



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD-AJUSCO

Políticas Educativas para Abatir el Rezago en la
Educación Básica de México: el caso del Programa para
Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB

TESIS

Para obtener el grado de licenciado en
Sociología de la Educación

Presenta:

Mariana Méndez Rodríguez

Asesora:

Dra. Mónica Lozano Medina

2012

Este trabajo de tesis lo dedico:

A mi madre Ma. Elisa Méndez

Por brindarme su amor y apoyo incondicional durante esta etapa tan importante en mi vida.

A mis abuelos Elvira Rodríguez y Joaquín Méndez

Por enseñarme a siempre dar lo mejor de mí

A mi familia

Por su cariño, confianza y comprensión en todo momento.

A Gerardo López

Por alentarme a ser mejor cada día

A mi asesora Dra. Mónica Lozano Medina

Por su empatía, tiempo, sabiduría y dedicación de principio a fin durante este proceso

A Dios

Por permitirme concluir otro ciclo de mi vida

Índice

Pág.

Introducción.....1

Capítulo I

Las Nuevas Recomendaciones para la Educación Básica en México.....5

1.1 ¿Qué implica el Neoliberalismo?

1.2 Los Organismo Internacionales en la Educación

1.2.1 El Banco Mundial (BM) y su propuesta educativa

*1.2.2 La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la
Cultura (UNESCO) y su propuesta educativa*

1.2.3 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su propuesta educativa

1.3 Entrada del Neoliberalismo y Globalización a México

*1.4 Política educativa – Focalización - Políticas compensatorias para eliminar las
desigualdades educativas.*

1.4.1 ¿Qué son los Programas Compensatorios?

Capítulo II

¿Qué Implica la Modernización de la Educación Básica?.....35

2.1 Las Políticas Educativas dentro del marco de la Modernización.

2.2 Plan de Modernización Educativa PME (1989/1994) sexenio de Carlos Salinas

2.2.1 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

2.2.2 Normatividad

2.2.3 Acciones compensatorias para abatir el rezago (1988/1994)

2.3 Modernización Educativa en el sexenio de Ernesto Zedillo

2.3.1 Acciones compensatorias para abatir el rezago (1994/2000)

2.4 Modernización Educativa en el sexenio de Vicente Fox (2000/2006)

Capítulo III

El Rezago Educativo en Educación Básica.....62

3.1 Conceptualización del Rezago Educativo en Educación Básica:

Factores y Causas.

3.2 Indicadores del Rezago Educativo (periodo 1990/2005)

3.2.1 Conceptualización de los indicadores del rezago educativo

3.2.2 Indicadores educativos en educación primaria

3.2.3 Indicadores educativos en educación secundaria

3.2.4 Indicadores educativos en educación preescolar

3.2.5 Índices de cobertura total en educación básica 1990/2005

Capítulo IV

Análisis del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica

PAREIB.....85

4.1 Contextualización del PAREIB

4.1.2 Diseño

4.1.3 *Objetivos*

4.1.4 *Focalización- Selección de Beneficiarios*

4.1.5 *Características de apoyo en las áreas de acción*

4.1.6 *Financiamiento*

4.2 *Análisis del PAREIB*

4.2.1 *El caso de Michoacán*

4.2.2 *Resultados*

Conclusión..... 122

Referencias..... 127

Introducción

La presente investigación plantea, las acciones realizadas para abatir el rezago en la educación básica, enmarcando el contexto internacional y nacional del proceso neoliberal, el cual se desarrolló en nuestro país en la década de 1990 de manera decisiva, sufriendo una transición política, económica, social y educativa. El nuevo pensamiento que introdujo el neoliberalismo fue propuesto a través de una serie de recomendaciones de los organismos internacionales, los cuales subrayaron la importancia de que México se introdujera en una lógica de competencia mundial, donde la educación que se brindara fuera de calidad y equidad para toda la población.

En este sentido, el sector educativo adoptó el pensamiento neoliberal a través de la Modernización Educativa, modificando las políticas educativas con el objetivo de mitigar los principales problemas de la educación básica, entre ellos, el rezago educativo, el cual, es consecuencia de los altos índices de pobreza que generan las desigualdades educativas en el país.

De tal manera, dentro de la Modernización Educativa, se impulsaron en 1992, los programas compensatorios para abatir el rezago en la educación básica, estos financiados principalmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, con el propósito de ayudar a erradicar esta problemática por medio de la adopción de una visión focalizadora en las políticas educativas, la cual pretende ofrecer mayor oportunidad a la población que vive en zonas de alta marginación y que requiere de apoyos para acceder y permanecer en el sistema educativo.

En consecuencia, de acuerdo al contexto anterior esta investigación se planteó dos propósitos fundamentales; el primero de ellos, identificar la orientación de los programas compensatorios implementados en la educación básica, durante los periodos sexenales de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox (1990/2005), observando su impacto a través de los indicadores que miden el rezago educativo

(cobertura, deserción, reprobación y eficiencia terminal) y el segundo, analizar el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica PAREIB en el estado de Michoacán, durante el periodo 2001/2004, al percibir que esta estrategia había integrado las acciones realizadas por los programas anteriores, así como extendido su apoyo a la educación inicial no escolarizada y básica (preescolar, primaria y telesecundaria).

El motivo por el que se decidió tomar como muestra al estado de Michoacán, se debe a que éste contaba con apoyo compensatorio desde 1994 y a pesar de eso, al inicio del PAREIB, en 1998 se encontraba dentro de las cinco entidades con los niveles más altos de rezago educativo en jóvenes dentro de la educación básica.

Para realizar esta investigación se recurrió a una metodología de carácter documental, donde fueron consultadas diversas fuentes impresas y digitales de forma progresiva, agrupadas de acuerdo a las temáticas de cada uno de los capítulos y consultadas constantemente a lo largo de este proceso para lograr la construcción del trabajo.

En lo que refiere a la parte teórica, se retomaron algunos conceptos y autores afines con la perspectiva que se pretendía para esta investigación, siendo estos; Política educativa, de Margarita Zorrilla (2000), Políticas Compensatorias, de Fernando Reimers (2002), Focalización de José Miguel Candía (1998), Programas compensatorios de Rosa María Torres y Emilio Tenti (2000), Capital cultural de Pierre Bourdieu (1989) y Rezago educativo, el cual se tomó de diversos autores e instituciones relacionadas directa e indirectamente con el sector educativo como: la Secretaría de Educación Pública SEP (2005); el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA, (2006); el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (2004); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación INEE (2006); Ma. Herlinda Suarez (2004) y Teresa Yuren, Miriam de la Cruz y Alfonso Cruz (2004).

Por lo señalado, a continuación se expone una breve reseña de la construcción de los cuatro capítulos que conforman este estudio.

Capítulo I

Las Nuevas Recomendaciones para la Educación Básica en México

Este capítulo desarrolla la parte contextual de la investigación, partiendo del proceso neoliberal a nivel mundial, así como la propagación de su pensamiento a través de las recomendaciones de los organismos internacionales en el sector educativo en México a partir de la década de 1990; donde se estipula brindar una educación básica de calidad y equidad para todos y para lo cual se adopta dentro de las políticas educativas la visión focalizadora, generando programas compensatorios con el objetivo de equilibrar a la población más vulnerable para que logre acceder a la educación básica.

Capítulo II

¿Qué Implica la Modernización de la Educación Básica?

En este apartado se mencionan de manera puntal las transformaciones generadas en las políticas educativas dentro de la educación básica en el país; etapa mejor conocida como Modernización Educativa, donde se destacan documentos como el Plan de Modernización Educativa (1989-1994), el Acuerdo Nacional para la Educación Básica ANMEB (1992), al igual que las modificaciones recibidas a la normatividad del artículo 3º de la Constitución y la creación de la Ley General de Educación en 1993, cuya finalidad fue legitimar y con ello impulsar una educación de calidad y equidad, la cual dio impulso a los programas compensatorios para eliminar el rezago educativo de la educación básica.

Por lo tanto, en este capítulo se desarrollan las estrategias modernizadoras en el sector educativo y las acciones compensatorias durante los sexenios de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, abarcando el periodo 1990/2005.

Capítulo III

El Rezago Educativo en Educación Básica,

El capítulo despliega la conceptualización del rezago educativo en la educación básica; poniendo énfasis en sus causas, factores e indicadores. Asimismo se presentan los índices nacionales de cobertura, deserción, reprobación y eficiencia terminal en la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) durante el periodo 1990/2005, los cuales explican de alguna manera el complejo problema educativo.

Capítulo IV

Análisis del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB)

En este capítulo se lleva a cabo el análisis al PAREIB, el cual tiene dos propósitos; el primero, exponer su contextualización general para observar los elementos que lo constituyen y el segundo, analizar los resultados de las áreas seleccionadas; mejoramiento de la infraestructura educativa, entrega de material didáctico para alumnos y sesiones con padres y niños de 0 a 4 años, donde apoya el programa a la educación básica e inicial no escolarizada y de esa forma conocer sí el impacto en los indicadores de cobertura, deserción, reprobación y eficiencia terminal del estado de Michoacán durante el periodo 2001/2004 están ayudando a eliminar la problemática del rezago educativo en México.

Capítulo I Las Nuevas Recomendaciones para la Educación Básica en México

La transformación de las políticas educativas a principios de los 90 abre en México una nueva etapa para el sistema educativo. Los grandes cambios en los sectores del país (económico, político, educativo, cultural, etc.) a principios de la década, se deben a la entrada de un nuevo modelo económico que se estaba consolidando a nivel mundial desde los 80 y que hoy conocemos como neoliberalismo.

El neoliberalismo introdujo una lógica de competencia mundial donde, la educación ahora debía articularse a los estándares internacionales para generar el desarrollo económico que la nación requería.

Por lo tanto, instancias internacionales y nacionales subrayaron la necesidad de que la educación básica lograra cobertura, acceso y permanencia para toda la población mexicana en edad de cursar este nivel. De tal modo, dentro del marco de la modernización se enfatizó la necesidad de profundizar en una educación para todos y pertinente para la vida.

En consecuencia, el gobierno planteó entre otras cosas el Plan de Modernización Educativa, PME (1989-1994), el cual, menciona que las políticas educativas debían estar encaminadas a generar calidad y equidad.

En este capítulo, se expone lo que implica el modelo neoliberal y su impacto a nivel mundial en el sector educativo, así como las recomendaciones de los organismos multilaterales (la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, el Banco Mundial BM y el Banco Interamericano de Desarrollo BID), hacía las políticas educativas de la educación básica en México, las cuales se caracterizaron por generar acciones pertinentes que ayudaran a brindarle a la población más pobre, las mismas oportunidades educativas.

1.1 ¿Qué implica el Neoliberalismo?

A finales del siglo XX surgieron diversas transformaciones que marcaron la historia económica y social del mundo. La crisis mundial de la década de los 70 y la caída del muro de Berlín (1989), fueron dos acontecimientos que dieron paso a la sustitución del modelo keynesiano (Estado benefactor) por un nuevo modelo económico denominado neoliberalismo.

La responsabilidad de incentivar la postura neoliberal se le atribuye a las grandes potencias mundiales, en especial Inglaterra y Estados Unidos. Los actores que impulsaron la idea de libre mercado son: Milton Freedman, Ronald Reagan y Margaret Tacher, ya que, consideraron que la visión socialista del Estado Benefactor, era una estructura obsoleta que había creado crisis, por lo tanto, tenía que ser derrumbada.

El modelo neoliberal tiene sus bases en un pensamiento ideológico que trastoca los sectores económico, político y social, al introducir la idea individualista del libre mercado retomando bases del liberalismo económico de Adam Smith, *laissez faire* “dejar hacer - dejar pasar”, pero dentro de una nueva lógica donde ahora el mundo debía interconectarse mediante el libre mercado, eliminando fronteras para dar paso a una era global.

El neoliberalismo con base en el capitalismo difundió su pensamiento a todos los rincones del mundo, práctica que se conoce como globalización o mundialización¹ los cuales hacen referencia a que el mundo debe unificarse dentro de una sola ideología que genere las pautas que los sectores económicos, políticos y sociales de los países deben adoptar.

¹ El termino Mundialización lo desarrolla el autor Octavio Ianni, señalando que “el mundo se ha mundializado, de tal manera que el globo ha dejado de ser una figura astronómica para adquirir más plenamente su significación histórica” (IANNI, 1996, p.3).

En términos específicos, el neoliberalismo se puede definir como una ideología hegemónica que obedece al comportamiento del mercado, donde tienen un papel relevante las tecnologías, las empresas globales, los organismos multilaterales y la disminución del papel Estado-nación.

Con la entrada del neoliberalismo se introdujo “la idea de modernización, la cual recorrió todo el globo con el emblema de desarrollo, crecimiento, evolución y progreso” (IANNI, 1996, p.70). Esta visión se implantó en todos los países con la finalidad de transformar la concepción del mundo, exhortando a seguir ciertas pautas orientadas a la adopción del pensamiento occidental.

Hablar de modernización, como parte del neoliberalismo, hace referencia al triunfo de la visión moderna contra la tradicional que se le atribuía al modelo anterior (Estado Benefactor). Sin embargo, podemos decir que este concepto se ha utilizado a lo largo de la historia para justificar los” cambios en la esfera política, económica y social “(CÓRDOVA, 1991, p. 261).

Por lo tanto, a partir de las décadas de los 80 y 90 se retoma el lema de modernización, el cual buscaba que todos los países aspiraran a tener naciones democráticas, libres, justas y equitativas, asegurando que todos obtuvieran las mismas oportunidades, para hacer efectivos sus derechos como seres humanos y ciudadanos.

Sin embargo, resulta contradictorio hablar de los términos antes expuestos cuando es el mismo modelo neoliberal el que genera que algunos concentren el poder y cada vez se vuelvan más ricos, cuando la mayoría de la población ve con el tiempo su pauperización. Como lo menciona el autor Jurjo Torres “Estamos ante un modelo que beneficia a muy pocas personas, al tiempo que condena a la pobreza y la exclusión de grandes contingentes de la población” (2001, p. 12).

El capitalismo dentro de su lógica y desde su instauración ha generado la división de clases y por ende del trabajo, por lo que el neoliberalismo con bases en el capitalismo sólo se ha reestructurado. Es por ello, que a principios de los 80 y 90

se generaron cambios económicos y educativos que se escudan en la modernización y en consecuencia en la democracia.

El surgimiento de la democracia en este modelo, se debe a que los gobiernos de décadas anteriores se habían caracterizado por dictaduras militares (algunos casos muy evidentes se pueden apreciar en la década de los 60 y 70 en América Latina) principalmente, los cuales también buscaban el desarrollo de sus naciones, sin embargo, en muchos de ellos no fue alcanzado y por el contrario la sociedad civil se encontraba reprimida y muchos de sus derechos eran quebrantados.

De tal modo, la democracia surgió para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos y generar el desarrollo que se requería dentro de la modernización, haciendo sociedades libres y justas.

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, es escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intención de los Estados represivos (TORRES, 2001, p. 25).

Del mismo modo, se puede decir que la democracia (dentro de su lógica política), busca que los gobiernos consulten a la población sus necesidades y demandas, generando una relación evolucionada donde los ciudadanos ejerzan su derecho, para decidir por quien quieren ser gobernados y se tomen las mejores decisiones para el bien común.

Trabajar para el bien común, se traduce en ofrecer por igual oportunidades que ayuden a que la sociedad obtenga los servicios básicos como la salud y la educación que les aseguren una vida libre de enfermedades y sobre todo pasando al ámbito educativo, libres del analfabetismo, el cual limita sus posibilidades dentro del mercado laboral, exponiéndose a maltratos y explotación.

La educación es un sector muy importante para la visión modernizadora, ya que es uno de los medios que logró la instauración de los preceptos que buscaba el modelo neoliberal, el cual está vinculado con el desarrollo económico de los países. De tal modo, para eficientar el sistema educativo de los países, se propuso la descentralización como el medio que lograría satisfacer de manera inmediata los problemas que se presenten en cada región.

El concepto de descentralización², se puede entender como “las tareas, funciones, actividades y obligaciones importantes distribuidas entre el gobierno central y sus diferentes entidades gubernamentales, regionales y locales” (BAILEY, 2003, p.16)

La descentralización desde este enfoque se percibe como una mejora, ya que, tener el poder político centralizado, limitaba una gobernabilidad proporcionada para todos los estados. Por lo tanto, con la descentralización se buscó una adecuada distribución de las responsabilidades, buscando el bienestar de cada región, atendiendo las necesidades desde su contexto.

