



SECRETARIA ACADEMICA

DOCTORADO EN EDUCACIÓN

“La política educativa en el nivel básico: ¿buscando la equidad?”

Tesis que para obtener el grado de  
**Doctor en Educación**  
Presenta

**CLAUDIA ALANIZ HERNANDEZ**

**TUTOR: FRANCISCO MIRANDA LOPEZ**

## Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I ¿Porqué estudiar la inequidad educativa?</b> .....	12
1.1 Estado del arte: aportaciones al estudio de las políticas de equidad.....	13
1.1.1 Análisis de un periodo histórico.....	15
1.1.2 Implementación e impacto de una política o programa específico.....	18
1.1.3 Estudios de incorporación de actores.....	21
1.2 Aportaciones en el estudio de la inequidad educativa.....	23
1.3 La política educativa: una propuesta de análisis .....	25
1.3.1 Una aproximación desde la perspectiva de las políticas públicas.....	29
<b>Capítulo II. Inequidad educativa: un problema mundial</b> .....	35
2.1 Implicaciones del proceso de globalización.....	37
2.1.1 La influencia de organismos internacionales en educación.....	42
2.2. La reforma del Estado y la política social.....	49
2.2.1 El debate de la equidad en el liberalismo.....	51
2.2.2 Focalización como estrategia de operación.....	55
2.3 El papel del Estado neoconservador.....	60
2.3.1 Elementos del pensamiento conservador en la política educativa.....	65
<b>Capítulo III. Estrategias de atención para igualar las oportunidades educativas</b> .....	71
3.1 Política de Modernización el ANMEB: el reto de la inequidad.....	72
3.2 Equidad en la legislación educativa mexicana.....	79
3.3 Programas Compensatorios: pendientes en la continuidad transexenal .....	81
3.4 La vinculación intergubernamental: el PROGRESA y su componente educativo.....	83
3.5 Impacto en el rendimiento escolar.....	85
3.6 Algunas consideraciones finales.....	86

## **Capítulo IV Igualdad de oportunidades en el Programa Educativo**

<b>2001-2006</b> .....	89
4.1 Las propuestas de campaña.....	90
4.2 El Poder Legislativo y la agenda del PAN.....	94
4.3 Las determinantes de la política educativa: la continuidad .....	111
4.3.1 La integración del proyecto educativo.....	113
4.3.2 El financiamiento: viejos y nuevos esquemas.....	116
4.4 Perspectiva general del proyecto educativo.....	123

## **Capítulo V Gestión vs. Equidad: prioridades del programa educativo**

<b>2001- 2006</b> .....	131
5.1 La apuesta por la gestión escolar.....	133
5.2 El Programa escuelas de Calidad: ¿Igualando oportunidades educativas? ..	137
5.2.1 los primeros resultados del PEC: El imaginario de los docentes.....	153
5.3 El impulso a la tecnología: el Programa Enciclomedia.....	159
5.3.1 PEC y Enciclomedia: una perspectiva limitada.....	169
5.4 De las prioridades a los logros: una evaluación global de los programas estratégicos.....	172

## **Capítulo VI ¿Políticas para lograr la equidad educativa?.....**

<b>6.1 El extremo del sistema educativo: el CONAFE.....</b>	<b>184</b>
6.1.1 Aparición de los programas compensatorios.....	186
6.2 Cambio de enfoque: profesionalización de la burocracia.....	191
6.3 Estructura organizacional del CONAFE.....	192
6.3.1 El esquema de focalización: el PAREIB.....	196
6.4 La transformación de la gestión: El PIEC.....	199
6.5 Vinculación intragubernamental: componente educativo.....	203
6.6 Financiamiento.....	210
6.7 Dificultades de la “Participación Social”.....	218
6.8 Impacto en la igualdad de oportunidades educativas.....	220

6.8.1 Comparación de instrumentos para igualar las oportunidades educativas.....	226
6.9 Un ejercicio intersectorial de igualación de oportunidades educativas.....	232
6.10 El recuento final.....	234
6.10.1 Pendientes y propuestas en equidad educativa.....	239
<b>Conclusiones.....</b>	<b>243</b>
<b>Indice de tablas.....</b>	<b>252</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>254</b>
<b>Fuentes de Consulta.....</b>	<b>266</b>

## **Introducción**

El interés por analizar la equidad educativa responde a la necesidad de comprender qué se está haciendo desde la política pública para enfrentar el grave problema de la desigualdad existente en nuestro país: tratar de entender las lógicas de “racionalidad” donde un gobierno decide y formula determinadas estrategias para atender los grandes problemas educativos, y la transición ocurrida entre la definición de sus propósitos iniciales y sus acciones concretas, destacando las líneas de continuidad con los gobiernos priístas anteriores, y las llamadas novedades propiamente foxistas.

En esta tesis se analiza el peso que tuvo la equidad en la política educativa del gobierno de la alternancia. Se aborda el modelo de planeación utilizado, caracterizándolo en razón de cada uno de sus componentes generales. Después detenidamente se estudian los programas (“novedades” del primer gobierno panista) directamente vinculados con esta problemática: el Programa Escuelas de Calidad y Enciclomedia. Asimismo, aunque no sea hechura foxista, se trata el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) manejado a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) por dos razones: por estar directamente vinculado al asunto de la equidad y debido al sesgo que se imprimió durante la administración panista.

Para la presente investigación resultó atractiva la coyuntura representada por el fin del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (con el cual culminó el predominio político del Partido Revolucionario Institucional de 71 años en el poder), y el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional en las elecciones federales del 2 de julio del 2000. Esto, en principio, generó expectativas de profundización del proyecto de desarrollo económico o, al menos, de algunas

modificaciones en su orientación por tratarse de un gobierno de tendencia ideológica de derecha, de extracción empresarial y con valores coincidentes con posiciones conservadoras y demócrata-cristianas.

Si bien la política de modernización educativa (impulsada con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica) tenía una perspectiva de largo plazo, había incertidumbre sobre cuáles serían las directrices que se mantendrían con la nueva administración, habida cuenta de la existencia de ejes de continuidad durante los dos últimos gobiernos priístas<sup>1</sup>.

También al inicio del sexenio 2000-2006 surgieron interrogantes con respecto a cómo el gobierno en funciones mejoraría la educación básica, reconocida como una de las prioridades expresadas tanto en la campaña presidencial de Vicente Fox como en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Educativo y sobre todo se consideraron otras en el presente trabajo: cuáles serían las posibles implicaciones del primer gobierno de extracción panista en la jerarquización de los problemas educativos y en forma más específica, como se atendería la *equidad* (planteada en un principio como prioritaria)<sup>2</sup>.

En necesario valorar la política educativa más allá de la línea de decisión y acción o de la programación en función de la relación ente oferta y demanda<sup>3</sup>. Aquí se concibe como un complejo sistema donde entran en juego posiciones ideológicas, debates y coyunturas. Nuestro propósito es conocer su contribución a disminuir las inequidades del sistema educativo.

La política educativa como objeto de estudio implica el análisis de su diseño, deliberación, decisión y desarrollo en un campo de la actividad gubernamental. Involucra decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y dinero de los ciudadanos (en su calidad de

---

<sup>1</sup> Este fue objeto de investigación de mi tesis de maestría y en ella se vislumbraba el interés de profundizar en el estudio de este campo de acción gubernamental dada su complejidad.

<sup>2</sup> Se recupera la propuesta de Veenswijk "las ideas que conforman un plan de políticas al igual que los resultados concretos de las mismas resultan fundamentalmente de procesos de negociación en los cuales los diferentes actores y factores tienen efectos diferentes en el proceso de diseño y ejecución de las políticas." Veenswijk, 1996: 60.

<sup>3</sup> Al respecto Luis Aguilar señala que el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna durante muchos años. En la actualidad el interés por el estudio de las políticas públicas y la acción gubernamental ha crecido de manera exponencial. (Aguilar, 1996: 15-16).

contribuyentes). Tiene su fundamento en el marco jurídico y puede contar con el apoyo político de sectores, grupos u organizaciones. Se sustenta en su viabilidad administrativa y su racionalidad económica (Aguilar, 1996: 21-36). En la posición asumida en esta investigación se recurre a la comprensión como recurso metodológico que permite interpretar la ideología y las lógicas de racionalidad (*sentido*) implícitas en los programas de gobierno (*medios*) como estrategias de acción en función de los *fin*es explícitos en el proyecto educativo.

Esta investigación se centra en el estudio de los programas estratégicos que pueden incidir directamente en el problema de la inequidad en educación. En su título se cuestiona una de las llamadas *prioridades* dentro del proyecto educativo de la actual administración: **alcanzar la calidad con equidad en la educación básica**. Pues se descubrió que su influencia para superar la inequidad fue mínima.

Por otro lado, el asunto de la inequidad no es una cuestión menor, la falta de igualdad de oportunidades para cursar la educación básica repercute directamente en perpetuar la situación de marginación y pobreza en que vive un sector muy amplio de nuestra población. Según la CEPAL, la línea de pobreza está caracterizada por la posesión de hasta nueve grados de escolaridad, y se requiere cursar como mínimo doce grados para superarla. Es decir, si se lograra retener a los alumnos al menos hasta que culminaran su educación básica e ingresaran al siguiente nivel (aún cuando no lo concluyeran) se estarían generando condiciones mínimas de integración social evitando la exclusión. Hay evidencias innegables de que los ingresos laborales se encuentran positivamente ligados a la educación y estudios como los de Lusting (2004) y Prawda (2004), señalan que la tasa de retorno privado por un año extra de educación oscila entre el 5 y el 15%.

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

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

En cuanto al cambio de gobierno del primer presidente que no proviene del PRI, esta investigación permitirá reconocer su orientación en la definición de las políticas del sector educativo. Una de las hipótesis de investigación es que el nuevo gobierno en funciones desde el año 2000 (de extracción panista y, por lo tanto, de orientación ideológica de derecha) no diseñó una política educativa con perspectiva de equidad, a pesar de reconocer la inequidad como el reto más importante para su administración<sup>4</sup>. El punto de vista de los nuevos gobernantes prefirió apostar por hacer más eficaz el trabajo de las escuelas, en lugar de continuar ejerciendo el gasto indiscriminadamente. Los maestros y directivos que demostraran su esfuerzo por trabajar más y mejor fueron reconocidos concediéndoles recursos adicionales, dando por sentado que con ello se contribuiría a elevar la calidad educativa. En lugar de estimular a todas las escuelas por igual, se optó por hacerlas competir, ignorando las desigualdades en cuanto a composición de la planta docente, del tipo de alumnos y el contexto socioeconómico y cultural de los centros escolares. Por lo tanto, la apuesta fue por un mejor desempeño de los directivos y los docentes, bajo el supuesto elitista e individualista de que la mala calidad educativa tiene como causa principal el mal desempeño de estos actores. Si bien esta perspectiva en efecto ha tenido frutos positivos, no puede decirse que haya contribuido a reducir la inequidad significativamente, como lo veremos en este trabajo.

El uso de nuevas tecnologías en el aula se relaciona con nuestro tema de interés, primero, por la decisión del gobierno de impulsar enciclomedia y, segundo,

---

<sup>4</sup> Si bien no puede hablarse del arribo del PAN con el triunfo electoral de V. Fox en el año 2000, si existe una afinidad ideológica con los programas impulsados durante el sexenio. Este aspecto es el que trata de mantenerse como un eje del trabajo.

por la manera en que se instrumentó. La elección de esta estrategia en vez de la atención a, si no a todas, por lo menos a las escuelas con las peores condiciones para su desenvolvimiento, denotó su orientación ideológica de derecha: en vez de gastar recursos para todos por igual, mejor invertir en tecnologías (avanzadas y costosas) para las escuelas. No importaba que fuera en unas cuantas y no en todos los grados; no se trataba de cantidad sino de calidad. Respecto de su instrumentación, en los hechos las escuelas beneficiadas fueron pocas, dando cuenta de los limitados beneficios del programa (en lugar de destinar el gasto equitativamente para resolver problemas elementales de las escuelas).

Derivada de la concepción elitista planteada anteriormente, la segunda hipótesis es que la política educativa foxista tomó como enfoque la Nueva Gerencia Pública para supuestamente hacer más eficiente su trabajo, sin construir un sentido de prioridades que posibilitaran la articulación de las acciones del gobierno, con el propósito de alcanzar sus metas. Ello se refleja, por un lado, en el perfil de quienes integraron los altos niveles de dirección al frente de la educación y, por otro, se relaciona con el énfasis en la gestión que se ha impulsado en las escuelas para la concreción de proyectos de mejora.

Asimismo se busca conocer si hubo influencia de la orientación conservadora en el campo de la política pública, de razonamiento cuantitativo y económico con el propósito de darle mayor solidez al marco normativo (y con ello establecer mecanismos de autorregulación, eficiencia y evaluación) (Werner, 1996: 178-179)<sup>5</sup>. Según pudimos apreciar, tales principios se vieron reflejados en la búsqueda de mayor eficiencia en el manejo de los recursos y en la búsqueda de estándares de evaluación, así como en el uso de una perspectiva individualista en materia de atención a la inequidad<sup>6</sup> (individualismo porque se confía en que el esfuerzo individual de los docentes y un trabajo más eficaz de los directivos será lo que mejorara la educación).

---

<sup>5</sup> Diversos autores hablan de un posicionamiento de la ola conservadora a nivel mundial. Con diferente grado de crítica mencionan la despolitización de los asuntos públicos, la búsqueda de mejores mecanismos de control y eficiencia (Chomsky, Bell, Apple, Da Costa entre otros).

<sup>6</sup> Se habla de individualismo porque se confía más en el esfuerzo individual de los docentes y en un trabajo más eficaz de los directivos será lo que mejorará la educación.

Los objetivos a cubrir con este trabajo se anotan a continuación en relación con la primera hipótesis:

- Esclarecer los rasgos de la política educativa en el sexenio 2000-2006 y su vinculación con el cambio político del país.
- Identificar si la política educativa en el nivel básico es pertinente para cubrir la prioridad de equidad, reconocida como tal en el proyecto educativo.

En relación con la segunda son:

- Identificar específicamente las características de continuidad o ruptura de las políticas relacionadas con la atención a la inequidad, tomando como punto de partida el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica con las del gobierno de Vicente Fox.
- Estudiar si existe coherencia entre la orientación de la política educativa y los programas instrumentados para atender la inequidad.
- Identificar rasgos de afinidad con la visión meritocrática y/o individualista (acordes con la ideología conservadora) en los programas educativos fundamentales del primer gobierno panista.

Todos los gobiernos enfrentan los mismos problemas (como por ejemplo la pobreza o la inequidad). Sus principios ideológicos salen a relucir cuando tratan de explicar las causas de esos problemas (la pobreza suele verse por algunos como algo natural y por otros como resultado de explotación; la inequidad se llega a concebir como producto de la corrupción del gobierno, de la desatención histórica de los gobiernos o de la falta de recursos; o bien como fruto del funcionamiento de una economía, que deja los mayores beneficios a las empresas y empobrece a los trabajadores). Por lo tanto, las soluciones difieren. No se trata solamente de si hay recursos o no para enfrentar los problemas, sino las estrategias que se eligen para utilizarlos.

El gobierno foxista enfrentó los problema educativos desde una perspectiva gerencial, reflejando en ello su extracción empresarial. Su preferencia por premiar el esfuerzo individual (en este caso, de los directivos y docentes de las escuelas), por otorgar mayores recursos a quienes deciden administrarlos en forma eficiente y transparente, por llevar tecnologías de punta a las escuelas para con ello hacer mejores clases y, por ende mejores escuelas. Estas son todas soluciones que se inscriben en una perspectiva ideológica congruente con el pensamiento del partido en el gobierno. Naturalmente nadie está en desacuerdo por ejemplo con el manejo eficaz y transparente de los recursos. Las escuelas beneficiadas de este modo cuentan en la actualidad con más y mejor infraestructura. Pero el problema es que no se han elevado otros indicadores de mejora educativa más centrados en el proceso de enseñanza.

La tesis se estructura en seis capítulos. En el primero se expone la evolución de la política educativa como campo de estudio relativamente reciente, con el propósito de explicitar las líneas de investigación desarrolladas hasta el momento. Esta indagación permitió destacar las aportaciones y perspectivas de la investigación educativa al respecto, así como la necesidad de profundizar en el conocimiento de este campo de acción gubernamental que está en un proceso permanente de transformación. Finalmente, como base de nuestro estudio, se presenta la perspectiva de análisis de la política educativa y su vinculación con la noción de equidad.

En este caso, el estudio de la política educativa tiene como uno de sus objetivos específicos tratar de identificar la posible influencia de los valores ideológicos de un gobierno sobre su proyecto educativo. Por ello en el capítulo II se exhibe una perspectiva general de la inequidad educativa como un problema mundial y posteriormente se recuperan factores relacionados con la modificación de la responsabilidad del estado en la atención de un servicio básico como es la educación.

Si bien desde los años ochenta hubo un pronunciamiento por la necesidad de construir un estado mínimo como estrategia para hacerlo más eficiente, no puede dejar de reconocerse la imposibilidad de su neutralidad o del argumento de

la *despolitización* de los programas (como condición necesaria para asegurar la eficiencia en la gestión y optimizar el gasto público): los programas explicitan la estrategia política del gobierno y su visión de la sociedad, al poner en perspectiva los sectores poblacionales que atiende o excluye; o bien al articular los diversos intereses en procesos generales, integrándolos y priorizándolos dentro de un proyecto nacional. Aquí se parte de la concepción de que todas las decisiones políticas tienen fundamentos ideológicos de una u otra índole, fundamentos que se reflejan en las estrategias concretas para enfrentar el compromiso de atención a la educación, en el marco del tránsito de un estado neoliberal a uno con mayor identificación con el pensamiento conservador, con el objetivo de conocer sus posibles implicaciones en la política educativa. Naturalmente, los gobiernos de izquierda o de derecha enfrentan los mismos problemas; pero sus propuestas de solución son diferentes. En la actualidad, el predominio del pensamiento neoliberal hace pensar que solamente sus estrategias son válidas; por ejemplo, se plantea que si no hay recursos del estado, es imposible sostener una política educativa para todos. Las ideologías prevalecientes en nuestro tiempo prefieren apostar por el manejo eficiente de los exiguos recursos y su canalización hacia quienes tienen mayores posibilidades de rendir frutos, a quienes se responsabilicen de su educación y demuestren su preocupación por superar su desafortunada condición social. Ya no se concibe al estado como el responsable exclusivo del bienestar social, incluso en países como el nuestro, donde la mayor parte de la población se encuentra en condiciones de pobreza.

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

El análisis del programa educativo foxista se encuentra en el capítulo IV. Para la presente investigación se tomó como punto de referencia básico la contrastación entre las propuestas de campaña del entonces candidato presidencial Vicente Fox, la agenda legislativa del Partido Acción Nacional en particular y del Poder Legislativo en su conjunto (buscando de manera específica

la prioridad que dieron a la atención de la equidad dentro de la agenda de política social). Su inclusión en este apartado también pretende ofrecer evidencias de la participación de estos y otros actores que incidieron de manera importante en el rumbo educativo del país y que no necesariamente eran congruentes con la orientación inicial del Programa Educativo 2001-2006<sup>7</sup>.

Los proyectos estratégicos son estudiados en el capítulo V. Debido a que **equidad y calidad** se consideran las prioridades del proyecto educativo de Fox, en el presente trabajo se analizan los Programas Escuelas de Calidad (PEC) y Enciclomedia en función de su posible vinculación para tratar de contrarrestar la inequidad<sup>8</sup>. La gestión y el uso de nuevas tecnologías fueron los ejes articuladores del programa, por lo que su importancia resulta evidente, tanto como su impacto en la equidad.<sup>9</sup> El primero porque estaba diseñado originalmente para compensar las desigualdades de las escuelas urbano-marginadas, y el segundo por que de alguna manera estaba justificado para igualar la oportunidad de acceder a nuevas tecnologías en todas las escuelas primarias. Ambos por su posible impacto como estrategias de discriminación positiva para mejorar la equidad en el logro educativo, y por ser de cobertura nacional. Aunque cabe destacar que no benefician a todas las escuelas. El objetivo de ello fue determinar la existencia de contradicciones o articulación entre las estrategias de atención, sus lógicas de legitimidad y posiciones ideológicas.

---

<sup>7</sup> La pluralidad actual permite la emergencia de los partidos políticos como actores que cada vez cobran mayor relevancia en el contexto de la conquista de espacios de poder en las Cámaras, gobernaturas e incluso la presidencia. De ahí la importancia de la necesidad de profundizar en su estudio ya como gobierno.

<sup>8</sup> Cabe mencionar que los Programas Nacionales de Becas (PRONABES) y de Lectura, a pesar de su cobertura nacional, no fueron incluidos en el desarrollo de esta investigación porque en el caso del primero habría que hacer el seguimiento del impacto en lo individual entre los alumnos beneficiarios para determinar si posibilitan el tránsito a condiciones de mayor inclusión social; sin dejar de reconocer su importancia, ello no representaba el objeto del presente trabajo. En el caso del segundo habrá de esperar la valoración de su impacto en futuras evaluaciones de comprensión lectora donde según las últimas evaluaciones internacionales México sigue ocupando los últimos lugares y donde la expectativa del propio país es llegar al año 2015 al nivel 2, que no representa el dominio en esta habilidad.

<sup>9</sup> Si bien estos dos aspectos (gestión e innovación tecnológica) se encuentran estrechamente relacionadas con el tema de la calidad, son elementos que inciden en la propia dinámica escolar y que van más allá de las condiciones de pobreza, su ejecución incide en mejorar las condiciones de la escuela y por tanto repercuten en la equidad educativa.

Inicialmente se pretendía dar cuenta de las negociaciones y acuerdos interestatales para atender esta cuestión educativa. Debido a la complejidad del asunto solamente se hace referencia a este aspecto en función del compromiso de los gobiernos estatales en la participación de los programas y grado de influencia de los actores involucrados.

El capítulo VI se integra por dos apartados. En el primero se revisa el caso de los programas compensatorios manejados a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), por ser la estrategia gubernamental (con casi tres sexenios de continuidad) destinada a compensar las desigualdades. Se aborda en esta tesis pues, aunque marginal en su alcance, constituye una política de equidad focalizada que se fortaleció en el actual gobierno, bajo la estrategia de hacer eficiente su gestión (no sus resultados educativos). Un cambio importante fue orientar sus últimos proyectos de financiamiento internacional también hacia la mejora de la gestión y a la profesionalización de su burocracia. En el segundo apartado se hace una comparación entre los programas Escuelas de Calidad y para Abatir en Rezago en Educación Inicial y Básica, principal estrategia dentro de los programas compensatorios del CONAFE por su carácter de proyectos para incidir en igualar las oportunidades educativas. Ambos fueron seleccionados por que cubren ciertas características: tienen alcance nacional pero no son de cobertura universal, cuentan con recursos propios. Ello da oportunidad al lector de identificar si la política educativa encuentra criterios comunes de eficiencia, equidad y justicia social en la búsqueda de una sociedad que garantice mejores oportunidades educativas, o bien, si solamente se persiguen fines e intereses políticos.

Finalmente, se exponen las conclusiones y algunas líneas de investigación a desarrollar en futuros trabajos de este campo de estudio.

Con base en esta investigación, hay elementos para sostener que el gobierno del presidente Fox no impulsó una política educativa con perspectiva de equidad: los programas instrumentados no asumieron una orientación hacia igualar los oportunidades de logro educativo y permanencia en la escuela. Ello

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

Por último, no puedo dejar de mencionar que parte del desarrollo de esta investigación fue auspiciado por el Proyecto IN300205 denominado *“Partidos políticos y consolidación democrática en México”* del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM y en especial quiero agradecer a su coordinador, el Dr. Francisco Reveles Vázquez por el apoyo de tutoría y asesoría permanente en la construcción de esta obra que hoy sometemos a la consideración del lector.

# **CAPITULO I**

## **CAPITULO I**

### **¿Por qué estudiar la política educativa?**

Como objeto de estudio, la política educativa resulta un campo relativamente reciente en nuestro país. Propiamente en la década de los años 90 inicia el interés por comprender las lógicas de “racionalidad” entre las decisiones gubernamentales y su puesta en práctica, a través de la formulación de las políticas educativas. Para ello, elementos como el marco jurídico u organizacional, la distribución de los recursos o la incorporación de diferentes actores se constituyeron en categorías analíticas que cada vez se fueron apoyando más en elementos de la Ciencia Política, de la Sociología y de la Gestión Pública, para encontrar las herramientas teórico metodológicas que permitieran explicar los grandes problemas educativos.

Por otro lado, no puede pasarse por alto que la transformación del modelo de desarrollo económico y el contexto de transición del régimen político contribuyó a repensar la visión de la educación como decisión única, central y acatada de manera vertical (acorde con el régimen autoritario). Dicho cambio también repercutió en dar un mayor grado de complejidad a esta área del conocimiento, no sólo impactada por la federalización sino también por la mayor pluralidad de los actores involucrados, así como por el marco de relaciones en el plano internacional.

En el presente capítulo se incluye una revisión del estado del arte de los trabajos publicados sobre política educativa que están relacionados con aspectos que inciden en el problema de la falta de equidad. Abordaremos específicamente aquellos centrados en la educación básica.

Para su elaboración consideramos diversas obras publicadas, tales como investigaciones, evaluaciones externas a programas o proyectos específicos, trabajos académicos así como tesis de grado. Para ello fueron consultadas las bases de datos de TESI-UNAM, de la Universidad Pedagógica Nacional, FLACSO, CEE, DIE, así como las bibliotecas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Facultad de Filosofía y Letras y la Central de la UNAM.<sup>1</sup>

Con esta revisión de fuentes se identifican las líneas de investigación ya desarrolladas, los temas abordados, los conocimientos constatados y los datos recolectados. Y, en consecuencia, se develan las líneas, temas, conocimientos o datos por trabajar respecto de nuestro tema de interés, que es la equidad en la educación básica. En la segunda parte de este capítulo se incluyen aquellos elementos que conforman los ejes de análisis de la política educativa de la administración foxista.

### **1.1 Estado del arte: aportaciones en el estudio de la política educativa y su relación con la equidad en educación**

Si nos preguntamos cómo se aborda la política educativa en México habremos de revisar cual ha sido la trayectoria hacia la consolidación de este campo de estudio y orientación en los últimos años. Cabe destacar que, aunado a lo complejo del tema, aún persisten algunas dificultades para acceder a información que tradicionalmente se ha considerado como “confidencial” dentro de la Secretaría de Educación Pública, a pesar de los avances en materia de transparencia y acceso a la información dentro del gobierno de la alternancia. Por ello, en muchos casos, las aportaciones de estas investigaciones representan esfuerzos extraordinarios además de ser referentes obligados en la construcción del campo, como veremos más adelante.

Si bien en la última década las políticas públicas en general y las educativas de manera específica se orientan cada vez más a la atención de la

---

<sup>1</sup> Inicialmente se tomó como base la selección de obras para la integración del campo *Políticas Educativas. La Investigación Educativa en México 1992-2002*, del COMIE en la cual participé.

calidad y las desigualdades educativas, la investigación realizada hasta el momento nos demuestra que existe poca evidencia empírica del efecto de su utilización en el mejoramiento de los resultados educativos, debido a que no han sido considerados como referentes para instrumentar modificaciones de fondo en la política educativa.

Para el presente apartado se considera el análisis de la producción analítica generada en torno a la investigación en el campo de la política educativa que se relaciona con el tema de la equidad en la educación básica, y que dan cuenta de las desigualdades de nuestro sistema educativo (por ello no se incluyen los relacionados propiamente con la cuestión curricular). En este sentido la noción de equidad estaría ligada al compromiso del estado por *garantizar el derecho* a la educación básica para *todos*. Esta idea tendría varios ángulos: garantizar el acceso, la permanencia y el tránsito por los niveles que integran la educación básica. Las investigaciones revisadas dan cuenta de las desigualdades educativas del país.

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

Los temas más amplios que en los años ochenta existían respecto a las expectativas generadas por la planificación, en los noventa pasaron a centrarse en las relaciones micro. En el caso de la educación básica la investigación producida en general se encuentra centrada principalmente en el ámbito de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Los más trabajados son los referentes a contenidos o subtemas de enseñanza (por lo que no se incluyen en esta revisión).

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

- Análisis de un periodo histórico.

- Estudios de implementación e impacto de una política o programa específico.
- Estudios de la incorporación de actores

Cabe mencionar que no se incluyeron investigaciones vinculadas con factores exógenos al sistema educativo. Si bien existen estudios que han demostrado la relación de la pobreza como factor asociado al fracaso escolar, también se plantea que el contexto por sí mismo no es determinante de esta problemática: se requerirá de una mirada a los propios procesos internos del sistema escolar para descubrir cómo se combinan otros factores para lograr escuelas efectivas (aún en contextos desfavorables)<sup>2</sup>.

### **1.1.1 Análisis de un periodo histórico**

Es este apartado se incluyen las aportaciones en torno al estudio de la política educativa. Metodológicamente, los estudios revisados realizan un corte temporal para analizar el proyecto educativo del país. En ellos se distinguen principalmente dos temáticas generales como objeto de estudio privilegiado por los investigadores que dan cuenta de las desigualdades existentes en nuestro sistema educativo: la federalización como contexto general, que además abre un abanico de posibilidades de negociación y participación de diversos actores en los diferentes ámbitos de gobierno que resulta interesante estudiar. El segundo se refiere al financiamiento como reflejo de disparidades, debido a que los criterios de asignación de recursos para atender las desigualdades educativas no son claros. Reconociendo que este factor es sólo indicativo (la eficiencia y mejora educativas no dependen exclusivamente del monto de recursos destinados a esta actividad), no deja de arrojar evidencias del carácter desigual en el acceso, permanencia y rendimiento escolar.

---

<sup>2</sup> Baste mencionar que la segunda causa de abandono escolar correspondiente al 27% en el año 2000 es porque los alumnos “no quieren o no les gusta estudiar”, lo que habla de la ineficacia y falta de relevancia de la escuela.

Dentro de este tema se consideran las investigaciones realizadas por Noriega (1985, 1992 y 2000) quien desarrolla la línea del financiamiento presupuestal al considerarlo un elemento que da cuenta de la *voluntad* del Estado y refleja las inequidades del sistema educativo mexicano: el tipo de financiamiento que entraña la modernización sustituye el esquema de gratuidad de la educación básica por uno de costos compartidos con los municipios que implicó el decrecimiento del gasto educativo en términos reales<sup>3</sup>

Esta autora parte del supuesto de que la expansión de la educación fue elemento legitimador del estado, contribuyendo con ello a la estabilidad social y que a partir de la política de modernización se frenó su dinamismo y expansión. Sus trabajos articulan las tendencias económicas a la política educativa (en el segundo de sus trabajos toma como eje la descentralización). Es una manera de ver cómo se hacen efectivas las políticas a través de la asignación de recursos.

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

Una aportación importante es la incorporación al análisis de proyectos de financiamiento externo con esquema de focalización en la oferta educativa. Toma como cuestionamiento inicial: ¿qué recursos requieren los estados para que se logre en todo el país la educación básica para todos con equidad y calidad que prescriben nuestras leyes? Cabe mencionar que el periodo de estudio de financiamiento en las obras revisadas concluyó en 1994. Esta obra demuestra como, en el contexto del federalismo, las inercias de la SEP mantienen un

---

<sup>3</sup> La falta de correspondencia entre el crecimiento del gasto y el tamaño de la matrícula no solo obedeció a una variable demográfica sino a la disminución en los niveles de vida de millones de mexicanos de los estratos más bajos que vieron limitadas sus posibilidades de acceso, permanencia y éxito en el nivel básico (Noriega, 2000:165).

esquema de distribución de recursos inequitativo al no considerar ni las condiciones ni las necesidades educativas de cada uno de los estados<sup>4</sup>.

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

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

Por otro lado, Cantú (1992) expone el rezago en la atención de la educación básica, planteándolo como un problema histórico que refleja las desigualdades educativas. En su artículo analiza la matrícula escolar en la década de los años ochenta y hace una proyección del rezago educativo al año 2010.

Vinculado con esta problemática, el tema de la deserción escolar ha sido tratado por Galeana (1997) como un cruce de fenómenos estructurales donde están presentes aspectos macro-sociales como la pobreza y micro-sociales (familiares, afectivos, sanidad), que en el espacio cotidiano contribuyen significativamente a elevar la deserción. Estos dos últimos aspectos también ponen en evidencia las desigualdades de nuestro sistema educativo y su falta de equidad<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Los autores no consideran pertinentes los índices del CONAPO pues solo toman en cuenta analfabetismo y rezago en adultos. En cambio proponen partir de las necesidades de la población que dificultan la atención educativa: ámbito indígena, rural y urbano, rezago en atención secundaria y primaria según estos mismos ámbitos en población de 15 años de edad. Lo cual sería útil para construir un ejercicio de planeación y evaluación de programas compensatorios (Latapí, 2000:124-125).

<sup>5</sup> Demuestra que en los estratos sociales más bajos las madres cuentan con menor escolaridad y capital cultural, lo que impacta directamente en las posibilidades de apoyo a las tareas escolares de sus hijos. Plantea además, que en los hogares pobres la inversión en educación es mayor ya que la compra de útiles y materiales para tareas representa un mayor porcentaje de los ingresos familiares en comparación con estratos sociales superiores.

### **1.1.2 Estudios de implementación e impacto de una política o programa específico.**

En este apartado se hace referencia a los estudios en torno a una política general<sup>6</sup> analizando básicamente dos de las líneas surgidas hace una década: la de modernización y la compensatoria. La evaluación de las políticas es una preocupación de investigadores con el propósito de conocer el impacto de los programas derivados de ellas.

La transición de este campo, que inicialmente se centró propiamente en el diseño, ahora va más allá y busca la elaboración de interpretaciones. El propósito es explicar los problemas que han enfrentado las diferentes propuestas de proyecto educativo de manera específica. Por esta razón cada vez se consideran nuevos factores de incidencia en la educación. En los últimos años se orientan a identificar los factores de mejoramiento de la calidad y la equidad educativa<sup>7</sup>.

Muñoz Izquierdo (1999) analiza la complejidad del concepto de desigualdad desde diferentes perspectivas y ubica sus causas tanto en las macropolíticas como en las prácticas de aprendizaje en el terreno del aula. Explica el “síndrome del fracaso escolar” y sus implicaciones en cuanto al rezago y la deserción a partir de la recopilación de sus propias investigaciones en México.

Ornelas (1998) establece ya una diferencia teórica entre igualdad y equidad y las distingue también a través de los indicadores de eficiencia y desigualdad social. El autor concluye que el sistema educativo ha proporcionado oportunidades de estudio a segmentos sociales desfavorecidos, pero no ha sido suficiente para avanzar en la equidad social. Las desigualdades educativas se relacionan con las desigualdades económicas, por lo que las políticas centralistas y homogéneas no resuelven de raíz los problemas de rezago acumulados históricamente.

---

<sup>6</sup> Para este apartado se recupera de noción de política pública en su sentido de campo de acción gubernamental anclada en un marco normativo, que maneja financiamiento público y es aceptada por el sector social al que está dirigida.

<sup>7</sup> Las investigaciones del impacto suponen el estudio de las consecuencias de una política en la medida que alcanzan las metas propuestas inicialmente.

Las investigaciones de Schmelkes (1997) en las regiones de Puebla demostraron que la calidad de los insumos escolares y el funcionamiento escolar encuentran correspondencia directa con las condiciones de pobreza de la población demandante<sup>8</sup>. La anterior situación no sólo mantiene las desigualdades preexistentes sino que las acentúa y agrava.

Por otro lado, debe reconocerse que el Banco Mundial ha orientado y financiado en nuestro país el desarrollo de políticas compensatorias, por lo que la SEP inició en los años noventa la puesta en marcha del *Programa Para Abatir el Rezago Educativo* (PARE).<sup>9</sup> A convocatoria de esta Secretaría para evaluar el proceso y los resultados de este programa, el Centro de Estudios Educativos realizó el estudio de tipo cuantitativo, mientras el Departamento de Investigaciones Educativas llevó a cabo el de tipo cualitativo. La evaluación del impacto y la efectividad de costos del PARE fue coordinado por Muñoz Izquierdo (1995). Se detectaron avances en el rendimiento de los niños en algunos estratos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, este programa aún no logra impactar en el rendimiento escolar de la población de estratos más desfavorecidos, sobre todo en las áreas más alejadas de las capitales estatales. Por lo que el PARE no ha cumplido con su función de nivelar las desigualdades.

CONAFE ha realizado investigaciones sobre deserción basada en estudios de caso sobre marginalidad, con la finalidad de retroalimentar e impulsar estrategias orientadas a lograr la equidad de oportunidades educativas donde se observa que no logran el impacto esperado. En la SEP no se ha observado, debido a que las evaluaciones tienen el carácter de informes internos.

Por otra parte la investigación evaluativa del CONAFE que desarrollan Tenti y Torres (2000) referente a las acciones de equidad principalmente con la telesecundaria permite identificar sus límites y posibilidades. Entre los retos que enfrentan estos programas señalan el de conciliar realmente la diversidad cultural

---

<sup>8</sup> Esta investigación formó parte de un estudio internacional coordinado por la UNESCO (IPE-UNESCO, París).

<sup>9</sup> El *Programa Para Abatir el Rezago Educativo* inicia en el año escolar 1991-1992 en los estados de mayor pobreza e índices de rezago escolar: Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo.

de las comunidades a las cuales se encuentran dirigidos, alcanzar la equidad y la capacitación oportuna del personal.

Una evaluación más reciente de los fenómenos del fracaso escolar en contextos desfavorecidos y su relación con los programas compensatorios en nuestro país, es la que Silvia Conde (2001) presenta en el marco del estudio multinacional que promovió la Organización de Estados Americanos (OEA) en nueve países de la región, coordinado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por el Consejo Nacional de Fomento Educativo de México (CONAFE).

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

Entre sus conclusiones, esta investigación reporta que el rezago constituye el problema medular de la educación. Aunado a la falta de calidad representan los principales desafíos en este sector, sobre todo entre los más marginados. Ante una oferta homogénea y una demanda heterogénea, la información estadística no da cuenta de las inequidades<sup>10</sup>. El mayor rezago se agrava en las zonas marginadas como las de indígenas, los campesinos, los jornaleros agrícolas, los migrantes y los menores que viven y trabajan en la calle. Por si fuera poco, las niñas de estos sectores tienen una doble condición de inequidad.

Por otra parte esta investigación reporta los avances y los logros de la política en cuanto a los programas compensatorios dentro y fuera del sistema educativo y el desafío para llevar a cabo una política de equidad. En los avances sobresale que existe un ligero impacto en los indicadores de cobertura, eficiencia terminal (de la modalidad de telesecundaria) y una disminución de su deserción; sin embargo también se advierte que mientras no existan indicadores más

---

<sup>10</sup> Aspectos considerados con mayor detalle en la propuesta de Latapí y Ulloa (2000) comentado anteriormente.

precisos para la evaluación, no se podrán conocer con profundidad el impacto de estos programas<sup>11</sup>. Este ligero avance ha evitado que los problemas continúen agravándose.

### **1.1.3 Estudios de incorporación de actores**

En lo que concierne a los actores relacionados con la inexistencia de una política de equidad en educación o de las desigualdades que se presentan en ella podemos señalar las investigaciones en torno al desempeño de partidos políticos, docentes y familias.

Desde el ámbito de las políticas públicas, Peralta (2000) realiza un estudio sobre el debate de los partidos políticos en torno al proyecto de modernización en el periodo 1988-94 y Maya (2001) sobre el rubro de educación dentro del programa de Solidaridad como parte de la política social. Ambas investigaciones describen la escasa importancia que se otorga al tema educativo y las inequidades existentes aún dentro de los programas que pretenden compensarlas.

Por otro lado, Schmelkes (1997) y Ezpeleta (1997) nos muestran que en zonas marginadas la designación de docentes inexpertos es un factor determinante adverso a los resultados educativos de los alumnos, mas allá de lo que pueda afectar el mismo contexto<sup>12</sup>.

En relación con la desigualdad social, los estudios de Barbieri (2000) parten del enfoque de género. Por otro lado, Bracho (1997) ubica la exclusión escolar como problema de orden social (por su carácter distributivo y no individual) por lo que toma como factor categórico a la familia, ya que sus condiciones socio-económicas y educativas son determinantes en la explicación del nivel de

---

<sup>11</sup> A este mismo respecto, Rosa Ma. Torres realizó el estudio de caso de telesecundaria en educación comunitaria del estado de Michoacán (1999).

<sup>12</sup> La situación de pobreza y marginalidad no solo hace referencia a las familias: es un factor que también afecta directamente a los maestros especialmente en el caso de los profesores principiantes, por lo que el debate de la calidad educativa no debe ser ajeno a la idea de profesionalización de la enseñanza. Tal situación la podemos apreciar claramente en el caso de las escuelas manejadas por el CONAFE donde quienes imparten clases son instructores comunitarios (no docentes) y cuyos resultados educativos se encuentran en el extremo inferior a nivel nacional. Al respecto se pueden consultar los resultados de las evaluaciones aplicadas por el INEE (disponibles en [www.inee.org.mx](http://www.inee.org.mx)).

aspiraciones educativas. Su estudio se basa en el análisis estadístico de los datos del INEGI de 1992.

La evaluación cualitativa del PARE estuvo bajo la responsabilidad de Ezpeleta y Weiss, quienes justifican el estudio en el ámbito micro, para entender los procesos educativos porque permiten adentrarse a las dimensiones que no son consideradas en mediciones sistémicas (en el ámbito nacional), y a la inevitable reinterpretación del programa por sus actores: maestros, directores y supervisores (2000:19). Sin duda son ellos los principales protagonistas para lograr la mejora educativa, reconociendo, como señala Tenti (2000: 56-57), que no basta con las reformas para efficientar los sistemas educativos y hacerlos más justos; a través de sus prácticas los sujetos, son finalmente sus principales actores.

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

De manera general, al hacer un balance de los estudios revisados se puede apreciar una profundización en cuanto a los alcances e impactos de la política de modernización en sus diferentes líneas. Estas se pueden caracterizar por ser reproductoras de las desigualdades existentes en el sistema educativo. Las evidencias encontradas en estas investigaciones cuestionan la función actual de la escuela y el escaso valor en la jerarquía de prioridades dentro de gobiernos calificados como neoliberales.

No se encontraron trabajos donde los niveles de preescolar y secundaria sean los objetos centrales de estudio, salvo en la modalidad de telesecundaria, donde se le ha reconocido como una experiencia que puede ayudar en la cobertura y la eficiencia terminal. Pero aún no existen estudios que analicen por completo este nivel educativo en sus diferentes modalidades; por ejemplo, aún se ignora mucho acerca de las secundarias técnicas.

## 1.2 Aportaciones al estudio de la inequidad educativa

La política educativa es un espacio complejo. Las investigaciones han contribuido a la conformación de su campo teórico aportando elementos valiosos que podrían incidir favorablemente en la toma de decisiones. Han permitido la construcción de conceptos como calidad, equidad, igualdad, rezago, deserción, reconociendo la profundidad del problema de la desigualdad educativa.

Los estudios en su mayoría son investigaciones cuantitativas realizadas por el Centro de Estudios Educativos y el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE). Sin embargo se nota una mayor preocupación por dar a conocer aspectos cualitativos que inciden en el proceso educativo. Las líneas más trabajadas son las evaluaciones de los programas compensatorios y el financiamiento. Estas pesquisas dan cuenta de las múltiples aristas donde se refleja la inequidad de nuestro sistema educativo, evidenciando un esquema de distribución de recursos federales agotado al no tener presente la densidad de la población infantil, la magnitud del rezago educativo o el déficit de espacios escolares, denotando además el desinterés de las autoridades federales y locales por buscar mecanismos y fórmulas de asignación más equitativas<sup>13</sup>.

En general los trabajos revisados revelan el peso de las estructuras tanto sociales, como del sistema escolar, lo que influye en la gravedad de las desigualdades educativas: la falta de prioridad al problema de la inequidad existente en el acceso y permanencia en la educación básica y el no responder a las necesidades ni características de la población en edad de demandar este nivel educativo con el diseño de una política educativa acorde y una asignación de los recursos más justa. Si bien el reconocimiento de estas deficiencias es un avance, los esfuerzos aún son insuficientes para alcanzar los objetivos de una política de equidad.

La evaluación es la fase de la política más estudiada y en todos los casos da cuenta de la complejidad de los problemas que enfrenta nuestro sistema

---

<sup>13</sup> Este aspecto será tratado con mayor detalle cuando abordemos la cuestión del financiamiento y la participación del Consejo Nacional de Autoridades educativas (CONAEDU).

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

En la línea de política hay vacíos importantes en el análisis de la forma en que el Estado incluye la educación entre sus prioridades dentro del proyecto de nación y su permanencia en programas, así como la recomposición de relaciones entre el estado y los grupos dominantes.

El predominio de nuevos actores en espacios de decisión hace necesario revisar el peso de su participación en el proyecto educativo del país<sup>14</sup>. En relación con este último aspecto falta profundizar estudios sobre la participación del SNTE en cuanto a su influencia en el apoyo u obstrucción de políticas de innovación en el que se dimensionan las relaciones SEP-SNTE y en una oferta de actualización acorde con la problemática de la desigualdad: garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia educativa requerirá de una formación que brinde a los docentes elementos adecuados para atender con mayores elementos el problema de la desigualdad.

Finalmente, además del financiamiento como factor fundamental para ponderar las prioridades en el ámbito educativo, falta profundizar en el estudio de la instrumentación de políticas de atención a la desigualdad en el contexto de los nuevos tutelajes dentro del marco de impulso al federalismo: hace falta conocer más acerca de las nuevas formas de participación con recursos tanto de la esfera privada como estatal (e incluso federal) pues se establecen mecanismos de acceso diferenciado a los fondos locales para la educación. Aunado a ello, la pluralidad política que vive nuestro país en el contexto de la transición democrática y el arribo de fuerzas políticas de posiciones ideológicas distintas sin duda abre nuevas líneas de investigación educativa. Su relación con la falta de equidad que subsiste en educación permitiría reconocer no solo la profundidad del problema, sino también líneas claras de trabajo con las cuales mejorar el acceso y tránsito en los diferentes niveles del sistema educativo.

---

<sup>14</sup> Si bien se reconocen nuevos actores co-partícipes de las decisiones, falta estudiar cual es la incidencia real de su inclusión en consejos directivos de instancias como el Consejo Nacional de Fomento Educativo o el Instituto Nacional de evaluación Educativa.

### 1.3 La política educativa: una propuesta de análisis

La educación es una de las atribuciones del estado bajo una premisa de justicia social. En México, se encuentra regulada y “garantizada” jurídicamente a través de la Constitución Política y la Ley General de Educación. Se atiende mediante el diseño de directrices u orientaciones en políticas y de la ejecución de programas específicos. En una breve revisión podemos decir que de la preocupación inicial por atender el problema de la cobertura, se pasó (durante un periodo importante) al enfoque de capital humano como eje rector de la política educativa. En la actualidad se orienta a superar los problemas de la falta de calidad y de equidad que enfrenta el sistema educativo.

Como objeto de estudio, la política educativa precisa ser comprendida desde las diferentes facetas que conforman elementos condicionantes de su desempeño, las cuales van desde los contextos mundial y nacional, sus marcos normativos y programas estratégicos, hasta los elementos micropolíticos. Por ello debe abordarse desde distintos campos disciplinarios. En ese sentido, se parte de la noción de política educativa como parte de la Política Pública entendida según Pardo (2004: 13) como:

“conjunto de disciplinas que explican los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, pasando por el acopio de datos que permitan contar con diversas interpretaciones para enfrentar los también diversos problemas de políticas en un lapso de tiempo determinado.”

En este trabajo veremos, como en la fase de integración del programa educativo para el periodo 2001-2006 se contó con un diagnóstico amplio y veraz: se identificaban los principales problemas y se definió una dimensión del rezago más acorde con la realidad. Sin embargo existieron elementos tanto ideológicos como de participación de otros actores que determinaron el rumbo de la educación. Por ello dentro de nuestro enfoque también está presente la idea de que las decisiones de política educativa están atravesadas por relaciones de poder: en ellas encontraremos seguramente muchas de sus claves explicativas,

así como de las relaciones, formas de ejercicio y toma de decisiones. Al respecto Veenswijk (1996: 160) señala:

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

En la presente investigación, además de dar cuenta del diseño y ejecución de los programas prioritarios de la política educativa durante el gobierno de V. Fox (para analizar su posible respuesta al problema de la inequidad), se incluye la participación de actores como el congreso, los partidos políticos y el SNTE, para establecer el grado de influencia de cada uno en el rumbo de la educación en nuestro país. El punto de partida es la consideración de que el Programa Educativo 2001-2006 planteó como ejes del proyecto la calidad y la equidad. Esta última fue asociada con el grave problema de oportunidades desiguales de acceso, permanencia y logro dentro del sistema educativo, y fue reivindicada como un principio de justicia social. Una de las preguntas iniciales de esta investigación fue: ¿existen la posibilidad de que un gobierno de *derecha* pueda considerar la equidad como su prioridad?<sup>15</sup>

Si bien hablamos del “proyecto educativo foxista” no se parte de la visión tradicional de que la política educativa deriva de estilos personales de gobernar (en nuestro caso particular, como si fuera decisión única del presidente Fox). Ello no permitiría tomar en cuenta otros actores, cuyos intereses son traducidos en negociaciones que finalmente influyen en su elaboración.

Si revisamos el estudio de las políticas señalado por Werner (1999: 167) podemos coincidir dentro del presente trabajo con la perspectiva apoyada en la Ciencia Política, interesada en el conocimiento y en el proceso de las políticas

---

<sup>15</sup> Este planteamiento se fundamenta en que una de las estrategias del neo-conservadurismo consiste en la *despolitización de las necesidades sociales*, trasladando esta cuestión del ámbito del interés público al privado. Es decir: devuelve a la sociedad civil la responsabilidad o co-responsabilidad para atender dichas demandas individuales.

incluyendo metas, tendencias, problemas y factores contextuales<sup>16</sup>, con el propósito de no sólo exponer el diseño de la política. De dicha Ciencia se recupera la noción de ideología y la caracterización del pensamiento neo-conservador para buscar las posibles coincidencias dentro del proyecto educativo foxista por ser el primero proveniente del Partido Acción Nacional que arriba al poder presidencial. Si bien se entiende que el PAN por la *alternancia* no llegaría a insertarse en todas las estructuras de gobierno y transformarlas, se parte de la premisa que no hay actores *neutros*. Al respecto ¿qué implicaciones pueden surgir del cambio político del país en la continuidad del proyecto educativo del nivel básico? ¿es posible identificar los elementos afines a las posiciones ideológicas de los distintos actores que intervienen en la definición de la política educativa?

Al tratar de estudiar las prácticas organizacionales e intereses, la información que generan, así como sus conflictos y consensos, interesa conocer ¿cómo enfrentaron los nuevos gobernantes con una estructura anclada en las prácticas burocráticas, centralistas y clientelares como es la Secretaría de Educación Pública? ¿cómo lidiaron con el fuerte peso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (antaño cuestionado por Acción Nacional por sus prácticas corporativas)? Ello permitirá evaluar la factibilidad de sus programas en la consecución de sus metas, que en este caso están orientadas a igualar las oportunidades educativas.

Por otro lado, era de esperarse que la eficiencia de los programas implementados para garantizar la igualdad de oportunidades educativas se apoyara en el modelo de *Nueva Gerencia Pública* (NGP)<sup>17</sup>. Dentro de la tradición

---

<sup>16</sup> Dentro de las tradiciones que marca Werner se puede ver una evolución donde inicialmente los estudios coincidían con la perspectiva del capital humano y se buscaban modelos matemáticos de simulación y proyección de tendencias, bajo el principio de la concepción costo-beneficio, posteriormente se amplía este campo de la visión economista al campo de las políticas públicas cuyo propósito era conocer el funcionamiento de los programas gubernamentales o de las áreas o fases del proceso de una política.

<sup>17</sup> El modelo de la Nueva Gerencia Pública vincula características asociadas al sector empresarial al ámbito de la esfera pública. Se caracteriza por el alto grado de profesionalización de sus burocracias, la búsqueda de la eficiencia y la calidad, así como el manejo transparente. Ello explica el énfasis en el manejo de la transparencia gubernamental y la disposición de publicar en los portales web de cada una de las dependencias su información dentro del actual gobierno. Situación que marca una diferencia importante con respecto de administraciones priístas.

norteamericana, el estado es visto como un mal necesario con tal de que garantice la eficiencia de su actuación y ofrezca mecanismos de control a la sociedad. Otro elemento que refleja la afinidad con este enfoque es la importancia atribuida a la dirección estratégica y a la posesión de mejores elementos conceptuales y técnicos para abordar los asuntos de valor estratégico de las comunidades políticas. Se vincula con una idea de dirección de “calidad” (Aguilar, 2004: 35-36).

Cabe destacar que este enfoque se caracteriza por “la primacía del individuo sobre cualquier otro actor social” (Ramírez, 2004: 99), donde el énfasis de la estrategia gubernamental tiene como base la relación con el Poder Legislativo y con la sociedad. Resulta contradictorio el hecho de que se carezca de mecanismos de rendición de cuentas en México. Pese al énfasis en el discurso a favor de la necesidad de evaluación de resultados, las instituciones encargadas de operar los programas no realizan este ejercicio para auto-regularse de manera permanente.

Werner menciona la influencia de la tendencia conservadora en el campo de la política pública. En ella se ha fortalecido el razonamiento cuantitativo y económico con una promesa de certidumbre y rigor. Ambos factores se fundamentan en la solidez del marco normativo. Es por ello que habrá de revisarse si se plantea mecanismos de autorregulación y de evaluación de su eficiencia, midiendo no sólo sus insumos y costos sino sus logros e impacto entre sus beneficiarios (1999: 178-179).

En este mismo sentido se podría establecer en qué medida las prácticas institucionales cumplen con los elementos comunes de la mayoría de los *gobiernos empresariales* (dentro de los cuales podría ubicarse al de Fox), en el sentido de despojar del poder a las burocracias evaluando el desempeño de sus agencias y programas, y en la descentralización de la autoridad, orientándola a modelos de administración participativa donde se involucre a los sectores privado y voluntario (Osborne, 1994: 47). Este aspecto podemos corroborarlo al revisar el incremento de la inversión privada en educación, elemento que permitió acercarse al 8% del PIB previsto en la legislación.

Interesa conocer si existió algún cambio en el diseño institucional, tomando en cuenta que el gobierno presidido por V. Fox tuvo una fuerte orientación hacia el modelo gerencial. Esto hace referencia a que quienes toman las decisiones en las organizaciones públicas fueran profesionales de la gerencia, pero cabría cuestionar: ¿esto ha garantizado cambios en las prácticas y estructuras burocráticas tradicionales reconfigurando el espacio público?, es decir: si efectivamente el argumento centrado en la eficiencia y la nueva gerencia pública permeó la estructura organizativa (tanto vertical como horizontal), las prácticas directivas (de delegación, control y autocontrol) y los sistemas de representación tales como una cultura empresarial, ética y valores comunes (Ramírez: 2004).

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

### **1.3.1 Una aproximación desde la perspectiva de las políticas públicas**

La valoración de la política pública parte del supuesto de encontrar elementos de coherencia y eficiencia entre las decisiones de gobierno en sus diferentes esferas (económica, política y social) y su relación con los propósitos generales del modelo de desarrollo.

Sin embargo, tal valoración no se reduce al establecimiento de una relación entre medios y fines: la confección e instrumentación de las políticas no ocurren dentro de procesos lineales. Debe tomarse en cuenta la participación de diversos actores. Se retoma la hipótesis de Saenz y Wittrock respecto al estudio de las políticas públicas en el sentido de configurar su elaboración como un “campo” donde se distinguen actores tanto privilegiados como excluidos con una elaboración de estrategias de posicionamiento dentro del citado campo (1999: 25); estas dinámicas son las que culminarían con la instauración de determinados estilos de elaboración de política pública.

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

La evaluación de la política educativa es un campo de investigación complejo, estudios como el encabezado por Reimers (2006) nos demuestran las dificultades metodológicas que encara tanto la selección de modelos como de variables para establecer el impacto de un programa a través del tiempo de aplicación. Por ello aquí se proponen ejes de análisis con el propósito de determinar las implicaciones de las decisiones en materia de política educativa vinculadas con el problema de la equidad. Más allá del enfoque centrado en la inversión-impacto, el propósito de la presente investigación estaría orientado a conocer la coherencia interna y pertinencia de las políticas de igualación de oportunidades educativas con el propósito de hacer un balance sobre los avances en materia de equidad dentro de la educación básica en los programas prioritarios del primer gobierno panista a nivel federal. Se pone énfasis en los procesos de ejecución de los programas, con el objeto de establecer su eficiencia. Sobre el tema Veenswijk resalta la necesidad de monitorear los programas de las políticas de manera adecuada para atender la diversidad de productos que genera (1999: 164).

Los factores a considerar dentro del análisis son:

**a) *El contexto:*** Las transformaciones en el modelo de desarrollo económico generaron problemas diferentes (a los históricos de pobreza y marginación rural) y a pesar de las tendencias a la privatización y a la reducción del gasto público, derivaron en cambios en la política social. Como parte de ellos, en el capítulo dos se discute la estrategia de focalización empleada para eficientar los programas destinados a corregir las desigualdades y que es empleada en la instrumentación de los proyectos educativos orientados a igualar las oportunidades educativas. En los programas seleccionados para tal efecto, se

analizan las nuevas estrategias de atención no-universal implementadas durante el gobierno foxista. Se expone la necesidad de reorientar el sistema educativo bajo la premisa de garantizar una mayor justicia social, no únicamente como mecanismo de inserción al mercado laboral, sino como elemento clave para una adecuada inclusión social.

**b) Elementos de continuidad:** en el tercer capítulo se hace una revisión general de la política de Modernización Educativa porque en ella se marcaron las directrices que permanecieron en el sexenio estudiado.

Se considera a la modernización como el antecedente inmediato para analizar la equidad educativa porque a este periodo corresponde el surgimiento de la Ley General de Educación y en ella se hace un reconocimiento explícito de la falta de equidad al incluirla dentro del marco normativo de la SEP y con ello, crear programas destinados a atenderla. La alternancia en la presidencia abrió dos grandes opciones: introducir modificaciones sustantivas en el proyecto educativo o mantener la misma línea para darle continuidad al anterior. Como veremos, el gobierno de Fox seleccionó la continuidad.

**c) Planeación formal y participación de actores:** En el cuarto capítulo, además de identificar las características y prioridades del programa educativo 2001-2006, se presentan las propuestas de otros actores que fueron co-partícipes del rumbo educativo durante el periodo estudiado: en este caso nos referimos al Partido Acción Nacional y al Congreso de la Unión. El primero porque su condición de partido gobernante le daba la oportunidad de concretar sus propuestas en esta materia o bien sostener aquellas que considerara pertinentes. El segundo porque su nuevo dinamismo frente al Ejecutivo tuvo consecuencias de largo alcance en el ámbito educativo. También se incluye un apartado sobre la cuestión del financiamiento, aspecto vinculado con la participación del Congreso en la evolución del gasto, mecanismos de fiscalización y orientación (justificación de objetivos, gasto, metas y logros). Los elementos anteriores daban la posibilidad de reconocer las propuestas del panismo en materia educativa y la importancia que le otorgaba o no al problema de la inequidad. También se aborda si la relación entre partido y presidente generaron o no una estrategia exitosa de

avance de las propuestas panistas en los programas fundamentales de su primer gobierno en el plano nacional.

