura y pesca estaba 1 508 (28.65%); en la industria, 783, y en los servicios, 2 966 (56.36%).⁵⁸

Se ha asentado ya que el papel de los presidentes municipales y del ayuntamiento tiene un impacto inmediato en las comunidades, al ser estas autoridades el primer contacto de gobierno con los ciudadanos.

A diferencia de los otros dos municipios investigados, Tonatico cuenta con la experiencia de tener en dos procesos electorales presidente municipal de oposición, situación que para el caso de la comunidad no significó aparentemente un impacto de mayor trascendencia, como se verá más adelante.

Cuadro Número 27.- Tonatico. PRESIDENTES MUNICIPALES Y PARTIDO POLÍTICO.
(1997-2009)

Dr. Arturo Roberto Hernández Tapia	del 01-Ene-1997 al 17-Ago-2000	<u>PRD</u>
C. José Alfredo Colín Guadarrama	del 18-Ago-2000 al 17-Ago-2003	<u>PRI</u>
Dr. Arturo Roberto Hernández Tapia	del 18-Ago-2003 al 17-Ago-2006	<u>PRD</u>

⁵⁸ IGCEM, *“Información para el Plan de Desarrollo de Tonatico”*, 2015.

C. Walfre Rolando Albarrán Andrade	del 18-Ago-2006 al 17-Ago-2009	<u>APM(PRI-PVEM)</u>
------------------------------------	-----------------------------------	----------------------

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Se puede observar que Arturo Hernández Tapia, el PRD, consiguió en dos ocasiones la presidencia municipal y en el periodo 2000-2003 fue coordinador de ese partido en la Legislatura local, lo señala su liderazgo regional en el PRD.

Educación

El panorama educativo municipal se resume en el siguiente cuadro;

CUADRO NÚMERO 28. TONATICO. ALUMNOS INSCRITOS EN ESCUELAS PÚBLICAS, POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO. (2000-2005-2010)

NIVEL	2000	HOMBRES	MUJERES	2005	HOMBRES	MUJERES	2010	HOMBRES	MUJERES
PRESCOLAR	458	247	211	534	262	272	527	249	278
PRIMARIA	1590	802	788	1543	797	746	1544	788	756
SECUNDARIA	366	193	173	548	263	285	574	285	289

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Los datos del Instituto de Información e Investigación Geográfica Estadística y catastral del Estado de México se resumen en seguida.

CUADRO NÚMERO 29.-TONATICO. POBLACIÓN DE 3 AÑOS Y MÁS, POR SEXO SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR. (2000-2010).

AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	NO ASISTE TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2000	9420	4430	4990	6809	3153	3656
2010	11425	5474	5951	8119	3881	4328

Fuente: IGECEM. Información para el Plan de Desarrollo de Tonicato.

Se observa que en el año 2000 había una población de tres años y más de 9 420 habitantes; de ellos, 2 414 se encontraban cursando la educación básica; sin embargo, 72.28% no asistía a la escuela. Para 2010 la población de este grupo

aumentó a 11 425 habitantes, de los cuales 2 645 cursaban preescolar, primaria y secundaria; no obstante, 71% de la población de 3 años y más según condición de asistencia escolar no asistía a la escuela. De igual manera, del total de la población que no asistía a la escuela había un mayor número de mujeres (52.2%) respecto de los hombres (47.8%).

Destaca la disminución de alumnos inscritos en escuela primaria: de 1 590 inscritos en 2000 a 1 544 en 2010. También es notorio el crecimiento de la secundaria: de 366 alumnos en 2000 a 574 en 2010, y de ellos sobresale el mayor número de mujeres: 289, respecto a los hombres 285.

Tlacopan

Tlacopan se encuentra registrada en el archivo histórico de localidades del INEGI con datos de 1900, cuando su población era de 77 habitantes: 35 hombres y 42 mujeres. Para 1910, la población llegó a 218 habitantes: 117 hombres y 101 mujeres. En 1921 hubo un descenso drástico, pues la población disminuyó a 114 habitantes: 57 hombres y 57 mujeres.⁵⁹

A fines del siglo pasado y principios de la primera década del año 2000 la situación poblacional era la siguiente.

CUADRO NÚMERO 30. TLACOPAN. Población total por sexo. (1990-2000-2005-2010).

Año	Total	Hombres	Mujeres
1990	259	137	122
2000	288	145	143
2005	287	140	147
2010	303	147	156

Fuente: INEGI, *Archivo histórico de localidades geoestadísticas*.

La información de microrregiones de Sedesol señala que en 2005 y 2010 la comunidad estaba catalogada de alta marginación. En 2005 contaba con 63 viviendas y en 2010 con 72 viviendas particulares habitadas.⁶⁰

⁵⁹ INEGI, *Serie histórica censal e intercensal*, [Consultado en mayo de 2017].

⁶⁰ Secretaría de Desarrollo Social / Unidad Microrregiones, *Catálogo de localidades* [en línea] www.microrregiones.gob.mx.

CUADRO NÚMERO 31. TLACOPAN. POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD CON RELACIÓN A TOTAL MUNICIPIO Y CABECERA (2010)

MUNICIPIO	TOTAL. HABITANTES	0-5 años	6-14 años	15 años o más	No especificado
TOTAL. MUNICIPIO.	12099	1348	2131	8606	14
CABECERA	7565	790	1286	5476	13
TLACOPAN	303	39	55	209	

Fuente: IGCEM, *Información para el Plan de Desarrollo de Tonicato*.

Mientras la cabecera municipal concentraba 62.52% de la población total, Tlacopan aglutinaba a 2.5%. Del total de habitantes del municipio, el grupo de edad de 6-14 años representaba 17% en la cabecera y en Tlacopan, 18.15%.

Para 2010 el IGCEM contabilizó 17 localidades: la cabecera Tonicato, con 7 565 habitantes; El Terrero, con 1 273 habitantes; La Puerta de Santiago, con 655 pobladores y las 15 localidades con menos de 500 habitantes, incluso se considera como tal una con una vivienda habitada por dos personas y la otra con dos viviendas, con 6 personas.⁶¹

Las autoridades auxiliares municipales. Los delegados.

Se ha insistido aquí en la importancia de los delegados municipales en las localidades. Su papel en la comunidad y frente al ayuntamiento depende en mucho del peso económico, demográfico y social de la misma localidad. Como ejemplo de ello, se puede ver el dato mencionado de que en 2010 Tlacopan concentraba apenas a 2.5% de la población total del municipio, mientras la cabecera y El Terrero concentraban 73%. Aunado a su escasa participación económica, el interés del ayuntamiento por la comunidad es apenas significativo.

La aportación de los migrantes se observa en la remodelación y/o construcción de casas particulares, el apoyo para las fiestas patronales, las aportaciones en especie para las fiestas navideñas y, en menor medida, en las aportaciones económicas para el preescolar y la primaria.

⁶¹ IGCEM, *“Información para el Plan de Desarrollo de Tonicato”, 2015.*

La información de vecinos y del director señala que en la elección de delegados si bien se manifiestan algunas inconformidades, los niveles de tensión no han provocado severas fracturas en la comunidad.

El director habla de tres familias predominantes: los Domínguez, emparentados con otras familias y vinculados al PRI: los Romero, con simpatía por el PAN, y los Guadarrama, afines al PRD. Sin embargo, lo que más se aprecia es el interés por tener acceso al escaso apoyo municipal. El hecho de que la familia Domínguez acapare los puestos delegacionales obliga a las otras familias no relacionadas con ellos a buscar otras alternativas, las cuales no necesariamente pasan por una opción político-ideológica, sino por una expectativa que resuelva sus aspiraciones.

El director asegura no haber tenido problemas en esos años, pues tanto los presidentes municipales como los delegados apoyaron a la escuela primaria; de hecho, le permitieron usar el espacio de la delegación municipal para uso de la biblioteca escolar.

En el trienio 2009-2012 llegó a Tlacopan la primera delegada del PRD.

Escuela Ignacio Zaragoza

Recuperar la memoria histórica de las escuelas rurales mexicanas es una tarea por hacer con la investigación en los archivos municipales, escolares y las entrevistas a los habitantes.

Silvino Domínguez, nacido en 1927 en Tlacopan, recuerda vagamente a sus 90 años la existencia de su escuela general Ignacio Zaragoza, un cuarto construido con zacate y varas en la que estudió hasta segundo año de primaria “allá por los años cuarenta... y muchos años sin escuela... solo me acuerdo del profesor Raúl Morales, que venía de Tonatico y atendía a todos los niños y jóvenes...”

El registro más reciente está en el libro de inscripción del ciclo 1967-1968, que registra por primera ocasión en primer año de primaria 51 alumnos, con edades entre los seis y los 14 años: 22 mujeres y 29 hombres. Como se puede observar en los libros de inscripción disponibles, todavía en el ciclo escolar 1970-1971 se ofrecían servicios hasta el cuarto año de primaria, con 65 alumnos, situación que evidencia el grave rezago educativo.

El actual director llegó a la escuela en 1990 con esas funciones; esto es, tiene 28 años en la primaria Ignacio Zaragoza. En el año 2000, la institución educativa era tridocente, con un director y dos profesores. El tiempo de traslado de su domicilio en el Zapote-Tonatico a la comunidad por carretera de terracería (a decir de los vecinos, se terminó en 1976) era de 20 minutos, aproximadamente. El edificio escolar constaba de tres aulas y el material de construcción utilizado fue láminas de asbesto y tabique, con carencias en el mobiliario. Actualmente se carece de agua entubada, aunque se cuenta con servicio de luz, y el precolar inició operaciones en 1984.

En este caso, el problema de arraigo de los docentes en las comunidades ya no es un factor de preocupación, pero sólo lo es el caso extremo de un excesivo número de años al frente del servicio educativo.

Si bien no se registran tensiones entre padres de familia y alumnos con los docentes, hay en cambio un fuerte aprecio hacia ellos. Hay también un ambiente de rutina e inquietud por la próxima jubilación del director.

Nos encontramos con altos niveles de confianza y de "lealtad" para con el director como un factor que refuerza los lazos comunitarios.

En esta comunidad los seis años del programa se reflejan en una mejora en las condiciones materiales de la escuela. Se observa el apoyo de diferentes instancias en infraestructura, mobiliario, cerca perimetral y cancha deportiva. Así pasa con la capilla de la localidad. No obstante, y contradictoriamente, el mismo empeño no es persistente para conseguir el servicio de la secundaria. A la fecha, no hay ese nivel en Tlacopan.

CUADRO NÚMERO 32.-COMENTARIOS A LOS COMPONENTES ENTREGADOS POR EL PAREIB A LA ESCUELA PRIMARIA IGNACIO ZARAGOZA, DERIVADOS DE ENTREVISTAS A DOCENTES Y PADRES DE FAMILIA.

Útiles escolares	Con información documental y preguntas a los vecinos se comprueba la entrega de útiles y libros de texto gratuito. El problema con mayor frecuencia citado fue el no tener los útiles a tiempo; esto es, al inicio del ciclo escolar, y el que algunos artículos tardaron más de lo debido y no llegaban los paquetes completos.
------------------	--

Apoyo a la Gestión Escolar (AGE)	Con entrevistas a madres de familia y con carpetas de control y comprobación de gastos del Apoyo a la Gestión Escolar, así como en los oficios de informes finales, se constata el cumplimiento administrativo para este rubro. El primer año, hubo recelo de los padres de familia, el cual se fue diluyendo, y si bien, muchas veces, los cargos se sorteaban para obligar la participación, se cumplía con las metas establecidas.
Reconocimiento al Desempeño Docente (Redes)	El director recuerda haber recibido la compensación unos dos años. La entrega fue irregular en todo el estado, por la falta de recursos. Las madres de familia recuerdan que algunas tardes el profesor se quedaba, pero nunca hubo algún descuento.
Apoyo a la Supervisión Escolar	Los supervisores no fueron objeto de estudio, no obstante, los documentos prueban del otorgamiento de estímulo económico a esta figura educativa.
Construcción y rehabilitación	En estos años la escuela no recibió este beneficio. Los padres de familia con alguna ayuda del municipio pudieron realizar diversas obras, como sanitarios, barda perimetral y cancha, entre otras acciones.
Auxiliares didácticos	Se recibieron en función del material disponible. Si bien los docentes mencionan la entrega de mapas, loterías y dominó de imágenes. Este material se encuentra en lo que era la casa de la delegación municipal, apartado del contacto directo de padres de familia y alumnos.
Capacitación	El director señala haber recibido capacitación por parte de la supervisión junto con otros directores. Se planeaban actividades para los tres ciclos (primero y segundo, tercero y cuarto, y quinto y sexto.) Comenta la realización de visitas domiciliarias, las cuales sirvieron para acercarse a padres de familia y alumnos. No obstante, el director considera la falta de asesoría para la modalidad de multigrado y la excesiva carga administrativa. Se cuenta con un registro de visita y asesoría por parte de la supervisión a la escuela.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información documental del archivo escolar y las entrevistas realizadas.

La escuela Ignacio Zaragoza cuenta en su archivo escolar con información sobre el PAREIB. Con la información disponible, se procede a clasificar en los siguientes rubros:

1. Comprobación

Se cuentan con las denominadas “carpetas de control y comprobación de gastos del Apoyo para la Gestión Escolar” de los ciclos escolares 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003 y 2004-2005 suscritas por la mesa directiva de la asociación de padres de familia, con la firma del presidente, el secretario y el tesorero, el asesor comunitario, en este caso el director escolar, y con el visto bueno del supervisor. Se comprueba la compra de papelería, reparación de instalación hidrosanitaria, eléctrica, compra de cemento, grava y varilla, entre otros materiales. Es evidente el cuidado de las aulas, hay una mejora física necesaria para el trabajo educativo, que por sí sola no puede asegurar mejores rendimientos escolares; aún más, el tiempo dedicado a estas tareas por parte de los padres de familia les restaban el necesario para dedicarse a la educación de sus hijos.

2. Informes finales de aplicación del AGE: 2001, 2002 y 2005.

Se cumple con el requisito administrativo. Es un documento tipo elaborado por el director, no por los padres, para dar cumplimiento a una disposición. Faltó en el diseño lo necesario a la participación de los padres de familia en el proceso educativo, y no solo verlos como actores para la mejora de la infraestructura educativa.

Es una debilidad de la política educativa mexicana, y en particular de los programas compensatorios, la falta de intervención de los actores: padres de familia y docentes en todos los niveles de elaboración, diseño y ejecución de la política pública. Al ser en última instancia los operadores y ejecutores, requieren de un mayor involucramiento, más allá de su cumplimiento en tareas administrativas, pues son, al final de cuentas, los principales actores que pueden dar viabilidad y factibilidad a la política pública educativa.

3. Convenios de otorgamiento para aplicación de AGE.

Otorgamiento del incentivo al desempeño docente. Redes, septiembre de 2004. Informe de docente sobre actividades del programa Redes, junio de 2005. El primero de ellos firmado por la mesa directiva de padres de familia y el segundo

suscrito por el director y la mesa directiva. Este punto obliga a considerar que es común encontrar en programas de gobierno problemáticas tan contradictorias como las de subejercicios o falta de fondeo en un mismo programa. La previsión presupuestal y el diseño financiero resultan fundamentales; el no contar con estos elementos puede afectar significativamente el cumplimiento de las metas.

Ciertamente, es difícil determinar si la falta de apoyo de Redes en los años de la investigación (2000-2006; solo se cuenta con una evidencia en el informe 2005) afectó la asistencia fuera de horario de clases de los maestros o los desmotivó en su tarea de regularización con sus alumnos. Hay una seria preocupación por obtener mejores resultados con sus estudiantes. En todo caso, el director consideraba a la situación social y educativa de la comunidad y padres de familia como un gran obstáculo a vencer.

4. Proyecto escolar 2004-2005.

De los tres centros educativos, la escuela multigrado Ignacio Zaragoza cuenta en su archivo con el proyecto escolar del ciclo 2004-2005, suscrito por el docente, director, presidente de la asociación de padres de familia y supervisor, quienes manifiestan como horario de trabajo extraclase los días martes, miércoles y jueves, en un horario de 15.00 horas a 18.00 horas.

El proyecto se estructuró a través de las dimensiones pedagógicas, organizativas y comunitarias y de participación social. El documento plantea las actividades a realizar, así como las metas a cumplir por cada dimensión.

Nuevamente se observa el énfasis en el cumplimiento administrativo, pero la evaluación pedagógica y de resultados, que puedan medir lo alcanzado para reducir el rezago, no están contemplados. La falta de acompañamiento y asesoría pedagógica resulta evidente.