Por lo antes expuesto, el modelo neoliberal, introdujo una nueva visión del mundo, donde las fronteras se desdibujan con la finalidad de unificar los procesos económicos de todas las naciones. Aunque, para concretar esta visión fue necesario crear una ideología hegemónica en las sociedades, ya que de esta manera los países podrían generar los mecanismos necesarios para embonar las características del pensamiento neoliberal a su contexto.

De tal manera, se propagó un nuevo lenguaje con los conceptos antes mencionados, los cuales son utilizados en todos los discursos políticos, económicos, sociales y educativos para justificar los cambios que los gobiernos realizan, con la idea de asegurar desarrollo y progreso dentro de la era global.

² Dentro de los cambios que se generan por la entrada del neoliberalismo, se propuso la descentralización como una estrategia para eficientar a las instituciones, sobre todo en el caso de México en la educación, por lo tanto, retomó de manera importante este concepto, ya que se desarrollará más adelante las causas por las que se descentraliza el sistema educativo mexicano.

Los elementos antes descritos sobre lo que conlleva el neoliberalismo y cómo se instauran dentro de las naciones, se pueden observar claramente en el caso mexicano, sobre todo desde finales de la década de los 80 y principios de los 90 donde, se enmarca la modernización como elemento principal para alcanzar el desarrollo tan esperado.

1.2 Los Organismos Internacionales en la Educación.

Los Organismo Internacionales surgieron al término de la Segunda Guerra Mundial (SGM) con la finalidad de eliminar tensiones entre los países que habían quedado devastados. Sin embargo, para finales del siglo XX, con la entrada del modelo neoliberal, la presencia de estas instancias comenzaron a propagarse alrededor del mundo, en especial en países subdesarrollados que se encontraban sumergidos en un grave quiebre económico, cuestión que generó otros problemas sociales como pobreza, falta de salud, educación, vivienda, etc.

En consecuencia, los organismos y su presencia en la mayoría de las naciones, sobre todo en países en desarrollo tiene el objetivo de “contribuir al desarrollo humano, a pesar del fallido proceso de industrialización y desarrollo económico, así como compensar coyunturalmente a los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracteriza a la globalización”³ (MALDONADO, 2000, p.3).

De tal modo, los organismos internacionales se encargan principalmente de ayudar por medio de asesorías y financiamiento a proyectos económicos, políticos y sociales de las naciones que lo solicitan.

³ Los organismos internacionales operan bajo grandes contradicciones, ya que por un lado estos hablan de ayudar a los países que más lo necesitan, pero por el otro, trabajan a favor de reproducir el modelo neoliberal-capitalista que genera graves desigualdades sociales.

Retomando a Andrés Lozano, (2010), los organismos que prestan su servicio en el área económica son: El Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Interamericano de Desarrollo, en el área política son: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en lo social-educativo, se encuentra la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2011).

Como se puede observar cada instancia trabaja dentro de un área específica buscando que todos los sectores de las naciones trabajen bajo una misma lógica que acomode al contexto de cada nación. Del tal forma, dentro de esta investigación me enfocaré en el BM, el BID y la UNESCO, ya que son los organismos que apoyan por medio de asesoría y financiamiento a la educación básica en México.

Para conocer el propósito de las tres agencias que se retomaron en la investigación, se expondrá a continuación un breve panorama que ayudará a comprender su impacto en el sector educativo.

1.2.1 El Banco Mundial (BM) y su propuesta educativa

Se creó en 1944 dentro de los acuerdos de Bretton Woods, con el propósito de establecer estrategias, principalmente económicas, para la reconstrucción de los países europeos que habían quedado devastados por la SGM.

Con la entrada del neoliberalismo el apoyo que esta instancia ofrecía cambia drásticamente, ya que “en los años ochenta, la mitad de los préstamos estaban directamente vinculados con el programa de ajuste macroeconómico, mientras que en los noventa esa proporción disminuyó a una tercera parte”. (RODRÍGUEZ y ALCÁNTARA, 2000, p. 180).

Por lo tanto, a partir de 1990, el BM, trabaja principalmente en cuestiones sociales como la erradicación de la pobreza, ya que este factor impide muchas veces que se genere el desarrollo en otros sectores, como el económico y educativo.

En la actualidad, este organismo se considera “una fuente vital de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo” (WORLD BANK, 2010). Los préstamos que ofrece están destinados a diversos sectores, entre ellos el educativo.

El Banco Mundial, como se mencionaba está comprometido a ayudar a los países a través de dos áreas fundamentales, asesoría y financiamiento. Sin embargo, José Luis Coraggio, (1995, pp. 1) menciona que sus aportaciones son más fuertes en la primera, sobre todo para el sector educativo.

En otras palabras, su propósito fundamental en el área educativa “es ayudar a los tomadores de decisiones a redefinir las estrategias y a seleccionar entre las posibles opciones para la reestructuración del sistema” (MALDONADO, 2000, p.5). Aunque, no hay que olvidar que sus contribuciones son principalmente para auxiliar en el desarrollo de políticas sociales que generen beneficios adecuados al contexto de cada nación.

El énfasis que se le da a las políticas sociales, y por ende a las educativas se relaciona con lo que éstas representan, ya que por medio de ellas se debe asegurar una distribución más equitativa en las oportunidades que se brindan a la sociedad. Esto quiere decir, que toda la población pueda cubrir sus necesidades básicas como salud, alimentación, educación, etc.

Retomando al autor Andrés Lozano (2010. P.86). Una de las preocupaciones de esta instancia en el sector educativo ha sido principalmente la educación básica, al ser ésta un derecho básico para todos los individuos, ya que los índices muestran que hay muchos niños, jóvenes y adultos que no concluyen este nivel por falta de oportunidades, generando problemas como analfabetismo, rezago, deserción, falta de cobertura, entre otras, en el sector educativo.

Por lo tanto, el BM en los 90 con el discurso de equidad, sobre todo en el sector educativo, enfocó su apoyo a la población más pobre, para que recibiera educación básica, como base en el desarrollo económico y social de la nación.

Las estrategias para generar una educación básica para todos, tiene el objetivo de dar mayores oportunidades y eliminar las desigualdades que tanto aquejan a las sociedades. El propósito de esta visión fue ayudar a que la población alcanzara los conocimientos básicos para que pudieran desarrollarse en alguna actividad económica y por ende se generara crecimiento en el país.

El BM intervino en las políticas educativas de los países para consolidar los parámetros que a nivel mundial estaba introduciendo el contexto neoliberal, estos se centraron primordialmente en generar equidad y calidad, lo cual se traduce en el sector educativo, cómo alcanzar cobertura, acceso y permanencia en educación básica⁴, para que todos los individuos en edad de cursarla, así como de los que se han quedado rezagados, tengan la posibilidad de insertarse en el sistema educativo y concluir sus estudios, mitigando las desigualdades sociales.

Los gobiernos sobre todo de los países subdesarrollados que tienen problemas en financiar la educación, no pueden olvidar las obligaciones que el Estado tiene con las sociedades, por ello, dentro de las recomendaciones de este organismo se buscó crear programas de asistencia social con visión focalizadora, donde los recursos sólo se les brinde a quienes más lo necesiten.

⁴ La educación básica conformada antes de los 90 por el nivel primaria, había alcanzado hasta ese momento grandes índices de cobertura a nivel nacional. Sin embargo, con la entrada del neoliberalismo, y los nuevos estándares internacionales este nivel resulta insuficiente para las transformaciones que se están suscitando a nivel mundial. Por lo tanto, el sistema educativo dentro del marco de la modernización fija nuevas metas, donde considera necesario aumentar el nivel de escolaridad de la población, por consiguiente, la educación obligatoria pasa en 1993 de 6 años de primaria a 9 con secundaria, generando nuevos retos de cobertura, acceso y permanencia para este nivel.

La visión focalizadora busca compensar a la población más pobre, por lo tanto, a partir de los 90 el BM, impulsó programas compensatorios para que la población más vulnerable, sobre todo de zonas rurales y urbano marginal, recibiera atención educativa, y se logaran eliminar problemas como el rezago educativo.

“El apoyo financiero que recibió el país en 1990 para mejorar el sistema educativo, sobre todo en educación básica ascendía a USD\$1,149 millones, lo cual representaba el 9% total de los préstamos asignados a México en ese periodo” (ASCOLANI, 2008, p. 146).

Algunos de los objetivos que tenía el BM para la educación la básica se pueden relacionar con los artículos de la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje de la UNESCO* (puntos que se desarrollarán en el siguiente apartado).

Algunos de los ejes que el BM impulsó en educación se centraron en el “acceso, equidad, calidad, eficiencia, financiamiento, administración, resultados, e internacionalización” (MALDONADO, 2000, p. 5).

Por lo anterior, podemos englobar todos los elementos en los que trabaja esta instancia a nivel educativo, en los siguientes:

- Desarrollar las capacidades básicas de aprendizajes en el nivel primario y secundario.
- Apoyar con recursos públicos a los estudiantes que quieren seguir estudiando pero que no cuentan con los ingresos necesarios.
- Concretar los recursos para que la población más pobre acceda a la enseñanza básica.
- Establecer mecanismos de evaluación para medir los aprendizajes de los alumnos.
- Incentivar la innovación y la eficiencia por medio de competencias.
- Cubrir déficits que afectan el aprendizaje como el hambre a corto plazo.
- Generar capacitación docente con programas remediabiles.
- Incremento de sueldos en base a méritos.

Los ejes descritos, son las pautas que debían tomar en cuenta los Sistemas Educativos, para la creación de políticas educativas. Se puede ver como el BM le da mayor énfasis a brindar educación a la población más pobre, ya que, ésta es la más rezagada en el sector educativo. Por lo tanto, enfatiza una educación para todos, que forje bienestar para la sociedad y la economía del país.

En otras palabras el BM, bajo la visión modernizadora recomendó a principios de los 90, la dirección que debía llevar el sistema educativo para que éste se convirtiera en un sector que brindara calidad y equidad, pero, para eso era indispensable eliminar los problemas que obstaculizaban el crecimiento del país, en este caso el rezago educativo.

1.2.2 La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y su propuesta educativa

Se creó en 1948 con el objetivo de “promover una educación para todos. En su Declaración de Principios, los países asociados asumieron el compromiso de ofrecer oportunidades educativas completas e igualitarias y procurar la búsqueda irrestricta de la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y conocimientos” (RODRÍGUEZ y ALCÁNTARA, 2000, p. 178).

Al igual que el BM, esta instancia lucha contra la erradicación de la pobreza, ya que considera a este elemento como un obstáculo que afecta el desarrollo educativo, tecnológico, científico, cultural, de los países en subdesarrollo.

La UNESCO en 1990 presentó en Tailandia la Conferencia Mundial para una Educación para Todos, con el propósito de generar un diálogo con los países sobre la importancia del derecho a la educación básica y como éste se debe hacer efectivo a todos los individuos sin importar su condición cultural, geográfica y económica. Los ejes de la propuesta fueron retomados por otros organismos como el BM.

Como se observa, los organismos internacionales buscaban contribuir a un diálogo con los países para generar mejores condiciones económicas, políticas y sociales de las naciones. La entrada del modelo neoliberal reconfiguró algunas de las funciones de las instancias, sin embargo, coincidían que los principales problemas de las naciones tenían que ver con la pobreza en que viven millones de habitantes alrededor de mundo, cuestión que impide un desarrollo en áreas elementales de la vida de los seres humanos, como es la educación.

La UNESCO, brinda sus servicios principalmente en asesorías al sector educativo, y en todo lo que este engloba (ciencia y tecnología, cultura, comunicación, etc.) Aunque, el tema que más le preocupa es que todos los individuos obtengan educación básica, de forma equitativa y significativa.

El elemento fundamental, por el cual los organismos internacionales (incluyendo al BM) buscaban generar una educación para todos tiene bases en la Declaración de los Derechos Humanos, proclamados aproximadamente hace sesenta años, donde se estipuló que todos los seres humanos tenían derecho a la educación.

A pesar de que la declaración de los derechos humanos, se promulgó en 1948, la UNESCO dentro de su diagnóstico a finales de los 80 observó que existían “en el mundo más de 100 millones de niños e innumerables adultos que no consiguen completar el ciclo de educación básica, y hay millones que, aun completándolo, no logran adquirir conocimientos y capacidades esenciales” (UNESCO, 1990)

Es por lo anterior, que en 1990 se llevó a cabo en Tailandia, la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*

La conferencia fue convocada por los jefes ejecutivos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial

(BM). La conferencia fue copatrocinada además por 18 gobiernos y organización (UNESCO, 1990).

La finalidad de la declaración fue abrir un diálogo internacional sobre los problemas de los sistemas educativos a nivel mundial y recomendar las pautas a los gobiernos de políticas pertinentes para impulsar una educación básica universal y de calidad, donde se vieran reflejados los aprendizajes esenciales que los individuos debían de alcanzar.

Se tomó en cuenta, que todas las naciones han pasado por diversas dificultades, un claro ejemplo son las crisis económicas, endeudamientos, guerras, incremento de la población, pobreza, desnutrición infantil, violencia, deterioro ambiental, etc; cuestiones que los países habían tenido que enfrentar. Sin embargo, dentro de los problemas, también resaltaba que la educación básica se encontraba en crisis, ya que estaba sufriendo una disminución en el financiamiento de países en vías de desarrollo, sobre todo dentro de la década de los 80, donde se percibieron diversos cambios económicos y políticos a nivel mundial.

La importancia de la educación básica, se observó claramente en la preocupación de que la población obtenga los aprendizajes pertinentes que ayuden al desarrollo de las naciones. Es por ello, que esta instancia se vio en la necesidad de realizar la conferencia y recordar que la educación básica es un derecho que debe gozar todo individuo, ya que esta permite su desarrollo a nivel personal, social, nacional e internacional.

Dentro de la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* (1990), se mencionó la necesidad de que todos los individuos sin importar su edad, sexo, cultura, nacionalidad, aprovechen las oportunidades educativas, y sobre todo que obtengan los conocimientos básicos de aprendizaje.

Lo anterior, dio pauta a crear una educación básica de calidad y equidad para todos. Por lo tanto, se enfatizó en la eliminación de todo tipo de desigualdad y discriminación hacia la población más vulnerable. Un elemento muy importante, que no hay que olvidar, es que las sociedades no son homogéneas, por lo tanto,

se deberán generar los mecanismos necesarios para que los sistemas educativos lleven educación a toda su población, brindando diversas modalidades para que los individuos no olviden su herencia cultural.

Sin duda la UNESCO, buscó llamar la atención de los países para impulsar una educación básica pertinente, elementos que también fueron retomados por otros organismos. Aunque, una de las grandes diferencias de esta instancia, con otras de corte financiero (como el BM) es que cuenta con una visión más humanística, a pesar de estar inmersa dentro del contexto neoliberal.

Por lo tanto, retomando a Andrés Lozano (2010), la estrategia de la UNESCO dentro de su proceso educativo puede englobarse en los siguientes puntos:

- Establecer asociaciones en pro de la Educación para Todos
- Apoyar las reformas de las políticas a favor de la Educación para Todos
- Fomentar el derecho a la educación
- Potenciar la capacidad de acción de los pobres y llegar mediante la educación a quienes han quedado al margen
- Promover los valores universalmente compartidos mediante la educación
- Mejorar y diversificar los contenidos y métodos de la educación
- Promover la enseñanza científica y tecnológica para todos
- Elaborar estrategias eficaces de educación preventiva
- Determinar las nuevas tendencias del desarrollo de la enseñanza
- Renovar los sistemas educativos
- Utilizar las tecnologías de la información y la comunicación en la educación.

Los lineamientos que recomendaron el BM y la UNESCO para la creación de políticas educativas a partir de los 90, buscaban que éstas dieran respuesta al nuevo contexto neoliberal, dando énfasis a los conceptos de equidad y calidad en el sector educativo y de esa forma contribuir a la educación para la población más pobre.

Cuando se habla de equidad dentro de la educación se ve como una forma de generar justicia social, en donde, todos tengan acceso y permanencia sin importar las circunstancias en las que se encuentran. Por otro lado, lograr calidad, se traduce en la adquisición de los aprendizajes requeridos para que los individuos incrementen sus oportunidades de desarrollo personal y laboral.

1.2.3 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su propuesta educativa

Surge en “1959 dentro del contexto de la Guerra fría y a instancias del gobierno estadounidense con el propósito de acelerar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe” (RODRÍGUEZ y ALCÁNTARA, 2000, p. 183).

El propio BID, se define asimismo como “la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe, con un sólido compromiso para lograr resultados mensurables, con una mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas” (BID, 2011).