**d) Definición de prioridades relacionadas con la equidad:** en el capítulo cinco se presentan las dos estrategias del proyecto educativo foxista relacionadas con nuestro objeto de estudio: el impulso a la gestión y la manera en que se concretó el uso de nuevas tecnologías, con el propósito de contrastar su relación con alcanzar la equidad (eje formal y supuesta prioridad del programa educativo). Aquí se busca corroborar el supuesto inicial de que la atención a la falta de equidad educativa no fue en los hechos un elemento prioritario del primer gobierno panista.

Por otro lado, y también relacionado con el inciso “c” de este apartado, se hace referencia al establecimiento de mecanismos de mayor regulación para eficientar la administración pública en el ámbito educativo. Por ello, durante el periodo analizado se observó que la evaluación externa de los programas fue una práctica común, pero no en todos los casos retroalimentó a los mismos con modificaciones sustantivas.

En relación con la *rendición de cuentas*, según Barzelay (1998) relacionada con la creación de mecanismos formales que permitan el control y la supervisión social a través de prácticas institucionalizadas (posibilitando la superación de un esquema discrecional de racionalidad en la toma de decisiones), el desarrollo de nuestra investigación permitió corroborar cómo en el gobierno de Fox se equiparó la rendición de cuentas con la transparencia y el acceso a la información, pero no se establecieron mecanismos de auto-regulación (según veremos más adelante).

**e) Evolución de un programa específico:** en el capítulo seis se analiza el caso concreto de los Programas Compensatorios manejados por el CONAFE por presentar una perspectiva de equidad. Aunque su aplicación data de gobiernos anteriores al analizado en este trabajo, el propósito fue conocer su diseño institucional, su grado de centralización, sus formas de autorregulación y marco normativo<sup>18</sup>, así como la orientación a mejorar su gestión como rasgo

---

<sup>18</sup> Las formas de autoregulación tienen el propósito de identificar la existencia de esquemas de evaluación en niveles directivos y operativos, así como las condiciones en las que se genera información y se difunde a la sociedad.

característico de este sexenio. El fin último fue ubicar los espacios de vinculación con los otros programas surgidos durante el gobierno de Fox y comparar sus estrategias en la atención a la inequidad educativa.

El PEC y los Compensatorios del CONAFE fueron seleccionados para su comparación porque ambos coinciden en aplicarse a nivel nacional y operar bajo una estrategia de focalización que inicialmente los hacía auto-excluyentes: el primero se enfocaba a la atención de escuelas urbano-marginadas y el segundo a población rural marginada. Sin embargo en la implementación ambos convergen.

Los ejes para analizar transversalmente son:

### **I Congruencia interna**

Para determinar la relación entre los objetivos propuestos, el enfoque de política y los recursos disponibles, así como la revisión y evaluación de sus estrategias operativas.

Resulta de interés el conflicto y posibles tensiones que enfrenta el enfoque de la Nueva Gerencia Pública que caracterizo a la cúpula de la sep en su búsqueda por institucionalizar cambios, dentro de una estructura altamente burocrática y centralizada, caracterizada además por una cultura organizacional vertical.

Asimismo es importante reconocer como las mismas problemáticas derivadas de las desigualdades estatales y locales ya en la implementación de los programas educativos analizados, conllevo al establecimiento de perspectivas de equidad con mayor grado de especificidad que no habían sido consideradas en su diseño original y que han mejorado su pertinencia.

### **II. Fundamentos ideológicos**

Se trata de identificar los principios ideológicos que se promueven así como la orientación de las políticas. Como punto de partida se aprecia por un lado la perspectiva en desuso de responsabilidad asumida por el estado del bienestar social y su compromiso de garantizar el derecho a la educación y tomar las medidas conducentes para lograr este principio. Por otro, desde una concepción de la *derecha*, un estado con responsabilidad social limitada, la visión

meritocrática de la educación y, en consecuencia, la percepción de que los sujetos en lo individual deberán aprovechar las oportunidades que el estado le provea para acceder a este servicio.

Dichos ejes representan referentes transversales a identificar en las distintas acciones de la instrumentación de la política educativa.

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

## **CAPITULO II**

## CAPITULO II

### Inequidad educativa: un problema mundial

¿Podríamos pensar el problema de la inequidad educativa como una cuestión asociada a las deficiencias históricas que ha tenido nuestro sistema educativo? Seguramente responder esta pregunta nos lleva a pensar el fenómeno educativo en su interrelación con múltiples factores (económicos, políticos, sociales y culturales) que además se ven influenciados por la brecha que genera la desigual distribución de los avances científicos y tecnológicos, así como a cuestionarnos ¿cuál es la influencia del contexto nacional y/o mundial en relación con el aumento de las desigualdades educativas? y en un contexto más amplio, ¿cuál es el papel de organismos internacionales en la integración de agendas globales para atender la inequidad educativa?

Este aspecto ha observado mayor interés por estudiar el surgimiento de estas agendas globales para comprender la orientación de la política educativa.<sup>1</sup> Por ello el presente capítulo tiene el propósito de presentar elementos que permitan contextualizar el problema de la falta de equidad en educación. Se consideran dos ejes para su análisis, el primero corresponde a su vinculación desde una perspectiva global, y el segundo en su relación con la concepción asumida dentro de los Estados Nacionales del compromiso de brindar educación a sus sociedades. Con ello se pretende demostrar cómo los cambios políticos y económicos en el orden mundial tienen consecuencias en el ámbito social y cultural de los países, modificando las perspectivas de sus instituciones. Por eso se habla de la necesidad de replantear los modelos educativos con base en el

---

<sup>1</sup> A este respecto Miranda (2004: 85) señala el surgimiento de la perspectiva de las agendas globales como un campo emergente dentro de la investigación educativa en los últimos años.

principio de justicia social ante la generalización de la pobreza en muchos países, principalmente de América Latina.

Presentamos un panorama general de aquellos elementos que influyen en la orientación de la política educativa: inicialmente el contexto de la globalización y las líneas marcadas por organismos internacionales pues ambos son elementos con fuerte influencia en la definición de las políticas educativas. No se pierde de vista que el eje del trabajo es identificar los elementos que inciden en el diseño de política educativa así como las transformaciones en la estructura institucional, bajo las lógicas de eficiencia y competencia que supuestamente se orientan a una atención más igualitaria en la educación básica.

Debido a que la política educativa como campo de estudio incorpora elementos de otras disciplinas, se recuperan elementos de la teoría política para caracterizar el perfil ideológico del gobierno de Vicente Fox (emanado del Partido Acción Nacional) para tratar de establecer su posible influencia en la orientación de la política educativa, relacionada con la búsqueda de igualdad de oportunidades educativas en el nivel básico.

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

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

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

## 2.1 Implicaciones del proceso de globalización

El reordenamiento económico de finales del siglo XX llevó a posicionar en el debate internacional el papel de la educación, sus problemas y necesidades de transformación acorde a las nuevas condiciones del contexto: su posible incidencia en mejorar las condiciones de pobreza, en reducir las desigualdades o en proporcionar el capital simbólico que se requiere en la actualidad sustituyeron cuestiones como la expansión y cobertura, o la homogenización curricular de los sistemas educativos.

Si bien se cuestiona el papel de la escolarización para la movilidad social, se revalora la condición de la eficacia escolar para enfrentar el persistente fracaso de los niños en situación de pobreza para contrarrestar su papel de “reproductora de desigualdades” cuando los temas de pobreza y desempleo se encuentran fuertemente vinculados a los efectos de la globalización.

Cuando hablamos de globalización, recuperamos la idea de Ianni, como la expresión de “un nuevo ciclo de expansión del capitalismo, como forma de producción y proceso civilizador de alcance mundial” (1999:11). Es la fase más desarrollada del sistema capitalista y se caracteriza por: la supremacía del capital (principalmente especulativo) en el ámbito económico; en el ideológico, por la productividad y la competitividad; en el científico y tecnológico principalmente por las comunicaciones y la red informática; y en el geopolítico por la integración de regiones comerciales.

Dentro de la llamada sociedad global, la integración regional y la internacionalización de capitales afecta la soberanía del estado-nación puesto que los países menos poderosos se ven presionados a aceptar orientaciones que pueden afectar decisiones nacionales. Como veremos posteriormente, esta redefinición del estado impacta precisamente en una de sus funciones: la del diseño de la política social como referente de su eficacia tanto administrativa como de gestión. Por ello se analiza su capacidad para lograr la distribución de bienestar y mantener la cohesión social en el marco de la reforma del estado y de la

federalización (en el ámbito interno), y de cara a las exigencias de ajuste (en el ámbito internacional).

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

1° La globalización como fenómeno que se expresa por la “acción a distancia”, caracterizada por las comunicaciones mundiales y sustentada en la revolución tecnológica. Esto pone en relieve la cada vez mayor autonomía de los individuos dentro de la dinámica política (que se expresa a través del surgimiento de localismos) y en la dinámica social (a través de la exaltación del individualismo).

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

3° La “reflexibilidad social” como proceso asimilativo de los cambios en la cultura y formas de relación de la sociedad en el mundo. Esta reflexión permite reclamar mayores márgenes de acción y autonomía de la sociedad, tanto en las relaciones sociales como en las de producción. En ellas el estado se ve obligado a buscar nuevas formas de legitimidad en la búsqueda del desarrollo económico y el bienestar social (Giddens, 1994: 4-20).

La polarización en la distribución del ingreso es una de las implicaciones negativas que la globalización ha tenido y repercute directamente en materia de política social: el crecimiento acelerado de sectores de población en condiciones de pobreza extrema, aunado a una aguda concentración de la riqueza en un sector cada vez más reducido, la generalización del desempleo y una política salarial desfavorable<sup>2</sup>. De manera tal que la cuestión social cobra una nueva dimensión en el debate del estado y de la política en general. Son situaciones que tienden a diversificar la estructura de necesidades colectivas en los diferentes

---

<sup>2</sup> Además del cambio en el modelo económico hacia el neoliberalismo, el crecimiento de la pobreza se relaciona con causas estructurales como son los factores educacionales, demográficos, ocupacionales y patrimoniales que conllevan a un persistente rezago social (Hopenhayn, 2000: 25).

sectores de la sociedad, a las que deberán sumarse aquellas históricamente no atendidas. Tal es el caso de brindar al menos educación básica.<sup>3</sup>

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

Dentro de los cambios socioculturales como elemento de integración simbólica, encontramos una revaloración de la educación como insumo básico para promover el desarrollo de una cultura democrática que en el caso de las políticas públicas permita la aceptación de los arreglos entre los diferentes actores sociales se entiendan como necesarios. Como consecuencia, se observa una mayor exigencia de la intervención del estado en diversos aspectos, lo que contrasta con la disminución de la política social con su visión compensatoria (por los problemas fiscales y de insuficiencia de recursos en general) y se hace necesario elaborar políticas públicas de alcance colectivo que incluyan en lo posible la satisfacción de las diversas demandas sociales.

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

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

La pérdida de autonomía por la reducción del margen de maniobra de los estados ante la cada vez mayor intervención internacional representada por

---

<sup>3</sup> Derecho reconocido internacionalmente desde 1959 en la Declaración de los Derechos de los Niños por las Naciones Unidas.

organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, (al condicionar el otorgamiento de créditos en determinados programas), implica una intervención externa en el ámbito nacional y permite retomar la reflexión sobre la importancia de la soberanía como elemento de legitimidad y pertinencia de la política nacional.

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

El cambio en la visión de la función del estado de promotor del bienestar social a la de garante de las relaciones de mercado es caracterizado por una lógica de competencia y regulación, en la que se intenta asegurar ciertos niveles de competitividad ante otras naciones, manteniendo al mismo tiempo la cohesión social. Con ello, la reforma neoliberal pudo presentarse como una opción necesaria y absolutamente determinada por las circunstancias debido a las ineficiencias de los viejos sistemas educativos (Puiggrós, 1998: 46)

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

“...la totalidad de formas institucionales, redes, normas explícitas e implícitas, que aseguran la compatibilidad de constelaciones en el marco de un régimen de acumulación, y lo hacen tanto en correspondencia con el estado de las constelaciones sociales, como también trascendiendo su naturaleza conflictiva” (Lipietz, 1985: 121).

El modo de regulación presenta una orientación de continuidad, en la política social con el enfoque de desarrollo del capital humano. Así surge el reconocimiento de atender el problema de la inequidad, aunque sólo sea para compensar los efectos negativos de la globalización, asegurando con ello la continuidad de los ajustes estructurales (este elemento se analizará con detalle al retomar la influencia del neoconservadurismo).

Los detractores de la globalización mencionan al desempleo entre de sus efectos negativos, por el redimensionamiento la división del trabajo: la consolidación de empresas transnacionales y el uso de mejores tecnologías requieren de personal mejor calificado, han generado desempleo por la automatización de la producción y han consolidado una división internacional del trabajo. Otra de sus consecuencias es la polarización de la riqueza al generar millones de pobres. En las críticas a la globalización se afirma que no se “globaliza” el progreso, ni los niveles salariales, y que los recursos destinados a la economía financiera especulativa son cincuenta veces mayor a los destinados a la economía productiva. De acuerdo con Jalife- Rahme: “El gran desafío consiste en suavizar la polarización radical entre desposeídos y plutócratas que la magia de la economía internet ha ahondado a límites insospechados, para restituir la armonía planetaria” (2000: 274).

En relación con el ámbito de la educación, lo que en varias décadas se enfocó exclusivamente hacia la expansión de los sistemas educativos, en el umbral del siglo XXI dejó en claro el rezago con respecto a la difusión de “conocimientos” y “habilidades” acordes a la nueva inserción económica internacional. Ello permitió revalorar su función como elemento de enlace, no sólo para el desarrollo dentro de la perspectiva de formación de capital humano, sino también para promover la integración a los medios de información y a la cultura de ciudadanía, como elementos indispensables de la vida moderna. Su papel principalmente socializador se amplía con el propósito de incidir en el aprendizaje de la vida, en el respeto a la diversidad y en la participación democrática.

Sin llegar a considerar que sea la panacea, se ha generalizado la hipótesis de que la educación es un factor que promueve la equidad<sup>4</sup>, ayudando a romper el círculo de la pobreza. Además se le concibe como un derecho que permite la participación en el mundo moderno. Su importancia ha venido creciendo como

---

<sup>4</sup> Si se logra incidir en igualar las oportunidades de acceso y permanencia a la educación en los estratos medios y bajos, los activos simbólicos que esta proporciona permitirá mejorar las condiciones ocupacionales en el futuro reduciendo con ello la condición de pobreza generacional. Según estudios de la CEPAL (1997) en América Latina se requieren al menos asegurar 11 años de escolaridad formal para tener un 90% de probabilidades de superar la línea de pobreza.

factor que incide para atacar en el largo plazo el problema de la desigualdad. Como lo menciona Hopenhayn (1999: 34):

“la educación... aparece como el medio predilecto para asegurar mañana lo que hoy no hemos logrado: un dinamismo productivo con equidad social y una democracia basada en una ciudadanía sin exclusiones. Esa expectativa encierra el peligro de una futura decepción, pues tales objetivos solo pueden ser logrados a través de un vasto esfuerzo sistémico, del cual el sistema educativo puede constituir una parte importante, pero en ningún caso puede ofrecer las *llaves del reino*.”

La mundialización de la información y las comunicaciones requieren de un uso intensivo del conocimiento, lo que profundiza las desigualdades entre quienes tienen acceso a ella y quienes no. Esto permite a la educación asumir la función de filtro de adecuación ante los cambios recientes. Es el mismo sentido de la propuesta de la CEPAL al establecer como objetivos de la educación y el conocimiento la consolidación y profundización de: “... la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación, en suma la moderna ciudadanía” (Rivero, 2000: 67). Con ello asume la necesidad de atender la inequidad para hacer más eficiente la educación.

### **2.1.1 La influencia de organismos internacionales en educación**

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

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

"la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica; fomentar la estabilidad cambiaria y coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros y, por último, acotar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros".<sup>5</sup>

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

Por su parte, los objetivos del Banco Mundial son, según el artículo I del Convenio: a) contribuir a la reconstrucción y el desarrollo de los territorios de sus Estados miembros y estimular el desarrollo de los medios y fuentes de producción en los países de escaso desarrollo; b) fomentar las inversiones privadas de capital en el extranjero y complementarlas; c) promover un crecimiento equilibrado, a largo plazo, del comercio internacional y mantener el equilibrio de la balanza de pagos, contribuyendo a promover inversiones internacionales que faciliten el incremento de recursos de los Estados miembros, aumentando la productividad, elevando el nivel de vida y mejorando las condiciones de trabajo en su territorio; d) coordinar los préstamos establecidos por él con otros, estableciendo las prioridades adecuadas y e) facilitar, en los primeros años, la transición de la economía de guerra a la de paz.

Otro organismo financiero, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puede colaborar en la concreción de estos fines al realizar las siguientes acciones: a) conceder préstamos directamente a los Estados miembros, a las empresas públicas o a las privadas; b) participar en los préstamos y garantizarlos y c) enviar

---

<sup>5</sup> Tomado de Pigrau Solé, Antoni. "Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos" en [www.bancomundial.archivos/bancomundial/html](http://www.bancomundial.archivos/bancomundial/html). consultado 3 marzo del 2002.

misiones de expertos encargados de estudiar la situación económica y financiera de los Estados y prestar ayuda técnica en estas materias, así como de formación de personal cualificado para gestionarlos.

Las acciones de estos organismos (hasta ahora) se han mantenido bajo la misma lógica desde que fueron creados. No ha habido una política para replantearlas teniendo en cuenta las necesidades y los intereses de los países en desarrollo o, por lo menos, adaptarlas para una participación efectiva de estos países. Inicialmente orientaba sus préstamos al financiamiento de infraestructura física (camino, energía y comunicación), pero a partir de la década de los años 70s empieza a incluir en sus proyectos al sector educativo (junto con el de salud y agrícola) como parte de las medidas para enfrentar la creciente condición de pobreza en los países considerados del *Tercer Mundo*. Es en 1990 cuando el Banco elabora nuevos lineamientos donde se reitera el propósito de terminar el analfabetismo, la protección al ambiente y el control demográfico con base en las conclusiones de la Conferencia Internacional de Educación para Todos<sup>66</sup>, así como de eficientar los sistemas educativos y mejorar la gestión.

Se considera por una parte que el FMI y el Banco Mundial han violado y violan el derecho a la elección por cada Estado de su sistema económico, político y social, al condicionar la cooperación a la modificación de las políticas internas y al ejercer una estrecha supervisión de las mismas bajo la amenaza de una suspensión de la asistencia. En efecto, "cuando, bajo la cobertura de la cooperación, se presiona a un Estado para adoptar pautas de conducta política o económica concretas, más que cooperación, hay dominación" (Chaumont, 1970: 348-349). Pero por otra, debe admitirse que presentan propuestas puntuales cuyos mecanismos de operación y ejecución en algunos casos ayudan a prevenir desequilibrios sociales.

En el ámbito educativo, su trabajo consiste en el asesoramiento para desarrollar políticas adecuadas a las características de los diferentes países. Pero la estructura de operación le permite determinar la orientación del gasto de

---

<sup>66</sup> Reunión realizada en Tailandia, evento donde el Banco Mundial fue uno de los principales coordinadores.

sus préstamos en los países deudores. En el caso de América Latina corresponde a cerca del 2% del presupuesto total destinado a educación en la década de los años 90.

La razón de dichas recomendaciones para modificar la política educativa recae formalmente en el propósito de lograr un nivel adecuado de competencia internacional, con la consecuente necesidad de invertir en educación, capacitación, ciencia y tecnología. Además atiende la estabilización económica y política (ésta última por la vía de la democratización), facilitando la gestión educativa y mejorando la utilización del financiamiento, además de favorecer la educación bilingüe e intercultural, para competir con cierta ventaja en los mercados internacionales. Promueve la internalización de los sistemas de comunicación como vía para afianzar la integración regional (UNESCO, 1993)<sup>7</sup>

Desde 1983 el BID puso énfasis en la necesidad de atender la cuestión de la equidad para mantener un nivel competitivo de inversión: “Sin la vigencia de una norma básica de equidad, el tejido social se resiente y la intolerancia política prospera, generándose un clima adverso a la inversión.” (1983: 18).

En estudios posteriores pero con la misma perspectiva, el BID señala que América Latina se encuentra en un proceso multidimensional de desarrollo y sugiere que sus perspectivas de crecimiento son favorables si se ajusta a las políticas conducentes al crecimiento económico y a la consolidación de su tipo de cambio, por lo que la expansión de la educación aceleraría la acumulación de capital (BID, 1999: 37).

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

Dentro del paquete de recomendaciones del BM y el FMI para el otorgamiento de créditos se establece como prioridad la educación básica, por dotar los conocimientos, capacidades y actitudes esenciales para insertarse

---

<sup>7</sup> Reunión de UNESCO. *Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo*, Santiago de Chile, 1993.

funcionalmente en la vida en sociedad. En relación con el problema de la equidad se identifican tres asuntos a resolver: el acceso, la atención con equidad y la calidad. Sirviendo como eje de las modificaciones que pretenden mejorar la educación primaria, se consideran los siguientes aspectos en relación con el presente trabajo:

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

En las recomendaciones generales del BM en materia educativa, se destaca la nivelación de insumos, referente a aquellos elementos que pueden tener un impacto favorable en el rendimiento escolar (como son los desayunos escolares) que garantizan los requerimientos nutricionales mínimos y la educación preescolar como antecedente que facilita la socialización de las prácticas escolares. Este aspecto puede considerarse medular dentro de los programas de política social de atención focalizada, pues pueden repercutir en el rendimiento escolar al valorar su impacto (favorable o no) en mejorar las oportunidades de acceso y permanencia escolar (por lo que se retomará posteriormente).

El ajuste del currículum propuesto en planes y programas se ha convertido en un rubro prioritario para el BM. Esto se demuestra por el incremento en la asignación de presupuesto para la elaboración de textos escolares: con anterioridad al año 1978 representaba el 10% de los proyectos financiados del sector educativo; Para 1990 llegó al 66% (Coraggio, 1997: 111). Sin embargo, debemos de desglosar la orientación de los préstamos en materia educativa otorgados a México para determinar cuáles son las prioridades. Destaca en primer término, que este organismo le ha otorgado financiamiento para la operación de programas compensatorios desde 1991.

Las recomendaciones relacionadas con el financiamiento en programas para atender el problema de la equidad, se orientan a sustituir el esquema

tradicional centrado en la oferta de atención universal (desarrollado durante la etapa de expansión de los sistemas educativos) por otro basado en la demanda. En esta línea, las reformas en la política educativa tendrán presentes tanto las necesidades locales como la limitación de los recursos disponibles. La propuesta consiste en proporcionar fondos a individuos o instituciones en función de una demanda específica. En el caso de la educación básica sugiere atender la transferencia directamente a los alumnos y sus familias, una participación más activa por parte de los padres de familia como enlaces y corresponsables de un ejercicio adecuado de los recursos y la paulatina asociación con empresas comerciales para respaldar el financiamiento a proyectos específicos.

Otro aspecto considerado como prioritario para el financiamiento de proyectos por parte este organismo se refiere al fortalecimiento institucional a través de mecanismos de evaluación y mayor transparencia.<sup>8</sup>

Un elemento más relacionado con los maestros y que es retomado en nuestro país, es el referente a la recomendación de instrumentar programas de estímulos a los docentes para contrarrestar la falta de compromiso con su labor, reflejados en la baja asistencia y deserción de los maestros, así como en la conveniencia de disminuir sus cargas de trabajo administrativo. Dicha recomendación no se cumple en su segunda parte pues la realidad rebasa este aspecto, ya que los programas colaterales en los que deben participar son diversos: desayunos escolares, censos, campañas diversas (entre las que destacan las de salud y medio ambiente), entre otros, que restan tiempo a las actividades eminentemente pedagógicas para tratar de definir su impacto en la oferta de oportunidades educativas.

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

---

<sup>8</sup> Para mayor información al respecto se puede consultar Patrinos, (1998: 50-53).

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

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

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

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

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

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

En México resulta fundamental enfrentar el reto de la falta de equidad, cuya resolución dependerá garantizar las oportunidades de acceso y permanencia en el nivel básico del sistema educativo, atendiendo a la gran diversidad tanto geográfica como social del país. Ni la masificación ni la ampliación de años de educación básica han logrado elevar la eficiencia Terminal, por lo que es necesario profundizar en una política educativa con perspectiva de equidad. Al

respecto Reimers menciona que parte de los programas implementados en América Latina insisten en la intervención en asuntos de sanidad, nutrición o estimulación temprana y no han logrado ver las oportunidades ocupacionales como un proceso acumulativo (2002: 631).

## **2.2. La reforma del Estado y la política social**

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

Según Warman la política social constituyó un factor de unidad y coherencia nacional modificándose con el tiempo, circunstancias, equilibrios de fuerzas, propuestas y corrientes ideológicas (1994: 7-17). El gasto público se convirtió en elemento de institucionalización de los conflictos sociales.

Dentro de la reforma del Estado se propusieron medidas con el propósito de acrecentar la eficacia de la gestión y la administración. Es en este contexto que se plantea la concepción de *Estados Nacionales de Competencia*<sup>9</sup> como una nueva fase de evolución. Estos se distinguen del “estado de bienestar” en el cual se buscaba homogeneizar ciertas condiciones de vida como parte del proyecto nacional. Esta perspectiva se sustituye por una lógica de mayor eficiencia.

El gobierno plantea la federalización ante la complejidad de problemáticas que representaron las administraciones centralistas y por la posibilidad de devolver a los ámbitos locales o regionales no solo los recursos, sino la capacidad de tomar de decisiones. En su perspectiva se presenta una oportunidad importante para generar políticas orientadas a una mayor equidad. En este trabajo

---

<sup>9</sup> Hirosch, J, afirma: “el estado nacional de competencia se caracteriza por un desmembramiento espacial y social, además de la imposibilidad de postular un proyecto de sociedad abarcador... su lógica se basa en conducir todas las esferas de la sociedad hacia lograr la capacidad competitiva en la dimensión global” (2001: 147-149).

analizaremos cómo se articulan las propuestas con una lógica de eficiencia y de construcción de una cultura de participación y cooperación colectiva.

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

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

Las políticas sociales vigentes (incluyen los aspectos de salud, educación, infraestructura básica y vivienda, además de alimentación en el caso de atención a la pobreza), resultaron una estrategia funcional en la prevención de desórdenes sociales en la que los pobres son sujetos que reciben transferencias a cambio de su voto electoral. Dentro del proyecto neoliberal esta estrategia se consideró correcta siempre y cuando estuviera focalizado a los grupos en situación de extrema pobreza. Debe admitirse que cobró particular importancia por el empobrecimiento masivo de la población<sup>10</sup>.

Para nuestra investigación cobra relevancia el análisis de la educación como rubro de atención incluido en la política social, pues se le considera como un medio que asegura la existencia de la sociedad en sí misma y por su incidencia en acortar la brecha de la desigualdad. Resulta un factor clave que puede conformar una forma de exclusión social directa: las evidencias demuestran que la precaria forma de inserción de los individuos al sistema productivo, se vincula con otras dificultades presentes en otras dimensiones de la vida social (organizativas, de justicia, etc.), que refuerzan la condición de marginación. Por ello la importancia de

---

<sup>10</sup> Para la revisión detallada sobre la medición de la pobreza y sus implicaciones consultar Boltvinik, (1999: 14-15).

la política educativa dentro de una estrategia de carácter integral que pudiera combatir la desigualdad. De ahí se deriva también la necesidad de que la educación se garantizara como un derecho humano básico y no sólo como formador de capital humano y promotor del crecimiento económico.<sup>11</sup>

En la discusión sobre la pertinencia de las políticas nacionales cobra importancia el contexto de la federalización ya que, con el propósito de eficientar y hacer más transparente la distribución de recursos, se fortalecen los espacios de participación estatal, municipal y social (incluyendo partidos políticos, movimientos sociales y agrupaciones). Entonces resulta pertinente evaluar el diseño de la política social para maximizar su impacto ante las limitaciones presupuestales. Por ende, es necesario analizar la participación de los partidos políticos para lograr una asignación más equitativa y justa de los recursos del ramo 26 (de combate a la pobreza para el desarrollo social municipal, dando prioridad a la creación de empleo y la educación). A partir de 1998 los partidos de oposición promovieron mayor autonomía de gestión y recursos para la administración de los municipios con la creación del ramo 33<sup>12</sup>. Por ello la política social cobra vigencia en cuanto a las posibilidades de brindar respuestas a las crecientes necesidades sociales, destacando en ellas a la educación para efectos del presente trabajo.

### **2.2.1 El debate de la equidad en el liberalismo**

Para ubicar el problema de la equidad con respecto a la orientación ideológica del estado, resulta pertinente revisar las propuestas y principios de tres teóricos que trabajan el problema de la desigualdad: Jonh Rawls como representante de la corriente liberal, Michael Walzer dentro de la comunitaria y Amartya Sen dentro

---

<sup>11</sup> Ello incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye, las mujeres que aceptan trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad, y los niños que son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. El resultado es que numerosas familias están excluidas de acceder a bienes y servicios básicos. (Ziccardi, 1999).

<sup>12</sup> Conformado con recursos de los ramos 26 (combate a la pobreza), 25 (educación) y 23 (coordinación hacendaria).

de una perspectiva más contemporánea que se integra a este debate. Ello con el propósito de tratar de identificar la concepción de los principios de justicia e igualdad que inciden en la atención de este problema dentro del ámbito educativo y desde la perspectiva de un gobierno de perfil conservador.

En la corriente liberal, el bienestar social no puede estar por encima del principio de justicia, el cual equivale a imparcialidad bajo el supuesto inicial de igualdad entre los ciudadanos considerados como individuos libres. La justicia es considerada como el objetivo primario de la estructura básica societal ya que es esta “imparcialidad” la que permite un estado de equilibrio entre los distintos intereses de los miembros de la sociedad (Rawls, 1995: 17-25). Esta idea de “pacto social” supone a su vez una base común de expectativas, el conocimiento de las normas o reglas de participación en la misma sociedad y una concepción compartida de que ambas son justas pues se aceptan las desigualdades existentes (tanto de riqueza como de autoridad) porque de alguna manera son congruentes con el desarrollo de las libertades individuales.

Dentro de la corriente comunitarista, en cambio, la concepción del contrato social tiene como objetivo inicial la redistribución de los recursos entre los miembros de la sociedad “...en arreglo a una noción compartida de sus necesidades, y sujeto a continua determinación política de sus detalles. El contrato es un vínculo moral” (Walzer, 1997:10).

La justicia resulta relativa a los significados sociales dependerá de las actividades y la distribución entre los individuos que conforman la sociedad, con base en una noción compartida de sus miembros. Dentro de la corriente liberal, en cambio, es vista como el cuerpo de leyes que impone límites a los iguales, por lo que exige igualdad en el reparto de derechos y deberes. Admite también que se pueda llegar a apoyar un sector de la sociedad siempre y cuando otro sector se beneficie con ello. Así justifica la existencia de beneficios “compensadores” de los grupos o sectores menos aventajados de la sociedad pero con la idea de un esquema de cooperación voluntario<sup>13</sup> con el propósito de lograr el bienestar

---

<sup>13</sup> Esta cooperación voluntaria se da por extensión del principio de “elección individual” y como producto de una situación original de igualdad. (Rawls, 1995:28).

común. Con ello hay una percepción de que las injusticias en el sistema social de alguna manera se ven compensadas por otras situaciones.

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

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

El segundo, referente a las desigualdades sociales y económicas, considera que éstas "...habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos (Rawls, 1995: 68). A lo que Walzer añade que por su misma naturaleza dado que los bienes sociales son distintos, deberían ser distribuidos con arreglo a diversos procedimientos derivados de la comprensión de la particularidad histórica y cultural de los bienes sociales, por lo que la pertenencia es el principio que permite la justicia distributiva (1997: 74). En relación con los significados sociales del bien de que se trate.

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

De acuerdo con ello, el bienestar se concibe como las expectativas de bienes sociales que un individuo puede esperar, y no como todas aquellas a las que debería tener acceso, limitándose a las que tiene oportunidad de acceder según su condición. Dentro de la corriente liberal el proyecto de vida de las

personas dependerá de ciertas “diferencias naturales” que habrán de ser compensadas, orientándolas hacia la igualdad sin proponerse corregirlas, mejorando con ello las expectativas de vida de la población menos favorecida en el largo plazo.

Con respecto a la educación, se establece que su valor no deberá ser medido únicamente en términos de eficiencia económica y bienestar social pues desempeña un papel fundamental al proporcionar a los individuos la capacidad de disfrutar y participar en asuntos de la sociedad y la cultura (Rawls, 1995:103-104). En cambio, Walzer plantea al respecto que podría contribuir a complicar la comprensión de los límites de la justicia distributiva del bienestar influyendo no únicamente en el largo plazo, sino en el presente al proporcionar experiencias de realización, por lo que le atribuye un mayor peso a su valor.

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

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

Al respecto Sen señala que una persona puede tener mejores ingresos que otra, y verse más preocupada por algunas circunstancias individuales: edad, sexo, incapacidad, enfermedad, talentos especiales, condiciones epidemiológicas o de criminalidad local entre otras, por lo que sus oportunidades reales son limitadas (2001: 224).

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

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

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

El cambio del modelo de desarrollo económico realizó ajustes en el enfoque de esta política social<sup>14</sup>. Sin embargo, habrá de analizarse los efectos que pueda tener al adoptar esta perspectiva que adopta como estrategia principal de atención a la focalización. La educación se podría evaluar por su eficiencia e imparcialidad en la aplicación de programas, tratando a la vez de desentrañar las implicaciones que pueda tener el manejo del principio de equidad en la educación, como premisa de la justicia social.

### **2.2.2 Focalización como estrategia de operación**

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

---

<sup>14</sup> Según el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo las estrategias de ajuste acompañadas por la reforma del estado aplicadas tanto en México como en el resto de América Latina permitieron una estabilidad sustentada en políticas que tuvieron un impacto nocivo en las condiciones de vida de sectores muy amplios de la población (pobreza, salud, educación y exclusión social) lo que agudizó la concentración del ingreso en un sector minoritario y profundizó las carencias de las familias más pobres debilitando con ello el tejido social. Por ello la cuestión de la desigualdad educativa y la inequidad debe abordarse en el contexto de las transformaciones sociales y económicas de la última década ocurridas en la región. (IIPE, 2004).

Una fuente de legitimidad para el estado ha sido el asumir la responsabilidad de establecer sistemas de protección para sus ciudadanos. No obstante, la estrategia ha cambiado de su orientación de la atención universal a la de focalización bajo el supuesto de que en las políticas de cobertura general los recursos no estaban llegando a aquellos que los requerían más sino a los que tenían la oportunidad de organizarse y acceder a ellos. Por eso propone una adecuada selección de la población objetivo. Así, según la CEPAL la focalización pretende cubrir en general tres fines (1996: 8):

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

La focalización como estrategia de atención de la cuestión social pasó de un análisis global del sistema (en términos de explotación, repartición, etc.) a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población, atendido por un sentido de compasión (Rosanvallon, 1995: 83). Desde la perspectiva de este autor, se corre el riesgo de hacer de la selectividad un principio filosófico que puede llevar a reducir el estado providencia a un sistema de asistencia a los más pobres (versión de la ideología de derecha), sin considerar la exclusión social como un “fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo” (Quinti, 1997: 74).

Es decir que, el fracaso de los sistemas educativos para garantizar el acceso y permanencia de los educandos se transfiere de esta estructura social a un problema de la condición familiar (visión individualista). Asimismo, la focalización tiene algunos supuestos, como que puede compensar las fallas del

mercado, las desigualdades sociales y el acceso a niveles de calidad de vida mínimos para toda la población. Connell señala que tiene además una serie de supuestos que rigen la política gubernamental y la opinión pública que son *engañosos*: como el que este problema se refiere solamente a una minoría, que ésta puede lograr su inserción a través de la identificación de *líneas de pobreza*, y que la corrección de esa condición de desventaja es un problema técnico (2004:20-21). Finalmente, la determinación de “hasta donde” se reconoce esa delimitación entre el sector que será atendido y el que no por una estrategia focalizada representa una línea arbitraria que no garantiza la inclusión ni reconoce el carácter estructural de la falta de equidad y que representa un problema del sistema educativo en su conjunto.

Desafortunadamente en el caso de México no existen a la fecha estudios globales que evidencien los efectos del gasto social en eficiencia e incidencia, aunque los bajos niveles en salud y educación así como los niveles de pobreza extrema resulten altamente indicativos.

De tal modo, la educación se convierte en uno de los derechos de la población (como mínimo aceptable) que les debería permitir un cierto nivel de vida. No ubicarse dentro de éste corresponde a situaciones de pobreza, para la cual pueden existir diferentes conceptos asociados con la satisfacción de necesidades básicas.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1990: 35) la pobreza es entendida como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo al no cubrir las necesidades y satisfactores básicos. La clasificación de los pobres se determina con base en el Enfoque Sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas, por lo que se trabaja en diferentes dimensiones del bienestar que determinan el nivel de hacinamiento:

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

- Recreación y cultura.
- Vestido y calzado.
- Comunicación y transporte.

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

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

Boltvinik (1999) señala la existencia de variables que suelen subestimarse como fuente de bienestar en la satisfacción de las necesidades básicas de una persona.

Estas son:

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

La consideración de todos estos factores supera la satisfacción de necesidades que corresponderían exclusivamente a la Línea de Pobreza. Indican además la calidad e intensidad en que se satisfacen dichas necesidades: este enfoque permite conocer en qué medida un salario resulta suficiente dejando al empleado tiempo libre para dedicarlo a la recreación y la cultura, además de considerar los años de educación de los padres (no solo como factor que les da acceso a un trabajo mejor remunerado, sino como asistencia a las actividades escolares de los hijos). Según su estudio, el 70.6% de la población en México es pobre y sólo el 29.4% no-pobre; de ellos el 63.3% vive en la extrema pobreza y el

36.7% en pobreza moderada.<sup>15</sup> Estos datos contrastan con los del Banco Mundial que consideran sólo el 40% de población en situación de pobreza en México. A pesar de la diferencia de cifras, ambas reflejan la necesidad de que las políticas de equidad atiendan no solamente a los sectores excluidos sino también a los vulnerables.

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

“Solo algunas (necesidades o demandas) son problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados, creen que puede y debe hacerse algo al respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de los problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos socialmente problematizados” (O’Donell, 1976: 21).

La focalización implica también el estudio de las diferentes aristas de una problemática, así como de los sujetos beneficiarios a quienes está dirigida al considerarse incapaces de superar por sí mismos su problema. Es asumida como parte del esquema de operación del financiamiento para igualar las oportunidades educativas, además de ser una de las estrategias recomendadas por el Banco Mundial.<sup>16</sup>

El modelo económico concede cierta prioridad a la atención de necesidades básicas con la inversión en capital humano como estrategia para promover el desarrollo, en el supuesto de que pueda tener un efecto multiplicador al elevar la competitividad y la productividad. De acuerdo con ello existe una tendencia generalizada en materia de políticas públicas al considerar la educación como

---

<sup>15</sup> Toma como base los datos del INEGI a 1992, situación que se agrava en los años subsiguientes por la crisis económica de 1995 y la constante pérdida del empleo.

<sup>16</sup> Al respecto se pueden consultar en la página web del BM. *Priorities and strategies for education*, Banco Mundial, Washington D.C., 1995.

inversión e insumo en la creación de una ciudadanía democrática, el desarrollo tecnológico y cada vez más como factor de éxito en el desarrollo.

Esta visión de la educación se puede corroborar con las siguientes afirmaciones dentro del Plan Nacional de Desarrollo: “...no podemos aspirar a una sociedad más justa y equitativa si los individuos no mejoran económicamente y si no avanzan en su educación”. “...llevar a cabo una reforma educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población” (PEF, 2001: 35, 38).

La política social deberá comprender las formas de concertación y cooperación política y social.<sup>17</sup> Aprovechando la tendencia a la participación democrática, buscando además la consolidación de nuevas formas de crecimiento y distribución acordes con la convivencia inherente a la democracia participativa, cabría cuestionar si esta estrategia de atención focalizada aprovecha el mayor acceso al progreso técnico por las ventajas de la globalización y si permite impulsar al federalismo o descentralización (tanto en la devolución de recursos como en la toma de decisiones) con una participación social más amplia y comprometida.

### **2.3 El papel del Estado neo-conservador**

Al hablar de Estado en este apartado se pretende inicialmente ubicar cómo concibe el problema de la inequidad educativa un gobierno emanado del Partido Acción Nacional, que es el que corresponde al periodo del presente estudio.

Al referirnos a este partido político se recupera su concepción como “instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 1984: 44-45). Este poder político está organizado en un determinado territorio, manteniendo con eficacia razonable las normas y la coerción legal sobre la sociedad.

---

<sup>17</sup> La política se entiende siguiendo la definición de Lechner como conjunto formal de instituciones y procedimientos referidos al orden colectivo, es decir, como experiencias cotidianas de la ciudadanía de los asuntos relacionados con el orden social (1993).

En el mismo sentido, interesa conocer el fundamento de la legitimidad de dicho Estado bajo la concepción weberiana: “a un ordenamiento se le puede atribuir el carácter de validez legítima, de parte de los individuos que actúan... en virtud de una legislación positiva, en cuya legalidad se cree, ... esta legalidad puede valer como legítima en virtud de una estipulación (o acuerdo: *vereinbarung*) por parte de los individuos interesados; En virtud de una imposición (o concesión *octoyierung*) basado en un poder legítimo de hombres sobre otros hombres y sobre una correspondiente disposición a obedecer”(Weber en Bobbio, 1985: 53), es decir, considerar que un ordenamiento político es digno de acatarse, pues el uso de la fuerza por sí mismo no es suficiente para garantizar el poder político. La legitimidad interesa para el presente trabajo por ser el engarce entre poder y derecho, (pues coloca la legitimidad del poder en el principio de legalidad, al ser reconocido como válido), además de aportar un elemento importante para los gobiernos democráticos y para la concepción del Estado de derecho: “*el estado de derecho... es, en su expresión más simple, la forma institucional asumida por el gobierno de las leyes (rules of law) contrapuesto al gobierno de los hombres.*” (Bobbio, 1985: 32-33).

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

Los elementos a considerar en este apartado dentro de la ideología conservadora que pueden relacionarse con nuestro objeto de estudio son: la concepción de hombre, el papel del estado y los principios de justicia e igualdad. La primera se refiere a la transferencia de la idea de lo *social* a lo *individual*, el segundo se ubica en la orientación de modelo económico que sigue. De manera muy general se puede establecer que los gobiernos considerados de izquierda tienen como principio regulativo la búsqueda de la igualdad, y los de derecha parten de la idea de la libertad individual como valor final o idea regulativa para la elaboración de un sistema de fines y estrategias políticas (González, 1991: 127).

Proponen y defienden el intercambio libre entre los individuos como la mejor estrategia para preservar la libertad de los individuos y el bien público.

Se pueden asignar dos funciones básicas al estado: la primera como garante de las condiciones para permitir el libre mercado y la segunda como partícipe de la atención de las necesidades básicas de los sectores menos favorecidos de la población, que permitan mantener cierto nivel de estabilidad y orden social. Así, en el conservadurismo, existe una noción de *estado fuerte*<sup>18</sup> que garantice las condiciones de orden y seguridad para el ejercicio del libre mercado. La libertad se reduce al ámbito económico y se cancela la idea de libertad como búsqueda de la igualdad o el propósito de beneficio de las mayorías.

La noción de igualdad implícita en el pensamiento conservador se restringe a la referida a la igualdad de oportunidades dentro de un orden social considerado “natural” o espontáneo. Por tanto, las diferencias dentro de la sociedad no están sujetas a un cuestionamiento de justicia o injusticia, salvo aquellas que dependan de la creación humana (Hayek, 1978: 115-116). El único tipo de igualdad que se promueve es la igualdad ante la ley, sin considerar que, en la estructuración de la sociedad, el individuo ocupa diferentes posiciones: la de igualdad entre sí como ciudadano, la que le confiere la distribución de la riqueza y la que depende de su cultura (lo que de entrada, denota cierta desigualdad entre quienes se suponen iguales).

Nos parece que bajo la perspectiva clásica liberal se puede empezar a estudiar la política social como la forma de relación de este Estado respecto a lo social, debido a la permanencia de la idea de garantizar el “estado de derecho” y, por ende, el derecho a la libertad y la propiedad con el propósito de mantener el orden y la estabilidad social. En este sentido, las políticas se asocian a la forma de gobierno o de administración pública a través de un conjunto de instituciones y procedimientos relacionados con el mantenimiento del orden colectivo, caracterizado más por su pragmatismo que por su racionalidad.

---

<sup>18</sup> Bajo esta concepción se puede reprimir el ejercicio de las libertades en la sociedad si se emplean equivocadamente pues “...no hay nada que resulte más opresor ni más injusto que un gobierno débil” incapaz de garantizar el orden público. (Burke, 1984: 242).

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

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

El neoconservadurismo tiene sus raíces en lo que Giddens llama conservadurismo clásico. Este se caracterizaba por su preferencia por la tradición y por su oposición al cambio abrupto (tiene una clara preferencia por los cambios graduales): las reformas paulatinas y cuidadosas que permiten asegurar la continuidad histórica aprovechando la experiencia contenida en las normas tradicionales (Baqués, 2000: 16-17).

Los conservadores presentan una visión elitista; los derechos del hombre tiene que ver con la posición que a cada uno le “ha tocado” jugar dentro de la sociedad; dependerá de cada uno aprovechar correctamente esas circunstancias considerando que la igualdad en realidad no existe. Por ello el papel de dirección debe dejarse en manos de los más capaces: gobernar es una actividad reservada a los sabios y a los experimentados en ella. Esto ha llevado a algunas versiones del conservadurismo a sostener la idea del gobierno por encima del individuo, pues se corresponde con la del estado fuerte.

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

“...mantiene la creencia de que la sociedad es como un organismo; que sus partes están jerárquicamente organizadas y que la autoridad debe ser

encomendada a los líderes naturales. Hay un rechazo del individualismo y del igualitarismo; una profunda creencia en la costumbre y la tradición.” (1998: 105)

Sin embargo, al mismo tiempo existe un fuerte compromiso con el gobierno conforme a la ley que garantiza los derechos individuales y una aceptación del gobierno representativo...un desarrollo del estado de bienestar y, sobre todo un rechazo de las soluciones autoritarias. Ya en el siglo XX el conservadurismo se legitimó así como una idea concordante con la democracia (Macridis, 1998: 105).

Los derechos individuales fueron la punta de lanza de los liberales. Ante la tradición plantearon el predominio de la razón; en lugar de la conservación optaron por el cambio, por la modernización; en vez de defender una autoridad política basada en la tradición prefirieron plantear el pleno derecho de los individuos a elegir a sus gobernantes. Los liberales apuntaron el papel esencial del estado para asegurar las condiciones propicias para el desenvolvimiento de la iniciativa individual.

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

A diferencia del liberalismo clásico, en donde el individuo debía liberarse de la intervención del estado, el neoliberalismo tiene una visión positiva del estado bajo la perspectiva de que ayuda a crear las condiciones del mercado con el establecimiento de leyes e instituciones que garanticen su funcionamiento; la racionalidad que impera es la económica en la *eficiencia* y en la *ética del análisis de los costos y beneficios*. El neoconservadurismo se guía por una visión de estado fuerte que proteja los valores morales y económicos de una sociedad libre, con amplia responsabilidad individual y con un gran apego a la tradición. En consecuencia, impera una valoración del pasado, la moralidad y un orden natural (Apple, 2002: 65-67). Esto significó por un lado, la eliminación del paternalismo y del estado de bienestar y, por otro, de la defensa de la ley y el orden.

Estos elementos se reflejan en una que toma como base el mérito individual, la valoración del pasado se refleja en el impulso al desarrollo de valores (entendido como una moralidad que defiende el orden natural y las costumbres familiares y el sentido de competencia) y la promoción de la ciudadanía. Con respecto a nuestro tema de investigación, veremos más adelante como permea en la idea del mérito individual y la competencia y como la idea de orden y control se traduce en el discurso conservador en el establecimiento de estándares y de la “responsabilidad social”<sup>19</sup>.

En relación con el tema de la equidad, es importante mencionar algunas distinciones dentro de la concepción neo-conservadora identificadas por Bell (1994). Parte del principio de que la sociedad moderna está conformada por hombres *iguales*, por tanto la *igualdad de condiciones* hace referencia a un marco común de libertades públicas garantizadas por una norma común. En cambio, la *igualdad de oportunidades* permite en principio que los individuos sean tratados de igual manera en sus esfuerzos para realizar lo que puedan mediante sus “capacidades naturales” y esfuerzo personal (meritocrática). Por tanto se basa en la igualdad de condiciones entre los seres humanos para mantenerse en una competencia libre y abierta. Ello justifica las diferencias de manera natural en función de la capacidad y el esfuerzo individual. Ello explica porqué esta posición sería irreconciliable con la de buscar la equidad en el sentido de igualar los resultados (más acorde con una visión redistributiva del estado).

### **2.3.1 Elementos del pensamiento conservador: del Plan Nacional a la política educativa**

Los ejes dentro del plan nacional o proyecto general de nación permiten articular la concepción filosófica de hombre y sociedad que se desea desarrollar en un

---

<sup>19</sup> Al respecto Apple menciona como la derechización de la educación conlleva a una “reprivatización” de lo público en el sentido de que los grandes problemas educativos dejan de vincularse con las decisiones políticas y los sistemas escolares y pasan a ser asociados al desempeño individual y la co-responsabilidad social. Califica como estrategias “re-privatizadoras” porque redefinen los límites entre la esfera de lo público y lo privado.

tiempo político definido. Implican el proceso de decisión, elaboración y acción gubernamental tomando como base la norma legal y la viabilidad económica, integrándolos a partir de la elaboración de un diagnóstico que detecte las demandas y requerimientos sociales, con el propósito de alcanzar un escenario deseado.

En México, la visión elitista de los conservadores se percibe en el modo en que fue integrado el gabinete presidencial (haciendo uso hasta de “head hunters” para seleccionar a las personas idóneas para cada cargo) y la definición del gobierno “inteligente” que está presente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en repetidas ocasiones.

Además de este rasgo neoconservador, en el plan también es recurrente la presencia del humanismo y la idea del respeto a la persona humana, valores esenciales de la Democracia cristiana (corriente ideológica original del PAN). De hecho el primero se erige como uno de los principios básicos de las políticas públicas:

Cada persona es un ser único; por ello debe ser apoyada para que pueda lograr su más amplio desenvolvimiento material y espiritual. Ese es precisamente el fin primordial de las acciones del Estado: lograr el desarrollo integral del ser humano y de sus comunidades.... La dignidad de la persona exige que el Estado respete estrictamente los derechos humanos, que las instituciones se orienten y fundamenten en principios de solidaridad y de justicia, y que el principio de subsidiariedad enmarque los espacios de acción del Estado.

(Apple, 2002: 39)

De manera que el desarrollo integral del sujeto se da en forma individual, no colectiva. En estas frases se trasluce la concepción de la existencia de desigualdades como algo natural y las posibilidades de proyección o de desarrollo en un sentido estrictamente individual. En el rubro sobre la política social se señala: “...la emancipación individual y colectiva de los mexicanos es el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de gobierno; una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos y que, al hacerlo, propugne por la erradicación de cualquier

forma de vasallaje o sumisión; una política que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, produzca confianza y seguridad en la nación y en los nacionales, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas; una política que asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa, reciedumbre y capacidad de sus integrantes.”. (Apple, 2002: 48).

Las concepciones neoconservadoras son base fundamental del plan de desarrollo de este gobierno. Además del humanismo, se define a la equidad como postulado del gobierno:

Los ciudadanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse...La propia diversidad entre los individuos hará que cada uno de ellos opte por aprovechar o no ciertas oportunidades. (Apple, 2002: 39)

Para el presente estudio interesa la identificación de la ideología de la élite gobernante (incluyendo en ella la del partido político en el poder)<sup>20</sup> por su influencia en la conjunción de intereses en la orientación de las políticas económicas y las consecuencias en la política social (incluida la educativa). Dependiendo de la primera, las estrategias instrumentadas en la búsqueda del crecimiento económico impactan de manera diferenciada en el bienestar social.

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

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

La noción de *igualdad de oportunidades meritocrática*, supone que las habilidades o talentos del individuo le permitirán mantenerse y concluir sus estudios. Esta perspectiva considera que el estado tiene la obligación de

---

<sup>20</sup>Przeworski y Sprague señalan que los partidos políticos forjan identidades colectivas, inculcan compromisos, definen los intereses en cuyo nombre se hacen posibles las acciones colectivas. (Boix, 1996: 71).

garantizar la oferta educativa sin ponderar plenamente las condiciones de la población demandante.

La visión *compensatoria para igualar oportunidades* maneja que deben establecerse mecanismos de discriminación positiva para aquellos individuos que se encuentren en situación de desventajas sociales. Aún desde una perspectiva que justifica las desigualdades dentro del orden social se acredita la idea de compensar las desventajas en dirección “hacia” la igualdad.<sup>21</sup>

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

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

La perspectiva neo-conservadora se identifica con la concepción meritocrática y con la noción de igualdad de oportunidades, como vimos en el apartado anterior. Hayek menciona que los individuos deben tener las mismas oportunidades para desarrollar sus talentos (sin importar las diferencias sociales, materiales o naturales), mostrándose abiertamente en contra de una educación compensatoria (en Friedman, 1990: 195).

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

En este capítulo abordamos los cambios políticos y económicos más importantes del ámbito internacional de los últimos 30 años. El fin fue valorar las

---

<sup>21</sup> Sobre este enfoque compensatorio revisar Rawls, (1979: 103).

consecuencias de la globalización económica en el redimensionamiento del estado y en la redefinición de sus funciones. En particular se busco vincular la relación de estas transformaciones con respecto del ámbito educativo. El predominio de mercado sobre el estado despojó a este último de parte de sus responsabilidades sociales. Como parte de ellas, la educación también ha sufrido fuertes transformaciones, desde su concepción hasta su instrumentación. Sin dejar de reconocer su importancia, la escasez de los recursos estatales y una redefinición de sus fines sociales tendieron a afectar significativamente a los sistemas educativos en el mundo. Como resultado de directrices formuladas desde los organismos financieros internacionales, la educación básica en México también cambió a partir de la llamada modernización educativa, política inscrita en el enfoque neoliberal (tema que trataremos en el siguiente capítulo).

El interés por revisar los fundamentos ideológicos de la estrategia de la focalización en este capítulo tuvo el propósito de sentar las bases para analizar tanto el diseño como la instrumentación de programas educativos de atención no-universal que se aplicaron durante el sexenio de V. Fox y que atienden a sectores poblacionales diferentes. Dos capítulos de nuestra tesis están dedicados a ellos: en el V conoceremos dos de las novedades de este gobierno: el Programa Escuelas de Calidad, que se orienta a la atención de un sector vulnerable que surgió en las últimas décadas: el urbano-marginado<sup>22</sup>, y el Programa Enciclomedia que si bien constituye una estrategia no-focalizada, resulta un componente interesante por su posible impacto a futuro para reducir la brecha en el rezago tecnológico.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> La principal consecuencia para las grandes ciudades es el protagonizar un irreversible proceso de desindustrialización y terciarización de su economía. Esto se ha traducido en un número cada vez menor de empleos estables y bien remunerados y en la proliferación de actividades informales, de las cuales el comercio ambulante en los centros y en las calles de las grandes ciudades del mundo se halla a la vista de cualquier observador. Dentro de las consecuencias del desarrollo de las grandes ciudades se distinguen: i) un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa; ii) una creciente demanda de empleos y de bienes y servicios colectivos (salud, educación, deportes, cultura), iii) una carga mayor sobre la seguridad social en materia de jubilaciones en un contexto de descapitalización de los fondos tras varias décadas de procesos inflacionarios grave y iv) un proceso de urbanización, feminización e infantilización de la pobreza (Ziccardi, 1999: 91).

<sup>23</sup> En los últimos años se plantean nuevas exigencias a los sistemas educativos al señalar que deben proporcionar mayores elementos para lograr una exitosa inserción social y productiva. Para lograrlo se pondera el papel de la educación como factor clave para impulsar el acceso y difusión

En el capítulo VI revisaremos los Programas Compensatorios operados por el CONAFE (aplicados en nuestro país desde gobiernos anteriores) porque también se aplica una estrategia de focalización, aunque en su caso destinada a la atención del sector rural. El objetivo es conocer sus elementos de selección para determinar los grupos-objeto de atención desde su diseño formal, y la reorientación que experimentara en su implementación en el contexto de la federalización, focalización, integralidad y flexibilidad<sup>24</sup>

Finalmente estudiamos los principios fundamentales del neoliberalismo y del neoconservadurismo, que dan sustento a la política educativa del gobierno de V. Fox, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Educación. Destacamos primeramente el peso otorgado al esfuerzo individual para la superación de la desigualdad, la focalización como estrategia de política social para enfrentar el mismo problema y la escala meritocrática concebida por los gobernantes para mejorar la calidad de la educación.

---

de nuevas tecnologías, elemento que, por si mismo se convierte en un medio para mejorar la inequidad en las posibilidades de uso dentro de los estratos económicos menos favorecidos.

<sup>24</sup> Estos elementos quedan presentes en el documento base del CONAFE (1997: 11-12).

## **CAPITULO III**

### **CAPITULO III**

#### **El surgimiento de estrategias de atención a la inequidad**

En este apartado se plantean los orígenes del reconocimiento formal de la falta de equidad en nuestro sistema educativo para ubicar sus elementos definitorios en la política educativa: el anclaje legislativo y el surgimiento de programas que tienen como propósito la atención a las inequidades educativas. Consideramos que no sería pertinente empezar a analizar el proyecto educativo 2001-2006 (y su *interés prioritario* por la equidad), sin previamente revisar lo que se materia de políticas compensatorias o de equidad se ha realizado en el país.

Como vimos en el capítulo anterior, el compromiso asumido por el estado con respecto a la educación es un factor clave para garantizar mínimamente la atención del nivel básico. Lo que se presenta a continuación, además de brindar un breve diagnóstico, pretende demostrar como a pesar de contar con programas compensatorios desde hace más de una década dirigidos a atender las inequidades en educación, existe una subestimación de la magnitud del problema, por lo que su alcance es mínimo.

Esta afirmación se argumenta a partir de la introducción de elementos como la competitividad, calidad y eficiencia en el discurso y proyecto educativos del país, en sustitución de principios como el nacionalismo y la igualdad que durante décadas caracterizaron nuestro modelo educativo. Esto se deriva de los principios ideológicos que han estado presentes en los gobiernos de los últimos años y que constituyen en una visión que vincula las oportunidades educativas con las capacidades individuales y no otra perspectiva que se centra en las ineficiencias del mismo sistema educativo y que lo convierten en factor de exclusión.