El director es apreciado por la comunidad, y las condiciones de la escuela dan prueba de ello. La recuperación documental del programa da cuenta de una organización administrativa adecuada y de transparencia en el uso de los recursos; sin embargo y a pesar de la evidencia del quehacer educativo, la tarea no trasciende, prueba de ello es lo dicho líneas anteriores respecto de la falta del

servicio de telesecundaria, pues el nivel de escolaridad máximo es el de los seis años de primaria. El interés de niños y jóvenes es emigrar a los Estados Unidos, y en el mejor de los casos regresar a construir una casa y emprender un negocio.

La escuela por sí sola no puede ser el detonante económico y social de la comunidad, y en este caso, se puede inferir la rutina, pues la falta de incentivos no permitió desarrollar otros comportamientos sociales necesarios para un capital social más sólido.

En Tlacopan la escuela primaria podría convertirse en una institución facilitadora en la que docentes y padres de familia constituyan en términos de John Durston una organización de bases efectivas, de actores sociales y de una comunidad civil saludable.⁶²

Con información del archivo escolar recuperamos información cuantitativa de los alumnos inscritos en la escuela primaria de primero a sexto año, durante los ciclos 1998-1999 a 2008-2009; con el propósito de encontrar evidencias del impacto del programa en la institución escolar.

CUADRO NÚMERO 33.-ESCUELA PRIMARIA IGNACIO ZARAGOZA. ALUMNOS INSCRITOS PRIMERO A SEXTO AÑO EN LOS CICLOS ESCOLARES 1998-1999 A 2008-2009.

CICLO ESCOLAR	ALUMNOS INSCRITOS PRIMERO A SEXTO AÑO
1998-1999	43
1999-2000	43
2000-2001	42
2001-2002	49
2002-2003	48
2003-2004	45
2004-2005	43
2005-2006	44
2006-2007	32
2007-2008	27
2008-2009	23

Fuente: Elaboración propia con información del archivo escolar.

Generación 1998-1999-2003-2004

En esta generación se inscriben 43 niños en todos los grados de primaria. De ellos, un niño y cuatro niñas se inscriben a primer grado. Para el ciclo escolar 2003-

⁶² Cfr, John Durston, op. cit., p.36.

2004 se inscriben los cinco niños que iniciaron en el ciclo 1988-1999. Una alumna repetidora en segundo año se incorpora a la generación, por lo que el número de inscritos es de seis alumnos. Dos cuestiones atípicas se presentan en esta generación respecto a los otros casos: hay 100% de eficiencia terminal y una preponderancia de las niñas, pues al final son cinco niñas inscritas por solo un hombre en sexto año.

Generación 1999-2000-2004-2005

Para el ciclo escolar 1998-1999 se inscriben 43 niños en todos los grados. A primer año se inscriben 10 alumnos, seis niños y cuatro niñas (el apellido Domínguez aparece en siete ocasiones). A la inscripción a tercer año solo llegan seis niños, y para el ciclo 2004-2005 se inscriben solo cuatro alumnos: tres niñas y un niño. Esto da una eficiencia del 40%, que contrasta con la generación anterior. En el caso de los niños, tres se inscribieron en quinto año, uno en cuarto y uno más no se encuentra registrado. La niña se encontró inscrita en quinto año.

Generación 2000-2001-2005-2006

De los 42 alumnos inscritos en el ciclo 2000-2001, once se encuentran anotados en primer año: siete hombres y cuatro mujeres, de los cuales hay un niño y una niña repetidores. De los 11 alumnos, el apellido Domínguez se encuentra referido en 10 nombres. De ellos, en el ciclo escolar 2005-2006 se inscriben a sexto grado nueve alumnos: cinco hombres y cuatro mujeres. En ese ciclo escolar los dos niños restantes se inscribieron, uno en quinto año y el otro en cuarto grado. El total de alumnos inscritos en sexto año en ese ciclo escolar fue de 12 alumnos: ocho hombres, tres de ellos repetidores, y las cuatro mujeres que concluyeron su primaria de manera regular, por lo que tienen un mejor rendimiento escolar que los hombres. La eficiencia fue de 81.81%.

Generación 2001-2002-2006-2007

En el ciclo 2001-2002 se inscriben de primero a sexto año 49 niñas y niños; de ellos se registran a primer año 10, de los cuales cinco son mujeres y cinco son hombres, dos de ellos repetidores. En segundo, una niña no se inscribe por repetir primer año. Para sexto año, en el ciclo 2006-2007 se inscriben cuatro niños y tres mujeres: un total de siete. En ese año escolar los tres alumnos restantes se

inscriben: dos niñas en cuarto año y el niño en quinto año. Se observa que en esta generación aumentó el número de años para llegar a sexto año. La eficiencia fue de 70%. Si bien hay una leve mejoría en el rendimiento escolar de los niños, la generación tiene dos hombres repetidores.

Generación 2002-2003-2007-2008

El total de alumnos inscritos de primero a sexto año en el ciclo 2002-2003 es de 48 niñas y niños. De ellos se registran a primer año cinco niños y cuatro niñas, una de ellas repetidora. Un total de nueve. Para tercer año, dos niñas repiten segundo año. Para sexto año, ciclo escolar 2007-2008, una niña se encuentra inscrita en quinto año y la otra no se inscribió; se registran a sexto dos niñas. Los cinco niños se inscriben a sexto, más un niño repetidor, por lo que en la generación se inscriben un total de ocho: seis niños y dos niñas. La eficiencia de esa generación fue de 77.7%

Generación 2003-2004-2008-2009

Se inscriben 45 niñas y niños de primero a sexto en el ciclo 2003-2004. Para primer año cursan cinco: tres hombres y dos mujeres. Para cuarto año ya no se encuentra registro de un niño. Para sexto año los dos niños, al igual que las dos niñas, cursan sexto; esto es, cuatro alumnos de la generación que iniciaron primero. A esta cohorte se agregaron a sexto año dos niñas repetidoras. La eficiencia de esta generación es de 80%.

El comportamiento de eficiencia de inscripción a sexto grado por generación es muy irregular: 100%, 40%, 81.81%, 70%, 77.7% y 80%, respectivamente. Destaca nuevamente en las tres primeras generaciones el rendimiento escolar de las niñas, quienes tuvieron un mejor desempeño, a pesar de los altos niveles de reprobación.

Con la información disponible, se toma el ciclo 2004-2005, al considerarlo un año en el cual el programa tuvo impacto. Hay varias pruebas documentales que dan cuenta del trabajo entre padres de familia y docentes, en particular en el proyecto escolar. Los resultados fueron los siguientes:

2004-2005. Segundo año de primaria: pasan a tercero las dos mujeres y tres hombres, inscritos en segundo año; incluso se incorporan dos niñas repetidoras.

2004-2005. Tercer año. Pasan a cuarto la totalidad de alumnos inscritos en tercero; esto es, dos niñas y cinco niños. (Hay que aclarar: dos niñas de esa generación repiten segundo año; además se incorpora un niño repetidor.)

2004-2005. Cuarto año. Pasan a quinto los alumnos inscritos en cuarto; esto es, cinco niños y tres mujeres. En 2000-2001 habían iniciado cinco niñas y cinco niños; de ellos, dos repetidores.

2004-2005. Quinto año. Pasan a sexto los cinco niños y las cuatro mujeres inscritos en quinto. La generación se integró por siete niños y cuatro niñas. El logro de este ciclo fue que los alumnos inscritos en el grado correspondiente se inscribieran al siguiente nivel.

Hay una tendencia de constantes repeticiones y de un trabajo por parte del docente por intentar que sus alumnos concluyan la escuela primaria, independientemente de los tiempos establecidos.

En Tlacopan se evidencia una aplicación administrativa correcta. La pregunta sería por qué no se trascendió al logro de mejores resultados, ya que el programa no se convirtió ciertamente en un instrumento catalizador de esfuerzos colectivos.

A continuación, se presenta un análisis comparativo de las tres escuelas, con la intención de describir el impacto de los componentes.

5.4. Una lectura de la aplicación de los componentes en las escuelas objeto de estudio.

Antes de desarrollar el punto de los componentes consideramos pertinente hacer un pequeño comentario acerca de la viabilidad de la política, la imperiosa necesidad de que en el diseño se considere la factibilidad del cumplimiento de las metas propuestas.

En el año 2002 el artículo Tercero constitucional sufría una nueva modificación; el nivel precolar sería obligatorio; una disposición legal deseable, aunque la evidencia mostraba que el gobierno no contaba con la capacidad financiera y técnica para enfrentar la obligatoriedad del precolar. Todavía para el

ciclo escolar 2008-2009 la SEP reconocía las limitaciones para poder ofrecer este nivel educativo.⁶³

Si bien nuestras tres comunidades resolvieron medianamente la prestación del servicio a través de instructores comunitarios del CONAFE, resultaba evidente que la disposición normativa exigía de momento una meta inalcanzable. Pasemos de momento a nuestro punto es cuestión.

Los componentes útiles escolares, apoyo a la gestión escolar, reconocimiento al desempeño docente, apoyo a la supervisión escolar, construcción y rehabilitación, auxiliares didácticos y capacitación tenían como finalidad generar mejores condiciones de funcionamiento del servicio educativo en la escuela. Se pretendía canalizar de manera integral los apoyos, y con ello modificar las situaciones del trabajo en el aula proporcionando los elementos mínimos para el quehacer educativo.

1. Útiles escolares

Junto con los libros de texto gratuitos deberían ser entregados al inicio del ciclo escolar correspondiente. Con datos de CONAFE se puede señalar que en el ámbito estatal en el periodo 2000-2006, hubo variaciones significativas en la entrega de útiles. 2003, por citar el caso, es el año que cuenta con el mayor número de alumnos beneficiados, pero en 2004 hay un decremento de 8%; o el año 2005 cuya entrega fue menor a la de 2002; lo que pone de manifiesto una carencia significativa que afectó la operación del programa, en el entendido de que cada nuevo ciclo escolar debería haber un mayor número de estudiantes beneficiados.

En las comunidades estudiadas los padres de familia y maestros coincidieron en no haber recibido los libros de texto y útiles escolares al inicio del ciclo escolar. Algunos de estos artículos llegaron uno o dos meses después de haber iniciado las clases.

Se trató de una política educativa que debió involucrar a los sectores privados participantes en la búsqueda del bien común: la educación de las niñas y niños, para lo cual tenía que convencer a esos proveedores de la importancia de su tarea

⁶³ www.jornada.com.mx/2007/10/03 la jornada refiere al estudio de la SEP Las implicaciones de la obligatoriedad de la educación preescolar en México. Diagnóstico y propuestas.

en términos del cumplimiento en tiempo y forma, para poder hacer viable la política pública educativa.

De igual manera, se pudo constatar la ausencia de una intervención pedagógica. La distribución de material por sí sola no puede producir cambios en la tarea educativa. La entrega de artículos escolares aminoraba el gasto de los padres de familia para adquirir esos productos, pero no mejoraba de manera directa el aprovechamiento escolar o incidía de manera decisiva en la reprobación o deserción escolar. Era un componente importante, pero desvinculado y carente de referente pedagógico.

2. Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) y Reconocimiento al Desempeño Docente (Redes)

El componente AGE estaba integrado por las siguientes acciones: constitución de la asociación de padres de familia, capacitación a integrantes de la asociación, entrega de recurso a padres de familia, plan de trabajo, supervisión al reconocimiento al desempeño docente por parte de los padres de familia, informe anual y comprobación.

Ciertamente, era el componente más novedoso, del cual se esperaban óptimos resultados, pero en realidad permitió ver la interacción entre los diferentes actores sociales involucrados. La perspectiva sociológica permitió captar y comprender la actuación social de maestros y padres de familia frente a un agente externo que imponía derechos y obligaciones.

De la información estadística de acciones compensatorias de CONAFE se desprende la siguiente información para el Estado de México: en el caso de escuelas beneficiadas con el apoyo a la gestión escolar, en 2004 se observó el valor máximo y en 2005 se contrajo 5%, en 2006 disminuyó 42%, es decir, de 2 861 escuelas beneficiadas en 2004 se pasó a 1 596 en solo dos años. Al igual que el componente anterior, el AGE se mostró inestable en la atención a las asociaciones de padres de familia, lo que terminó afectando al programa.

De las tres comunidades en estudio, Yautepec es la de mayores carencias, a grado tal que la Secretaría de Desarrollo Social la catalogó en 2005 y 2010 con

índices de muy alta marginación, a pesar de que el municipio Ixtapan de la Sal estaba catalogado para 2010 con nivel medio de marginación.

En sus respectivas escuelas, en Yautepec, Mexicapa y Tlacopan se integraron las asociaciones de padres de familia. En el archivo escolar de la escuela Miguel Hidalgo de Yautepec se puede comprobar el apoyo económico recibido durante el periodo de estudio. Inclusive se cuenta con material de capacitación a padres de familia, convenios AGE e informes finales. Las diversas entrevistas realizadas a padres de familia dan cuenta del papel de las asociaciones. Si bien hubo apoyo en la mejora de la infraestructura escolar, las comprobaciones con carpetas de control y gastos de varios ciclos dan cuenta del trabajo realizado y la rendición de cuentas.

A pesar del relevante y significativo trabajo, la situación distintiva en las tres escuelas fue que no hubo una adecuada supervisión al reconocimiento del desempeño docente, mecanismo que podría haber empoderado a las asociaciones.

En Yautepec se pudo evidenciar la larga gestión comunitaria para tener escuelas de preescolar primaria y secundaria. Contar con maestros de planta que no abandonaran el servicio fue preocupación constante. Hay evidencia suficiente para colegir que la incertidumbre de quedarse sin maestro está en la falta de soporte documental en que se consigne la inasistencia de los docentes o el eventual incumplimiento de asistir por las tardes para apoyar a los niños con retraso escolar. Las entrevistas con la comunidad tampoco arrojaron evidencias sobre el particular.

El convenio daba facultad a los padres de familia para solicitar descuentos a los maestros en caso de inasistencia o incumplimiento del compromiso de dar clases por las tardes. Los padres de familia se refieren al acuerdo verbal de ampliación de la jornada de trabajo para facilitar que los maestros no salieran tarde y pudieran regresar a sus hogares.

Los resultados de las 6 generaciones 1999-2000-2004-2005; 2001-2002-2006-2007, 2003-2004 y 2008-2009 da cuenta de niveles de eficiencias de inscripción a sexto año muy bajos en 3 de ellas: 22.22%, 20% y 10%, a pesar de que la escuela de Yautepec tuvo mejores resultados que las otras dos en la aplicación de la prueba Enlace 2006 al obtener 29% en el nivel de insuficiencia.

Queda evidenciado el insuficiente trabajo de padres de familia y docentes para mejorar el aprovechamiento escolar. El escaso capital social de una comunidad alejada, sin actividad económica, con migración a municipios aledaños y sin capacidad de presionar frente al ayuntamiento, así como con las rivalidades entre familias, está en la base de la falta de mejoramiento de las condiciones de vida, y de un capital social que permita la constitución de una asociación de padres de familia capaz de organizarse para lograr una cooperación coordinada que permita contar a sus hijos con una mejora educativa y acceder a otros niveles educativos. Aun así, es de reconocer la capacidad de contar con preescolar y secundaria, y su lucha por tener maestros de planta en esos servicios, que hasta ahora son atendidos por instructores comunitarios de CONAFE. La comunidad sigue esperando que el gobierno del estado asuma su responsabilidad. En 2017 solo dos niñas de la comunidad se encontraban estudiando la preparatoria.

La escuela rural de Yautepec no se ha convertido en lugar para que la comunidad sea un centro de generación de capital social y contribuya a la mejora de sus condiciones sociales. Queda claro que falta mucho por hacer para que la escuela brinde aprendizajes significativos a los niños y a la comunidad, y que los conocimientos sean de utilidad para la vida cotidiana. Es de reconocer igualmente que el paso por la escuela no significa necesariamente mejores condiciones de vida y de ascenso en la escala social.

En la escuela Miguel Hidalgo de Mexicapa se echa de menos un archivo escolar que consigne información más o menos precisa, de ahí que se haya recurrido a las entrevistas como fuente de información.

Hay evidencia física de los trabajos de padres de familia y se pudo constatar su participación en algún cargo de la asociación y en diferentes faenas. Al igual que en Yautepec, hay una relación de confianza comunitaria y el escaso recurso económico es aplicado correctamente. Es una comunidad más exigente que tiene experiencias de comportamientos inadecuados de algunos profesores. Veladamente, los informantes dan a entender que de algunos años a la fecha han solicitado cambio de profesores, sin que hayan tenido una respuesta positiva por parte de las autoridades.