Uno de sus principales objetivos es generar un desarrollo equitativo, entre sus 48 países miembros, incluyendo 26 de la zona latinoamericana, para ayudar a eliminar la pobreza y las desigualdades, brindando apoyo a las poblaciones más vulnerables. Algunas de las áreas en las que este organismo ofrece su apoyo son: educación, agricultura, energía, comunicación y transportes, viviendas, etc.

En consecuencia, el BID con el objetivo de ayudar a desarrollar a los países latinoamericanos se une a principios de los 90 con el BM y la UNESCO para invertir más en la educación, “se calcula que de 1994 a 1997 la proporción de

inversión subió de 5% a 9.5% en préstamos” (BID, 2000, p.3), con la finalidad de lograr una educación básica universal en la zona⁵.

Siguiendo las pautas del BM y la UNESCO, el BID se comprometió en apoyar a la educación básica para forjar el desarrollo económico de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, se ve con la necesidad de introducir al contexto latinoamericano (según cada país) las estrategias necesarias para alcanzar una educación de calidad y equidad.

En ese sentido, retomando los documentos *Reforma de la Educación Primaria y Secundaria en América Latina y el Caribe* (2000) del BID y la *Cooperación Internacional en Educación en América Latina: ¿Parte de la solución o parte del problema?* (2001) de la autora Rosa María Torres, los objetivos de esta instancia para lograr una educación de calidad y equidad en las últimas dos décadas son:

- Eliminar el analfabetismo
- Acceso universal a la educación primaria de calidad con 100% de egreso
- Acceso del 75% a la educación secundaria
- Descentralización escolar, participación de padres, docentes, comunidad y funcionarios gubernamentales
- Aumentar el gasto educativo
- Ampliar los servicios de educación básica
- Estrategias para superar las deficiencias nutricionales de los alumnos
- Mejorar los resultados de aprendizaje
- Promover la equidad
- Promover incentivos para mejorar el desempeño
- Evaluación de logros (vigilar el progreso educativo)
- Capacitación técnica y profesional de los trabajadores del magisterio.
- Uso de tecnologías e internet

⁵ A pesar del financiamiento que otorgan estas instancias al sector educativo, no podemos olvidar que estos préstamos que reciben las naciones se convierten más tarde en deudas externas y control político, remarcando con ello, el pseudo apoyo que ofrecen los organismos internacionales.

- Inversión en el aprendizaje a distancia
- Provisión de materiales para aprendizaje como: libros, aulas educativas, equipamiento de bibliotecas, etc.

Como se observa, el BID, retomó la visión del BM y la UNESCO para establecer las estrategias necesarias que debían adoptar para los países latinoamericanos como México y de esa forma lograr una educación pertinente y significativa.

Dentro del listado anterior, nos podemos dar cuenta que se apuesta para que la primaria logre acoger a todos los niños en edad de cursar en este nivel, así como un egreso oportuno del 100%, meta no muy lejana al ser este el primer nivel obligatorio, sin embargo, la secundaria se convierte en una prioridad, porque para muchos países de la región a partir de los 90 las reformas educativas vuelven a éste obligatorio. Por lo tanto, el ajuste de la población a este nivel como obligatorio se torna problemático, ya que no todos logran acceder y mucho menos concluirlo, principalmente por falta de oportunidades que se viven fuertemente en países emergentes.

Por otro lado, algunos de los puntos que se requieren para reformar el sistema educativo de los países y lograr una educación de calidad y equidad según el BID en su documento *Reforma de la Educación Primaria y Secundaria en América Latina y el Caribe* (2000) son: descentralizar el sistema educativo, para una mejor distribución de poder, así como una toma de decisiones adecuadas al contexto de la población; incremento de la infraestructura escolar; aquí se busca una mayor inversión a la infraestructura escolar que ayude a que todos tengan un espacio dentro de la escuela y que esto no sea un impedimento para acceder a la educación.

También un tema muy importante es la profesionalización docente, el cual requiere que los profesores estén en constante formación para adquirir los métodos pedagógicos necesarios para impartir sus clases y optimizar el aprendizaje de los alumnos; compensar a la población vulnerable, pretende apoyar con incentivos a los estudiantes que más lo necesiten, con el objetivo de

estimularlos para elevar sus logros educativos, así como retenerlos dentro de las escuelas, evitando fracaso y deserción que siga reproduciendo problemáticas como el rezago educativo; involucrando a la sociedad, padres de familia y gobierno; para que la educación de un país funcione es necesario que toda la sociedad esté involucrada, trabajando en conjunto para que ésta alcance sus objetivos. .

Lo anterior nos muestra cuáles son algunos de los cambios que se empezaron a trabajar en países de América Latina y el Caribe a partir de los 90 para alcanzar la educación que los organismos internacionales consideran idónea para el nuevo contexto en el que el mundo se está desarrollando.

1.3 Entrada del Neoliberalismo y Globalización a México

En el caso mexicano, el neoliberalismo comienza a introducirse en la vida del país desde la década de los 80, en el sexenio de Miguel De la Madrid (1982-1988), aunque la crisis económica no ayudó a que se concretara la visión modernizadora que se empezaba a propagar en las naciones, fue hasta la década de los 90 con Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), donde se observa de manera explícita el nuevo rumbo que estaban tomando las políticas económicas de la nación.

La postura del sexenio de Salinas, “que muchas veces se negó como neoliberal, pretendía dar un nuevo rumbo al desarrollo económico del país” (CAMACHO, 2001, p. 2). Uno de los objetivos que se plantearon para generar el desarrollo tan deseado, fue entrar en una lógica comercial donde se debía expandir el mercado interno hacia uno internacional.

Para lograr los cambios que se requerían para la modernización, el gobierno de Salinas transformó la constitución para que los nuevos preceptos neoliberales embonaran sin ningún problema en la vida nacional. Uno de los artículos reformados fue el 27º el cual, en principio salvaguardaba el territorio nacional,

aunque con la reforma éste abre la posibilidad de venta de suelo, esto con el objetivo de que las grandes corporaciones internacionales entraran al país.

Como podemos ver dentro del marco neoliberal, en el sector económico se enfatiza la interconexión de las economías. Por lo tanto, México firma el Tratado de Libre Comercio TLC en 1994 con Estados Unidos y Canadá generando relaciones principalmente de índole comercial.

Al abrir el mercado y permitir la entrada desmedida de capitales extranjeros, “se abandonó la planta productiva nacional que se dejó desprotegida frente a los embates de productos de importación” (HIERNAUX 1998, p. 97) generando una competencia, que era imposible ganar al estar delante de productos más baratos, principalmente los de origen asiático, cuestión que afectó al sector agrícola, pesquero, textil, calzado, entre otros.

Otro elemento cardinal para el país fue el ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE⁶ (1994), factor que introdujo una dinámica, en la que los organismos internacionales decidían cuáles debían ser los posibles ejes a considerar para la creación de las políticas.

El sector económico, se vio seriamente perturbado con los nuevos objetivos a nivel mundial que introducían los preceptos neoliberales, sin embargo, no fue el único sector transformado, la educación también tomó otro rumbo bajo los ideales de la modernización que a nivel internacional se estaban propagando.

En 1992, se realizó un diagnóstico educativo por Gilberto Guevara Niebla denominado *La Catástrofe Silenciosa*, el cual mostró los principales problemas y desafíos de la educación mexicana. Dentro de los resultados se encontró un panorama desalentador, por lo que se buscó cambiar las políticas de este sector y darle un mejor funcionamiento dentro del contexto neoliberal en que se estaban

⁶ Se sabe que el ingreso a la OCDE fue una imposición, que generó una lógica sumisión para el país, ya que no hacerlo era quedarse al “margen o considerarse enemigo de las estructuras mundialistas” (JURJO, 2001, p.19)

desenvolviendo. En virtud de los resultados, se habla de la descentralización educativa como un elemento cardinal para ayudar a un mejor funcionamiento del sistema educativo, tema que se desarrollará puntualmente en el siguiente capítulo.

Es por lo anterior, que la vida política mexicana da un giro para adecuarse a los preceptos que introducía el juego neoliberal, donde las políticas educativas adoptaron nuevos enfoques, como; la compensación y la focalización para cumplir con los objetivos de una educación básica para todos.

1.4 Política educativa – Focalización - Políticas compensatorias para eliminar las desigualdades educativas.

Para entender el porqué de las políticas compensatorias es necesario conocer cuáles son las políticas educativas, es por ello, que retomo el concepto de Margarita Zorrilla (2000, p.116), quien retoma al autor Fernando Reimers para definir las como un conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos en un sistema educativo.

Como se señaló en el párrafo anterior, el propósito principal al momento de generar políticas educativas es cambiar las estrategias que rigen al sistema educativo para generar acciones acordes a ciertas necesidades; En este caso, podemos decir que la entrada del neoliberalismo a principios de los 90 fue la causa de las transformaciones mundiales en las políticas del sector educativo con ayuda substancialmente de los organismos internacionales.

Dentro de los cambios que se instauraron en los sistemas educativos (en especial de países emergentes) se encuentra generar una educación de calidad y equidad. Sin embargo, como lo señala el autor Fernando Reimers (2002, p.130), uno de los principales problemas que obstaculizan que parte de la población mundial no logre acceder a la educación, es la pobreza en la que la mayoría de los países

vive. Por lo tanto se requieren políticas que generen igualdad de oportunidades a la población que lo necesita.

Es dentro de este contexto, que el BM adoptó una visión focalizadora dentro de sus recomendaciones para las políticas educativas, con la finalidad de eliminar las profundas desigualdades que aquejaban a millones de seres humanos, “subsidiando a quien realmente lo necesite” (CORAGGIO, 1995, p.5).

La visión focalizadora tiene el objetivo de ayudar a la población vulnerable a mejorar sus condiciones de vida por medio de acciones compensatorias y así lograr un desarrollo social, educativo y económico en los países.

El autor José Miguel Candía (1998, p.7) describe los conceptos de focalizar y focalización dentro de las políticas sociales de la siguiente manera:

Focalizar es establecer mecanismos idóneos para determinar quiénes tienen derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgan como parte de los subsidios públicos. Se busca focalizar dentro de las políticas sociales a los sectores más vulnerables de la población parte del reconocimiento de las difíciles condiciones que genera, para los sectores populares, la estrategia de apertura y reestructuración de las economías.

La focalización contribuye a aumentar el impacto de los programas sobre la población objetivo y hacer más favorable la relación costo-beneficio y a mejorar el diseño de los programas al facilitar la identificación del problema y, al mismo tiempo, precisar la formulación de las acciones diferenciadas para su atención según el perfil de la población que resulta beneficiada o el tipo de demanda que se desea resolver.

Por los conceptos antes expuestos, observamos que efectivamente estas estrategias buscan favorecer a la población más vulnerable. Sin embargo, habría

que ver cuál es su alcance ya que el mismo autor José Miguel Candía (1998, p.5) menciona que esta visión tiene “un acceso no universal”.

La focalización no es universal, ya que para acceder a un apoyo es necesario que se generen acciones específicas que claramente definan el perfil de la población a la que se le brindará, para no duplicar apoyos y sobre todo dárselo a personas que no lo requieren. Aunque esta visión, deja afuera a muchos individuos que podrían también ser compensados. Por lo que, se tendría que conocer cuáles son los mecanismos que se utiliza para llevar la focalización de una manera equitativa.

El motivo de recurrir a la focalización dentro de las políticas educativas “tiene que ver con la lucha de las desigualdades causadas por la pobreza en la que viven millones de habitantes en el mundo, sobre todo en países subdesarrollados como México, donde actualmente el 80% de la población es pobre” (REIMERS, 2002, p. 120). La pobreza en México es evidente y se ve reflejada en buena parte por la falta de oportunidades de la población, que le impiden muchas veces tener una vivienda digna, atención médica, concluir sus estudios de educación básica e incluso tener un trabajo bien remunerado.

Es por lo anterior, que México dentro de esta realidad adopta la visión focalizadora del Banco Mundial, creando cambios sustanciosos en el sistema educativo por medio de políticas compensatorias, con la finalidad de dar mayor apoyo a los que menos tienen y en consecuencia lograr una educación básica integral, al ser éste un derecho constitucional para todo mexicano y la base para una vida digna.

Las políticas compensatorias las define el autor Fernando Reimers “como aquellas que intentan redistribuir oportunidades educativas concentrando recursos para mejorar los ambientes de aprendizaje de los niños pobres; de este modo compensando por desatención anterior o marginación social” (2002, p.118).

Lo que las políticas compensatorias en el sector educativo pretenden es apoyar con mayor recursos a los niños más pobres, ya que, al obtener más recursos, se obtienen mayores oportunidades para obtener una educación básica equitativa.

Sin embargo, lograr una verdadera equidad educativa, no es tan fácil cuando observamos la realidad en la que nos movemos.

El mundo está dividido y una de las divisiones más agudas que observamos todos los días es la división de clases, donde nos damos cuenta que no todo es para todos, hasta los elementos básicos que son un derecho no se logran obtener y esto es gracias a un sistema reproductor de las desigualdades que se viene arrastrando desde hace siglos.

Si recordamos, a lo largo de la historia siempre hemos escuchado hablar de los, ricos y los pobres, quién tiene el poder y los que no, quién tiene acceso a esto y quiénes no, esto lo seguimos escuchando porque esa sigue siendo la realidad del mundo, esta problemática fue estudiada por diferentes autores, pero uno en especial que retomaré será al sociólogo Pierre Bourdieu, el cual explica las diferencias de las clases sociales y sus ideologías.

El autor menciona que el mundo social es un espacio de posiciones y relaciones, diferenciadas dentro de una estructura, por lo que, hablar de espacio social significa que no todos los agentes se pueden agrupar en cualquier lado de este espacio, ya que no se puede negar el capital cultural que poseen.

Los agentes y los grupos de agentes son definidos de este modo por sus posiciones relativas a ese espacio. Cada uno de ellos esté acantonado a una posición o una clase precisa de posiciones vecinas y no se puede realmente aun si puede hacerse en pensamiento ocupar dos regiones opuestas del espacio. (BOURDIEU, 1989, p. 28).

La cita nos señala que la posición que cada agente posee dentro del espacio está definida por la clase que ocupa dentro de la estructura social, por lo que no puede ocupar dos posiciones al mismo tiempo.

También, menciona que el conjunto de elementos o propiedades que ayudan a integrar a un individuo dentro de una posición en el espacio se le denomina campo, este se puede entender como “un conjunto de relaciones de fuerza objetivas que se imponen a todo aquello que entra al campo y que son irreductibles a las intenciones de los agentes individuales o incluso a las interacciones directas entre los agentes” (Bourdieu, 1989, p. 28).

Lo anterior quiere decir que los individuos ocupan un campo y van siendo parte de él, gracias al capital que poseen, al igual que la convivencia que van construyendo con sus pares, incorporando automáticamente la visión de ese fragmento de espacio, repeliendo cualquier cosa externa.

Bourdieu (1989, p.30) señala el concepto de capital como la acumulación de las condiciones que cada clase adquiere dentro del campo⁷ al que pertenece. Por lo tanto, dentro del mundo social cada clase ocupa un campo que define su posición dentro del espacio social, porque no todos los agentes corresponden al mismo, ya que la clase a la que se pertenece depende del estilo de vida y las oportunidades que ofrece, generando las diferencias sociales.

Retomando el caso mexicano, podemos decir que la sociedad al igual que otras está dividida dentro de su espacio social, donde más de la mitad de la población carece de un alto capital cultural, al vivir dentro de una situación de pobreza, la cual muchas veces les impide obtener apoyo económico, familiar y educativo para acceder a ciertas oportunidades.

El capital cultural según Bourdieu (1979, pp. 1-5) está compuesto por tres estados: el incorporado, el objetivado y el institucionalizado.

El primer estado, se refiere a la incorporación que se encuentra ligada al cuerpo de los individuos, esto quiere decir que hace referencia a la inversión a través del

⁷ Al señalar el autor Pierre Bourdieu al espacio social como una estructura de diferenciación social, hace referencia al campo como el conjunto de situaciones “económicas, políticas, religiosas e intelectuales, etc.” (GIMÉNEZ, 2002, p. 14) que posee el individuo y las cuales lo diferencian de otros.

tiempo, que ayuda a introducir ciertos hábitos de su contexto. Aquí el capital cultural se ve determinado por el espacio social donde se desenvuelve la familia desde generaciones atrás, heredando los mismos hábitos a las nuevas generaciones y reproduciendo su condición social.

El segundo estado, hace referencia a los bienes materiales (propiedades, bienes culturales, o servicios) que se puedan ofrecer a cambio de una ganancia, las personas que poseen algún bien material y conocen su valor, gracias al estado incorporado y aprovechan este capital para obtener beneficios. Aunque, se sabe que quienes poseen propiedades son los dominadores y los que venden sus servicios son los dominados, ambos obtienen un beneficio, aquí el capital cultural subsiste por el capital material y el simbólicamente activo que poseen los individuos.