Como punto de partida se revisa de la política impulsada a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica por ser el eje articulador de la política educativa en los dos sexenios anteriores. El objetivo es

identificar los elementos de continuidad entre los dos últimos gobiernos priístas con el primer gobierno panista. El análisis general (aún cuando no exhaustivo) brinda elementos para reconocer los instrumentos de la política educativa aplicados en México para igualar las oportunidades durante los últimos años.

Es inevitable por ello presentar los casos concretos de PROGRESA y los Programas Compensatorios del CONAFE pues ambos permiten identificar los elementos que posteriormente tuvieron continuidad (por ejemplo la coincidencia en su orientación hacia la focalización hasta el actual gobierno) además esto ilustra los retos a los que se enfrentó la administración foxista en materia de inequidad dentro de la educación básica.

### **3.1 Política de Modernización el ANMEB: el reto de la inequidad**

Un antecedente necesario al estudiar la política educativa del gobierno de la alternancia sin duda es el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado el 18 de mayo de 1992. Dicho Acuerdo no solo logró concertar intereses de diversos actores sociales involucrados en el quehacer educativo: autoridades, gobiernos estatales, empresarios, iglesia católica y burocracia sindical. También articuló una política de Estado que rebasó el sexenio salinista garantizando su continuidad durante los siguientes gobiernos (los de Salinas, Zedillo y Fox)<sup>1</sup>.

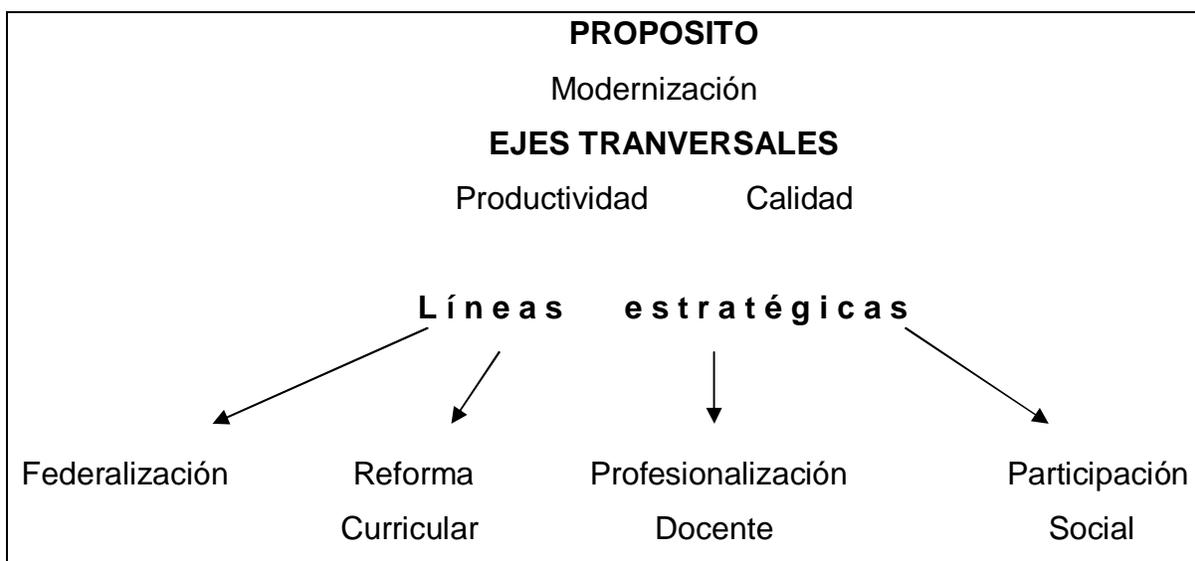
El ANMEB resultó ser un proyecto integral impulsado por el presidente Carlos Salinas pues logró un conjunto de cambios institucionales. Al modificar la normatividad construyó un marco jurídico que le garantizara su operación (con la creación de la Ley General de Educación y con la modificación al Art.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

---

<sup>1</sup> Anteriormente la política de Estado en materia de educación básica había tenido como eje la expansión de la cobertura tanto en México como en América Latina. La decisión de atender primero cobertura y posponer el problema de la calidad ha tenido altos costos sociales.

Al revisar este proyecto educativo podemos observar (a diferencia de antaño cuando el objetivo principal era la expansión de la cobertura educativa y el nacionalismo era el elemento característico), como los ejes articuladores del proyecto a la calidad y la productividad. En él se reconoce a la educación como "un detonador imprescindible en la transformación de la sociedad" (Salinas de G., 1989: 1). Cabe mencionar que en él no se encuentra presente el tema de la equidad como aspecto importante del debate educativo de la modernización (aún cuando surge su aparición explícita en la nueva legislación). Lo que es innegable, es que resulta un referente para contextualizar la política educativa durante el foxismo.

**Diagrama 1: POLITICA EDUCATIVA SALINISTA**



*Fuente: Elaboración propia.*

Los propósitos que planteaba en general eran dos:

1. Vinculación de la educación con la productividad, buscando: "...una nueva concepción que acepta su función esencial en torno al edificio educativo y también en la realidad productiva de la nación" además de precisar: "corresponderá al sector educativo hacer posible que los mexicanos cuenten con la calificación y la formación requeridas para desempeñar un trabajo productivo y remunerador" (Salinas de G, 1989: VII, 11).

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

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

Por otro lado, la federalización se constituye como una política de largo plazo que transfirió paulatinamente a los estados el manejo de escuelas y profesores, manteniendo el carácter rector de la SEP. Existía una ambigüedad entre las propuestas de descentralización-centralización como medio para eficientar los sistemas educativos pero, dentro de la tendencia neoliberal, la búsqueda del estado mínimo llevó al gobierno mexicano de entonces a proponer la descentralización como medida irreversible de desburocratización del sistema.

La reforma curricular fue orientada hacia contenidos básicos (lectura, escritura y matemáticas) e incluyó la elaboración de nuevos libros de texto. Con el fin de estimular la participación social, se convocó a trece concursos abiertos para la elaboración de libros de texto. La participación fue de cualquier forma limitada: dos concursos se declararon desiertos, otros cuatro si tuvieron ganadores pero sus obras no fueron publicadas<sup>2</sup>. Los siete libros restantes que sí fueron editados no se sometieron a una aplicación para probarlos y ajustarlos<sup>3</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Con el absurdo argumento de que en la convocatoria no se establecía el compromiso expreso de hacerlo.

<sup>3</sup> Para más información al respecto consultar Candela (1993: 65-66).

desempeño docente (aspecto al que tradicionalmente había presentado resistencia).

En lo que respecta a la Participación social también es importante mencionar que fue todo un logro que el SNTE la aceptara. Tradicionalmente se había opuesto a cualquier intromisión dentro de las escuelas y entonces se opuso al margen de acción que brindaba la Ley General de Educación dentro de los llamados Consejos de Participación Social.<sup>4</sup>

Sin embargo, dichos Consejos no tuvieron el impulso adecuado debido a la decisión política de posponer su organización ante las elecciones de 1994 donde “se recelaba que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) pudiera aprovechar esas estructuras para hacer labor partidista” (Latapí, 2005;170-171).<sup>5</sup>

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

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

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

b) **Consolidar la secundaria como nivel terminal.** Ante la crítica situación económica, se reconoce que cada vez eran más los alumnos que al terminar este nivel educativo se veían obligados a emplearse, pues se había dado

---

<sup>4</sup> La participación social en los niveles de escuela, municipio, entidad federativa y nacional fue un aspecto en el que insistieron Zedillo (titular de la SEP) y Guevara Niebla (Subsecretario de educación básica) difundiendo experiencias internacionales a este respecto (Latapí, 2005: 126-127).

<sup>5</sup>Debido a que la Ley permitía a cualquier interesado en la educación integrarse a los Consejos de Participación social, se abrió este espacio a cualquier organización incluidos los partidos políticos.

una disminución de la absorción de egresados del 89% a 83% en los últimos años. Además su eficiencia terminal también era baja<sup>6</sup>.

Según el mismo programa de educación, estas deficiencias impedían a los alumnos obtener las herramientas tecnológicas que les permitieran insertarse adecuadamente en el mercado laboral. Las características que supuestamente debía cubrir la educación básica serían por lo tanto los siguientes: de **calidad**, reflejada en una eficiencia terminal democrática; **nacionalista**, acorde con el proyecto general de nación entendido como el proyecto de desarrollo económico (SEP, 1989: 38)<sup>7</sup>, y **popular**, al garantizar el acceso a los niveles educativos que integran la educación básica de la población demandante.

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

Este aspecto es fundamental si consideramos que según estudios de la CEPAL se ubican dentro de la línea de pobreza quienes tienen hasta nueve años de escolaridad, y se requiere cursar al menos doce años para superar la línea de pobreza. Si se reconoce el papel que juega la educación para romper con el círculo de la pobreza, el establecimiento de políticas educativas de equidad orientadas a atender el rezago educativo de un millón de niños que no asisten a la escuela, los doce millones que abandonan la primaria sin concluirla y los diecisiete millones que no concluyen la secundaria (sin incluir los seis millones de analfabetas mayores de 40 años) es decir: un rezago de atención de 30 millones sin educación básica completa, lo que los sujeta a vivir con menos de un dólar al

---

<sup>6</sup> 25% del total de la matrícula de alumnos de secundaria no concluye en los tres años reglamentarios, (SEP, 1989: 37-38).

<sup>7</sup> Cabe recordar que desde la década de los años 70 se habían realizado algunos intentos de descentralización sin lograr concretarlos. La oposición del SNTE había sido un obstáculo importante pues implicaba el desmembramiento del sindicato más grande de América Latina. Por ello debe reconocerse la habilidad de negociación de Ernesto Zedillo (entonces titular de la SEP) para concretar el Acuerdo. Este aspecto es tratado con amplitud en la obra citada de Latapí.

día, tendencia que polariza aún más las desigualdades sociales.

El proyecto de modernización iniciado con el Acuerdo dio mayor peso a los requerimientos productivos que a las necesidades sociales. No existió un núcleo de acciones de gobierno orientados a promover el desarrollo personal y social para disminuir las brechas sociales: los niveles de desigualdad estaban (y están) estrechamente relacionados con los niveles salariales, y estos a su vez con los niveles de escolarización impactando negativamente en la calificación laboral y en el crecimiento económico<sup>8</sup>.

En el desarrollo de las acciones se dio prioridad a la racionalización de recursos (en forma congruente con el proyecto económico del país y como consecuencia natural de la misma crisis) y no se pretendió invertir más para mejorar la calidad de la educación; en lugar de ello planteó la reorientación del gasto hacia aquellos aspectos que se consideraron prioritarios. Dentro de la política educativa salinista no se buscaba brindar una atención equilibrada a todos los niveles que integran el sistema educativo sino únicamente en dos rubros: el nivel primaria y el sector del magisterio. Este esfuerzo pretendía responder a los requerimientos del país sin que la educación fuese totalmente responsabilidad del Estado, ya que la compartía con todos los actores sociales involucrados, reconociendo dentro de éstos a los docentes: "...la modernización educativa... sobre todo, requiere una participación sin precedente del magisterio", y justificó su participación en el proyecto educativo a través de la consulta educativa (SEP, 1989: 18).

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

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

---

<sup>8</sup> Prawda señala que el nivel de escolarización de la población explica el 20% del desarrollo económico alcanzado por un país por ello el incremento de la polarización entre países ricos – pobres que en 1920 era de 3 – 1 al año 2000 alcanzó la proporción de 727 – 1. de ahí la importancia de la incorporación de políticas para igualar las oportunidades educativas. "Educación y desigualdad económica" ponencia presentada en el 7° Coloquio Internacional *Educación y Desigualdad*, 25 de octubre del 2004 Cd. de México.

metas de crecimiento con equidad" (SEP, 1989:VI).

En los proyectos antes mencionados se presentaron algunas incongruencias que permitían dudar de la intención de lograr este propósito.

En el nivel preescolar se pueden destacar algunas contradicciones en el proyecto modernizador. Por ejemplo, pese al reconocimiento de su importancia como nivelador de carencias al ingreso a primaria y posible factor de disminución de la reprobación en los primeros años de este nivel educativo, no se decretó su obligatoriedad, fundamentalmente por la carencia de recursos del estado. (Al respecto vale señalar que las experiencias internacionales demuestran que la tasa de retorno de la inversión en la estimulación temprana es más alta).

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

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

"...hacer de la primaria, por su calidad y eficiencia, un ciclo de estudios suficiente para que los futuros ciudadanos alcancen una firme formación personal que les permita optar... por estudios ulteriores o por ingresar al trabajo con un nivel de vida digno"(SEP, 1989: 9).

Si bien el tema de la equidad no quedó plasmado como prioritario dentro del proyecto modernizador, resultó un aspecto relevante en la educación primaria el surgimiento de los programas compensatorios para reducir la deserción y reprobación (este rubro se tratará con mayor detalle posteriormente). El "beneficio social" de este proyecto se encontraba orientado por su sentido de eficiencia, productividad y calidad.

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

No dejó de llamar la atención en el Acuerdo la manera en que una

necesidad de la administración como era la descentralización apareció como estrategia para mejorar la calidad de la educación, planteando ambas como demandas de la sociedad, Castro Obregón mencionó al respecto:

"Paradójicamente, la descentralización, como tesis abstracta, era aceptada en distintos sectores de opinión, de izquierda, centro o derecha, que la consideraban como una oportunidad para incidir, en uno u otro sentido, en el ámbito educativo" (Castro, 1993: 310).

Así, la descentralización fue vista como un medio para evitar posibles conflictos políticos con sectores relacionados con la educación. Se establecieron las condiciones para que el sindicato se viera obligado a negociar con sus agremiados dentro de cada una de las entidades de la República. Además, la descentralización constituyó en sí misma una medida acorde con la política de austeridad, particularmente en el terreno de la reducción del aparato burocrático y en la optimización de recursos.

### **3.2 La equidad en la Legislación educativa mexicana**

La ley de Educación de 1993, aun vigente, dedica un capítulo al tema de *la equidad en la educación*. Marca el compromiso de la autoridad por establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación así como de: "una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos" (SEP, 1993: 65).

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

competencia a las regiones de mayor rezago y en condiciones de desventaja (en sus artículos 33- 36):

1. Asignar a los docentes de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades.
2. Desarrollar programas de apoyo para los maestros de localidades aisladas o urbano-marginadas con el fin de fomentar su arraigo a las comunidades.
3. Atender a quienes abandonaron el sistema regular para que concluyeran su primaria y secundaria.
4. Desarrollar programas de becas y otros apoyos a los educandos
5. Realizar las demás actividades necesarias para ampliar la calidad y cobertura de los servicios educativos.

El marco normativo estableció un punto de partida para el desarrollo de nuevas acciones para atender el rezago educativo, reconociendo explícitamente la necesidad de hacer heterogénea la educación. Se puede apreciar que con el propósito de garantizar oportunidades equitativas educacionales y de calidad surgieron los llamados programas compensatorios. Cabe mencionar que México ha sido considerado pionero en la implementación de dichos programas pues datan de 1986, cuando en la región iniciaron su generalización en la década de los 90. También a México se le reconoce junto con Brasil por la transferencia de recursos para respaldar la asistencia a la escuela<sup>9</sup>.

Sin embargo los indicadores que expresan las desigualdades educativas como los índices de analfabetismo, acceso y permanencia en la educación básica, denotan la magnitud del problema. Por ello se considera que pese a lo estipulado por la Ley General de Educación, existen cerca de 36 millones de habitantes sin educación básica terminada. Y no obstante se considera que nuestro país ha alcanzado una educación básica universal al matricular al 96% de la población en

---

<sup>9</sup> Dicho reconocimiento se debe a que los recursos monetarios no se otorgan por el desempeño escolar lo que puede tener un efecto excluyente: los mejores alumnos que obtienen buenas calificaciones además son recompensados con becas. Las transferencias realizadas en estos países son un incentivo para evitar la deserción: los padres envían a sus hijos a la escuela para no perder estos apoyos. Para más información consultar Reimers, 2002, p. 181.

edad escolar, no ha sido capaz de mantener a sus alumnos inscritos hasta la culminación de este nivel educativo.

Baste como ejemplo la revisión del índice de marginación del año 2000 (tabla 1) a ocho años de aplicación de programas para atender el rezago educativo.

**Tabla 1: Entidades con mayor índice de marginación (Año 2000)**

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

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

### **3.3 Programas Compensatorios: pendientes en la continuidad transexenal**

La Secretaría de Educación Pública reconoció como líneas de acción pendientes en la supervisión del programa educativo 1995-2000 la integración de los tres niveles que forman la educación básica (pues se mantuvo la tendencia a considerar solo a la primaria como el nivel básico). También la reorientación de la supervisión, pasando de unidad burocrática de control hacia la gestión de recursos y como apoyo técnico pedagógico dentro de las zonas escolares, y la reasignación de equipamiento (SEP, 2000: 240). Este elemento se observa tanto dentro de las escuelas regulares como en la comunitarias y en aquellas atendidas por los denominados Programas Compensatorios (que en México operan desde 1991 y analizaremos con amplitud en el capítulo 5).

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

Es importante señalar que debido a que estos programas operan con financiamiento externo, los plazos contratados para la instrumentación de proyectos no corresponden con los cierres sexenales. Así Zedillo negoció el proyecto educativo con el Banco Mundial para la 2ª. Fase del proyecto (2001-2007) lo que limitó la posibilidad de que el gobierno de la alternancia pudiera introducir modificación alguna en su orientación o implementación. Entre los propósitos planteados originalmente se incluyeron:

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

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

### **3.4 La vinculación intergubernamental**

#### **El PROGRESA: y su componente educativo**

Dentro de este apartado recuperamos otra de las acciones del gobierno federal relacionadas con la instrumentación de políticas compensatorias que, al contar con un componente educativo, podrían incidir en mejorar las condiciones de inequidad de nuestro sistema educativo. Su presentación en este momento pretende completar el panorama existente al inicio del gobierno del presidente V. Fox, más que al análisis exhaustivo del mismo (aspecto en que ahondaremos en el capítulo VI).

El PROGRESA (programa de educación, salud y alimentación) fue una estrategia de atención a la pobreza extrema que pretendía ser una “política intersectorial”<sup>10</sup>. Se instrumentó desde 1997 e incluyó participación de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud. Brindó atención a las familias en situación de pobreza extrema a través de apoyos diferenciados tendientes a suplir las deficiencias de salud y alimentación que impiden asistir regularmente a la escuela y aprender. Cabe mencionar que dentro de los programas compensatorios, las becas otorgadas a los alumnos en escuelas participantes dependieron de PROGRESA. En esta tesis hacemos referencia al componente educativo de este programa y el que le sustituyó después (llamado OPORTUNIDADES).

El PROGRESA tuvo una estructura organizacional que operaba a partir de indicadores de seguimiento, gestión y evaluación, además se somete a una evaluación externa. Ello permite ahora contar con elementos para tratar de conocer su posible impacto en la igualación de oportunidades educativas.

---

<sup>10</sup> Si bien participan tres dependencias en el programa no se ha logrado la plena articulación de las acciones y recursos de ellas.

El programa determinó su población objetivo de operación a partir de los datos del INEGI, que constituye la fuente del índice de marginación junto con la Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH)<sup>11</sup>.

Trabajó en dos líneas, reducción de la pobreza extrema y aumento del capital humano. Sus objetivos fueron:

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

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

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

En 1997 los gastos del programa se canalizaron prácticamente a la instalación de su estructura de operación, el 9% del presupuesto de ese año fue ejercido en el D.F., pero se refería a gastos de su estructura burocrática porque esta entidad no ha sido nunca beneficiaria del programa.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> El índice de marginación se identifica a partir del % de población analfabeta de la localidad, % de viviendas con servicios de agua y drenaje, No. de personas por habitación, tipo de suelo de la vivienda y % de población dedicado al sector primario.

<sup>12</sup> Según datos del Resumen operativo Ejecutivo del PROGRESA. Disponible en [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx) Consultado el 13 de marzo el 2004.

### **3.5 Impacto en el rendimiento escolar**

Las evaluaciones externas realizadas al PROGRESA reflejan que, a pesar de la intención de mejorar los logros educativos, su impacto no fue significativo: los resultados en pruebas estandarizadas siguieron siendo reprobatorios en todos los casos, aún cuando debe reconocerse una mejoría. Por ello no puede calificarse como una estrategia de discriminación positiva.

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

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

Haciendo un corte al año 2000, si bien no fue significativo el impacto en inscripción en primaria, sí lo fue en la permanencia en 3° al observarse una disminución favorable de la deserción escolar (17.9% niñas y 14% niños).

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

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

En este sentido no se consolida como una estrategia de discriminación positiva ya que los criterios de selección de las escuelas beneficiarias no fueron claros. En su etapa inicial al menos si podría calificarse como tendencia que el PROGRESA favoreció a las zonas urbanas sobre las rurales.

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

En el aspecto organizacional se responsabilizó a la poca eficaz de la administración estatal, a la supervisión ineficiente y a la fragmentación de la organización de programas compensatorios por nivel y tipo.

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

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

Debido a que los programas compensatorios se proyectan como estrategias de corto plazo, falta conocer más del proceso explicativo en la escuela y del efecto estimado en el largo plazo tanto en el capital cultural como en las expectativas de los usuarios. Por lo pronto existe evidencia empírica que habla de algunos factores inherentes del sistema educativo que han impactado desfavorablemente en el programa, como la falta de cursos de actualización para los docentes acordes al currículum o de apoyos adecuados de la supervisión (Muñoz y Ahuja, 2002:501-544).

### **3.6 Algunas consideraciones finales**

La política de modernización educativa abarcó las diferentes facetas del ámbito educativo y tuvo un horizonte de largo plazo. Su marco legal general fue el cambio de modelo de desarrollo y el redimensionamiento de las funciones del estado, todo ello inscrito en un proyecto ideológico de corte neoliberal. La educación fue concebida de manera diferente: si antaño se relacionó con el nacionalismo y la

igualdad, desde 1992 sus principios fundamentales fueron la calidad, la eficiencia y la competitividad. El gobierno reconoció el problema de la inequidad, pero dio por sentado que una administración eficiente y descentralizada del sistema educativo, así como su vinculación con el sector productivo, darían todos los beneficios indispensables a los sujetos de la educación<sup>13</sup>.

En concreto se instrumentó el surgimiento de los programas compensatorios donde se contempló, en principio, el problema de la inequidad. El PROGRESA no fue destinado exclusivamente a resolver la cuestión educativa, sino que constituyó (junto con salud y alimentación) una estrategia conjunta de atención a diferentes problemas.

Una evaluación general del programa más tarde denominado OPORTUNIDADES arrojó más saldos negativos que positivos en el ámbito de nuestro interés. Estos saldos y los problemas generales de la educación en México fue lo que encontró el gobierno de la alternancia en el año 2000<sup>14</sup>.

Se puede destacar el reconocimiento de las desigualdades dentro de nuestro sistema educativo: el surgimiento de los programas compensatorios no fueron solamente una cuestión técnica o casual. La cuestión de fondo fue la concepción asumida y los medios empleados para tratar de satisfacer este aspecto del bienestar social de la población, así como la prioridad que se le confirió dentro del proyecto de nación. La definición de los proyectos tanto de Salinas y Zedillo como de Fox, habla de una posición político-valorativa, la cual se encuentra presente en los programas. Incluso el que la inequidad no se asumiera en las acciones de gobierno (y no solo en el discurso) como un problema prioritario reflejó una posición ideológica de carácter neoliberal y conservador.

Desde la perspectiva, de estos gobiernos la desigualdad social es algo natural. El Estado no puede decretar, dicen los conservadores, la igualdad de todos los individuos. Solamente puede y debe otorgarles la posibilidad de superar

---

<sup>13</sup> El marco legal de la educación se modificó: el artículo tercero constitucional cambió y hubo una nueva ley en la materia, con el doble fin de por un lado, ajustar los principios legales al enfoque ideológico predominante, y, por otro, de darle un horizonte de largo alcance a la política educativa.

<sup>14</sup> Al hablar de este programa la pretensión es conformar el panorama general educativo en materia de equidad al arribo del gobierno de la alternancia para posteriormente establecer los elementos de continuidad. Abordaremos el análisis más detallado de estas cuestiones en el capítulo VI.

su condición a través de su propio esfuerzo, en lo que se considera como parte de las obligaciones que el Estado asume brindar a toda la sociedad sin distinción alguna.

Por otro lado, sin duda resultó un progreso contar con un marco legislativo que identifique la necesidad de trabajar hacia la equidad, pero fue insuficiente cuando no existen otros mecanismos que puedan garantizar esta orientación desde las políticas de estado. En este mismo sentido, el surgimiento de programas tendientes a compensar las desigualdades también representa un avance aún cuando sea marginal. En el capítulo seis profundizaremos sobre el desempeño de estos programas (y otros manejados por el CONAFE) enfatizando el acento hacia la gestión que les imprime el gobierno foxista.

El surgimiento de la equidad y calidad como categorías dentro de nuestro ámbito de estudio parece obedecer más al establecimiento de un consenso de cuales serán los sectores o grupos a atender por la vía de la compensación, soslayando el compromiso social del estado de garantizar educación obligatoria de manera universal. Ello traslada el debate educativo hacia la oferta sin considerar prioritariamente las necesidades de la población (lo que constituiría una orientación con base en la demanda).

Finalmente, queda por analizar qué modificaciones se introducen en los programas para incidir en mejorar la igualdad de oportunidades educativas y cuáles son las principales líneas del proyecto educativo de Vicente Fox, para determinar la efectividad de las estrategias en la atención al problema de la falta de equidad en la educación básica. Sin embargo desde el inicio se vislumbraba (y es una de las hipótesis de esta investigación) que por su afinidad ideológica con posiciones neo-conservadoras y neoliberales, no habría de plantear entre sus prioridades (a pesar de hacerlo en el discurso) la atención al problema de la inequidad educativa.

## **CAPITULO IV**

## **CAPITULO IV**

### **Igualdad de oportunidades en el Programa Educativo**

#### **2001-2006**

En el presente capítulo se analiza el proyecto educativo del primer gobierno emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional, después de que el panista Vicente Fox ganara las elecciones del 2 de julio del 2000. Dicho análisis corresponde al estudio del diseño formal del programa educativo y a la definición de sus líneas estratégicas de acción. Cubre además con el objetivo de identificar los elementos de continuidad del gobierno de la alternancia con respecto a las administraciones priístas anteriores.

Como antecedente inmediato, se inicia con la recuperación de las propuestas de campaña dentro del rubro educativo. Posteriormente se revisa el papel del Poder Legislativo como uno de los actores determinantes en el rumbo de la educación durante el actual gobierno. Este apartado corresponde a la redefinición de acciones como resultado de las negociaciones entre los diferentes actores que inciden en la política educativa<sup>1</sup>. Dicho poder se caracterizó por su trabajo en un sentido divergente al planteado por el Ejecutivo.

Asimismo se destaca la agenda legislativa del grupo parlamentario del PAN (otro de los actores sociales considerados en esta investigación) con el propósito de ubicar algunos elementos ideológicos para la identificación de sus prioridades de atención en materia educativa. Estas revisiones permiten comprobaren parte, la hipótesis inicial de esta investigación de que ni en la perspectiva del presidente electo ni en la de su partido (Acción Nacional) se pretendería resolver la falta de equidad y, por tanto, no se diseñó una política orientada a igualar las

---

<sup>1</sup> Recuperamos nuevamente la posición de Veenswijk donde finalmente las políticas resultan fundamentalmente de procesos de negociación en los cuales los diferentes actores y factores definen sus prioridades. Ver capítulo uno.

oportunidades educativas de acceso, permanencia y logro educativo debido fundamentalmente a su visión elitista, individualista y meritocrática.

Finalmente se tratan las líneas del proyecto educativo foxista, mencionando los ejes de continuidad y los proyectos innovadores y se incluye la revisión de la participación de otros actores que de alguna manera contribuyeron a definir en el rumbo de nuestra educación en el periodo estudiado.

#### **4.1 Las propuestas de la campaña**

Desde su precampaña a la presidencia de la República, V. Fox mostró su interés en dar un mayor impulso al proceso de federalización y promover la formación de *capital humano* como mecanismo para impulsar el desarrollo económico. Planteó la idea de dar continuidad a su proyecto como gobernador de Guanajuato, donde confirmó su compromiso de que la educación sería una de las columnas vertebrales de su gobierno:

“... es la educación, el primer beneficio que los ciudadanos deberían esperar de sus representantes y la mejor forma de desarrollar individuos amantes de la nación y útiles al estado” (Fox, 1999: 100).

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

Expresó la necesidad de reformar el sistema de enseñanza básica para promover los valores humanos "de amor a la patria, honestidad, disciplina al trabajo, la verdad, la hermandad, la transparencia, y la solidaridad"<sup>2</sup>. Desde este periodo no se observó una clara preocupación por cuestiones derivadas de la grave situación social como la inequidad o la justicia pero expresadas de manera aislada, sin articulación dentro de un proyecto que permitiera detectar la integración de una propuesta consistente que pudiera incorporarse posteriormente

---

<sup>2</sup> *La Jornada*, 5/11/00.

a la política educativa del país. Inicialmente, sus declaraciones reflejaban el desconocimiento de los cambios realizados al currículum oficial dentro de la educación secundaria (donde por ejemplo se agregó la materia de Formación Cívica y Ética).

En su discurso se ponderaba como estrategia el impulso de un modelo flexible, el fortalecimiento de la participación organizada de la sociedad en la conducción del desarrollo, así como privilegiar la atención a la población en mayor desventaja. Si se analizan sus propuestas de la campaña presidencial en materia educativa se pueden observar discursos contradictorios, donde lo mismo se habla de garantizar la calidad educativa como de incluir valores religiosos, dependiendo del foro y auditorio a quien fuera dirigido.

En la plataforma de campaña presentada por el Partido Acción Nacional en coalición con el minoritario Partido Verde Ecologista de México, (ambos en la denominada Alianza por el Cambio) para las elecciones presidenciales del año 2000 se destacó lo concerniente a la política social. Fueron cinco los elementos vinculados directamente con ella, de los diez compromisos de la plataforma electoral. Cabe mencionar que uno de ellos hacía mención explícita a garantizar el acceso a una educación de calidad, pero sin precisar su orientación, mecanismos o proyectos que permitieran delinearla dentro de la estructura operativa de la SEP. (Alianza, 2000)<sup>3</sup>

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

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

---

<sup>3</sup> Los otros compromisos de la política social se refieren a crear más empleos, superación de la pobreza con una distribución del ingreso más justa, atacar la corrupción y desarrollar un equilibrio regional según la plataforma electoral registrada de la *Alianza por el cambio*, Plataforma Electoral.

justicia social.<sup>4</sup> A este respecto no se explicitó como se pretendía garantizar el acceso al sistema educativo sin el sustento (ya sea de investigaciones o documentos oficiales) que permitiera argumentar la propuesta.

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

Mantener el carácter gratuito y obligatorio de la educación, así como la responsabilidad del Estado de su impartición. En reiteradas ocasiones manifestó la necesidad de una “revolución educativa” y de reforzar la formación de valores sin precisar cuales. Sus propuestas fueron: ampliar la obligatoriedad a 10 años, lo que marcó la intención de hacer obligatorio al menos un año de educación preescolar (aspecto pendiente en el programa de Salinas y Zedillo); instrumentar programas de apoyo económico para enfrentar la deserción a través del perfeccionamiento de las estrategias de focalización; elevar la calidad del sistema educativo en su conjunto, e incorporar la informática a la educación básica<sup>5</sup>.

Un asunto importante de su propuesta educativa fue la atención a población indígena y a población con necesidades especiales, lo que hubiera permitido conocer si estos sectores excluidos en nuestra sociedad eran considerados como destinatarios clave para garantizar la igualdad de oportunidades educativas. O si desde una posible perspectiva más conservadora y elitista, ni siquiera eran contemplados.

Un tema que no volvió a recuperarse después de la campaña era la propuesta de creación de un Instituto Nacional de Educación Permanente para atender el rezago educativo (propuesta importante del PAN), ni la transformación del papel del SNTE de la estructura burocrática de la SEP.

De igual manera, la Alianza por el Cambio planteó incrementar los salarios y la capacitación del magisterio. Señaló la necesidad de “clarificar” el papel del

---

<sup>4</sup> A este respecto se pueden confrontar los planteamientos presentados en el capítulo 1.

<sup>5</sup> Cabe mencionar que los mecanismos de focalización instrumentados durante el gobierno de Zedillo resultaron eficientes por lo que se mantienen prácticamente dentro de los programas posteriores.

SNTE y ampliar la participación de los padres de familia en la educación<sup>6</sup>. Estas no dejaron de ser ideas sueltas sin articulación y sin definición de prioridades.

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

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

Al ganar las elecciones del 2 de julio del 2000 V. Fox matizó sus declaraciones dejando la “revolución educativa” y la asignación del 8% del PIB a la educación. Con respecto a este último aspecto, al ser decretado por ley, habló de que la dificultad de alcanzar la meta al final de su sexenio, especificando que la cifra resultaría de conjuntar inversión pública y privada.

Fox conformó un equipo de transición con el propósito de constituir su programa educativo. En él participaron investigadores de reconocida trayectoria para la integración del diagnóstico y propuestas estratégicas para desarrollar el sector educativo<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Una de las demandas históricas de Acción Nacional es el derecho de los padres a que se brinde enseñanza religiosa dentro de las escuelas, este asunto por su trascendencia y por la resistencia que habría presentado la oposición y el SNTE en particular.

<sup>7</sup> El equipo de transición del área educativa tuvo una composición heterogénea y conjuntaba a su exsecretario de Educación en Guanajuato con otros colaboradores de perfil ejecutivo de universidades privadas y públicas e investigadores de reconocida trayectoria. Fue coordinado por Rafael Rangel y los asesores Sylvia Schmelkes, María de Ibarrola, Pablo Latapí, Roberto Rodríguez, Margarita Zorrilla. los funcionarios Antonio Argüelles (Conalep), Enrique Villa (IPN), Carlos Mijares y José Treviño Abrego (*Tec* de Monterrey), el ex rector de la UAM, Julio Rubio, y los ex secretarios de Educación de Aguascalientes, Jesús Álvarez, y de Guanajuato, Fernando Rivera Barroso.

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

Un elemento a destacar desde la pre-campaña presidencial y que a lo largo del sexenio tendría un enorme peso político, fue el acercamiento de Fox en reiteradas ocasiones a la líder del sindicato magisterial, con quien siempre demostró afinidad.

#### **4.2. El Poder Legislativo y la agenda del PAN**

El análisis de la agenda parlamentaria en general, elimina la imagen de los partidos políticos como entidades en abstracto para conocer como sus propuestas se materializan en iniciativas de ley e incluso en acciones de gobierno. Además brindan elementos útiles para su identificación ideológica. Contrario a lo que se menciona sobre un “desdibujamiento” de las ideologías, estos actores tienen una definición más clara sobre sus posiciones y preferencias.

La integración de la agenda cobra importancia porque es posible identificar en ella las prioridades, orientaciones o matices dentro de las propuestas. En el presente apartado se retoma la agenda legislativa en materia educativa del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República durante las LVIII y LIX Legislaturas. No se limita exclusivamente a aquellas que tienen que ver con la equidad porque el propósito es tratar de obtener elementos que permitan conocer la importancia que le otorgó dicho partido a la educación<sup>8</sup>. Resulta interesante porque es justamente este actor el encargado de modificar la legislación para formular políticas educativas de equidad (o de cualquier otro tipo en su caso), que posibilitaron el cumplimiento del compromiso de garantizar mínimamente una educación básica a toda la población infantil del país.

Si existe un actor político que ha ido cobrando relevancia en México en los últimos años sin duda es el Poder Legislativo. Su papel de comparsa durante el periodo de régimen autoritario fue transformado cuando partidos de oposición

---

<sup>8</sup> Disponible en : [www.diputadosfederalespan.org.mx/LIX/masOpciones/agenda/social.pdf](http://www.diputadosfederalespan.org.mx/LIX/masOpciones/agenda/social.pdf)

empezaron a conquistar gobiernos estatales y al desaparecer las mayorías absolutas en los Congresos locales. En el plano nacional, la alternancia representa prácticamente el surgimiento de esta fuerza política de representación de los intereses partidistas en las Cámaras.

Su participación resulta estratégica desde el inicio del sexenio porque el hecho de que ninguno de los tres partidos más importantes del país contara con una mayoría en el Congreso vislumbraba una situación difícil. Se necesitaba una eficaz estrategia de negociación con el propósito de sacar adelante las iniciativas del presidente. Panorama doblemente complicado para el gobernante si consideramos que ni el PRI o el PRD estaban dispuestos a facilitar el trabajo al Ejecutivo (para exhibirlo como un gobierno ineficiente con el incentivo de la elección presidencial del 2006).

En las elecciones del 2000, el PAN ganó 207 curules en la Cámara de Diputados<sup>9</sup> y 46 Senadurías, si bien tuvo el mayor avance en su historia (si consideramos que tuvo un retroceso en los comicios del 2003 donde sólo consiguió 151 Diputados y 46 Senadores). Al no lograr una mayoría en la Cámara, el partido se veía obligado a negociar con alguna de las otras dos fuerzas partidistas cualquier iniciativa tanto del partido como del Ejecutivo.

Al inicio del sexenio, se observó un distanciamiento entre Ejecutivo y Legislativo. Vicente Fox mostró un débil vínculo con su partido<sup>10</sup> por una reiterada separación entre partido-gobierno, tardando algún tiempo en reconocer la necesidad de contar con el apoyo de su partido para sacar adelante sus propuestas. Ello permitió que los coordinadores parlamentarios ganaran cierta relevancia en ambas Cámaras y que estos dirigentes se volvieran necesarios para promover las iniciativas del Ejecutivo al brindarle su apoyo<sup>11</sup>. Los liderazgos de los partidos políticos que en el régimen priísta no tenían importancia alguna

---

<sup>9</sup> En esta elección el PRI obtuvo 211 y el PRD 50 escaños en la Cámara de Diputados.

<sup>10</sup> Reflejo de ello fue el desplazamiento de militantes del PAN en la conformación del gabinete con la búsqueda de "los mejores hombres" lo que hubiera caracterizado un *Gobierno panista*, y los reiterados conflictos entre los grupos parlamentarios y el equipo de gobierno. Esta situación se modificó hasta el 2003 cuando en un mayor acercamiento entre Fox y su partido, integró a cuatro panistas a su gabinete. Para una revisión más profunda al respecto véase Reveles, 2005: 187-228.

<sup>11</sup> Fue fundamental la labor institucional del coordinador de la bancada del PAN (Felipe Calderón), para resaltar las coincidencias con el presidente, mesurar al líder del Senado (Fernández de Ceballos) y disminuir las tensiones al apoyar las políticas presidenciales.

cambiaron de posición. Pues se convirtieron en interlocutores fundamentales entre sus partidos políticos y el Ejecutivo. En todos los partidos políticos hubo fricciones entre los partidistas y los líderes del partido político para establecer las negociaciones con el presidente.

En la primer mitad del sexenio resultó una estrategia errónea del Ejecutivo confiar la negociación de sus iniciativas a la coordinadora de los legisladores priístas en la Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo (Secretaria Gral. del PRI y lidereza real del SNTE) con quien había mostrado afinidad desde la campaña presidencial.<sup>12</sup>

Debe reconocerse que la prioridad del PAN en su agenda legislativa era la llamada “reforma fiscal” con el propósito de mejorar los ingresos públicos, reducir la evasión y avanzar con ello en una política orientada a la rendición de cuentas y a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.<sup>13</sup> Históricamente el interés del PAN no se ha perfilado hacia resolver las desigualdades, su interés está centrado en “el bien de la Nación”. Ello explica que la política en materia social no fuera una de sus prioridades y su oferta se limitara a fortalecer los programas de salud y provisión alimentaria mínima, con una orientación de co-responsabilidad entre gobierno, sectores sociales y privados.

Por su trascendencia, se destaca la relevancia del Poder Legislativo como actor fundamental en tres decisiones que impactaron el Sistema Educativo en su conjunto en las dos Legislaturas del actual gobierno: las dos primeras se refieren a la aprobación de la reforma al art.3ª constitucional y a la Ley General de Educación estableciendo la obligatoriedad de cursar la Educación Preescolar como pre-requisito de ingreso a la Educación Primaria (2002) y el decreto de incrementar la asignación de recursos a la educación hasta alcanzar el

---

<sup>12</sup> Los legisladores panistas confiaron en la decisión del Presidente y este en la fortaleza política de Gordillo para encabezar las negociaciones de las llamadas “reformas estructurales”. Sin embargo las diferencias de la Sria. Gral. Con el presidente del PRI (Madrazo) provocó una complicada situación en el grupo parlamentario priísta que prácticamente paralizó el trabajo legislativo sin que los panistas articularan una estrategia alterna que les permitiera avanzar en sus propuestas. El priísmo superó esa coyuntura de enfrentamiento y el Presidente perdió quien impulsara sus propuestas. Este tema es ampliamente tratado por Reveles (2006).

<sup>13</sup> Demanda asociada a una tradicional orientación del PAN por el fortalecimiento de las participaciones a Estados y municipios.

8% del PIB en el año 2006 (2002). La tercera se refiere al reiterado rechazo a la creación por ley el Instituto Nacional de Evaluación (2002, 2003 y 2004).

La educación preescolar ha sido un nivel educativo poco valorado tradicionalmente, prueba de ello es que su ubicación dentro del sistema educativo nacional fue poco clara. En más de una ocasión llegó a ser considerada como parte de la Educación Inicial para finalmente reconocerse su importancia como uno de los tres niveles que integran la educación básica dentro del proyecto de modernización<sup>14</sup>. Fox coincidía con este planteamiento. Su propuesta fue: ampliar la obligatoriedad a 10 años con la intención de hacer obligatorio **al menos un año de educación preescolar** (aspecto pendiente en el programa de Salinas y Zedillo). En las propuestas del equipo de transición de Fox había un reconocimiento de la importancia de fortalecer un año de preescolar.<sup>15</sup> Pero no presentaba un proyecto específico para el nivel educativo de preescolar. A pesar de considerar la oportunidad de brecha en el crecimiento poblacional, no existían líneas para la atención de este nivel educativo.

Sin embargo, la actuación del Legislativo dio relevancia a este nivel educativo por que la reforma constitucional del Art. 3<sup>a</sup> estableció la obligatoriedad de alcanzar la atención universal de la población infantil con tres grados de preescolar al año 2008 e hizo necesaria la renovación curricular del Programa de Educación Preescolar. Ello denotó claramente que la decisión del Poder Legislativo no observó congruencia con el programa educativo 2001-2006 presentado por el Ejecutivo,

---

<sup>14</sup> La política educativa modernizadora impulsada en 1993 se acompañó de una reforma al artículo tercero constitucional, donde el estado reconocía un esquema de educación básica de 10 años integrando los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Con respecto a preescolar, se estableció que no era requisito para condicionar la inscripción a la primaria, dejando al albedrío de los padres la decisión de que sus hijos cursaran este nivel. Con ello solo quedó formalizada la obligatoriedad para cursar la educación primaria y secundaria ofreciendo al menos un año de preescolar.

<sup>15</sup> Diversos estudios han demostrado que la educación preescolar es un factor importante para compensar la falta de estimulación en los niños, principalmente en zonas en situación de desventaja: falta de ambientes alfabetizadores, baja escolaridad de los padres, etc. La inversión en preescolar resulta clave para enfrentar reprobación escolar **en los primeros años** de la educación primaria.

**Tabla 2: Rezago de atención en educación preescolar**

ENTIDAD	POBLACION 5 AÑOS			NO ASISTE A LA ESCUELA			NO ASISTE A LA ESCUELA (%)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Nacional	2,250,886	1,141,835	1,109,051	530,172	270,347	259,825	23.6	23.7	23.4
Aguascalientes	24,247	12,353	11,894	3,803	1,995	1,808	15.7	16.1	15.2
Baja California	54,849	28,059	26,790	17,792	9,088	8,704	32.4	32.4	32.5
Baja C. Sur	9,260	4,712	4,548	1,816	954	862	19.6	20.2	19.0
Campeche	16,503	8,328	8,175	3,824	1,929	1,895	23.2	23.2	23.2
Chiapas	103,140	52,179	50,961	40,391	20,441	19,950	39.2	39.2	39.1
Chihuahua	69,242	35,335	33,907	17,452	9,021	8,431	25.2	25.5	24.9
Coahuila	53,709	27,155	26,554	12,790	6,584	6,206	23.8	24.2	23.4
Colima	11,488	5,828	5,660	1,916	989	927	16.7	17.0	16.4
Distrito Federal	154,410	78,427	75,983	16,234	8,115	8,119	10.5	10.3	10.7
Durango	35,476	18,056	17,420	9,434	4,858	4,576	26.6	26.9	26.3
Guanajuato	117,325	59,445	57,880	24,182	12,365	11,817	20.6	20.8	20.4
Guerrero	82,792	41,867	40,925	27,377	13,982	13,395	33.1	33.4	32.7
Hidalgo	54,374	27,658	26,716	9,927	5,064	4,863	18.3	18.3	18.2
Jalisco	144,488	73,362	71,126	21,552	11,095	10,457	14.9	15.1	14.7
México	288,266	146,441	141,825	49,402	25,066	24,336	17.1	17.1	17.2
Michoacán	96,593	48,823	47,770	25,051	12,882	12,169	25.9	26.4	25.5
Morelos	35,523	17,970	17,553	11,159	5,621	5,538	31.4	31.3	31.6
Nayarit	21,910	11,160	10,750	4,962	2,545	2,417	22.6	22.8	22.5
Nuevo León	79,095	40,305	38,790	17,332	8,804	8,528	21.9	21.8	22.0
Oaxaca	89,636	45,088	44,548	28,969	14,784	14,185	32.3	32.8	31.8
Puebla	125,410	63,725	61,685	31,897	16,345	15,552	25.4	25.6	25.2
Querétaro	35,839	18,211	17,628	8,642	4,413	4,229	24.1	24.2	24.0
Quintana Roo	22,214	11,246	10,968	5,342	2,691	2,651	24.0	23.9	24.2
San Luis P.	57,732	29,216	28,516	13,790	7,037	6,753	23.9	24.1	23.7
Sinaloa	58,987	29,623	29,364	16,177	8,168	8,009	27.4	27.6	27.3
Sonora	49,702	25,225	24,477	16,137	8,251	7,886	32.5	32.7	32.2
Tabasco	45,076	22,798	22,278	10,042	5,108	4,934	22.3	22.4	22.1
Tamaulipas	61,414	31,217	30,197	14,894	7,571	7,323	24.3	24.3	24.3
Tlaxcala	23,837	12,121	11,716	6,538	3,284	3,254	27.4	27.1	27.8
Veracruz	158,476	80,262	78,214	46,127	23,476	22,651	29.1	29.2	29.0
Yucatán	37,023	18,857	18,166	6,704	3,437	3,267	18.1	18.2	18.0
Zacatecas	32,850	16,783	16,067	8,517	4,384	4,133	25.9	26.1	25.7

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

Si consideramos el balance de la modernización al final del gobierno de Zedillo para la educación preescolar, este presentó como saldo un rezago en la atención de nuestra población infantil de 5 años cercana al 50% (situación agravada en zonas marginadas, rurales e indígenas principalmente), por lo que el rezago en atención educativa no puede verse desligado del enorme problema de la desigualdad subsistente en nuestro país.

A partir de los datos anteriormente expuestos, se puede afirmar que si la pretensión de los legisladores con esta medida era atender la reprobación en primaria o el rezago en su conjunto, debió establecerse un esquema diferenciado de atención regional donde se atendieran a aquellas entidades que presentan un mayor índice en estos problemas en primaria como Coahuila, Guerrero, Oaxaca y Veracruz (donde los índices de rezago son cercanos al 10% de la población infantil).

Haciendo un estudio sobre las posibilidades reales de cumplir con el compromiso de un esquema de escolaridad básica de doce años, el gobierno establece dentro del documento "Las metas del Milenio" (con miras a la reunión de jefes de estado realizada en el año 2005), que prácticamente es imposible alcanzar la cobertura universal de población de tres años de edad al año 2008, incluso que será difícil lograrlo al 2015, y la SEP argumentó que, si bien reconocía la importancia del nivel educativo, no se encontraba en condiciones ni de infraestructura escolar ni de planta docente para atender la demanda potencial de más de dos millones de niños en edad de demandar el servicio de educación preescolar, de acuerdo con el nuevo esquema de atención de este nivel educativo.

Por otro lado, en lo que respecta a la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) se observó una situación contraria.

Esta propuesta formó parte de las recomendaciones que elaborara el equipo de transición: la creación del instituto contó con amplio respaldo del presidente. En reiteradas ocasiones se pronunció a favor del llamado *IFE*

*académico*, defendiendo la aparición del finalmente denominado Instituto Nacional de Evaluación Educativa<sup>16</sup>.

Como antecedente, ya desde el año 2000 se vislumbraba un acuerdo entre la SEP y el SNTE con respecto a las funciones del organismo encargado de evaluar la educación. Durante el IV Congreso Nacional del SNTE el Comité Ejecutivo Nacional declaró en su discurso:

"Este será un organismo público, autónomo del gobierno, dotado de la más alta calidad técnica y profesional. Sus evaluaciones serán públicas, pues la sociedad tiene el derecho de conocer la calidad del servicio público que se le proporciona y a nosotros, servidores públicos, nos es conveniente saber en qué nivel de esa calidad educativa que buscamos nos encontramos".<sup>17</sup>

Posteriormente, en el V Congreso Nacional Extraordinario el líder nacional del SNTE se expresó a favor de la evaluación pero *como un órgano paralelo* del Sistema Educativo Nacional y no como un ente autónomo. Naturalmente no podría garantizarse dicha autonomía cuando representantes de la SEP y del INEE forman parte de la Junta de Gobierno del INEE (Ornelas, 2004: 320-321).

El gobierno mostró un interés especial en la aparición del organismo, incluso en el 2001 destinó una partida especial de 100 millones de pesos para que fueran realizados los estudios necesarios para su creación. El Anteproyecto del INEE fue presentado tanto a los secretarios de Educación o su equivalente en las entidades del país, como a la Comisión de Educación del Senado y la Cámara de Diputados. La propuesta despertó gran interés entre los legisladores de ambas cámaras, quienes de manera conjunta con la SEP organizaron el Seminario *Marco Normativo para la Calidad Educativa*.<sup>18</sup> Dicho evento contó no sólo con la participación de académicos mexicanos, sino que contó con la intervención de

---

<sup>16</sup> Se hablaba de un tipo de *IFE Académico* haciendo alusión a la conformación del Instituto Federal Electoral como organismo ciudadanizado, con el propósito de garantizar su imparcialidad después de las dudosas elecciones de 1988 donde resultara electo Salinas. Evitando con ello que al depender directamente del gobierno se constituyera en juez y parte.

<sup>17</sup> *La jornada*, 21/12/2000.

<sup>18</sup> Realizado los días 23 y 24 de abril del 2002 en el Congreso de la Unión.

especialistas del extranjero sobre evaluación educativa, lo que facilitó conocer las experiencias internacionales.

A pesar del consenso en la necesidad de contar con un organismo de evaluación dentro del sistema educativo para fundamentar y planificar las acciones en el mejoramiento de la educación, la iniciativa del Ejecutivo para su creación fue rechazada<sup>19</sup>. En tres ocasiones fue discutida (dos veces presentada por el PAN y una por el PVEM) sin que en ninguna de ellas se alcanzara el consenso necesario para que fuera aprobada, por lo que Fox optó por crearlo a través de un Decreto Presidencial.<sup>20</sup>

En relación con la asignación del 8% del PIB al rubro educativo, contrariando una de sus propuestas de campaña, el Ejecutivo manifestó la imposibilidad de atender este compromiso si no existía el crecimiento económico para respaldarlo; resultaba imposible conseguir los recursos sólo por decreto.

Por decisión del Legislativo, la reforma del artículo 25 de la Ley General de Educación determinó el incremento gradual de los recursos anuales destinados al gasto público federal en educación hasta alcanzar en el año 2006 un monto anual equivalente a 8 por ciento del Producto Interno Bruto del país (iniciativa presentada por PRD 14/08/2000). Aún cuando fue aprobada en la Cámara de Diputados (26/11/02) con 410 votos en pro de todos los partidos cabe mencionar que los 9 votos en contra y las 9 abstenciones fueron del PAN. Su decreto fue dictaminado y aprobado en la Cámara de Senadores con 67 votos en pro y 43 en contra, el 14 de diciembre de 2002<sup>21</sup>. Esta acción respondió a una demanda histórica y a la preocupación legítima de mejorar el sistema educativo. También era una de las reiteradas promesas de campaña del entonces candidato V. Fox, por lo que se hubiera esperado no fuera objetada por el PAN, el cual presentó una iniciativa similar pero apoyada en las aportaciones de los particulares para

---

<sup>19</sup> En dos ocasiones se presentó una iniciativa de ley al congreso para la instauración del INEE (la primera por el PAN en 2001 y la segunda es retomada por el PVEM en 2003) y en ambas fue rechazada la propuesta.

<sup>20</sup> Una iniciativa menor en materia de evaluación, fue la presentada por el PAN en noviembre del 2002. Con ella se buscaba que el INEE evaluara los programas de Educación Física de los niveles de educación básica, al considerar que el Instituto poseía las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integraban sus correspondientes sistemas educativos (a excepción de la educación superior). La iniciativa fue desechada (02/04/ 2003).

<sup>21</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002.

alcanzar la meta del 8%. Esto marcaba una diferencia de fondo sobre el compromiso del estado con la educación pública y el respaldo a la privada. La oposición del PAN facilitó una coalición de facto entre los demás grupos parlamentarios. Finalmente y a pesar de las prácticas dilatorias de los panistas, la iniciativa fue aprobada en ambas cámaras.

Sin negar lo justa que pudiera ser esta disposición constitucional, debe reconocerse la dificultad que representa su cumplimiento. Ciertamente no puede condicionarse el incremento en la asignación de recursos a la educación a un decreto cuando no existe el crecimiento económico en el país que permita sostenerlo. También es importante destacar que los recursos al gasto educativo (aún cuando crecieron a lo largo del sexenio), no fueron etiquetados a rubros o programas. Determinar blindajes al presupuesto educativo hubiera asegurado su mejor uso dentro de una perspectiva más integral de la política educativa del país ante la magnitud de los rezagos.

Además, por sí solo el incremento de los recursos no garantiza la ampliación de la cobertura ni la mejora de la calidad de los servicios educativos. Faltó claridad en los proyectos, sectores de atención o áreas para que efectivamente estos recursos adicionales incidieran de manera favorable en la mejora de la calidad educativa. Como veremos posteriormente, la falta de especificidad permitió que la SEP fuera la dependencia que presentara un mayor subejercicio con respecto del gasto programado durante prácticamente todo el sexenio.

Esta situación, complementada con la falta de evaluación del impacto y eficiencia de la mayoría de los programas de esta dependencia, denota inicialmente que la mejora de la educación no fue una de las prioridades que preocupara al gobierno foxista. La idea de una administración más eficiente se enfrenta a una estructura centralista burocrática como lo es la SEP, sin que se pretenda transformar de fondo esta realidad.

Por otro lado es pertinente mencionar que estas diferencias evidenciaban un distanciamiento entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que a pesar de los

argumentos y las dificultades económicos para alcanzar la meta del 8%, el decreto fue aprobado.

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

El decreto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal, tiene un impacto en materia educativa al condicionar los recursos exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones (donde incluye el rubro de infraestructura básica educativa entre otros) que beneficien a la población en condiciones de rezago social a través de transferencias directas a las Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal (10/01/2001)<sup>22</sup>.

También establece la distribución los fondos a través de la Secretaría de Desarrollo Social, considerando criterios de pobreza extrema de acuerdo con la información del INEGI. En este rubro se observa una tendencia a mejorar los mecanismos de selección de la población universo de atención de la política social. La estrategia de focalización individual y no regional, nos habla de la falta de una visión integral para terminar con la pobreza: tan solo se pretende atender a los más pobres de entre los pobres. El modelo no pretende garantizar la atención universal de las necesidades sociales básicas, sin embargo debe reconocerse que el establecimiento del esquema de identificación de su universo de atención (modelo prácticamente impulsado por Zedillo) en teoría permite terminar con criterios discrecionales y/o clientelares para acceder a las transferencias, aunque en los hechos la selección y asignación de recursos no está exenta de las tradicionales prácticas partidistas. Además (como veremos más adelante) la evolución de los recursos asignados a las entidades no es equitativa ni presenta criterios claros<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Esta propuesta es congruente con una vieja tendencia panista contraria al centralismo en las decisiones económicas: la descentralización es vista como estrategia para fortalecer el desarrollo regional, la autonomía hacendaria y el respeto a la libertad municipal, dentro de una efectiva división de poderes.

<sup>23</sup> Ver Anexo sobre los criterios censales para identificar a la población beneficiaria.

Dentro de la tendencia panista de apoyo al federalismo, en el Senado el PAN impulsó la reforma para crear el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU). Paradójicamente, la fracción parlamentaria del PAN se había opuesto a su conformación durante los debates de la LV legislatura cuando fuera promulgada la Ley General de Educación en 1993. A diferencia de aquella ocasión, ahora sí se reconocía que dicha instancia cubriría con el propósito de buscar mayor participación de los gobiernos locales y mejorar los mecanismos para la toma de decisiones en la política educativa. (23/07/2003). Si bien el CONAEDU se conformó formalmente el 4 de marzo de 2004 ya había realizado 11 reuniones previas a partir del año 2001.

Dicha instancia no ha tenido el impacto esperado. Sesiona en reuniones trimestrales y su trabajo se ha orientado a buscar fórmulas más eficientes de asignación de recursos en el marco del federalismo y al establecimiento de compromisos de participación en los proyectos Enciclomedia y la Reforma de la Educación Secundaria. En ella se reconoció que el esquema vigente de repartición con base en el número de escuelas (sin importar el tamaño de la matrícula atendida, la modalidad escolar o las necesidades de las regiones o de algún criterio que diera cuenta de algún interés por resolver con mayor equidad la asignación de recursos) ya no responde a las necesidades de los estados. La SEP solicitó a las entidades una propuesta de asignación sin obtener respuesta, posteriormente envió a los secretarios de educación y finanzas de los estados una fórmula para conocer su opinión. Finalmente empezó a trabajar este asunto a través de la CONAGO. Aquí nuevamente resulta interesante que la apertura en el marco del federalismo se enfrentó a la estructura centralista de la misma dependencia y no encontró respuesta. Se topó con la falta de una cultura de participación más democrática, así como de construcción de consensos dentro de una búsqueda de mejores estrategias que las del régimen autoritario.

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

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

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

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

Una iniciativa más del PAN (aún en comisiones) que podría tener mayor trascendencia y abriría la posibilidad de asumir la responsabilidad de los funcionarios públicos con una efectiva *rendición de cuentas* (y no sólo la transparencia en el uso de los recursos), se refiere a determinar como responsabilidad de las autoridades educativas locales la distribución oportuna y eficiente, de los libros de texto gratuitos, acervos de las Bibliotecas de Aula y demás materiales educativos. Señalando un plazo máximo para cumplir con esta obligación. Explicita que *su incumplimiento tendría la posibilidad de ser sancionado*<sup>24</sup> de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos (14/09/2004). Actualmente en comisiones.