Los padres de familia y algunos exalumnos estaban enterados de que los profesores deberían dar horas después de su horario laboral, pero las opiniones se dividen entre quienes aseguran que los docentes cumplían esa obligación y quienes la niegan. Hay conocimiento de la aplicación del AGE, pero nadie recuerda ningún descuento a profesores.

El entonces director llegó en 1999 y en 2003 pidió permiso para ocupar una regiduría en el ayuntamiento; regresó luego como docente, pero pidió cambio de adscripción en 2017, después de haber permanecido 18 años en la comunidad. El actual director cumple funciones en el cargo desde 2003. En el primer semestre del ciclo escolar 2017-2018, se encontraba todavía en funciones. Las inconformidades se manifiestan contra el actual director, quien se desempeñó como docente en la misma escuela entre 2000 y 2003.

En relación con Mexicapa son necesarias algunas observaciones: A) El docente como actor político en búsqueda de otros espacios. B) Las comunidades con escuelas rurales tenían como preocupación la falta y ausencia de maestros, y la lejanía respecto a la cabecera municipal y de la capital del estado propiciaba una alta rotación de la planta docente, de ahí los estímulos de arraigo docente. Esta situación cambió drásticamente y en la comunidad se presentó el fenómeno contrario: una alta permanencia del docente, situación que provocó otro tipo de comportamientos sociales, una relación más compleja con la comunidad en momentos de aceptación y complicidad que genera lazos afectivos, como lo es el compadrazgo, pero también momentos de conflicto y rechazo. C) Las necesidades económicas, obligan a los habitantes a buscar otras opciones del trabajo, incluido el ayuntamiento, lo cual supone involucrarse en conflictos y en lucha electoral en el municipio. D) Los conflictos políticos impactan a la comunidad, que llega incluso en 2006 a organizar las faenas escolares en días diferentes para no enfrentar a grupos rivales. E) Una comunidad en la que se van gestando y consolidando desigualdades sociales, familias con pequeños comercios y con hijos en la universidad y familias en condiciones precarias en que la secundaria es el máximo nivel de estudios posible. F) Actores comunitarios que logran cohesión social a través de lazos

comunitarios, como lo son las fiestas religiosas o las ligas de futbol, y que logran la apertura de la telesecundaria a cargo de los SEIEM.

Es una comunidad con mayor capital social, pero del cual no participan ni son beneficiarios todos los habitantes. Por otra parte, los problemas con los docentes llevan a que la escuela no contribuya a fomentar el capital social comunitario para que la gente alcance una mejor calidad de vida.

En el periodo 2000-2006 hubo una eficiencia de inscripción a sexto año muy volátil. En las cohortes de los periodos de estudio hay variaciones muy señaladas: 33.33%, 85.7%, 50% y 80%, y en la prueba Enlace 2006 la totalidad de los alumnos que participaron tuvo nivel de insuficiencia.

La escuela Ignacio Zaragoza de Tlacopan. La comunidad destaca por la migración a Estados Unidos y por ser la que tiene la mejor infraestructura habitacional, a pesar de la falta de agua potable.

La escuela cuenta con un archivo histórico que inicia en el ciclo escolar 1967-1968, en que se consigna que por primera ocasión en ese ciclo 22 niños y 29 niñas fueron inscritos en primer año de primaria.

De las tres escuelas, la Ignacio Zaragoza cuenta con el mayor soporte documental acerca de la aplicación del programa: comprobación de gastos de Apoyo a la Gestión Escolar de diferentes ciclos escolares, informes finales enviados a la Unidad Coordinadora Estatal, convenios para la aplicación de AGE, otorgamiento del incentivo al desempeño docente y un documento importante que plasma la intervención pedagógica de la escuela en el proyecto escolar 2004-2005.

Los padres de familia manifestaron su interés y conocimiento del programa en las entrevistas realizadas, así como la buena relación que han tenido con el director, quien llegó en 1990. En el ciclo 2017-2018 estaba por cumplir 28 años de servicio en la comunidad.

La escuela amplió su espacio físico, logró donaciones, la calidad de las instalaciones es aceptable, e incluyen una pequeña cancha techada. Y aunque los migrantes aportan valiosos recursos, hay problemas persistentes. La aplicación del programa se dio entre retrasos en la entrega de los útiles escolares a inicio del ciclo

escolar; en algunos casos llegaron incompletos. La comunidad se vio obligada a realizar gestiones para corregir esas ineficiencias.

Se percibe por las entrevistas y recorridos por la comunidad una buena aceptación del papel del director; sin embargo, no hay un avance cualitativo en relación con el desempeño escolar de los alumnos, a los que se considera como los únicos responsables de reprobación. La aspiración de niños y niñas es concluir la primaria para emigrar a Estados Unidos.

Los padres de familia entrevistados manifestaron la presencia del director por algunas tardes y sus visitas a algunas familias cuando los niños tenían problemas de conducta o aprovechamiento.

De las tres comunidades, Tlacopan es la que carece de escuela secundaria, el argumento oficial es que no hay suficientes egresados de sexto año, pero también hay desinterés en la comunidad por lograr el servicio. Los padres interesados envían a sus hijos a Ixtapan de la Sal.

Queda en evidencia que la educación en escuelas multigrado no brinda aprendizajes significativos, considerados como indispensables para la vida cotidiana de las comunidades. Ir a la escuela es más una obligación, un requisito, que una oportunidad de obtener conocimientos que preparen para la vida.

En las seis generaciones analizadas hay poca estabilidad: la eficiencia de primer año respecto de la inscripción a sexto año fue de 100%, 40%, 81%, 70%, 77% y 80%. En la prueba Enlace 2006 los alumnos participantes de la escuela Ignacio Zaragoza tuvieron 42% de nivel de insuficiencia, muy alto si se le compara con el 20% estatal.

Se puede concluir que, si bien el AGE representó un avance significativo, faltó mucho acompañamiento a favor de los padres de familia en cuanto a la educación de sus hijos, como darles herramientas para contar con autonomía frente al director escolar. En muchas ocasiones, la preocupación fue la comprobación del ejercicio de los recursos, que se agotaba en recabar notas fiscales y la apertura de cuentas bancarias. Los objetivos de disminuir las tasas de reprobación y deserción estuvieron siempre en segundo término.

3. Apoyo a la Supervisión Escolar

Este componente no fue objeto de la investigación; no obstante, con la información obtenida de manera documental (convenios supervisores-unidad coordinadora) y en las entrevistas a los directores de las escuelas, se pueden hacer siguientes consideraciones. El pago correspondiente a la supervisión estaba contemplado en la planeación y por lo mismo, estaba asegurado.

El estímulo a los supervisores consistió en apoyar a quienes tuvieran escuelas participantes en el programa. Su compromiso era visitarlas y darles seguimiento y asesoría. Revisando la documentación de las escuelas y del programa, se puede verificar que hubo escasas visitas a las primarias y por ello no hay elementos que determinen el impacto que pudiesen haber tenido en el trabajo escolar.

Los supervisores tienen relevancia en el Estado de México porque su esfera de poder está en función del número de escuelas, directores, maestros que se encuentran adscritos a su supervisión; tienen un papel importante en la estructura académica-administrativa y un peso específico en sus respectivos sindicatos, el SNTE para el caso de los federalizados y el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México para los estatales, que alientan sus aspiraciones políticas y los ayudan a ser actores centrales en la toma de decisiones: inciden de manera directa en la viabilidad de la política pública educativa.

Resulta evidente que por la naturaleza del PAREIB, resultaba indispensable la intervención de tres actores educativos: supervisor, director y maestro frente a grupo, en su diseño. Por contraste, su ausencia provocó desconocimiento del programa y, en ocasiones, un escaso involucramiento.

4. Construcción y rehabilitación.

Ninguna de las tres escuelas resultó beneficiada con este componente, pero con base en la información obtenida en campo se puede afirmar que no tuvo gran impacto el Estado de México a pesar de estar referida a una necesidad apremiante. La explicación oficial adujo falta de presupuesto, lo que impidió su aplicación.

Por otra parte, el PAREIB fue afectado por el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el cual incluyó un incentivo novedoso que se resumía en la posibilidad de

que la escuela decidía participar, y, en caso de ser aceptada, tenía la posibilidad de utilizar parte del recurso en infraestructura; de esta manera, la institución determinaba los trabajos de rehabilitación a realizar. En el caso del PAREIB, CONAFE y la Unidad Coordinadora establecían las acciones de rehabilitación y/o construcción a llevar a cabo, en función de los presupuestos autorizados.

En el periodo de estudio, el impacto del PEC fue creciendo, y es claro que a partir de 2006 las acciones compensatorias empezaron a disminuir. Se comprueba que se trató de dos programas con objetivos distintos que generaron una competencia en las escuelas sin resolver por ello el problema fundamental de rezago educativo.

5. Auxiliares didácticos

Este componente dependió de la disponibilidad de recursos y materiales. No hubo planeación ni asignación sustentada en un criterio pedagógico, de tal manera que la dotación se realizó según la disponibilidad de materiales educativos.

En el caso de las tres escuelas estudiadas se observa que tanto directores como docentes utilizaron los auxiliares didácticos con base en su propio criterio, sin recibir alguna recomendación y/o aplicación en una asignatura específica.

La entrega del material no produce por sí misma la modificación del problema que se pretende resolver; el saber usarlo y apropiarse de él es una tarea que no se desarrolló. Las pequeñas bibliotecas están fuera del alcance de los niños, pese a que se trata de materiales que pueden trabajarse conjuntamente con los padres de familia. Se verifica nuevamente el desarrollo de acciones aisladas, ni integradas ni dirigidas al logro de propósitos específicos.

6. Capacitación

La información cuantitativa de las acciones compensatorias señala que en el Estado de México este componente tuvo una alta volatilidad y que hubo un descenso significativo en el número de docentes capacitados. Tomando como año base 2002, cuando se registra el máximo histórico de docentes capacitados en el estado, la disminución en 2004 estuvo cercana a 84%.

De las entrevistas a los informantes resulta que hubo una capacitación de muy diversa índole: para operar el programa, para capacitar a padres de familia,

para contraloría social, para otros programas, como el PEC, relativa a programas estatales al Nacional de Lectura, Enciclomedia, por citar solo algunos ejemplos referidos por los maestros. Lejos de que se tradujera en un resultado positivo, los informantes consideran que se trató de distractores para el docente respecto de su tarea sustantiva: el proceso de enseñanza-aprendizaje y la atención de sus alumnos.

7. Redes Estatales de Asesoría para la Calidad en la Educación Primaria

Esta acción podía haberse constituido, por su carácter académico y pedagógico, en el eje del programa, pues la integración de cuatro a 12 escuelas en Redes de Asesoría hubiera generado no solo el espacio para asesorar a las escuelas multigrado, sino la oportunidad de dar seguimiento y capacitación de los actores involucrados.

Sin embargo, el director de la escuela de la comunidad de Tlacopan dijo no haber recibido una asesoría de calidad que lo ayudara a resolver las necesidades de atención a sus grupos. En cambio, en Mexicapa, los comentarios fueron muy favorables; sin embargo, la asesoría duró solo dos años y, al paso del tiempo, la escuela fue tratada como una de sistema completo. En Yautepec no se encontró evidencia del componente.

Las Redes resultaron ser una acción desvinculada del programa y del resto de los componentes, una más en la que se privilegió la suma, el aspecto cuantitativo más que el cualitativo.

Con ello se desaprovechó un espacio en el que los actores sociales hubieran interactuado, y no solo de asesoría, sino con poder de decisión y con la posibilidad de modificar las acciones particulares emprendidas por las escuelas. En síntesis, fue un espacio de construcción de capital social educativo que no se construyó.

En conclusión, la implementación estuvo sujeta a múltiples factores y acciones. Los componentes, en su conjunto, tenían el propósito de generar mejores condiciones para el servicio educativo y, lo más importante, abatir el rezago educativo, pero no fueron articulados. Lejos de ello, cada componente tuvo puntos de incidencia distintos porque atendía cada uno a procesos de muy diversa naturaleza. Hizo falta también una estrategia que permitiera el trabajo conjunto de

los componentes. Los componentes necesarios e indispensables para dotar de los elementos mínimos para el trabajo escolar, pero que por sí solos no pueden asegurar una mejora en la calidad educativa.

Al considerar la ejecución de los siete componentes: útiles escolares, apoyo a la gestión escolar, reconocimiento al desempeño docente, apoyo a la supervisión escolar, construcción y rehabilitación, auxiliares didácticos y capacitación, y agregar otras acciones, tales como contraloría social, proyectos de coordinación sectorial, redes estatales de asesoría para la calidad de la educación primaria, seguimiento control y auditoría, informes programáticos presupuestales, avances financieros y avances físicos, se llega a la conclusión de que hubo en el periodo de estudio diversidad y complejidad de tareas desde la óptica de que la eficiencia y el control aparentes del programa radicaba en la suma o agregación de nuevos quehaceres, cada uno de los cuales con su propia lógica y desvinculado del objetivo central.

La suma de acciones no significa que se atiendan a los objetivos del programa ni asegura el éxito de la acción pública educativa. Frente a este panorama debemos agregar otro factor que alteró la ejecución del PAREIB: la falta de coordinación institucional, punto que desarrollamos a continuación.

5.5. Intervención de diferentes burocracias—la coordinación interinstitucional.

En el ámbito federal se evidenció una falta de coordinación entre la SEP y CONAFE. Por una parte, la SEP, a través de los estados, tiene el mandato de impartir y reglamentar el servicio educativo, atender la oferta educativa, diseñar los planes y programas de estudio, y CONAFE debe fortalecer a actores e instituciones para que sea posible una educación que abata el rezago educativo. Dos instituciones con estructuras técnicas y administrativas distintas que generaban indicaciones disímiles. Así, por ejemplo, la experiencia pedagógica de trabajo en escuelas multigrado desarrollado por CONAFE no pudo ser aplicada, en razón de que la operación de planes y programas eran facultad de la SEP.

Al inicio de cada ciclo escolar las escuelas deben desarrollar su proyecto escolar; en las primarias analizadas se pudo constatar que las indicaciones de

elaboración del proyecto escolar en las escuelas multigrado se dieron con criterios distintos a los marcados por la SEP y CONAFE, situación que, si bien se resolvió, no dejó de generar molestia e incertidumbre.

Un programa de la SEP que en el año 2000 impactó la educación básica fue el Programa Escuelas de Calidad (PEC), dirigido a la gestión escolar. Las reglas de operación del 3 de abril de 2001 manifestaban, entre otros objetivos:

Promover y apoyar la transformación de la gestión escolar como un medio para el mejoramiento del servicio educativo y los resultados que los educandos obtienen, a través del proyecto escolar en el que cada escuela define sus propias metas, estrategias y acciones específicas...⁶⁴

Respecto a la población objetivo señalaba:

Con los recursos asignados para su etapa inicial, en el año 2001 el PEC atenderá la transformación de al menos 1,500 escuelas de educación primaria de las entidades de la federación que manifiesten su disposición de participar en este programa.⁶⁵

Cabe mencionar que para ese año (2001), la autoridad estatal depositaría cien mil pesos en cuenta bancaria de cada escuela seleccionada, como aportación inicial.⁶⁶

Frente a este nuevo panorama y programa, las reglas de operación del PAREIB indicaban escuetamente que no debería existir duplicación de apoyos.⁶⁷

La falta de una indicación adecuada derivó en diversas interpretaciones, desde solicitar a las escuelas optar por un programa o cancelar un apoyo. En el caso que aquí se presenta, las escuelas no tuvieron necesidad de cancelar un beneficio; no obstante, los directores manifestaron mayor interés por la gestión escolar al recibir por parte del PEC mayores recursos, lo cual devino en un menor interés por el PAREIB.

Este escenario provocó falta de claridad por parte de la autoridad educativa para jerarquizar y priorizar los temas a atender por las políticas educativas. Las

⁶⁴ Secretaría de Educación Pública, "Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa de Escuelas de Calidad", [Consultado en abril de 2017].

⁶⁵ *Ibíd.*, "3.- De la población objetivo".

⁶⁶ *Ibíd.*, "4.3 de las escuelas seleccionadas".

⁶⁷ Consejo Nacional de Fomento Educativo, "Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo", 2003, "6.5.1. Coordinación institucional", p. 49.

escuelas tenían una oferta por parte de la SEP a través del PEC y CONAFE ofrecía los programas compensatorios: dos programas con objetivos distintos, diferentes reglas de operación, normatividad y comprobación. El problema público fue que el rezago educativo quedó en segundo término por una competencia de programas educativos. Aunado a esta situación la SEP siguió instrumentando nuevos programas como Enciclomedia, que no se articularon a los programas compensatorios, esta herramienta tecnológica de haberse aprovechado adecuadamente habría sido de utilidad para las escuelas multigrado.