El tercero, nos menciona que el capital cultural también se mide por los títulos escolares que se logren obtener, pero para eso es necesario pertenecer a un campo dentro del espacio social, donde el individuo se ve beneficiado de los dos estados anteriores para tener oportunidades que aseguren obtener este capital, donde la acumulación de conocimiento se traduce en poder.

Es por lo anterior, que se podría pensar que una de las causas por las que la problemática del rezago educativo en México sigue latente, tiene que ver con los altos índices de pobreza, cuestión que genera una población con un insuficiente capital cultural para mantenerse en la escuela y concluir su educación básica, para obtener mejores oportunidades de desarrollo personal y profesional.

La pobreza afecta de gran manera las oportunidades de los niños con escasos recursos para lograr acceder y permanecer en la escuela, al tener

Los pobres menos acceso a la educación preescolar, secundaria y superior, también asisten a las escuelas de menos calidad, en las que están segregados socialmente. Los padres pobres tiene menos recursos con los

que apoyar la educación de sus hijos y tiene menos capital financiero, cultural y social que transmitir (REIMERS, 2002, p. 118).

La cita anterior, nos hace referencia a lo que Bourdieu nos plantea dentro de sus categorías de espacio social y capital cultural. La adquisición de capital cultural que ayuda a obtener éxitos escolares, depende de la posición en la que se encuentran los individuos dentro de la sociedad.

De tal modo, los individuos con menos recursos tienen menos probabilidad de contar con los recursos suficientes para terminar su educación básica y seguir estudiando, reproduciendo desigualdades sociales y educativas, creando rezago educativo y económico.

En ese sentido, para eliminar el problema del rezago educativo se requiere generar acciones que igualen las oportunidades para los más necesitados, por eso la importancia de crear programas compensatorios en la educación básica para generar mayores oportunidades.

El autor Fernando Reimers, retomando la visión de Bourdieu (2002, pp.187-188) expone a través de cinco puntos las desigualdades de oportunidades que sufren los niños pobres.

1. *El acceso diferente de los pobres y de los que no lo son a los niveles de educación.* Aquí el autor menciona que a pesar de que los niños pobres logran acceder al nivel primaria, tienen menos posibilidad de terminarla y acceder a la instrucción secundaria quedando rezago de culminar por lo menos la educación básica.
2. *El trato diferente que pobres y no pobres obtienen en la escuela, en donde los primeros reciben una educación de calidad inferior.* Los niños pobres que acceden a la escuela no tienen las mismas atenciones que los que no lo son, ya que las carencias de los alumnos se reproducen dentro del aula

al tener profesores menos preparados y con sueldos bajos, así como escasez de materiales para las actividades académicas.

3. *Las oportunidades que la mayoría de los alumnos tienen de relacionarse sólo con compañeros de un estrato sociocultural similar.* Los niños que viven en desventaja limitan su capital social por la falta de socializar con niños de otros grupos de la sociedad.
4. *Las contribuciones que los padres hacen (o no hacen) a la educación de sus hijos.* Los padres influyen de gran manera sobre la educación de sus hijos, ya que depende del capital cultural que los padres transmiten a los hijos para que éstos logren éxito en su educación o por el contrario fracasen.
5. *El contenido y los procesos educacionales que no se hallan específicamente orientados a la reducción de la desigualdad.* La desigualdad y la falta de oportunidades para los niños pobres se debe a la ausencia de promover la justicia social dentro de la sociedad y el sistema educativo, la cual ha servido para reproducir la estructura social basada en las diferencias de clase.

Es por lo anterior, que se observa la fuerte necesidad de generar estrategias para igualar las oportunidades de las personas en México y generar una sociedad equitativa, libre de desigualdades, con un sistema educativo que logre proporcionar educación a toda su población por igual. Sin embargo, el autor Bourdieu nos explicó en sus categorías de espacio social y capital cultural que la estratificación social está tan arraigada en la sociedad que se siguen reproduciendo las desigualdades de manera automática, “incluso aunque se pudiera lograr una educación igual para todos, se encontrarían otros mecanismos para transmitir ventajas entre los individuos, aun cuando fuera posible reformar el sistema educativo de modo que no permitirá reproducir desiguales sociales” (REIMERS, 2002, P.123).

Es dentro de esta visión que se buscan nuevas estrategias para mitigar la problemática de la pobreza y en consecuencia del rezago educativo. De tal modo, a partir de los 90, México forja acciones compensatorias para aminorar las desigualdades educativas y tratar de alcanzar el derecho a la educación básica de forma equitativa y de calidad⁸, visión que se ve plasmada dentro de la Modernización de la Educación Básica con la creación de programas compensatorios para abatir el rezago educativo.

1.4.1 ¿Qué son los programas compensatorios?

La creación de los programas compensatorios responde a la preocupación por los grandes déficits que sufre el Sistema Educativo Mexicano para atender principalmente a la población más vulnerable que se encuentra en zonas rurales, urbanas-marginales e indígenas, las cuales muchas veces son parte de los graves índices de rezago educativo por falta de oportunidades.

Por lo tanto, los programas compensatorios buscan “equilibrar a los desiguales” (ROSAS y TENTI, 2000, p. 9) para que, como lo menciona la Ley General de Educación y la Constitución en el artículo 3, todos tengan derecho de recibir educación, pero no cualquier educación, sino de calidad y equidad, a pesar de las desigualdades educativas con las que viven millones de niños mexicanos.

En consecuencia, con ayuda principalmente del BM y el BID estos programas se vuelven, a principios de los 90, una realidad en México, para “lograr mayor equidad no sólo de oportunidades sino también de resultados, al reconocer que no

⁸ El interés de los organismos internacionales por combatir las desigualdades, tiene que ver con la incongruencia del sistema neoliberal que las reproduce y el cual defienden, ya que tienen que ayudar a mitigar las consecuencias de un modelo que cíclicamente empobrece más a las personas sobre todo en países emergentes con graves problemas de pobreza.

todas las escuelas tienen las mismas capacidades para impulsar el aprendizaje de sus alumnos” (SANTIBAÑEZ, 2004, p.1)

Lo anterior señala un punto muy importante que discute el autor Fernando Reimers, en su texto *Distintas escuelas, Diferentes Oportunidades: Los Retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica* (2002), donde menciona que el motivo principal de la implementación de los programas compensatorios, tiene que ver con la falta de equidad educativa que se vive en el país, sobre todo porque no se puede negar que la población más pobre que logra acceder a la educación tiene una educación desigual a la de los niños que no lo son, es por eso que se ve la necesidad de igualar las oportunidades de la población que lo necesita.

Por lo tanto, los programas compensatorios para ofrecer una equidad educativa como lo señala la autora Lucrecia Santibáñez (2004) deben de compensar en dos áreas; la primera, en una mejor oferta educativa y la segunda en incrementar la demanda.

- a) Mejorar la oferta educativa, requiere invertir en la infraestructura, lo cual abarca la estructura de la escuela, y la supervisión de los recursos humanos tanto a nivel local como estatal. Aquí es importante que se vigile que los espacios educativos sean los adecuados para lograr un aprendizaje efectivo, esto quiere decir, que las escuelas estén en buen estado, cuenten con mobiliario, equipo y materiales suficientes como libros o materiales didácticos.

Por otro lado, los docentes son elementos clave para el aprendizaje, por lo que es necesaria su constante capacitación, así como de los directivos para lograr una buena gestión dentro de las instituciones. Sin embargo, para lograr esto, es necesario tener el apoyo incondicional del Sistema Educativo de la región, ya que, al conocer mejor su contexto, pueden generar mecanismos adecuados que ayuden a fortalecer a sus actores educativos.

- b) Incrementar la demanda, requiere apoyar a la sociedad que más lo necesita con la finalidad de contrarrestar la falta de oportunidades económicas, sociales, culturales, de niños y adolescentes para que asistan a la escuela. El objetivo de este apoyo es incrementar la demanda y hacer partícipes a la comunidad, en especial a los padres de familia para involucrarse en el quehacer educativo de sus hijos y el de la escuela.

Aquí, el apoyo que se ofrece busca que los niños tengan los elementos adecuados para que asistan a la escuela, como; útiles escolares, desayunos, becas, así como apoyo a los padres para involucrarse en la gestión de la escuela y las tareas escolares, para brindar soporte en la trayectoria escolar de sus hijos.

La razón de los programas compensatorios es claro, lograr que todos los niños y jóvenes sin importar su adversidades sociales accedan, permanezcan y alcancen los aprendizajes que se requieren en la educación básica, cuestión que demanda de un trabajo conjunto de los Organismos Internacionales, el Sistema Educativo, las instituciones escolares, (docentes y directivos) y la sociedad, ya que esta tarea va más allá de ofrecer ayuda a las familias que lo requieren, sino de lograr que se cumpla el cometido de una educación para todos de calidad y equidad.

Por la importancia del tema, es necesario conocer cuáles han sido los programas compensatorias para abatir el rezago educativo en México, a partir de los sexenios a cargo de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, puntos que veremos desarrollados en el próximo capítulo.

Capítulo II ¿Qué Implica la Modernización de la Educación Básica?

La modernización educativa a principios de la década de 1990 fue la consecuencia de los cambios que se estaban generando a nivel mundial en el sector educativo, pero para trasladar la nueva visión a la vida nacional del país, fue necesario cambiar el funcionamiento de las políticas educativas que hasta ese momento conocíamos como la base nodal de nuestro Sistema Educativo Nacional.

Es por lo anterior, que en este capítulo se expondrán cada una de las modificaciones que sufrió la educación básica en México, a partir del impulso del Plan de Modernización Educativa (1989/1994), como el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB), la Reforma al Artículo 3º Constitucional y la Ley General de Educación, elementos que llevaron a la construcción en un primer momento de atender los problemas de rezago y deserción en la educación básica por medio de la creación de programas compensatorios.

Los elementos que a continuación se desarrollarán tienen un fuerte vínculo con lo que conlleva la entrada del neoliberalismo y las recomendaciones de los organismos internacionales (que se desarrollaron en el capítulo 1), ya que observamos que dentro de la modernización se visualiza el desarrollo y crecimiento de una nación democrática y libre que busca el bienestar de toda su población a través de la educación.

Para finalizar, se expondrá la continuación de los nuevos cánones educativos que son retomados en los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox para seguir ofreciendo una educación básica de equidad y calidad para la población más vulnerable, por lo tanto, para cumplir esta visión se mostrarán las acciones compensatorias que se realizaron en cada periodo para abatir el rezago educativo y ofrecer una educación para todos.

2.1 Las Políticas Educativas dentro del marco de la Modernización.

La educación en México a lo largo de la historia ha buscado dar respuesta al contexto histórico en el que se desenvuelve el país, Por lo tanto, con la nueva visión neoliberal se plantea darle un giro a las políticas educativas para lograr una educación básica bajo la batuta de la modernización.

En otras palabras, la educación pública a lo largo de la historia ha ayudado a consolidar no sólo la identidad nacional, sino que representa brindar las mismas oportunidades y bienestar social. Por lo tanto, las políticas educativas en el contexto modernizador debían buscar que el funcionamiento dentro del Sistema Educativo (SE) sea el apropiado para todos los actores involucrados, así como del resto de la población.

En consecuencia, México empieza introducirse en la dinámica neoliberal a finales de los 80, principalmente en el sexenio de Miguel De la Madrid, quien planteó para la educación, “una revolución educativa” donde se empieza hablar de temas como: la descentralización, valoración de los docentes, financiamiento, etc. para la educación básica, cuestiones que traerían un mejor funcionamiento del aparato educativo. De tal modo, para conocer los problemas latentes que presentaba la educación, se realiza en 1992 un diagnóstico sobre la situación educativa en México.

2.2 Plan de Modernización Educativa (PME) 1989/1994 sexenio de Carlos Salinas

El Plan de Modernización Educativa, tenía el objetivo de transformar la educación básica en México, sobre todo al observar los resultados del diagnóstico realizado a principios de la década de los 90, los cuales se señalan en el libro *La Catástrofe Silenciosa* de Gilberto Guevara Niebla (1992), mostrando los siguientes problemas del sistema educativo:

En primer lugar, la baja calidad: esto se traduce en la falta de conocimientos, habilidades, destrezas y hábitos de estudio que adquieren los estudiantes en su trayectoria escolar, ya que los índices de eficiencia terminal demuestran niveles reprobatorios.

Segundo, desarticulación escolar: aquí se observa la desarticulación de los planes y programas de estudio entre primaria y secundaria, a causa de un gran centralismo que favorece al burocratismo y a la corrupción.

Tercero, leyes excluyentes a la sociedad: Las leyes vigentes, incluyen al Artículo 3º Constitucional, y la Ley Federal de Educación, los cuales no le concedían participación a la sociedad ni la hacían corresponsable en la tarea educativa.

Cuarto, rezago: dentro del total de alumnos que ingresan a primaria, apenas el 50% tiene eficiencia terminal, por lo que de grado a grado la matrícula disminuye, rezagando su trayectoria escolar.

Quinto, centralización: este elemento se observa como un gran problema que ha obstaculizado la comunicación con los estados, ya que todas las decisiones son tomadas desde el centro, sin ver el contexto de cada municipio y localidad.

Los resultados del diagnóstico de Gilberto Guevara, se retomaron para tener un panorama más abierto sobre los problemas por los que estaba pasando la educación en México, así como las posibles soluciones en las que se debería empezar a trabajar.

En consecuencia, dentro del marco de la modernización, que se estaba expandiendo en todo el mundo, se crea el Plan de Modernización Educativa PME (1989-1994) documento que marcó el inicio de los nuevos lineamientos nacionales para generar calidad y equidad en el sector educativo.

Los objetivos que fijó el documento fueron los siguientes: “mejorar la calidad del sistema educativo, elevar la escolaridad de la población, descentralizar la educación y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo”

(VÁZQUEZ, 1998, p. 931). Elementos que observamos dentro de las recomendaciones de los organismos internacionales, antes mencionados.

Carlos Salinas y Ernesto Zedillo como el segundo secretario de educación dentro de este sexenio (1992-1993), concretan los objetivos del PME en 1992 con la firma el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa ANMEB, este tomó bases en el lenguaje modernizador, al tener términos como democracia, libertad y justicia social dentro de su discurso.

2.2.1 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se llevó a cabo bajo la presencia del Presidente de la República, la Secretaria de Educación Pública (SEP), los gobernadores y el sindicato magisterial, los cuales llegaron al acuerdo de transformar la educación básica.

La cita que se muestra a continuación, nos abre un breve panorama de lo que este acuerdo significó dentro de los cambios establecidos para la educación básica.

Si bien lo más conocido de la reforma educativa mexicana impulsada a principios de los noventa, es la descentralización, también incluye una profunda reforma curricular y pedagógica; cambios en el esquema de financiamiento; presencia de la evaluación como un mecanismo de mejoramiento de la calidad; programas compensatorios para contrarrestar desigualdades (entre regiones, estados, escuelas y alumnos); recuperación del papel de la centralidad de la escuela como el lugar donde acontece el aprendizaje; políticas y programas de mejoramiento de profesorado a través de Carrera Magisterial o el Programa Nacional de Actualización de los Maestros, entre lo más significativo (ZORRILLA, 2003, p. 29)

El ANMEB enmarcó claramente la nueva función de la educación básica en nuestro país, proponiendo como eje principal la igualdad de oportunidades para todos, la cual se vería reflejada en el desarrollo productivo del país. Esto quiere decir, que la educación aparte de ser un derecho humano que todo individuo debe de poseer, representa un elemento nodal para fortalecer a la sociedad y por ende a la economía de la nación.

Los siguientes puntos, son los ejes que el ANMEB señaló que se trabajarían para lograr una educación básica de calidad y equidad:

- a) Cobertura en educación básica
- b) Federalismo educativo (descentralización)
- c) Participación social
- d) Reformulación de los contenidos y materiales educativos
- e) Revaloración de la función magisterial

Cobertura en educación básica, ANMEB tomó como referente el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, en el cual se muestran algunas limitaciones en la cobertura educativa a nivel nacional, al ser reflejados grandes índices de analfabetismo, cobertura de primaria insuficiente, deserción, rezago, etc. Por lo tanto, su principal reto dentro del marco de la modernización fue hacer que los gobiernos federales y estatales incrementaran el PIB en el sector educativo, ya que mayores recursos significan invertir más en estrategias para una mayor atención y buena calidad en los contenidos, materiales y preparación del magisterio.