Ya en la LIX Legislatura (periodo 2003-2006) se puede identificar una clara orientación hacia un mayor control de parte del gobierno sobre el ejercicio presupuestal, al establecer condiciones que reglamentan la operación de los programas gubernamentales para el ejercicio fiscal 2004. Esta medida fue impulsada y aprobada en el primer periodo extraordinario (Diciembre del 2003).

---

<sup>24</sup> Cursivas de la autora.

Ella obliga a las dependencias a la publicación de sus reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación o, en su caso, las modificaciones a las mismas, además de inscribir o modificar la información que corresponda en el Registro Federal de Trámites y Servicios. Asimismo, los organismos deberán poner dichas reglas a disposición de la población en sus oficinas estatales y en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Art.55 Fr. III). Dicha medida resulta tan sólo un paso para avanzar en la evaluación de los programas gubernamentales, al someterlos a evaluaciones externas. Únicamente 5 de los más de 20 programas educativos de la SEP se maneja a través de reglas de operación y la misma dependencia contrata a las instancias que realizan la evaluación externa, lo que podría derivar en presentar resultados favorables para *satisfacer al cliente* y volver a ser contratado sin observar impacto de dichas evaluaciones.

El mismo decreto estableció una reglamentación concreta para el CONAFE con respecto a la operación de sus programas compensatorios, para integrar su padrón de beneficiarios de conformidad con Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Asimismo lo obliga a publicar en el Diario Oficial de la Federación durante el primer bimestre del ejercicio fiscal, el monto asignado y la distribución de la población objetivo de cada programa social por entidad federativa.<sup>25</sup>

Con respecto al Programa de Escuelas de Calidad, dicha reglamentación también precisa que debe dar prioridad a las localidades en donde ya opera el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, publicar sus reglas de operación y ajustarse a la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con ello inició una nueva etapa de control (por lo menos a partir de la legislación) en programas y organismos que anteriormente operaban con plena libertad y sin mecanismos de rendición de cuentas o transparencia. Se podría pensar que con ello se presiona a mejorar su eficiencia e impacto, sin embargo como veremos más adelante en los casos del Programa Escuelas de Calidad y los Programas Compensatorios, las evaluaciones externas realizadas

---

<sup>25</sup> Según la Fracción II y III Art.56.

hasta el momento han tenido un impacto nulo y la publicación de reglas de operación no ha garantizado contar con mecanismos que aseguren su cumplimiento o en caso contrario establecieran las sanciones correspondientes a que se harían acreedores los funcionarios y personal involucrado.

En cuanto a la evaluación se estableció que las secretarías de estado y dependencias elaboren los anteproyectos respectivos y se obligan a realizar una evaluación del impacto presupuestario de los mismos, y a someter la al dictamen de la SEP. El incumplimiento de lo anterior, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas. De llegar a operar, representaría un cambio sustancial dentro de la gestión pública que se ajustaría mejor a un esquema de rendición de cuentas: la búsqueda de eficiencia dentro de la gestión pública debe presentar un balance entre los costos, la calidad de los bienes o servicios prestados y la cobertura de los mismos, así como el asumir la responsabilidad de las buenas o malas decisiones.

Esta norma además permitiría explicitar de las estrategias (pudiera ser un punto angular para iniciar la construcción de un sistema de prioridades) dando orden al conjunto de acciones y programas de gobierno, que dejaría de verse como un fin en sí mismos y posibilitarían mantener presente a sus beneficiarios (o perjudicados) sociales.

La rendición de cuentas resulta un mecanismo indispensable para asumir las responsabilidades por las decisiones tomadas en el manejo de los recursos públicos que debe permear la función pública, pero hasta el momento solo se ha avanzado en una mayor transparencia. Falta un mayor compromiso para trabajar a favor del establecimiento de algún mecanismo de sanciones y recompensas (Garnier, 1997: 21).

Por otro lado, el panismo se expresa a favor de una regulación más precisa de la participación social, por lo que presentó una iniciativa para modificar los art. 6°, 65° y 67° de la Ley General de Educación (23/11/2004)<sup>26</sup> en el sentido de

---

<sup>26</sup> En el art.67 de la Ley Gral. de Educación introduce los lineamientos generales acerca de la conformación, objetos y responsabilidades de las asociaciones de padres de familia para tener un mayor control de la participación social.

explicitar de manera más clara y contundente las funciones de las asociaciones de padres de familia y sobre el uso de sus recursos. Esta propuesta fue rechazada.

Sobre todo en este aspecto podemos identificar algunos de los elementos ideológicos del panismo, como la tendencia al individualismo y a la subsidiaridad en la prestación de los servicios educativos. En la exposición de motivos de su iniciativa, el PAN apuntó como propósito último de la educación el desarrollo individual de cada persona para desplegar de manera más amplia posible sus capacidades, talentos y habilidades. Implican la tarea conjunta, solidaria y subsidiaria, señalando que el Estado nunca podrá suplir a los padres o tutores en la formación integral *de nuestros hijos*, participación que también debe perseguir, entre otros, *el objetivo de inculcar entre padres y educandos el sentido de propiedad y de respeto para con la escuela.*<sup>27</sup>.

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

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

Finalmente, la agenda pendiente del PAN en materia educativa dentro de la legislatura XLIX (2003-2006) se sintetiza en tres aspectos: impulso a la formación valoral, continuar la descentralización y el fortalecimiento del INEE. Desde la perspectiva del partido, estas serían las estrategias idóneas para mejorar la calidad del Sistema Educativo Nacional.

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

A pesar de que inicialmente, la aprobación de crear una comisión ordinaria de Educación Pública y Servicios Educativos dentro de la Legislatura (al subdividir

---

<sup>27</sup> Cursivas de la autora.

de la Comisión de Educación y Cultura otra para Ciencia y Tecnología) parecía expresar cierto reconocimiento a la importancia que se estaba otorgando a este rubro, dicha acción no tuvo efectos significativos.

En los trabajos de la comisión, las iniciativas presentadas y rechazadas por el pleno dentro de esta legislatura se encuentran dos relevantes que hubieran impactado en favor de igualar las oportunidades educativas: primero, un punto de acuerdo para la creación por ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa a propuesta del PVEM<sup>28</sup>, que retomara la iniciativa presentada por el PAN (15/11/2001) y que se considerara un asunto totalmente concluido por haberse creado ya el Instituto por decreto presidencial (02/04/2003). Esta decisión pondría en riesgo la continuidad transexenal del trabajo realizado por el INNE<sup>29</sup>.

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

Ello denota inicialmente que la equidad no es un problema que represente prioridad alguna para los legisladores. Prueba de ello es que la Ley General de Desarrollo Social (aprobada en el Senado en abril del 2003), dejó fuera una iniciativa presentada por el PRD en ambas Cámaras que pretendía introducir criterios de equidad y eficiencia en la asignación de los fondos destinados a salud, educación e infraestructura social básica.

También en lo que respecta al INEE, queda manifiesto el distanciamiento entre Ejecutivo y Legislativo. La creación del INEE fue una de las

---

<sup>28</sup> Partido minoritario que integrara la Alianza por el Cambio junto con el PAN para las elecciones del 2000 y aliado del PRI entre el 2001 y 2005.

<sup>29</sup> Si bien el tema del INEE no resulta medular para el desarrollo de la presente investigación, se hace referencia a él por su vinculación dentro de una perspectiva vinculada al pensamiento conservador donde su función se focaliza hacia la construcción de estándares restringiendo su función a una visión científico-técnica y no en la político-social. Al respecto Díaz Barriga (1998) señala que la evaluación forma parte de una agenda internacional vinculada al pensamiento conservador donde se “califica” a los individuos pero no a los procesos ni el conjunto del sistema educativo donde el debate se centra en la validez de los instrumentos y no en los aspectos pedagógicos.

recomendaciones planteadas desde el Equipo de Transición. Recuperada en el Programa Educativo 2001-2006, suscitó un gran interés tanto entre los legisladores de la Comisión de Educación, en el Senado y en la Cámara de Diputados, por lo que entre todos organizaron (de manera conjunta con la SEP) el Seminario *Marco Normativo para la Calidad Educativa*, en abril del 2002. Dicho evento contó con la asistencia de especialistas nacionales y extranjeros. En él se presentó el anteproyecto del Instituto, donde se contemplaban las posibilidades de que fuera creado por Ley (del Congreso) o por Decreto Presidencial. Finalmente después de ser presentada en dos ocasiones, la iniciativa fue rechazada y el INEE se creó por Decreto. Esta situación evidenció nuevamente la falta de respaldo a las acciones e iniciativas presentadas por el presidente (ni siquiera de parte de su partido político).<sup>30</sup>

#### **4.3 Las determinantes en la política educativa: la continuidad**

Como se mencionó en el capítulo anterior, aún cuando en el gobierno foxista se incorporaron nuevos programas dentro de la SEP, hay líneas de continuidad con la política educativa modernizadora que formalmente impulsó el presidente Salinas de Gortari a partir del ANMEB: contó con un anclaje legislativo a través de la reforma al art. 3º constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación, y logró consenso entre las entidades y el SNTE. Además de la reforma curricular, el Acuerdo marcó las directrices de las políticas de federalización, profesionalización y participación social que se mantuvieron durante los gobiernos de Zedillo y Fox.

---

<sup>30</sup> En el capítulo V volveremos a referirnos al caso de este instituto y al impulso de la cultura de la evaluación.

Diagrama 2: **La política de modernización de Educación Básica**

GOBIERNO	EJES TRANSVERSALES	LINEAS ESTRATEGICAS
Salinas de Gortari	Calidad-productividad	Federalización Reforma Curricular en Primaria. Carrera Magisterial Aparecen los Consejos de P. Social*
Zedillo	Calidad-productividad	Federalización Carrera Magisterial Consejos de P. Social en situación latente
V. Fox	Calidad-Equidad Gestión-Evaluación	Énfasis en la Participación Social Reforma Curricular en Preescolar y Secundaria Creación del INEE. Programas estratégicos: PEC y Enciclomedia.

*Fuente: Elaboración propia. \*Aparece la figura pero no se implementa.*

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 encontramos los siguientes programas denominados estratégicos: Escuelas de Calidad (PEC), Enciclomedia, Fomento a la Investigación Educativa, Nacional de Lectura, así como el de Transparencia y el Combate a la corrupción (este último estuvo presente en todas las áreas de la administración y ha tenido un éxito favorable en lo que respecta al acceso a la información pública).

De los programas mencionados anteriormente, en esta tesis abordamos solamente el PEC y Enciclomedia por tres razones: son aquellos destinados a incidir en igualar las oportunidades educativas, ambos tienen una estrategia de atención no-universal y son las innovaciones dentro del proyecto educativo foxista. Por ello interesa tratar de definir:

- a) La orientación ideológica de estos programas
- b) Los criterios de selección de la población beneficiaria de los mismos.
- c) Los actores involucrados.
- d) Recursos de qué disponen.

En conjunto ello permitirá ver su posible impacto en la igualación de oportunidades educativas.

Si recuperamos como antecedente la política de modernización, en el ámbito pedagógico se otorgó prioridad a la educación primaria y fue en este nivel

donde se instrumentó la reforma curricular. Pero existieron otros elementos que permitieron impulsar los cambios, como el reconocimiento de la ineficiencia del aparato burocrático, el bajo aprovechamiento y la escasa relevancia. Ello en el contexto de la necesidad de insertar nuestro sistema educativo en un mundo globalizado y competitivo.

Estas premisas dieron fundamento a que criterios como calidad y productividad articularan el proyecto educativo con una alta legitimidad: hubo un consenso generalizado en la idea de mejorar la escuela y vincularla a las nuevas demandas de la sociedad, así como de impulsar la federalización de los servicios educativos para hacerlos más eficientes.

El proyecto educativo de V. Fox encuentra elementos afines con este propósito, por lo que se observa continuidad: es partidario de las evaluaciones asociado a la idea de mejorar la productividad-calidad (eficientar las escuelas) y ve con buenos ojos la figura de los Consejos de Participación Social, como parte de una añeja demanda del PAN de apertura y democratización en la que tengan mayor injerencia los padres de familia, la iniciativa privada y cualquier interesado en participar en la educación. Si bien inicialmente el panismo no encontró formas concretas para hacerlo, discursivamente se manifestó de acuerdo con esta línea política. En consecuencia con esta afinidad, les dio un mayor impulso durante su administración.

Lo más relevante con el nuevo gobierno es el énfasis en la gestión y la evaluación como los mecanismos idóneos para hacer más eficientes los centros escolares. También se persigue con ello una mayor calidad a partir del supuesto de que a más evaluaciones, mayor concientización de las deficiencias y carencias docentes y bajo la idea de que a una mejor gestión educativa mayor eficiencia, mejores resultados y por tanto, más calidad.

Por otro lado, el consenso en los diagnósticos educativos coincidía en plantear la calidad como principal problemática educativa, lo que incide en otras problemáticas como deserción, reprobación, rezago e inequidad en la educación básica. Por ello el proyecto educativo de Fox propuso como eje de su proyecto educativo alcanzar la *calidad con equidad*.

Sin embargo la idea de equidad se encuentra construida dentro de lo que Da Costa considera un estricto enfoque del desempeño individual en una lógica de competencia (Da Costa, 2004: 90). No considera las diferencias regionales ni las desigualdades al interior del mismo sistema educativo. A pesar de mencionar tanto en el discurso como en los proyectos la necesidad de atender la falta de equidad educativa, esta perspectiva no aparece en el diseño de los programas, situación con la que tarde o temprano se enfrentaría en su implementación.

Para fines de nuestro estudio interesará analizar el caso específico del PEC y Enciclomedia porque, además de ser las novedades del presente gobierno presentan estrategias de atención no-universal dentro de la educación básica (como sería el caso del Programa Nacional de Lectura), que podrían incidir directamente en la calidad y/o equidad educativa al mejorar las condiciones de igualdad de oportunidades educativas en este nivel educativo (que, a pesar de ser obligatorio, no ha podido garantizarse para toda nuestra población infantil menor de quince años).

#### **4.3.1 La integración del proyecto educativo**

El primer documento del equipo de transición dentro del proyecto foxista fue el denominado: *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*. Además contó con la integración de un diagnóstico, donde por primera vez se reconocieron los rezagos dentro de la educación básica (desde hace muchos años México manejaba oficialmente haber alcanzado la cobertura universal de la educación básica).

En el documento mencionado fue incluida la propuesta que derivaría en la implementación del programa Escuela de Calidad. Su meta era transformar, a lo largo del sexenio, 50 mil primarias y secundarias en "verdaderos centros de calidad". Suponía la atención del rezago en infraestructura (especialmente en escuelas marginadas) promoviendo la superación "mediante una competencia de las escuelas contra ellas mismas". La versión final del programa no tuvo esta orientación de dar prioridad a las escuelas marginadas, lo que habría constituido

un enfoque de discriminación positiva como veremos con mayor detenimiento posteriormente.

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

El documento también proponía otros proyectos clave: un programa nacional de formación y actualización del magisterio (incluyendo una reforma de la Universidad Pedagógica Nacional), dar educación a grupos marginados y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), con el propósito de examinar la enseñanza primaria y secundaria dando a conocer los resultados de aprendizaje con transparencia. Inicialmente, el documento planteaba la creación del instituto a través de un decreto de ley aprobado por el Congreso, cuya máxima autoridad sería un consejo directivo. La medida trataba de evitar que la SEP se constituyera en “juez y parte” de los resultados educativos y que en el primer mes del gobierno de Fox (diciembre del 2000), la Dirección General de Evaluación de la SEP debería entregar información a este organismo, asumiendo también la responsabilidad de evaluar el programa de Carrera Magisterial. Dentro del instituto no se recuperó la propuesta de utilizar su información para orientar una reforma tanto en la formación inicial como en la actualización de los docentes (aspecto pendiente del proyecto modernizador iniciado por Salinas) sino simplemente el presentar la información de sus resultados.

Cabe destacar que, a pesar del esfuerzo de integración de este primer proyecto, a la entrega del documento del equipo de transición en materia educativa (que encabezara Rafael Rangel Sostmann), Reyes Tamez como titular de la SEP, señaló sería tomado como base pero no como referencia única, para diseñar el programa del sector. Indicó además que en la elaboración del plan educativo se incluirían tanto los informes oficiales de la SEP como las propuestas

que presentaran todos los actores involucrados con la educación. Se manifestó optimista en el impulso de una "revolución educativa" en el gobierno de Fox<sup>31</sup>.

El Plan planteó un horizonte al año 2025 (con un listado más cercano a los buenos deseos por plantear las metas y no a las estrategias para lograrlas). Se enunciaron tres objetivos estratégicos de todo el sistema para el 2006 con el fin de acercarse a dicho escenario:

1. Avanzar hacia la equidad en educación.
2. Proporcionar educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
3. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Inicialmente, se puede decir que el programa educativo 2001-2006 presenta un enfoque de planeación estratégica<sup>32</sup> al cubrir las características que se mencionan a continuación: proyecta un escenario deseable con la intención de diseñar un futuro con una visión de largo plazo (en la búsqueda por lograr articular una continuidad transexenal), además de señalar los objetivos a cubrir durante el periodo de gobierno; concede un peso importante a la integración del diagnóstico, en el cual se incluye tanto la información sobre el desempeño educativo previo como las expectativas de intereses sociales e institucionales. Presenta también una evaluación del ambiente de oportunidades y riesgos, (los retos educativos de la sociedad del conocimiento) y una concepción realista de la complejidad del cambio en la esfera educativa, superando la proyección de tendencias.

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

---

<sup>31</sup> *La jornada*, 26/11/2000.

<sup>32</sup> La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de oportunidades y riesgos que pueden surgir a futuro, los cuales, combinados con otros datos importantes, permiten diseñar las formas de lograrlo. Establece metas organizacionales, define estrategias y políticas e implanta programas y acciones a corto y mediano plazo para lograrlas. Para mayor información al respecto ver Steiner, 1999.

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

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

“La educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República. No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida si nuestra población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia”(PEF, 2001: 34)

Si bien plantea la calidad y la equidad como los aspectos centrales, la gestión es el eje que articula el proyecto educativo de Fox. Hay una apuesta por una *administración inteligente* que permita mejorar el sistema educativo en su conjunto<sup>33</sup>. Ello explica la importancia otorgada a la evaluación como mecanismo equiparable a la rendición de cuentas.

#### **4.3.2 El financiamiento: viejos y nuevos esquemas**

En este apartado más que una revisión minuciosa del manejo de los recursos en los programas educativos, la pretensión es mostrar algunas de las prácticas que reafirman las desigualdades en nuestro país. Iniciamos comentando la influencia que tuvo en Acuerdo de Modernización pues también marca un referente para entender los problemas del esquema de financiamiento educativo que subsisten hasta la actualidad.

La federalización a que hace referencia dicho acuerdo, si bien concretó la transferencia de la administración de los servicios educativos a las entidades federativas, omitió la modificación del marco jurídico para reglamentar el “etiquetado” de los recursos y las obligaciones estatales de inversión en el ramo.

---

<sup>33</sup> Correspondiendo este aspecto con la visión de la Nueva Gerencia Pública.

Esta falta de certeza jurídica resulta aspecto fundamental al ser una práctica común que una vez que le son asignados los recursos para el sector educativo a cada una de las entidades, éstas los “transfieran” a otras áreas, situación que ha generado que en varios de los estados no crezca la oferta educativa y que en ocasiones hayan amenazado con “devolver” la administración de los servicios a la federación si no se garantizan los recursos necesarios para atender este servicio y mejorar su calidad. Tal fue el caso de los estados de Oaxaca y Tlaxcala en el año 2001 y de Zacatecas en 2001 y 2006.

Ello permitió que subsistieran las prácticas discrecionales e inequitativas en la distribución de los recursos en negociaciones de asignaciones adicionales para algunas entidades, sin que a su vez la federación pudiera fiscalizar el uso de los recursos por ser facultad del ámbito local.<sup>34</sup>

Uno de los aspectos que ha complicado la administración financiera de los recursos para la educación sin duda es el esquema de negociación de los incrementos salariales, que opera bajo dos esquemas: el central-federal en la relación SEP-SNTE y el local con las representaciones sindicales y educativas a nivel estatal. Incluso en algunas entidades co-existen dos organizaciones sindicales para convenir dichos incrementos y prestaciones adicionales, lo que complica más las negociaciones (como en los estados de Tabasco, Michoacán, Baja California y Guerrero).

Dichas prácticas han generado que algunos estados se vean más favorecidos y que otros enfrenten dificultades para mantener los servicios existentes sin opción real de crecimiento o inversión, tanto en proyectos locales de mejora de la calidad educativa como para la participación en programas nacionales.

Si retomamos la decisión del Legislativo con respecto al gasto educativo, debemos reconocer que el esquema de participación estatal ha sido un factor de apoyo para acercarse a la meta de asignación del 8% del PIB al gasto educativo programada para el año 2006. El presidente Fox reiteró en diferentes ocasiones

---

<sup>34</sup> Para una revisión más detallada consultar el artículo de Arnaut (2006: 16-26) donde hace una revisión del proceso de transferencia a las entidades y las dificultades que tiene el manejo de las finanzas.

que el cumplimiento de esta meta no sólo abarca las aportaciones públicas federales y que se lograría incluyendo la participación estatal y privada.

Podemos distinguir que en efecto, sí se observa un crecimiento sostenido en educación durante el actual gobierno; sin embargo, dista aún de acercarse al 8% aún incluyendo el gasto privado (ver tabla 3).

**Tabla 3: Gasto público en educación**

Año	total	% incremento respecto año anterior	SEP	Otras Sías.	Estatal	Educ.Básica
1999	225 826.4		184 956.6	2 197.2	38 290.6	119 519.3
2000	272 055.4	20%	219 380.0	4 004.9	48 211.8	144 718.5
2001	306 644.3	12.70%	246 016.9	4 801.6	55 310.8	160 593.4
2002	338 740.3	10.40%	271 649.9	4 982.0	61 530.7	177 285.4
2003	374 275.0	10.40%	294 875.3	12 531.2	66 135.8	198 578.6
2004	393 827.5	5.20%	306 712.9	14 471.0	71 817.4	210 939.3

*Fuente: elaboración propia con datos de la SEP.*

Si consideramos solamente el gasto público, el incremento corresponde al 0.26% con respecto al gasto programado del año 2000. Contrario a lo establecido, podemos observar que el gasto federal, a pesar de su incremento en términos absolutos, ha disminuido e incluso no ha alcanzado el nivel que mantenía durante 1994, cuando este sector recibió una inyección de recursos importantes dentro del proyecto modernizador impulsado por el presidente Salinas de Gortari (previo a la crisis económica de 1995).

Debe recordarse que el referente de gasto como porcentaje del PIB es indicativo y puede no reflejar las condiciones de inversión educativa del país. Si hacemos una comparación a nivel internacional México es de los países que destinan un porcentaje alto de su PIB al sector educativo en comparación con el resto de los países de la OCDE, sin embargo cuando se lleva la relación al gasto por estudiante la inversión de nuestro país resulta de las más bajas: 1656 dólares anuales por alumno en el nivel primaria contra 5450 dólares en promedio de los países de la OCDE (2006: 3).

Si hacemos una comparación durante la gestión de V. Fox podemos observar que se presentó una disminución en la segunda mitad del sexenio (tabla 4).

Es destacable el incremento de manera sostenida del gasto privado en el sector educativo a lo largo del sexenio. Incluye el gasto de las familias tanto en insumos y materiales escolares como el directo en pago de colegiaturas por asistir a escuelas privadas. Más relevante aún, cuando se incluyen en este gasto sectores de la población que no corresponden solamente a los deciles más altos de ingresos, que tradicionalmente participaban dentro de la educación privada.

**Tabla 4: Porcentaje del gasto público en educación**

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
% del PIB	6.8	7.0	7.2	6.9	7.1	7.1
% Gasto federal respecto del PIB	4.3	4.4	4.5	4.2	4.3	4.2

*Fuente: Secretaría de Educación Pública. \*estimado.*

Por otro lado, debe reconocerse que las posibilidades de maniobra dentro del presupuesto educativo son prácticamente nulas pues el 95% se destina al gasto corriente y no a inversión de capital. La comparación de este aspecto es abrumadora: México destina 2.8% en inversión de capital dentro del ramo educativo mientras el promedio de los países de la OCDE es de 8.2%. En el rubro de materiales educativos dentro de la educación primaria en nuestro país se destina 6.4% mientras que el promedio de la OCDE es 19.8% (OCDE, 2006: 5). Lo limitado de los recursos y el tamaño del sistema educativo hace que los incrementos resulten insuficientes para atender las necesidades educativas. De cualquier manera, la educación básica continúa siendo el sector más amplio dentro de todo el sistema educativo (tabla 5).

**Tabla 5: Incremento del gasto en educación básica**

AÑOS	2001		2002		2003		2004		2005	
	Absolutos	%	Absolutos	%		%	Absolutos	%	Absolutos	%
BÁSICA	163,021.8	65.2	177,515.3	64.8	193,779.3	68.5	210,939.3	68.8	229,288.2	74.8
TOTAL	249,989.8	100.0	273,752.8	100	282,687.8	100	306,712.9	100	336,578.9	109.7

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo estaba presente la idea de distribuir el gasto federal con base en criterios "objetivos, mediante procesos ágiles y transparentes", lo cual sigue quedando pendiente.

Es conocido por todos que la fórmula de asignación del gasto educativo derivada de la Ley de Coordinación Fiscal (1996) no responde a las necesidades de servicio educativo, a la atención del rezago o a las diferencias regionales o locales de las entidades. A ello debe aunarse que no todos los estados realizan aportaciones complementarias de sus propios recursos al que reciben del presupuesto federal, lo que en el fondo aumenta las desigualdades. Prueba de ello es el estado de Oaxaca, que desde 1998 no ha realizado aportaciones adicionales a la educación.<sup>35</sup>

Según el titular de la SEP, en el inicio del actual gobierno se convocó a los secretarios de Educación y de Presupuesto de las entidades a enviar sus propuestas de asignación de recursos. Ello era un reconocimiento explícito de que el anterior esquema de distribución ya no resultaba funcional para las necesidades del sistema educativo, ni a los contextos socioeconómicos y demográficos de las entidades. A dos años de esa petición y sin haber obtenido respuesta, la SEP envió una propuesta para que fuese discutida en los estados y enviada con las observaciones que consideraran pertinentes. Ante la falta de respuesta, en el año

<sup>35</sup> Según el informe del Banco Mundial sobre Descentralización y entrega de servicios para los pobres. Fuente: Diario *El Universal*, 30/10/2006.

2004 inició la revisión de este aspecto con la Confederación Nacional de Gobernadores, donde no se generó una propuesta concreta.

Lo anteriormente expuesto se relaciona con un elemento que incorporó el gobierno foxista al financiamiento educativo (acorde con las propuestas panistas de co-responsabilidad). La nueva estrategia para aumentar el gasto educativo y alentar a los gobiernos estatales, municipales, *sectores sociales y productivos* y *familias* a incrementar sus aportaciones económicas al rubro educativo se basa en el establecimiento de incentivos.

El financiamiento del PEC se conforma a través de un Fideicomiso integrado por aportaciones federales, estatales, municipales y privadas. El mecanismo de asignaciones federales tiene un tope máximo proporcional a la densidad de población en edad escolar (entre 5 a 14 años) de cada entidad<sup>36</sup> y opera a través de la creación de fideicomisos estatales (SEP, 2002). La entrega de los recursos federales se condicionan al compromiso por parte de las entidades a depositar en su fideicomiso los recursos de contrapartida igual a la tercera parte del tope establecido (a más tardar el 30 de noviembre), por lo que el comité técnico del PEC ha reasignado los montos de los estados que no cubran dicho requisito (Ver tabla 6).

En este sistema se “premia” con mayores recursos a los estados que realizan inversiones adicionales a la educación, situación que nos lleva al dilema de plantar dónde se debe invertir para mejorar la educación: en aquellas entidades con mayor desigualdad y rezago educativo o en aquellas que pueden invertir en proyectos de mejora. Por otro lado, existen entidades que no siempre realizan inversión para alcanzar el monto máximo de recursos federales a que tendrían derecho. Incluso algunas entidades no participaron en alguno de los años del sexenio en este programa, tal ha sido el caso de Tlaxcala y San Luis Potosí lo que a la larga otorga más a quienes tienen más recursos para su sector educativo.

---

<sup>36</sup> Toma como base de asignación el XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI 2000).

**Tabla 6: Diferencia de presupuesto asignado y ejercido por año del PEC**

Entidad	2001		2002		2003		2004		2005	
	Asignado	Ejercido	Asignado	Ejercido	Asignado	Ejercido	Asignado	Ejercido	Asignado	Ejercido
Aguascalientes	3,379,840	3,379,840	11,528,022	11,588,022	12,091,971	10,050,000	12,315,089	12,315,089	12,141,552.00	16,277,259.00
Baja California	7,825,487	7,825,487	26,830,240	26,830,240	26,072,083	20,243,617	26,543,202	26,543,202	26,289,762.00	35,244,681.00
Baja C, Sur	1,299,779	1,299,779	4,456,386	4,456,386	4,776,207	5,540,400	4,902,123	4,902,123	4,786,497.00	6,416,889.00
Campeche	2,369,740	2,369,740	8,124,822	11,124,822	8,742,776	8,742,776	8,847,734	8,847,734	8,746,242.00	13,908,473.00
Coahuila	7,333,705	7,333,705	25,144,476	25,144,476	26,328,903	20,540,000	26,728,330	26,782,330	26,404,539.00	6,000,000.00
Colima	1,796,013	1,796,013	6,157,758	6,157,758	6,133,421	7,230,721	6,217,327	6,217,327	6,104,148.00	8,183,367.00
Chiapas	15,334,779	15,334,779	52,576,384	52,576,384	53,919,260	40,000,000	54,879,863	54,879,863	54,167,787.00	24,601,116
Chihuahua	9,725,050	9,725,050	33,343,030	33,343,030	34,717,173	40,271,921	35,390,936	35,390,936	34,802,040.00	46,656,444.00
Distrito Federal	22,418,930	22,418,930	76,864,903	76,864,903	80,668,451	101,575,404	82,140,448	82,140,448	80,511,882.00	107,936,148.00
Durango	5,191,254	7,786,881	17,798,584	23,798,584	18,703,543	28,928,145	19,010,672	19,010,672	18,682,563.00	24,910,094.00
Guanajuato	17,077,715	17,077,715	58,552,167	58,552,167	61,146,010	70,029,037	62,173,266	62,173,266	61,143,036.00	71,643,036.00
Guerrero	11,848,224	8,620,000	40,622,486	40,000,000	43,143,341	32,185,767	43,879,978	43,879,978	43,280,631.00	57,707,508.00
Hidalgo	8,124,167	8,124,167	27,854,287	27,854,287	29,397,085	34,100,618	29,890,993	29,890,993	29,261,256.00	39,228,336.00
Jalisco	21,185,647	21,185,647	72,636,505	72,636,505	76,493,559	89,577,509	77,836,146	77,836,140	76,310,613.00	76,310,613.00
México	43,465,406	43,465,406	149,024,250	149,024,250	150,441,138	113,999,999	153,041,883	153,041,883	150,251,532.00	200,971,797.00
Michoacán	14,664,743	14,664,743	50,279,121	65,279,121	53,032,222	87,544,619	53,923,351	53,923,351	52,811,793.00	107,398,777.00
Morelos	5,233,171	5,233,171	17,942,299	17,942,299	18,177,058	25,028,462	18,177,058	18,532,416	18,148,425.00	50,110,070.00
Nayarit	3,188,701	3,188,701	10,932,689	13,887,689	11,520,524	13,363,807	11,717,269	11,717,269	11,483,577.00	11,483,577.00
Nuevo León	11,001,817	16,501,817	37,720,514	37,720,514	39,661,132	46,006,918	40,412,623	40,412,623	39,742,767.00	65,060,033.00
Oaxaca	13,549,947	1,200,000	45,771,249	25,701,728	48,301,137	24,245,200	49,140,793	49,412,623	48,215,250.00	60,000,000.00
Puebla	18,486,322	18,486,322	63,381,675	69,381,675	65,535,971	76,021,726	66,716,696	66,716,696	65,524,467.00	87,843,663.00
Querétaro	5,084,910	5,084,910	17,433,976	17,433,976	18,125,351	21,025,407	18,412,852	18,412,105	18,124,434.00	24,298,047.00
Quintana Roo	2,899,022	2,899,022	9,939,504	9,939,504	10,476,654	44,050,972	10,641,194	10,641,194	10,573,410.00	44,724,988.00
S. Luis Potosí	8,355,567	8,353,784	28,647,659	28,647,659	30,412,105	0	30,967,069	30,967,069	30,340,002.00	30,340,002.00
Sinaloa	8,562,432	10,562,432	29,356,911	32,356,910	30,838,924	38,973,151	31,445,325	31,100,276	30,802,452.00	43,540,536.00
Sonora.	7,012,970	7,012,970	24,044,467	12,022,234	25,400,863	29,465,001	25,825,818	25,542,432	25,432,863.00	34,095,903.00
Tabasco	6,715,161	6,715,161	23,023,410	23,023,410	24,486,634	24,486,633	24,869,306	24,869,000	24,391,827.00	24,391,827.00
Tamaulipas	8,442,224	8,442,224	28,944,769	28,944,769	30,234,933	53,490,840	30,727,941	30,727,941	30,352,797.00	70,963,974.00
Tlaxcala	3,387,053	3,387,053	11,612,752	0	12,119,055	3,600,000	12,315,089	12,315,089	12,125,850.00	12,125,850.00
Veracruz	23,810,199	23,810,199	81,634,969	81,634,969	86,177,488	86,177,487	87,756,955	87,759,955	85,799,025.00	66,000,000.00
Yucatán	5,460,905	5,460,905	18,723,104	24,723,104	19,761,169	22,922,956	20,086,747	26,086,747	19,708,719.00	26,421,978.00
Zacatecas	4,969,017	4,969,017	17,036,630	21,536,630	17,963,862	21,303,780	18,293,288	18,293,288	17,854,260.00	23,935,848.00
<b>Total</b>	<b>329,000,000</b>	<b>323,715,669</b>	<b>1,128,000,000</b>	<b>1,130,128,008</b>	<b>1,175,000,000</b>	<b>1,260,512,861</b>	<b>1,258,562,128</b>	<b>1,195,639,722</b>	<b>1,174,315,998.00</b>	<b>1,518,730,834.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SEP y de Bracho (2003,2006).

Ante esta situación el PEC realizó ajustes a su operación determinando que una vez cubierto el monto inicial asignado a los estados, en los casos que se solicite reasignación de los recursos no-cubiertos destinados a cada entidad, se dará preferencia a los estados que presenten mayor rezago. Esta media representa una evolución favorable hacia una perspectiva de equidad de este programa. Pero no asegura que sean los estados con peores resultados en cobertura y logro educativo los que reciban mayores apoyos extraordinarios para enfrentar y revertir su desempeño educativo (lo que constituiría una estrategia de discriminación positiva dentro de una política educativa enfocada a disminuir las inequidades existentes).

Finalmente, es claro que para lograr una mejor eficiencia en la asignación de los recursos cuya prioridad fuera la atención educativa con mayor equidad, en un país con disparidades tan grandes como el nuestro, deberían incluirse criterios claros de asignación, como los orientados a atender el bajo logro educativo, la compensación de las desigualdades de acceso y permanencia o incluso la eficiencia. Se podría establecer un nuevo esquema con base en la misma información que ya disponen las diferentes instancias de nuestro sistema educativo: las mismas estadísticas de inicio y fin de cursos de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPP), los informes de labores (SEP), los informes presupuestales sobre ingresos y egresos (Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo) o incluso los datos de los Censos Nacionales de Población (INEGI).<sup>37</sup>

#### **4.4 Perspectiva general del proyecto educativo**

En este acercamiento a la política educativa del gobierno de la alternancia, después de dar un panorama general, hacemos un análisis en dos vertientes: por un lado de las estrategias del actual plan educativo en las cuales se distinguen elementos clave como el énfasis en la evaluación, el impulso a la gestión y al uso

---

<sup>37</sup> Ulloa y Latapí han realizado una propuesta nueva para la asignación del financiamiento derivada de sus investigaciones sobre este tema, diseñando estudios prospectivos con base en diferentes criterios de asignación. (Latapí y Ulloa, 2000).

de nuevas tecnologías; por otro en las características ideológicas que se dibujan en la orientación del proyecto identificadas con la co-responsabilidad, la democratización y la meritocracia. En el siguiente capítulo pondremos énfasis en los dos nuevos programas en el periodo que nos ocupa (Escuelas de Calidad y Enciclomedia) para identificar dichos aspectos. Ambos están vinculados al propósito de igualar las oportunidades educativas, el primero en cuanto al logro educativo y el segundo en relación con el acceso a nuevas tecnologías.

**a) El enfoque de planeación.** Cabe mencionar que en nuestro país, a pesar del intento de planeación prospectiva con el cual se trató de diseñar un escenario deseable para el año 2025 (identificando oportunidades por la transición demográfica, económica, política y social), no existió claridad en las acciones para lograrlo. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE) partió de un enfoque de planeación estratégica y contó con un diagnóstico amplio. Aún nos encontramos lejos de la instrumentación de una planeación prospectiva que permita diseñar los escenarios posibles y deseables para el desarrollo con un enfoque de inclusión social, y además que vea las políticas educativas como instrumentos para desarrollar estrategias que permitan concretar programas específicos y atender los graves problemas educativos.

La equidad aparece como objetivo prioritario del PRONAE en el marco del reconocimiento de las grandes desigualdades existentes en el país y como una de las *dimensiones fundamentales para abordar el asunto educativo*. En el contexto de la alternancia se asume como rasgo característico del propio gobierno:

“ ... con el tránsito a un modelo democrático de gobierno, había una clara exigencia de avanzar hacia la consolidación de las medidas a favor de la igualdad de oportunidades mediante su transformación en políticas de estado.”(SEP, 2005: 29).

La calidad es concebida como parte imprescindible de una educación equitativa, mencionando que la cobertura y la equidad todavía constituyen el reto fundamental para todos los tipos de educación en el país (SEP, 2001<sup>a</sup>: 14). Pese al reconocimiento explícito de la diversidad cultural al referirse al papel de la

educación en el fortalecimiento de la identidad nacional, y proponer la justicia y la equidad como líneas básicas de un pensamiento educativo para México, no existe una propuesta de fondo que permita señalar que la solución de estos aspectos haya sido prioridad del proyecto educativo. El énfasis estuvo en otros rubros como la gestión y evaluación.<sup>38</sup>

**b) Líneas estratégicas.** Transversalmente la gestión aparece como estrategia capaz de transformar la estructura institucional (caracterizada por su burocratismo y verticalidad) con el propósito de democratizarla. Ello es congruente con la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública. Esta idea contó con una buena acogida por parte de todos los sectores involucrados en la educación. Había un consenso general en la necesidad de mejorar la calidad de la educación. Las altas expectativas de cambio generadas a partir de la alternancia otorgaban a la actual Administración un significativo reconocimiento de legitimidad en sus acciones.

La gestión es reconocida como un instrumento primordial para hacer eficiente la estructura operativa de la SEP, pues propone una reorganización del sistema educativo. El fin es resolver situaciones poco funcionales que se arrastran por inercia. Esta visión supone la posibilidad de transformar prácticas informales que permean la estructura organizacional de la SEP acorde con la Nueva Gerencia Pública. Sin embargo, posteriormente veremos que tal perspectiva resultó insuficiente para la transformación del sistema educativo.

Existe una apuesta importante dentro del actual gobierno de eficientar la educación a partir de la transformación de la gestión que se observa en el discurso oficial:

“Uno de los rasgos que distinguen a esta Administración de las anteriores es el reconocimiento de que para avanzar en los propósitos de mejora de la calidad y igualdad de oportunidades educativas -además de abordarlos frontalmente en

---

<sup>38</sup> De esta misma dependencia se ha coordinado un programa piloto en escuelas normales para implementar una licenciatura en educación con enfoque intercultural que podrá ser reconocida para ofrecerse formalmente como una opción dentro de las escuelas normales a partir del ciclo escolar 2006-2007. Pero este proyecto ha avanzado más por el interés personal de la directora del área de educación intercultural bilingüe (la maestra Sylvia Schmelkes) que por su posible trascendencia, si consideramos que el 10% de la población del país es indígena. Este programa no ha recibido los apoyos necesarios en comparación de los otros dos que se analizan a continuación.

el terreno de la práctica pedagógica...- es preciso intervenir en la organización y funcionamiento del sector educativo, y en particular en poner a la escuela o institución académica en el centro de la política. Por este motivo la reforma de la gestión del sistema ha sido otro de los grandes objetivos del actual gobierno.”(SEP, 2001<sup>a</sup>: 18).

Otra de las líneas vinculadas con el principio de la democratización es el de la transparencia y, en estrecha relación, el impulso a la evaluación. Como dimensión de *ética pública* se introduce la corresponsabilidad de la sociedad en el ámbito educativo (antes casi exclusiva del Estado), en lo que sí se puede observar una diferencia con programas anteriores, donde prevalecía la visión de gratuidad heredada de la Revolución Mexicana.

En lo anterior podemos observar dos diferencias importantes con respecto a gobiernos anteriores, derivadas de la perspectiva panista, y que se inscriben en el pensamiento demócratacristiano<sup>39</sup>. Por un lado, la subsidiariedad, presentada como esquema de co-responsabilidad donde el gobierno ha impulsado una mayor participación de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de otros sectores (empresarial y religioso), los cuales han respaldado la presentación de proyectos como el INEE, la Campaña Nacional de Alfabetización y el Acuerdo Nacional por la Calidad Educativa.

Por otro, la idea de hacer un “buen gobierno” que se puede identificar con el principio de democratización. Al finalizar el régimen autoritario se plantea la posibilidad de transparentar las acciones de gobierno y abrirlas a la participación de la sociedad. En este sentido cobra relevancia el principio de corresponsabilidad con el fin de empujar acciones con mayor eficiencia derivadas del enfoque de la Nueva Gerencia Pública en la profesionalización-tecnocratización de sus funcionarios.

También el enfoque ideológico panista se denota en la mayor aceptación de la participación social en educación, en particular de los padres. De acuerdo con el pensamiento demócrata-cristiano, los padres son los únicos responsables de

---

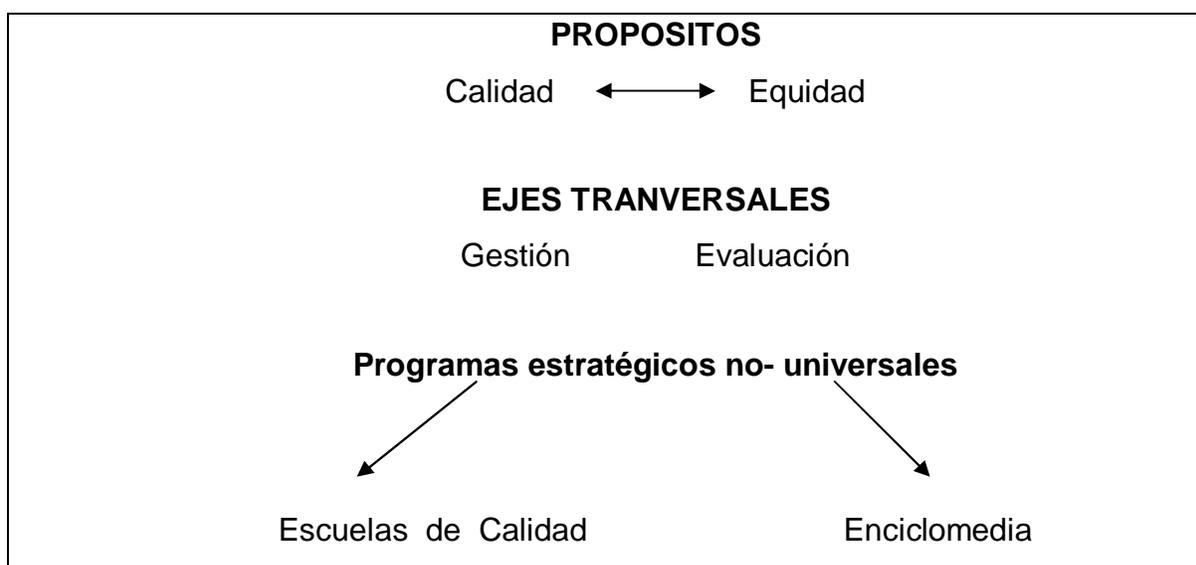
<sup>39</sup> Dentro de esta doctrina política no habría prioridad de atender a los desfavorecidos porque no se pretende una gran participación del estado.

decidir la educación de sus hijos (sin intervención estatal). Debido a que la educación pública es toda una institución de larga data en nuestro país, el panismo no puede cuestionarlo profundamente. En la actual administración prefirió simplemente empujar los programas afines a su perspectiva.

Respecto a la “Gestión transparente” debe reconocerse un avance importante en comparación con gobiernos anteriores, donde prácticamente no existía la posibilidad de acceder a información a pesar de ser pública. La promulgación de la Ley de Transparencia y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública quizá sean un rasgo que puede caracterizar al gobierno de Fox. Su trascendencia permitirá sentar las bases para posteriormente impulsar una cultura de rendición de cuentas. En el PRONAE se observa cierta importancia de la gestión, pues el documento dedica un capítulo completo al tema de la “Reforma de la gestión del sistema educativo” (SEP, 2001<sup>a</sup>: 83-104).

Retomando el caso específico de la educación básica, el otro elemento que articula el proyecto con la gestión es el de la calidad. La política educativa establece acciones en torno al compromiso de mejorar la calidad, tales como la evaluación, la eficiencia y la equidad, en el contexto de gran desigualdad que existe en el país (diagrama 3).

**Diagrama 3: PROYECTO EDUCATIVO DE FOX**



*Fuente: Elaboración propia.*

Si hacemos una revisión del diseño de la política educativa podemos distinguir los siguientes aspectos: no existe una política para atender la equidad (entendida como aquel campo de acción definido por el estado orientado a la atención de esta necesidad social plenamente documentada), que además cuente con el respaldo de un marco jurídico. Esto permite contar tanto con los recursos financieros como con la estructura organizacional para garantizar una proyección y continuidad transexenal. Además con ello habría garantía de que fuesen aceptadas por los grupos afectados. Asimismo, un elemento adicional que se esperaba cubrieran es el de tener mecanismos de rendición de cuentas. En relación con la argumentación, hay coincidencia con el criterio de mejorar la eficiencia y la calidad tanto para la implementación de los programas PEC y Enciclomedia como para el impulso a la evaluación.

En el siguiente capítulo analizaremos con detalle cómo el PEC y Enciclomedia cambiaron su posición dentro de las prioridades del proyecto educativo conforme avanzó el sexenio. Baste mencionar por ahora que al inicio el PEC tenía mayor difusión e importancia y se esperaba impactara en todos los ámbitos de la vida escolar. En el caso de Enciclomedia, si bien resultaba atractivo por el uso de nuevas tecnologías, por su cobertura resultaba un programa marginal, y prácticamente en el último año de gobierno fue ampliamente difundido con el compromiso de llevarlo a todas las aulas de 5º y 6º del país.

No obstante el reconocimiento de la importancia de la equidad para lograr la calidad educativa, (al aceptar que no puede haber calidad dentro de un sistema educativo que es incapaz de garantizar la cobertura, la permanencia y terminación de los diferentes niveles educativos que integran la educación básica), el problema de la inequidad se aborda desde un enfoque que pretende garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades educativas desde la demanda, especialmente a los grupos *más vulnerables*. Dicho en términos simples, en lugar de educación para todos, educación para los que se esfuercen por aprovechar las oportunidades.

En los programas del gobierno de Fox no prevalece la orientación hacia la atención universal. Existe la idea de competencia a partir de las propias posibilidades (tanto estatales, escolares o individuales). Por ello hablamos de una visión meritocrática dentro del actual gobierno. Al estar presente la idea de que las oportunidades se encuentran dadas, depende del *esfuerzo y voluntad* de cada uno el aprovecharlas. Además esto significa no reconocer el origen estructural de la desigualdad social. El mismo mecanismo de funcionamiento del PEC al plantear la participación por convocatoria abierta ha favorecido el reforzamiento de las desigualdades (como veremos más adelante).

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que no existe una política gubernamental para atender el problema de la inequidad, entendida como el conjunto de líneas de acción definidas por el estado, ancladas en un marco legislativo que las sustente y con plena aceptación de los grupos o sectores involucrados (a diferencia de lo que ocurrió por ejemplo con la política de modernización impulsada por Salinas de Gortari). Asimismo la revisión en este capítulo del trabajo legislativo desarrollado por Acción Nacional durante las legislaturas de 2001 al 2006 denota la falta de interés de este partido por atender el problema educativo, no obstante ser considerado como prioritario por el Ejecutivo.

El programa educativo de Fox se distingue además por el énfasis en el nuevo modelo gerencial (acorde con la visión elitista del PAN) que por un lado busca una mayor eficiencia e impulsa la gestión y la evaluación, pero por otro omite la inclusión de esquemas de rendición de cuentas o algunos mecanismos de control para asegurar dicha eficiencia. Lleva la evaluación a la base de los centros escolares y no a la estructura institucional y a sus políticas (como se verá más adelante con mayor detalle).

En el capítulo siguiente examinaremos también hasta qué punto calidad, equidad, rendición de cuentas y apego a la norma se constituyen en apoyos para retroalimentar y eficientar la gestión. O por el contrario, si sólo son elementos que alimentan al discurso foxista, sin mayor impacto dentro de la operación de los programas para igualar las oportunidades educativas. Ello es prioritario si

consideramos la necesidad de establecer una política para garantizar la igualdad de oportunidades para concluir el nivel básico.

El escenario de mayor pluralidad política que vive nuestro país surge como un rasgo distintivo del periodo abarcado en la presente investigación. En él, la participación y el posicionamiento de los distintos actores que inciden en la educación. No solamente en el caso del SNTE, instancia que tradicionalmente ha co-gobernado la SEP y que se vio fortalecida por la cercanía de su principal dirigente con el presidente de la República, sino también de otros protagonistas como el Congreso de la Unión y los propios partidos políticos, que obligaron a definir acciones para hacer frente a las nuevas disposiciones no contempladas inicialmente en el programa educativo. Sería deseable que instancias como el Legislativo sirvan cada vez más como espacios de negociación donde se incluya la atención a las demandas de mayores sectores sociales que se puedan ver identificados o representados en ellos.

Después de este panorama general del proyecto educativo del sexenio 2000-2006, pasaremos a analizar sus programas estratégicos en el siguiente capítulo, ya no en el diseño sino en la instrumentación de acciones para conocer su orientación y evolución. El propósito es establecer su incidencia en el mejoramiento de las oportunidades educativas de nuestro país.

# **CAPITULO V**

## **CAPITULO V**

### **Gestión vs Equidad: Prioridades del programa educativo 2001-2006**

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 planteó como sus objetivos prioritarios la mejora de la Calidad y la Equidad. En el presente capítulo se analizan las estrategias fundamentales dentro del proyecto educativo global de Fox: la primera se refiere a la transformación de la gestión, que se concreta en el *Programa Escuelas de Calidad* (PEC). Revisamos el papel jugado por las evaluaciones externas e internas del programa para comprender su alcance<sup>1</sup>.

La segunda estrategia se refiere a otro de los programas denominados estratégicos en la educación básica, aún cuando su alcance hasta el momento es francamente limitado: Enciclomedia. Dicho programa introduce el uso de nuevas tecnologías en la educación básica como una de las líneas que caracterizan el periodo estudiado. Ambos programas se consideran las novedades del sexenio de Fox y tienen una relación directa con el propósito de igualar las oportunidades educativas: el PEC por dirigirse a un sector prácticamente olvidado, el urbano-marginal, y Enciclomedia, por valerse de la escuela como espacio para incidir en la socialización de nuevas tecnologías aún en comunidades que no tenían acceso a ella por su condición de precariedad. Se analizan estos programas por su

---

<sup>1</sup> A partir del 2003 se estableció la obligación de designar a una institución académica para realizar una evaluación anual externa sobre el desempeño del PEC. Dichas evaluaciones fueron designadas al CIDE y realizadas por Bracho (2001, 2002, 2003,2004, 2005 y 2006). También se encomendó una evaluación externa a un equipo de profesores de la Universidad de Harvard encabezados por F. Reimers (2006). Su revisión permite ponderar las dificultades metodológicas que encara una “evaluación cuantitativa” tanto de PEC como de Enciclomedia por la complejidad de variables para determinar su impacto: desde las locales (por las características de desarrollo de los estados) hasta la participación de los diversos actores (incluido el docente). De ahí la necesidad de profundizar en la investigación al respecto.

posible impacto como estrategias de discriminación positiva para mejorar la equidad en el logro educativo, y por su cobertura nacional, aunque no beneficien de manera universal a todas las escuelas.

A continuación revisaremos el tránsito del diseño a la instrumentación en dichos programas para conocer algunas de las modificaciones que sufrieron. Un elemento destacable es la redefinición de las lógicas de participación entre el ámbito federal y el estatal como un factor clave para su pleno establecimiento.

El objetivo fue determinar la existencia de coordinación o contradicciones entre las estrategias de atención de los programas que pretendían inicialmente responder a la falta de igualdad en las oportunidades educativas, Conocer sus lógicas de legitimidad y principios ideológicos. Esta revisión nos lleva finalmente a ver que, aún cuando no se haya considerado desde su diseño, los programas se enfrentaron a las desigualdades del país. Ello en parte explica su alcance.

### **5.1 La apuesta por la gestión escolar**

Con anterioridad se mencionó que el papel de la gestión dentro del proyecto educativo, fue considerado elemento medular para alcanzar la equidad y calidad educativas. Tiene sus orígenes dentro de la corriente de la *Effective School Improvement* (ESI), que podría traducirse como mejora de la eficacia escolar (MEE) y surge de la interrelación de los planteamientos de los movimientos teórico-prácticos de eficacia escolar y de progreso de la escuela que iniciaran en la década de los años noventa<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Estudios teóricos de Mortimore, Reynolds Hopkins. Pero más recientemente se han realizado investigaciones empíricas donde se desarrolla un mayor análisis de lo que ocurre dentro de la organización escolar principalmente de Murillo, 2001; Muñoz-Repiso y Murillo, 2003. Para más información consultar la versión electrónica de la revista del COMIE, nov-2004, disponible en [www.comie.org.mx](http://www.comie.org.mx)

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

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

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

En el mismo tenor es conveniente que las instituciones escolares cuenten con el respaldado de apoyos externos (de familias, asesores, redes educativas) y recursos para modificar su dinámica dentro de un proceso auto regulativo.

Dentro de esta nueva orientación hacia la gestión, la organización escolar debe caracterizarse por el aprendizaje continuo, el compromiso y la responsabilidad, el trabajo en equipo y en grupos diversificados, la resolución de problemas, la creatividad y la innovación. Por ello la gestión enfrenta serios retos como la construcción de nuevas formas de trabajo en aula y en el trabajo conjunto del personal que labora en las escuelas (por ejemplo en la integración de colectivos laborales capaces de construir propuestas con credibilidad).

Como señal de continuidad con respecto del proyecto educativo de Zedillo, encontramos que desde su sexenio ya se venía estudiando la cuestión de la gestión como elemento de mejora de la eficiencia escolar.

Con fundamento en el Estudio de Evaluación de la Educación Primaria, (EVEP) promovido por la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública en 15 entidades de México<sup>3</sup> (realizado en el 2001 para dar seguimiento al proyecto de comparación de resultados iniciado en 1998 con las Áreas de Evaluación Estatal, creadas a partir del ANMEB) se puede tener un referente sobre la importancia de la gestión en el logro educativo.

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

Este estudio se tomó como referencia para el presente trabajo porque identifica la separación entre el concepto de calidad y las nociones de equidad y pertinencia como uno de los problemas más importantes de los procesos de evaluación, pues éstos se encuentran estrechamente vinculados (SEPb, 2001:15). Su pertinencia radica en que tomó como unidad de comparación a la propia escuela para analizar los factores que han incidido en el incremento o decremento de sus resultados educativos.

Entre sus hallazgos se puede destacar que los modelos de gestión de las escuelas que *incrementaron* su logro en el aprendizaje tenían los siguientes rasgos comunes:

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

b) La escuela de capital social positivo cuenta también con muy alta representación en la muestra (38.4%) y se refiere a escuelas en donde domina un clima de confianza entre los docentes y los directivos. Las decisiones se toman con altos niveles de participación de los maestros y ello les permite colaborar en

---

<sup>3</sup> Los estados participantes fueron Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz.

tareas con un mayor compromiso. Los padres de familia apoyan a los maestros, existe buena comunicación, asisten a reuniones y ocasionalmente también participan en las decisiones sobre la escuela.

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

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

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

a) Las escuelas con capital social negativo representaron 28.1% de este grupo en la muestra. En ellas existían marcados conflictos, ya sea dentro del equipo docente o entre éste y los padres de familia. Se presentaron problemas por falta de comunicación, tensión y formación de pequeños grupos que obstaculizaban el trabajo.

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

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

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

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

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

Ello denota la vulnerabilidad de la escuela como institución. Si el éxito escolar se encuentra relacionado con el modelo de gestión, la afecta sensiblemente cualquier acción o cambio de sus directivos y/o docentes. Como veremos más adelante, el PEC apuesta por la institucionalización de un cambio en el modelo de gestión apoyado en el compromiso de participación, en la planeación y en la evaluación. Estas últimas sustentadas en el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (por el énfasis en la elaboración de un diagnóstico y en la planeación estratégica como mecanismo para eficientar los centros escolares).

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

## **5.2 El Programa Escuelas de Calidad: ¿Igualando oportunidades educativas?**

Probablemente este fue el proyecto más importante dentro de la educación básica del gobierno foxista. Recuperó una de las propuestas del equipo de transición al

proponerse transformar 35 mil escuelas en *centros de calidad* durante el sexenio<sup>4</sup>.

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

Formalmente el PEC pretende incidir en la gestión escolar y en la participación social por la vía del financiamiento. Estos aspectos constituyen los tres ejes del programa, paralelamente al mejoramiento de la práctica pedagógica. La perspectiva de *Equidad* del programa se apoya en la generación de estrategias de atención prioritaria a los segmentos de la sociedad más vulnerables por la vía de equiparación de los recursos. Apuesta por el desarrollo de liderazgo directivo como mecanismo para influir en última instancia en la mejora de los resultados de los educandos.

El objetivo de este programa es el establecimiento de:

“un modelo de autogestión con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido...trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas” (SEPB, 2004:5).