La puesta en práctica del Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) de la Secretaría de Desarrollo Social federal generó una carga administrativa adicional. Los tres directores de las escuelas analizadas manifestaron su preocupación por el tiempo dedicado a dar seguimiento al llenado de formatos e información solicitada por el programa. Su papel se limitaba a verificar y certificar la inscripción y permanencia de los niños en la escuela. De ello se derivó que la articulación con Progresas fue meramente administrativa: dos programas aislados con impacto en la misma población objetivo.

Así, se ve que en el Estado de México hubo intervención de tres administraciones burocráticas, con niveles jerárquicos y organizacionales distintos.

La ejecución del programa en las escuelas del estado a cargo del sector federalizado, los SEIEM, y estatal, por la Dirección General de Educación, ambas instancias coordinadas por la Unidad Coordinadora Estatal, dependía de las indicaciones de la SEP y CONAFE respecto de la aplicación en el ámbito de las escuelas, así como en la recepción de la información solicitada.

El diseño no contempló la gran diversidad administrativa de las diferentes instancias participantes, no reconocer su existencia y considerar que todas ellas tenían la capacidad técnica para administrar fue otra falta de previsión que afectó la eficiencia del programa.

Con el propósito de complementar nuestras argumentaciones se presenta un análisis matemático de las tres escuelas, con la intención de detectar si los componentes incidieron en la permanencia e inscripción de los alumnos a sexto grado.

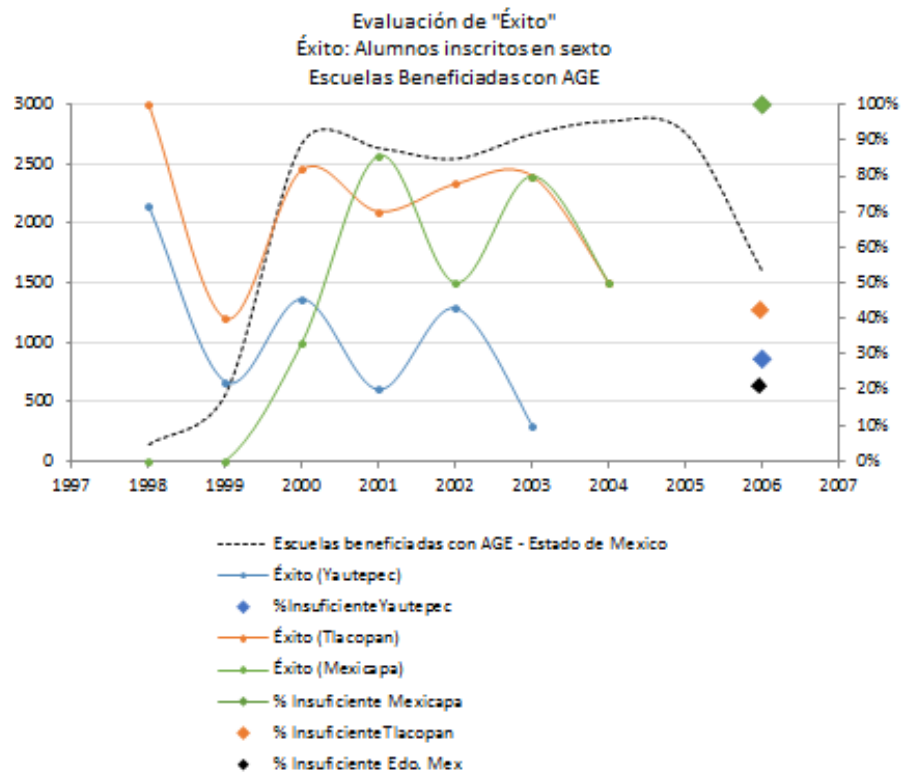
5.6. Análisis cuantitativo de la aplicación de las acciones compensatorias y su relación con la prueba Enlace.

Se recapitula en relación con el comportamiento que tuvieron los componentes en cuanto a la distribución de útiles escolares y escuelas beneficiadas con AGE. Los datos analizados para el periodo 1998-2006 muestran una tendencia relativamente estable en el componente de útiles escolares y una tendencia al alza para escuelas beneficiadas con AGE.

Con este marco de referencia, se hace el análisis de los componentes (útiles y AGE) en las escuelas seleccionadas. Se trata de analizar la relación entre la ejecución de estos componentes, y el “éxito”, entendido como la probabilidad de que un alumno que ingresó a primero de primaria se inscribió a sexto en la cohorte correspondiente. Esto es, si los útiles o AGE influyeron para que un alumno se inscribiera en sexto año. Para ello se construyó una base de datos que consta de 129 observaciones, las cuales contemplan las tres escuelas y las cohortes, datos que sirvieron para determinar las relaciones correspondientes. Adicionalmente, se consideró pertinente tomar en consideración los resultados Enlace 2006 para los alumnos de sexto año en la prueba de matemáticas, con la finalidad de evaluar la relación entre los componentes, el éxito y los resultados de la prueba.

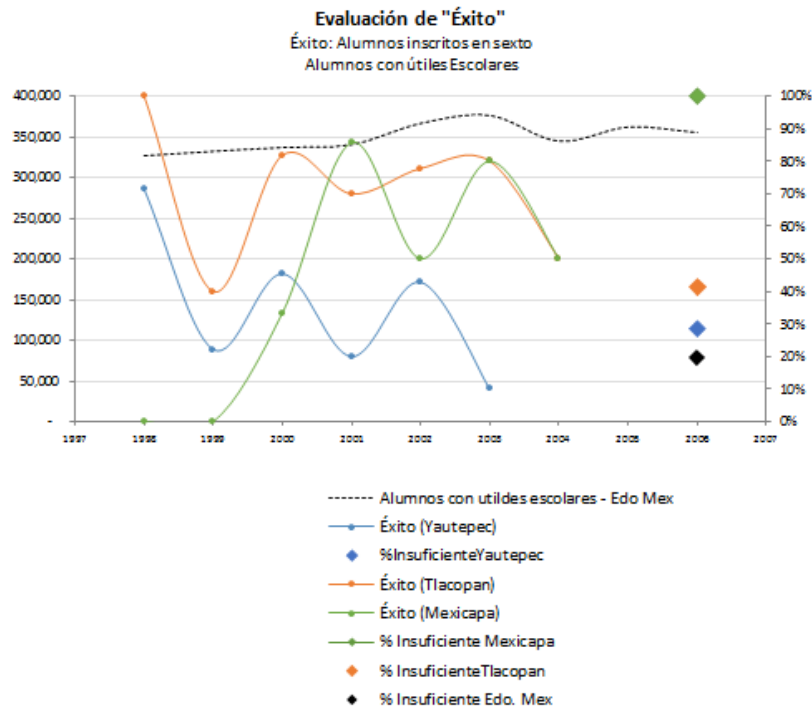
En las siguientes páginas se muestran dos gráficos para ilustrar el análisis.

Gráfica 4. Relación entre Éxito con AGE y nivel de insuficiente ENLACE



Fuente: Elaboración propia: Gráfica elaborada con información de archivo escolar, resultados prueba ENLACE e información de escuelas beneficiadas con AGE.

Gráfica 5. Relación entre Éxito con Útiles escolares y nivel de insuficiente. ENLACE



Fuente: Elaboración propia. Gráfica elaborada con información de archivo escolar, resultados prueba ENLACE e información de escuelas beneficiadas con útiles escolares.

Para medir la relación entre la aplicación de los componentes y el éxito del estudio, se usó el coeficiente de correlación, que permite inducir, la relación entre la ejecución de los componentes analizados (“Escuelas Beneficiadas por AGE” y “Alumnos con útiles escolares”) y el éxito del estudio es baja. Esto quiere decir que la ejecución de los componentes tuvo un impacto poco representativo en el éxito de los alumnos; esto es, no influyó de manera determinante para que los estudiantes de ingreso a primero de primaria se inscribieran a sexto año.

El coeficiente de correlación para la escuela de Yautepec resulta consistentemente diferente a los resultados de las escuelas de Tlacopan y Mexicapa; en ese sentido, la correlación entre los componentes y el éxito para Yautepec resultó de -50% contrastando con 1% y 16% de Tlacopan y Mexicapa, respectivamente. Las lecturas de estos resultados deben considerar la insuficiencia de datos para muestras representativas, pero, en todo caso, señalan que, en el caso

de Yautepec, la aplicación de los componentes no llegó a tener el impacto deseado, mientras que en Tlacopan y Mexicapa la ejecución de los componentes tuvo un impacto menor.

En los casos de Tlacopan y Mexicapa, la correlación entre los componentes y el éxito del estudiante es claramente bajo, por lo que se asume que, para las tres escuelas, la ejecución de los componentes tuvo un impacto poco representativo en el éxito del estudiante.

Los gráficos muestran que, para los dos componentes, las escuelas de Tlacopan y Yautepec siguen un comportamiento similar y, en cierta medida, representada por la ejecución del componente a nivel estatal, mientras que la escuela de Mexicapa muestra un comportamiento desfasado por un ciclo escolar.

En relación con la aplicación de la prueba Enlace, destaca que, para el primer año de aplicación (2006), el porcentaje de “insuficiencia” a nivel estatal resultó de 20%: igual al nacional. Las escuelas objeto de estudio mostraron resultados dispersos; en ese sentido, Yautepec resultó con 29% de insuficiencia, mientras que Tlacopan registró 42% y Mexicapa incluso 100%. Cabe mencionar que en todos los casos las escuelas alcanzaron puntajes mejores en los próximos años; sin embargo, esos datos salen de las generaciones bajo seguimiento.

El análisis de lo expuesto en el capítulo permite dos conclusiones:

1. Para el caso del tema educativo y del servicio en comunidades rurales, se requiere de mayor información, que dé cuenta de las necesidades de esa población. Aparentemente, un dato preliminar de Índices de marginación 2010 en nuestros municipios no dice mucho: Ixtapan de la Sal: media; Ocuilan, media (incluso mejoró respecto del año 2000), y Tonatico, baja. Se trata de municipios que no enfrentan aparentemente problemas severos de pobreza.

El análisis detallado de las fuentes consultadas, permite ver en ese 2010 con los porcentajes de personas consideradas en situación de pobreza. Así, Ixtapan de la Sal tenía 59.55%. Ocuilan, con marginación media, 66.18%, y Tonatico, con marginación baja, un 55.43%. Los tres municipios por arriba del promedio estatal, de 42.90%.

De igual manera, en 2010, de las 4 401 localidades en el estado, 3 167 estaban catalogadas con muy alta o alta marginación; esto es, 72% del total.

En el caso de Ixtapan de la Sal, la comunidad Yautepec fue considerada por SEDESOL entre 2005 y 2010 con muy alta marginación. Mexicapa, en Ocuilan, catalogada en el mismo periodo como de alta marginación, y Tlacopan, en Tonatico, igualmente clasificada por Sedesol con alta marginación.

Lo anterior revela la necesidad de contar con diagnósticos puntuales más específicos, y no solo considerar indicadores promedio nacionales, estatales y municipales. Es prioritaria la consideración de las características y necesidades de las comunidades, para obtener información de calidad que permita a la política pública educativa atender de manera eficiente a estos sectores vulnerables de la población.

2. En las tres escuelas objeto de estudio, no se puede apreciar si el programa tuvo impacto en términos de eficiencia en cuanto a alumnos inscritos en primer año contra alumnos inscritos para sexto año, pues las variaciones son muy significativas, como se puede observar en la tabla que a continuación se presenta. El porcentaje de alumnos por generación que se inscriben a sexto de primaria no tiene una tendencia marcada; por ejemplo, en la escuela Miguel Hidalgo de Yautepec la eficiencia terminal de la generación 1998-1999-2003-2004 es de 71.42%, muy superior al 10% de la generación 2003-2004-2008-2009. Mexicapa y Tlacopan es que tienen una eficiencia del 80% en esa cohorte. Salvo ese caso, las variaciones son significativas y el comportamiento es muy inestable.

CUADRO NÚMERO 34.-YAUTEPEC, MEXICAPA Y TLACOPAN. “ÉXITO ESCOLAR” 1998-2009

Generación	Ixtapan de la sal Yautepec Miguel Hidalgo	Ocuilan Mexicapa Miguel Hidalgo	Tonatico Tlacopan Ignacio Zaragoza
1998-1999-2003-2004	71.42%		100%
1999-2000-2004-2005	22.22%		40%
2000-2001-2005-2006	45.45%	33.33%	81.81%

2001-2002-2006-2007	20%	85.7%	70%
2002-2003-2007-2008	42.85%	50%	77.7%
2003-2004-2008-2009	10%	80%	80%

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en los archivos de los planteles.

Esta información empírica adicional nos permite deducir que, en las escuelas, los componentes no fueron lo suficientemente fuertes para evitar repeticiones ni claves en el “éxito” del recorrido de primer año a la inscripción en sexto grado. Con las evidencias y argumentaciones encontradas a lo largo de la investigación procedemos a poner a consideración las siguientes conclusiones.

CAPÍTULO 6.

CONCLUSIONES

La investigación tuvo como objetivo central, analizar la política pública educativa compensatoria a través del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) en el periodo 2000-2006 para el caso del Estado de México y, en particular su implementación en las localidades de Tlacopan, Yautepec y Mexicapa.

Nuestro interés radicó en hallar los múltiples factores que intervinieron en el diseño e implementación del PAREIB en el Estado de México y en las comunidades seleccionadas. El propósito fue analizar la participación de los diferentes actores sociales involucrados quienes dieron sentido a la política y con su participación influyeron en los resultados obtenidos a lo largo de la implementación.

En este sentido, hemos dividido la presentación de nuestras conclusiones en dos secciones: a) consideraciones de carácter general que nos permite convalidar que la política educativa compensatoria estuvo sometida a una compleja intervención de actores sociales, marcos normativos, disposiciones administrativas, recursos humanos, financieros intervenciones pedagógicas que entre otros factores incidieron en el diseño e implementación del programa y por tanto en los resultados alcanzados. b) exponer una propuesta de recomendaciones a considerar en el diseño e implementación de la política pública educativa compensatoria.

A) Consideraciones de carácter general.

A lo largo de la investigación queda demostrado que, la perspectiva sociológica permite encontrar diversas aristas: una política pública va más allá de disposiciones normativas y administrativas derivadas de un actor decisor omnipotente y omnipresente. Ciertamente el protagonismo gubernamental a través de sus diferentes burocracias, diferentes y desiguales restringe, inhibe la participación ciudadana. Contradictoriamente los actores sociales “beneficiarios” “destinatarios” son los que en último término dan sentido a la acción social pública- Política Pública Educativa a pesar de la restringida participación ciudadana. Son los docentes, padres de familia los encargados de aplicar las disposiciones

administrativas y normativas; quienes deben de apropiarse del programa y dar respuesta a la solución del problema.

Encontramos a una burocracia no monolítica, diversa y desigual. Una burocracia de carácter federal en pugna por el control del programa compensatorio entre la SEP y CONAFE. Con normatividad y disposiciones distintas que no permiten articularse y resolver el problema público: el rezago educativo.

Actores fundamentales lo son las burocracias estatales, las cuales reciben al PAREIB como uno más de los múltiples programas educativos a atender. Donde la variedad y peso de los programas federales obliga a dar un tratamiento particular. Esto es, programas con grandes diferencias en cuanto su impacto económico por la cantidad de recursos a manejar y distribuir; por los universos de atención, por los beneficios o conflictos que podían ocasionar ante los sindicatos magisteriales entre otros aspectos. Ejemplo de ello lo fue el programa de Escuelas de Calidad, el cual inclusive llegó a contar con fideicomisos y comités estatales, teniendo así un espacio privilegiado dentro de los sistemas educativos estatales. Esta situación generó entre otros problemas conflictos y competitividad entre los programas, los cuales tenían que atender diversas normatividades.

Burocracias estatales disímolas con capacidad administrativa desigual donde el criterio de selección de comunidades, la cantidad de componentes a distribuir entre otros elementos se vio influido por intereses políticos. La intervención de supervisores escolares en la toma de decisiones, al tener un papel relevante en la estructura administrativa y un peso político al interior de sus sindicatos, actores centrales que inciden de manera directa en la viabilidad de la política educativa. La política es viable cuando se diseña e implementa correctamente, los diferentes actores se apropian de ella y es factible conseguir los objetivos planteados.