El Federalismo Educativo, a pesar que se venía trabajando en sexenios anteriores para lograr la descentralización de la educación básica, ésta no se había podido concretar por la burocracia que veía amenazado su poder. Sin embargo, dentro de los nuevos parámetros y para un mejor funcionamiento, se lograron acuerdos para que el poder Federal traspase a cada gobierno estatal algunas funciones de lo que conlleva hacerse cargo de la educación de su estado.

Uno de los elementos que no fue delegada a cada estado, fue el control de los planes y programas a nivel nacional que ejecuta el gobierno Federal. Sin embargo, se observa una gran contradicción, ya que uno de los problemas que generaba el centralismo era la desdibujada información que se tenía sobre cada estado y sus necesidades.

La participación social, se formuló con el propósito de impulsar la calidad de la educación, esto significa involucrar a la comunidad en las decisiones que acontecen en el quehacer educativo, donde el bienestar educativo sea tarea de todos los actores involucrados.

Reformulación de los contenidos y materiales educativos, el documento planteó que los planes y programas en la educación básica tenían aproximadamente veinte años de haber entrado en vigor y estos habían sido reformados esporádicamente.

En virtud de lo anterior, y dentro de los retos de calidad se ve que la educación básica debía reconsiderar sus estrategias pedagógicas, para que éstas se vieran reflejadas en los programas que se aplican a cada nivel, con el propósito de que estos estén perfectamente articulados, dando continuidad a la enseñanza requerida en cada nivel.

Revaloración de la Función Magisterial, para transformar la educación básica en un sector de calidad, el trabajo del maestro mexicano era elemental, por lo tanto, dentro del acuerdo se buscó que el trabajo de este actor educativo fuera apreciado y bien remunerado, con la finalidad de que se capacitara constantemente y su desempeño se viera reflejando en los conocimientos que adquieren los alumnos y de sus ingresos económicos.

En la actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, se propuso motivar al docente para que permaneciera actualizado, por lo que el gobierno Federal se encargaría de otorgar lineamientos, materiales, apoyo presupuestal y logístico, para que los estados emprendieran programas de actualización.

En consecuencia se crea la Carrera Magisterial, como una alternativa que buscaba incrementar los ingresos de los maestros frente a grupo en base a méritos, esto quiere decir que el maestro podía acceder a mayores ingresos por su preparación académica, atención a cursos de actualización, desempeño profesional, antigüedad, entre otros elementos que daban cabida a tener un nuevo aprecio hacia el docente y la función que este desempeña dentro del Sistema Educativo. Por lo tanto, se buscó estimular y premiar al docente para que éste realizara su labor de manera profesional.

El ANMEB enmarcó y buscó generar una educación de calidad con equidad, trabajo que requería de la participación no sólo de los gobiernos, sino de los actores directamente involucrados. Pero, para lograr los nuevos objetivos fue necesario generar algunos cambios. Como lo señala la autora Margarita Zorrilla “La transformación del Sistema Educativo culminó con la reforma del artículo 3º de la constitución que incluye la obligatoriedad de la educación secundaria y la promulgación de la Ley General de Educación (LGE), aprobadas en 1993” (ZORILLA, 2002, p. 118).

2.2.2 Normatividad

a) Artículo 3º Constitucional

El artículo 3º a lo largo de la historia educativa ha sido transformado, para adecuarlo al contexto en que se requiere, por lo tanto en el marco de la modernización se necesitó nuevamente redefinirlo. La reforma en 1993, señaló:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-federación, estados y municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria es obligatoria. La

educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3).

Otros elementos que retomó fue su carácter de gratuidad, el cual señala que toda la población debe tener la oportunidad de recibir educación básica que le permita el desarrollo plenamente de su persona. Por otro lado, las creencias religiosas son respetadas por el Estado, pero sostiene que estas deben estar alejadas de la educación que se imparte en las instituciones públicas.

La educación en México tiene como objetivo eliminar la ignorancia, lo que significa hacer hombres libres de fanatismo y prejuicios. Pero, para lograrlo era necesaria una educación democrática, sustentada en ideales de fraternidad e igualdad de derechos sin importar raza, religión, sexo, de los individuos, cuestiones que ayudarían a crear una sociedad íntegra a favor de un país fuerte económicamente y culturalmente.

b) Ley General de Educación (LGE)

En virtud de lo anterior, se creó la LGE, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 13 de julio de 1993. El documento plasmó los ideales de igualdad de derecho, dedicando todo el capítulo III, al tema de la equidad en la educación y mencionando cómo la población debe ejercer su derecho a recibir educación básica, así como el Estado está comprometido a implementar los mecanismos necesarios para que su función se cumpla adecuadamente.

El capítulo III que está constituido del artículo 32 al 36, menciona lo siguiente:

Las autoridades educativas deben generar las condiciones necesarias para brindarle a cada individuo sin importar sus condiciones económicas, culturales y sociales, igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia a los servicios educativos. También, se estipula que se le dará apoyo a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o simplemente quien más lo necesite.

Es necesario atender a escuelas y alumnos que se encuentran en alta situación de marginalidad, y para eso se requiere crear toda una infraestructura, donde se construyan escuelas con todos los servicios, se apoye a los profesores con conocimientos pedagógicos, se creen sistemas de educación alternativa (educación a distancia), campañas de alfabetización, apoyos económicos (becas), orientación para padres de familia, estímulos para los maestros que obtengan buenos resultados, promover la participación ciudadana, apoyo para crear actividades que generen calidad y cobertura en los servicios educativos, programas dirigidos a padres de familia para concientizar la igualdad de oportunidades educativas para sus hijas e hijos y programas asistenciales, de alimentación y salud, entre otros.

Se estipula que el Ejecutivo Federal, llevará a cabo programas compensatorios que apoyen con recursos financieros a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayor rezago educativo. La encargada de evaluar que los programas compensatorios trabajen correctamente será la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La SEP, dentro de la función compensatoria podrá impartir educación básica y normal de forma temporal en las entidades federativas, así como los gobiernos de cada entidad federativa y los ayuntamientos, podrán celebrar convenios para coordinar las actividades que se requieran.

En los artículos anteriores de la LGE, el sistema educativo tiene la tarea de brindar educación con equidad en el acceso y permanencia al sistema educativo, para las zonas con mayor índice de rezago, o para la población que más lo necesita. Al brindar mayores oportunidades educativas, y mejoras dentro del sistema de las

escuelas, se busca generar una educación no solo para todos sino también de calidad, donde los alumnos obtengan aprendizajes significativos para la vida.

En los documentos oficiales que se firmaron a principio de la década de los 90, se estipuló que para alcanzar las nuevas metas que fija el sistema educativo es necesario aumentar el nivel de escolaridad de la población, por consiguiente, la educación obligatoria pasa en 1993 de 6 años de primaria a 9 con secundaria⁹.

La expansión de obligatoriedad del sistema educativo a nivel secundaria tenía una intención, sólo hay que recordar las nuevas relaciones económicas y sociales que se estaban generando con otros países como Estados Unidos y Canadá con el TLC, para darnos cuenta que la estructura del país tenía ahora que adaptarse a esas condiciones internacionales.

Puesto que en 1993, estaban sucediendo grandes transformaciones educativas a nivel mundial, la meta de la educación primaria se considera insuficiente, ya que, ahora la población que no cumple con el nivel secundaria pasa a estar en condición de atraso con respecto a las nuevas necesidades educativas. De esta manera, se incrementan los índices de rezago, y se aumentan las desventajas entre los mexicanos que si lograron terminar la secundaria con los que no (SUÁREZ, 2001, p.16).

A pesar de que el incremento de grados fue un logro, éste también significó un gran reto. Ahora las políticas educativas tenían la tarea de generar las estrategias pertinentes para conseguir que toda la población se incorporara al nuevo nivel obligatorio, ya que, uno de los problemas que obstaculizan el acceso y la

⁹ La educación básica está comprendida hasta la secundaria. Sin embargo, considero importante mencionar que el pasado 9 de diciembre del 2010, la Cámara de Diputados aprobó la obligatoriedad de la educación media superior, exponiendo que la universalización de este nivel sería gradual, y podría prolongarse hasta el 2020. Sin embargo, el Senado de la República, “sigue discutiendo la propuesta legislativa, ya que, todavía está en duda la seriedad por parte del Estado para asumir su función como proveedor de este nivel educativo” (VILLA, 2008)

permanecía en la educación básica, tiene que ver con la graves desigualdades, económicas, culturales, sociales, que existen en la sociedad, las cuales impiden muchas veces alcanzar las metas educacionales.

Es por lo anterior, que “lograr que todos los niños y jóvenes del país tuvieran las mismas oportunidades de cursar y concluir con éxito la educación básica y que lograran los aprendizajes era un imperativo de justicia social (ALCÁNTARA, 2008, p. 156). De tal forma, bajo la batuta de la modernización y dentro de todas las transformaciones educativas a partir de la década de los 90, se establecieron programas compensatorios para abatir el rezago en educación básica.

2.2.3 Acciones compensatorias para abatir el rezago (1988/1994)

El primer programa compensatorio para combatir el rezago educativo (Programa para Abatir el Rezago PARE), se creó en 1992, con una duración prevista de 5 años, bajo la supervisión del Consejo Nacional de Fomento Educativo CONAFE¹⁰ y el apoyo del BM, en el sexenio de Carlos Salinas.

Siguiendo las pautas de las nuevas políticas educativas para combatir el rezago educativo, el programa propuso “elevar la calidad de los aprendizajes, reducir la reprobación y la deserción, aumentar las horas efectivas de escolaridad y

¹⁰ El CONAFE, fue en 1992 la instancia asignada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para realizar la ejecución de todos los programas compensatorios, al ser estas estrategias la adopción de una “nueva línea de política educativa federal, la cual consistía en canalizar apoyo especial (o diferenciado) a escuelas en desventaja del sistema regular” (CHAVES y RAMÍREZ, 2006 p. 16).

Por otro lado, en relación a la asignación de recursos para los programas compensatorios, estos fueron administrados “a través de la estructura regular de la SEP, pero provenientes de créditos internacionales, especialmente del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)” (CHAVES y RAMÍREZ, 2006, P.16).

favorecer las relaciones entre escuelas, familia y comunidad” (EZPELETA y WEISS, 1996, p. 57).

El programa incluyó 12 puntos para compensar la educación de la población más vulnerable del país, incluyendo:

1. Material didáctico
2. Libros en lenguas indígenas
3. Bibliotecas escolares
4. Almacenes regionales de distribución de materiales
5. Capacitación y actualización del magisterio
6. Materiales de apoyo audiovisual
7. Infraestructura y equipamiento de escuelas
8. Fortalecimiento profesional a la supervisión
9. Incentivos económicos al buen desempeño docente
10. Mejoramiento del sistema de información y apoyo a la capacidad administrativa
11. Elevación del aprendizaje, atendiendo el rendimiento de los alumnos a los procedimientos de evaluación del aula y a la difusión orientadora de los resultados
12. Evaluación del impacto del programa

El PARE, fue implementado en los cuatro estados con los índices más altos de pobreza y por consecuencia de rezago educativo en todo el país, siendo estos: Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Guerrero, buscando compensar la educación primaria de los niños pobres en zonas rurales, indígenas y urbano-marginal, con el objetivo de brindar una mejor oferta educativa, ofreciendo a los niños de familias con menos recursos mayores oportunidades, intentando “romper el círculo vicioso que vincula la pobreza de las familias y las comunidades con la pobreza de los recursos institucionales, para satisfacer las necesidades de aprendizaje a las nuevas generaciones” (ROSAS y TENTI, 2000, p. 11).

En la evaluación realizada al PARE, se encuentra la investigación de los autores Justa Ezpeleta y Eduardo Weiss (1996) *Las escuelas rurales en zonas pobres y sus maestros: tramas preexistentes y políticas innovadoras*, realizada en los estados de Guerrero y Oaxaca, sobre la implementación y los posibles cambios producidos por el programa dentro de los centros escolares en la práctica institucional y docente.

La investigación enmarca el contexto que presentaban las comunidades antes de implementar el programa, encontrando problemas como: ausentismo docente, deficiente funcionamiento institucional (docentes, directivos y asesores pedagógicos), etc.

Existía un grave ausentismo docente, ya que, en palabras de la población los maestros “vienen poco”, “faltan mucho” y “cuando vienen no enseñan”, ya que la asistencia de los docentes fluctuaba entre los 80, 100 y 150 días de los 200 del calendario oficial. Una de las razones del ausentismo docente eran las condiciones de la comunidad, donde los docentes no contaban con una habitación para ellos, por lo que el traslado con caminatas largas complicaba la asistencia.

Por otro lado, en el funcionamiento de las instituciones, los pobladores mencionaban que las prácticas institucionales dentro de la administración atentaban contra las necesidades de la escuela, ya que los mismos, supervisores-maestros-directores al realizar trámites o alguna documentación se ausentaban, cerrando todas las instalaciones. Las inasistencias por trámites se justifican, así como por reuniones sindicales, el cobro quincenal, las fiestas del pueblo, entre otras festividades e incluso los días económicos.

La razón por la falta de interés de los docentes en cumplir adecuadamente su trabajo, tiene que ver con su desinterés por laborar en esas regiones. Sin embargo, lograr su cambio de la zona, requiere de cierta antigüedad en el sector o méritos sindicales para acortar su plazo (generando otro tipo de prácticas).

Dentro de este funcionamiento institucional y las prácticas docentes, es predecible pensar que los aprendizajes que logran los niños son escasos. Por lo tanto, el PARE, para contrarrestar esta situación dentro de la realidad expuesta, busca brindar incentivos económicos al buen desempeño docente, con el propósito de eliminar la falta de interés para laborar en estas zonas. Su estrategia fue asignar un sobre sueldo, equivalente a una plaza inicial para estimularlos, pero dentro de un mecanismo novedoso que involucraba la supervisión de la población por medio de un aval (supervisor de la comunidad elegido por esta misma) y el supervisor de la zona.

Los maestros, para acceder a este estímulo debían firmar un contrato comprometiéndose a estar dos años en ese destino y fortalecer a la comunidad. Después de dos años, se observó que el incentivo ayudó a controlar la permanencia de los docentes, al no haber solicitado ningún cambio en ese periodo, sólo un docente fue corrido por faltista. Aunque, las faltas continuaron y los docentes sufrían descuentos por esas inasistencias muchas veces sólo afectaba a su incentivo extra, pero nunca a su salario.

En cuanto al tiempo en el aula éste siguió siendo insuficiente, ya que al esperar niños que venían de poblaciones lejanas la jornada comenzaba entre 9:00 y 9:30, más media hora en el aseo del salón, después el recreo a las 11:00 y muchas veces se retomaban las clases hasta la 13:00. Sin embargo, el programa propuso cursos, donde algunos maestros asistieron para optimizar sus actividades en el aula y el manejo de multigrado, ya que la mayoría de estas escuelas funcionan bajo ese sistema.

El PARE, también propuso asesoría pedagógica a los supervisores, por lo que se ofreció cursos sobre las nuevas políticas, cuestión que les ayudaba a la capacitación docente. Otras medidas que se realizaron fueron tener un vehículo en cada jefatura escolar, construcción y equipamiento de oficinas, estímulos económicos periódicos, todo con el propósito de reforzar la labor profesional de los docentes.

Dentro de los resultados que muestra la investigación, se encuentra:

- Problemas de articulación interna entre la práctica docente y el funcionamiento institucional para fortalecer la oferta del programa
- Resistencia a las nuevas políticas
- Falta de asesoría pedagógica y gestión dentro de las instituciones (conflicto dentro de la supervisión)
- Sindicalización de los mandos administrativos ligados a la escuela

La conclusión del estudio fue que el PARE se enfrentó con prácticas dentro de las escuelas que obstaculizaban su correcta ejecución, por lo tanto, la única manera para que esta barrera se eliminara era una revisión de las políticas para que éstas fueran respetadas y orientaran hacia una educación de calidad y equidad.

En resumen, el PARE fue consecuencia de las nuevas políticas educativas que se implementaron en el país, con el propósito de reforzar la educación primaria de comunidades aisladas que presentaban graves índices de pobreza, ayudando a mejorar la operación de las instituciones para optimizar los aprendizajes de los niños.

La propuesta del programa contempló diversos puntos que con un buen funcionamiento de los recursos y las prácticas entre los actores podría llegar a obtener buenos resultados, aunque la realidad es que la forma tradicional de laborar sobre todo en comunidades aisladas resulta complicada, obstaculizando la puesta en marcha del mismo.