A partir del análisis de sus objetivos podemos establecer que el PEC apuesta por la gestión como el instrumento capaz de incidir en la calidad educativa. Al estar destinado a la atención de las escuelas urbano-marginadas, supone que la transformación de la gestión puede repercutir a mediano plazo en el logro educativo y, por ende, contribuir a igualar o compensar las oportunidades educativas. De los doce objetivos del programa, cinco se refieren a la

---

<sup>4</sup> Al inicio del sexenio se planteó como meta llegar a atender 50,000 escuelas en el año 2006. En el año 2002 se rectificó al disminuir a 35,000 determinando al finalizar el sexenio que se había superado la meta al incorporar cerca de 37,000 centros escolares.

transformación de la gestión y liderazgo, tres al reconocimiento de la experiencia y prácticas del docente, dos al financiamiento, uno a la participación social y el último hace referencia a “hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos, independientemente de sus capacidades y características individuales, origen social, étnico o del ambiente familiar del que proceden” (SEPb, 2004: 7).

El PEC presenta una estrategia de focalización diferente al no centrarse en la tradicionalmente considerada pobreza rural. No es un programa de atención universal a todas las escuelas para mejorar la infraestructura y organización escolar a partir de la inyección de recursos. Uno de sus grandes retos ha sido el consolidarse bajo un enfoque de discriminación positiva y atender justamente al sector que formalmente debiera cubrir. Sin embargo, cabe mencionar que ha observado modificaciones en el tránsito de su implementación mejorando con ello sus criterios de focalización, como veremos más adelante.

El punto de partida para determinar el monto de los recursos que debería asignarse a cada estado fue el de la matrícula infantil (bajo un cálculo de aproximadamente \$15.00 por alumno a nivel estatal). Sin embargo, dicho criterio (la densidad de la matrícula por entidad) puede no corresponderse necesariamente con la situación de rezago educativo en los estados.

Justamente el criterio de situación de rezago pudo ser la base de atención del PEC y darle una perspectiva de focalización regional (atendiendo los municipios donde se concentran mayores niveles de rezago o menor eficiencia escolar) que según información de la propia SEP ya se encontraban claramente identificados desde el año 2001. (Tabla 7),

**Tabla 7: Rezago educativo en jóvenes de 12-15 años**

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

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

La evolución del PEC se expresa en el desenvolvimiento de sus reglas de operación, las cuales denotan una constante adecuación con el propósito de brindar un marco reglamentario cada vez más preciso con el fin de evitar disparidades en su interpretación y acotar en la medida de lo posible el manejo discrecional de los recursos, en un contexto de respeto a los niveles de gobierno del federalismo. Si bien inicialmente estaba destinado a atender las escuelas urbano-marginadas, no contaba con información ni criterios de identificación para seleccionar esta población-objetivo. Dicha selección ha sido definida por cada una de las entidades federativas. En el ciclo escolar 2001-2002 el PEC excluía a las escuelas atendidas por el CONAFE con el propósito de evitar duplicidad de “recursos” en la atención de los planteles<sup>5</sup>.

El esquema de operación del PEC es el siguiente. Cada una de las entidades emite una convocatoria determinando sus criterios de focalización. Se sugiere que sean claros y verificables. Inicialmente orientados a la atención de las escuelas ubicadas en sectores urbano-marginadas. Los elementos de selección de las escuelas participantes fueron determinados por cada uno de los Consejos Estatales, por lo que existen algunos criterios diferentes para concursar dentro del programa entre los estados. No puede dejar de reconocerse que en los seis años de aplicación del PEC se observa un avance gradual hacia el establecimiento de mecanismos de selección más claros y objetivos. Sin embargo en la estructura intermedia de implementación no queda exento de las tradicionales prácticas clientelares burocráticas por lo que aún hay mucho por trabajar en ese sentido.

Podemos distinguir tres características del PEC que respaldan el federalismo: la primera se refiere a su carácter voluntario. La segunda es su funcionamiento por la vía de convocatorias en cada una de las entidades respetando su margen de autonomía para establecer criterios de selección. La última corresponde al condicionamiento de los recursos federales al compromiso del co-financiamiento estatal.

---

<sup>5</sup> A una revisión más detenida de las escuelas atendidas por este organismo dedicaremos el siguiente capítulo.

El carácter voluntario es una de sus principales debilidades: no existen mecanismos para garantizar el compromiso de los gobiernos de los estados para con su sector educativo. Tampoco es posible garantizar que las entidades respondan con asignaciones presupuestales en la misma proporción del monto máximo asignado a su entidad, de acuerdo con el tamaño de su matrícula escolar. Si bien los gobiernos locales han respondido favorablemente al programa al destinar recursos extraordinarios al sector educativo, ante el estímulo de que les sea duplicado o triplicado, no todos los estados lo hacen al mismo ritmo. Este es un factor que puede reforzar las desigualdades educativas del país y debe conducir al debate si se deben otorgar recursos a las entidades con mayor rezago educativo o premiar a aquellas que tienen capacidad de destinar recursos extraordinarios. Con ello entraríamos a revisar el carácter meritocrático del programa, como veremos en el siguiente capítulo.

Uno de los elementos clave del PEC para respetar el federalismo educativo ha sido el funcionamiento a convocatoria abierta en cada estado. Dicha acción pretende asegurar la transparencia en el manejo del programa. En la convocatoria cada entidad debe precisar, además de las fechas y requisitos de participación, los criterios de focalización, dictaminación y selección, así como las autoridades responsables y los recursos de revisión o queja disponibles para los participantes. En las convocatorias se observa como el avance hacia criterios de mayor equidad ha sido diferenciado, dentro de este margen de autonomía. Por ejemplo el Estado de Colima desde la convocatoria del 2002 determinó que podían participar, además de las escuelas urbano-marginadas las semiurbanas y rurales de organización completa. Asimismo, Veracruz y Sonora ampliaron su convocatoria a escuelas primarias indígenas.

Sin embargo desde la primera evaluación externa al programa realizada a 30 entidades y el D.F., se observó que a nivel nacional existieron diferencias. Entre ellas se puede destacar que solo 21 estados mencionaban en su convocatoria los criterios de selección de las escuelas participantes, 11 no cumplieron con la difusión en medios pues sólo la realizaron a través de su estructura interna.

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

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

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

En relación con el manejo de los recursos del PEC, el esquema de cofinanciamiento ha resultado novedoso y tuvo una buena respuesta entre los tres niveles de gobiernos (federal, estatal y municipal) e incluso de los sectores privado y social.

Su instrumentación a través de la constitución de fideicomiso ha garantizado la transferencia directa de recursos al rubro educativo, sin depender de negociaciones discrecionales o sujetarse a tiempos electorales. Debido a su carácter voluntario, las entidades que no depositan su tope máximo de asignación permiten que otros estados puedan solicitar asignaciones extraordinarias de dichos recursos. En esos casos, el Comité ha autorizado dichas solicitudes atendiendo a un segundo criterio: dar preferencia a Estados con mayor rezago educativo. A partir del año 2003 las reglas de operación determinaron que el uso de recursos no ejercidos se transfirieran al Fideicomiso Estatal, con la finalidad de incorporar más escuelas en la siguiente convocatoria.

Si bien este esquema asegura que los recursos lleguen efectivamente al sector educativo, su carácter voluntario genera asimetrías entre los estados del país premiando el esfuerzo financiero (que no siempre se corresponde con la

situación de rezago). Estas diferencias también se presentan en proporción al número de escuelas seleccionadas para participar: en la medida en que cada estado incorpora mayor número de escuelas, los recursos destinados a cada plantel disminuyen. El dilema que enfrenta este esquema es, sin duda, la capacidad financiera de cada entidad federativa y la prioridad que se asigne al gasto en este rubro.

En la evolución del programa podemos observar una disminución en la aportación promedio por escuela a nivel nacional: en el PEC I recibieron 100 mil pesos inicialmente, llegando a un promedio de \$146,875; Para PEC II fue de 114,868 pesos. En el PEC III, ascendió a 92,786. Lo que significa una reducción en el monto de los recursos que reciben las escuelas a pesar del incremento presupuestal destinado al programa<sup>6</sup>.

Esta situación se refleja en el promedio del gasto por alumno dentro del PEC: en el ciclo escolar 2001-2002 fue \$602.00 y en el ciclo 2003-2004 disminuyó a \$371.00 por alumno.

La distribución del uso de recursos que recibieron los planteles quedaron condicionados de la siguiente manera:

- a) El 60% a inversión en: construcción de espacios educativos, mobiliario, equipo y/o acervo bibliográfico.
- b) El 20 % al mantenimiento de los espacios educativos o equipo, y adquisición de materiales didácticos y de apoyo.
- c) El 20% a otros componentes que fortalezcan las actividades de enseñanza y de aprendizaje.

Esta distribución no se modificó prácticamente durante el sexenio, a pesar de los cambios en las reglas de operación. La excepción fue una especificación de que el tercer rubro podría incluir la capacitación de directivos y no solo de docentes.

Por otro lado, cabe destacar que también existen diferencias en relación con el financiamiento entre las entidades. Por ejemplo en Zacatecas es según la

---

<sup>6</sup> Se denomina al PEC en relación con los años de aplicación del programa: el PEC I corresponde al primer año de operación en el ciclo escolar 2001-2002.

modalidad de la escuela: Para Jardines de Niños, Primarias de organización completa, Telesecundarias, Secundarias Técnicas y Generales aplica lo siguiente. Una vez que la escuela sea seleccionada, el Fideicomiso Estatal para el Programa de Escuelas de Calidad entregará \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100) como aportación inicial que se destinarán a los siguientes rubros: 30% a inversión en capacitación, actualización y/o actividades de fortalecimiento de competencias docentes y directivas, así como actividades que enriquezcan el aprendizaje de los alumnos y fortalezcan las relaciones de la escuela con los padres de familia, 70% a la adquisición de materiales didácticos así como para la inversión y/o mantenimiento de espacios educativos y equipo, cuando las reglas de operación señalan que la proporción será de 25%- 75% para ambos rubros.

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

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

En el caso de Michoacán sólo se establece que una vez seleccionada la escuela, el Fideicomiso estatal del PEC le depositará como aportación inicial \$ 50,000.00. Además, esta entidad sí contempla un recurso de revisión en caso de que la escuela lo considere pertinente: “Después de la publicación de los resultados de las escuelas seleccionadas, los directores que manifiesten alguna inconformidad contarán con 5 días hábiles para solicitar a la Coordinación Estatal del PEC la revisión de su expediente y ésta, emitirá una resolución con carácter inapelable en un término máximo de 5 días hábiles a la presentación de la inconformidad (SEEM, 2004).

Inicialmente no existían criterios claros en todos los casos que definieran el monto máximo de aplicación por escuela, ni de sus recursos adicionales, derivados de las aportaciones que el PEC deposita en relación de un peso por cada peso que depositen los padres de familia a la cuenta de la escuela.

**Tabla 8: Esquema de co-financiamiento PEC 2003-2004.**

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

*Fuente: Programa Escuelas de Calidad, Coordinación Territorial.*

Dicha situación se corrigió a partir de la modificación de las reglas de operación de 2004, al estipular un monto máximo de aportación adicional de

\$50,000 anuales por escuela, frente a \$125,000 pesos que se establecían como tope en el 2003. Por ello la complejidad para analizar el universo de atención del programa, así como su impacto para igualar las oportunidades educativas (Tabla 8).

Se pueden observar dos elementos sustanciales en la manera de operar el programa: el primero se ubica en el enfoque de co-responsabilidad social que funciona a través de los consejos de Participación Social, figura establecida en la Ley General de Educación de 1993 y que no había concretado su funcionamiento ni había encontrado un marco de aplicación específica que motivara su constitución dentro del ámbito escolar<sup>7</sup>.

El segundo se refiere al apoyo a la autonomía escolar como ente capaz de generar su propia propuesta de gestión. Ello explica porqué después de emitida la convocatoria, se condiciona la posibilidad de concursar a cubrir el requisito de constituir o tener en activo el Consejo de Participación Social y de manera conjunta con él, personal docente y directivo elaboren un Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE, que derivó en Plan Estratégico de Mejora Escolar, por sus siglas PEME) junto con su Proyecto Anual de Trabajo, además de aceptar someterse a evaluaciones externas.

En las escuelas se promueve un enfoque de planeación estratégica, estableciendo proyectos a mediano plazo (de dos a cinco años), con la identificación de la Visión y Misión de la institución educativa. Se pondera el papel del diagnóstico recuperando las problemáticas de deserción, eficiencia terminal, ausentismo, reprobación y acreditación de los tres últimos ciclos escolares anteriores a la elaboración del proyecto para la delimitación de situaciones con posibilidades de mejora al interior de cada plantel, estableciendo compromisos de trabajo conjunto.

Dentro de esta propuesta, la gestión es vista como el modelo de transformación dentro de los tres ámbitos educativos: el aula, la organización escolar y la comunidad de padres de familia. Esta planeación difiere de los

---

<sup>7</sup> Si bien hasta ahora no hay evidencia negativa de que algún sector social o político aprovechara esta estructura para sus intereses particulares, en 1994 y 1997 se frenó su integración ante la proximidad de las elecciones por temor a que el PRD los utilizara para aleccionamiento de cuadros.

proyectos anuales de trabajo, a menudo convertidos en simples listados de acciones. Los PETE o PEME, precisan responsables de las estrategias y la solicitud de apoyo financiero para realizar las acciones programadas. En el enfoque de planeación estratégica también cambia el papel de la evaluación y se constituye en un elemento fundamental en la retroalimentación del proceso de planeación (SEPC, 2004).

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

Los Consejos Estatales de Participación Social (o en su caso quien determine la autoridad educativa local) seleccionan las escuelas que reciben los recursos, sin que haya certeza de los criterios de selección.

El Programa toma como eje la gestión escolar sustentándola en dos elementos fundamentalmente: la operación de los Consejos de Participación Social (CPS), y en la cultura organizacional de autogestión.

En el PEC la participación social es requisito fundamental. Se considera al CPS como grupo co-responsable del desempeño escolar. En los hechos, abre un espacio de participación a otros grupos diferentes a la comunidad de padres de familia.

El establecimiento de una cultura organizacional de autogestión que incremente la eficiencia el desempeño de la escuela pública, pretende invertir la estructura tradicional de la gestión donde las decisiones iban del ámbito federal al estatal, y posteriormente al local para llegar finalmente al escolar. Propone que sea la propia escuela quien defina sus prioridades y organice sus estrategias de atención llevando a los docentes a la reflexión sobre el rumbo al que pretenden orientar su labor bajo una premisa elemental: lograr que los niños que asisten a sus escuelas aprendan y, a partir de la integración de su diagnóstico, diseñar estrategias en cuatro ámbitos de acción: pedagógico/curricular, organizacional, administrativo y participación social.

Al revisar las evaluaciones internas que realiza el PEC a las escuelas se puede observar que el elemento central es la transformación de la gestión.<sup>8</sup> Tan es así que a pesar de que en el PETE se exige que esté orientado a mejorar la calidad y equidad educativa, en los Estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social, y de Eficacia Externa y Logro Educativo que determinó el PEC, 23 indicadores se orientan a evaluar la gestión y 5 al logro referidos a pensamiento lógico-matemático y habilidades comunicativas con base en los exámenes de estándares nacionales, habilidades de pensamiento crítico, índices de reprobación y deserción.

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

Sin embargo, otorga menor importancia a la rendición de cuentas (del logro educativo como razón de ser de la misma escuela), que a la transparencia en el manejo de los recursos, elemento necesario debido al esquema de financiamiento que el mismo programa impulsa al aceptar recursos distintos a la asignación federal: admite y promueve allegarse de recursos del sector público (estatal y municipal) y privado (por la vía de depósitos de particulares a la cuenta de cheques de la escuela). Ello tal vez explique en parte el porqué la reincorporación al programa con la consecuente asignación de recursos para ciclos escolares posteriores no se encuentra condicionado a la observación de mejoras en el aprovechamiento escolar. La transformación de la gestión es una estrategia de largo plazo que espera incidir paulatinamente en la eficiencia escolar, por ello es difícil hablar de su impacto. Incluso en los resultados de la evaluación interna del PEC, después de tres años de su aplicación, se observó una disminución en el aprovechamiento entre los niños inscritos en escuelas que reciben apoyos del programa durante las evaluaciones externas realizadas a nivel nacional en las

---

<sup>8</sup> Esto pareciera confirmar la experiencia chilena o colombiana en programas para mejorar la calidad de la educación donde en los primeros años de aplicación se pretendía transformar la organización escolar para que la mejora en la autoestima de los docentes posteriormente redundara en un mejor desempeño. Es decir: los maestros debían estar convencidos de que ya estaban haciendo bien su trabajo para que elevaran su nivel de compromiso.

áreas de español y matemáticas.<sup>9</sup> Aún tomando como ejemplo las escuelas PEC de la Ciudad de México (que resultaría un caso privilegiado por las condiciones de infraestructura y equipamiento en comparación con otras entidades del país) oficialmente se reconocía que sólo el 52% de las escuelas beneficiarias del programa observó una mejoría en el logro educativo<sup>10</sup>. Si no se evalúa con mayor atención las situaciones que derivan en la mejora educativa, el programa además de costoso puede ser ineficiente al incidir en reforzar las desigualdades del sistema educativo.

Por otro lado, hasta el momento no se han establecido sanciones por un inadecuado manejo en la instrumentación del programa. En este mismo sentido Bracho señala que la rendición de cuentas significaría también saber si las decisiones que se han ido tomando --en términos del uso de los insumos educativos de que dispone cada plantel escolar-- son efectivas y cómo hacerlas mejores (2001:100). Sin embargo no se deja de reconocer que el asunto de la transparencia por sí mismo es un avance muy importante de este sexenio. Asimismo las problemáticas observadas en los años de aplicación del programa sobre la focalización se han analizado en un conjunto de estudios de la propia CNPEC. La evaluación externa del mismo también recomendó la conveniencia de seguir trabajando en esta línea para lograr sistemas de información y de focalización más efectivos, que acompañen a las decisiones de las coordinaciones estatales del programa y las de los comités dictaminadores. (Bracho, 2005)

A partir del ciclo 2004-2005 incorpora a este sector en sus modalidades de escuelas multigrado, campamentos de migrantes y centro comunitarios. Al respecto establece como condición que la escuela especifique en su proyecto que es beneficiaria de otros programas y establezca de manera diferenciada para qué se aplicarán los recursos obtenidos de cada programa, evitando con ello duplicidad de recursos para un mismo aspecto. Debe reconocerse este acierto.

---

<sup>9</sup> Las evaluaciones fueron realizadas por la Asociación Heurística Educativa. Los resultados están disponibles en la página web: [www.heuristicaeducativa.org.mx](http://www.heuristicaeducativa.org.mx) (consulta 10/01/2004).

<sup>10</sup> La Administradora Federal de los Servicios Educativos en el D.F. reconoció, de acuerdo con reportes de la SEP que el 36% de las escuelas inscritas en el PEC tuvo ascensos y descensos en su nivel de logro y el 12% no tuvo mejoría. . *Diario Reforma*, 31-01-06, Ciudad, p.2

Si bien el programa es de cobertura nacional, determina que la participación sea voluntaria, lo que denota una visión individualista (las oportunidades son iguales para todos, no participan quienes no deseen hacerlo y se evita el “desperdicio” de recursos en escuelas que no desean aprovecharlos) y supondría que todos, aún quienes trabajan en escuelas unitarias o bidocentes (donde un solo maestro cubre todos los grados escolares y funciones directivas) por el mismo salario atendiendo además los requisitos administrativos para participar en el programa, además de conjeturar que contará con los elementos técnicos para elaborar su proyecto. Abría de considerarse que en una fase inicial, muchas escuelas fueron rechazadas por deficiencias técnicas en la integración de su proyecto al no contar con una adecuada asesoría en la elaboración de la programación presupuestal.

Muestra de las mismas disparidades se puede apreciar en la evolución del universo de escuelas atendidas dentro del programa (Ver tabla 9).

El porcentaje de escuelas atendidas con respecto del total en cada una de las entidades no ha sido uniforme. En promedio, todas iniciaron en el año 2001 con una atención cercana al 1%. Para el 2005 se ha generado una brecha importante en el universo de atención del PEC entre las entidades del país. El promedio nacional de escuelas participantes es de 9.58% (con respecto del total de escuelas), pero el análisis por entidad nos indica que el crecimiento de este programa no es equitativo: abarca del 0.5% de escuelas atendidas en el estado de Chiapas al 37.6% en Quintana Roo. El Distrito Federal tuvo un financiamiento importante en 2005 al pasar de una cobertura del 19% de las escuelas al 24% y para el 2006 (año electoral), se anunció un incremento mayor para la ciudad de México estableciéndose como meta la participación en el programa de 1,700 escuelas.<sup>11</sup> Sin embargo, Sylvia Ortega, Administradora de los Servicios Educativos del D.F., reconoció que no todos los planteles participantes del programa han mejorado educativa pero sí han modificado la gestión<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Fuente: Administración Federal de Servicios Educativos para el D.F., *Diario Reforma*, 31-01-2006, Ciudad, p.2.

<sup>12</sup> *Reforma*, 31/01/2006 Cd. p.2.

**Tabla 9: Avance Programa Escuelas de Calidad**

Entidad	2001		2005		% Escuelas atendidas	
	Total Escuelas	Esc. PEC	Total Escuelas	Esc. PEC	2001	2005
Aguascalientes	1,536	21	1,567	206	1.37	13.15
Baja California	2,710	48	3,068	451	1.77	14.70
Baja C, Sur	780	8	845	81	1.03	9.59
Campeche	1,665	14	1,741	149	0.84	8.56
Coahuila	3,620	47	3954	448	1.30	11.33
Colima	999	25	1,031	25	2.50	2.42
Chiapas	15,500	93	16,591	83	0.60	0.50
Chihuahua	5,522	76	5,611	794	1.38	14.15
Distrito Federal	8,038	143	8,106	591	1.78	7.29
Durango	4,748	64	4,966	1,373	1.35	27.65
Guanajuato	10,092	265	10,368	1,041	2.62	10.04
Guerrero	9,358	104	10,041	734	1.11	7.31
Hidalgo	7,189	60	7,403	500	0.83	6.75
Jalisco	10,867	49	11,055	1,302	0.45	11.77
México	15,300	129	16,518	2,561	0.84	15.50
Michoacán	10,570	88	11,028	903	0.83	8.19
Morelos	2,197	35	2,308	309	1.59	13.39
Nayarit	2,687	20	2,682	196	0.74	7.31
Nuevo León	4,884	112	5,458	812	2.29	14.88
Oaxaca	10,756	81	11,543	607	0.75	5.26
Puebla	10,180	113	10,672	1,116	1.11	10.46
Querétaro	3,038	31	3,199	367	1.02	11.47
Quintana Roo	1,479	18	1,594	600	1.21	37.64
S. Luis Potosi	7,649	50	7,759	517	0.65	6.66
Sinaloa	6,161	52	6,068	399	0.84	6.58
Sonora.	3,925	60	4'059	332	1.53	8.18
Tabasco	4,594	41	4'745	417	0.89	8.79
Tamaulipas	4,659	51	4,784	567	1.09	11.85
Tlaxcala	1,669	21	1,798	117	1.26	6.51
Veracruz	19,150	145	19,697	1,467	0.75	7.45
Yucatán	2,917	33	3,122	336	1.13	10.76
Zacatecas	4,760	35	4,824	306	0.73	6.34
<b>Total</b>	<b>199,201</b>	<b>2,132</b>	<b>208,705</b>	<b>20,000</b>	<b>1.07</b>	<b>9.58</b>

Fuente: Elaboración propia Datos del Departamento de Investigación Educativa de la SEP.

El PEC se consolidó como una política pública apoyada en una estructura federal que tuvo un crecimiento significativo durante el sexenio, aún cuando no supera una cobertura del 10% del total de escuelas del nivel básico del país. Aseguró su permanencia nueve años más gracias al financiamiento del Banco Mundial por 240 millones de dólares (para los primeros tres años, prorrogables por seis más, con una inversión total de 705 millones de dólares al año 2015). Ello permitirá blindar y garantizar la continuación de este programa educativo foxista durante un sexenio más independientemente de sus resultados.

Además es importante mencionar que existe una reducción en términos reales de los recursos asignados a las escuelas. El mismo Subsecretario de Educación básica reconoció que el programa "... no ha tenido una inversión adicional en los últimos años, debido a que está pensado desde la posibilidad de que la escuela... asuma la responsabilidad por el logro educativo de los niños", agregando que el PEC nació como propuesta federal y que ahora los estados se encargan de su crecimiento y operación.<sup>13</sup>

### **5.2.1 Los primeros resultados del PEC: El imaginario de los docentes**

El PEC ha determinado que sus evaluaciones internas fueran realizadas por Heurística Educativa (y no el INEE). El pago a esta organización privada representa una erogación costosa dentro de la instrumentación del programa<sup>14</sup>, pero se ha justificado oficialmente porque está dedicada a la investigación y evaluación de políticas, programas y centros educativos<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Discurso de la ceremonia inagural de la Primera Reunión Nacional PEC V, Morelia, Mich., 15 y 16 de marzo del 2005.

<sup>14</sup> Tan solo en el año 2005, se contrató los servicios de dicha asociación para llevar a cabo un "Estudio de seguimiento cualitativa a la fase 5 del Programa de Escuelas de Calidad específicamente en sus unidades de análisis de gestión escolar y participación social, identificando el impacto organizacional del Programa en las escuelas", efectuándose el pago del presente estudio en el año 2006 por un monto de \$2'100,000.00 (Dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.) más IVA. Fuente: Unidad de enlace de la SEP. Consulta IFAI, 08/02/2006.

<sup>15</sup> Esta organización fue designada por el PEC para realizar sus evaluaciones externas. Se compone de Investigadores comisionados por la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Chihuahua a la Dirección General de Investigación Educativa de la SEP para apoyar la evaluación: Esteban García Hernández, Óscar Cázares Delgado y Ramón Hernández Collazo. Coordinador general: Armando Loera Varela

En sus reglas de operación el Programa Escuelas de Calidad ha identificado una serie de estándares de desempeño respecto a la gestión escolar, lo cual representa un avance en la identificación de elementos para realizar la autoevaluación de los centros escolares que participan en el programa. Dentro de los cuestionarios aplicados en la evaluación en los grupos de cuarto grado de primaria de 476 escuelas y 4983 docentes participantes en el programa durante el ciclo escolar 2001-2002 se rescatan a continuación algunos elementos relevantes que tiene que ver con el logro educativo<sup>16</sup>. Debe considerarse que prácticamente los resultados presentados constituyen la autoevaluación de los docentes y sus escuelas. Se retoman los elementos que tiene que ver con dos ejes del programa: la práctica docente y la gestión escolar.

#### **a) Práctica docente**

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

La planeación es un elemento que se cumple en niveles más satisfactorios (80.3%), incluso el 9.2% se evalúa dentro de un nivel de excelencia. Según la interpretación que hace el equipo de evaluación del programa los maestros pueden considerar la diversidad de necesidades de sus alumnos en la planeación, pero les hace falta saber cómo desarrollar estrategias para atenderlas.

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

---

<sup>16</sup> Los cuestionarios se encuentran disponibles en el informe de heurística educativa.

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

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

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

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

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

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

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

## **b) La gestión**

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

“Por gestión escolar se entenderán los procesos propios de actores que conforman una colectividad con la explícita intención de reconstruir el ambiente de aprendizaje de los estudiantes, de manera que mejore la calidad, equidad y pertinencia de los niveles de logro académico.” (SEP, 2003: 233)<sup>17</sup>

Se observa una clara articulación con los planteamientos iniciales del PND en el sentido de buscar que cada escuela se apoye en la gestión para lograr su mejoría, dotándola de capacidad e iniciativa propias, a fin de que conformen un sistema descentralizado en el que puedan trabajar con la flexibilidad necesaria para proporcionar la mejor oferta educativa; sin tal capacidad de iniciativa y de flexibilidad, sería posible responsabilizar a cada centro educativo del nivel de enseñanza que proporcione y finalmente involucrar a todos los sectores de la

---

<sup>17</sup> Información disponible en la pág. Web: [www.heuristicaeducativa.org](http://www.heuristicaeducativa.org)

sociedad en el establecimiento de metas claras y compartidas sobre los objetivos, contenidos, instrumentos y alcances de la enseñanza.

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

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

Las expectativas profesionales de los directores con respecto a la actualización tiene que ver con sus aspiraciones personales: plantean la actualización con el propósito de superarse (37.19%), mejorar su desempeño como director (24.79%), contribuir a elevar la calidad de la educación (18.70%), mejorar la organización de la escuela (16.39%), llegar a ser supervisor (9.88%) o ascender laboralmente (8.20%) (SEP, 2003: 242).

Al igual que en las otras dimensiones de la gestión escolar consideradas por los maestros dentro de los aspectos relativos a las condiciones para el aprendizaje, lo organizacional también está significativamente asociado a obtener más altos logros académicos. La percepción de los directores es positiva (después de participar en el PEC durante el primer año) con respecto a la mejoría de la calidad. El total de los directores de las escuelas bajo análisis reconocen observar niveles de mejoramiento de la calidad de las escuelas que dirigen. La gran mayoría (47.72%) solo confirma encontrar mejoría sin aclarar en qué nivel, el 21.59% y el 3.40% declara obtener poco y regular nivel de mejoría respectivamente. El 14.77% ubica un alto impacto en el mejoramiento de la calidad de las escuelas.

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

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

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

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

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

Estos resultados también denotan la vulnerabilidad de la escuela. Los grupos de escuelas que obtienen los mejores y los peores logros educativos identifican problemas comunes, pero no precisamente centrados en las dificultades en el aprendizaje escolar sino en otros factores. Esta situación es similar a los resultados obtenidos en la evaluación de la EVEP donde las escuelas que incrementaban su logro educativo en ocasiones tenían situaciones similares a las que lo decrecían. Fue común encontrar escuelas donde un mismo factor como el cambio de director, era el elemento detonante para mejorar o decrecer su logro educativo. Ello debería fundamentar la necesidad de establecer proyectos especiales de capacitación tanto a los directivos en las cuestiones de gestión como a los docentes. Esta vulnerabilidad de la escuela no favorece el delegar todo el peso de la mejora al compromiso de los docentes o de los padres de familia integrados en los Consejos de Participación Social. Debe existir un

acompañamiento técnico-pedagógico que le permita identificar a los docentes aquellos aspectos de su práctica que necesita transformar para lograr que sus alumnos no sólo permanezcan en las aulas (que por sí mismo sería un avance si consideramos el nivel de rezago tan elevado de nuestro país). Aunado a ello se debe procurar que quienes permanecen y avanzan dentro de los diferentes niveles del sistema educativo aprendan.

### **5.3 El impulso a la tecnología: el programa Enciclomedia**

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

Este factor resultaría fundamental asociado con la idea de transformación educativa para promover un estado de mayor equidad social en el contexto de una sociedad tan desigual como la mexicana<sup>18</sup>.

Lo anterior se expresa como una estrategia para potenciar la inteligencia colectiva, fomentar el aprendizaje y la formación permanente, así como alcanzar una mayor participación de diversos actores dentro del ámbito educativo, permitiendo desarrollar en la escuela una mejora de las condiciones de *educabilidad* de los alumnos, socializando el manejo de nuevas tecnologías dentro del aula (si consideramos que la mayoría de los niños no tiene acceso a ellas dentro de sus hogares)<sup>19</sup>.

El *Programa Enciclomedia* inicia su pilotaje en el ciclo 2003-2004 con la instalación de cerca de 21 mil equipos en las aulas de quinto y sexto grado de

---

<sup>18</sup> El acceso a la información se considera cada vez más como un factor detonante de exclusión social por la falta de calificación para el trabajo. Con ello el avance tecnológico y la recomposición del empleo pueden potenciar el aumento de las desigualdades. A este respecto se puede revalorar el papel que juega la educación en la era de la informática en Tedesco, (2000).

<sup>19</sup> A este respecto Hopenhayn (1999) señala que con el estancamiento económico se expande la falta de acceso a bienes simbólicos como la educación formal y la información llevando a una mayor segmentación social.

**Tabla 10: % Aulas Enciclomedia respecto del total grupos 5° y 6° Primaria.**

ENTIDADES	TOTAL	QUINTO	SEXTO	TOTAL AULAS 5°- 6°	AULAS EQUIPADAS	%DEL TOTAL AULAS
TOTAL NACIONAL	614 079	99 711	97 068	196 779	21 467	10.9
AGUASCALIENTES	5 403	898	829	1 727	205	11.9
BAJA CALIFORNIA	12 331	1 959	1 885	3 844	570	14.8
BAJA CALIFORNIA SUR	2 661	415	422	837	99	11.8
CAMPECHE	4 771	785	752	1 537	164	10.7
COAHUILA	14 032	2 256	2 217	4 473	502	11.2
COLIMA	3 271	530	522	1 052	117	11.1
CHIAPAS	25 522	4 130	4 036	8 166	885	10.8
CHIHUAHUA	19 565	3 118	3 014	6 132	696	11.4
DISTRITO FEDERAL	39 553	6 608	6 319	12 927	1600	12.4
DURANGO	13 608	2 223	2 199	4 422	389	8.8
GUANAJUATO	31 555	5 164	5 054	10 218	1 002	9.8
GUERRERO	24 425	3 912	3 841	7 753	904	11.7
HIDALGO	15 971	2 604	2 566	5 170	573	11.1
JALISCO	41 026	6 694	6 579	13 273	1 316	9.9
MÉXICO	66 776	10 778	10 355	21 133	2 915	13.8
MICHOACÁN	32 653	5 339	5 182	10 521	1 000	9.5
MORELOS	7 650	1 252	1 234	2 486	315	12.7
NAYARIT	6 148	1 022	1 018	2 040	216	10.6
NUEVO LEÓN	20 380	3 299	3 246	6 545	760	11.6
OAXACA	23 000	3 646	3 580	7 226	194	2.7
PUEBLA	28 476	4 569	4 414	8 983	1060	11.8
QUERÉTARO	8 442	1 399	1 357	2 756	231	8.4
QUINTANA ROO	4 888	784	744	1 528	195	12.8
SAN LUIS POTOSÍ	17 747	2 912	2 882	5 794	499	8.6
SINALOA	17 135	2 792	2 760	5 552	499	9.0
SONORA	13 128	2 088	1 948	4 036	479	11.9
TABASCO	13 525	2 228	2 166	4 394	336	7.6
TAMAULIPAS	17 283	2 825	2 717	5 542	554	10.0
TLAXCALA	5 685	931	891	1 822	243	13.3
VERACRUZ	55 466	8 970	8 749	17 719	1477	8.3
YUCATÁN	9 203	1 455	1 413	2 868	374	13.0
ZACATECAS	12 800	2 126	2 177	4 303	318	7.4

*Fuente: Elaboración propia. Datos de la SEP.*

primaria, con el propósito de hacer uso de la tecnología para enriquecer el proceso educativo. (Ver tabla 10).

Se consideró para 2005 dotar de esta tecnología a alrededor de 70 mil aulas. Inicialmente proyectó como meta para el 2006 llegar a equipar 165 615 aulas en grupos de 5° y 6° de escuelas primarias de todo el país, lo cual no resultaba significativo.

Al principio de su gobierno, el presidente Fox planteaba que no sería posible extender este programa sin los recursos provenientes de una reforma fiscal.<sup>20</sup> Pero ya en la recta final de su periodo presidencial, se planteó este proyecto como prioritario con el compromiso del presidente de equipar todas las escuelas del país con esta tecnología.

Incluso al no ser autorizado el presupuesto para ello en el año 2006, el gobierno decidió destinar unilateralmente 2 mil 100 millones de pesos para Enciclomedia, y el Secretario de Educación Reyes Tamez buscó financiamiento internacional con el Banco Interamericano de desarrollo (BID) a través de la firma de Contratos de Servicios Múltiples por cinco años para dar mantenimiento a los equipos tecnológicos del programa<sup>21</sup> con un costo superior a los 20 mil millones de pesos.<sup>22</sup>

Otro aspecto cuestionable del programa es que en el concurso de licitación para proveer estos contratos, la SEP exigió para concursar distintos certificados expedidos por Microsoft y la licencia de uso del software de la corporación, *único*

---

<sup>20</sup> V. Fox declaró que con los recursos que generaría la reforma fiscal se podrán instalar laboratorios de computación en todas las secundarias y los libros de texto serán "electrónicos". En lugar de pizarrón, las aulas tendrán pantallas donde los alumnos "seguirán en vivo la clase", durante la inauguración del primer seminario internacional "El futuro de las telecomunicaciones por cable" realizado en San Andrés Cohamiata, el 12 de noviembre del 2003. *Diario la jornada*, 13/11/2003.

<sup>21</sup> Incluso el PRD presentó una iniciativa de adición al art. 48 de la ley de egresos para evitar los contratos de servicios múltiples en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, que pretendía impedir la asignación de recursos públicos al régimen de contratos de servicios múltiples (CSM) vía Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto (Pidiregas), pues no existe marco jurídico que los regule. Sin embargo PRI y PAN se opusieron. *Diario la jornada*, 19/11/2005.

<sup>22</sup> Según declaró la Administradora de los Servicios Educativos en el D.F. Sylvia Ortega en entrevista con *La jornada*, 19/11/2004. y publicado en *Reforma*, 31/01/2006, p. A2.

autorizado para operar el proyecto de libros electrónicos<sup>23</sup>. Esta decisión reafirmó los compromisos adquiridos con Microsoft, pese a que existen opciones tecnológicas en programas de software libre, a la fecha utilizadas por varios países de Europa y América Latina y que fueron desechadas por el gobierno de Fox<sup>24</sup>. Ello refleja la falta de visión del gobierno, que no permitió condiciones de competencia más justas en las licitaciones a compañías nacionales o, en su caso refrendar el compromiso con Microsoft quien ha donado equipos para la fundación Vamos México.

Así, en enero del 2006 (al comienzo electoral presidencial) Fox anunció las acciones de los últimos 11 meses de su gobierno: combate a la pobreza extrema, profundización de la gobernabilidad democrática, salud, educación y vivienda. Dentro de su balance en el campo educativo se propuso completar el programa Enciclomedia en todas las primarias del país, a pesar del recorte en la asignación presupuestal para el año 2006 a dicho programa<sup>25</sup>.

Resulta difícil pensar que pueda alcanzarse la meta propuesta si la proyección inicial sólo atendería cerca del 10% de los grupos de 5° y 6° de las primarias de todo el país. A la fecha, el porcentaje de escuelas equipadas con computadora es muy bajo en los estados pobres (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz), y muy alto en los estados de baja marginación (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, DF, Jalisco, Nuevo León y Sonora). Simplemente en el Distrito Federal, supondría pasar de 1 603 aulas equipadas a 7 072 en solo un año.<sup>26</sup>

En ese sentido, la brecha digital entre estados ricos y pobres se está ampliando en el país y el programa puede contribuir a reforzar las inequidades educativas, en dirección contraria a su propósito original de acortarla al recuperar el compromiso de la educación como factor clave de la inserción exitosa de los

---

<sup>23</sup> Incluso en la Cámara de Diputados la mayoría parlamentaria exhortó al Órgano Interno de Control de la SEP a decretar la suspensión del proceso de licitación de los pizarrones electrónicos y del mobiliario para computadoras, y al gobierno de Vicente Fox a ordenar la reconducción del presupuesto asignado al programa. *La jornada*, 28/02/05.

<sup>24</sup> Véanse propuestas en <http://manifiesto.cofradia.org/xalapa.html> y <http://primates.ximian.com>. (consulta 15/01/2006).

<sup>25</sup> *La jornada*, 23/01/2006.

<sup>26</sup> Diario *Reforma*, 08/02/06, Ciudad, p.2.

educandos acorde con los nuevos requerimientos de la sociedad y por tanto en el acceso a nuevas tecnologías.

En sus objetivos se promueve como una estrategia acorde con el PND para mejorar el logro escolar y por tanto la calidad y equidad educativa. Podría orientarse hacia promover la igualdad de oportunidades educativas en el país si en su diseño hubiera tomado como elemento fundamental los niveles de marginación y pobreza tan elevados, ofreciendo a través de la escuela la socialización de nuevas tecnologías en comunidades donde difícilmente los alumnos por sus propios medios podrían acceder a ellas.

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

“impulsar una política que fomente el uso de estas tecnologías en la educación, mediante la elaboración y desarrollo de proyectos pedagógicos y la ampliación y consolidación de la infraestructura ya disponible para contribuir al mejoramiento educativo” (SEP, 2003: 3).

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

Un punto de partida para que este programa respondiera al problema de la inequidad educativa de nuestro país (planteado además como aspecto prioritario junto con la calidad dentro del programa educativo), hubiera sido emplear desde su diseño una estrategia de focalización o atención a partir del análisis de la situación en educación básica para establecer los criterios de dotación de equipo multimedia, ya que por lo costoso del programa, evidentemente equiparse a todas las escuelas públicas.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Según información del Diario Reforma, los padres de familia de las escuelas públicas donde se instala Enciclomedia deben realizar una inversión adicional de entre 15 000 a 50 000 pesos en las adaptaciones necesarias y protecciones para que se pueda realizar la instalación del equipo multimedia. *Reforma*, 04/02/2006.

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

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

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

Con respecto al programa cabe mencionar que no existe un criterio claro en la selección de las escuelas beneficiarias que permitiera establecer que este programa se orienta hacia una estrategia de discriminación positiva. Tal sería el caso de haber tomado en cuenta, por ejemplo a las escuelas que presentaban mayor índice de reprobación en 5° y 6° (ver tabla 11). Sin embargo debe reconocerse que en las escuelas donde se ha instalado representa una opción de inserción muy importante en el manejo de nuevas tecnologías. Incluso en aquellas escuelas donde “llegó” el programa y no existía electricidad, la adaptación para uso de celdas solares e incluso la construcción de un aula destinada a Enciclopedia representa un elemento fundamental de transformación de la escuela.

En este programa falta una revisión en el diseño de instrumentación que responda a la problemática de la inequidad del país. La estrategia de equipamiento de las escuelas propuesta inicialmente de número de aulas a equipar a nivel nacional podría haberse proyectado para atender primero a las escuelas que al año 2000 presentaban el menor índice de eficiencia terminal, ubicadas también en las entidades federativas con mayor índice de marginación: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Este grupo presenta una eficiencia terminal en educación primaria de 80%.

**Tabla 11: Alumnos recursadores de 5° y 6° Primaria 2001**

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

Fuente: Elaboración propia. Datos de la SEP.

**Tabla 12: Equipamiento de aulas Programa Enciclomedia<sup>1</sup>**

Entidad	E.Terminal	Total aulas	Aula "A"	Aula "B"	Esc.indígena	Ctro.Maestros
Chiapas	70.8	885	423	427	4	30
Guerrero	74.9	904	442	437	4	20
Oaxaca	78.1	974	481	471	0	19
Veracruz	79.1	1,477	726	728	0	22
Yucatán	81.4	374	184	174	0	15
Michoacán	82.2	1,000	490	486	3	20
Campeche	82.7	164	80	66	3	14
Durango	83.6	389	194	181	3	10
Sinaloa	83.8	499	249	237	0	12
Zacatecas	84.7	318	152	148	0	17
Chihuahua	84.8	696	343	333	4	15
Colima	85.5	117	65	47	0	4
Puebla	86.3	1,006	512	516	3	28
Jalisco	86.7	1,316	652	645	2	16
Tabasco	86.8	336	162	155	2	15
San Luis P.	87.9	499	222	238	0	38
Nayarit	88.2	216	111	97	0	7
Guanajuato	88.4	1,002	463	490	0	48
Morelos	89.6	315	161	147	0	6
Tamaulipas	90.7	554	277	266	0	10
Coahuila	92.3	502	249	240	0	12
Edo. Méx.	92.3	2,915	1,469	1,389	6	50
Hidalgo	92.8	573	282	271	4	15
Nuevo León	93.4	760	371	369	0	19
Sonora	93.6	479	235	227	0	16
Quintana R.	93.6	195	101	80	5	8
Aguascalientes	94.1	205	103	93	0	8
D. Federal	94.1	1,600	792	789	0	18
B. California	94.8	570	286	272	2	9
Querétaro	95.5	231	120	101	3	6
Tlaxcala	97.8	243	124	111	0	7
B.Cal. Sur	99.5	99	48	39	0	11

<sup>1</sup> Fuente: elaboración propia con información de la SEByN y de la SEP. "Aula A" equipo de cómputo con pizarrón interactivo. "Aula B" equipo de cómputo con pizarrón antirreflejante

Sin embargo, podrían existir otros criterios además del índice de marginación que permitieran orientar el programa hacia mejorar las condiciones para igualar las oportunidades educativas, tales como la matriculación y el rezago.

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

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

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

Sólo se instala un aula modelo por entidad dentro de las escuelas normales. Tampoco se observa una clara relación entre la cantidad de equipos instalados como “aula modelo” dentro de los centros de maestros al existir grandes disparidades entre las entidades aunque la media nacional sea de 17.

Por otro lado tampoco existe una correspondencia entre la población infantil y las proyecciones de instalación de equipos en aulas por entidades. En los siguientes cuadros se puede apreciar la relación entre las entidades por cantidad de aulas multimedia y población en edad escolar. Resulta interesante que no en todos los casos se respeta la relación entre ambos factores y que esta estrategia

de distribución podría reforzar las desigualdades al estar concentrados en las grandes zonas urbanas.

Si analizamos el rezago educativo dentro de la población indígena (tomando en consideración que el programa también incluye el equipamiento en escuelas indígenas), tampoco podría calificarse como significativo el apoyo a esta modalidad pues la media nacional es de un aula equipada por estado, solo se proyecta instalar 6 en el Estado de México (la entidad con mayor cantidad). Esto denota que tampoco existe una preocupación por implementar estrategias en este sector cuando tenemos poblaciones con un rezago superior al 40% con respecto al resto de los municipios de su entidad<sup>28</sup>. Tal es el caso de Colima, Nuevo León y Sinaloa. En las tres entidades no se proyectó la instalación de aulas en escuelas indígenas.

En los hechos, la estrategia de equipamiento adoptada por el programa contraviene sus principios originales que planteaban:

Propicia además la disminución del rezago tecnológico principalmente en las zonas rurales y suburbanas, y un adecuado acceso de los niños y niñas mexicanas a las nuevas tecnologías, ya que Enciclomedia promueve la equidad y permite democratizar el acceso al conocimiento, construyendo una plataforma común **entre todos** los niños del país (SEP, 2003: 5)<sup>29</sup>.

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

Otro factor que repercutirá en el ahondamiento de las desigualdades educativas de nuestro país será la falta de cumplimiento del compromiso que realizara el Presidente Fox para equipar todas las escuelas del país con Enciclomedia.

---

<sup>29</sup> Negritas de la autora.

Disponible en [www.sep.gob.mx/work/appsite/Enciclomedia/documentonciclomedia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/appsite/Enciclomedia/documentonciclomedia.pdf) .

Volviendo al tema de la convocatoria de licitación internacional promovida por la SEP para la contratación de un servicio multianual (vigente hasta el 31 de diciembre de 2010) para el equipamiento de 125 mil 562 aulas que completan el resto de salones de quinto y sexto grados de primaria en toda la República Mexicana, se dividió al país en 14 zonas o partidas para la adjudicación y no en las 32 entidades, limitando así la participación de compañías nacionales, dada la magnitud de la inversión y las complicaciones geográficas de nuestro país.

La asignación de los contratos refuerza las desigualdades porque el presupuesto solicitado para todo el proyecto por la SEP, solo alcanzó sólo para cubrir las 12 partidas adjudicadas. Las dos partidas declaradas desiertas, que comprenden Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Oaxaca no se han vuelto a licitar.<sup>30</sup>

### **5.3.1 PEC y Enciclomedia: una perspectiva limitada**

Finalmente, si comparamos los rangos de atención de los considerados programas estratégicos de Fox (PEC y Enciclomedia) hasta el 2005 encontramos que distan mucho de consolidarse como proyectos de beneficio universal de la población del nivel básico (Tabla 13).

Antes bien ambos son proyectos costosos<sup>31</sup> y atienden a un universo reducido del total de escuelas de educación básica y para cuya implementación los docentes no han sido plenamente capacitados. Ello se corrobora con la declaración de la coordinadora del área de matemáticas de Enciclomedia al señalar que “la tecnología aún cohibe a los profesores”<sup>32</sup>. Habrá que esperar muchos años para conocer el impacto de este programa que seguramente será favorable, pues posibilita la socialización del acceso a nuevas tecnologías en comunidades que difícilmente podría acceder a ellas sino fuera por la posibilidad que les brinda la escuela.

---

<sup>30</sup> *El universal*, 12/12/2005

<sup>31</sup> Ya se mencionó anteriormente que el PEC contrata un préstamo por 240 millones de dólares y en el caso de Enciclopedia el gobierno federal optó por firmar un contrato multianual de prestación de servicios vigente hasta el año 2015 con un costo superior a los veinte millones de pesos.

<sup>32</sup> Entrevista realizada en el *Diario Reforma*, 17/11/2005. 4A.

**Tabla 15: Relación de aulas Enciclomedia por población infantil**

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

Fuente: *Elaboración propia*. Entidades con disparidad entre el % de aulas del programa y la población infantil.\* atención al año 2005.

Si comparamos las metas de atención de ambos programas previstas al final del gobierno encontraremos que los resultados resultan marginales (Tabla 14).

**Tabla 14: Cobertura proyectada de los programas PEC y Enciclomedia**

	Universo de escuelas de Educación básica	Meta de atención escuelas PEC 2006	Universo de escuelas primarias	Meta de atención Enciclomedia 2006
Total	199,201	35,000	98,575	2,500
% Atención	100%	17.5%	100%	2.53%

*Fuente: Elaboración propia.*

Es pertinente reconocer que ambos programas buscan su consolidación por la vía del financiamiento externo para asegurar la continuidad transexenal. Ello permitirá cambiar la concepción de “participación voluntaria” del actual PEC y permitiría mejorar la infraestructura de todas las escuelas, lo que nuevamente llevaría a beneficiar más aquellas que se encuentran en medios urbanos.

En su diseño el PEC se enfocaba para atender las escuelas urbano-marginadas; en su operación se observa un avance durante los años de aplicación hacia tratar de lograr una focalización clara de su población objetivo. Debe reconocerse que el rango de autonomía de los estados en la definición de este aspecto es fundamental, por lo que habrá de estar atentos a la emisión de sus nuevas convocatorias. Sin embargo, la participación estatal como factor de análisis encierra una complejidad propia. La evaluación externa de Reimers (2006) plantea como hipótesis que la eficiencia del PEC para mejorar los resultados educativos varía de un estado a otro. Al clasificar las entidades considerando su índice de desarrollo humano encontró que se observó un mayor impacto en las entidades con índice de desarrollo medio y que incluso, en las de desarrollo bajo el impacto inicial resultó negativo. Ello corrobora la necesidad de continuar investigando en este campo.

Por otro lado, en el caso de Enciclomedia podría ser un factor clave de compensación de las desigualdades educativas del país si asume una perspectiva de equidad, tomando en cuenta criterios de atención priorizando aquellos centros escolares que se encuentran en situación de mayor desventaja ante lo limitado de los recursos. Según declaraciones del titular de la SEP la primera entidad proyectada para alcanzar la cobertura universal de sus escuelas primarias con el equipamiento de Enciclomedia en el año 2006 será Aguascalientes (entidad que posee el índice de desigualdad más bajo de toda la República).

#### **5.4 De las prioridades a los logros: una evaluación global de los programas estratégicos**

El gobierno de Fox propuso como eje de su proyecto educativo alcanzar la *calidad con equidad*. A continuación presentamos la relación entre esta prioridad con las líneas estratégicas que pretendían cubrirla: el impulso a la gestión a través del PEC, el uso de nuevas tecnologías con Enciclomedia y el uso de la evaluación<sup>33</sup>.

Tanto en el discurso como en los programas inicialmente no aparecía la necesidad de atender la falta de equidad educativa, situación con la que tarde o temprano se enfrentaron en su implementación. Tanto a nivel macro en las disparidades en la disposición de las entidades para comprometerse con recursos y aprovechar el PEC, como en el micro por la falta de condiciones de infraestructura para el establecimiento de Enciclomedia. Cabe mencionar que el PEC mostró en su instrumentación una mayor disposición a atender esta circunstancia. Prueba de ello fueron las constantes adecuaciones a sus reglas de

---

<sup>33</sup> Al hablar de la evaluación nos referimos concretamente a la creación del INEE cuya labor se orientó prioritariamente a la construcción de indicadores y estándares de evaluación. Debido a que no es objeto central de este trabajo la revisión de dicho instituto, solo hacemos mención que una de las críticas que se hacen al “sentido que asume la evaluación” dentro de las corrientes conservadoras (coincidente con el caso mexicano) por exacerbar la competencia en un esquema meritocrático., que se insertan en un proyecto internacional. En él, se lleva el debate de la evaluación a una cuestión técnica de la validez de sus instrumentos sin entrar de fondo a la revisión de los procesos educativos o a la evaluación de la misma política educativa. Para mayor información al respecto se puede consultar Cueva, A. “Tiempos conservadores. América Latina en la derechización de occidente” o Díaz Barriga “Organismos Internacioales y política educativa (1998).

operación para establecer criterios cada vez más claros en la selección de sus destinatarios, así como en la redistribución de los dineros no ejercidos en el programa y en el establecimiento de límites en el otorgamiento de recursos adicionales a las escuelas.

Si establecemos una vinculación con la orientación ideológica de los programas encontramos que corresponde a una la visión individualista y meritocrática, donde se parte del principio de que las oportunidades están dadas por igual para todas las escuelas, y depende de cada una de ellas el aprovecharlas (elemento propio del pensamiento conservador) en el cual se justifican las desigualdades como condición natural.

Dentro de sus programas estratégicos, la apuesta del PEC para incidir en el mediano plazo en la eficiencia (calidad y equidad) educativa se encuentra en el impulso a la gestión. Sus premisas básicas en el diseño institucional son: el impulso de la autonomía escolar (en la toma de decisiones en la definición de su proyecto educativo), la co-participación (asumiendo la educación como un compromiso compartido entre escuela y sociedad).

La inyección de recursos adicionales asociada a la rendición de cuentas son considerados mecanismos para mejorar la eficiencia de la escuela. Sin embargo, al fomentar la competencia entre las escuelas no promueven la colaboración entre las partes involucradas para atender la problemática educativa.

Un elemento que se puede identificar es la transferencia de la responsabilidad (antes exclusiva del estado) sobre la mejora a las escuelas, lo que pareciera limitar el debate educativo a una cuestión de “voluntad” o de recursos: los que *quieren* se organizan y definen sus proyectos escolares para *competir por los recursos*. Con ello se observa una transferencia de la responsabilidad de la falta de eficiencia a la escuela y no al sistema educativo ni a las políticas educativas que sustentan lo que se hace en las escuelas.

Se observa un tránsito en el diseño del programa a lo largo del sexenio. Inicialmente, es destacable que no se limita a declarar las tradicionales diferencias entre lo rural y lo urbano. Hay un reconocimiento explícito de las desigualdades que se presentan al interior de las grandes ciudades. El PEC pretendió hacer una

focalización al identificar como universo de atención las escuelas urbano-marginadas. Este intento pretendía complementar a los programas compensatorios (que ya atendían al sector rural-marginal) en las ciudades. En la instrumentación observó modificaciones en sus reglas de operación (según revisamos en este capítulo), lo que representa una adecuación constante en la búsqueda de criterios que permitieran garantizar el respeto a la condición de marginalidad de las escuelas para que pudieran competir por los recursos. Sin embargo este aspecto no está garantizado, por lo que habrán de buscarse mecanismos de control en los niveles intermedios de instrumentación en los estados para asegurar que este principio se cubra.

Esta falla provocó, por un lado, que el programa asumiera en los hechos su carácter “universal abierto” en el sentido de que prácticamente todas las escuelas tenían la oportunidad de responder a la convocatoria y concursar por los recursos del programa pero, a su vez se vio condicionado al compromiso estatal de asignación de recursos. Esto a final de cuentas limitó la posibilidad de participación de todas las escuelas de una entidad. El que la convocatoria sea general no permite calificarlo como un programa universal porque no logra cubrir ni siquiera el 20% de las escuelas de educación básica de nuestro país.

Al considerar la evolución de su diseño institucional en los años de aplicación a la fecha, se puede apreciar que el PEC se trasladó a la lógica de la discriminación positiva con la modificación de sus reglas de operación (a partir del ciclo escolar 2004-2005) estableciendo que tendrían prioridad las escuelas comunitarias o multigrado, inicialmente excluidas del programa por ser beneficiarias de otros apoyos. Esta decisión constituye un reconocimiento explícito de la situación de desventaja que presentan estas escuelas

Por otro lado, si analizamos la instrumentación se puede observar, al igual que en el caso de Enciclomedia, cómo la problemática educativa parece reducirse a una cuestión de *medios* y no de *procesos*. El impacto se observa en el equipamiento de materiales educativos en los centros escolares, denotando la poca importancia que se confiere a la transformación de las estrategias de enseñanza y a la profesionalización de los docentes.

También el PEC se topa (al igual que cualquier otro) con la falta de mecanismos que permitan asegurar la selección de las escuelas con mayores carencias. Este tipo de escuelas son las que observan mayores dificultades para organizarse, elaborar un proyecto escolar y cumplir con la carga burocrática administrativa que implica participar en el programa. Por consiguiente son las escuelas mejor integradas las que aprovechan estos recursos. Con ello la “capacidad” técnica y organizativa de las escuelas se convierte en un factor de exclusión para ser beneficiaria del programa. En consecuencia, el programa tiene un carácter meritocrático que responde a esta “capacidad” de las escuelas y no a sus necesidades.

Analizando el impacto del programa, observamos que las escuelas ubicadas en las zonas de mayor marginalidad no han sido incorporadas. No han contado con los apoyos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) a partir de una selección del universo de atención de escuelas porque se trata de un programa "voluntario", donde en muchos casos los directores no muestran interés o consideran "difícil" el ingreso, tal como reconoció Ernesto Castellanos Juárez, director general de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, instancia de la SEP.<sup>34</sup>

En la evaluación externa del CIDE 2005 al programa se afirma que, a cuatro años de iniciado, no se ha atendido a escuelas ubicadas en zonas de mayor vulnerabilidad y rezago en infraestructura, tal como se planteó como objetivo al inicio del PEC:

"El programa no ha estado incorporando a la población urbano-marginal, que es para lo que se creó. Es verdad, pero no lo es tanto cuando se observa que un recurso muy potente es la voluntariedad de los directivos escolares. Se les convoca pero no se les obliga a participar".<sup>35</sup>

Por otro lado, la evaluación de Reimers destaca que las escuelas que participaron tres años dentro del programa observaron una reducción en su tasa

---

<sup>34</sup> Entrevista con *el Universal*, 05/05/2005.

<sup>35</sup> CIDE, *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad*, México, 2005.

de deserción de 0.25% en promedio y de 0.33% en su tasa de reprobación. Aún cuando pudiera parecer insignificante el avance, es importante porque es relativamente poco el tiempo para ponderar el impacto de esta estrategia apoyada en la gestión en los aspectos educativos. Sin embargo, que el mayor impacto de PEC se de en las entidades de desarrollo medio lleva a reflexionar la necesidad de orientar la política educativa desde una perspectiva de mayor equidad para mejorar la educación en los estados que de suyo enfrentan el mayor rezago y las peores condiciones educativas. Debemos continuar investigando al respecto.