Estas situaciones evidencian el papel de las burocracias las que, si bien tienen que acatar las normas administrativas, operan privilegiando sus propios intereses; bajo la presión de otros actores sociales.

No existe un ámbito puro de aplicación de la norma administrativa, el contexto y operación se da en un contexto de continuo movimiento, de inestabilidad, en donde la autoridad debe buscar el consenso y el adecuado equilibrio defendiendo

sus espacios y evitando el conflicto, causando en ocasiones el incumplimiento de las disposiciones jurídico administrativas.

Los “destinatarios”, “beneficiarios” actores no uniformes, heterogéneos con sus propios intereses, que asumen diversos comportamientos frente a la normativa que pretende resolver una problemática que aparentemente es de su beneficio.

De ello da cuenta la memoria histórica de las comunidades en su lucha constante por contar con servicios educativos, el esfuerzo significativo por apoyar a sus docentes. La supremacía del director escolar frente a la comunidad, su escaso cuestionamiento, la falta de empoderamiento de los padres de familia frente a la autoridad escolar y por ende subordinados a tareas de mantenimiento y aseo de las escuelas. Comportamientos colectivos aún débiles ante la autoridad educativa, los cuales solo entran en conflicto si atentan contra los valores comunitarios.

Comunidades en donde se percibe los lazos de confianza mutua, lealtad, de ayuda para la celebración de festividades religiosas, pero a la vez de conflictos familiares, de ascenso social y en algunos casos de carácter político. Un escaso capital social comunitario que no trasciende en la búsqueda de mejores condiciones educativas.

Hallazgo significativo en el caso de los docentes y director escolar fue su permanencia por más de dos décadas en la institución escolar. Los programas compensatorios buscaban el arraigo de docentes en la comunidad; las nuevas condiciones laborales y de comunicación de las localidades propiciaron circunstancias atractivas para que los docentes buscaran condiciones de inmovilidad laboral en las comunidades y escuelas primarias. Esta situación propició una diversidad de conductas algunas conflictivas, otras de encubrimiento, sometimiento, subordinación, respeto, aceptación, generando conductas colectivas rutinarias que no permitieron acrecentar el capital social.

Podemos asegurar, para el caso de nuestras tres comunidades, la persistencia de mínimos niveles de desconfianza para con los padres de familia encargados de las asociaciones de padres de familia. El poco interés o la excesiva carga que generaba el asumir la responsabilidad, obligó inclusive a sortear los

cargos de la asociación de padres de familia, para poder cumplir con las disposiciones oficiales.

Las comunidades asumieron una conducta de “lealtad” para con los directores, se observa una conducta comunitaria de respeto y adhesión a las tareas encomendadas por el director. Se percibe un lazo comunitario de apoyo, en la que todos se ayudan, siempre y cuando no se rebasen ciertos límites como una excesiva ausencia laboral y/o mal comportamiento con los alumnos. La permanencia del director en la comunidad se percibe como la mejor garantía de tener servicios educativos en la localidad. En síntesis, encontramos un complejo binomio de confianza-lealtad en las relaciones sociales todos cooperan y evitan en la medida de lo posible los conflictos. El bien público de la comunidad es que sus escuelas cuenten con docentes y tengan las mejores condiciones de infraestructura posible.

Encontramos un capital social comunitario que contribuye a la operación de las escuelas, de verificación de entrega de útiles escolares, de aplicación correcta, transparente de los escasos recursos destinados al mantenimiento del edificio escolar, de inscripción a los centros escolares con los que cuenta la comunidad. Empero apreciamos una apropiación débil programa, esto es se concibió al PAREIB como un medio para obtener los materiales mínimos para el mantenimiento del edificio escolar y obteniendo útiles escolares, libros y así evitar gastos que dañaban su economía familiar.

El programa nunca pudo ser entendido ni comprendido como soporte de cambio en la calidad educativa o de ayuda para evitar la repetición de grados escolares; tampoco como generador de capital social para propiciar acceso y permanencia en niveles educativos superiores. Recordemos uno de los grandes retos del programa, el acceso a los niveles de la educación básica. Para el caso de nuestras comunidades el acceso y la calidad de la educación secundaria sigue siendo una tarea pendiente.

Un capital social más sólido hubiera permitido que la asociación de padres de familia tuviera un papel de mayor coordinación y cooperación en las tareas propiamente educativas, apoyando también en la resolución de conflictos, en la

movilización, administración y gestión de recursos económicos y materiales entre otros aspectos.

Cuatro grandes actores sociales: burocracias federales, estatales, docentes y padres de familia en condiciones desiguales, desarticulados en donde cada uno comprende e interpreta al programa de manera distinta, el comportamiento colectivo da prueba de ello, intervenciones inadecuadas que no permitieron arribar a los resultados esperados.

Para el caso de los componentes (útiles escolares, capacitación, infraestructura, reconocimiento al desempeño escolar, apoyo a la gestión escolar, apoyo a la supervisión escolar, auxiliares didácticos), pudimos comprobar cuantitativamente, que no fueron suficientes para ayudar a evitar repeticiones en grados escolares ni claves en el “éxito” del recorrido de primer año a la inscripción a sexto grado de primaria.

Sin embargo, debemos enfatizar dos limitantes. Primera, a nivel estatal el comportamiento de asignación de componentes por parte de la federación fue muy disímulo, cada uno tuvo su propio desarrollo, contando con variaciones significativas que no permitieron tener estabilidad y no logrando articularse lo que evidenció una falta de integralidad. Segundo, el hecho de que no todos los componentes llegaron a las escuelas en tiempo y forma. El de infraestructura tuvo un mínimo impacto al no contar con el suficiente recurso federal, el apoyo económico a docentes fue demasiado irregular, los útiles escolares distribuidos ya avanzado el ciclo escolar y el poco aprovechamiento del material didáctico marcaron la vida cotidiana del programa.

Mención especial merece la escuela multigrado, clave para el desarrollo del programa. Recordemos, que todas las comunidades rurales de la república contaban y cuentan hoy en día únicamente con este servicio y modalidad, en donde un docente atiende dos o tres grados de educación primaria. Una modalidad que debe sujetarse a las disposiciones de escuelas de organización completa, lo cual no le permite contar con un espacio pedagógico, administrativo, curricular propio dentro del sistema educativo nacional y así atender de manera más adecuada a las comunidades rurales del país.

En conclusión, la política pública no es una mera disposición jurídica administrativa; es una compleja intervención de múltiples factores los cuales le dan concreción, le dan forma, sentido.

B) Propuesta de recomendaciones de política.

Una vez analizado el Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica se encontró un déficit de la capacidad pública del programa el cual radicó en errores de diseño e implementación; en una focalización puntual de problemas a atender y de inadecuadas intervenciones de los diferentes actores sociales involucrados. Estas situaciones generaron múltiples resultados, los cuales en su conjunto nos permiten concluir que el programa no funcionó de manera óptima lo cual no permitió arribar a las metas esperadas.

Si bien fue un logro el acceso y permanencia en la escuela primaria de nuestras comunidades, también resalta los problemas de retraso en la entrega de libros de texto y útiles escolares, la falta de apoyo económico al desempeño docente, el escaso impacto que tuvieron las redes estatales de asesoría para la calidad en la escuela primaria, las tasas de repetición y la debilidad de las tareas docentes extra clase para evitar repeticiones y una mejora educativa son entre otras situaciones que de haberse ordenado y corregido habrían generado mejores resultados en la atención del problema educativo.

Reto fundamental será para la política pública educativa comunicar, argumentar, convencer, establecer consensos con todos los actores sociales involucrados para lograr una aplicación racional que disminuya el problema público: el rezago educativo. Paso fundamental será delinear con claridad los lineamientos jurídicos administrativos, en la que las diferentes partes tengan claro sus derechos y obligaciones, se apropien de la política y tengan las intervenciones adecuadas. En este sentido, consideramos que, toda política pública debe proponerse que el destinatario, beneficiario, haga suya la política, que la autoridad sepa que verdaderamente se captó el sentido y se trabajará en los fines propuestos. Necesitamos que las políticas se preocupen menos de los reglamentos administrativos y más por lograr cambios en los comportamientos colectivos.

En líneas anteriores enfatizamos la importancia de las reglas de operación, en tanto son el punto más fino en la etapa del diseño; el momento en que la autoridad federal, a través de la publicación en el órgano oficial, define y conceptualiza el programa, da a conocer los recursos fiscales que otorgará a los beneficiarios, precisa las formas, tiempos de operación del programa, las obligaciones y derechos de instancias gubernamentales y actores sociales participantes, esperando que el programa cumpla con los niveles de eficiencia, equidad y transparencia.

Esto es, las reglas deben ser precisas y claras pues de ellas depende considerablemente la correcta actuación de instancias gubernamentales y actores sociales.

A nuestro juicio, una propuesta de política pública educativa debe considerar en su diseño e implementación entre otras, las siguientes sugerencias:

Primero. Reconocer el trayecto extenso y sinuoso por transitar en la construcción de una política pública educativa. Esto es la necesidad de involucrar a los ciudadanos y organizaciones relacionadas con la problemática a atender en el diseño y toma de decisiones. Se debe disminuir el protagonismo gubernamental y aumentar el peso de los destinatarios, sustanciar ciudadanamente al gobierno. Es un imperativo en que sociedad y gobierno enfrenten conjuntamente los problemas colectivos, se hagan corresponsables de los aciertos y errores en el intento de resolver problemas públicos.

Segundo. La perspectiva del análisis de políticas públicas obliga a identificar los diferentes momentos y contextos de diseño y elaboración de la política. Se debe aceptar que la escala macrosocial es la más estudiada a partir de que la autoridad determina y define la política y de que la implementa, como una acción dirigida a resolver un problema público.

Queda constancia de la necesidad de trabajos más finos que amplíen el análisis de esta etapa en particular el diseño: el o los momentos entre la decisión y la implementación. Se requiere de una labor interdisciplinaria que ayude a analizar

la composición de esta fase, los puntos que la componen, los actores que intervienen deciden, argumentan, diseñan y determinan.

Analizar la viabilidad es otro aspecto a profundizar desde las dimensiones jurídica, política, económica, financiera, pedagógica (en el caso que aquí se trabaja) y cultural. El estudio de la factibilidad es idóneo para identificar todas las restricciones, y estimar costos y beneficios. Sin lugar a dudas, el diseño es el punto que requiere de mayor información y análisis. Esta, investigación esboza la problemática. Ciertamente el trabajo solo abordó la última parte del diseño las denominadas reglas de operación, falta identificar los equipos de trabajo que elaboraron la normatividad, las restricciones a que se enfrentaron, su capacidad administrativa, su formación disciplinaria, los conflictos internos entre otros aspectos.

En la etapa de diseño valdría la pena revisar y analizar cómo se identificaron y definieron los problemas y bajo que agenda se trabajó.

La implementación implica un conjunto de actos articulados en torno a uno o varios ejes de muy distinta índole, los cuales son aparentemente contemplados en el diseño: no obstante, en la operación aparecen las restricciones que evidencian la falta de previsión. En ese sentido y de igual forma, se requieren estudios que detecten los problemas más recurrentes al iniciar la implementación; de ellos se destaca en este trabajo el financiero, desde una inadecuada planeación hasta una insuficiencia de recursos, la asignación, distribución y contradictoriamente subejercicios, como factores que inciden indudablemente en la ejecución y en los resultados.

Es de considerarse la necesidad de trabajos que permitan encontrar las variables que intervienen en el desfase entre diseño, implementación y resultados. Las políticas públicas no pueden seguir cargando con un elevado déficit de capacidad y gestión pública, que repercute en la inadecuada resolución de problemas públicos.

Tercero. Se requiere de una definición puntual del problema público que focalice necesidades concretas. El rezago educativo adquiere particularidades, en cada región del país, estados y municipios. No se puede partir de una visión

centralista, homogénea. La política pública nacional, debe contar con una orientación que atienda la diversidad, la heterogeneidad social. El enfoque de la perspectiva de estudios regionales puede ser de utilidad como criterio en la formulación y diseño de políticas públicas educativas. Esto es atender a las particularidades, diferencias regionales, las condiciones y actuaciones de actores sociales en espacios delimitados pueden ser factores a considerar. Encontrar los diversos rasgos demográficos, económicos, culturales, educativos por regiones ayudaría a una formulación más adecuada de políticas públicas.

Identificar los diferentes criterios de regionalización empleados por las entidades federativas puede ser un punto de inicio. Detallar con amplitud la expresión del problema en las regiones de los estados, sus características, los problemas que genera. Conocer las causas, desarrollo, tendencias. Saber reconocer entre condiciones mínimas para operar y acciones concretas para solventar el problema en cada región.

Hoy en día contamos con bases de datos (INEGI, SEDESOL, CONEVAL, etc.) que cuentan con información detallada de todas las comunidades rurales del país, diagnósticos no suficientemente utilizados. Sería deseable un ejercicio entre federación, estados, municipios, comunidades para seleccionar las localidades a beneficiar; identificar los problemas que las colectividades consideran de interés común, las propuestas para resolverlos, así como las metas viables a cumplir.

En el tema educativo inicialmente se debe identificar el rezago educativo por niveles ya que su expresión tiene características distintas en preescolar, primaria y secundaria.

En este sentido es necesario cuantificar y cualificar el rezago por escuela y comunidad con el propósito de dimensionar una problemática que no puede ser concebida de manera homogénea. Hablar de rezago implica entender sus peculiaridades, en unos casos cobertura, en otros la falta de servicios educativos, altas tasa de repetición, migración, movilidad entre otros aspectos, lo cual implica dar respuesta de manera diferenciada al problema.

En síntesis, el rezago educativo adquiere particularidades por localidad, región y nivel educativo, debe ser abordado con mayor precisión en función de su

expresión en ámbitos sociales delimitados. En todo caso vale la pena considerar la necesidad de elaborar modelos educativos inclusivos que atiendan las necesidades de escuelas y comunidades con rezago social.

Por otra parte, la provisión de útiles escolares, material didáctico, infraestructura entre otros componentes, si bien indispensables quedan limitados ante la carencia de una intervención pedagógica que articule y proponga alternativas viables para abatir el rezago educativo por niveles.

Problemática detectada lo fue, el no distinguir entre las condiciones mínimas que requería el programa para operar y las acciones concretas para resolver el problema educativo. Esto es el contar con personal docente, aulas, sanitarios, instalación eléctrica adecuada, biblioteca escolar, dotación de útiles escolares, entre otros, son elementos indispensables pero que no resuelven en sí mismos el rezago educativo; estas condiciones mínimas de operación requieren del diseño y aplicación de acciones socio-educativas puntuales para resolver el problema educativo.

Como conclusión; el enfoque regional permitiría contar con información detallada de la expresión educativa y actores sociales en espacios delimitados, sus necesidades problemáticas comunes elementos indispensables que pueden servir de insumos para el diseño de carácter regional.

Cuarto. El reconocimiento de las múltiples intervenciones de actores sociales, organismos, administraciones, estrategias, marcos normativos, disposiciones administrativas, recursos humanos y financieros, intervenciones pedagógicas entre otras exige tener una clara precisión del tipo y número de intervenciones, el orden, niveles de organización, ámbitos de competencia, las obligaciones y responsabilidades que asumirán frente a la política pública.

Es evidente el traslape de programas de diversa índole, cada uno con su propia lógica, independiente. Se requiere una mayor articulación en donde el problema público sea el foco de atención y no la política pública misma.

Los casos mostrados en la investigación como lo fue el Programa Escuela de Calidad (PEC) instrumentado por la propia SEP, hicieron que el problema público: rezago educativo pasara a segundo término, el PEC un programa útil, pero con

objetivos distintos, diferente normatividad, reglas de operación comprobación que obligaban a la escuela a atender programas y problemáticas diferentes.

Quinto. La injerencia de diversos temas como lo son los administrativos, políticos, financieros, jurídicos, educativos entre otros obliga a la necesidad de participación de actores académicos con diversas ópticas disciplinarias que contribuyan a una adecuada elaboración y seguimiento de la política pública.

Sexto. Complicación reiterativa en toda política, programa, lo es el tema financiero y si bien la insuficiencia de recursos es un problema, el pésimo ejercicio agrava la situación. Contradictoriamente no se cumplen las metas y en el reporte del ejercicio fiscal anual, se reportan subejercicios y devoluciones a la tesorería federal. Es urgente elaborar una propuesta técnica administrativa coherente, racional, apegada a la realidad que encuentre el tipo de dificultades a lo largo de todo el proceso y permita un ejercicio racional eficiente y transparente el cual hoy día está lejos de cumplirse.