Antes de los cinco años contemplados del PARE, se negocia su continuación con el BM y se otorga un préstamo de más de 300 millones de dólares para ampliar el programa a diez estados más, bajo el nombre de Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica PAREB en 1994 (provista una duración de 5 años más), sobre todo acogido en el sexenio de Ernesto Zedillo.

2.3 Modernización Educativa en el sexenio de Ernesto Zedillo

Al concluir el sexenio de Carlos Salinas, sube al poder Ernesto Zedillo, ya que, el candidato Luis Donaldo Colosio que representaba al PRI es asesinado durante su campaña. La estrategia que utilizó para llegar al poder fue prometer paz social (después de los acontecimientos) y eliminar la crisis en la que se había sumergido el país.

La principal característica de su sexenio fue dar seguimiento a la ideología neoliberal que se había introducido en la administración anterior, al seguirse hablando de alcanzar la modernidad, por medio de la democracia, igualdad y justicia social, “principios que se arraigaron profundamente en la vida social y educativa del país” (NORIEGA, 2005, p.17).

Al reconocer el modelo neoliberal como base en esta administración, los organismos internacionales principalmente el Banco Mundial, recomendaron políticas en el sector económico, para aminorar la crisis por la que se estaba atravesando, y por el otro lado, en el sector social, atacar la pobreza que se estaba acrecentado.¹¹

La crisis financiera de México no se erradicó y la única solución que se encontró para aminorarla fueron los grandes préstamos que se pidieron a países de Primer Mundo, en especial a Estados Unidos. La autora Margarita Noriega (2005) afirma que para controlar la crisis, Zedillo se apegó al modelo que la había generado, cuestión que mostraba su ineficiencia para resolver los problemas no sólo financieros, sino sobre todo sociales.

¹¹ Es contradictorio estar a favor de un modelo que empobrece a la población y después buscar soluciones para eliminarla, en esta lógica se sabe que nunca se llegara al punto de erradicarla por completo.

A pesar de la simulación de control de la crisis, se siguió hablando de darle seguimiento al plan de modernización, sobre todo en el sector educativo. Una de las razones por las que en este sexenio se retoma y se da continuidad a la transformación de la educación, es la simpatía con el modelo neoliberal, ya que fue Zedillo como secretario de educación en el sexenio de Salinas quien ayudó a concretar los nuevos objetivos de la educación plasmados en el ANMEB y el los cambios a la normatividad de este sector.

Entre los antecedentes inmediatos y trascendentales que articularon la continuidad zedillista se halla la reforma al Artículo Tercero Constitucional y la Ley General de Educación. Con la primera se prolongó la obligatoriedad de seis a nueve años escolares. Con la nueva Ley General de Educación se respaldaron jurídicamente los cambios emprendidos con el ANMEB. En ella, además, se hizo explícita la obligación del Estado de ofrecer oportunidades educativas y satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todas las personas. (NORIEGA, 2005, p.35)

Por lo tanto, en el Programa de Desarrollo Educativo PDE, (1995-2000) se estipuló como principal objetivo generar calidad y equidad, buscando

Ampliar la cobertura de los servicios educativos, para hacer extensivos los beneficios de la educación a toda la población sin importar su ubicación geográfica y condición económica social. Por otro lado, se prioriza atender a la población que se encontraba en situación de marginación, en especial a los grupos vulnerables que se encontraban en zonas rurales e indígenas (ALCÁNTARA, 2008, p.155).

Sólo hay que recordar que uno de los principales objetivos del Banco Mundial es la lucha contra la pobreza, factor que se vuelve prioridad en este sexenio al

momento de recibir sus recomendaciones. Aunque, los recursos que se distribuyeron tenían una lógica focalizadora, donde sólo la población que más lo necesitaba recibía el apoyo.

En cuestión educativa, este sexenio estableció como prioridad generar acciones en cada nivel educativo, sobre todo en secundaria, ya que era un nivel obligatoriamente nuevo y exigía un gran impulso para cubrir a la población egresada de primaria, sobre todo al estar dentro del marco de la modernización, el cual tenía que hacer efectivo el discurso de calidad, pero principalmente de equidad.

Los grandes problemas que afectan a la educación y a los cuales se les busca solución son: el rezago, falta de cobertura y de servicios educativos, así como elevar la calidad y adaptarse al nuevo contexto que exigía grandes cambios al sistema educativo mexicano (ALCÁNTARA, 2008, p.155).

De nuevo observamos cómo el problema del rezago sigue siendo una de las principales problemáticas, que se buscaba resolver, por lo tanto, muchas de las acciones se centraron en la atención de la población que se encontraba en situación vulnerable, al ser ellos los que más requieren apoyos para acceder a la educación.

En consecuencia, en el sexenio de Ernesto Zedillo, se siguieron impulsando los programas compensatorios para abatir el rezago, financiado principalmente por el Banco Mundial (ver tabla 1). Los préstamos pactados con la instancia en este sexenio para darle continuidad a los programas fueron para el periodo 1998-2006, al ser parte de políticas en base a resultados transexenales.

Tabla 1
Presupuesto de los Programas Compensatorios

| Año | Millones de pesos corrientes | Millones de pesos de 1993 |
|-------------|------------------------------|---------------------------|
| 1994 | 319.2 | 294.8 |
| 1995 | 500.6 | 335.4 |
| 1996 | 1 040.2 | 533.0 |
| 1997 | 1 201.8 | 523.2 |
| 1998 | 1 414.7 | 533.2 |
| 1999 | 1 896.9 | 623.2 |
| 2000 | 2 663.2 | 788.9 |

NORIEGA, Margarita. (2005) *Cultura Política y Política Educativa en el Sexenio de Ernesto Zedillo*, UPN, México, p.47.

La creación de los programas compensatorios surgió para atacar el problema de rezago en educación básica que sufría la población más vulnerable, sobre todo de zonas rurales, ya que al incluir el nivel secundaria como obligatorio los índices de rezago se dispararon y bajo la concepción de equidad que proclamaba la modernización educativa del modelo neoliberal ésta tenía que ser combatida. Sin embargo, siguiendo a la autora Noriega (2005) es el mismo sistema el fabricante de una población empobrecida.

Es evidente, que el trabajo en el sector educativo durante este sexenio seguía con el objetivo de instaurar los elementos modernizadores que se impulsaron durante el sexenio de Salinas, para lograr una educación básica de calidad y equidad. No obstante, resulta contradictorio generar bienestar para la población más vulnerable (elemento nodal de la política social de esta administración) cuando se afirmaba que es el modelo neoliberal (el principal generador de las desigualdades) el que erradicara la pobreza y en consecuencia el rezago en el sector educativo.

Por lo tanto, se le da continuidad a los programas compensatorios para abatir el rezago, siguiendo la visión focalizadora del Banco Mundial, instancia que impulsa y destina recursos a estos programas transexenales, ya que dentro de esta lógica

no importa qué partido ocupe la presidencia del país, seguirá siendo obligatorio dar continuidad a la lucha de la pobreza de la que tanto se “preocupa el BM” y que afecta de gran manera al sistema educativo y sobre todo a la educación básica en México.

2.3.1 Acciones compensatorias para abatir el rezago (1994/2000)

La creación de PAREB en 1994, dio continuidad a lo que ya se venía trabajando con PARE, pero en otros diez estados de la República (Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán), tomando como punto nodal ayudar a la población con mayor marginación educativa, al ser su objetivo primordial.

Propiciar la equidad de acceso y la permanencia de los alumnos, e incrementar los niveles de aprendizaje, a través de tres ejes: el desarrollo de los recursos humanos, los materiales educativos, incluyendo infraestructura física y el fortalecimiento institucional de las instancias que han venido operando (PREAL, 2001).

De los tres ejes de acción del PAREB, se observan que los puntos a compensar son los mismos propuestos por el PARE (ver pág. 49) que van desde la formación y estímulos para los docentes, otorgamiento de materiales didácticos, construcción y mantenimiento de aulas, asistencia económica, hasta el cumplimiento de las funciones de los supervisores, etc. Todo lo anterior, con el fin de integrar un trabajo conjunto entre el Sistema Educativo estatal, así como de los actores educativos (supervisores, directivos, docentes, comunidad y padres de familia), para lograr contrarrestar la situación de la educación en su entorno.

Al observar la efectividad de los dos programas, en 1995 se incorpora el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo PIARE en los estados de (Colima, Chihuahua, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas). Dentro de las diferencias de este programa es que fue financiado por el BID en lugar del BM, con más de 300 millones de dólares, más 260 millones de dólares del gobierno federal y expandió su apoyo a la educación inicial no formal, preescolar, primaria y alfabetización de adultos.

El objetivo principal del PIARE, retomando la idea del autor Hipólito Fletes Ocón "*Evaluación del PIARE como programa compensatorio 1999/2000*" (2003, p.23) fue:

- Ampliar el acceso de los niños más desfavorecidos a la educación primaria y elevar su nivel de aprendizaje de las diez entidades federativas seleccionadas.
- Mejorar la crianza de los niños durante los primeros años de vida a través de un programa de educación inicial no formal para padres de familia.
- Ofrecer acceso a partir de una educación comunitaria a localidades o poblaciones aisladas, reconocidas por carecer de escuelas formales.
- Brindar cursos de alfabetización a los adultos en aquellas zonas y comunidades con ciertas dificultades para atenderlos mediante mecanismos y programas regulares de educación de adultos.

Al igual que el PARE y PAREB, el PIARE retomó los tres ejes de acción para compensar la educación de estas diez nuevas entidades que se incorporaban a este tipo de programa compensatorio. Sin embargo, dentro de este nuevo programa se buscaba alcanzar a la población adulta por medio de programas alfabetizadores, así como a la educación inicial no escolarizada con el propósito de orientar a los padres para apoyar y ser parte de la educación de sus hijos.

Siguiendo en la línea de los programas compensatorios en 1998 se vuelve a negociar con los Organismos Internacionales, en especial con el BM la

continuación de éstos y se crea el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB, el cual compensaría la educación de los 31 estados de la República Mexicana, abarcando la educación inicial no escolarizada, así como, preescolar, primaria y secundaria.

El objetivo principal de este programa fue apoyar:

A la educación inicial no escolarizada, por medio de asesorías dirigidas a los padres de familia con niños menores de cuatro años; con el propósito de mejorar las prácticas de crianza en las áreas rurales. En la educación básica, su propósito es contribuir a mejorar los indicadores educativos de la educación básica en localidades rurales, a través de intervenciones de naturaleza material, pedagógica y de gestión escolar, proporcionando apoyos diferenciados a los distintos niveles: preescolar (infraestructura educativa y equipamiento, auxiliares didácticos y apoyo a la gestión escolar); primaria (infraestructura educativa y equipamiento, útiles escolares, auxiliares didácticos, incentivo a maestros, apoyo a la gestión escolar, apoyo a la supervisión escolar y asesoría y capacitación a los consejos técnicos escolares); telesecundaria (infraestructura educativa y equipamiento, equipamiento educativo: computadoras, libreros y escritorios) y en el Fortalecimiento institucional, su objetivo es llevar a cabo acciones para fortalecer la capacidad pedagógica y administrativa de las secretarías de educación pública estatales, mediante un programa de formación académica y asistencias técnicas (JUÁREZ, 2005, p.3).

El PAREIB, retoma bases de lo que ya se venía trabajando en los otros programas, aunque dentro de sus diferencias se ve la preocupación por alcanzar a todos los niveles de educación básica de toda la República; incluyendo la no escolarizada, la cual es indispensable para que los padres de familia se involucren en el sano desarrollo de sus hijos y estos puedan presentar mejores condiciones de vida que les permita acceder a la educación básica.

Dentro de su diseño se determinó que este programa abarcaría tres fases de tres años cada una, la primera de 1998 al 2001, la segunda hasta el 2004 y la última hasta el 2007, donde la segunda y tercera fase son retomadas en el sexenio de Vicente Fox, por ser programas transexenales.

El desarrollo del PAREIB se retomará puntualmente en el capítulo 4, donde se realizara un análisis pertinente de este programa, tomando como muestra al estado de Michoacán durante el periodo 2001/2004, con el propósito de conocer los logros que ha generado la estrategia compensatoria para eliminar el rezago educativo en la educación básica del país.

La evolución de los programas compensatorios en México, la cual se ha retomado para ubicarlos en tiempo y espacio dentro de los periodos sexenales antes expuestos se puede observar en el cuadro 1.

Cuadro 1
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. | Las 4 entidades con mayor rezago. |
| 1994 | Para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) | Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán. | Amplía su cobertura a 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 Rezago en Educación Inicial (PAREIB) | Las 31 entidades. | Periodo: 1998-2007. Amplía la atención a preescolar, secundaria rural y zonas urbano-marginadas. |
| 2004 | PAREIB | Las 31 entidades | Fase 3: 2004-2007 Mejorar los resultados de los programas compensatorios. Fortalecer la capacidad institucional de las secretarías de educación estatales. |

ALANÍZ, Claudia. (2009). El legislativo y la agenda del PAN. En *Educación Básica en México: De la alternancia al conservadurismo*. México, Gernika, p. 170.

2.4 Modernización Educativa en el sexenio de Vicente Fox (2000/2006)

La salida de Ernesto Zedillo marcó el fin del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder, ya que por primera vez después de 70 años, se entregaba la presidencia a un candidato que representaba a la oposición, (Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada, el cual da un giro a la esfera educativa del país, siguiendo las pautas neoliberales que se venían trabajando en sexenios anteriores.

El nuevo presidente dentro de su campaña prometió revolucionar la educación y para garantizar esto, elaboró el Programa Nacional de Educación 2001/ 2006, “en donde reconoce que los avances del sistema educativo mexicano habían sido insuficientes para enfrentar los retos del crecimiento demográfico y el desarrollo cultural, económico, social y político del país. Por el otro lado, Fox admite que la educación enfrenta tres grandes desafíos: cobertura con equidad, calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje e integración y funcionamiento del sistema educativo” (ALCÁNTARA, 2008, pp. 155-156).

A pesar de que en su diagnóstico afirma que los avances en el sistema educativo mexicano de las administraciones pasadas habían sido insuficientes y plantea revolucionar la educación, (cuestión que requiere cambios en las reformas y políticas), se vuelve a retomar la visión modernizadora de lograr una educación de calidad y equidad.

Dentro de las cuestiones educativas que se retomaron en este sexenio se observa la continuidad de los programas compensatorios para abatir el rezago, como lo era en ese momento el PIARE y posteriormente el PAREIB, ya que, como se mencionó éstos estaban “asegurados por su carácter transexenal a través del financiamiento del Banco Mundial” (LOYO, 2006, p. 1066).

Aunque, las metas educativas en el sexenio de Fox tenían cierta continuación con las del sexenio anterior, sobre todo dentro del objetivo de generar una educación de calidad y equidad para todos, en lo que respecta a la línea que se venía trabajando con los programas compensatorios no fue tan favorable, ya que durante el gobierno de Zedillo, se establecieron las condiciones y orientaciones de su aplicación, por lo tanto, dentro de esta administración no se pudo incidir en la reconfiguración de los programas, limitándose a darles sólo seguimiento.

De acuerdo al apoyo que se le ofreció a estos programas en el sexenio de Fox, en especial el PAREIB, se encontró que esta estrategia había ayudado a incrementar la matrícula en el sistema inicial, sin embargo, al momento de las evaluaciones se percibe que el aprovechamiento escolar era deficiente¹².

Por otro lado, dentro de las cuestiones novedosas que se implementaron en el sector educativo, respondiendo al PRONAE 2001/2006 en educación básica, se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) con el objetivo de realizar pruebas estandarizadas que ayuden a conocer los logros y avances en el sistema educativo nacional del país. También, otro de los cambios más significativos que se generaron en el sector educativo durante la administración de Fox, fue la obligatoriedad del preescolar como prerrequisito de ingreso a la educación primaria.

¹² Un elemento cuestionable sobre los resultados de los programas compensatorios, es qué tan pertinente es el apoyo económico para la población más vulnerable y cómo ésta incide directamente en los aprendizajes que los estudiantes deben obtener; se observa que una de las dinámicas perversas en las que caen, es mantener al niño en la escuela para recibir el apoyo económico, (el cual es evidente que las familias con recursos escasos necesitan) y por el otro lado, cuál es el trabajo que se está realizando dentro de los centros escolares, para no ofrecer un seguimiento pedagógico que permita que los alumnos alcancen los niveles mínimos de aprendizaje, ya que siempre en las evaluaciones internacionales México queda en los últimos lugares y a nivel nacional estamos reprobados, (aunque las evaluaciones estandarizadas es otro problema que aqueja de gran manera a la educación en México, pero el cual no se desarrollará en esta investigación).