El diseño de este programa inicialmente se orientaba a la atención de escuelas urbano-marginadas y a partir del año 2004 suponía incorporar y “privilegiar” a las escuelas rurales. En la operación no se establecieron mecanismos que garantizaran una adecuada selección de las escuelas participantes bajo ese esquema, lo que hubiera constituido una estrategia de *discriminación positiva* en el sentido de garantizar un apoyo extra a las escuelas que presentan situación de desventaja y, por tanto, atender la educación bajo un enfoque de equidad. La estructura de operación ha privilegiado entidades como Durango, Quintana Roo y el Distrito Federal, donde se atiende a más de la cuarta parte de las escuelas, en contraste con Chiapas, Zacatecas, Oaxaca o Colima (con una atención cercana al 6%). De prevalecer, esta tendencia profundizará la brecha de atención en el país.

Probablemente el peso de las prácticas burocratizadas sea tan complejo que resulta difícil pensar en avances significativos al respecto. A más de diez años de iniciada la federalización de nuestro sistema educativo, la estructura de operación continúa siendo eminentemente centralista. La gestión escolar aún dista mucho de contar un rango de autonomía que le ayude a decidir y concentrar sus esfuerzos en un proyecto para la mejora educativa, que parta de la propia escuela<sup>36</sup>. La magnitud de las cargas burocrático-administrativas y programas en que las escuelas se ven obligadas a participar continúa siendo enorme. El subsecretario

---

<sup>36</sup> Ello se corrobora con el resultado del *informe “Education at Glance 2004”* de la OCDE donde México ocupa el lugar 23 de los 25 países participantes en la descentralización de su política educativa. El informe señala que cerca del 80% de las decisiones sobre nuestro sistema educativo se toman a nivel central. *Reforma*, 19/11/2005, p.1ª.

de Educación Básica de la SEP, Lorenzo Gómez Morin reconoció que las escuelas cumplen al menos con 75 programas (entre vialidad, contaminación o cualquier otro problema social). Además mencionó la necesidad de la transformación de la política educativa para que la escuela sea capaz de tomar sus propias decisiones y con ello la eliminación de las debilidades del sistema educativo, pues existen problemas de articulación y sobreposición de acciones entre las distintas áreas y niveles jerárquicos de la administración pública<sup>37</sup>.

Dentro de los aspectos positivos del programa es destacable la mejoría en la infraestructura de las escuelas beneficiarias, lo que tiene una rápida proyección de mejora hacia la comunidad escolar. La incidencia favorable en la planificación del trabajo escolar y la posibilidad de avanzar hacia procesos más sistemáticos de autoevaluación de los centros escolares pueden ser los factores que permitan incrementar el capital cultural positivo de la escuela, generando sentido de identidad y un mayor compromiso hacia la mejora educativa.

Como parte de las bondades del programa podemos distinguir también que desde su diseño se estipularon las condiciones para asegurar que sólo se podrá emplear el 6% de los recursos de mismo a su administración<sup>38</sup>. Ello garantizó por un lado, que no generaría una burocracia paralela en representación de los estados y por otro, que la mayoría de los recursos llegara efectivamente a las escuelas. Para cubrir este propósito puso énfasis en la capacitación de equipos técnicos, coordinadores estatales (aproximadamente 930 personas).

Otra cualidad se refiere a los candados establecidos en las reglas de operación que garantizan que tanto los recursos no ejercidos conforme a la asignación prevista para cada una de las entidades como los dividendos de los fideicomisos que manejan los recursos del PEC sean redistribuidos entre los

---

<sup>37</sup> Conferencia Magistral en la inauguración del VII Congreso de Investigación Educativa, Sonora 31 octubre- 2 noviembre del 2005. fuente *Diario Reforma*, 01/11/2005, p. 4A.

<sup>38</sup> En las evaluaciones externas realizadas al PEC Bracho destacó la particular eficiencia de su coordinación nacional atribuida probablemente a lo reducido del equipo burocrático a su cargo (7 integrantes) (2001: 14) El perfil de estos funcionarios y experiencia en planeación regional de la política educativa. Particularmente en el Instituto de Educación de Aguascalientes y la Unidad de Desarrollo Educativo. En ambos, el Lic. Jesús Álvarez, Coordinador Nacional del PEC estuvo al frente.

demás estados que, habiendo cubierto su monto de asignación, lo soliciten. En cuyo caso se establece un segundo criterio (además del de la matrícula), el del mayor rezago educativo. Ello garantiza que el destino final de los recursos asignados a este programa educativo no puedan ser transferidos a otras áreas y lleguen a las escuelas.

Otro acierto del programa es su trabajo en la construcción del Sistema de Información del Programa Escuelas de calidad, conocido como SIPEC. Lo cual constituye un avance en la rendición de cuentas.

Finalmente, la constante adecuación de sus reglas de operación es un factor que ha permitido al PEC avanzar en la claridad y certeza de los criterios de aplicación y en la definición de sus estrategias de focalización, evitando ambigüedades en la identificación de la marginalidad. Al respecto la evaluación externa ha resultado un factor clave para la permanente adecuación del programa.

Resulta paradójico que a pesar que los sectores marginados eran su universo de atención desde el diseño del programa, no se contara con criterios claros de selección. Esto llevó a la Secretaría de Educación, durante buena parte del sexenio, a construir indicadores de identificación de las escuelas en condición de marginalidad. El primer punto de referencia fue la coincidencia con el padrón de Oportunidades hasta llegar a unificar su base de datos con el CONAPO.

Por otro lado, en lo que respecta al programa Enciclomedia es importante destacar la transferencia del debate educativo en la búsqueda de las “razones” de los problemas, que inicialmente tendrían que relacionarse, por un lado, con la falta de consideración de las desigualdades en su diseño y, por otro, con la falta de actualización de los docentes en la instrumentación. La solución se reduce a una cuestión técnica: el uso de nuevas tecnologías (que tendría mayor relación con los medios que con los propósitos de la enseñanza).

En relación con el primero se puede observar que el programa Enciclomedia, por un lado tiene a reforzar la desigualdad “regular” en nuestro sistema educativo: las zonas más favorecidas tiene un acceso más rápido a este programa en su instalación; las escuelas de las zonas rurales, pobres y marginadas presentan mayores dificultades para la instrumentación. Además, los

alumnos y docentes de las grandes ciudades y de mejores condiciones económicas están familiarizados con el uso de estas tecnologías. Si tomamos en consideración la posibilidad de que los alumnos puedan contar con una computadora en casa para ejercitarse en el uso de esta tecnología, la de suyo baja media nacional se ubica cercana al 10%. Pero las disparidades son grandes: el Distrito Federal es la entidad que cuenta con el equipamiento más alto 21.7% de los hogares, mientras el extremo vuelve a ser Oaxaca con 2.8% de viviendas con computadora.<sup>39</sup> Sin embargo, por otro lado no puede dejar de reconocerse que dicho programa puede llegar a jugar un papel importante en el acceso y difusión en materia científica-tecnológica, elemento clave para que la educación recobre pertinencia y relevancia acorde a los nuevos requerimientos de inserción social y laboral.

Un segundo elemento a distinguir es que la puesta en marcha de este programa no se acompañó con la calificación de los “sujetos” para hacer uso de las nuevas tecnologías. En este terreno inevitablemente las disparidades regionales volvieron a aparecer. Tanto en las comunidades de estudiantes como en las de docente la familiarización con equipos de cómputo con que cuentan es diferenciada<sup>40</sup>. Además este aspecto incide en la intensificación del trabajo docente (en la preparación de clase con el uso de medios) cuando sus jornadas laborales no se modifican para que puedan cumplir con los nuevos requerimientos.

Por ello se observa un contrasentido entre la falta de profesionalización en los responsables de instrumentar el uso de las nuevas tecnologías con el propósito de impulsarlas en nuestro sistema educativo.

Vale la pena recuperar aquí lo mencionado por Apple en relación con el uso de nuevas tecnologías en las escuelas:

---

<sup>39</sup> Según datos del Censo General de Población y Vivienda, 2000.

<sup>40</sup> Mas allá de enseñarles a encender el equipo, o que *zonas calientes* conectan a ligas en el tema, la falta de capacitación es un elemento clave por lo que muchos docentes se sienten inseguros para operar el equipo. A este respecto las investigaciones indican que cuando se ponen en práctica currículos informatizados son pocos los docentes que reciben información de fondo. Generalmente se cuenta solo con algunos maestros “expertos”. Cfr. Apple, *Maestros y textos*, Paidós, España, 1986.

“Estas cuestiones no están exentas de consecuencias. Antes de entregar a las escuelas a las exigencias de las nuevas tecnologías y las corporaciones, hemos de estar muy seguros de que nos beneficia a todos”(Apple, 1986: 158).

Por otro lado, si bien se espera que los resultados de Enciclomedia sean positivos por el proceso de socialización de nuevas tecnologías desde la educación básica, el Subsecretario de Educación Básica, Gómez Morin informó que los resultados de los alumnos que utilizan este programa se dará a conocer hasta el ciclo escolar 2008-2009, para esperar contar con un parámetro confiable de mediciones<sup>41</sup>.

El equipamiento ha privilegiado a los grandes centros urbanos y a las entidades con mejor grado de desarrollo, por lo que en estos primeros años de aplicación (y aún sin conocer las evaluaciones sobre su incidencia en la mejora educativa) se puede afirmar que refuerza las desigualdades. Reimers menciona como uno de los hallazgos de la evaluación externa al programa que el potencial para producir aprendizajes significativos se encuentra vinculado a la posibilidad de incorporar actividades y elementos del programa en el *evento educativo* (2006:381). De ahí la necesidad de la adecuada capacitación de los docentes en el uso de este recurso en su práctica cotidiana. Seguramente esta función socializadora de nuevas tecnologías continúa siendo un reto para las escuelas mexicanas si consideramos el aún bajo nivel de equipamiento de los centros escolares.<sup>42</sup>

Si bien en el año 2005 se dio el anuncio oficial de equipamiento de todas las escuelas constituyéndose en un programa de cobertura universal, el balance al final del sexenio fue que alcanzó una cobertura del 10%, por lo que resulta marginal. Un dato elocuente es que en el compromiso de cobertura total quedaron fuera de la mencionada licitación de mantenimiento multianual las entidades de la región sureste del país al declararse desierta su convocatoria y agotar los recursos destinados para el programa en las demás regiones. Entidades como Chiapas y

---

<sup>41</sup> *Reforma*, 08/02/06, Ciudad, p.2.

<sup>42</sup> La evaluación de Reimers (2006) menciona que si bien se observó un incremento en el número de computadoras hay una proporción relativamente constante de 99 alumnos por computadora, subsisten las diferencias regionales en el acceso a la tecnología y existe una subutilización de los equipos en general.

Oaxaca, históricamente marginadas y con menor aprovechamiento educativo, no contarán con recursos federales asegurados para el equipamiento del programa durante el siguiente sexenio presidencial como el resto del país.

En lo que respecta al énfasis en la evaluación podemos mencionar que no obedece a un propósito particular del actual gobierno. Existe toda una tendencia en el ámbito internacional que ven en la evaluación un instrumento equiparable con la mejora educativa.<sup>43</sup> El debate educativo se traslada a una cuestión instrumental que es la de la validez técnica de sus mediciones, sin ocuparse de fondo por la problemática. Ello denota una supuesta “neutralidad” de las evaluaciones, cuestionada por varios autores, entre ellos Popkewitz, House y Díaz Barriga, quienes se manifiestan a favor de considerar la evaluación como una empresa estatal que implica por lo tanto relaciones de poder y de promoción de determinados valores. Esto se manifiesta por la justificación que establece de los bajos resultados educativos por las mismas diferencias regionales del país, al presentar sus resultados sin cuestionamiento alguno, bajo un principio de justicia social o de igualdad de oportunidades donde tampoco se interesa por el proceso pedagógico para identificar sus dificultades.

Díaz Barriga establece que las evaluaciones fomentan la competencia. Y la competencia, como parte de las leyes del mercado, generaliza una opinión de que las oportunidades se encuentran al alcance de todos y depende de las habilidades individuales el aprovecharlas.

La evaluación utilizada en el discurso político como instrumento para mejorar la calidad educativa tiene diversos efectos. Un acierto de su introducción es que permite desacralizar la supuesta efectividad de las instituciones y puede dar luz sobre lo que ocurre en su interior (que por ejemplo, conlleva a la reproducción de las desigualdades). Otro es el asociarla a la práctica democrática de la rendición de cuentas y de la transparencia. Pero en cierto sentido hasta el momento únicamente sirve para generar informes cuantitativos y construir

---

<sup>43</sup> Díaz Barriga asocia este movimiento internacional con la conformación de nuevos esquemas de globalización que son impulsados por organismos internacionales como el Banco Mundial y la CEPAL. Para más información véase Alcántara (1998: 79-91).

diagnósticos especializados que requerirían del acompañamiento institucional en la toma de decisiones y aplicación de pilotajes.

Por otro lado, dentro de una tendencia a la federalización, la evaluación se convierte en una estrategia que permite centralizar el control. Da Costa menciona que esta tendencia internacional de las evaluaciones resultan una propuesta innovadora en el marco de los esfuerzos por descentralizar los sistemas educativos que permite "...el establecimiento de mecanismos de control que actúen directamente sobre las escuelas como forma de presión a través de la competencia" (2000: 89).

Finalmente, si recuperamos una de las aristas del asunto del impulso a la evaluación que se dio en el sexenio foxista, sería su posible relación en el proceso de democratización que pudiera darse en la educación si se vinculara más a sus propios actores principales: los docentes. Con ello se convertiría en una acción generadora de conocimiento capaz de conllevar a la autorreflexión y constituirse en un insumo para la autonomización de los centros escolares, generando tanto un espíritu crítico como una genuina identidad de los colectivos escolares. Con el regreso al interior de las escuelas, la dinámica de la evaluación externa cobraría un nuevo sentido y repercutiría en generar expectativas positivas de aprendizaje en los alumnos.

En cuanto al futuro del PEC y de Enciclomedia (proyectos estratégicos foxistas) podrán rebasar el periodo sexenal y consolidarse en el mediano plazo no por el avance en sus resultados, sino gracias a dos factores: el primero (y de mayor peso) se debe al compromiso adquirido para prorrogar su ejecución por varios años más gracias al financiamiento externo. El segundo tiene que ver con una campaña de "convencimiento" dirigida a la opinión pública de que se está avanzando por el camino correcto<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> La campaña mediática juega un papel importante principalmente por su posible impacto en el proceso electoral federal del 2006. No existen mecanismos de contrastación de lo anunciado por el Presidente como logros de su administración, convirtiendo su discurso en simple factor de promoción para su partido. Durante la parte final del gobierno de la alternancia se observó una campaña permanente en los medios promocionando sus "logros" del *Gobierno del cambio*: "*Si continuamos por este camino mañana México será mejor que ayer*" en pleno apoyo al partido Acción Nacional.<sup>44</sup> Esta promoción de claro proselitismo no se respalda con la efectividad de los

La continuidad no se sustenta en la evaluación de los proyectos, sino en el simple argumento de que la política educativa es la correcta, cuando ambos programas no podrían justificar plenamente su permanencia ni por sus logros o su eficiencia, en parte por el poco tiempo de aplicación como para poder evaluar su impacto. Lo que sí podemos afirmar es que, aún cuando no se lo planteen desde su diseño, los programas tarde o temprano se topan con las inequidades de nuestro sistema educativo, lo que los obliga a adecuaciones importantes: de ahí la necesidad de introducir una perspectiva de equidad en la política educativa para apoyar efectivamente la igualdad de oportunidades educativas (tal como se ha analizado en el presente capítulo).

---

programas educativos sino en una estrategia de “convencimiento” de que la decisión política es la correcta.

# **CAPITULO VI**

## **CAPITULO VI**

### **¿Políticas para lograr la equidad educativa?**

La búsqueda de programas específicos que pueden orientarse hacia la promoción de una mayor equidad educativa (planteada como una de las prioridades del actual gobierno tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Educativo 2001-2006), lleva necesariamente a analizar el caso de los Programas Compensatorios operados por el Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE), que parecieran ser los únicos instrumentos que pudieran cubrir ciertos requisitos para ser calificados como políticas educativas de equidad, al contribuir en favor de la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y logro escolar dentro de la educación básica. El CONAFE posee una estructura organizacional propia, los programas que opera se encuentran anclados en la legislación, son aceptados por su población objetivo, y cuentan con financiamiento y mecanismos de evaluación.

En el desarrollo del presente capítulo se pretende argumentar cómo su enfoque compensatorio no se compromete a garantizar la atención universal o igualitaria de educación básica, si bien se orienta a garantizar ciertas condiciones de acceso y oportunidad educativa.

Inicialmente se presenta un panorama general del CONAFE y de sus programas. Cabe mencionar que aún cuando esta política de programas compensatorios presenta continuidad durante los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox, solamente se revisan las modificaciones instrumentadas en el gobierno panista debido a que cobraron un carácter diferente, que nuevamente se relacionó con el impulso a la gestión.

Posteriormente presentamos la vinculación de estos programas con el de Escuelas de Calidad (dentro de la estrategia foxista de “mejora de la calidad con equidad”) para establecer su afinidad ideológica asistencialista y meritocrática.

Finalmente se presenta un balance general en relación con la incidencia de las estrategias planteadas dentro del programa educativo 2001-2006 en relación con su impacto para mejorar las oportunidades educativas y, por tanto, la equidad.

### **6.1 El extremo del sistema educativo: el CONAFE**

El CONAFE es el organismo descentralizado dentro del sector educativo nacional dedicado a proporcionar y apoyar la educación básica para la población infantil de las comunidades rurales y urbano-marginadas en situación de extrema pobreza, con modalidades de educación pertinentes a sus características y acciones compensatorias.

Si bien inició su actividad en 1978, es en 1994 cuando adquiere mayor relevancia al asumirse como el organismo encargado de operar expresamente la política de equidad en materia educativa: se enmarca en la Ley General de Educación y cuenta con un marco normativo de regulación, presenta vinculación intergubernamental al coordinarse con las Secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social para atender o excluir su universo de población objetivo y cuenta con financiamiento de organismos internacionales suficiente para garantizar su margen de operación mas allá de los términos sexenales (principalmente de Banco Interamericano de Desarrollo). Tiene una estructura operativa a nivel nacional, integra la participación de distintos actores sociales y es aceptada por los beneficiarios de sus programas.

Este subsistema paralelo de atención tenía el propósito de extender la cobertura educativa en las zonas rurales del país a través de un diseño alternativo al de la primaria regular, cubriendo la demanda con escuelas comunitarias. Estas se integran generalmente por uno o dos docentes que atienden los seis grados de primaria, dentro de un grupo compuesto por entre 3 y 50 alumnos. En el caso de la secundaria, opera en las tele-secundarias atendidas por un profesor (en

ocasiones dos), que cuenta con materiales de auto-aprendizaje y videos además de los programas televisivos, Cabe mencionar que las orientaciones curriculares de los programas, así como de los materiales comunitarios tienen un importante respaldo de investigación, realizado por el mismo CONAFE, que no se ha vinculado con el trabajo de la primaria regular<sup>1</sup>.

Ante la falta de incentivos para los docentes por cubrir estas comunidades (generalmente alejadas de los centros urbanos y carentes de servicios) se optó por la estrategia de contratar jóvenes egresados de secundaria y bachillerato para capacitarlos como instructores, actividad en la que prestan su servicio social durante uno y dos años a fin de recibir posteriormente una beca para continuar sus estudios.<sup>2</sup>

El CONAFE trascendió prácticamente su enfoque de atención de educación comunitaria cuando cobraron un fuerte impulso los programas compensatorios durante el gobierno de Zedillo. En él se consiguió financiamiento de organismos internacionales como una medida para conseguir divisas, ante la difícil situación derivada de la crisis económica, incrementándose con ello la cobertura de sus servicios durante este sexenio. Si bien la primaria cubría poco más del 1% de la matrícula escolar, la telesecundaria alcanzó a abarcar el 10% de atención en la matrícula de secundaria.

Con el propósito de evitar los “vicios” de la burocratización de la SEP, se decidió transferir la administración de estos Programas Compensatorios de la Dirección de Planeación de la SEP al CONAFE, como una entidad descentralizada, dotada de personalidad jurídica y con recursos propios. A su vez, la Unidad de Programas Compensatorios adquirió personalidad jurídica y recursos propios al acreditarse como agencia ejecutora de los créditos otorgados por los organismos internacionales para la atención del rezago educativo.

---

<sup>1</sup> La flexibilidad en la adecuación curricular es importante. De lo contrario un docente debería manejar los 40 libros de texto del alumno (de los seis grados) y los 32 materiales de apoyo del maestro. En esas condiciones de trabajo se calcula que en promedio los alumnos reciben 100 clases de dos horas y media de duración (250 horas anuales) contra las 800 estipuladas en los 200 días oficiales de clases. (Ezpeleta, 2002).

<sup>2</sup> Situación mal vista por el SNTE que tradicionalmente discrimina tanto a los instructores como al subsistema.

### 6.1.1 Aparición de los programas compensatorios

Desde la conformación del Sistema Educativo, las políticas gubernamentales se orientaron a la expansión de su cobertura. Es hasta la década de los 90 cuando surge una línea de atención orientada hacia la equidad (al igual que en otros países). Este enfoque se apoya en las evidencias de la relación positiva entre los años de escolaridad y el crecimiento económico por su tasa de retorno.

En la política educativa la equidad se orienta a mejorar las condiciones de igualdad de oportunidades educativas. Es decir: está considerada como las acciones que permiten garantizar las oportunidades de acceso, permanencia y logro en la escuela, atendiendo a las diferencias de los estudiantes de educación básica. Estos tres elementos constituyen el principio de equidad en la educación. En el contexto de su redimensionamiento el estado justifica su papel de intervención social a través de los denominados programas compensatorios.

En el contexto de la crisis económica, el financiamiento de proyectos educativos se traducían en la entrada de divisas, por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto asignó a la SEP la contratación de un crédito de 250 millones de dólares con el Banco Mundial<sup>3</sup>.

Así el Programa para Atender el Rezago Educativo (PARE) contratado en el año en 1991 e inició su operación en el año siguiente. Estaba dirigido a atender escuelas primarias de zonas rurales en situación de pobreza extrema. Se denominan programas compensatorios por que se asumen como niveladores de las desigualdades al otorgar insumos extra a los más pobres (lo que podría considerarse dentro de un enfoque de discriminación positiva). Sin embargo su alcance es limitado pues no llegan a compensar esa brecha. En ocasiones solo alcanzan a equiparar las condiciones de infraestructura escolar.

Este programa fue proyectado para aplicarse en un periodo de 4 años y contó con un presupuesto de 352 millones de dólares: 250 provenientes del Banco Mundial y 102 millones del gobierno federal, orientados básicamente a dos

---

<sup>3</sup> Que apoya estos proyectos por su trascendencia en la capacitación para el empleo, su influencia para el crecimiento económico y la mejora de la productividad.

aspectos: el fortalecimiento institucional a través del mejoramiento organizacional administrativo y la elevación de la eficiencia de las escuelas primarias rurales en las entidades de mayor nivel de pobreza y rezago escolar (Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo) a través de la preparación y motivación docente para aumentar los niveles de aprendizaje.

En la aprobación del proyecto el Banco Mundial determinó los siguientes objetivos al programa en su primera fase de aplicación (2001: 3):

- Proporcionar mejoras en la calidad de la educación básica e inicial y en modalidades no tradicionales de la educación posprimaria (secundaria),
- Mejorar la supervisión escolar y trazar e implementar estrategias administrativas escolares en las escuelas.
- Poner a prueba nuevas modalidades educativas para niños migrantes, niños de 9 a 14 años en áreas marginales urbanas, así como niños indígenas de escuelas primarias en general.
- Fortalecer la capacidad institucional para planificar, programar y evaluar tanto a nivel federal como estatal<sup>4</sup>

Si se analiza el ejercicio del gasto de este programa (Tabla 15) se puede observar que más de la mitad se destinó a materiales e infraestructura, lo que de alguna manera trató de compensar las carencias de las escuelas a las que fue dirigido<sup>5</sup>. Pero 71.8 millones de pesos ejercidos en el programa corresponde a gastos de infraestructura y operación del propio CONAFE.

---

<sup>4</sup> El Informe del *Proyecto PARE* aplicado en México se encuentra disponible en [www.worldbank.org/infoshop](http://www.worldbank.org/infoshop) (consultado 10/10/2001).

<sup>5</sup> En general las comunidades a las que atiende presentan las siguientes características: se encuentran ubicadas lejos de las capitales de los estados, cuentan con menos de 1500 habitantes, por tanto presentan bajos niveles de urbanización, además de carecer de servicios educativos dentro de su comunidad (algunas se encuentran hasta a 8 horas de distancia), las condiciones de analfabetismo y baja escolaridad de los padres de familia no representan un apoyo al rendimiento escolar y los alumnos muestran sobreedad.

**Tabla 15: Rubros de ejercicio del PARE**

<b>RUBRO</b>	<b>% DEL GASTO</b>
Infraestructura y Materiales	53.4
Actualización docente	12.2
Incentivos a docentes	14.8
Mejoramiento a la supervisión	7.8
Evaluación del logro escolar	1.2
Impacto del programa	0.3
Otros	10.3

*Fuente: Informe proyecto PARE México, Banco Mundial, 2001.*

Los programas compensatorios son administrados por el CONAFE a partir de 1994 como una respuesta a lo dispuesto en la Ley General de Educación, con el propósito de igualar las oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Con ello amplió su cobertura hacia las escuelas regulares del país en los niveles de preescolar, primaria y secundaria<sup>6</sup> (este último desde 1997). Inicialmente abarcó a las 4 entidades con mayor rezago educativo dentro del Programa para Abatir en Rezago Educativo (PARE) y a partir de 1997 se convierte en el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) cubre las 31 entidades del país (excluye al Distrito Federal). El proyecto fue negociado con en Banco Mundial en etapas que definieron la evolución en su enfoque y niveles de atención (Tabla 18).

Los componentes del programa incluyen el mejoramiento de las condiciones de infraestructura escolar, del desempeño docente, de dirección y supervisión.

---

<sup>6</sup> En el CONAFE el nivel secundaria se maneja como pos.primaria y tele-secundaria.

**Tabla 16: Evolución de los programas compensatorios**

Año	Programa	Entidades que se incorporan a la atención	Características
1992	Para Abatir el Rezago (PARE)	Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.	<b>Fase 1:</b> las 4 entidades de mayor rezago.
1994	Para Abatir el Rezago en Educación Básica(PAREB)	Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, S.L.P, Tabasco, Veracruz y Yucatán.	<b>Fase 2:</b> 1994-99. Amplía su cobertura 10 estados. En 1996 conjunta a las entidades del PARE
1995	Integral para Abatir el Rezago Educativo(PIARE)	Colima, Chihuahua, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Zacatecas.	Incorpora 10 estados más. Asume la administración el CONAFE.
1998	Para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB)	Las 31 Entidades.	Periodo: 1998-2007. Amplía la atención a preescolar, secundaria rural y zonas urbano.marginadas.
2004	PAREIB y Programa Integral de Educación Comunitaria (PIEC)	Las 31 entidades del país.	<b>Fase 3 :</b> 2004 – 2007. Mejorar los resultados de los programas compensatorios. Fortalecer la capacidad institucional de las secretarías de educación estatales.

*Fuente: datos del Programa institucional. CONAFE.2001 y Banco Mundial "informe PAREIB Fase III.*

Durante la primera Fase, se orientó al aspecto de la infraestructura en cuanto a la construcción de escuelas. Pero las condiciones de licitación hacían que se adquirieran los materiales desde el centro del país y después se enviaban a las comunidades (lo que elevó los costos). Lo mismo ocurrió cuando se armaron equipos de útiles escolares que no correspondían a la orientación curricular de los programas.

Se estableció un programa de capacitación a los docentes, factor prioritario si consideramos que tradicionalmente no contaban con condiciones óptimas para asistir a los cursos de actualización En cuanto al desempeño se estableció una compensación a los docentes que laboran en estas comunidades para incentivar el arraigo a su lugar de trabajo. Este sobresueldo se encuentra condicionado al

cumplimiento de la asistencia del docente y es supervisado por las Asociaciones de Padres de Familia<sup>7</sup>. Ello denota que en parte, se orienta a preservar condiciones mínimas pues el requisito es la simple asistencia y “apoyar” a los alumnos que lo requieran. No es difícil suponer que todos lo requieren, por lo que sería necesario aumentar las horas de trabajo del docente con asignación de tareas específicas para apoyar a todos sus alumnos.

El tercer elemento, relacionado con la dirección y supervisión enfrenta problemáticas complejas donde pesa más el burocratismo. Por ejemplo: no se toma en cuenta que los docentes cubren las funciones de directivos, por lo que enfrentan una sobrecarga administrativa. La supervisión no ha logrado centrarse en actividades de apoyo pedagógico, continuando con una función de control. Además, tiene que cubrir doble documentación al operar en paralelo con los requerimientos de los programas compensatorios.

Los programas compensatorios son complementados por el sistema de becas por asistencia, coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social dentro de los programas conocidos como PROGRESA durante el sexenio de Zedillo y OPORTUNIDADES en el de Fox<sup>8</sup>.

Debido a que comparten los criterios de focalización, existe una coincidencia cercana la 85% entre el universo de atención de PROGRESA y el de los Programas compensatorios (CONAFE, 2000: 134-135).

Paradójicamente, la Unidad de Programas Compensatorios se ha constituido en una estructura paralela tanto dentro del mismo CONAFE como de la SEP: cuenta con una normatividad y recursos propios, tiene representación en todas las entidades y posee personalidad jurídica. Además posee áreas administrativas y técnicas en todas las entidades de la República que mantienen relación con las distintas instancias de gobierno y quizá esta sea una de sus principales debilidades: coexisten en este órgano descentralizado dos estructuras

---

<sup>7</sup> Este elemento de participación social corresponde al perfil que le diera Zedillo en el que promueve una mayor corresponsabilidad de los beneficiarios.

<sup>8</sup> OPORTUNIDADES se orienta a igualar las oportunidades de los grupos vulnerables, mantiene la misma estructura que PROGRESA. Cambia de nombre por decreto presidencial publicado el 6 de marzo del 2002.

orgánicas lo que ha generado duplicidad en las funciones y fallas organizacionales.

## **6.2 Cambio de Enfoque: profesionalización de la burocracia**

Los programas compensatorios fueron negociados durante el gobierno de Zedillo, las condiciones y orientaciones de su aplicación fueron proyectadas en ciclos que no se corresponden con los cortes sexenales (como vimos en el cuadro de evolución). El último corresponde a la tercera etapa del programa para atender el rezago educativo y abarca el periodo 1998-2007. Por lo tanto no existían posibilidades de introducir modificaciones relevantes al inicio del gobierno panista por las condiciones de negociación con los organismos internacionales. Sin embargo, existen algunas modificaciones en la visión del programa hacia el 2006 que pueden ser significativas.

La primera se refiere a un nuevo enfoque de planeación a partir del cambio de gobierno, donde se elabora el *Programa Institucional de Mediano Plazo 2002-2006*. Se pretende articular el proceder del CONAFE con el Plan Nacional de Desarrollo con el sistema de Metas Presidenciales y con los Organismos Internacionales (CONAFE, 2002: 5 y 44).

Dentro de este programa, se define un enfoque de planeación estratégica con una visión de largo plazo. Como su *misión institucional* vislumbra la generación de condiciones de equidad educativa en el país y la prestación de servicios educativos a comunidades en situación de desventaja en modalidades pertinentes a sus condiciones comunitarias. Realiza una evaluación diagnóstica amplia donde analiza sus posibilidades de mejora, proponiendo líneas estratégicas de acción.

Una diferencia importante con respecto de los gobiernos anteriores es la consideración del establecimiento de una estructura de “comercialización” a nivel nacional e internacional sobre los proyectos específicos desarrollados por el CONAFE, que incluya investigación, consultoría, capacitación y publicaciones para allegarse de recursos complementarios. Esta perspectiva sí constituye un

elemento no contemplado en la etapa anterior de aplicación del proyecto durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000).

Asimismo, proyecta la instalación de franquicias sociales, creación de fundaciones, fideicomisos y/o convenios con organizaciones sociales y educativas afines para recaudar fondos provenientes de comunidades mexicanas en el exterior, así como del sector privado nacional y extranjero (CONAFE, 2002: 49).

La segunda y tercera fase del PAREIB, que corresponde ya al gobierno de Fox, amplía su universo de atención al abarcar los tres niveles de la educación dentro de los programas compensatorios básica en la siguiente proporción, con respecto al monto de crédito otorgado a México: 20% preescolar 50% primaria y 20% secundaria. También amplía su población objetivo de la rural a la urbano-marginal, con lo que incluye a todas las entidades del país (a excepción de la ciudad de México). Menciona que en parte, el programa servirá, de andamiaje. La creación de fondos hará posible que a las autoridades educativas estatales “concurran” para concretar iniciativas de innovación en las entidades (CONAFE, 2002: 243).

Se perciben dos diferencias sobre el financiamiento educativo en la década de los noventa: una que se caracteriza por la falta de claridad para otorgar los recursos y otra en que éstos parecían depender más de negociaciones políticas. En este último terreno hay una situación distinta a partir del impulso al federalismo.

### **6.3 Estructura Organizacional del CONAFE**

La Unidad de Programas Compensatorios (UPC) pertenece al CONAFE (organismo descentralizado de la SEP). Es equiparable formalmente con las seis áreas generales que integran esta institución: Dirección de Medios y Publicaciones, Dirección Educación Comunitaria, Dirección de Planeación, Coordinación de Administración y Finanzas, Dirección de Apoyo a la Operación y Organo Interno de Control. De la UPC dependen las Unidades Coordinadoras Estatales de los Programas Compensatorios.

En su organigrama interno aparece con el mismo rango de importancia que las direcciones generales. Es una de las sub-áreas dependientes de la Dirección General del CONAFE. Pero en la práctica funciona como una organización paralela al organismo y a la misma Secretaría de Educación Pública: trabaja con los representantes en cada uno de los estados y, recupera los requerimientos de los planes estatales para administrar los recursos.

El hecho de que la función de la UPC sea la de una dirección administradora de los recursos generados por los empréstitos internacionales la coloca en una posición privilegiada: prácticamente no rinde cuentas sobre los resultados de los programas y mantiene un elevado nivel de autonomía de la SEP.

El CONAFE opera con una estructura a nivel nacional dentro de las Unidades Coordinadoras Estatales de los Programas Compensatorios. Asimismo, cuenta con representantes de los estados en su área central,. Por ser un organismo descentralizado funciona de manera paralela a la SEP: Diseña sus propios programas, libros y materiales. Cuenta con una instancia de Planeación y Evaluación, y su propio órgano de fiscalización debido a que recibe financiamiento externo y los bancos otorgantes exigen mecanismos de fiscalización rigurosos. Ello explica porqué el CONAFE recibe una presión mayor por parte de la SHyCP que de la SEP. También hay una injerencia en la orientación de sus proyectos. Los objetivos propuestos por el Banco Mundial para la 2ª. Fase del proyecto (2001-2007) incluyen en general ampliar las mejoras en la calidad de la educación básica e inicial y en modalidades no tradicionales de la educación posprimaria, abarcando —entre otras cosas— supervisión escolar, capacitación a los docentes, suministro de materiales; e implementación de estrategias administrativas en las escuelas, que hayan sido probadas. Fortalecer la administración afianzando la capacidad institucional de los estados para planificar, programar y evaluar la prestación de servicios de educación básica.

Se puede observar que la propuesta del Banco Mundial considera la participación de las secretarías de educación estatales, con lo que busca apoyar la consolidación administrativa tecnocratizada a nivel estatal. Esto resulta acorde con el enfoque de profesionalización de las burocracias encargadas de la

educación en un marco apoyado en el federalismo. No obstante, volvemos a encontrar que los proyectos encaminados a mejorar la eficiencia chocan con la cultura de una estructura burocrática muy arraigada.

Cabe destacar que las actividades a financiar incluyen asistencia técnica tanto a nivel federal como estatal para el desarrollo de prácticas administrativas más eficientes y para la implementación de sistemas nacionales de análisis, evaluación y planificación. Dentro del CONAFE existe una preocupación mayor por un manejo transparente y funcional de la información que por los resultados educativos.

En el año 2003, dentro de la coordinación de los programas compensatorios se asume apoyar con recursos económicos a las escuelas multigrado para completar su infraestructura, (aún cuando correspondería a la SEP la responsabilidad de este rubro) así como para atender la capacitación de sus docentes. El fin era elevar mejorar las condiciones de oferta educativa tanto en sus instalaciones como en todos los agentes involucrados en el proceso educativo. Actualmente (salvo el Distrito Federal) todas las entidades del país cuentan con apoyos compensatorios para cubrir la atención de educación básica.

Un rasgo distintivo de este gobierno, preocupado por un mayor control del ejercicio de los recursos, se puede identificar al decretar reglas de operación a partir del 2004 (fecha de arranque de la tercera etapa del Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica).

Dichas reglas pretenden introducir elementos de mayor eficiencia dentro de la operación de los programas compensatorios modificando su marco normativo.

Dentro del perfil ideológico de este programa se pueden identificar al menos dos elementos: la orientación individualista y la orientación hacia la rendición de cuentas: los programas organizados en torno al nuevo crédito se orientan a fortalecer la generación de información con mayor transparencia sobre la operación del consejo. Para ayudar a superar este problema sería necesario por lo menos subir más información a su página web.

Desde la perspectiva del Programa Nacional de Educación (2001-2006), el PAREIB tiene la pretensión de contribuir al logro de los siguientes objetivos:

a) Garantizar el derecho a la educación, expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica.

b) Avanzar en la atención del rezago educativo para el enriquecimiento de su vida personal, familiar y social, así como para su realización productiva.

En este contexto, el programa pretende concertar esfuerzos y facilitar la información para el desarrollo de acciones complementarias que generen *nuevas capacidades* y multipliquen las oportunidades para las familias en pobreza extrema, para promover el mejoramiento de la calidad de la educación a través de la difusión, promoción y, en su caso, aplicación del Programa de Escuelas de Calidad en las localidades en las que opera el PAREIB.

Hay una plena identificación con la idea de A. Sen, donde la educación juega un papel importante como oportunidad o elemento capaz de potenciar en los individuos, en la medida de *sus posibilidades*. Por ello la educación se convierte en factor de desarrollo, pues amplía las posibilidades de mejorar el bienestar de los individuos.

Esta misma visión se confirma al considerar su contribución dentro de los programas compensatorios como una inversión donde:

“(se)...invierte en el crecimiento de sus capacidades, se opta por incentivar su propio esfuerzo y se promueve su acceso a nuevas oportunidades de desarrollo” (CONAFE, 2004: 6).

Se busca primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, facilitando su acceso a los bienes y servicios con los cuales adquieran las habilidades y aptitudes necesarias para que, *con su esfuerzo personal*, alcancen una vida plena y autosuficiente. En este aspecto queda plasmada la visión individualista que toma como base la capacidad individual y no la universalización del derecho a la educación.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Cursivas de la autora.

Esta visión se corresponde con una noción de *igualdad de oportunidades meritocrática*, pues supone que las habilidades o talentos del individuo le permitirán mantenerse y concluir sus estudios. Esta perspectiva considera que el estado tiene la obligación de garantizar la oferta educativa y no la atención universal de la población demandante.

Otro elemento de caracterización de los programas para igualar las oportunidades educativas es la utilización de la misma estrategia de focalización. En el fondo, lleva implícito el reconocimiento de la incapacidad de atender a toda la población en situación de desventaja debido a, por un lado, la limitación de los recursos necesarios para atender a todo el universo de población objetivo y, por otro, porque sencillamente este sector poblacional no constituye una prioridad para el gobierno. El esquema de focalización es acorde con un principio meritocrático.

### **6.3.1 Esquema de focalización: el PAREIB**

El universo de atención del CONAFE está constituido por las localidades de menos de 500 habitantes con un rango de entre 3 a 30 niños por localidad con edades de 0 a 5 años para preescolar.

Para Primaria se consideran las localidades de menos de 100 habitantes con un rango de 3 a 30 niños por localidad con edades de 6 a 14 años.

En el caso de la Posprimaria se consideran las localidades que ya cuentan con el servicio de primaria comunitaria. (ver tablas 17 y 18).

Formalmente el proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas, lo que constituye un doble filtro:

- a) Inclusión de zonas de atención.
- b) Identificación de familias.

**Tabla 17: Programas compensatorios en cifras**

ENTIDAD	Pob. 12-15 nunca ha ido a la escuela o ha desertado	Indice de rezago joven de educación básica (% respecto pob.total 12-15)	Presupuesto ejercido 1998-2000	Alumnos beneficiados (Miles)	Costo por alumnos
<b>NACIONAL</b>	<b>1,427,063</b>	<b>16.8</b>	<b>542,228,791.07</b>	<b>485,500</b>	<b>1116.85</b>
01 AGUASCALIENTES	14,116	16.6	6,799,983.75	3,800	1789.47
02 BAJA CALIFORNIA	23,568	13.5	9,910,283.12	35,500	279.16
03 BAJA C. SUR	3,846	11.3	3,117,301.22	900	3463.67
04 CAMPECHE	10,380	16.4	23,783,902.28	17,100	1390.87
05 COAHUILA	23,159	12.6	44,723,407.51	42,400	1054.80
06 COLIMA	7,148	15.4	9,231,539.01	8,300	1112.23
07 CHIAPAS	103,293	27.0	40,325,803.67	13,300	3032.02
08 CHIHUAHUA	42,629	17.9	10,824,813.57	3,800	2848.64
09 DISTRITO F.	41,417	6.9	120,902,711.79	-	-
10 DURANGO	24,923	18.6	24,890,928.52	7,700	3232.59
11 GUANAJUATO	111,357	25.1	28,788,992.95	27,700	1039.31
12 GUERRERO	59,267	19.1	23,199,810.59	8,100	2864.17
13 HIDALGO	28,844	13.4	31,084,231.68	17,800	1746.31
14 JALISCO	111,879	19.7	21,059,888.07	5,200	4049.98
15 MÉXICO	129,284	12.0	28,533,089.17	15,200	1877.18
16 MICHOACÁN	101,407	25.7	38,181,055.49	19,300	1978.29
17 MORELOS	19,864	15.0	7,528,394.07	4,800	1568.42
18 NAYARIT	11,797	13.7	10,866,387.55	8,800	1234.82
19 NUEVO LEÓN	27,590	9.9	19,795,897.70	19,600	1009.99
20 OAXACA	67,186	19.3	55,153,322.84	19,100	2887.61
21 PUEBLA	104,715	22.2	60,021,859.80	25,700	2335.48
22 QUERÉTARO	23,062	17.8	10,511,718.32	14,800	710.25
23 QUINTANA ROO	9,070	13.0	23,028,276.28	8,200	2808.33
24 SAN LUIS POTOSÍ	31,861	14.6	95,104,810.24	29,500	3223.89
25 SINALOA	36,780	16.3	29,323,453.81	17,800	1647.39
26 SONORA	20,097	11.2	31,548,942.22	20,900	1509.52
27 TABASCO	27,719	15.2	90,854,101.09	16,600	5473.14
28 TAMAULIPAS	28,313	13.3	22,129,362.92	3,700	5980.91
29 TLAXCALA	12,608	14.3	6,303,701.02	4,600	1370.37
30 VERACRUZ	118,077	18.7	56,889,911.25	27,800	2046.40
31 YUCATÁN	21,355	14.6	49,812,692.63	28,100	1772.69
32 ZACATECAS	30,452	22.4	26,569,933.48	14,400	1845.13

*Fuente: Datos del CONAFE.*

**Tabla 18: Atención educativa en el ciclo escolar 2000-2001 Total nacional**

<b>Programas y proyectos de atención</b>						
<b>Servicio o modalidad</b>	<b>Alumnos</b>			<b>Becarios</b>		<b>Docentes</b>
<b>Preescolar</b>	<b>117,408</b>					<b>13,922</b>
Preescolar Comunitario	112,349					13,272
Centros Infantiles Comunitarios	5,059					650
<b>Primaria</b>	<b>134,100</b>					<b>16,172</b>
Primaria Comunitaria	134,100					16,172
<b>Posprimaria</b>	<b>6,111</b>					<b>483</b>
Posprimaria	6,111					483
<b>Continuidad Educativa</b>				<b>27,837</b>		
Primaria				2,612		
Secundaria				25,225		
<b>Desarrollo Integral de Docentes</b>				<b>27,942</b>		
Ex-Figuras Docentes				27,942		
<b>Total</b>	<b>257,619</b>			<b>55,779</b>		<b>30,577</b>
<b>Cobertura</b>						
<b>Servicio</b>	<b>Localidades</b>			<b>Municipios</b>		
	<b>Total</b>	<b>Atención</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>Atención</b>	<b>%</b>
<b>Preescolar</b>	52,203	15,782	<b>30</b>	2,414	1,566	<b>65</b>
<b>Primaria</b>	43,289	15,649	<b>36</b>	2,414	1,541	<b>64</b>
<b>Posprimaria</b>	11,249	210	<b>2</b>	1,871	128	<b>7</b>
<b>Continuidad Educativa</b>	134,325	13,296	<b>10</b>	2,414	1,340	<b>56</b>

*Fuente: CONAFE.*

Con respecto al primero, la selección de zonas de atención toma en cuenta el nivel de marginación. Sus criterios son los mismos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para determinar la selección de zonas con mayor concentración de hogares en condición de pobreza extrema. En esta identificación inicial se verifica el acceso y la capacidad de atención de los servicios de salud y educación básica.

Es importante mencionar que, a diferencia de la etapa de aplicación anterior, actualmente se consideran también las zonas urbanas. Pese a ello, la estrategia de focalización no tiene el propósito de universalización de la región o zona plenamente identificada, (lo que en el capítulo 1 se llamó estrategia de *focalización de la focalización*). Al existir una segunda selección como factor de inclusión para participar de los beneficios de los apoyos y transferencias (la identificación de familias) que además de la situación de pobreza extrema deben “cubrir” otros criterios.

Los elementos para la identificación de las familias se apoya en un censo donde se recolecta información socioeconómica de los hogares, para determinar su condición dentro de la comunidad (ya de suyo identificada como zona de pobreza extrema. Anexo 1.

Por otro lado, en lo que atañe a una nueva orientación hacia *la rendición de cuentas*, las reglas de operación expresan la intención de operar con transparencia. Plantean la identificación de las familias beneficiarias a partir de procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, verificables y auditables. También proponen que el reporte y la difusión oportuna de información sobre los logros alcanzados y la utilización de los recursos, así como el seguimiento y la evaluación de las acciones que se realizan, deberán estar al alcance de todos los mexicanos sin distinción alguna. Pero no explicita como se llevará a cabo dicha acción.

#### **6.4 La transformación de la gestión: el PIEC**

Debido a que desde su creación el CONAFE se caracterizó por ser un organismo eminentemente centralizado, el balance al año 2000 suponía cambiar hacia una política de gestión centrada en la eficiencia. El propósito era reducir cargas burocrático- administrativas para dar preferencia a la atención de aspectos técnicos y didácticos.

Retomar este propósito resulta importante si consideramos que ese era el objetivo desde el establecimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, así como de la Ley de Educación.<sup>10</sup>

Además se debe considerar que desde la primera evaluación realizada al CONAFE se diagnosticó la necesidad de mejorar su diseño, planeación, gestión así como el desarrollo de todo su personal (SEP, 1992). Por ejemplo: su esquema de organización incluía un responsable de cada programa, por lo que el personal de coordinación estatal se enfrentaba a la desvinculación entre los diferentes programas, duplicidad de información y la falta de coordinación con el sistema de educación regular. Ello sin contar que los programas compensatorios operaban con una estructura organizacional y aparato burocrático propios.

Su marco normativo define los siguientes criterios para orientar sus políticas de gestión:

- *Focalización*, para precisar sus sectores de población demandante de atención.
- *Fortalecimiento de la demanda y la oferta*, al establecer compromisos de participación con la población beneficiaria en el primer rubro y, en el segundo, en cuanto a las condiciones de infraestructura escolar así como de capacitación a sus docentes para mejorar la oferta educativa.
- *Orientación a la demanda*, para tratar de favorecer a los beneficiarios del sistema con el otorgamiento de becas.
- *Fortalecimiento de la autonomía de los centros escolares*, dentro de un esquema de descentralización y delegación de la operación.
- *Participación social*, entendida como corresponsabilidad de los padres de familia en el desarrollo de los diferentes programas.
- *Integración*, de las diferentes áreas y niveles de acción y *Flexibilidad* para lograr la pertinencia con las expectativas de cada centro escolar, zona y estado.

---

<sup>10</sup> Según el Art.22 de la Ley General de Educación, México, 1993.

- *Implicación de actores* al brindar oportunidades de desarrollo personal y profesional dentro del personal del CONAFE.
- *Orientación hacia los resultados y regularidad en los procesos* en el diseño, planeación y operación de los procesos en los ámbitos institucional y financiero.
- *Relación con organismos afines*, pues además de las federales y estatales permite la participación de organizaciones especializadas en investigación y producción de materiales.

En esta apuesta por transformar la gestión para mejorar la calidad y equidad de los servicios educativos se puede observar una clara articulación con el proyecto educativo foxista a partir del 2003, donde define el propósito de empatar el objetivo de incrementar con las metas del proyecto educativo 2001-2006 con una orientación a mejorar la eficiencia y gestión del CONAFE.

Con tal propósito el proyecto presentado para contratar un nuevo crédito con el BID, el Programa Integral de Educación Comunitaria (PIEC), se orienta claramente a fortalecer la estructura de operación de este organismo y no a la mejora de su impacto en el logro educativo.

El diseño del PIEC pretende consolidar ajustes al modelo educativo y operacionalización y de gestión, de acuerdo con el plan estratégico institucional del CONAFE.

Existe un fuerte compromiso por hacer más eficiente la gestión del Consejo, por lo que la mayoría de los programas instrumentados se enmarcan en esquemas de calidad y eficiencia. Se busca apoyar el Fortalecimiento Institucional para mejorar la eficiencia y capacidad administrativa del CONAFE, por eso una parte importante del financiamiento de dicho programa se empleará en la realización de estudios de diagnóstico y factibilidad, así como a la conformación de un Sistema de Administración de Calidad (SAC) con indicadores de seguimiento y evaluación para sistematizar, controlar, mejorar e innovar los

procesos sustantivos y de apoyo de la gestión<sup>11</sup>; el Sistema Integral de Información (SII); la interconectividad de oficinas y/o sedes regionales de capacitación; el mejoramiento del sistema de comunicación y promoción; la Infraestructura; y el apoyo de trabajos de consultoría y apoyo técnico en su conjunto (CONAFE, 2003: 6).

Para todo esto se propone realizar un estudio sobre los perfiles y funciones de los equipos técnicos y de apoyo que laboran en las Delegaciones del Consejo, con el fin de valorar su impacto en el desempeño de las y los docentes en las comunidades.

El objetivo era consolidar una propuesta de educación secundaria pertinente para los egresados del *Programa Cursos Comunitarios* y rezagados del sistema educativo nacional que pueda respaldarse en medios tecnológicos de comunicación e informáticos. Existe una apuesta importante por realizar el seguimiento y monitoreo de los procesos dentro del CONAFE, para mejorar su eficiencia y determinar la factibilidad de brindar atención en el medio urbano marginal, diseñando modalidades educativas alternativas pertinentes<sup>12</sup>.

Un elemento importante es la ampliación del universo de atención a zonas urbano-marginales y no sólo a las rurales-marginales, tradicionalmente centro de atención del programa en los treinta años de operación del organismo.

La Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP) del CONAFE absorbe las funciones de Comité de Calidad. Se definen sus funciones y responsabilidades. La CIDAP se integra por el Encargado del Despacho de la Dirección General, el titular de la Dirección de Planeación como secretario técnico y los titulares de las áreas de oficinas centrales como vocales propietarios, así

---

<sup>11</sup> Cuyo propósito es sistematizar, controlar, mejorar e innovar los procesos sustantivos y de apoyo de la gestión del CONAFE con base en normas internacionales, específicamente la certificación del ISO 9000:2000 así como obtener al menos 550 puntos del Modelo de Calidad Intragob certificando los procesos de Control Escolar y Adquisiciones; Dentro de esta visión de mediano plazo existe la tendencia de vinculación con los propósitos gubernamentales actuales así como con el Sistema de Metas Presidenciales.

<sup>12</sup> Tales como integración de un reporte del estudio extensivo (cuantitativo), preparación del trabajo de campo para realizar el estudio intensivo, análisis de los datos cualitativos y presentación de un reporte del estudio intensivo; elaboración de un plan de mejora de los equipos técnicos; planeación y realización de un encuentro con el personal técnico de las delegaciones estatales para elaborar plan de mejora.

como el titular del Órgano Interno de Control como asesor de éste órgano colegiado, y pretende consolidar para el año 2006 (de acuerdo con la norma ISO 9001 y el Modelo de Calidad Intragob) la instalación de Comités de Calidad en el interior de cada una de las áreas de oficinas centrales, así como de las Delegaciones Estatales del CONAFE.

Otro rubro de importancia se refiere al acceso a la información. Se desarrollan varios programas para lograr articular la conexión de las 31 Delegaciones Estatales, ya que sólo se cuenta con red privada conformada por 7 Entidades: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, y Veracruz.

### **6.5 Vinculación intragubernamental: componente educativo**

La Coordinación Nacional de la Secretaría de Desarrollo Social, tiene un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías que participan en la operación del Programa y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este Consejo es apoyado por un Comité Técnico integrado por representantes de las Secretarías de Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; y del Instituto Mexicano del Seguro Social. La Secretaría Técnica del Consejo y del Comité recae en la Coordinación Nacional. El programa además cuenta con Coordinaciones Estatales, Los gobiernos de los estados, las delegaciones y las representaciones de los programas federales, en su caso, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación. Las autoridades municipales nombrarán a un enlace para el Programa, quien se supondría debe ser una persona adscrita y con cargo presupuestal al municipio, y cuyas funciones de apoyo operativo, logístico y de seguridad pública, deberán regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad.

El PROGRESA (como ya vimos) es una estrategia de política intersectorial instrumentada a partir de 1997 que incluye participación de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud. Desde ese año su esquema implementó ciertos criterios para tratar de evitar la discrecionalidad en la asignación de

recursos a las entidades, ya que anteriormente cinco estados concentraban la mayor parte de los recursos de este programa (sin relación directa con su índice de pobreza): Hidalgo, San Luís Potosí, Oaxaca Veracruz y Puebla.

Con el ajuste antes mencionado, en 1999 las entidades que recibieron mayores recursos de PROGRESA fueron Veracruz, Chiapas, Puebla, Guerrero y Oaxaca. Este orden jerárquico se mantuvo hasta el año 2004 cuando, si bien Veracruz y Chiapas mantienen los primeros lugares, le siguen Oaxaca, Puebla y Michoacán. Es pertinente comentar que durante el gobierno de Zedillo se amplió la cobertura de el programa a todos los estados del país (durante el periodo presidencial de Salinas de Gortari solo se incluían doce entidades).

Al analizar el desempeño del programa OPORTUNIDADES, encontramos que en la actual administración se han visto favorecidas cinco entidades (tres de ellas gobernadas por el PAN) al observar incrementos significativos en el monto de los recursos asignados por el programa en comparación con el resto de entidades de la República (Tabla 19).

**Tabla 19 OPORTUNIDADES: entidades con mayores incrementos**  
(Cifra en millones de pesos)

Entidad	Recursos asignados 2001	Recursos asignados 2004	Incremento (%)
Aguascalientes	\$10.1	\$111.4	1,102%
Edo. México	\$616.9	\$1,630.9	264%
Guanajuato	\$423.7	\$1,048.3	247%
Jalisco	\$518.0	\$1,000.6	193%
Michoacán	\$741.0	\$1,394.3	188%

*Fuente: Elaboración propia con datos del V Informe de Gobierno.*

Es pertinente mencionar que ninguna de estas entidades favorecidas por la administración foxista ocupa los mayores índices de marginación de nuestro país. Llama aún más la atención el caso de Aguascalientes (estado gobernada por el PAN) no solo por haber visto incrementados diez veces sus recursos, sino porque además posee el menor índice de desigualdad de nuestro país. En el mismo

informe se puede apreciar que Chiapas continúa presentando el mayor índice de desigualdad y que Veracruz continúa ocupando el primer lugar de recursos asignados.

De lo anterior se desprende que aún privan los criterios discrecionales en la asignación de los recursos. El establecimiento de mecanismos de control por parte del Legislativo continúa siendo un asunto pendiente para lograr un manejo transparente de estos programas que brindan atención a las familias en situación de pobreza extrema.

En el campo educativo dichos programas otorgan apoyos diferenciados tendientes a suplir las deficiencias de salud y alimentación que impiden asistir regularmente a la escuela y aprender. Cabe mencionar que dentro de los programas compensatorios, las becas otorgadas a los alumnos en escuelas participantes dependen de PROGRESA. Las referencias a éstos y a OPORTUNIDADES se abocarán al componente educativo.

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

Determina su población objetivo con base en los datos del INEGI, que constituye la fuente del índice de marginación junto con la Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH)<sup>13</sup>.

Otorga un peso importante a la integración de su padrón de beneficiarios a partir del 2003. Esta identificación de familias beneficiarias utiliza una metodología de puntajes como criterio objetivo y único para todo el país, (con el propósito de evita discrecionalidades), y son registrados dentro de un Padrón Activo de Beneficiarios.

Cuando las familias son designadas se realizan eventos de incorporación donde las titulares beneficiarias, eligen de entre ellas un Comité de Promoción Comunitaria<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> El índice de marginación se identifica a partir del % de población analfabeta de la localidad, % de viviendas con servicios de agua y drenaje, No. de personas por habitación, tipo de suelo de la vivienda y % de población dedicado al sector primario.

Aunado a lo anterior, existe un proceso llamado recertificación, por medio de una encuesta (ver anexo 2), a la que deben someterse los beneficiarios para permanecer dentro del programa si continúan clasificadas dentro de las condiciones de pobreza de capacidades (de acuerdo con lo establecido en los Procesos Generales para la Operación).<sup>15</sup>

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

En 1997 los gastos del programa se refieren prácticamente a instalación de su estructura de operación. El 9% del presupuesto de este periodo fue ejercido en el D.F. cuando esta entidad no ha sido beneficiaria del programa.<sup>16</sup>

Para el año 2000 las acciones de atención de los programas sociales de PROGRESA se vincularon con los del CONAFE. Ambos coincidían en 85% en la identificación de su universo de atención. Pero los beneficios de ambos programas eran excluyentes, es decir, para recibir los apoyos del CONAFE no debían ser beneficiarios de los otorgados por PROGRESA por lo que no se cumple el supuesto enfoque de discriminación positiva.

En cuanto a la coordinación con la SEP, se establece la vinculación para excluir a los beneficiarios de los programas compensatorios de otro tipo de becas. Incluso durante el periodo 2001-2003 el Programa Escuelas de Calidad excluía a las atendidas por el CONAFE, lo que denota cierta tendencia a reforzar las desigualdades si consideramos que justamente son éstas las que atienden alumnos en situación de desventaja. Es hasta la modificación de las Reglas de operación 2004 cuando se establece que las escuelas comunitarias tendrán prioridad para concursar por los recursos del PEC.