Séptimo. Fortalecimiento de la capacidad de la gestión institucional. Se requiere un análisis que identifique las capacidades administrativas de las diferentes burocracias; evaluarlas con el propósito de dotarlas de las herramientas técnicas indispensables para la operación de programas educativos. Ello significa también coherencia por parte de la autoridad federal, en la cual no exista diversidad administrativa en la que cada programa marca su lógica independiente de los demás programas federales.

Octavo. Fortalecimiento de las Asociaciones de padres de familia. El enfoque de participación por parte de los miembros de la comunidad debe cambiar. Hasta hoy su intervención es meramente secundaria de apoyo al mantenimiento del edificio escolar, de limpieza, de supervisión en la entrega de componentes, de vigilancia en la asistencia de los docentes, tareas útiles pero que no abonan en la construcción de un papel relevante de los padres de familia en la toma de decisiones, en la educación de sus hijos y por ende en el fortalecimiento del capital social comunitario.

Con ayuda de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, se puede ir apoyando a padres de familia en la consolidación de un capital social.

La escuela rural puede convertirse en un centro en donde los vecinos procuren una mejor calidad educativa de sus hijos. Intercambiar y afianzar relaciones con otras comunidades que tienen problemas similares y así buscar soluciones comunes, como lo sería contar en un espacio geográfico estratégico con servicios desde preescolar hasta media superior y que asegure la cobertura con equidad y calidad.

Evitar el protagonismo gubernamental que por naturaleza intenta controlar y encauzar los comportamientos comunitarios en función de sus intereses los cuales en ocasiones no responden a las necesidades de los habitantes de las localidades.

Noveno. Se requieren revisar los tramos de control desde la publicación del programa hasta las últimas fases de la implementación la cantidad de pasos, intervenciones, actores involucrados va distorsionando el sentido de la política, se requiere que a cada paso haya seguimiento, evaluación de una apropiación correcta, sería deseable que un porcentaje de actores involucrados estén presentes en los diferentes momentos.

Décimo. Error recurrente en los diversos programas educativos es la falta de precisión e integralidad de las acciones. La suma de acciones no significa que se atiende a la problemática, a los objetivos del programa ni asegure el éxito de la acción pública educativa. Se debe tener un orden, priorizar acciones, encaminarlas a resolver problemas concretos, evitar la dispersión y que cada acción siga su propia lógica. Tener claridad en la expresión social del problema público, de las condiciones mínimas a operar, así como el conjunto de acciones que pueden llevar a abatir en este caso el rezago educativo.

Décimo primero. Transparencia y rendición de cuentas no deben considerarse en una acción en sí misma. Deben ser vistas como mecanismos donde los destinatarios pueden contribuir a incrementar el carácter ciudadano de la política al dar seguimiento en el cumplimiento de metas y en particular en el abatimiento del problema público.

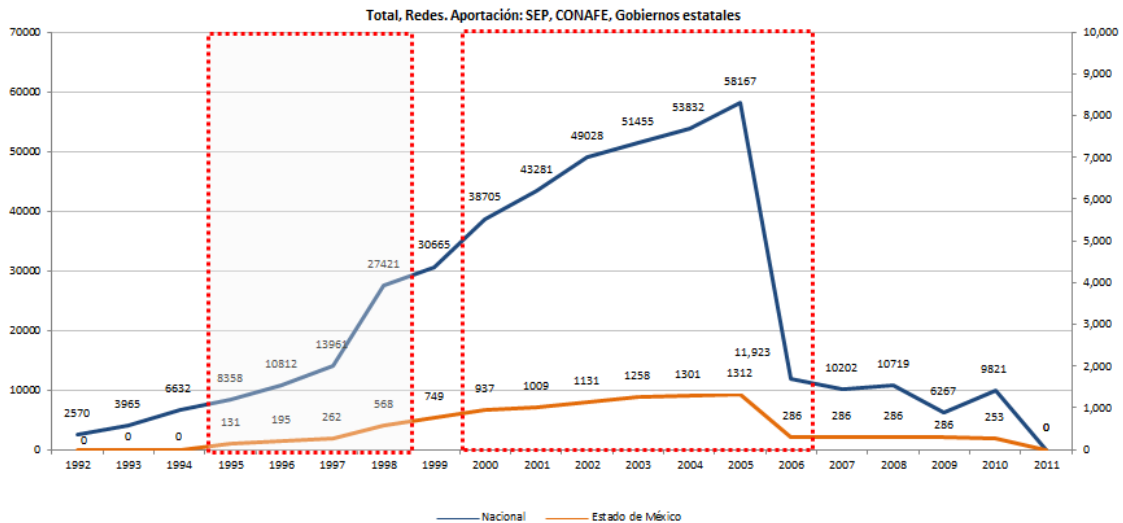
Concluimos; se precisa de una política pública educativa compensatoria inclusiva, que responda a la diversidad de las comunidades rurales, de sus niñas, niños, jóvenes, que garantice la oportunidad de acceso, permanencia y de una

educación de calidad. Que atienda a la diversidad regional. Un sistema escolar que responda a las carencias de los alumnos y comunidades.

Se requiere de un enfoque pedagógico más inclusivo y significativo que atienda a las características y necesidades de las comunidades, que sea de utilidad, que favorezca un conocimiento de sus realidades, que sirva para coadyuvar en la búsqueda de respuestas de su vida cotidiana, son inicialmente algunas sugerencias que pueden contribuir al abatimiento del rezago educativo objetivo en este caso del PAREIB.

Anexo I

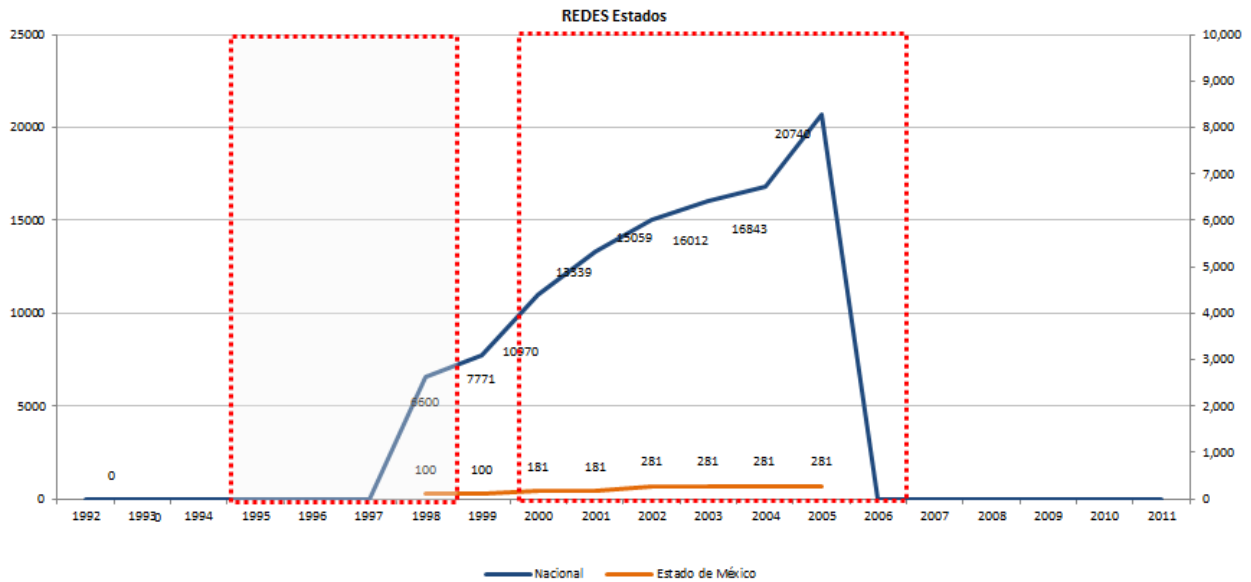
Gráfica 6.- Total de Redes: Aportaciones SEP, CONAFE y Gobiernos estatales.



Fuente: Elaborada con información de www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

Los comentarios de esta gráfica fueron presentados en el punto 4.5. en el inciso a) Problema severo del componente-acción compensatoria Reconocimiento al Desempeño Docente; fue la insuficiencia de recursos financieros que obligó a contar con diferentes aportaciones para poder hacer frente al compromiso de otorgar un estímulo económico a los docentes participantes. Como podemos apreciar hay un incremento sustantivo a nivel nacional entre 2000-2005, situación que no se presenta en el estado y para el año 2006 termino de la fase 111 del PAREIB el componente sufre una drástica caída.

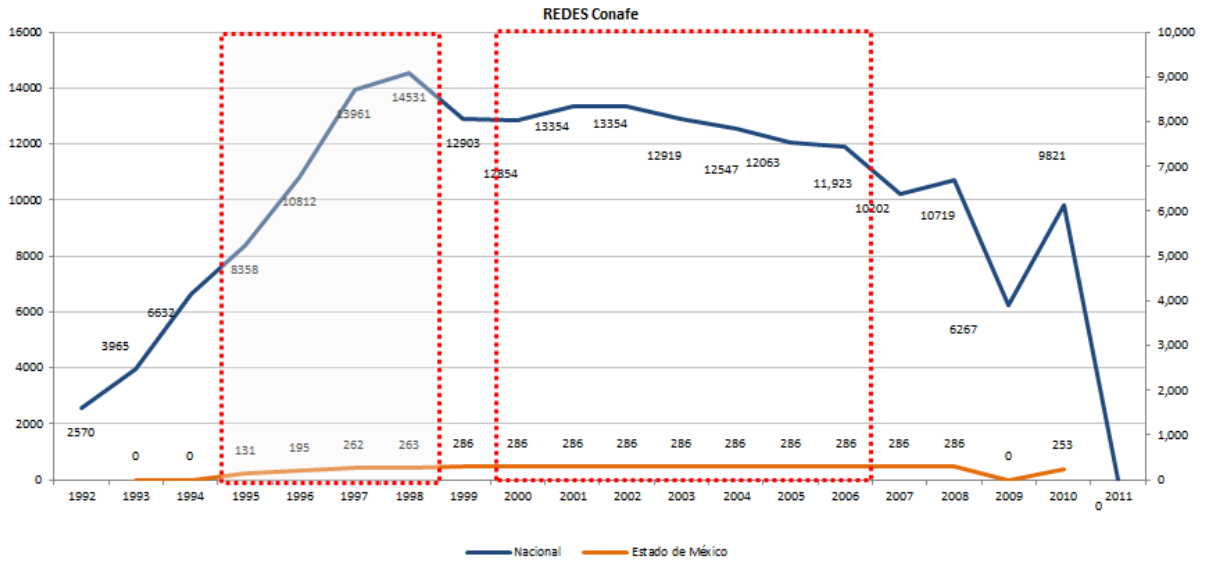
Gráfica 6 A. Redes aportación Estados.



Fuente: Elaborada con información de www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

La gráfica nos demuestra la aportación desigual entre SEP, CONAFE y Entidades federativas, un gasto adicional no contemplado por los estados al ser un programa federal, así los estados en 2005 aportaron el pago de docentes en un 37%, la SEP el 43%, y CONAFE organo rector 20%. Ciertamente el número de docentes con estímulo económico en el estado de México resulto muy bajo, a pesar de la participación de un número significativo de profesores. En nuestras comunidades fue evidente la ausencia en varios años de este componente.

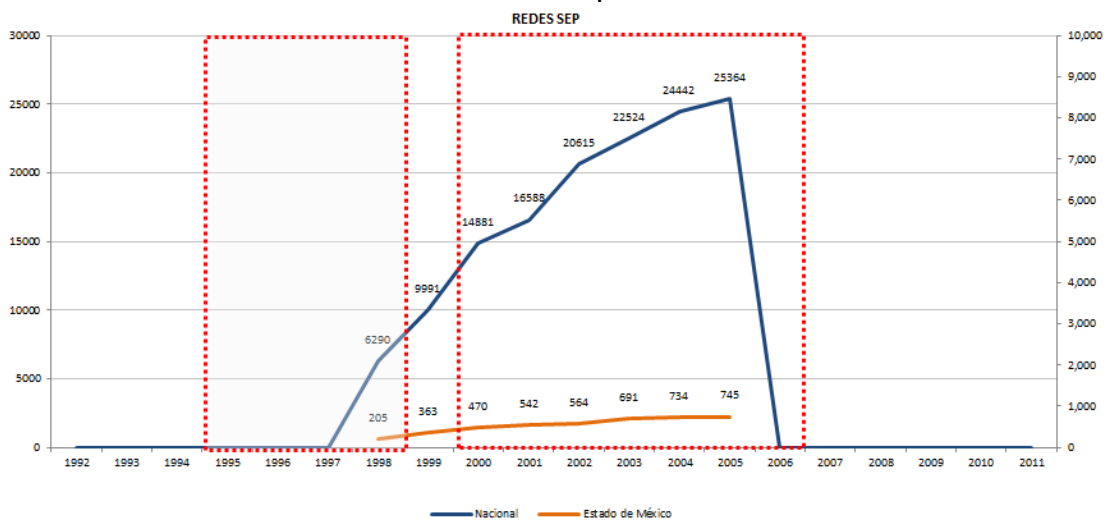
Gráfica 6 B. Redes aportación CONAFE.



Fuente: Elaborada con información de www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

La gráfica nos evidencia los problemas de CONAFE para atender el pago a los docentes, nos percatamos de una leve baja a partir del 2002 hasta el 2006. Se puede corroborar que este componente fue uno de los que mayores problemas tuvo en su implementación al no tener los recursos suficientes.

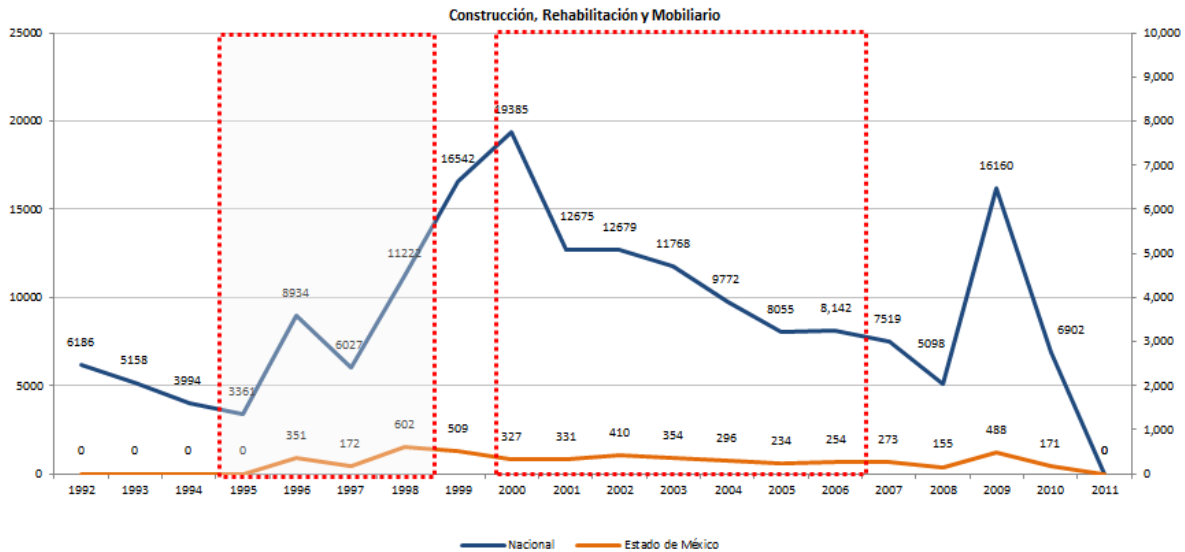
Gráfica 6 C. Redes Aportación. SEP



Fuente: Elaborada con información: www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

Esta gráfica nos demuestra que ante la gravedad de la situación, la SEP tuvo que hacerse cargo del 43% del pago al total de profesores con reconocimiento al desempeño docente.