A pesar, de que se observaba la importancia de la educación preescolar desde el ANMEB, como parte integral para los siguientes niveles de la educación básica, no fue hasta el 2001 que se incorpora el tercer grado de preescolar, (reconociendo el nuevo esquema de 10 años), que más tarde dentro de este periodo (2004) se vuelve a modificar, agregando primero y segundo año.

Ahora la obligatoriedad de la educación básica estaba conformada por 12 años, pero los índices y el problema del rezago también se incrementaban, ya que todavía no se podía asegurar cobertura universal en secundaria, a pesar de tener una infraestructura más firme, y ya se estaba incorporando el preescolar en bases menos favorables.

Es por todo lo anterior, que uno de los grandes desafíos de este periodo fue lograr que todos los niños y jóvenes del país tuvieran las mismas oportunidades de cursar y concluir con éxito la educación básica y que lograran los aprendizajes era un imperativo de justicia social (ALCÁNTARA, 2008, p.156).

Sin embargo, para finales de este sexenio, se observa que los índices de rezago educativo se dispararon principalmente en preescolar y secundaria, ya que el trabajo que se venía haciendo en primaria desde sexenios anteriores, por ser el único nivel obligatorio hasta principios de los 90, ayudaron a que por fin se llegara a una cobertura dentro del 90%.

En lo que respecta a preescolar se logró una cobertura de 65.5% al final del sexenio, lo cual señala un crecimiento considerable dentro de este nivel, sobre todo a partir de la obligatoriedad de los tres grados, aunque, se observó que parte de no lograr una cobertura universal en este nivel se debía a la insuficiente infraestructura y planta docente que se requería para atender a toda la población en edad de cursarla.

Por otro lado, en lo que concierne a secundaria se logró 74.4%, “cuestión que indicaba que más de una cuarta parte de jóvenes en edad de recibir educación básica no lo estaban haciendo, a demás, que este nivel muestra tasas de deserción en 7.8% y eficiencia terminal de 78.8%”(OCE, 2006, p.1).

Para conocer más sobre los movimientos porcentuales del rezago educativo en la educación básica, se dedica el capítulo III a este tema, mostrando los indicadores estadísticos que enmarcan a este fenómeno dentro del periodo 1990-2005, el cual coincide con los sexenios antes desarrollados.

Capítulo III El rezago educativo en educación básica

La educación básica en México, en las últimas dos décadas, dentro de la visión modernizadora, ha buscado ser el generador de las transformaciones que requiere el país para entrar al modelo neoliberal, donde se demanda una población mejor preparada, principalmente, para enfrentar el sistema de competencia dentro de un mundo globalizado y en consecuencia lograr el desarrollo que requiere la nación. Sin embargo, hasta la fecha el rezago educativo en el nivel básico sigue latente como una de las problemáticas que más aqueja y obstaculiza el objetivo de brindar una educación para todos.

Es por lo anterior, que combatir el rezago educativo, para el Estado y el sistema educativo se ha convertido en una obligación en cada sexenio, sobre todo a partir del Plan de Modernización Educativa (1989-1994) con Carlos Salinas, donde se enmarca al rezago como una de las principales deficiencias de la educación básica del país, la cual debía ser erradicada ya que, representaba un incumplimiento del gobierno hacia la sociedad en materia educativa.

De tal forma, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, en cada uno en sus respectivos sexenios señalan dentro de las políticas educativas la tarea de abatir al rezago educativo, sobre todo con ayuda de los organismos internacionales, generando nuevas estrategias acordes al contexto modernizador, ya que se reconoce a la educación básica como “la base de los conocimientos y las habilidades intelectuales que todos los niños y jóvenes del país deben obtener para desarrollarse en los distintos ámbitos de la vida” (SEP, 2005, p.31).

Por lo tanto, parte de las estrategias para lograr que la población alcance mayores niveles educativos fue la expansión de la obligatoriedad de la educación básica, la cual se dio en tres momentos; el primero en 1993, con los tres grados del nivel secundaria, el segundo en 2001 agregando un año de preescolar y el último en 2004 con los dos años faltantes de preescolar, llegando a 12 años, con la

intensión de elevar y nivelar el sistema educativo con los de otros países, en especial los de Primer Mundo.

A pesar, de que la expansión educativa tenía la firme convicción de elevar la escolaridad de la población, el elemento primordial para que este objetivo cumpliera su cometido, radicaba en generar igualdad de oportunidades, ya que, no podemos olvidar que dentro de nuestro contexto, la pobreza es un factor que divide a los individuos entre los que no cuentan con los elementos, frente a otros que si cuentan con los recursos culturales, económicos, geográficos y sociales para acceder y concluir su educación elemental.

Por tal motivo, la expansión de la educación también abrió más la brecha del rezago, ya que no todos podrán acceder por falta de oportunidades, sobre todo a los nuevos niveles obligatorios, preescolar y secundaria, que actualmente son los que cuentan con mayores índices de rezago educativo, “al ser los que la población pobre tiene menos acceso” (REIMERS, 2002, p.118).

Es dentro de esta realidad, que la visión modernizadora entre sus estrategias educativas, buscó brindar una educación de calidad con equidad para toda la población sin importar condición social, pero, para lograrlo era necesario que se erradicara el fenómeno del rezago educativo, el cual sigue afectando a gran parte de la sociedad, ya que, por diversos factores suspenden su proceso de aprendizaje, a pesar de ser éste un derecho que encuadra la constitución.

En consecuencia, en este capítulo se expondrá específicamente el tema del rezago educativo, en la educación básica, comenzando por su conceptualización, factores y causas, para, posteriormente observar los indicadores nacionales que encuadran este fenómeno (cobertura, reprobación, deserción y eficiencia terminal) dentro de los niveles primaria, secundaria y preescolar, así como de la educación básica en el periodo 1990-2005, con la finalidad de observar los movimientos registrados a raíz de la puesta en marcha de las estrategias compensatorias, en la búsqueda de una educación de calidad y equidad, como lo señala la Modernización Educativa.

3.1 Conceptualización del Rezago Educativo en Educación Básica: Factores y Causas.

El rezago educativo, en educación básica es conceptualizado por diversas instituciones y autores ligados directa e indirectamente al sector educativo, los cuales lo definen como:

Secretaría de Educación Pública (SEP)

“Población de 15 o más años que no cuentan con la educación básica y no es atendida por el sistema de educación básica, como proporción total de 15 años y más” (SEP, 2006, p.137).

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)

“Población que tiene 15 años o más y no cuenta con la secundaria terminada y a demás no es atendida por el sistema escolarizado de educación básica” (INEGI, 2004, p. VII).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

Estima a la población de 15 años y más que se encuentra en diversas situaciones dependiendo del nivel de instrucción logrado dentro del Sistema Educativo Nacional: primaria incompleta, primaria completa, estudios técnicos o comerciales con antecedentes de primaria, secundaria incompleta, al igual que incluye hombres y mujeres que no tienen instrucción formal (INEGI, 2004, p. VII).

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

“Personas de 15 años y más que no han concluido la primaria y secundaria” (INEE, 2006 p. 171).

Como se observa en las definiciones anteriores, se considera rezagada a la población que tiene 15 años o más y no han concluido su educación básica o en el caso extremo cuando no han tenido ninguna instrucción oficial. Es dentro de esta visión que algunos autores que han estudiado el tema, como Ma. Herlinda Suárez y desde el aspecto teórico consideran al rezago educativo.

Un sinónimo de atraso, el cual remite al fracaso y dentro del sector educativo, al incumplimiento de estándares y metas educativas impuestas por la conceptualización socializadora que promueve la integración y la jerarquía social de los individuos, de acuerdo a accesos, tiempos y ritmos de tránsito por las instituciones (SUAREZ, 2004 ,p.2).

Por otro lado, Teresa Yuren, Miriam de la Cruz y Alfonso Cruz, (2004, p. 1) en su investigación "*Mundo de la vida versus habitus escolar: el caldo de cultivo del rezago educativo*" señalan al rezago como una condición de atraso que enfrenta un segmento de la población respecto a otra, el cual consiste en la suspensión del proceso de aprendizaje a lo largo de la vida.

Las definiciones anteriores señalan al rezago educativo como fenómeno educativo que afecta a una parte de la población, esto al vivir dentro de un contexto con graves desigualdades, las cuales muchas veces son parte del atraso, fracaso o interrupción del proceso de aprendizaje, en la instrucción básica. Sin embargo, para comprender más sobre esta problemática, es necesario conocer los diversos factores y causas que lo generan, los cuales podremos vislumbrar en el cuadro 2.

Cuadro 2
Factores y Causas del Rezago Educativo

| Factores | Causas |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Herencia cultural, relacionada con la posición socioeconómica de la familia. • Extrema marginación social • Incorporación temprana al mercado laboral. • Crisis económicas • Falta de oferta educativa para las diversas comunidades • Migración de la familia • Problemas en el desempeño académico de los alumnos • Inasistencia escolar • Ausentismo docente, falta de capacitación y actualización pedagógica • Embarazo en adolescentes | <ul style="list-style-type: none"> • Reprobación • Repetición • Deserción |

Fuente: Elaboración propia con datos de BRACHO, Teresa (1990), Moreno (2010).

En el cuadro 2, se señalan los diversos factores que contribuyen de manera directa a algunas causas que generan el rezago educativo, todas estas vinculadas con las desigualdades sociales que se siguen reproduciendo en la realidad mexicana, demostrando así la falta de oportunidades educativas en las que vive la mayor parte de la población.

De tal forma, se observa que la constante reproducción del rezago educativo en México, se puede deber por un lado, a factores sociales, culturales y económicos de los individuos que son heredados de generación en generación y al ser su situación adversa, esto no les permite obtener los logros académicos deseados.

Y, por otro lado, también juegan un papel importante las instituciones, en este caso el Sistema Educativo Mexicano, donde “sus esfuerzos por lograr una educación básica para todos, todavía se ven lejanos, sobre todo en términos de equidad, permanencia, eficiencia, absorción y calidad de la educación” (INEGI, 2000, p.VII), cuestión que muestra como el mismo sistema educativo y la estratificación social, entre otras son el origen de este fenómeno.

Por lo tanto, lograr que todos los niños y jóvenes en situaciones diversas logren obtener educación básica, “requiere de estrategias orientadas a revertir las desigualdades en la oferta del servicio educativo y pensadas en responder a las poblaciones con diferentes necesidades de aprendizaje y condiciones de vida” (TORRES y TENTI, 2000, p.15).

Por tal motivo, las políticas educativas desde los 90 con un enfoque de equidad buscan “garantizar la igualdad de oportunidades, para toda la población, lo cual requiere de un mínimo de igualdad y justicia social, al ser la justicia social, al mismo tiempo causa y consecuencia de una buena educación para todos” (TORRES y TENTI, 2000, p.14).

Es dentro de este contexto, que surgen los programas compensatorios y otros de lucha contra la pobreza, haciendo con esto énfasis en lograr por medio de políticas de equidad, que todos gocen de educación básica y en consecuencia erradicar el rezago educativo.

3.2 Indicadores del Rezago Educativos (periodo 1990/2005)

Para conocer las transformaciones que ha sufrido la educación básica respecto al tema del rezago educativo, se precisa consultar los indicadores estadísticos de los elementos que enmarcan a este fenómeno en la educación básica, con el objetivo de observar los efectos de la puesta en marcha de acciones compensatorias, en la búsqueda de erradicar esta problemática educativa.

De tal forma, a continuación se señalarán las características y objetivos generales de cada nivel de la educación básica¹³, para posteriormente pasar a la explicación de las gráficas, las cuales mostrarán los indicadores nacionales de cobertura, deserción, reprobación y eficiencia terminal, elementos causantes del rezago educativo que serán conceptualizadas a continuación (ver esquema 1), para una mejor ilustración del capítulo.

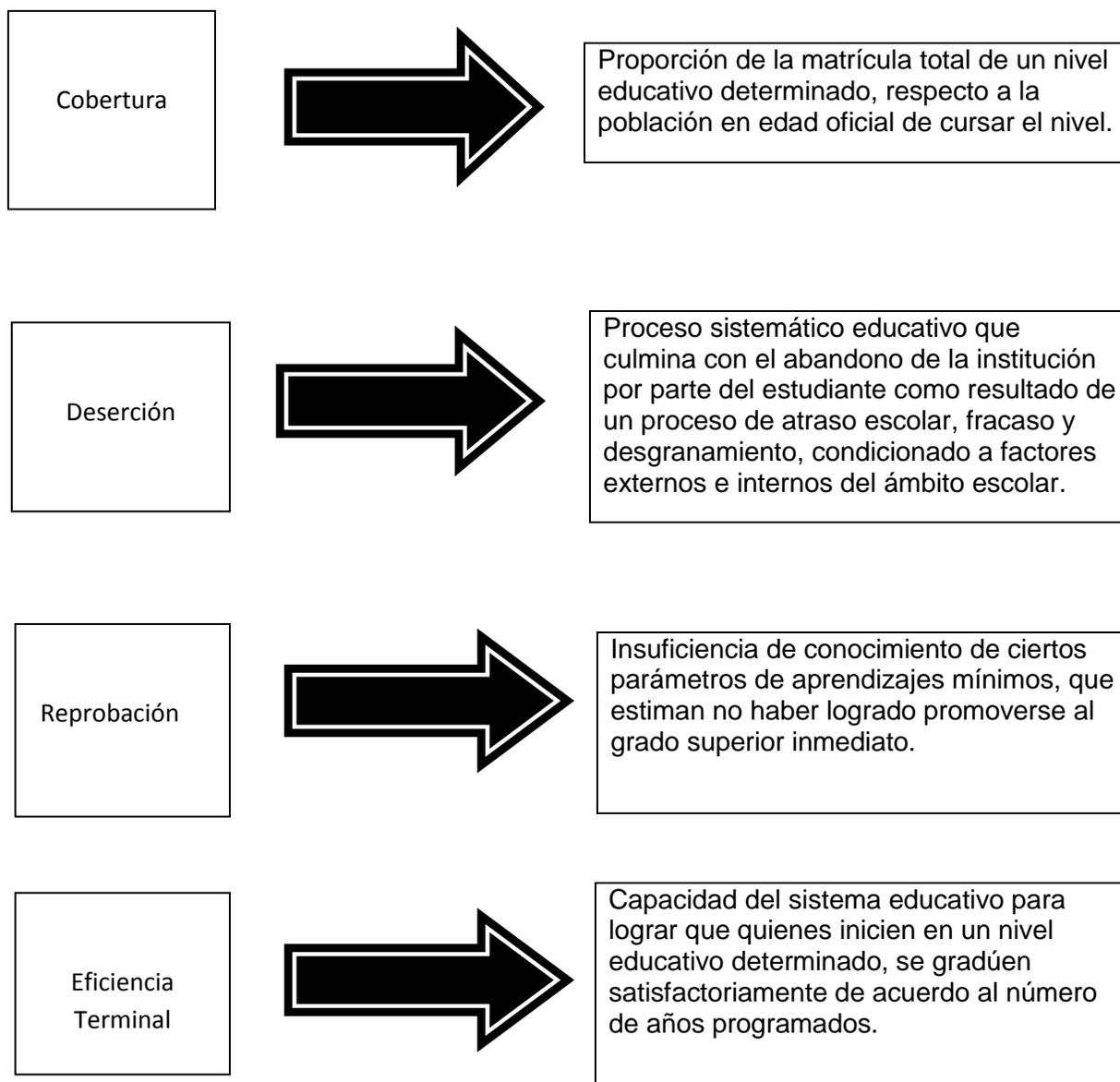
3.2.1 Conceptualización de los indicadores del rezago educativo

La conceptualización de las causas del rezago educativo, son un elemento fundamental, ya que a raíz de ellas lograremos comprender de manera puntal (dentro de las gráficas señaladas de este capítulo) qué elementos están siendo tomados en cuenta para medir el rezago educativo en cada nivel de la educación básica.

¹³ Los niveles educativos de la educación básica que se prestarán en este apartado, están estructurados conforme a la evolución de su obligatoriedad, ya que es un elemento que trastoca los resultados al momento de la explicación de las gráficas. En consecuencia, se empezará con primaria, posteriormente secundaria y preescolar, para finalizar con una visión global de los tres niveles.

Esquema 1

Conceptualización de los indicadores del rezago educativo



Fuente: Elaboración propia con datos de FLETES, Hipólito (2003) y SEP (2006).