---

<sup>14</sup> Ello de acuerdo con el punto 4.3.1 de los Procesos Generales de las Reglas de Operación de la institución.

<sup>15</sup> Las familias que cumplen cuatro años contados a partir de su incorporación al Programa, en las localidades urbanas, y seis años en las localidades rurales y semiurbanas, de ser atendidas dentro del Programa recibirán durante los siguientes tres años el Esquema Diferenciado de Apoyos (punto 4.3.2.) y al cumplir tres años dentro de este último se darán de baja del Padrón Activo de Beneficiarios. Para mayor información sobre la suspensión ver anexo 3.

<sup>16</sup> Según datos del Resumen operativo Ejecutivo del PROGRESA. Disponible en [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx) (consulta 09/09/2001).

Por otro lado, existe un trabajo más articulado con la Secretaría de Salud y con Oportunidades en la integración de su padrón de beneficiarios. De conformidad con lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, en el bimestre julio-agosto se incorporarán al Programa 760,000 familias adicionales, de localidades urbanas, semiurbanas y rurales, más el número requerido para sustituir las bajas del padrón. Esta incorporación se realizará de conformidad con lo dispuesto en las Reglas de Operación y en los Procesos Generales del programa Oportunidades, de tal forma que hasta un máximo de 400,000 familias empezaron a recibir sus apoyos es importante mencionar que si se logró la meta al alcanzar un padrón total de 5 millones de familias a diciembre del 2004.

El programa Oportunidades siguió el mismo esquema de operación que su antecedente Progresá, fue el primer programa para la superación de la pobreza que realizara transferencias monetarias a (las madres de) los hogares beneficiarios<sup>17</sup>.

Desde su diseño este programa incluyó, un proyecto de evaluación de su impacto, con base en encuestas semestrales a la población beneficiaria a los dos años después del ingreso al mismo<sup>18</sup>, e involucró la participación de instituciones nacionales e internacionales<sup>19</sup>. De acuerdo con la evaluación del año 2000, el programa era eficiente en cuanto a costos pues se estimaba que 91 centavos de cada peso llega a los beneficiarios a través de las transferencias en efectivo<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Ello con el propósito de minimizar la erosión de estas transferencias por desviaciones a burocracias o proveedores intermediarios.

<sup>18</sup> Con el objetivo de utilizar la información de las entrevistas para intentar evaluar algunos resultados de mediano plazo en los jóvenes beneficiarios, en particular, si aumenta la probabilidad de que los estudiantes continúen con su educación a nivel de educación media superior.

<sup>19</sup> Principalmente el *International Food Policy Research Institute*, (IFPRI). La evaluación estuvo conformada por dos partes independientes. La primera incluye una evaluación del funcionamiento del programa a nivel estatal, basada en el análisis de los indicadores de seguimiento, gestión y evaluación de 1998 al 2001. La segunda utiliza las rondas recientes de la ENCEL que no han sido analizadas en los trabajos de las evaluaciones anteriores, para efectuar un nuevo análisis de los impactos del Programa.

<sup>20</sup> Para mayor información sobre las evaluaciones externas al PROGRESA, se pueden consultar Coady, 2000 Skoufias, Davis y De la Vega, 2001.

En cuanto a la estrategia de focalización del programa, existe un sector de la población que requeriría ser beneficiaria que es excluido. La distribución a nivel estatal de las transferencias monetarias es congruente con la distribución entre los estados: las seis entidades más pobres (con 54.3% de la PEA con ingresos iguales o menores a un salario mínimo, obtienen 54.6% de las transferencias). Sin embargo no se observa la misma congruencia en relación con las variables educativas. Es decir, sí se ha observado una mayor asistencia por parte de los niños dentro del programa, pero los resultados todavía están muy lejos de alcanzar un nivel de aprendizaje satisfactorio. Debe reconocerse que existe un buen nivel de corresponsabilidad entre los beneficiarios, tanto en las áreas de educación como en salud (de acuerdo con las condiciones que impone el mismo programa). Ello sí ha coadyuvado a la disminución las tasas de deserción escolar, no así la de reprobación, por lo que su impacto para promover una eficiente igualdad de oportunidades educativas dista mucho de cumplirse<sup>21</sup>. Aún existe una distancia considerable entre los índices de las comunidades universo de atención del programa y la media estatal y nacional.

Si bien las evaluaciones coinciden en que la estrategia ha sido efectiva para incluir a los hogares más pobres dentro de las comunidades de mayor pobreza del país, han señalado el resentimiento de los no beneficiarios como un aspecto a cuidar dentro del tejido social.

En lo que se refiere al componente educativo, las evaluaciones encuentran efectos positivos<sup>22</sup> en la inscripción de alumnos. Particularmente hay un aumento significativo de niñas en el nivel secundaria. Pese a ello, debe mencionarse que se toma como base la evolución de la matrícula escolar según los registros de asistencia de los propios profesores (y no a través de un estudio de campo en las escuelas beneficiados por OPORTUNIDADES). El incremento representa un aumento proporcional para los niños de entre 5 y 8 por ciento y de 11 a 14 por ciento para las niñas. En el caso de la educación primaria no se observaron

---

<sup>21</sup> Las evaluaciones demuestran una disminución en los índices de deserción mayor la 3% anual entre los beneficiarios de estos programas.

<sup>22</sup> Así como en la salud y la nutrición de los niños debido a un mayor gasto en alimentos dentro de las familias beneficiarias del programa.

diferencias con respecto al desempeño previo que venía presentando el programa. El que el incremento se observe sólo en secundarias refleja que no se ha incrementado el universo de atención de las comunidades en situación de exclusión, sino que se ha mantenido constante durante el actual gobierno. Una contradicción importante del mismo programa es el reportar que los niños continúan trabajando, lo que genera dudas sobre como podrían cubrir ambas actividades al asistir de manera “regular” a la escuela para recibir su beca cuando el programa exige cubrir al menos 85% de asistencias para conservarla (Oportunidades, 2002).

Tanto en Oportunidades como en el PAREIB, la normatividad les obliga a la realización de evaluaciones externas. En ambos casos la dependencia a la que pertenecen selecciona a la institución que desea “contratar” para ello, además de definir los rubros en los que desean ser evaluados. La evaluación externa anual se mueve así dentro de un esquema de presión para que los resultados puedan “satisfacer al cliente contratante” (como un incentivo para favorecer futuras contrataciones) y siempre está presente la posibilidad de manipular el acceso a la información del evaluador.

En el caso del CONAFE las evaluaciones externas han sido realizadas por la Universidad Veracruzana y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. En el programa Oportunidades las ha efectuado el CIDE.<sup>23</sup> En ambos casos llama la atención que los resultados obtenidos no son considerados para retroalimentar la planeación y mejorar los esquemas de operación que, definitivamente, al igual que en cualquier proceso institucional, deberían ser uno de los principales objetivos de la evaluación.

Finalmente, habremos de esperar varios años más para observar si existe algún impacto del trabajo parlamentario de la LIX Legislatura que decretó en el 2005 que todos estos programas fueron sometidos a reglas de operación.

---

<sup>23</sup> No se pretende menoscabar el prestigio de las instituciones que realizan las evaluaciones, pero en el caso del CONAFE, los resultados de estas evaluaciones si presentan críticas a la manera en que operan los programas compensatorios, en cambio en las evaluaciones de Oportunidades, parecen más discursos e informes institucionales que presentan las “bondades” del programa.

## 6.6 Financiamiento

En el presente gobierno se contrataron dos préstamos para atender el rezago educativo. En el año 2003 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) anunció la aprobación de un préstamo de 210 millones de dólares a México para apoyar la primera fase de un programa para mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia de la educación en comunidades pobres y aisladas. En el 2004 fue aprobado otro crédito del Banco Mundial por 300 millones de dólares para el PAREIB, destinado al fortalecimiento institucional proyectando su ejercicio en cuatro años.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron el Contrato de Préstamo No. 1456/OC-ME y el 7249-ME con el Banco Mundial. En el primer caso, el préstamo fue otorgado a un plazo de 25 años, con cinco años de gracia, y a una tasa de interés variable, que en la actualidad (2005) es de 5.39 por ciento al año.

Se supone que los recursos ayudarán a financiar los componentes de la primera fase del Programa Integral de Educación Comunitaria, una iniciativa que involucrará inversiones del orden de 700 millones de dólares a lo largo de seis años, en dos etapas de tres años cada una<sup>24</sup>. Sin embargo, cuando se revisan los programas derivados de este crédito, sobresalen dos aspectos: primero, que su prioridad no es elevar el logro educativo de los alumnos que asisten a las escuelas comunitarias. Tan es así que es menor el préstamo otorgado para la atención de las escuelas; segundo, que se reafirma la visión eficientista del actual gobierno pues la nueva línea de crédito se otorga dando un peso importante al fortalecimiento institucional y a la gestión del CONAFE. Si realizamos una comparación con el préstamo contactado para el PEC fácilmente se puede observar que la prioridad del actual gobierno es la gestión, desvinculada de los resultados educativos (tabla 20).

---

<sup>24</sup> De alcanzar el programa las metas acordadas por Consejo Nacional de Fomento Educativo y de completarse diversas evaluaciones externas de los resultados de la primera fase, el Banco Interamericano de Desarrollo daría otro préstamo por 210 millones para la segunda fase, sujeto a aprobación por parte de su Directorio Ejecutivo.

**Tabla 20: Financiamiento Externo**

Programa	Recursos del Banco Mundial	Gasto ejercido 2005
Compensatorios	\$210 Millones de dólares	2,236.1 Millones de pesos
PEC	\$240 Millones de dólares	1,258.5 Millones de pesos
PIEC	\$300 Millones de dólares	

*Fuente: Elaboración propia.*

Básicamente la supervisión que le interesa al BID está centrada en las compras: manejo de licitaciones y esquema de focalización. Se efectúa en escritorio y en campo, en el flujo de administración de recursos presupuestarios, se revisa que el presupuesto programático coincida plenamente con las acciones comprometidas con el BID; y en la obtención de las metas respectivas.

Para ello, además del *Contrato de Préstamo*, establece como documentos normativos los componentes estructurales del Programa (las principales actividades y estudios que darán sustento al desarrollo y aplicación de este servicio educativo) y la capacidad del organismo encargado de aplicarlo, en este caso el CONAFE<sup>25</sup>.

Dentro de los requerimientos hay un énfasis en la especificación de los materiales a comprar, las licitaciones y en los criterios para definir las asesorías, la selección y contratación de firmas consultoras, instituciones especializadas o expertos individuales, pues el BID determina incluso requisitos de nacionalidad para este efecto.

En lo que respecta a la III fase de aplicación del PAREIB, se considera un préstamo adaptable al programa educativo 2001-2006 que, si bien permitió la ampliación del universo de atención a zonas urbano marginales, principalmente está orientado al fortalecimiento institucional de las unidades estatales que administran la educación en las entidades federativas.

---

<sup>25</sup> En la actualidad, CONAFE ofrece educación pre-escolar, primaria y posprimaria a unos 290 mil alumnos en localidades remotas. Los instructores son jóvenes que viven con familias en las mismas comunidades donde enseñan. CONAFE también atiende a los niños de temporeros que viajan con sus padres en épocas de cosecha.

El proyecto tiene un costo total de 521.50 millones de dólares (300 millones financiados por el BM y el resto con aportaciones del gobierno federal), su distribución es la siguiente: \$85.6 millones de dólares para ampliar la cobertura de la educación preescolar dentro del PAREIB con el propósito de atender en nuevo marco constitucional que compromete la prestación de este servicio. Para atender los niveles de primaria y secundaria (esta última bajo la modalidad de telesecundaria) así como el equipamiento de centros de maestros se destinan \$358.2 millones de dólares del proyecto (tablas 21 y 22).

**Tabla 21: Educación básica: distribución por componente**

<b>Educación Inicial</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Recursos en dólares</b>	<b>Porcentaje</b>
Cursos de capacitación	22.0 Millones	25.7%
Participación comunitaria	0.9 Millones	1.0%
Sesiones con padres y niños pequeños	54.3 Millones	63.4%
Materiales educativos y divulgación	7.2 Millones	8.4%
Evaluación del programa	1.3 Millones	1.5%
<b>Total</b>	<b>85.7 Millones</b>	<b>100%</b>
<b>Educación básica</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Recursos en dólares</b>	<b>Porcentaje</b>
Infraestructura escolar	104.7 Millones	29.22%
Materiales didácticos	88.9 Millones	24.81%
Centros de tecnología educativa	24.7 Millones	6.89%
Apoyo a asociaciones de padres	89.0 Millones	24.84%
Incentivos a docentes	42.9 Millones	11.97%
Apoyo a Supervisión	8.0 Millones	2.23%
<b>Total</b>	<b>358.2 Millones</b>	<b>100%</b>

*Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.*

**Tabla 22: Composición del gasto en programas compensatorios al año 2003.**

RUBRO	TOTAL (MILES DE PESOS).	%
Gastos de administración	356.70	6.40
Costo por alumno	3 894.55	
Inversión en materiales	876 958.22	46.25
RECURSOS HUMANOS	863 846.94	45.54
Gasto corriente unidades UCE*	155 735.25	8.21
Presupuesto ejercido	1 896 897.11	100.00

Fuente: datos del CONAFE.

Parte del proyecto se destina para atender a las comunidades rurales aisladas. Finalmente para el fortalecimiento institucional se destinan \$42.9 millones de dólares (tabla 23).

**Tabla 23: Fortalecimiento institucional: distribución por componente**

Concepto	Recursos en dólares	Porcentaje
Fortalecer la capacidad pedagógica de las SEPEs.*	2 Millones	3.6%
Capacidad administrativa SEPEs	3.4 Millones	6.0%
Evaluación del proyecto	4.1 Millones	7.3%
Administración del proyecto	46.7 Millones	83.1%
Total	56.2 Millones	100%

\*SEPEs: Secretarías de Educación Pública Estatales. Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La fiscalización de los recursos del Programa Integral de Educación Comunitaria queda comprendida básicamente en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. En ella se establecen los lineamientos de actuación del Órgano Interno de Control en el CONAFE, atendiendo los informes que en materia de control y Auditoría de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Y en la ley "Del control y evaluación del gasto público federal", que establece el tipo de control que ejerce el Gobierno Federal sobre el Programa Integral de Educación Comunitaria: fiscalización permanente, el seguimiento de las realizaciones

financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados, y la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.

Las auditorías han dejado en claro que no existe una preocupación por los resultados de sus programas, la necesidad de un manejo más transparente de su información, el bajo rendimiento de sus alumnos a pesar de su ampliación en la cobertura, la falta de relevancia curricular y una capacidad administrativa poco eficiente.

Por otro lado, un aspecto importante dentro del ejercicio presupuestal es el otorgamiento de becas, tanto para los alumnos como para los instructores.

El Programa otorga becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias, (menores de 18 años), que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada.

Las becas se entregan durante los diez meses del ciclo escolar. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y educación media superior, las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que son ellas, quienes tienden a abandonar sus estudios en este nivel educativo en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres. La integración de los alumnos beneficiarios al padrón activo de becarios está sujeta a la disponibilidad presupuestal debido a que este factor se atiende con recursos del gasto público.

El esquema de otorgamiento se realiza en dos entregas (semestrales) ya que se encuentran condicionadas a que el alumno cubra una asistencia regular a la escuela y dentro de una perspectiva de discriminación positiva tiene un monto mayor las de las niñas por ser un grupo vulnerable de exclusión dentro de las comunidades rurales y marginadas. En gobiernos anteriores se otorgaban solo dentro del nivel primaria. En el año 2000 se incluyeron becas para los alumnos de

secundaria. Se inició con la atención de 2793 escuelas (telesecundarias a las que debían dotar de equipamiento y material didáctico)<sup>26</sup>.

En el inicio del ciclo escolar los becarios reciben un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de éstos (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo). Al principio del segundo semestre del ciclo escolar se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares (Tabla 24).

**Tabla 24: Becas en Primaria (monto en pesos) año 2000**

grado	1° semestre	2° semestre
3°	75	80
4°	90	95
5°	115	125
6°	150	165

*Fuente: datos del CONAFE.*

Los becarios de secundaria reciben un único apoyo anual para la adquisición de útiles escolares, que se entrega durante el primer semestre del ciclo escolar. Cabe destacar su insuficiencia para generar mejores condiciones de educabilidad en los alumnos, pues serían insuficientes para comprar materiales más allá de sus útiles (Tabla 25).

**Tabla 25: Becas en Secundaria al 2000 (monto en pesos)**

Grado	1° semestre		2° semestre	
	Niños	Niñas	Niños	Niñas
1°	220	235	240	250
2°	235	260	250	280
3°	245	285	265	305
*monto máximo Autorizado	695		750	

*Fuente: información del CONAFE.*

<sup>26</sup> Los montos de los apoyos monetarios se actualizan semestralmente, en enero y julio de cada año, tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

Si consideramos la evolución de los programas compensatorios veremos la relación de los costos por alumnos reflejados de la siguiente forma:

Un desglose más detallado sobre la atención de este servicio se puede observar en la tabla 28 donde prácticamente todas las modalidades funcionan con un sólo docente para atender a cada una de las comunidades educativas (escuelas unitarias) y en pocos casos escuelas bi-docentes.

**Tabla 26: Atención educativa del CONAFE**

<i><b>Modalidad de atención</b></i>	<i><b>Matrícula</b></i>	<i><b>Comunidades</b></i>	<i><b>Docentes</b></i>
Preescolar Comunitario	112,349	13,392	13,272
Atención Educativa a Población Indígena	12,285	1,542	1,358
Atención Educativa a Población Migrante	3,231	207	336
Centros Infantiles Comunitarios	5,059	641	650
<b>Total</b>	<b>132,924</b>	<b>15,782</b>	<b>15,616</b>
<i><b>Modalidad de atención</b></i>	<i><b>Matrícula</b></i>	<i><b>Comunidades</b></i>	<i><b>Docentes</b></i>
Cursos Comunitarios	134,100	13,831	16,172
Atención Educativa a Población Indígena	16,134	1,535	1,939
Atención Educativa a Población Migrante	6,833	283	807
<b>Total</b>	<b>152,916</b>	<b>15,649</b>	<b>18,918</b>
<b>Fomento educativo</b>			
<i><b>Becas para</b></i>	<i><b>Becarios</b></i>		
Continuidad educativa	27,837		
Desarrollo integral de docentes	27,942		
<b>Total</b>	<b>55,779</b>		

Fuente: Información del CONAFE.

A partir del ciclo escolar 2002-2003 se estableció un apoyo monetario de \$135.00 para becarios entre tercero y sexto grados de primaria que no reciben paquete de útiles escolares. Además todos los becarios de educación primaria reciben un apoyo de \$65.00 por concepto de reposición de útiles. Para los becarios de secundaria el apoyo para adquisición de útiles es de \$250.00. Cabe mencionar que las escuelas inscritas en el padrón de los programas compensatorios y comunitarias reciben un paquete de útiles escolares. Pero la integración de estos paquetes en muchas ocasiones no responde ni a la orientación de los programas educativos ni a los requerimientos reales de los docentes (Tabla 27).

**Tabla 27: Monto becas (pesos) año 2003 2° semestre**

<b>PRIMARIA</b>	<b>NIÑAS Y NIÑOS</b>	
Tercero	105	
Cuarto	120	
Quinto	155	
Sexto	205	
Secundaria	Niñas	Niños
Primero	315	300
Segundo	350	315
Tercero	385	335

*Fuente: información del CONAFE.*

Con respecto a las becas, se destaca que la estrategia de discriminación positiva desde una perspectiva de género ha tenido buenos resultados porque las niñas sí se están quedando en las escuelas. No obstante, habrá que hacer mucho más para que también aprendan lo que deberían aprender en las escuelas.

El otro componente importante que caracteriza la educación comunitaria lo constituyen las becas otorgadas a los instructores comunitarios<sup>27</sup>. Al año 2000

<sup>27</sup> El programa da a estos niños y jóvenes instructores la oportunidad de acceder a un mejor nivel educativo. "Con esto se están dando las bases para romper el ciclo de pobreza que se transmite de generación en generación", señaló la jefa del equipo de proyecto del BID, Paulina González-Pose.

existían 36 000 jóvenes de entre 14 a 24 años prestando su servicio social como instructores comunitarios, con las siguientes características:

Son jóvenes de origen rural y escolaridad de secundaria o bachillerato. La percepción de su trabajo denotó que el 25% de ellos considera no estar bien capacitado para desempeñar su actividad, el 33% opina que no están remunerados adecuadamente y el 40% manifestó no contar con los materiales necesarios a tiempo para desempeñar su labor. (CONAFE, 2000: 54-ss). Lo que habla de cierta conciencia de las carencias en su formación y en su remuneración por el trabajo desempeñado (en promedio reciben una tercera parte de lo que gana un maestro).

### **6.7 Dificultades de la “Participación Social”**

Dentro de la vinculación con los programas de Desarrollo Social existe una visión de corresponsabilidad sobre la participación de las familias y la comunidad en el desarrollo de los programas compensatorios. Son las propias comunidades quienes proponen a las familias a incorporar dentro de los beneficios del programa. Quizá sólo dentro del modelo de educación compensatoria haya sido posible concretar con cierta eficiencia la incorporación de la participación de los padres dentro de la figura de los “consejos de participación social” propuesta por la Ley General de Educación de 1993.

La participación de los padres es fundamental para determinar el pago de incentivos a los docentes que cubren su asistencia puntual a las escuelas en los programas compensatorios. Esta medida permite que los padres pudieran realizar una función de contraloría social dentro de la escuela y también en la toma de decisiones sobre la incorporación de beneficiarios a los programas.

En el programa OPORTUNIDADES la incorporación de las familias deber realizarse en asambleas comunitarias dentro de las zonas rurales. La reciente incorporación de zonas urbano- marginadas dentro del programa propone reuniones de orientación para explicar a los participantes los objetivos y apoyos

del Programa, y las responsabilidades que adquieren las familias beneficiarias para recibirlos.

Este esquema, compromete a las familias a inscribir y apoyar a que sus hijos asistan y concluyan su educación básica desde su incorporación. La entrega de las becas de educación básica se condiciona a la asistencia regular a clases<sup>28</sup>. En el caso de la ayuda para la adquisición de útiles escolares está sujeto a la inscripción de los becarios, certificada por el personal docente de los planteles educativos.

El apoyo monetario para la alimentación está condicionado a la asistencia de todos los integrantes de la familia a sus citas a los servicios de salud y de comunicación educativa en el caso de las madres de familia.

Las becas educativas y el apoyo monetario directo se entregan invariablemente en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarios del Programa.

El esquema de condicionamiento de los apoyos a la asistencia a la escuela y no al logro educativo, es quizá el factor que ha motivado la decisión familiar de permitir que una mayor cantidad de niñas puedan permanecer en la escuela y constituya un elemento de la política educativa no meritocrático que en el largo plazo pudiera romper el círculo de la pobreza.<sup>29</sup> Al respecto es necesario considerar como meta mantener a las niñas dentro del sistema escolar como mínimo dos años de educación media, lo que, conforme a nuestro nuevo esquema de educación básica de tres años de preescolar, correspondería a tratar de asegurar una escolaridad de catorce años para superar la línea de pobreza extrema.

Una de las debilidades del programa Oportunidades es justamente el mecanismo de selección donde las familias deciden quienes participarán de los apoyos. Esto genera fragmentación del tejido social en las familias excluidas de

---

<sup>28</sup> De acuerdo con lo establecido con el numeral 5.4.1. de los "Procesos Generales para la Operación"

<sup>29</sup> Ya ha sido documentado que las mujeres con menor escolaridad son las que tienen embarazos a una menor edad así como un mayor número de hijos, además de que son las que se incorporan al mercado laboral percibiendo menores remuneraciones. Con ello se reproduce el círculo de la pobreza.

los mismos. En este mismo sentido, la atención es asistencialista y no de enfoque de cobertura universal en comunidades marginadas (rurales y a partir del año 2000 urbanas). Por lo tanto en el futuro deberá presentar modalidades diferentes para los distintos universos de atención a los cuales están destinados.

Por otro lado, resulta difícil controlar que la designación de beneficiarios quede exenta de prácticas clientelares. Prueba de ello, es que en la evaluación de los programas compensatorios del 2004 en el estado de Veracruz se señala:

“el marasmo institucional ha permitido que las SEPES alteren el proceso de focalización con el fin de utilizar el programa con fines electorales. Esto ha significado que un importante número de escuelas seleccionadas se encuentren en distritos electorales y comunidades políticamente importantes, lo que significa que muchas escuelas desventajadas no estén recibiendo los apoyos ofrecidos por el programa. La consecuencia de toda esta situación ha sido la pérdida de la integridad de las acciones compensatorias, ya que se han visto reducidas a la entrega de materiales e incentivos a escuelas que no deberían ser beneficiadas (CONAFE, 2004: 163).

Aunado a ello, justamente el que funcionen dentro del esquema de federalización en las condiciones en que se encuentra actualmente no ha permitido establecer mecanismos más confiables de selección como los que ya opera el programa OPORTUNIDADES con ciertas dificultades. Seguramente la transferencia de estos servicios a las unidades estatales implicará desviaciones de los recursos de estos programas a otras áreas de educación (tal como ocurre actualmente) si no se asegura que los recursos sean etiquetados.

### **6.8 Impacto en la igualdad de oportunidades educativas**

A partir del 2004 se establecen requerimientos para realizar evaluaciones externas, además de las que realiza el consejo, por lo que habrá que esperar aún

para contar con ellas<sup>30</sup>. En este sentido, la cada vez mayor participación del Legislativo llevó a establecer en la legislación el requerimiento formal expresamente para el CONAFE de publicar sus reglas de operación a partir del año 2004, por lo que aún habrá de esperarse cuales serán los primeros resultados de esta nueva disposición.

Dentro de las evaluaciones entendidas como parte de un proceso continuo cuyas actividades están dirigidas al análisis de los resultados e impactos del Programa, su costo-efectividad y operación se pueden establecer algunas consideraciones con base en los datos internos del propio CONAFE.

Los cambios esperados formalmente en materia de evaluación se orientan a constituir la base de un sistema integral de valoración que permita instrumentar ajustes en el diseño y ejecución del Programa y contribuya al cumplimiento de objetivos y metas. De sus componentes, la mayoría tiende a centrarse en medir la relación costo-efectividad e identificar los resultados e impactos atribuibles al Programa, distinguiendo los efectos asociados a otros factores, tanto en la esfera individual, como en la familiar y en el contexto comunitario.

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

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

Tampoco se ha acercado a alcanzar el compromiso del gobierno educativo dentro de las Metas del Milenio de la ONU, donde se establece como plazo el año 2015 para alcanzar la cobertura de la educación primaria y secundaria sin

---

<sup>30</sup> Conforme a los términos del artículo 55, fracción IV, inciso b del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, la evaluación externa será realizada por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional, con reconocimiento y experiencia en la materia, atendiendo al cumplimiento de los requisitos emitidos por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

desigualdades de género, antes contrariamente se observó un retroceso del 1.4% entre 1998 y el año 2002 según el reporte de la UNESCO.<sup>31</sup>

En el sexenio 2000-2006 inicialmente el impacto en inscripción no fue significativo en primaria pero si resultó favorable en el nivel secundaria en zonas rurales: se inscribieron 23.2 % más niñas y 15 % más niños en las escuelas beneficiarias en comparación con las escuelas no atendidas por Oportunidades.

Ello explica prácticamente, que el avance en la cobertura de educación secundaria se debe a la creación de nuevas telesecundarias: el incremento de esta modalidad y el que fueran incluidas dentro de las evaluaciones internacionales de PISA “explicaron” (según funcionarios del INEE) la baja en los resultados obtenidos por México.

Se puede observar que, si bien el incremento en la inscripción en primaria no fue significativo, sí lo fue en la permanencia en 3° al observarse una disminución favorable de la deserción escolar (17.9% niñas y 14% niños).

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

La ampliación de incorporación de escuelas en zonas semi-urbanas y urbanas no denota una correspondencia favorable ni en inscripción ni en permanencia. Resulta interesante señalar que la asistencia a escuelas beneficiarias de los programas compensatorios es un factor que incide en 8.6% la probabilidad de reprobación en zonas rurales en comparación con escuelas no beneficiarias, y este efecto se reduce al 5% en zonas urbano marginadas<sup>32</sup>. Ello evidenció la necesidad de crear modalidades que respondan a necesidades específicas de los contextos de las poblaciones en situación o en riesgo de rezago: modelos únicos no impactan igual en contextos diferentes, aun cuando ambos sean desfavorables.

Otro elemento al cual no se le ha dado mucha relevancia es el factor de la actualización de los docentes, a pesar de que las evaluaciones del CONAFE

---

<sup>31</sup> Reporte “Educación para todos 2005”, UNESCO, *Diario Reforma*, 10/11/2005, p.22 A.

<sup>32</sup> Según datos de la *Evaluación prospectiva de los programas compensatorios*, realizada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, (CONAFE, 2003).

prueban que este es el factor de más alto impacto en el logro educativo. En el fondo, refleja una situación similar a la falta de orientación adecuada de las necesidades de actualización de los docentes para mejorar su desempeño profesional. Dentro de los programas compensatorios hay una inversión mayor en los materiales didácticos que en la actualización de los maestros, cuando se ha demostrado que este factor no tiene tantas consecuencias positivas como la de una capacitación adecuada. Prueba de ello es que en la primera fase de los programas compensatorios el 12% del gasto programado correspondía a la actualización docente y en la tercera fase este componente no se encuentra incluido (solo el equipamiento de los centros de maestros). Las adquisiciones de equipos y materiales se privilegian por parte de estos proyectos, en lugar de atender una adecuada formación permanente de actualización de los maestros.

Las mejoras en el logro educativo se observan dentro de las escuelas que participan como beneficiarios en esquemas combinados de OPORTUNIDADES y PAREIB. Se reafirma entonces la necesidad de articular políticas intersectoriales que busquen la atención de las desigualdades desde una perspectiva integral. Queda comprobado que por sí mismos, estos sectores poblacionales no pueden superar la exclusión social. Aún con las deficiencias que han observado los programas por cada 1% de inversión adicional en zonas urbano-marginadas se presenta un beneficio de 0.087% de probabilidades de continuar dentro del sistema escolar. En el caso de las zonas rurales, la mejora equivale al 0.055%, es decir, se requieren de esfuerzos mayores en las zonas con mayor índice de marginación porque con esquemas homogéneos se refuerza las desigualdades al volverse a observar que benefician en mayor medida a las comunidades urbanas. En esta etapa al menos sí podría calificarse como tendencia a favorecer las zonas urbanas sobre las rurales.

El programa no se consolida como una estrategia de discriminación positiva ya que los criterios de selección de las escuelas participantes no son claros. Al manejarse a través de decisiones estatales, la participación dentro de estos programas puede mantener niveles de discrecionalidad. Al tomar como referencia los planes anuales de trabajo estatales de las secretarías de educación, el énfasis

se encuentra en la proyección y adquisición de bienes, con lo que la mejora en el logro educativo dista de ser la prioridad dentro de estos programas.

Dentro de la evaluación en la eficiencia del programa, las problemáticas que ha reconocido el Banco Mundial dentro de la aplicación de este proyecto fueron atribuidas a factores humanos, como la poca disposición para el aprendizaje de los niños que ingresan a la escuela y capacitación inadecuada para maestros que trabajan con estudiantes en riesgo. En el aspecto organizacional, la capacidad administrativa y directiva poco eficaz a nivel estatal, o supervisión ineficiente y fragmentación de la organización de programas compensatorios por nivel y tipo. Finalmente a la escasa correspondencia entre los programas educativos y las necesidades de los estudiantes y de la comunidad, así como a la falta de insumos fundamentales en escuelas ubicadas en comunidades indígenas, rurales y pobres, así como en áreas urbanas marginales.

Por otro lado, dentro del proyecto de profesionalización de las burocracias educativas uno de los principales obstáculos ha sido el rigor de Nacional Financiera para acreditar la matriz de evaluación de los consultores que capacitan a los secretarios estatales de educación y de establecer filtros severos para aceptar los cursos calificados como de “alto nivel”. Por ello quedan condicionados desde el establecimiento del proyecto y resultan muy costosos, al igual que las evaluaciones y seguimientos que realizan los mismos organismos que otorgan los créditos.

De lo anterior podemos concluir que continúa observándose una distribución desigual de las oportunidades educativas. Del proyecto modernizador inicial que suponía la integración de preescolar, primaria y secundaria dentro de un esquema de educación básica subsiste una débil articulación interniveles para garantizar la transición exitosa entre los niveles de primaria y secundaria.

Los programas han avanzado para mantener la asistencia en la escuela, pero no han impactado en la elevación del logro educativo y principalmente en las comunidades con mayor rezago.

A pesar de contar con los diagnósticos más integrados para establecer programas específicos con diseños que atendieran a las diferencias estatales, este gobierno no recuperó esta necesidad social dentro de sus prioridades.

Los programas denotan un incremento significativo en la asistencia logrando retener en la escuela a los niños (y a las niñas en mayor medida). No obstante este avance no ha influido en la mejora del logro educativo. El rendimiento sigue siendo bajo, empeorando en las comunidades de mayor marginalidad.

El Banco Mundial se enfoca al control operativo de los programas compensatorios que financia, más que de eficiencia de los mismos. Correspondería a la Secretaría de Educación establecer mecanismos que permitieran retroalimentar el modelo de educación compensatoria para avanzar en la igualación de las oportunidades educativas en todo el país.

No podrá alcanzarse la cobertura universal en la educación primaria mientras no se logre efectivamente que al menos el 97% de los niños concluyan sus seis grados de escolaridad. Diferentes investigaciones ubican el índice de cobertura entre el 93 al 97%. Mientras no se reconozca esta saturación no se estarán buscando acciones que ayuden a disminuir efectivamente nuestro rezago en educación básica.

En lo que respecta a la transparencia y difusión de la información del Programa, la Coordinación Nacional, para el Ejercicio Fiscal 2003, incluye en la papelería, documentación oficial, así como en la publicidad y promoción la siguiente leyenda:

*“Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.*

Sin embargo, ante las condiciones de marginalidad y lejanía de las comunidades donde se aplican estos recursos resulta difícil aceptar que estos

programas no se presten a prácticas clientelares, cooptación del voto o algún otro tipo de presión y coerción para obtener los beneficios de los mismos.

Por otro lado, hasta el 2006 será auditable el manejo de los fondos del CONAFE durante el año 2005 (que en ese año corresponden a 2,236.1 millones de pesos), al quedar sujeto a la publicación de sus Reglas de operación.<sup>33</sup> Previo a esta fecha no existían mecanismos para evaluar la eficiencia en el ejercicio del gasto educativo en este programa y no sólo en el ejercicio de una meta de gasto presupuestal, como ocurre en la mayoría de los recursos que ejerce la SEP en sus diferentes dependencias.

### **6.8.1 Comparación de instrumentos para igualar las oportunidades educativas**

En este apartado se hace una comparación de los dos programas de carácter no-universal (por ello no se incluye el programa Enciclomedia) orientados a mejorar la igualdad de oportunidades educativas en México. Se considera el programa compensatorio para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) y el Programa de Escuelas de Calidad (PEC).

Cabe mencionar que estos dos últimos programas tienen un esquema de *financiamiento basado en la demanda* (no en garantizar la atención universal sino a un grupo específico), orientado a proporcionar fondos a individuos o instituciones en función de una solicitud expresada. En el caso del PAREIB corresponde a las condiciones de la comunidad y en el PEC la petición se expresa en el proyecto escolar. Este tipo de financiamiento es común entre los países pertenecientes a la OCDE y no “supone” una asignación menor de recursos sino un modelo eficientista de focalización (Patrinos, 1998).

La concepción de equidad que maneja el PAREIB está vinculada con la noción de “oportunidad de aprendizaje”, buscando transitar de una lógica centrada

---

<sup>33</sup> Conforme a la legislación aprobada en 2003 y comentada en el capítulo 3.

en la oferta educativa a una enfocada a la demanda. Esto implica el ofrecimiento de diversificar el ofrecimiento de oportunidades educativas<sup>34</sup>.

De los componentes que integran el programa únicamente se tomarán en cuenta los relacionados con la ampliación de la cobertura y con el fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional<sup>35</sup> por su vinculación con los aspectos de financiamiento, criterios de selección de la población objeto y federalización, considerando que el Banco Mundial señala que los apoyos proporcionados en la presente década promoverán las reformas institucionales y proyectos de educación comunitaria (entre otros).<sup>36</sup>

En el presente estudio no se incluyen otros programas colaterales al PAREIB como los de pertinencia de la educación e innovación educativa por estar enfocados a elementos del proceso educativo y a propuestas escolares concretas. Tampoco serán incluidos los de Participación de Padres de Familia para la Gestión Escolar (AGE) ni el de Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES) por las dificultades de seguimiento de su posible impacto en la igualación de las oportunidades educativas.

Como ya se mencionó, el PEC introduce a la educación básica en una lógica de competencia por recursos concursables a partir de la elaboración de un proyecto escolar que identifique metas viables y establezca las estrategias de implementación. Además del financiamiento, las escuelas que ingresan al programa reciben apoyo técnico-pedagógico. Paralelamente al mejoramiento de la práctica pedagógica, el PEC pretende incidir en la gestión escolar y en la participación social. Estos aspectos constituyen los tres ejes del programa. Sin embargo, en la operación las prioridades son la gestión (que contradictoriamente ha implicado una sobrecarga administrativa tal que inhibe a continuar participando

---

<sup>34</sup> Idem., p.13.

<sup>35</sup> Con el propósito de promover una mayor eficiencia en la administración estatal el programa contempla un fondo de financiamiento para el desarrollo institucional con dos componentes: uno básico de carácter universal y otro concursable. Será pertinente revisar cuales son los criterios de elegibilidad aplicables para acceder a ambos fondos de financiamiento.

<sup>36</sup> Dos Santos, Madalena, Representante del Banco Mundial, ponencia presentada en la Reunión Regional de evaluación de los programas compensatorios, *Memoria*, San Luis Potosí, México, Noviembre de 1999.

**Tabla 28: Programas para igualar las oportunidades educativas**

RUBRO	PAREIB	PEC
OBJETIVO	GENERAR CONDICIONES DE EQUIDAD EDUCATIVA EN COMUNIDADES MENORES A 500 HABITANTES	IGUALAR LAS OPORTUNIDADES DE LOGRO ESCOLAR
UNIVERSO	EN 31 ESTADOS (EXCLUYE AL D.F.) <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ ESCUELAS MULTIGRADO</li> <li>❖ ESCUELAS INCOMPLETAS</li> <li>❖ INDIGENAS</li> <li>❖ LOS TRES NIVELES DE EDUCACION BASICA</li> </ul>	EN LAS 32 ENTIDADES DEL PAIS <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ ESCUELAS URBANO-MARGINADAS</li> <li>❖ LOS TRES NIVELES DE EDUCACION BASICA</li> </ul>
EJES DE ACCION	CAPACITACION DE LA FIGURA DOCENTE DESCENTRALIZACIÓN	PRACTICA PEDAGOGICA GESTION ESCOLAR PARTICIPACION SOCIAL
FINANCIAMIENTO	EXTERNO FEDERAL <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ ESQUEMA BASADO EN LA DEMANDA</li> <li>❖ SE PROYECTA HACIA LA CONSTITUCION DE FIDEICOMISOS CON PATICIPACION PRIVADA</li> </ul>	FEDERAL ESTATAL MUNICIPAL PRIVADO <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ ESQUEMA BASADO EN LA DEMANDA</li> </ul>
EVALUACION	EXTERNA ESTANDARIZADA CONDICIONADA DESDE EL FINANCIAMIENTO	EXTERNA AUTOFORMATIVA

Elaboración propia.

a las escuelas), y la participación como co-responsabilidad financiera y de control (tabla 28). Ambos programas operan a nivel nacional. Su universo de atención es amplio y han llegado a converger. Si bien inicialmente el PEC estaba orientado hacia la atención de escuelas urbano marginadas, (que era un sector desatendido por otros programas) y excluía a las escuelas del CONAFE, fue ampliando su esquema de atención a zonas rurales y actualmente también atiende escuelas de población indígena.

Si analizamos sus propuestas formales como instrumentos de la política educativa, con respecto al pensamiento político de ambos se podrían destacar los siguientes aspectos (tabla 29).

**Tabla 29: Relación entre el pensamiento político y los programas PAREIB y PEC**

<b>PENSAMIENTO CONSERVADOR</b>	<b>PAREIB</b>	<b>PEC</b>
Asistencialista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compensar desigualdades.</li> <li>• Depende de recursos federales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compensar desigualdades</li> <li>• Requiere del co-financiamiento para obtener recursos federales.</li> </ul>
Meritocracia		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depende de la habilidad y compromiso de docentes y directivos para mejorar la oferta educativa.</li> <li>• Depende del “compromiso” de los estados para con <i>sus escuelas</i></li> </ul>
Competencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por designación o Clientelar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso a través de concurso.</li> <li>• Asignación de recursos según participación estatal.</li> </ul>
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población en situación de pobreza extrema.</li> <li>• Otorgamiento de becas por asistencia con perspectiva de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preferencia a población urbano-marginada.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

Los dos programas operan bajo una lógica asistencial, en la que no se reconoce la obligación del estado por garantizar la cobertura universal de la población infantil en edad de cursar educación básica. Por ello se basan en esquemas de atención focalizada. Sin embargo, esto no se ha logrado en el PEC ya que los criterios de selección de las escuelas que concursan por recursos dependen más de su habilidad en la elaboración de proyectos que de su condición de marginalidad.

Con ello un rasgo que se acentúa en el PEC es su enfoque implícito de igualdad de oportunidades con carácter meritocrático: las entidades que asignan mayores recursos a su educación son “recompensadas” con mayores presupuestos, sin importar su nivel de rezago, deserción o aprovechamiento educativo; lo mismo pasa con las escuelas que se esfuerzan en trabajar más pues son las que reciben recursos adicionales<sup>37</sup>.

Donde sí podemos encontrar alguna diferencia importante con esta racionalidad operativa es en el esquema de otorgamiento de becas del PAREIB que obedece a un enfoque de “discriminación positiva” en respuesta a una realidad social desfavorable a las mujeres: las familias mexicanas invierten menos en la educación de sus hijas. El otorgamiento de becas más altas para niñas que para niños se constituye en un incentivo económico para sus familias, con el propósito de permitirles continuar en la escuela. Esto ha repercutido favorablemente en disminuir la deserción de esta población infantil en las primarias.

En el PAREIB se puede decir que los dos programas considerados tienen mecanismos de operación opuestos: el PAREIB tiene una lógica de operación centralizada, vertical y rígida; el PEC toma como punto de partida la misma escuela y parece apostar a la capacidad de toma de decisiones colegiadas en la determinación del trabajo por los mismos docentes. Sin embargo la posibilidad de

---

<sup>37</sup> La cuestión del mérito puede estar relacionada tanto con el talento como con el esfuerzo. Lo relevante sería que no importa asegurar que todos alcancen el nivel de escolaridad mínimo. En ella existe una justificación casi natural de las desigualdades en la competencia de los individuos para superarla.

participar no depende exclusivamente de la “voluntad” de las escuelas sino de la decisión de contribuir con recursos en las entidades.

Ambos programas resultan compensatorios, comparten algunas características y podemos establecer que resultan costosos en comparación con los resultados que arrojan en la mejora de la igualdad de oportunidades educativas.

Finalmente, si realizamos un balance general de los programas, en ambos su mayor control se observa en el ejercicio de los recursos; en el caso de los Programas Compensatorios, en el cumplimiento de los rubros establecidos en la contratación de empréstitos con el extranjero (sobre todos por las sanciones económicas que implica no cumplir lo establecido con el Banco Mundial). Cabe destacar que en el caso del PEC existe un manejo menos discrecional de los recursos,

La evaluación externa del programa concuerda con que el monto y ejercicio de los recursos son diferenciados en las entidades, pero se avanza hacia la atención de las escuelas que están en zonas de mayor vulnerabilidad (urbano marginadas) y mayor rezago en infraestructura. Consecuentemente, se han atendido no sólo escuelas urbano-marginadas, sino también un sector importante de escuelas rurales. Por otro lado se anticipa difícil reducir la brecha de equipamiento en las escuelas cuando no existen mecanismos para garantizar el compromiso de inversión estatal en el rubro educativo en la proporción que determina el PEC año con año. Baste de ejemplo Guerrero, que ha realizado aportaciones que van de 73 a 13 por ciento de lo inicialmente programado, y otras como Tlaxcala, que en 2002 no destinó presupuesto alguno para este proyecto y Oaxaca que para el ciclo escolar 2004-2005 aportó el 31% del compromiso pactado. Si bien la figura del fideicomiso permite asegurar que tales recursos no ejercidos se reserven para el mismo sector educativo, hay disparidades importantes en la solicitud de recursos adicionales a los establecidos inicialmente. Debe buscarse que ello no contribuya a incrementar las desigualdades educativas del país.

## 6.9 Un ejercicio intersectorial de igualación de oportunidades

Una táctica novedosa que supondría un esfuerzo de articulación entre las diferentes dependencias del actual gobierno es la *Estrategia de desarrollo indígena en 50 municipios*. En ella existe un cuidadoso trabajo de focalización para instrumentar parte de las acciones de los programas federales ya vigentes, coordinando con los niveles de gobierno estatal y municipal en los 50 municipios del país (todos ellos de población indígena) con menor índice de desarrollo humano dentro de una estrategia de atención integral en la construcción de un piso social de base en la atención de servicios básicos de salud, educación y vivienda, con la dotación de infraestructura (agua potable y electrificación) y la introducción de proyectos productivos.<sup>38</sup>

Los factores a considerar para establecer su universo de atención son la expectativa de vida, el ingreso y la educación. En 36 casos el componente de ingresos fue el determinante para el bajo resultado del índice, y en los 14 restantes fue la educación. En este rubro se toma en consideración la tasa de alfabetización de adultos mayores de 15 años (con una ponderación de dos tercios) y por la tasa de asistencia escolar de 6 a 24 años.

El programa incluye municipios de 7 entidades (ver anexo 4), pero la mayoría de ellos se concentra en tres regiones: la zona montañosa de Guerrero (160 mil personas aprox.), los Altos de Chiapas (150 mil), y la región de Cuicatlán-Zongolica, (86 mil habitantes).

Dentro de los indicadores educativos el grado de escolaridad determina el rezago de estas comunidades donde el 53.6 por ciento de la población mayor de

---

<sup>38</sup> De los 122 programas de 12 dependencias en este proyecto se aplicaron 52, los cuales corresponden a la Comisión de Desarrollo Indígena (CDI) y a 10 dependencias federales: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Turismo (Sectur), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Salud (Ssa) y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

15 años que habita en estos municipios es analfabeta,<sup>39</sup> solo el 15.6% logró terminar la primaria y 3.5% terminó la secundaria. De los niños en edad escolar (de 6 a 14 años), no asisten a la escuela poco más de 23%.<sup>40</sup>

El objetivo a cubrir en el ámbito educativo es impulsar la alfabetización, la asistencia escolar, la calidad educativa y la capacitación extraescolar planteándose cuatro propósitos:

1. Incrementar la atención educativa a través de los Centros de Educación Comunitaria para el Medio Indígena, prestando especial atención al analfabetismo.

2. Asegurar tanto la asistencia de los maestros como el cumplimiento de los días efectivos de clases en las escuelas de los municipios.

3. Generar una plantilla de maestros que hablen la lengua indígena del municipio y tengan acceso a procesos de capacitación que les permitan una mejor interacción con los alumnos.

4. Introducir o fortalecer el uso de nuevas tecnologías pedagógicas, comenzando por la herramienta Enciclomedia.

Para ello la SEP entró al proyecto a través de 4 programas que operó a nivel nacional El Programa Oportunidades (becas educativas). Los Programas Compensatorios de CONAFE participaron en los 50 municipios, con una inversión de 258.5 millones de pesos (de una participación total de por 264.52 millones de pesos), lo que representó el 97% de los recursos que la dependencia destinó a esos municipios.

Quizá el principal cuestionamiento que se le puede hacer a este programa es que se presentó hasta la fase final de la Administración de Fox (Agosto del 2005) por lo que prácticamente es imposible evaluar su impacto a menos de un año de su aplicación. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que este proyecto puede ser el que desde una perspectiva más integrar pudiera superar la

---

<sup>39</sup> Se debe destacar que algunos municipios alcanzan proporciones superiores a 70% de su población de 15 años y más, como es el caso de Coicoyán de las Flores, en la Mixteca; Metlatónoc, en la Montaña de Guerrero, y tres municipios de la región Cuicatlán-Zongolica. Cfr. [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

<sup>40</sup> Existen regiones con promedios superiores a este porcentaje, destacan Selva Lacandona, Altos de Chiapas y la Mixteca de Oaxaca con 37.4, 28.5 y 25% respectivamente, de niños en edad escolar que no asisten a la escuela. *Idem*.

visión asistencialista que reproduce las desigualdades, puesto que aborda el problema desde todas las aristas y proporcionar a la población en situación de desventaja una base social que le haga transitar hacia una situación de inclusión en el mediano plazo. Esta estrategia denota que desde el diseño del programa se puede observar la perspectiva de equidad para orientar la política de estado e influir favorablemente en la igualación de las oportunidades educativas.

### **6.10 El recuento final**

En el proyecto educativo de Fox encontramos líneas de continuidad del proyecto modernizador iniciado con el presidente Salinas de Gortari. En parte esto se explica inicialmente por la coincidencia de principios, por la dimensión de los rezagos y la complejidad que representan las diferencias regionales en un país como el nuestro. Por otra parte, ello también se explica por las inercias en la estructura del sistema educativo y por la falta de interés por resolver las desigualdades existentes.

Si bien en el Programa Nacional Educativo 2001-2006 se menciona como primacía alcanzar la calidad con equidad, las acciones realizadas permiten reconocer la transformación de la gestión y el uso de nuevas tecnologías como las dos prioridades del proyecto educativo.

El gobierno foxista enfrentó algunas resistencias ante su proyecto educativo, pero no en todos los casos pretendió debilitar estas oposiciones, por lo que sus estrategias fueron desde el ignorarlas, buscar salidas políticas o negociadas, hasta la campaña de convencimiento de la opinión pública.

Fernández Mellizo señala que los gobernantes pueden desarrollar estrategias negociadoras con el propósito de intentar aproximar las diferentes posturas acordando sobre el contenido de la ley. Otra estrategia es dar la batalla por la vía del convencimiento movilizando al partido político. Ante una situación más polarizada puede ser más eficaz ganarse a la opinión pública que intentar el acuerdo entre grupos (2003: 257).

En el caso de la actual Administración, se puede apreciar la ponderación de una estrategia de convencimiento de la opinión pública. En ella se observa un cambio de discurso al manejar una política educativa de “igualdad de oportunidades” y no de atención universal, a pesar de un pleno reconocimiento de las desigualdades de un sistema educativo excluyente y desigual, donde el discurso gubernamental asume un alto compromiso por la atención de las desigualdades al ser un gobierno que emergiera de la transición democrática:

“...con el tránsito hacia un modelo democrático de gobierno, había una clara exigencia de avanzar hacia la consolidación de las medidas a favor de la igualdad de oportunidades mediante su transformación en políticas de Estado...como objetivo prioritario de la política educativa, la noción de equidad adquirió un alcance mayor en el Programa Nacional de Educación 2001-2006.”  
(SEP, 2005: 29-30)

En la estrategia de convencimiento a través de la opinión pública estuvo implícita una batalla ideológico-electoral casi de manera permanente y el mensaje que se envió constantemente fue que el gobierno estaba trabajando en el camino correcto (independientemente de los resultados obtenidos en sus diferentes programas de acción). Si bien al principio del sexenio se pudo apreciar un distanciamiento entre el presidente y su partido (según analizamos en el capítulo cuatro) hacia el final del mismo cada vez fue más claro su respaldo mutuo.

El aseguramiento de la continuidad de los programas por la vía del endeudamiento y no de la evaluación del impacto ayuda a construir una idea de “herencia educativa” de los proyectos estratégicos del gobierno foxista independientemente de sus resultados. La combinación de estos dos factores trata de dar a la política educativa un imaginario en la opinión pública de argumentación positiva a favor de ellos que van más allá de su bajo impacto, del mismo reforzamiento de las desigualdades educativas o de sus bajos resultados en las evaluaciones, y pretenden sustentar las “bondades” de los proyectos, dando apoyo al gobierno y su partido político (ver tabla 30).

**Tabla 30: Estrategias en la implementación del proyecto educativo**

Proyecto	Resistencias	Resultado
<b>RIES- RES</b>	SNTE (pérdida de control). Especialistas (por omisión de contenidos). Opinión pública.	a) Desaprovechamiento de la elevada legitimidad al inicio del sexenio para implementar la reforma. b) Sin estrategia de difusión. c) Ocho versiones de la RIES sin lograr un pleno consenso en el proyecto. d) Politización del proyecto.
<b>PEC</b>	Gobiernos estatales a la inversión. Directivos a la participación.	a) Sin estrategia de negociación política que presione a los estados y directivos a participar. b) Estrategia de convencimiento a la opinión pública favorable por la inversión en equipamiento (independientemente del logro educativo).
<b>ENCICLOMEDIA</b>	Poder legislativo para autorizar la inversión en el último año de gobierno. Docentes ante el uso de nuevas tecnologías.	a) Estrategia de endeudamiento externo para asegurar la continuidad del programa. b) Estrategia de convencimiento a la opinión pública a través de medios. c) Falta una mayor capacitación a los docentes.
<b>INEE</b>	Poder Legislativo a la creación por Ley. Opinión pública desfavorable por los resultados.	a) Creación por decreto presidencial y construcción de legitimidad por la trayectoria de sus integrantes. b) La estrategia de difusión pública “abierta” no llega a instituciones educativas o sectores de docentes a las que debería estar dirigida. c) Estrategia de “transparencia en la información” más orientada a los medios de comunicación que al sector educativo.

*Elaboración propia.*

Por ejemplo, en el caso de la RIES inicialmente se ignoraron las críticas a las reformas de contenidos, pero conforme fue avanzando el sexenio la mayor oposición la ofreció el SNTE. Ante esa situación, indudablemente el reconocimiento de los costos electorales fue un factor que permitió ir posponiendo el proyecto de aplicación general de la reforma, a pesar de los varios anuncios de que la reforma ya se había concretado.

En el PEC las mayores resistencias se encontraron en el ámbito estatal (por la inversión de recursos que representa) y en el escolar (por la falta de interés de participar de algunos directivos. Ambas fueron ignoradas de parte del gobierno federal.

El esquema de financiamiento que emplea el PEC operó bajo una lógica meritocrática de apoyar con recursos a aquellos estados que “se comprometieron” con el proyecto independientemente de las necesidades (regionales y locales): los que aportan mayores recursos son los que reciben los apoyos del programa, las escuelas mejor organizadas son las que elaboran sus proyectos y concursan por los recursos, lo que continúa reforzando las inequidades de nuestro sistema educativo, lo cual concuerda con una visión de competencia (de mercado) tanto entre los sujetos como en las escuelas y las entidades federativas.

En los casos del INEE y Enciclomedia la estrategia de convencimiento a través de la opinión pública resulta interesante y permite no enfrentar directamente a los interlocutores. En el caso de las evaluaciones, la difusión del promedio nacional encubre de alguna manera las desigualdades del sistema y no permite ver a los excluidos de la escuela. La estrategia de información fue dirigida a la capacitación de los medios para interpretar adecuadamente los instrumentos de evaluación por su peso en la opinión pública y no a los docentes.

Habrà que tener especial cuidado en que la difusión de resultados no se convierta en factor de polarización sobre todo en las escuelas secundarias donde actualmente se empieza a constituir en un factor de presión hacia la demanda educativa de los planteles (tal como ocurre en el caso chileno).

Podemos apreciar que los programas aplicados no fueron acompañados de las decisiones políticas que permitieran compensar la falta de equidad existente en

el Sistema Educativo Mexicano. Es decir, no existió en el gobierno de Fox (como tampoco lo está en la agenda del Acción Nacional) la intención de resolver las desigualdades para lograr la cobertura universal de la educación básica garantizada en nuestra constitución política. Lo que sí había era la intención de mejorar algunas condiciones en la “oferta escolar”<sup>41</sup>.

Al hablar de un avance del pensamiento conservador con el gobierno de Fox no se hace referencia a un proyecto específico y articulado, sino a una serie de principios ideológicos que inciden en los proyectos educativos.

La educación pasó a tener un papel destacado en el discurso como motor del crecimiento económico y la igualdad de oportunidades ha sustituido a la atención universal. En esta perspectiva, dependerá de las habilidades de cada individuo aprovechar adecuadamente las oportunidades para completar su esquema de educación básica.

Si bien al inicio del gobierno de Fox se observó un distanciamiento de su partido (ver capítulo 4), el proyecto educativo (y no sus resultados) se convirtió en uno de los ejes de promoción ante la opinión pública de los “logros” del gobierno del cambio y por tanto de propaganda para Acción Nacional (básicamente el electorado con miras a la elección presidencial del 2006).

No se observa un orden jerárquico entre los programas para la atención de la educación básica. De haber sido el caso se hubiera concretado primero la reforma a la secundaria para evitar que 400,000 jóvenes continúen abandonándola cada año (según reconoce el propio titular de la SEP), con la intención de garantizarles mínimamente este derecho constitucional a contar con un esquema de educación básica que incluya preescolar, primaria y secundaria.

Mientras no se entienda que la desigualdad educativa no es un problema de competencia de una minoría o sector poblacional sino de la sociedad en su

---

<sup>41</sup> En contraste con esta visión conservadora podemos encontrar referencias de atención más apegadas a la disminución de las desigualdades en el proyecto francés de Atención rural (1078) y más recientemente en “Las 200 escuelas” en Colombia, donde la estrategia de focalización permite identificar y atender prioritariamente a las escuelas con menor logro educativo y con ello tratar de disminuir la brecha existente entre estas y las de mejor desempeño.

conjunto, y por tanto, que es necesario retomarla como política de estado, no habrá manera de avanzar en la calidad de la educación en México.

### **6.10.1 Pendientes y propuestas en equidad educativa**

La primer asignatura pendiente se refiere a la generación de acuerdos que posibiliten el avance en la implementación de los proyectos educativos para la atención del rezago en los niveles de primaria y secundaria en todas las entidades del país. El esquema de participación “voluntaria” durante el gobierno de la alternancia provocó que sólo doce de ellas respondieran a la invitación para establecer programas de atención a su rezago en educación secundaria, y no hubo mecanismos de evaluación y seguimiento de ellos. Es necesario el establecimiento de una política de estado que permita asumir el compromiso educativo e implique la participación de todos los niveles de gobierno.

No podrá alcanzarse la equidad educativa mientras no se alcance la cobertura universal en la educación primaria y secundaria, consiguiendo que efectivamente al menos el 97% de los niños concluyan su escolaridad. Diferentes investigaciones ubican un índice de cobertura cercano al 93% en primaria y de 74.4% en el caso de la secundaria. Sin duda este es el mayor reto para los siguientes gobiernos. La prioridad en una política de equidad debe ser la reforma al subsistema de educación secundaria.