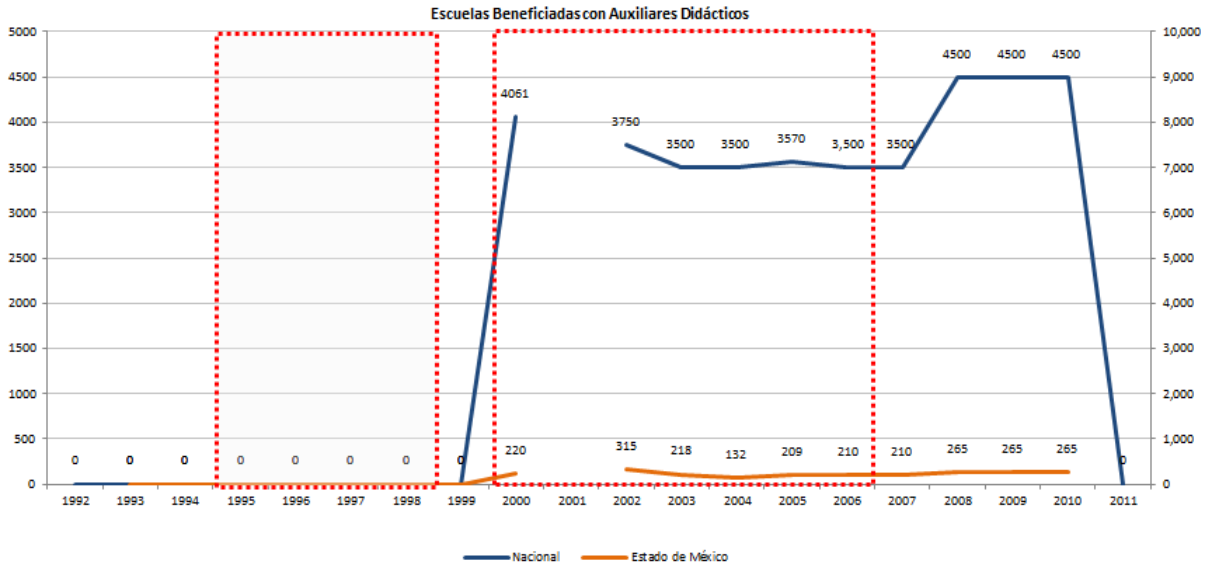
Gráfica 7. Construcción y rehabilitación y mobiliario.



Fuente: Elaborada con información de www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

Los comentarios de esta gráfica fueron presentados en el punto 4.5. inciso a. Solo reiteramos que esta acción tuvo un impacto mínimo en el Estado de México, así en el periodo 2000-2006, en el año 2001 se registró el valor máximo a nivel nacional con 12 675 acciones mientras que en el Estado de México se registraron 331.

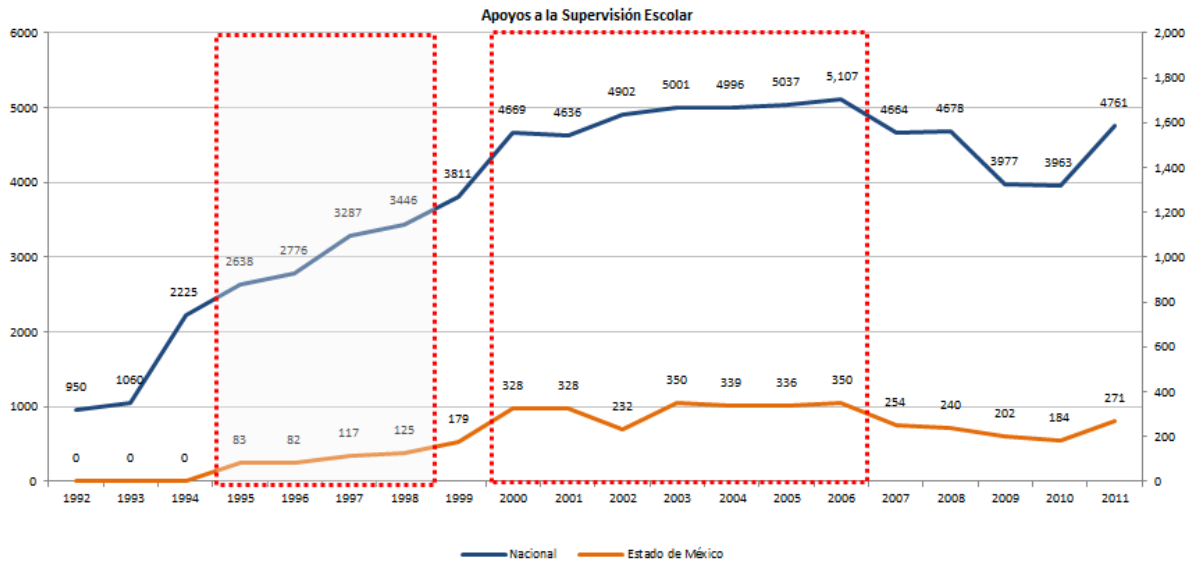
Gráfica 8. Escuelas beneficiadas con Auxiliares Didácticos.



Fuente: Elaborada con información de www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

Los comentarios de esta gráfica fueron presentados en el punto 4.5. inciso a. Podemos agregar que del periodo 2000-2006, muestran una cierta estabilidad pero con una asignación discreta, a nivel nacional de 3500 escuelas beneficiadas contra 210, valor máximo en el estado en 2006.

Gráfica 9. Apoyos a la Supervisión Escolar.



Fuente: Elaborada con información de www.gob.mx/conafe/conafe en cifras/acciones compensatorias (1992-2011).

Los comentarios de esta gráfica fueron presentados en el punto 4.5. inciso a. Podemos agregar que para el Estado de México, el número de supervisores beneficiados fue significativo, 350 de 5107 a nivel nacional. Un sector importante dentro de la jerarquía del escalafón magisterial, el cual no fue incluido de manera decisiva en el diseño e implementación. Su capacidad política y administrativa dentro del sistema educativo resulta crucial en la factibilidad de operación de toda política pública educativa.

Fuentes consultadas

- Aguado López, Eduardo, “La educación básica en el Estado de México, 1970-1990: la desigualdad regional”, en Roberto Blancarte (coord.), *Estado de México. Perspectivas para la década de los 90*, México: El Colegio Mexiquense, A. C., / Instituto Mexiquense de Cultura, pp. 553-598, 1994.
- Aguilar Villanueva, Luis. F., *Gobierno y administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Aguilar Villanueva, Luis. F., *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis. F., *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis. F., *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis F, “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Freddy Mariñez Navarro y Fidel Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp.11-31, 2009.
- Aguilar Villanueva Luis F., “Estudio Introductorio”, en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura económica, pp.13-34, 2014.
- Alcántara, Armando, “El Banco Mundial y la Educación en México 1980-2004” [en línea], disponible en www.Metodista.br/revistas/ims/index/php/El/articicle/2009 [recuperado el 4 de octubre de 2016].
- Arnaut, Alberto, *La federalización educativa en México 1889-1994*, “Biblioteca para la actualización del maestro”, México: SEP, 1998.
- Arreola, Álvaro, “Las elecciones mexiquenses, una revisión crítica”, en Roberto Blancarte (coord.), *Estado de México perspectivas para la década de los 90*, México: El Colegio Mexiquense, A. C. / Instituto Mexiquense de Cultura, pp. 665-705, 1994.

- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001. Sector Educación Pública. Evaluación del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE)*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla “Evaluación Prospectiva de los Programas Compensatorios “Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2003.
- Bodet. Jaime, *Textos sobre Educación*. México. CONACULTA. Colección Cien de México.2005
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución en México*, México: Siglo XXI, 2001.
- Bracho González, Teresa (coordinadora de evaluación) *Informe final de la Evaluación de Consistencia y Resultados de las Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo / Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. / CIDE, 2008.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Acción pública y desarrollo local* (edición electrónica), México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Cadena, Cecilia y Susana Machuca, “La administración pública 1981-2009”, Paolo Riguzzi y Luis Jaime Sobrino (coord.), *Historia General Ilustrada del Estado de México*, t. 6, *El periodo institucional (1930-2005)*, México: Gobierno del Estado de México-Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal / El Colegio Mexiquense, A. C., pp.497-527, 2011.
- Camp Ai Roderic, *Los líderes políticos de México, su educación y reclutamiento*, México: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- CEPAL / UNESCO. *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (versión resumida). Lima Perú. UNESCO. Recuperado en: www.unesco.org. 9 de noviembre de 2016.
- Chaves, Patricio y Rodolfo Ramírez, *Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004*, vol. 9, México: Consejo Nacional de Fomento Educativo, 2006.

- Chuayffet Chemor, Emilio, "Anexo estadístico", en *Primer Informe de Gobierno del Estado de México*, t. I, enero de 1995.
- Civera, Alicia, "La escuela. De la Revolución a la globalización", en Paolo Riguzzi y Luis Jaime Sobrino (coords.). *Historia General Ilustrada del Estado de México*, t. 6, *El periodo institucional (1930-2005)*, México: Gobierno del Estado de México-Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal / El Colegio Mexiquense, A. C., pp. 303-331, 2011.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, "Región VI Ixtapan de la Sal Programa Regional 2012-2017" [en línea], en Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo 2011-2017*, disponible en https://issuu.com/copladem/docs/region_vi [recuperado el 28 de junio de 2017].
- Consejo Nacional de Fomento Educativo, "Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo", México: *Diario Oficial de la Federación*, viernes 30 de abril de 1999.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo, "Reglas de Operación e indicadores de gestión de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo", México: *Diario Oficial de la Federación*, 23 de julio de 2003.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo "acciones compensatorias" (en línea) disponible en www.gob.mx/conafe/conafe_en_cifras/acciones_compensatorias. 1992-2011 [recuperado 22 de febrero de 2017].
- Consejo Nacional de Población, "Índices de marginación 2000" [en línea], disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion_2000 [recuperado el 28 de junio de 2017].
- Consejo Nacional de Población, "Índices de marginación por entidad federativa y municipio 2010" [en línea], disponible en http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio [recuperado el 30 junio de 2017].
- Consejo Nacional de Población, "Índices de marginación por localidad 2010" [en línea], disponible en

- http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo03.pdf [recuperado el.25 de mayo de 2017].
- Conde, Silvia L., *Estrategias sistemáticas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México*, México: OEA-IIPE / Conafe / SEP, 2002.
- De Haro Mejía et,al, “Evaluación prospectiva de programas compensatorios 2003”, disponible en línea, <http://conafe.gob.mx> también en www.politeia.org.mx/spip.php?article9 [recuperado 15 diciembre 2016].
- Durston, John., *¿Qué es el capital social comunitario?* CEPAL, serie políticas sociales, número 38, pp.3-43,2000, disponible en línea https://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/5969/1/S0007574_es.pdf [recuperado 20 enero 2017].
- Elmore, Richard F., “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp.185-249,1993.
- Ezpeleta, Justa, Eduardo Weiss y cols., *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*, México, Cinvestav-Departamento de Investigaciones Educativas, 2000.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *El neoliberalismo*, col. “Historia mínima”, México: El Colegio de México, 2015.
- Escuela Ignacio Zaragoza (Tlacopan) CCT. 15EPR0712W, “Convenio para el otorgamiento del apoyo a la gestión escolar. Ciclo escolar 2004-2005”, Archivo escolar.
- Escuela Miguel Hidalgo (Yautepec) CCT.15EPR1339N. Archivo escolar.
- Escuela Miguel Hidalgo (Mexicapa) CCT. 15EPR1692F. Archivo escolar.
- Espinoza Oscar, “Reflexiones sobre los conceptos de “política” políticas públicas y política educativa” (en línea) Education policy Analysis Archives/ Archivos Analíticos de políticas educativas, Arizona State University, vol, 17 enero-diciembre pp- 1-13,2009, disponible en:

<https://www.redalyc.org/pdf/2750/275019727008.pdf> [Recuperado 18 noviembre 2017].

Estado de México, *Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México*, 3 de junio de 1992.

Flores-Crespo, Pedro, *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*, México: Universidad Iberoamericana, pp. 5-47, 2008.

Flores-Crespo, Pedro, "Análisis de política educativa. Un nuevo impulso", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50, julio-septiembre, pp.687-698, 2011.

Fuenlabrada, Irma y Eduardo Weiss (coords.), *Prácticas escolares y docentes en las escuelas primarias multigrado*, México: Consejo Nacional de Fomento Educativo, 2006.

Fuentes Durán, Gilberto, "Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: una revisión de su justificación y su diseño" [en línea], México, Documento de Trabajo número 71, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados-LX Legislatura, junio de 2009, disponible en www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Reeglas_Operacion_docto%2071.pdf [recuperado el 12 de octubre de 2016].

Giddens Anthony, *Sociología*. México, Alianza Editorial, 2014.

Gobierno del Estado de México / Departamento de Planeación Educativa y Control Técnico, "Diagnóstico del Sistema Educativo del Estado de México", documento de trabajo, agosto de 1981.

Gobierno del Estado de México / Conafe-Unidad Coordinadora Estatal, *Informe de Terminación de la Fase III del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB)*, Toluca: GEM / Conafe, noviembre de 2007.

Gobierno del Estado de México, "Región VI Ixtapan de la Sal. Programa Regional 2012-2017" [en línea], disponible http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/REGION_VI.pdf [recuperado el 27 de junio de 2017].

- Gobierno del Estado de México, “Manual de Organización de la Secretaría de Educación”, México: *Gaceta del Gobierno Estado de México*, viernes 11 de mayo de 2012.
- Guadarrama Sánchez, Gloria, “La agenda pública y la pobreza”, en Paolo Riguzzi y Luis Jaime Sobrino (coords), *Historia General Ilustrada del Estado de México*, t. 6, *El periodo institucional (1930-2005)*, México: Gobierno del Estado de México-Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, pp.333-357, 2011.
- Guevara, Jean Paul y Adán Barreto, *Diagnóstico de la evolución de la dinámica poblacional en el Estado de México. 1950-1994*, México: Consejo Estatal de Población del Estado de México / El Colegio Mexiquense, A. C., 1995.
- Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México: Siglo XXI, 1979.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, *Información para el Plan de Desarrollo de Ixtapan de la Sal* [en línea], disponible en <http://187.188.121.162:8090/links/060%20Ixtapan%20de%20la%20Sal.pdf> [recuperado el 22 de mayo de 2017], Toluca, Estado de México: Gobierno del Estado de México-IGECM, 2015.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, *Información para el Plan de Desarrollo de Ixtapan de la Sal*, Gobierno del Estado de México, 2015.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, *Información para el Plan de Desarrollo de Ocuilan*, Gobierno del Estado de México, 2015.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, *Información para el Plan de Desarrollo de Tonatico*, Gobierno del Estado de México, 2015.
- Instituto Electoral del Estado de México. Elección ordinaria de gobernador 1999 por municipio. Consultado en www.iee.org/mx. 20 enero 2017

Instituto Electoral del Estado de México, *Resultados electorales* [en línea], disponible en http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html [recuperado el 31 de enero de 2017].

Instituto Electoral del Estado de México. Sistema de Consulta de las Memorias electorales 2000-2015. Consultado en [www. iee.org.mx](http://www.iee.org.mx). el 31 de enero de 2017.

Instituto Electoral del Estado de México. Elección ordinaria de gobernador 1999 por municipio. Consultado en www.iee.org/mx, 20 enero de 2017.

Instituto Electoral del Estado de México. Sistema de consulta de las memorias electorales 1993-2012. Consultado en www.iee.org.mx. 31 de enero de 2017.

Instituto Electoral del Estado de México. Sistema de Consulta de las Memorias electorales 2000-2015. Consultado en www.ieem.org.mx. 31 de enero de 2017.

Instituto Nacional de Geografía e Informática, *Archivo histórico de localidades geoestadísticas* [en línea], disponible en www.inegi.org.mx.

Instituto Nacional de Geografía e Informática, *Anuario estadístico 2015* [en línea], disponible en www.inegi.org.mx.

Instituto Nacional de Geografía e Informática, *Conociendo al Estado de México*, México: INEGI, 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Serie histórica censal e intercensal”, en *Censos y Conteos de Población y Vivienda* [en línea], disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/> [recuperado el 25 de mayo de 2017].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Distribución de la población mexicana y su economía sectorial” (en línea), disponible en www.inegi.org.mx [recuperado 24 de mayo de 2017].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Educación” (en línea), disponible en www.inegi.org.mx [recuperado 24 de mayo de 2017].

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. 2011 Educación Básica*

y Media Superior [en línea], disponible en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/110/P1B110.pdf>, [recuperado el 13 junio de 2017].

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, *Sistema Nacional de Información Municipal* [en línea], disponible en <http://www.snim.rami.gob.mx/> [recuperado el 18 febrero de 2017].

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “Ixtapan de la Sal”, en *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México* [en línea], disponible en <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15040a.html>, [recuperado el 29 junio de 2017].

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “Ocuilan”, en *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México* [en línea], disponible en <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15063a.html> [recuperado el 29 octubre de 2017].

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “Tonatico”, en *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México* [en línea], disponible en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15107a.html> [recuperado el 23/octubre de/2017].

Iracheta Cenecorta Alfonso X., *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*, México: El Colegio Mexiquense, A. C., 2000.

Jiménez Alarcón, Concepción, *Rafael Ramírez y la escuela rural mexicana* (antología), México: SEP / El Caballito, 1986.

L. J. Hanifan. The Rural Community Center. Source: The Annals of the American of Political and Social Science; Vol 67, New Possibilities in Education (Sep., 1916) Published by: Sage publications Inc. In association with the American of Political and Social Science. [Accessed 26-12-2016].

- Latapí, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México: Nueva Imagen, 1982.
- Latapí Sarre, Pablo (coord.), *Un siglo de educación en México*, México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Latapí Pablo. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México. Fondo de Cultura Económica. 2006.
- López Ponce, Norberto, *Ya es tiempo de actuar. El proceso de organización de los profesores del Estado de México 1921-1959*, México: El Colegio Mexiquense, A. C., 2001.
- Loyo Brambila, Aurora, *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México: UNAM / Plaza y Valdés, 1997.
- Loyo Brambila, Aurora, "El sello de la alternancia de la política educativa. México 2000-2005, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* [en línea], vol. 11, núm. 30, julio-septiembre, pp.1065-1092, 2006.
<http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmiev11n30scD00n01es.pdf> [recuperado el 2 febrero de|2017].
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Majone, Giandomenico, *Los usos del análisis de políticas*, en Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 341-366 ,1992.
- Majone, Giandomenico, "La factibilidad de las políticas sociales", en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp.393-432, 1992.
- Mariñez, Freddy y Vidal Garza, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Martínez Gutiérrez, Eugenio, "La educación básica en el Estado de México: un acercamiento al periodo de expansión (1970-1980)", en *Experiencias educativas en el Estado de México*, México: El Colegio Mexiquense, A. C., pp.495-512, 1999.

- Martínez Pérez, Lourdes, "Tonatico, los migrantes impulsan el desarrollo", *El Universal*, "Metrópoli", miércoles 28 de julio de 2004.
- Martínez Rizo, Felipe, *Las desigualdades de la oferta y la demanda educativa. Pasado, presente y futuro de las políticas compensatorias* [en línea], *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México: ITESO, vol. XXIII, núm. 2, pp. 55-70, 1993, disponible en www.cee.iteso.mx. [Recuperado el 15 agosto de 2016].
- Melucci, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México: El Colegio de México, 2010.
- Méndez, José Luis, "Introducción General", en *Los grandes problemas de México*, t. XIII "Políticas Públicas", México: El Colegio de México, pp. 13- 42, 2010.
- Méndez, José Luis, "Estudio introductorio", en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. / Fondo de Cultura Económica, pp.7-62, 1999.
- Meneses Morales, Ernesto y cols., *Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988*, México: Universidad Iberoamericana. Centro de Estudios Educativos, 1997.
- Meny Ives Thoenig Jean Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- Merton K. Robert. *Teoría y estructuras sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- México, Poder Ejecutivo Federal, "Decreto estableciendo una Secretaría de Estado que se denominará Secretaría de Educación Pública" [en línea], México: *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre de 1921, disponible en http://normateca.basica.sep.gob.mx/core/docs/decretos/decreto_sep.pdf [recuperado el 22 de febrero de 2016].
- México, "Decreto que declara reformados los artículos 3º. Y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" [en línea], México: *Diario Oficial de la Federación*, viernes 5 de marzo de 1993, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4721720&fecha=05/03/1993 [recuperado el 19 de octubre de 2016].

- México, *Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación* [en línea], martes 13 de julio de 1993 [última reforma 01/06/2016], disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4759065&fecha=13/07/1993 [recuperado el 11 de noviembre de 2016].
- México, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998” [en línea], México: *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1997, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4904993&fecha=29/12/1997 [recuperado el 24 de febrero de 2017].
- México, “Programa Nacional de Educación 2001-2006” (en línea), México, *Diario Oficial de la federación*, 15 enero 2003, disponible [dof.gob.mx-nota detalle](http://dof.gob.mx-nota_detalle) [recuperado 22 febrero 2016].
- México, “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal” [en línea], México: *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 1992, disponible en www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-425 [Recuperado el 23 octubre 2016].
- Moreno Botello, Ricardo y Wil G. Pansters, *35 años del Conafe. Historia, contexto educativo y políticas institucionales*, México: Conafe, 2006.
- Muñoz Izquierdo, Carlos *et al.*, “Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* [en línea], México, vol. XXV, núm. 4, pp. 11-58, 1995, disponible en www.cee.iteso.mx. [Recuperado el 15 agosto de 2016].
- Muñoz Izquierdo, Carlos, *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, “Una apreciación global de los efectos atribuibles a los programas compensatorios”, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* [en línea], vol. 3, núm. 2, pp. 15-32, disponible en www.redalyc.org/articulo.oa?id=55103203 2005 [recuperado el 15/08/2016].

- Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Ornelas, Carlos. *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México: Siglo XXI, 2009.
- Ostrom. Elinor y T. K. Ahn, “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología* [en línea], México: UNAM-Instituto de Investigaciones sociales, año 65, núm. 1, enero-marzo de 2003, pp.155-233 disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v65n1/v65n1a5.pdf> [recuperado el 22 de febrero de 2017].
- Padilla Macayo, David, “Procesos electorales en el Estado de México 1981-2006”. *Espacios Públicos* [en línea], Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 10. núm. 20, 2007, pp. 58-89, disponible en www.redalyc.org/articulo [recuperado el 31 enero de 2017].
- Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO, 2009.
- Penagos García, Laura Patricia, *La promoción de la Contraloría Social. La experiencia del PAREIB en el Estado de México*. Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de México. México, D. F., octubre de 2008.
- Peters, B. Guy, *La política de la burocracia*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. / Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Raphael, Ricardo, *Los socios de Elba Esther*, México: Planeta, 2007.
- Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz, “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La Implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 147-184, 1993.
- Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, México: Random House Mondadori, 2013.

- Schmelkes, Sylvia, "La educación básica", en Pablo Latapí Sarre, *Un siglo de educación en México*, t. 2, México: Fondo de Cultura Económica, pp.173-194,1998.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, México: *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 15 de marzo de 2000.
- Secretaría de Desarrollo Social / Unidad Microrregiones, *Catálogo de localidades* [en línea], disponible en www.microrregiones.gob.mx.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ixtapan de la Sal* [en línea], Toluca, Estado de México: *Gaceta del Gobierno* viernes 26 de diciembre de 2003, [recuperado el 4 julio de 2017].
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ocuilan* [en línea], Toluca, Estado de México: *Gaceta del Gobierno*, miércoles 3 de marzo de 2004, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2004/mar034.pdf> [recuperado el 5 de julio de 2017].
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tonatico* [en línea], Toluca, Estado de México, *Gaceta del Gobierno del Gobierno*, miércoles 5 noviembre de 2003, disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/.../nov055.pdf> [recuperado 5 de julio de 2017].
- Secretaría de Educación Pública, "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal", México: *Diario Oficial de la Federación*, martes 19 de mayo de 1992.
- Secretaría de Educación Pública, "Rezago Educativo y programas compensatorios", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México: Centro de Estudios Educativos, vol. XXV, trimestre 2, pp.131-1345,1995. También disponible en http://www.cee.edu.mx/rlee/revista/r1991_2000/r_texto/t_1995_2_06.pdf
- Secretaría de Educación Pública, "Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000", *Diario Oficial de la Federación* [en línea], 19 de febrero de 1996, disponible

- en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4871357&fecha=19/02/1996 [recuperado el 28 de octubre de 2017].
- Secretaría de Educación Pública, *Propuesta educativa multigrado 2005* [en línea], México: SEP, disponible en <https://es.scribd.com/doc/2213914/Propuesta-Educativa-Multigrado-2005> [recuperado el 30 de julio de 2016].
- Secretaría de Educación Pública, *Glosario. Términos utilizados en la Dirección General de Planeación y Programación 2008* [en línea], México: Dirección General de Planeación y Programación-Secretaría de Educación Pública, disponible en <http://cumplimientopof.sep.gob.mx/content/pdf/Glosario%202008%2024-jun-08.pdf>, [recuperado el 2 de marzo de 2016].
- Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo número 519 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)” [en línea], México: *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2009, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126643&fecha=29/12/2009 recuperado el 4 de abril de 2016].
- Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo número 567 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)” [en línea], México: *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2010, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173108&fecha=30/12/2010 [recuperado el 4 de abril de 2016].
- Secretaría de Educación Pública, “Programa Escuelas de Calidad” [en línea], disponible en <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad> [consultado 14 abril 2017].
- Secretaría de Educación Pública, *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa* [en línea], disponible en <http://www.sniesep.gob.mx/> www.sniesep.gob.mx.
- Secretaría Educación Pública, “Diccionario de Generales de la Revolución tomo 11”, (en línea) disponible en www.inehrm.gob.mx [consultado 17 abril 2017].

- Secretaría de Finanzas y Planeación, "Actualización del Programa Sectorial de Mediano Plazo de Educación, Cultura y Bienestar Social", Toluca: Gobierno del Estado de México, mayo de 1997.
- Silva Ruiz, Gilberto, Víctor Cabello Bonilla y Antonio Blanco Lerín, *Impacto del fondo de apoyo a la gestión escolar en la participación social de la comunidad escolar. Estudio comparativo en escuelas primarias del Estado de México y Puebla. Informe final de investigación*, México: Organización de Estados Iberoamericanos/Conafe, junio de 2006.
- Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, "Reconocimiento jurídico" [en línea], disponible en <http://smsem.org.mx/enterate/tripticos/reconocimiento-juridico/> [recuperado el 27 de mayo de 2016].
- Sobrino Figueroa, Luis Jaime, "Proceso de metropolización en el Estado de México", en *Población y Sociedad*. México.1994. COESPO. El Colegio Mexiquense.1994.
- Sobrino Figueroa, Luis Jaime, *La economía en el siglo XX*, en *Historia General Ilustrada del Estado de México*. t. 6 *El periodo Institucional (1930-2005)*, México: Gobierno del Estado de México, pp. 61-97, 2011.
- Sobrino Figueroa, Luis Jaime, "Elecciones municipales en el Estado de México: un análisis del contexto local", *Economía, Sociedad y Territorio*, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, A. C., vol. I, núm. 3, pp.547-595, 1998.
- Subsecretaría de Educación Básica y Normal / Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal. "Programas compensatorios 1995-2001. Informe", Toluca, México, septiembre de 2002.
- Thoenig, Jean Claude, "Política pública y acción pública, *Gestión y Política Pública*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-División de Administración Pública, vol. VI, núm. 1, primer semestre pp. 19-37, 1997.
- Touraine, Alain. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*: Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo / PREALC, 1987.

- UNESCO. *Declaración Mundial sobre Educación para todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades de aprendizaje* [en línea], Nueva York: UNESCO, marzo de 1990, disponible en [www.unesco.org/pdf.JOMTIE_S](http://www.unesco.org/pdf/JOMTIE_S).
- Uvalle Berrones, Ricardo, “El vínculo funcional entre las ciencias sociales, las políticas públicas y la gestión pública: reflexiones sobre el caso de México”, en *Construcción y tendencias de la Ciencia Política y la Administración Pública en el siglo XXI*, México: UNAM, pp.93-111, 2016.
- Uvalle Berrones, Ricardo “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 55, enero-abril, pp. 37-68, 2011.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 2003.
- Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Perfil contemporáneo de la administración pública*, Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 2005.
- Vázquez, Josefina Zoraida, “La modernización educativa (1988-1994)” en *Historia Mexicana*. Vol. 46, No. 4, Homenaje a don Edmundo O’Gorman (Apr.-Jun), pp. 927-952, 1997.
- Velasco Monroy, Santiago, “La política pública administrativa en el Estado de México 1824-1999”, en Alfonso X. Iracheta Cenecorta, *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*, México: El Colegio Mexiquense, A. C., pp. 311-371, 2000.
- Vivero, Ranulfo, “El sistema educativo mexiquense”, en Elvia Montes de Oca Navas (coord.), *Historia de la educación en el Estado de México. Ideas, palabras y acciones*, México: Gobierno del Estado de México-Secretaría de Educación, pp., 441-470, 2011.
- Weber Max. *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Weber, Max. *Ensayos de Sociología Contemporánea*, t. I, México: Origen/ Planeta, 1986.

- Weber Max. *Sobre la teoría de las ciencias sociales*: Barcelona: Ediciones Península 1977.
- Weiss, Eduardo, "Los programas compensatorios: una visión al pasado y al futuro", en Carlos Ornelas (coord.), *Valores, calidad y educación. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Educación*, México: Santillana, pp. 205-222, 2002.
- World Bank.1998. *México-Basic Education Development (PAREIB) Project*. World Development Sources, WDS 1998-2. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/419061468761379650/> México-Basic Education Development (PAREIB) Project. Capturado 22 Agosto 2016.
- World Bank. *México Basic Project. Informe final de ejecución número 24347*. Fecha del documento. 2002/05/31 Fecha divulgación 2010/07/01. En documentos.bancomundial.org. [Recuperado. 3 febrero 2017].
- World Bank. *México Basic Education development phase I*. Número de informe 1crr11319 Fecha del documento 2002/08/15 Fecha divulgación 2016/09/22 En documentos.bancomundial.org. [Recuperado. 3 febrero 2017].
- Zabludovsky Kuper, Gina, *Intelectuales y burocracia. Vigencia de Max Weber*, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Anthropos, 2009.
- Zedillo. Presidencia. gov.mx. Zedillo Ponce. Ceremonia de firma de los Convenios de Coordinación del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo. Salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos. 6 de julio de 1995. [Recuperado 26 enero 2017].
- Zedillo.presidencia.gov.mx. Zedillo Ponce. Presentación del Programa Progres. Cardonal Hidalgo. 6 de agosto de 1997. Recuperado 22 febrero 2016.
- Zogaib Achar, Elena, "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", en Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación. El sentido del cambio (1988-1994)*, México: UNAM /Plaza y Valdés, pp. 101-135,1997.
- Zorrilla Fierro, Margarita, "Dificultades del diseño y ejecución de las políticas educativas", en Carlos Ornelas (coord.), *Valores, calidad y educación. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Educación*, México: Santillana, pp.223-249, 2002.

Páginas electrónicas

<http://cumplimientopof.sep.gob.mx/content/pdf/Glosario%202008%2024-jun-08.pdf>.

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/12/19/efren-rojas-davila-subsecretario-educacion-superior>. Consultado 14 de febrero de 2017.

<http://elpulsoedomex.com.mx/fallece-ex-alcalde-de-toluca-jaime-almazan-delgado>. Consultado 13 de febrero 2017.

http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-04-29-1/assets/documentos/Dic_Suecia.pdf. Información relativa Agustín Gasca Pliego entonces secretario de la SECYBS. Consultado 14 de febrero 2017.

http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=128. Información relativa Emilio Chuayffet Chemor. Secretario SECYBS ex gobernador Estado de México. Consultado 13 de febrero 2017.

http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=159. Información relativa al entonces secretario de la SECYBS Alberto Curi Naime. Consultado 14 febrero 2017.

<http://web.uaemex.mx/ideario/ruaem/ruaem39.html>. Información del entonces rector de la Universidad Autónoma del Estado de México Tomas Ruiz Pérez. Consultado 14 febrero 2017.

<http://web.uaemex.mx/plin/colmena/Colmena%2063/Perfiles/MCO.html>. Información del Profesor Inocente Peñaloza García cronista de la UAEM. Consultado 12 de febrero de 2017. (Información relativa al Dr. Mario C Olivera segundo rector de la UAEM)

La Jornada. Martes 19 de noviembre de 2002 la nota hace referencia a la designación de Hernández Tapia como candidato a alcalde de Tonalco y como coordinador estatal del PRD.

www.aniversarioSEP.com 2011.

www.Bancomext.gob.mx. 1 diciembre.1988. Discurso toma de posesión Carlos Salinas de Gortari. Recuperado 13 nov.2016.

www.edomexaldia.com.mx. 2015/06 conmemoración. Mario Colín Sánchez primer secretario de la Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México. Consultado 13 febrero 2017.

www.funciónpública.gob.mx Secretaría de la Función Pública (portal de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales; recuperado 17 julio 2016.

www.gob.mx/conafe/ conafe en cifras/ acciones compensatorias.

www.jornada.com.mx/2007/10/03 la jornada refiere al estudio de la SEP Las implicaciones de la obligatoriedad de la educación preescolar en México. Diagnóstico y propuestas.

www.jornada.unan.mx. 28 abril de 1997. Consultado el 13 de febrero de 2017.

www.omarguerrero.org/articulos/PPinterrogantes/pdf. Recuperado 22 de agosto 2016.

www.ordenjuridico.gob.mx.