Al respecto, la asistencia a escuelas beneficiarias de los programas compensatorios es un factor que ha demostrado disminuir en 8.6% la probabilidad de reprobación en zonas rurales en comparación con escuelas no beneficiarias de los mismos, y en 5% en zonas urbano marginadas<sup>42</sup>. Ello evidencia la urgencia de crear modalidades que respondan a necesidades específicas de los contextos de las poblaciones en situación o en riesgo de rezago: modelos únicos no impactan igual en contextos diferentes, aun cuando ambos sean desfavorables. La inyección de recursos a las escuelas es favorable, pero con el esquema actual

---

<sup>42</sup> Fuente: *Evaluación prospectiva de los programas compensatorios*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.

serán las mejor organizadas las que puedan acceder a ellos. Es necesario identificar y diferenciar los apoyos con base en sus requerimientos y no en su capacidad de concurso.

Otro elemento al cual no se le ha dado mucha relevancia es el factor de la actualización de los docentes. Tanto las evaluaciones del CONAFE y del PEC como las primeras revisiones de Enciclomedia (la falta de acompañamiento para el uso de nuevas tecnologías) denotan que este es el elemento de más alta incidencia en el logro educativo. En el fondo, refleja una situación similar a la falta de orientación adecuada de las necesidades de actualización de los docentes para mejorar su desempeño profesional. En los programas compensatorios hay una inversión mayor en los materiales didácticos que en la actualización de los maestros, cuando se ha demostrado que este factor no tiene tanto impacto como el de una capacitación adecuada. Se privilegian las adquisiciones de equipos y materiales por parte de estos proyectos, en lugar de atender una adecuada formación permanente de actualización de los maestros<sup>43</sup>.

La estrategia de aseguramiento de la continuidad de los programas PEC y Enciclomedia seguida por el actual gobierno debe llevar a la revisión de los mecanismos de selección de las entidades y escuelas beneficiarias, con el fin de reducir la brecha existente en el logro educativo en las escuelas (que era su propósito inicial). Hasta el momento, el mayor incremento en el número de escuelas atendidas se ubica en la mayor parte de entidades como Baja California, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán. De continuar operando con el mismo esquema el reforzamiento de las desigualdades entre las entidades será más profundo (con excepción de Hidalgo).

En el caso de Enciclomedia, es importante reconocer la relevancia de este programa y su trascendencia en la socialización y uso de nuevas tecnologías dentro de las escuelas, (cuando en muchos casos es la única posibilidad con que

---

<sup>43</sup> Prueba de ello es que en la primera fase de los programas compensatorios el 12% del gasto programado correspondía a la actualización docente y en la tercera fase este componente no se encuentra incluido (solo el equipamiento de los centros de maestros).

cuentan los alumnos para acceder a ellas). Por ello mismo, la estrategia de equipamiento no debe continuar excluyendo a las poblaciones históricamente marginadas.

Ante la escasez de recursos que operan bajo una lógica que Tedesco llama de “cobertor corto” (donde se determina que parte del sistema educativo puede quedar descobijada), es indispensable aplicar mecanismos de discriminación positiva en la que se otorgue prioridad a las escuelas con menor logro educativo.

El esquema de participación voluntaria polariza los resultados educativos privilegiando a las entidades con mayores recursos y a las escuelas en zonas urbanas. El aprovechamiento de los diagnósticos elaborados durante la actual administración permitiría establecer estrategias de atención con el acompañamiento técnico-pedagógico necesario. El problema de las estrategias de enseñanza es un factor clave para igualar las oportunidades educativas y mejorar la calidad educativa.

La transparencia en el manejo de la información es un avance del actual gobierno, pero queda pendiente la construcción de mecanismos que complementen la rendición de cuentas con un sistema de sanciones. La ineficiencia en los resultados educativos a todos los niveles (desde la burocracia hasta el maestro frente a grupo), debe atacarse con un sistema de estímulos que permita reconocer el desempeño sobresaliente de los docentes. Luego entonces, se podría reformar del esquema de operación del programa Carrera Magisterial (pues además ya ha sido reconocido por la SEP que es un programa costoso y viciado de origen y que no incide en la calidad educativa). Dicha medida también haría más eficiente la operación de programas y reglas de operación para evitar asignaciones discrecionales y clientelares.

Vinculada con la participación y rendición de cuentas, el establecimiento del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) puede ser un factor importante y contribuir a la consolidación del federalismo al promover la distribución y concurrencia de la función social educativa entre los distintos órdenes de gobierno. Si bien su figura jurídica aparece en la Ley General de Educación de 1993 es hasta el actual gobierno cuando empieza a funcionar con

un claro sentido federalista. Las autoridades estatales fueron convocadas a la realización de 11 reuniones previas a su conformación a partir del año 2001 en las cuales se llegó a consensos. Pero son pocos y muy generales los compromisos generados hasta el momento: desde la primer reunión formal del CONAEDU (marzo del 2002) se estableció un consenso entre las autoridades educativas en la necesidad de avanzar en la reforma de la educación secundaria pero no se llegó a propuestas concretas (CONAEDU, 2004: 1)<sup>44</sup>. Otro de los compromisos de las autoridades estatales es la capacitación de los docentes y la dotación de instalación de las aulas para que puedan ser equipadas con recursos del programa enciclomedia (CONAEDU, 2005: 4) pero no se acordó la situación de las entidades no cubiertas para equipamiento en los próximos años. Al respecto es necesario generar (además de los acuerdos) compromisos concretos en plazos específicos y sancionar su incumplimiento para presionar a las entidades a una participación más responsable, introduciendo con ello esquemas de rendición de cuentas.

---

<sup>44</sup> Realizada el 23-24 de junio del 2002 en la ciudad de Aguascalientes.

# **CONCLUSIONES**

## Conclusiones

Desde la década de los noventa, las políticas educativas coinciden al orientarse en mejorar la calidad de la educación en los países latinoamericanos. En México, el gobierno de Vicente Fox, al asumirse como el resultado de la transición democrática, reivindicó su compromiso por atender el problema de la desigualdad. En el ámbito que nos ocupa, asumió la perspectiva de equidad como eje prioritario de su política educativa, a semejanza de gobiernos anteriores. Pero existió una diferencia importante con respecto de gobiernos anteriores: se planteó la orientación de la atención con base a un enfoque en la demanda y no en la oferta universal.

El argumento principal que se ha venido sosteniendo en el desarrollo del presente trabajo es que la equidad no fue una prioridad en la política educativa del gobierno foxista, a pesar de plantearla como eje fundamental tanto en el discurso como en los programas oficiales. Sin embargo, las evidencias encontradas nos demuestran que en la instrumentación de programas hay un progreso en perfilar mecanismos que aseguren la perspectiva de equidad en su operación (por ejemplo un apoyo financiero más grande para escuelas en zonas de alta marginalidad). Al hablar de un avance del pensamiento neoconservador con el gobierno de Fox (como una de las hipótesis planteadas en nuestro estudio), no se hace referencia a un proyecto específico y articulado, sino a una serie de principios ideológicos del mundo que inciden en los proyectos educativos. Si bien se reconoce que el nuevo presidente no contaba con cuadros al interior de su partido para insertarlos en todas las esferas de gobierno, imprimiéndole un claro sello panista a la administración en su conjunto (en específico en el rubro

educativo no fueron propiamente los panistas quienes diseñaron la política), se parte de la premisa de que no se puede apoyar la idea de las políticas como “instrumentos neutrales del estado”, pues reflejan afinidades con ciertos proyectos políticos y ciertos enfoques ideológicos.

Esta investigación nos lleva a detectar, por un lado, un avance de las ideas meritocráticas e individualistas que caracterizan los programas analizados y su instrumentación; y, por otro, a reconocer una evolución en la perspectiva de estos programas en la cual se aprecia la introducción de mecanismos de operación con una lógica de mayor equidad. Aun cuando esto pudiera parecer contradictorio, confirma que cada vez es más necesario trabajar considerando las desigualdades existentes en el país para avanzar en la calidad de la educación: elementos como la diversidad cultural, discriminación de género o la situación de exclusión han llevado a los responsables de la educación a repensar la lógica de los programas para mejorar la educación. Ante los enormes problemas que implica enfrentar la inequidad educativa, hoy es evidente que no puede depender simplemente del esfuerzo personal o de una burocracia eficiente, sino que requiere ser atendida en toda su complejidad desde la esfera pública.

Es claro que los factores influyentes en la falta de equidad no se pueden atribuir exclusivamente a la política educativa debido a que la desigualdad es un problema estructural en México. También se reconoce que la igualdad no necesariamente debe ser el objetivo fundamental de nuestro sistema educativo. Pero es innegable que hay acciones de gobierno que pueden tener impacto en una mayor o menor desigualdad en la educación. El problema de la inequidad no es una cuestión menor: habla del posicionamiento del Estado con respecto al compromiso asumido con la sociedad para proporcionar niveles de bienestar y educación. Denota una postura ideológica que se ha ido deslizando en los últimos años del esquema de atención universal basado en la igualdad a otro con base en la competencia individual.<sup>1</sup> Si en el pasado el gobierno destinaba recursos a todas las escuelas, en la actualidad tales recursos se canalizan hacia unas cuantas, con

---

<sup>1</sup> Según pudimos apreciar, esta es la lógica de funcionamiento de los programas PEC (de competencia por los recursos) o del esfuerzo individual para superar la situación de exclusión (en el caso de los programas del CONAFE).

el fin de obtener los mejores resultados en aquellas que demuestren responsabilidad y compromiso. Esto revela que el gobierno tiene confianza en que en una competencia los ganadores serán los mejores, en que la eficiencia de gestión incrementará la calidad y en que las capacidades individuales de los directivos, docentes y alumnos son el fundamento de la mejora educativa.

En el proyecto educativo de Fox la equidad fue concebida desde una perspectiva del desempeño individual que no pretendió alcanzar la igualdad: ubicó las desigualdades generando un consenso en la identificación de los grupos que componen el rezago educativo y el bajo aprovechamiento escolar pero no actuó en consecuencia generando líneas de acción para atenderlo. Ello explica por qué los esfuerzos de atención a dos sectores que debieron ser considerados como prioritarios por la administración panista, como son la educación secundaria y la población infantil excluida de la escuela, aparecieron prácticamente en la recta final del sexenio.

Un elemento de la ideología neo-conservadora visible en el proyecto educativo se encuentra presente en el apoyo a los esquemas de co-responsabilidad, la premiación a los esfuerzos adicionales y el impulso a la competencia. La visión meritocrática no permite (ni se lo propone) alcanzar la atención universal, aún cuando aparece plasmada en discursos y programas la “preocupación” por igualar las oportunidades educativas. Sin embargo, los resultados hacen ver que cada vez es más indispensable que el estado reasuma su función como instancia fundamental para detener y revertir los mecanismos excluyentes generados en la escuela.

La co-responsabilidad es una estrategia del gobierno actual que posibilita una base de legitimidad y consenso dentro de las decisiones asumidas por la escuela. Este aspecto resulta interesante y puede tener dos aristas. La primera en relación con la redefinición de la relación entre escuela y comunidad hacia espacios de ejercicio de una contraloría social, en la que el centro educativo rinda cuentas sobre sus decisiones ante los padres de familia. La segunda porque puede transferir el fracaso educativo a la escuela y la familia, sin que se asuma esta responsabilidad por parte del estado. La falta de equidad impacta a todo el

sistema educativo. Por ello es imprescindible diseñar políticas de estado articulando los programas que garanticen la efectiva igualdad de oportunidades educativas a todos los niños.

En relación con el federalismo, se pudo apreciar un respeto a esta forma de organización (antigua demanda panista) en la implementación de los programas. Un avance tardío (con respecto a la modernización educativa) se observó en la transición de la participación forzada a la “voluntaria” de las entidades con respecto a los programas federales, así como en la conformación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Ello posibilita el reconocimiento a los diferentes niveles de gobierno y la construcción de nuevos acuerdos.

Con respecto a la participación voluntaria, en los primeros años del actual gobierno no se observó prácticamente respuesta alguna de los estados a la convocatoria de atender su rezago educativo en secundaria, proponer nuevas fórmulas de distribución de los recursos federales a la educación y participar en el aprovechamiento de los programas Enciclomedia y PEC. La conformación de dicho Consejo empezó a impulsar la construcción de acuerdos que posibilitaran nuevos esquemas de participación, asignación de recursos y coordinación de proyectos. Concretamente esta instancia de participación ha permitido amarrar compromisos estatales de colaboración y equipamiento para proporcionar la infraestructura para instalar Enciclomedia y para la operación de la reforma a la Secundaria.

Esta misma perspectiva de la co-responsabilidad está presente en el tema del gasto educativo, donde el compromiso asumido por los estados y la participación privada cobran cada vez mayor relevancia (como pudimos apreciar en el presente estudio), en la medida que pueden ser elementos que contribuyen a mejorar la igualdad de oportunidades educativas. La respuesta de las entidades a la asignación de recursos a los programas educativos ha sido diferenciada. Existe un avance en la participación estatal para apoyar con recursos al PEC. Su esquema de premiación al esfuerzo presupuestario y de participación “voluntaria” podría variar al concretarse el financiamiento con el Banco Mundial para asegurar la continuidad transexenal (de hecho se garantiza la permanencia de este

programa hasta por seis años más). Sería interesante que se combinaran esquemas de selección (regional, de rezago, o de bajo logro educativo) para compensar estas diferencias a partir de la inyección de recursos: la transformación de la gestión escolar, la promoción del trabajo colegiado y la dotación de infraestructura a las escuelas pueden ser elementos clave para acortar la brecha entre ellas. De mantener el esquema actual seguirán reforzándose las desigualdades.

No obstante la mención tanto en el discurso como en los programas del problema de la falta de equidad educativa, no se tomó en cuenta en el diseño de los programas, como una situación con la que tarde o temprano se enfrentarían en su instrumentación. Tanto a nivel macro en las disparidades en la disposición financiera de las entidades para comprometerse con recursos y aprovechar el PEC, como en las micro por la falta de condiciones de infraestructura para el establecimiento de Enciclomedia y de capacitación docente para aplicarlo. Es interesante mencionar como elementos de mayor equidad que no fueron considerados inicialmente en el diseño y que fueron surgiendo sobre la marcha. En el caso del PEC, por ejemplo, la construcción de índices para identificar las escuelas en situación de marginalidad (alta y media), o privilegiar las del CONAFE, o el modificar los mecanismos de retribución adicional de recursos para las entidades que ya hubiesen cubierto su tope máximo de asignación dando preferencia a aquellos estados con mayores desigualdades; en el caso de Enciclomedia, el entrar con la dotación de la infraestructura y equipamiento necesario para implementar el programa en aquellas escuelas que presentaran estas carencias, trayendo consigo un arrastre de beneficios importante que lo pudieran colocar a futuro como un factor de mayor equidad educativa (sobre todo si consideramos las limitaciones de acceso al uso de nuevas tecnologías en amplios sectores sociales).

De cualquier manera, prevalece la visión individualista asociada al mérito, pues parte del principio de que las oportunidades están dadas por igual para todas las escuelas, y depende de ellas el aprovecharlas.

Un elemento reconocible en la política educativa foxista es la transferencia de la responsabilidad (antes exclusiva del estado) sobre el mejoramiento de las escuelas, lo que pareciera limitar el debate educativo a una cuestión de “voluntad” o de recursos: los que *quieren* se organizan y definen sus proyectos escolares para *competir por los recursos*. Con ello se observó una transferencia de la responsabilidad de la falta de eficiencia a la escuela, y no se asumió como producto de la ineficiencia del propio sistema educativo, en específico a las políticas educativas que sustentan lo que se hace en las escuelas.

El diseño del PEC posibilitó la generación de proyectos de innovación educativa a partir del compromiso de trabajo colegiado al interior de la propia escuela. Por un lado, ello rompió con el esquema de imposición vertical desde la Secretaría de Educación Pública, pero por otro, la posibilidad de participación de las escuelas quedó sujeta a la decisión unilateral de los gobiernos estatales.

En el sexenio se pudo apreciar una visión competitiva de las escuelas entre sí para obtener recursos por la vía de concurso (más acorde al mercado). La falta de mecanismos de control sobre la selección de los partícipes en el fondo tiende a reforzar las desigualdades: se incorporan al programa las “más aptas”, las que tienen mejor integrados sus cuerpos colegiados, las que son capaces de identificar sus problemáticas y proyectar sus estrategias de atención. El modelo resulta, por tanto, de carácter meritocrático. Por esa razón en los primeros años de su instrumentación no puede hablarse de una estrategia de “discriminación positiva”, principalmente porque no existieron mecanismos que garantizaran efectivamente el programa beneficiara a aquellas escuelas a las que formalmente estaba destinado: las ubicadas en sectores urbano-marginales. Dilató prácticamente todo el sexenio la construcción de índices de marginalidad alta, media y baja que permitieran contar con una base de las escuelas para su identificación, como originalmente se había propuesto en su diseño. En el tránsito entre diseño e implementación sí hubo un traslado justamente a una lógica de discriminación positiva con la modificación de sus reglas de operación buscando cada vez asegurar el respeto al criterio de la marginalidad lo que llevó al PEC a establecer que tendrían prioridad las escuelas comunitarias o multigrado, inicialmente

excluidas del programa por ser beneficiarias de otros apoyos. Habrá de verse en el futuro su capacidad para asegurar que estas escuelas sean efectivamente prioritarias.

Ello denota que este programa se topa (al igual que cualquier otro) con la falta de mecanismos que aseguren la selección de los universos de atención a los que debería estar dirigido. Las escuelas con mayores rezagos son las que observan mayores dificultades para organizarse, elaborar un proyecto escolar y cumplir con la carga burocrática administrativa que implica participar en el programa. Por consiguiente son las escuelas mejor integradas las que aprovechan estos recursos (el programa alcanzó sólo una cobertura general cercana al 10%).

En el caso de Enciclomedia se puede mencionar que no logró ser un programa de atención universal, en el sexenio, a pesar del compromiso anunciado por el Presidente de lograr la cobertura de equipamiento de todas las escuelas primarias del país. Su estrategia de asegurar la continuidad transexenal por la vía del financiamiento externo en el fondo terminará por reforzar las desigualdades pues las licitaciones de la región del sureste del país fueron declaradas desiertas (observando con ello una situación similar con el PEC, donde el mayor incremento en el número de escuelas atendidas se ubica en la mayor parte en entidades como Baja California, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán, es decir en estados con mejores condiciones y más alto financiamiento en el rubro).

En el sexenio 2000- 2006 se avanzó en la cimentación de mecanismos de mayor transparencia en el manejo de las escuelas y en general como parte de esta visión de “Buen Gobierno” transparente y virtual. Esto obligó a presentar en las páginas web de la SEP, del INEE y del CONAFE, información que hasta hace poco tiempo era de difícil acceso. Pero falta desarrollar medidas de recompensa y sanción en el cumplimiento de los propósitos en las diferentes áreas de participación pública para establecer una verdadera rendición de cuentas.

Si bien en el diseño de los programas hubo cierta vinculación intra-gubernamental, en su implementación no logramos evaluar el avance alcanzado. Por lo pronto, es evidente que una mayor coordinación evitaría la duplicidad de

programas y recursos en el área educativa entre instancias federales y estatales, así como entre los programas de atención educativa. Por ejemplo, prácticamente hasta la segunda mitad del sexenio empezó a coordinarse el esquema de focalización del programa OPORTUNIDADES con el del CONAFE, y hasta el ciclo 2004-2005 la integración de escuelas beneficiarias de estos programas con el PEC. Igualmente, fue hasta finales del año 2005 cuando se implementó una estrategia articulada para atender a las 50 comunidades de mayor rezago. Quizá estos esfuerzos lleguen a ser los que orienten con mayor eficiencia la atención a las desigualdades desde perspectivas integrales. Habrá que esperar para valorar su impacto.

En relación con los actores involucrados, se destaca que cada vez cobra mayor complejidad la articulación tanto de los diferentes niveles de gobierno, como la participación del Poder Legislativo en la construcción del proyecto educativo del país. Las diferencias entre los partidos en el Congreso, y entre los diversos proyectos de los gobiernos locales llevan a repensar, sin duda, las lógicas de negociación para no reproducir viejos vicios y responder a los nuevos requerimientos. Esto abre nuevas vetas de investigación para el futuro inmediato. En nuestro trabajo sobre el periodo estudiado, simplemente destacamos la participación de estos actores en la introducción de aspectos no coincidentes con el programa educativo federal 2001-2006 y que introdujeron nuevos elementos de tensión y conflicto para el desarrollo cabal de dicho programa.

Si analizamos la eficiencia dentro de los programas encaminados a mejorar la igualdad de oportunidades educativas, debemos mencionar que un acierto del PEC es el aseguramiento de que los recursos llegaran a las escuelas. También encontramos que si bien se someten a evaluaciones externas, no todos atienden sus recomendaciones. Se destaca el caso del PEC por que en sus pocos años de operación realizó una adecuación permanente de sus mecanismos de operación modificando sus reglas de operación de manera constante y en un marco de respeto a la autonomía de los estados. Ello permitió afinar gradualmente sus criterios de selección hacia una perspectiva de discriminación positiva. Faltará trabajar en los mecanismos de supervisión para que efectivamente se cumplan en

las estructuras intermedias de las secretarías de educación de los estados y no se contaminen de las tradicionales prácticas clientelares del magisterio.

La estrategia de promoción por la vía de convencimiento de la opinión pública concedió una buena aceptación de los programas, independientemente de sus resultados. Hay avances en la inyección adicional de recursos para mejorar la infraestructura de las escuelas beneficiarias.

Los programas analizados cuentan con una amplia legitimidad, la percepción de los padres beneficiarios es positiva y hay aprobación de la sociedad en su conjunto. A ello contribuye su promoción a través de los medios.

El mayor desafío de México, al igual que en el resto de América Latina, continuará siendo sin duda la desigualdad en sus diversas modalidades. Esta falta de igualdad frena la realización de los derechos ciudadanos, el alcance de una inclusión social efectiva y rechaza un principio elemental de justicia, mientras desde el gobierno no se establece una política de equidad para atender la educación.

Una concepción sólida de equidad educativa implicaría una mejor educación a los alumnos en situación de desventaja. En la estructura institucional de nuestro sistema educativo se debe incluir la premisa de asegurar la transición entre los niveles educativos para superar barreras que impiden garantizar al menos la educación obligatoria. Un debate pendiente es el de la extensión de la compensación más allá del nivel básico para posibilitar revertir la situación de desigualdad.

Finalmente es preciso mencionar que la magnitud de la desigualdad en México es tan amplia que hubiera sido imposible que en el transcurso de un sexenio se observaran una reducción sustantiva de las inequidades en el ámbito educativo (independientemente de la orientación ideológica de los integrantes del gobierno o del partido en el poder). Asimismo la cada vez más amplia participación de fuerzas políticas diversas y de distintos actores hace más compleja la formulación y ejecución de soluciones, pues el nuevo contexto político nacional obliga a la construcción de nuevos consensos con estrategias de largo plazo para paulatinamente avanzar hacia una mayor equidad.

**INDICE DE TABLAS  
Y  
ANEXOS**

## Indice de Tablas y anexos

Diagrama 1: Política educativa Salinista.....	73
Diagrama 2 La política de modernización de Educación Básica .....	111
Diagrama 3. Proyecto educativo de Fox.....	127
Tabla 1: Entidades con mayor índice de marginación (Año 2000).....	81
Tabla 2: Rezago de atención en Educación Preescolar.....	98
Tabla 3: Gasto público en educación.....	118
Tabla 4: Porcentaje del gasto público en educación.....	119
Tabla 5: Incremento del gasto en educación básica.....	120
Tabla 6: Diferencia entre presupuesto asignado y ejercido por año PEC.....	122
Tabla 7: Rezago educativo en jóvenes de 12-15 años.....	139
Tabla 8: Esquema de cofinanciamiento 2003-2004.....	145
Tabla 9: Avance Programa Escuelas de Calidad.....	151
Tabla 10: Porcentaje de aulas Enciclomedia con respecto del total de grupos 5° y 6° Primaria.....	159
Tabla 11: Alumnos recursadores de 5° y 6° Primaria 2001.....	164
Tabla 12 Equipamiento de aulas Programa Enciclomedia.....	165
Tabla 13: Relación de aulas Enciclomedia por población infantil.....	169
Tabla 14: Cobertura proyectada de los programas PEC y Enciclomedia.....	170
Tabla 15: Rubros de ejercicio del PARE.....	188
Tabla 16: Evolución de los programas compensatorios.....	189
Tabla 17: Programas compensatorios en cifras.....	197
Tabla 18: Atención educativa en el ciclo escolar 2000-2001 total Nacional.....	198
Tabla 19: OPORTUNIDADES entidades con mayores incrementos.....	204

Tabla 20: Financiamiento externo.....	211
Tabla 21: Educación básica: distribución por componente.....	212
Tabla 22: Composición del gasto en programas compensatorios al año 2003....	213
Tabla 23: Fortalecimiento institucional: distribución por componente.....	213
Tabla 24: Becas en Primaria (monto en pesos) año 2000.....	215
Tabla 25: Becas en Secundaria al 2000 (monto en pesos).....	215
Tabla 26: Atención educativa del CONAFE.....	216
Tabla 27: Monto becas (pesos) año 2003 2° semestre.....	217
Tabla 28: Programas para igualar las oportunidades educativas.....	228
Tabla 29: Relación entre el pensamiento político y los programas PAREIB y PEC.....	229
Tabla 30: Estrategias en la implementación del proyecto educativo.....	236
Anexo 1: Cédula de información para focalizar atención del CONAFE.....	254
Anexo 2: Certificación de corresponsabilidades del componente educativo.....	259
Anexo 3: Motivos de suspensión de beca a beneficiarios.....	263
Anexo 4: Universo de atención por entidad de la <i>Estrategia de desarrollo indígena en 50 municipios</i> .....	265

# **ANEXOS**

## **Anexo 1**

### **Cédula de información para integrar universo de atención del CONAFE**

#### **I. Estructura del hogar**

Número de personas

Identificación del jefe o jefa del hogar

Atributos de la jefatura del hogar: toma de decisiones, principal aportante de ingresos, responsable del cuidado de la salud de los hijos

Edad y sexo de cada miembro del hogar

Clave Única de Registro de Población (CURP) o la información básica para su conformación para cada miembro del hogar

Parentesco de cada individuo con el jefe o la jefa del hogar

Identificación del padre de cada individuo entre los miembros del hogar

Identificación de la madre de cada individuo entre los miembros del hogar

Estado civil, para cada miembro del hogar de 12 y más años

Identificación de los cónyuges o parejas de los miembros del hogar

#### **II Características individuales**

Alfabetismo: Si sabe leer y escribir un recado, para cada miembro del hogar de 5 y más años

a) Escolaridad:

Asistencia a la escuela alguna vez durante su vida, para cada miembro del hogar de 5 y más años

Ultimo grado y nivel de estudios aprobado, para cada miembro del hogar de 5 y más años

Asistencia actual a la escuela, para cada miembro del hogar de 5 y más años

Uso de lengua indígena y monolingüismo:

Personas que hablan lengua indígena, para cada miembro del hogar de 5 y más años

Personas que no hablan español, para cada miembro del hogar de 5 y más años

Ocupación

b) Condición de trabajo:

Para cada miembro del hogar de 8 y más años: trabaja, está jubilado, incapacitado, no trabaja;

Para cada miembro del hogar de 8 y más años que trabaja, días trabajados la semana anterior a la entrevista,

Para miembros del hogar de 8 y más años, tiempo de trabajo, que identifica el tipo de trabajo como temporal o fijo,

Posición en la ocupación:

Posición en el trabajo, para cada miembro del hogar de 8 y más años que trabaja en alguna de las siguientes categorías: asalariado, cuenta propia, trabajador familiar sin remuneración, patrón, jornalero

### **III Ingresos de los miembros del hogar**

Ingresos por trabajo:

Monto de ingresos por trabajo principal, para cada miembro del hogar de 8 y más años que trabaja

Monto de ingresos por otros trabajos, para cada miembro del hogar de 8 y más años que trabaja

Ingresos de otras fuentes distintas al trabajo (hasta dos fuentes adicionales):

Ingresos por jubilación, pensión, becas o alquiler, para cada miembro del hogar de 8 y más años

*Apoyos de diversos programas sociales*

Apoyos de programas sociales que reciben los miembros del hogar:

Estímulos a la Educación Básica

Apoyos del Instituto Nacional Indigenista

Programas de apoyo a la educación media superior:

Becas de transporte

Becas de excelencia y otras

Beca de capacitación PROBECAT

Programa de Empleo Temporal

PROCAMPO

Leche Liconsa

Despensas del DIF

Programa Tortilla

Desayunos Escolares

#### **IV. Créditos:**

Fonaes

Apoyo a la Palabra

Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Otros

#### *Emigración de integrantes del hogar*

Edad y sexo de las personas que antes vivían en el hogar

Lugar a donde emigraron las personas que vivían en el hogar en los últimos 5 años

Monto de las aportaciones económicas que han hecho en el último año

Migración por trabajo temporal, para personas del hogar de 8 y más años

Lugar a donde emigró a trabajar la persona (en los últimos doce meses)

Duración de la ausencia temporal

#### *Servicios de salud y miembros discapacitados del hogar*

Derechohabiencia

Acceso a seguridad social, para cada miembro del hogar de 8 y más años que trabaja por tipo de Institución: IMSS, ISSSTE, PEMEX u otros.

Servicios de salud

Servicios a los que recurren los miembros del hogar

Discapacitados

Número y edades de miembros del hogar con alguna discapacidad por ceguera, mudez, sordera, falta de miembros, uso de prótesis o problemas mentales

#### *Características de la vivienda*

Materiales de la vivienda

Principal material de los pisos, techos y paredes

Número de cuartos en la vivienda,

Número de cuartos que se utilizan para dormir

## Equipamiento

Disponibilidad de agua dentro de la vivienda, agua dentro de la propiedad, agua corriente en el excusado, electricidad

Condición de propiedad de los bienes inmuebles del hogar

Alquiler o préstamo de la vivienda, existencia de una deuda por pago de vivienda

## *Propiedad de bienes y enseres*

Licuada, refrigerador, estufa de gas, calentador para agua que funciona con gas, radio o grabadora, tocadiscos o modular, televisión, lavadora de ropa, ventilador, vehículos

Propiedad y uso de tierra y animales

Número de predios y extensión

Uso de tierra para trabajo agrícola, ganadero o forestal

Tipo de tierra de los predios: temporal, agostadero, riego

Propiedad de ganado o animales de trabajo: número y tipo

## *Características de la localidad,*

- Los servicios de educación, salud y comunicaciones a los que tiene acceso la población de la localidad.
- Las localidades con las que se mantiene un mayor contacto.
- Los tipos de transporte que utilizan los habitantes y su costo.
- Las características generales de abasto de alimentos y precios de los mismos en la localidad

La metodología considera las características socioeconómicas de los hogares provenientes de la cédula descrita en el numeral 3.1., su entorno regional y su condición de residencia rural-urbana y 14 regiones geográficas en el país.

La utilización de una técnica estadística multivariada que se denomina análisis discriminante permite resumir la información de un conjunto de características de los hogares en un solo indicador numérico “Y”, que es una medida de la condición de pobreza extrema del hogar. El resultado de la identificación de los hogares surge del análisis

simultáneo de diversos factores de la unidad doméstica, y su aplicación evita la discrecionalidad en la identificación de los hogares beneficiarios.

La clasificación final es el resultado de aplicar el análisis discriminante y ya no depende del ingreso reportado. Incorporar la información sobre las características de los miembros del hogar y de su vivienda, permite una identificación más confiable que comprende, entre otros: la composición y tamaño de los hogares; edad de sus integrantes, uso de lengua indígena, alfabetismo, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de los miembros del hogar; presencia de personas discapacitadas; equipamiento de las viviendas y posesión de bienes y enseres domésticos; acceso y uso de superficie agrícola, así como posesión de animales de trabajo y/o cría.

## **Anexo 2**

### **Certificación de corresponsabilidades del componente educativo**

Para recibir los apoyos educativos se debe acreditar el cumplimiento de las corresponsabilidades respectivas. A continuación se detallan los criterios y procedimientos a seguir.

Educación básica:

\* Debe registrarse la asistencia de cada niño o niña al plantel educativo y solamente una vez que ésta se ha certificado se emiten los apoyos educativos correspondientes.

\* Los becarios de primaria no deberán tener más de tres faltas injustificadas al mes; en el caso de secundaria, una falta injustificada equivale a siete horas de clase sin asistencia.

\* Si acumulan más de 12 faltas injustificadas o tres meses de suspensión por faltas injustificadas en el ciclo escolar, les será suspendido el apoyo para el resto del ciclo.

\* Las inasistencias sólo pueden ser justificadas en caso de enfermedad, accidente o desastres naturales que impidan la asistencia de los niños y niñas a la escuela. En los primeros dos casos, la titular deberá acudir a la unidad de salud que le corresponda para que el médico le extienda un justificante; el cual debe llevar el sello de la unidad de salud y la firma del médico y entregarse al maestro.

\* En caso de no recuperar la certificación de la asistencia o de certificarse el incumplimiento de asistencia de los becarios del primer bimestre del ciclo escolar, se realizarán los ajustes correspondientes, los cuales se reflejarán en el monto de la siguiente entrega de apoyos monetarios.

\* Para recibir el apoyo para reposición de útiles escolares a mitad del ciclo escolar, los alumnos de primaria deben permanecer inscritos y asistir regularmente a la escuela.

Para la certificación del cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad:

\* Durante el mes de noviembre, la Coordinación Estatal imprime y entrega al sector educativo, tres juegos de formatos (E2) por escuela, para certificar la asistencia de los becarios en los bimestres septiembre-octubre, noviembre-diciembre y enero-febrero. Los formatos de los dos primeros bimestres, una vez validados, deben ser devueltos a más tardar el 25 de enero a la Coordinación Estatal para su procesamiento.

\* Los formatos E2 de estos tres bimestres incluyen a los becarios cuyos formatos de inscripción fueron recibidos en tiempo y forma en la Coordinación Estatal del Programa, de acuerdo a los criterios señalados en el numeral 5.2.1 de estos Procesos, es decir, no contienen impresos a los becarios inscritos en forma extemporánea.

\* La Coordinación Estatal emite y entrega bimestralmente a las autoridades de educación en los estados, los formatos E2 de los últimos dos bimestres del ciclo escolar, en los últimos 10 días del mes previo del bimestre a certificar. Los becarios inscritos en forma extemporánea aparecerán impresos en estos formatos.

\* En el oficio de entrega de los formatos al sector educativo se señala la fecha en la que deben ser devueltos a la Coordinación Estatal, la cantidad de formatos entregados, el número de becarios y escuelas que amparan. Esta entrega incluye una relación completa de las escuelas consideradas, especificando el total de formatos y de becarios por plantel.

\* El sector educativo estatal distribuye los formatos E2 a cada uno de los planteles de acuerdo al esquema que para ello se haya convenido en el Comité Técnico Estatal.

\* Una vez que recibe los formatos E2, el personal docente coteja su lista de asistencia del bimestre a certificar y anota en los espacios correspondientes el número de faltas no justificadas que hayan acumulado en cada uno de los meses del bimestre. Es conveniente que los maestros con becarios mantengan en buen estado la lista de asistencia, toda vez que constituye el respaldo de los datos que se registren en los formatos E2 y para poderla presentar cuando se requiera hacer alguna revisión. Las autoridades educativas estatales deberán orientar al personal docente sobre la pertinencia de mantener en buen estado la lista de asistencia durante el ciclo escolar.

\* Una vez registrados los incumplimientos de los becarios, el maestro anotará su nombre, firma y fecha de registro, sellando cada uno de los formatos y solicitando al Presidente de la Asociación de Padres de Familia que o del Comité Técnico Escolar que anote su nombre, firma y fecha de registro.

Posteriormente, el profesor llena los datos requeridos en el sobre de control e integra en éste los formatos E2 del bimestre correspondiente.

\* Con el propósito de recabar información sobre la evaluación escolar de los becarios de educación básica, en los formatos E2 del bimestre mayo-junio se registra el resultado de la evaluación final.

\* Los formatos E2 de los bimestres enero-febrero, marzo-abril y mayo-junio deben ser entregados a la Coordinación Estatal, a más tardar 20 días hábiles posteriores a cada uno de los bimestres que se reportan.

\* El responsable del componente educativo entrega los formatos recuperados de cada bimestre a la Coordinación Estatal, a través de un oficio, en que refiera los sobres y centros de trabajo que remite, de manera equivalente a la entrega realizada por la Coordinación Nacional.

\* La Coordinación Estatal revisa los sobres y formatos identificando si es procedente su captura, notificando al sector educativo en la entidad los formatos E2 faltantes de recuperar, así como los casos en los que se requiere precisar alguna información.

#### Educación media superior:

\* La certificación de la permanencia escolar de los becarios la realizan los planteles educativos a través del proceso de certificación electrónica. La Coordinación Estatal con el apoyo del sector educativo distribuye el programa informático que permite realizar la certificación electrónica y capacita sobre su uso a las escuelas que se integran a la operación del Programa.

\* Los planteles educativos enviarán la certificación electrónica de la permanencia de los alumnos en cada bimestre conforme a las siguientes fechas:

PERIODO A CERTIFICAR	FECHAS EN LAS QUE EL BECARIO SOLICITA LA CERTIFICACION DE SU PERMANENCIA	FECHAS EN LAS QUE EL PLANTEL EDUCATIVO ENVIA LA CERTIFICACION DE LA PERMANENCIA DE LOS BECARIOS O RECUPERA LA ACTUALIZACION DEL PADRON DE BECARIOS
Inscripción a nuevo ciclo Escolar	1 al 20 de septiembre	1a. quincena del mes de octubre
Recuperación Padrón con Nuevos Becarios		Ultima semana de octubre
Septiembre-octubre	1a. quincena del mes de noviembre	2a. quincena del mes de noviembre
Noviembre-diciembre	1a. quincena del mes de enero	2a. quincena del mes de enero
Enero	1a. quincena del mes de febrero	2a. quincena del mes de febrero
Reinscripción		1a. quincena de marzo
Marzo-abril	1a. quincena del mes de mayo	2a. quincena del mes de mayo
Mayo-junio	1a. quincena del mes de julio	2a. quincena del mes de julio
Julio *	1a. quincena de agosto	2a. quincena de agosto

Los planteles educativos cuyo calendario escolar termine en el mes de junio, enviarán la certificación electrónica correspondiente al mes de julio, junto con la del bimestre mayo-junio.

\* En caso de no recuperar la certificación de la permanencia o de certificarse el incumplimiento de permanencia de los becarios del primer bimestre del ciclo escolar, se

realizan los ajustes correspondientes, los cuales se reflejan en el monto de la siguiente entrega de apoyos monetarios.

\* Con el propósito de recabar información sobre el aprovechamiento escolar de los becarios de educación media superior, el plantel educativo debe notificar, para efectos estadísticos, los resultados finales del aprovechamiento escolar de los becarios junto con la certificación electrónica de reinscripción.

**Cada uno de los comités estatales podrá definir:** Los Comités Técnicos Estatales tiene un carácter deliberativo y de toma de decisiones en el marco de las atribuciones definidas en su Reglamento Interno, y con estricto apego a las Reglas de Operación, a estos Procesos y demás lineamientos emitidos por la Coordinación Nacional previa autorización del Comité Técnico, y sus principales funciones se dirigen a:

\* Participar en el diseño de propuestas para la mejora continua de la operación del Programa en el Estado.

\* Difundir la información periódica relativa al cumplimiento de metas, compromisos e indicadores de resultados por sector y utilizada en la toma de decisiones.

\* Participar en la planeación del Programa y en la validación de los servicios de salud y educación dirigidos a la población beneficiaria del Programa.

\* Conocer la relación de familias que ingresan o egresan del Programa al aplicarse la metodología para la corrección de los errores de inclusión y exclusión.

\* Apoyar la operación del Programa en contacto con los enlaces municipales

\* Conocer los informes periódicos de actividades de las instituciones respecto del Programa y sus mecanismos de coordinación.

\* Recomendar a las instituciones estrategias y acciones, y dar seguimiento periódico a los esfuerzos realizados por cada una en el ámbito del Programa.

\* Presentar a la Coordinación Nacional, en el ámbito de su competencia, propuestas de nuevas actividades, estudios y proyectos para que ésta los someta a la consideración del Comité Técnico del Consejo.

### **Anexo 3**

#### **Motivos de suspensión de beca a beneficiarios**

##### **Suspensión temporal**

Educación Básica:

Los apoyos educativos de los becarios de educación básica se suspenden temporalmente cuando no se recibe con oportunidad la certificación de asistencia del alumno o acumula 4 inasistencias injustificadas durante un mes.

##### **Suspensión definitiva**

Los apoyos monetarios se suspenden definitivamente con base en los siguientes criterios cuando:

La titular no firme su contrato con la institución liquidadora, o no recoja su tarjeta o planilla de hologramas; En los casos de entrega directa a través de los Módulos de Atención, la titular no asista a recibir los apoyos monetarios en dos bimestres consecutivos, ya sea por razones personales o porque no recogió su planilla de hologramas;

Para el caso de la entrega de apoyos a través de transferencias bancarias la suspensión aplica cuando la institución bancaria detecte e informe que en los dos últimos bimestres no se realizaron retiros de esas cuentas;

En cuatro meses consecutivos o seis meses discontinuos en el curso de los últimos 12, la familia no cumpla con su corresponsabilidad de asistencia a los servicios de salud, en este caso se suspenderá la entrega de todos los apoyos monetarios del Programa. En caso de aún requerir la expedición de apoyos educativos correspondientes a periodos previos, derivada de retrasos en la certificación de asistencia escolar ésta sólo se realizará a solicitud de parte y en un periodo máximo de dos meses posteriores al bimestre en que se notifica la baja;

La familia haya proporcionado información falsa respecto a sus condiciones socioeconómicas;

La titular beneficiaria incurra en mal uso de la Cédula de identificación;

Se vendan o se dé un uso distinto al indicado a los suplementos alimenticios recibidos;

La titular beneficiaria o algún otro miembro del hogar presente documentación falsa para intentar recibir los apoyos monetarios;

La titular beneficiaria utilice indebidamente el nombre del Programa;

Se detecte duplicación de la titular en el padrón de beneficiarios, o

Se compruebe un error de inclusión.

Suspensión definitiva de los apoyos educativos:

El apoyo educativo en educación básica, tanto de beca como para útiles escolares, se suspenderá en forma definitiva con base en el procedimiento establecido en el numeral 7.2. de los Procesos Generales para la Operación y conforme a los siguientes criterios:

A éste se le suspenda la beca en dos ciclos escolares consecutivos;

*Repruebe el ciclo escolar en dos ocasiones.*

**Anexo 4: Universo de atención por entidad de la  
Estrategia de desarrollo indígena en 50 municipios.**

**CHIAPAS:** Chalchihuitán, Chamela, Chanal, Chenalhó, Mitontic, Zinacantán, Aldama, Santiago del Pinar, San Juan Cancuc y Sitalá.

**DURANGO:** Mezquitil.

**GUERRERO:** Acatepec, Alcozauca de Guerrero, Atlixnac, Copanatoyac, Metlatónoc, Tlacoachistlahuaca, Xalpatláhuac y Xochistlahuaca.

**NAYARIT:** El Nayar.

**OAXACA:** San Andrés Paxtlán, San Lorenzo Texmelucan, Santa Cruz Zenzontepec, Santa Lucía Miahuatlán, Santa María Temascaltepec, Santo Domingo de Morelos, Eloxochitlán de Flores Magón, Huautepetec, San José Tenango, San Miguel Santa Flor, San Pedro Ocopetatillo, Santa Ana Ateixtlahuaca, Santa María la Asunción, Coicoyán de las Flores, San Martín Itunyoso, San Simón Zahuatlán, Santiago Amoltepec, Santiago Ixtayutla, Santos Reyes Yucuná, Santa María Tepantlali y Santo Domingo Tepuxtepec.

**PUEBLA:** Hueytlalpan y Eloxochitlán.

**VERACRUZ:** Ilamatlán, Texcatepec, Filomeno Mata, Astacinga Atlahuilco, Mixtla de Altamirano y Tehuipango.

**Número de programas presentes en las entidades federativas donde se ubican los 50 municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH), por dependencia federal\***

Estado	Sagarpa	SCT	SE	Sectur	Sedesol	Semarnat	SEP	SRA	Ssa	STPS	CDI
Chiapas	3	3	5		9	1	3	2	4	1	5
Durango	1	3			7	5	3	2	4	1	5
Guerrero	4	3	5		10	3	4	2	4	1	6
Nayarit	4	3	2	1	8	2	3	2	5	1	5
Oaxaca	3	2	3		8	2	4	1	5	1	6
Puebla	3	2			6	1	3	0	4	0	4
Veracruz	3	1	5		8	1	3	1	5	1	6

\* Considera exclusivamente los 51 programas con información a nivel municipal.

Fuente: CDI, disponible en [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

## FUENTES DE CONSULTA

## Fuentes de Consulta

### Documentos Institucionales

*Alianza por el cambio*, Plataforma Electoral Federal 2000, IFE, 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo:

- *Informe de desarrollo humano*, BID- PNUD, 1983.
- *América Latina frente a la desigualdad*, 1999,

Banco Mundial:

- *Informe Proyecto PARE México*, 2001.
- *Reunión Regional de Evaluación de los Programas Compensatorios*, Memoria, San Luis Potosí, México, Noviembre de 1999.
- Patrinos, Harry (coord), *Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda*, Washington D.C., 1998.
- Pigrau Solé, Antoni. "Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos" en [www.banco\\_mundial\\_archivos/banco\\_mundial/html](http://www.banco_mundial_archivos/banco_mundial/html).
- *Priorities and strategies for education*, B. M., Washington D.C., 1995.

CIDE:

- Bracho, Teresa, *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad ciclo escolar 2001-2002*, México.
  - *El Programa Escuelas de Calidad, PEC 2001 - 2003: Evaluación externa, ciclo escolar 2003-2004*, México.
  - *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2004, ciclo escolar 2004-2005*, México.

- *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2005, ciclo escolar 2005-2006*, México.
  - *El Programa Escuelas de Calidad, PEC 2001 - 2003: Evaluación externa, ciclo escolar 2003-2004*. México,
- Disponibles en <http://basica.sep.gob.mx/DGDGIE/escuelasdecalidad/cambios.htm>

#### CONAFE:

- Conde, Silvia L. *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México*, Organización de Estados Americanos, Instituto de Planeamiento de la educación, CONAFE-SEP, México, 2001.
- Dirección General de Evaluación, “*Primer levantamiento*”, Documento de trabajo, México, 1992.
- *Evaluación prospectiva de los programas compensatorios*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.
- Ezpeleta Justa, Eduardo Weiss y colaboradores, *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del programa para Abatir el Rezago Educativo*, DIE-Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México, 2000.
- Ezpeleta, J., *Cambiar la escuela rural Evaluación cualitativa del PARE*, México, DIE CINVESTAV, 2002.
- *Memoria de la gestión 1995-2000*, México, 2000.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (coord.), *Impacto y eficiencia del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)*, Centro de Estudios Educativos, México, 1995.
- *Preparación del PAREIB*, documento base, mayo de 1997,
- *Programa Institucional de Mediano Plazo 2002-2006 ¿Hacia donde vamos?*, México, 2002.
- *Programa Integral de Educación Comunitaria (PIEC)*, México, Manual de operación, marzo del 2003, doc.

- *Programas compensatorios. Informe final.* Universidad Veracruzana, 2004.
- Safa B, Enrique, *Programas compensatorios; Equidad y calidad en la educación básica*, México, 2000.
- Torres, R., *Políticas educativas y de equidad en México*, México, 1999.

Gaceta CONAEDU, Año 1, No.1, Junio del 2004.

Gaceta CONAEDU, Año 2, No.3, Junio del 2005.

IIPE, *Seminario Internacional Desigualdad, fragmentación social y educación*, Buenos Aires, UNESCO, 3-5 Noviembre del 2004.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE):

- *La calidad de la educación básica en México 2004*, México, Noviembre del 2004.
- *Panorama educativo de México*, 2004.

OCDE:

- *Education at a Glance*, 2005.
- *Panorama de la educación 2006*. Nota para México. 2006.

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

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.

Presidencia, Subprogramas sectoriales, México, 2001,

Reporte "Educación para todos 2005", UNESCO, 2005.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL):

- "Evolución del padrón de familias beneficiarias en zonas urbanas", Evaluación externa, Oportunidades, 2002.
- PROGRESA, Evaluación externa 2001,
- PROGRESA, Resumen operativo Ejecutivo del PROGRESA. Disponible en [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

Rangel Sostmann, (coord), *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*, México, Equipo de Transición, 2000.

Secretaría de Educación Pública:

- Artículo 3° y Ley General de educación, México, 1993.
- *Calidad, Equidad e Innovación en el desarrollo educativo nacional*, Colección editorial del gobierno del cambio, FCE-SEP, 2005.

- Dirección de Evaluación Educativa, *¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica*, México, Febrero 2001(b).
- *Discursos de presentación del Programa de Modernización Educativa 1989-1994*, México, 1989.
- Documento de apoyo a la transparencia (coord. de asesores), México, 2004(c).
- Educación básica: reforma y calidad 1995-2000, México, 2000.
- *Enciclomedia*, Documento Base, México, 2003,
- *Enciclomedia. Documento base*, México, 2004. Disponible en [www.sep.gob.mx/work/apps/site/Enciclomedia/documentonenciclomedia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/Enciclomedia/documentonenciclomedia.pdf)
- PEC, *Reporte Nacional, 2003*, disponible en: [www.heuristicaeducativa.org](http://www.heuristicaeducativa.org)
- *Programa de Modernización Educativa*, México, 1989.
- *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, 2001(a).
- *Programa de Educación Preescolar 2004(a)*, México.
- Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México, 2002.
- Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, México, 2004(b).
- Schmelkes, Sylvia, *La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso*, México, SEP (biblioteca del normalista), 1997.

Secretaría de Educación del Estado de Michoacán, Convocatoria del PEC, Marzo del 2004.

## **Libros**

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

Apple, Michael W., *Educación como Dios manda*, Paidós, Barcelona, 2002,

Apple, Michel, *Maestros y textos*, Paidós, España, 1986.

Arellano Gaul (coord.), *Mas allá de la reinención del gobierno*, CIDE-Porrúa, México, 2004,

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

Barbieri, Teresita, *Educación y pobreza. Discursos y ensayos*, CIDE, México, 2000.

Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia*, FCE – CNCPyAP A.C., México, 1998.

Bell, D. *El fin de las ideologías*, Tecnos, Madrid, 1994.

Bobbio, N. *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México, 1985,

Boix, Carles, *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

Boltvinik, Julio, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México,1999.

Burke, E, *Textos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

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

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

Dieterich *La sociedad global*, Planeta, México, 1996.

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

Fernández Mellizo, Fernanda, *Igualdad de oportunidades educativas*, Pomares, Barcelona, 2003.

Friedman, *Libertad de elegir*, Grijalbo, Barcelona, 1990,

García, Pascual, Lucio Gutiérrez (coord.), *El nuevo milenio mexicano Tomo 4 Los Retos Sociales*, México, UAM-EON, 2004.

Gentili, Pablo (coord.), *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en la educación*”, México, UACM, 2004.

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

Hayek, *Derecho, legislación y libertad V.II*, Unión Editorial, Madrid, 1978

Hirosch, J, “*El estado nacional de competencia*, UAM, México, 2001

Hopenhayn, Martin, *El eslabón Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, México, F.C.E., 1999

Ianni, Octavio, *La era del globalismo, Siglo XXI*, México, 1999.

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

Kliksberg, (comp.), *El rediseño del estado una perspectiva internacional*, INAP, México, 1996,

Latapí Sarre, Pablo (coordinador), *Un siglo de educación en México II*, Biblioteca Mexicana, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Latapí, P. y Manuel Ulloa, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, CESU-UNAM-FCE, 2000.

Latapí, Pablo, *La SEP por dentro. Las políticas de la SEP comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, FCE, 2004.

Loyo, Aurora (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, IIS-UNAM-Plaza y Valdés, 1997,

Macridis y Hulliung, *Las ideologías políticas*, Alianza, Madrid, 1998.

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

Muñoz Izquierdo, Carlos, *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

O'Donnell O., *Estado y políticas estatales en América Latina*, CLACSO, Argentina, 1976.

Ornelas (comp.), *Evaluación educativa: hacia la rendición de cuentas*, Aula Siglo XXI, Santillana, México, 2003,

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

Osborne, Un nuevo modelo de gobierno, Gernika, México, 1994,

Pardo, Ma. Del Carmen, *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, 2004.

Rawls, J., *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Reimers, Fernando (coord.), *Distintas escuelas diferentes oportunidades*, Muralla, Madrid, 2002

Reimers, F. (coord), *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, SEP-FCE-ILCE-Harvard, México, 2006.

Reveles, Francisco, *Los partidos políticos en México: ¿crisis, adaptación o transformación?*, UNAM-Gernika, México, 2005.

Rivero, José, *Educación y exclusión en América Latina*, tarea, Lima, 2000.

Schmelkes, Sylvia *La desigualdad en la calidad de la educación primaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Argentina, 1995.

Sen, Amartya, *La desigualdad económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Steiner, George, *Planeación estratégica*, México, CECSA, 1999.

Tedesco, Juan Carlos, *Educación en la sociedad del conocimiento*, México, F.C.E., 2000.

Tenti, Emilio, *La escuela vacía*, UNICEF, Argentina, 2000.

Vecchio, *La democracia cristiana in Europa (1891-1963)*, Murcia, Milán, 1979.

Walzer, Michel, *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Warman, Arturo. Comp., *La política social en México 1989-1994*. F.C.E. México, 1994, pp.7-17.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

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

## **Artículos**

Aguilar Villanueva, Luis F. "Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública. Un estudio introductorio". *Sociológica*, Año 19 núm.54, México, UAM Enero- Abril, 2004 pp 15-38.

Arnaut, Alberto, "Las finanzas del sistema educativo federalizado", *Educación 2001*, Año XII, Núm. 137, México, Octubre del 2006, pp.16-26.

Candela, Antonia "Las estrategias de la SEP para elaborar libros de texto", en *¿Hacia dónde va la educación pública?*, Tomo I, México, Fundación SNTE, 1993, pp 65-66.

Cantú, Arturo, "El rezago 1080-2010" en Guevara Niebla Gilberto, *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, pp.98-155.

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

Connell, R.W., "Pobreza y Educación", en Gentili, Pablo (coord.), *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en la educación*", México, UACM, 2004, pp 13-60.

Cordera,R., "Las políticas sociales de México", en *El estado nacional de competencia*, UAM, México, 2001.

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

Da Costa, Marcio, "La educación en tiempos de conservadurismo", en Gentili, Pablo (coord.), *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en la educación*", México, UACM, 2004.

Díaz Barriga, A., "Organismos internacionales y política educativa" en Alcántara, Armando (coord.) *Educación, Democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI, 1998, pp.79-91.

Ezpeleta, J., "Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado" en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 15, sep-dic, 1997.

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

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

Giddens, A., “Beyond Right and Left”, Stanford University Press, 1994 citado por Cordera, R. Las políticas sociales de México a fin del milenio, IIS-UNAM- Porrúa, México, 2000.

Hill, Paul y Josephine J. Bonan, “descentralización an Accountability in Public Education”, R-4066- MCF/IET, Santa Monica Rand, 1991 en Carrión Carranza, Carmen, “La rendición de cuentas y la evaluación para mejorar los sistemas educativos” en Ornelas (comp.), *Evaluación educativa: hacia la rendición de cuentas*, Aula Siglo XXI, Santillana, México, 2003, pp.21-141.

Lechner, N. “Ética y política: hacia una nueva relación conflictiva”. Ponencia presentada en el Foro “Ética y sociedad emergente: ¿nuevos paradigmas de la política?”, Santiago de Chile, marzo de 1993.

Martínez Rizo, Felipe, “Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de calidad educativa”, en *Evaluar las evaluaciones*, IPE- UNESCO, Buenos Aires, 2003.

Miranda, Francisco, “La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa” en “*Sociológica*” Año 19 núm.54, México, UAM Enero- Abril, 2004, pp.77-124.

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

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

Ornelas, Carlos, “El Instituto Nacional de Evaluación educativa: promesas y escepticismo” en García, Pascual, Lucio Gutiérrez (coord.), *El nuevo milenio mexicano Tomo 4 Los Retos Sociales*, México, UAM-EON, 2004, pp.320-321.

Prawda “Educación y desigualdad económica” ponencia presentada en el 7° Coloquio Internacional *Educación y Desigualdad*, 25 de octubre del 2004 Cd. de México.

Puiggrós, Adriana, "Educación neoliberal y alternativas" en *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI, 1998, pp 46-56.

Quinti, Gabriela, "Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación", en Ménjivar, Dirk y Lieteke (Coordinadores) *Pobreza, exclusión y política social*, 1997, Costa Rica, FLACSO, pp. 71-93.

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

Reveles, Francisco, "El PAN en el poder" en Reveles (coord), *Los partidos políticos en México: ¿crisis, adaptación o transformación?*, UNAM-Gernika, México, 2005 pp.187-228.

Reveles, Francisco, "La agenda del PAN en el Congreso de la Unión hacia el 2006", en Corona, Gabriel, *Los Poderes Federales en la consolidación democrática en México*, México, Gernoka-UNAM, 2006, pp.143-170.

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

Vidal Uribe, Rafael, ponencia presentada en la *Mesa Pública de Análisis de Evaluación Educativa: México en PISA*, Hotel Cibeles, Cd. de México, febrero 17 del 2005.

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

Ziccardi, Alicia, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, Programa URB-AL, Red Nº 5 "Políticas Sociales Urbanas", Comisión de las Comunidades Europeas. Intendencia Municipal de Montevideo, 1999.

## **Tesis**

Alaniz, Claudia, *La modernización educativa y la política neoliberal 1988-1994 (análisis de un plan estratégico)*, Tesis de Maestría en educación, Universidad Pedagógica Nacional, 2000.

Maya, Araceli, *La política social: un estudio sobre la implementación de políticas públicas en Méx. 1988-2000*, tesis de Maestría en Ciencia Política, UNAM, 2001.

Peralta, Lilia. *Los partidos políticos y el debate entorno a la reforma educativa 1988-93*, tesis de Maestría en Ciencia política, UNAM, 2000.

### **Páginas Web**

[www.bancomundial\\_archivos\bancomundial\html](http://www.bancomundial_archivos\bancomundial\html)

[www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

[www.comie.org.mx](http://www.comie.org.mx)

[www.diputadosfederalespan.org.mx/LIX/masOpciones/agenda/social.pdf](http://www.diputadosfederalespan.org.mx/LIX/masOpciones/agenda/social.pdf)

[www.heuristicaeducativa.org](http://www.heuristicaeducativa.org).

[www.inee.org.mx](http://www.inee.org.mx)

[www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

[www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

[www.sep.gob.mx/work/appsite/Enciclomedia/documentonciclomedia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/appsite/Enciclomedia/documentonciclomedia.pdf)

[www.wordbank.org/infoshop](http://www.wordbank.org/infoshop)

### **Diarios**

La Jornada

Reforma

El Universal