3.2.2 Indicadores educativos en educación primaria

La educación primaria, es el primer nivel obligatorio en la educación básica del país, está constituida por seis grados y tiene dos modalidades de atención, la escolarizada, atiende a los niños y jóvenes entre 6 y 14 años y la educación para adultos, orientada para la población de 15 años en adelante. También, ofrece tres tipos de servicios, primaria general, indígena o bilingüe y cursos comunitarios, éstos varían respecto a las necesidades y posición geográfica de la sociedad.

De acuerdo a la Ley General de Educación (LGE), la Secretaría de Educación Pública (SEP), establece los planes y programas de este nivel, y tienen la obligación de “organizar la enseñanza y el aprendizaje para que se adquieran un conjunto de conocimientos y habilidades que permitan adquirir, organizar y aplicar saberes de diverso orden y de complejidad creciente” (SEP, 2000, p. 36).

En otras palabras, la primaria es el pilar de la educación en México, por ser el primer nivel obligatorio y al que se le da mayor impulso, ya que se le atribuye la tarea de contribuir mediante contenidos básicos al desarrollo de conocimientos y habilidades necesarias para la vida de los individuos de esta nación.

En consecuencia, el gran apoyo recibido a la educación primaria se ve reflejado en los índices de cobertura a nivel nacional, los cuales, son los más elevados conforme a los tres niveles en la educación básica del país (ver gráfica1).

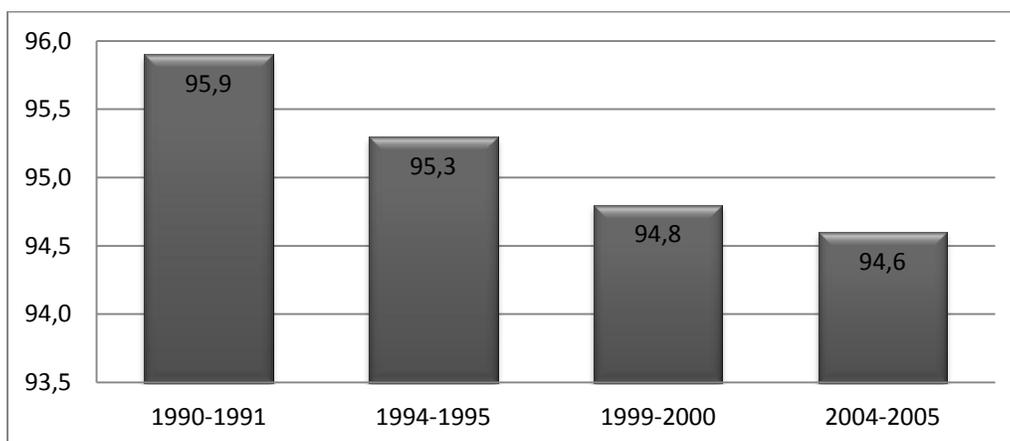
La gráfica 1, muestra una tendencia decreciente que se mantiene dentro del 95.9 y 94.6%, una diferencia de 1.3%, que se debe principalmente a la disminución de la población entre 6 y 14 años en este periodo (1990-2005), cuestión que tiene impacto en la matriculación del nivel.

Por otro lado, también se observa, un porcentaje faltante para lograr una cobertura universal, que fluctúa entre 4.1 y 5.4%, señalando con esto, una tardía o nula incorporación al sistema educativo de población sobre todo “ubicada en localidades con un alto grado de dispersión, (principalmente indígena), que por su

situación de aislamiento y marginación extrema suponen grandes dificultades para dotarlas de servicios” (SEP, 2000, p. 39); Afirmando, que una de las razones por las que un fragmento de la población no logra recibir educación primaria se debe a las desigualdades sociales que aquejan al país, las cuales, se han convertido en un gran obstáculo en términos educativos, ya que, “se ha demostrado en diversas investigaciones que los alumnos con menor acceso al sector educativo y logros escolares provienen de familias de mayor carencia, donde el capital cultural es restringido” (BRACHO, 2009, pp. 51,52).

Gráfica 1

Índices de cobertura a nivel nacional en porcentaje 1990/2005



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

De tal forma, con estos datos se muestra que todavía existe población fuera del alcance del sistema educativo o viceversa, en especial la que se encuentra en condiciones vulnerables. Es dentro de este contexto, que lograr una cobertura universal en primaria, ha sido uno de los grandes compromisos establecidos entre los gobiernos del país durante las últimas dos décadas, pactando estrategias compensatorias para buscar eliminar el rezago en este nivel educativo, “reflejando la voluntad de avanzar hacia una mayor equidad en el acceso a la educación” (SEP, 2000, p.39).

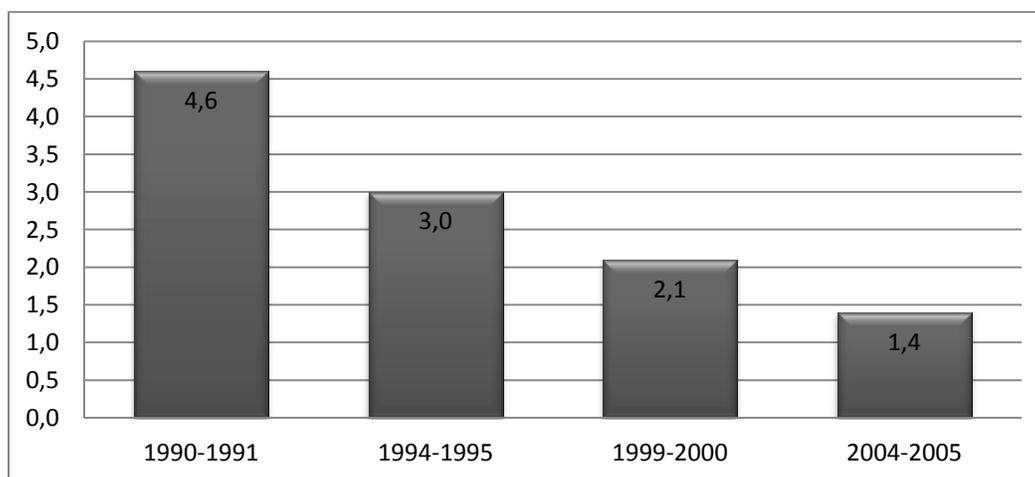
Al respecto, dentro de las cifras registradas por el Banco Mundial, se señala que países como México han “logrado una cobertura prácticamente universal en la enseñanza primaria presentando tasas de escolaridad dentro del 96%” (ANDRACA, 2006, p.13), porcentaje similar al que arroja la gráfica anterior.

Siguiendo con los indicadores del rezago en la educación primaria observamos que la deserción al igual que la cobertura tienen una tendencia decreciente, en especial dentro del primer periodo, 1990/91 al 1994/95 con la disminución de 1.6% (ver gráfica 2).

De la misma manera, de 1994/95 a 1999/00 se registra una disminución del 0.9%, aunque, es de 1990/01 al 2004/05 que se percibe una baja de 0.7%, la menor de todas en este periodo, pero significativa, dando un total de -3.2%.

Grafica 2

Índices de deserción a nivel nacional en porcentaje 1990/2005



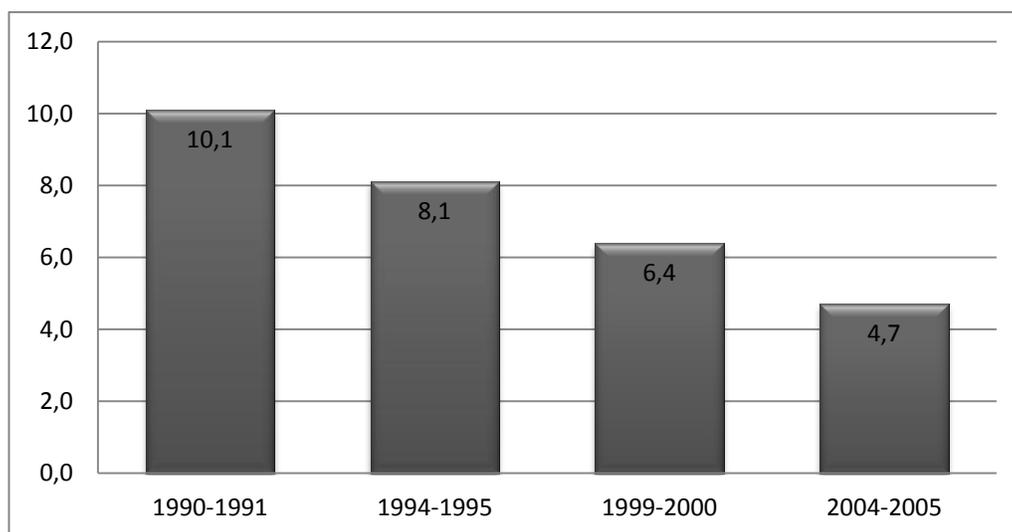
Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

De igual modo, en lo que respecta a los índices de reprobación, éstos también son de tendencia decreciente, en el primer periodo hasta 1994/95, se observa una disminución del 2.7%, mayor en comparación del 1.7% de cada uno de los dos

siguientes periodos, pero que en total representaron una disminución reveladora de 5.4% durante todo el periodo comprendido (ver gráfica 3).

Gráfica 3

Índices de reprobación a nivel nacional en porcentaje 1990/2005



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

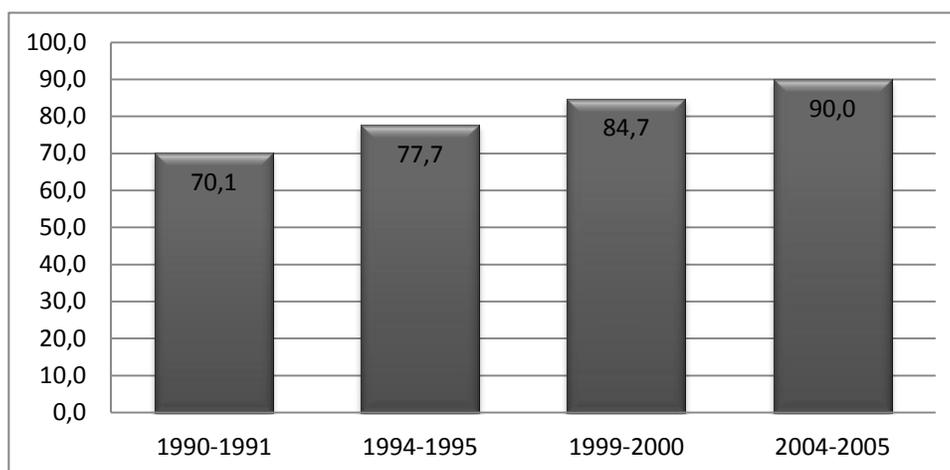
Se estima que para el 2000, la caída del índice de deserción y sobre todo reprobación, el cual pasó de 10.1 por ciento al 6.4 en un periodo de 10 años, dio como resultado que 90 por ciento de los mexicanos llegara a los 15 años habiendo terminado la primaria. La caída de la reprobación, a su vez, genera una disminución en el grupo de estudiantes en extra-edad, es decir, de quienes tienen 12 años o más y aún cursan la primaria (SEP, 2000, p. 40).

Por todo lo anterior, la eficiencia terminal, registra una tendencia ascendente, a raíz de una cobertura casi universal e índices de deserción y reprobación decreciente, como se aprecia en las gráficas anteriores.

De tal manera, en 1990/91 se encontraba la eficiencia terminal dentro del 70.1% y este porcentaje fue en aumento, para 1994-95 el incremento fue de 7.6%, mayor que el siguiente periodo 1999/00 con 7% y para el 2004/05 se generó otro aumento de 5.3%, llegando hasta el 90%, un aumento revelador del 19.9% en total durante 1990-2005 (ver gráfica 4).

Gráfica 4

Índice de eficiencia terminal a nivel nacional en porcentaje 1990/2005



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

3.2.3 Indicadores educativos en educación secundaria

Dentro de las principales características de la educación secundaria, se encuentra como el segundo nivel obligatorio de la educación básica en México, a partir de 1993, está conformada por tres grados y sus modalidades de servicio son: general, telesecundaria, técnica y para trabajadores. Por otro lado, para ingresar al nivel secundaria es requisito haber concluido la primaria y se le considera un grado propedéutico para acceder a la educación media superior.

En lo que concierne a sus objetivos dentro de su plan de estudio, se encuentra la

Búsqueda integral de conocimientos, habilidades y valores que permitan al estudiante continuar su aprendizaje, así como coadyuvar a la solución de las demandas prácticas de la vida cotidiana y participar activa y reflexivamente en las organizaciones sociales, en la vida política y cultural de la nación (SEP, 2000, pp. 40/41).

La educación secundaria representa el último nivel obligatorio del sistema educativo¹⁴, en el cual se busca que los individuos logren adquirir las herramientas necesarias para la vida, tanto en lo personal como en lo laboral y académico, ya que, ofrece la adquisición de conocimientos para continuar sus estudios o para incorporarse al trabajo, pero sobre todo con el objetivo de construir ciudadanos que se involucren en la vida nacional de su país.

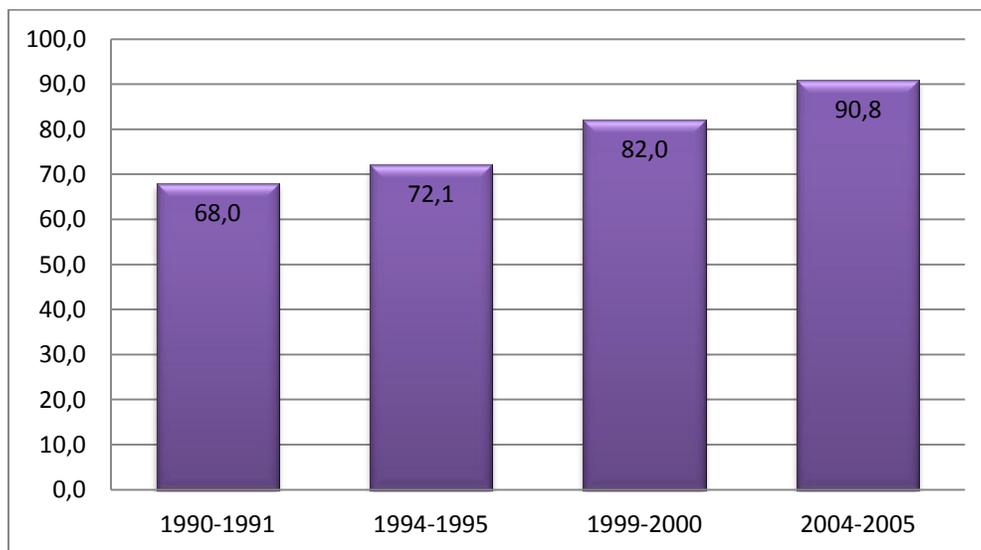
El crecimiento de la matrícula en la educación secundaria en el periodo 1990/2005 es evidente, y a pesar que no es tan elevada como en primaria, su tendencia es ascendente, principalmente en los porcentajes de cobertura. Por ejemplo, en el periodo 1990/91 se encontraba en 68%, pero, para el siguiente periodo 1994-05 se generó un incremento del 4.1%, sin embargo, fue el ciclo 1999/00, donde se observó un aumento más significativo de 9.9% (ver gráfica 5).

¹⁴ La investigación que se expone en este documento menciona que la educación básica está comprendida hasta la secundaria, ya que el periodo estudiado abarca, 1990 - 2005. Sin embargo, considero importante mencionar que el 9 de diciembre del 2010, la Cámara de Diputados aprobó la obligatoriedad de la educación media superior, exponiendo que la universalización de este nivel sería gradual, y podría prolongarse hasta el 2020. Sin embargo, el Senado de la República, “sigue discutiendo la propuesta legislativa, ya que, todavía está en duda la seriedad por parte del Estado para asumir su función como proveedor de este nivel educativo” (VILLA, 2008).

Desde 1992 se observa un incremento sostenido en la tasa de nuevo ingreso a primer grado, que se detiene en el ciclo 1995/1996, cuando empieza a estabilizarse la tendencia. A partir del año escolar 1997/1998 se recupera el ritmo de crecimiento del número de jóvenes que asiste por primera vez a secundaria fundamentalmente como resultado de las medidas que se adoptaron, de las cuales destacan estrategias de retención, mayor inversión, dirigida a mejorar la infraestructura de los planteles y a incrementar el número de plazas de profesores y el impulso a la telesecundaria (SEP, 2000, p. 43).

Gráfica 5

Índices de cobertura a nivel nacional en porcentaje 1990/2005



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

En el último periodo, 2004/05 se volvió a registrar un incremento de 8.8%, por lo tanto, durante este periodo de 15 años se registró un simbólico aumento de 22.8% de cobertura en educación secundaria (ver gráfica 5), sin embargo, todavía queda un gran porcentaje de población fuera de la atención de este nivel, principalmente

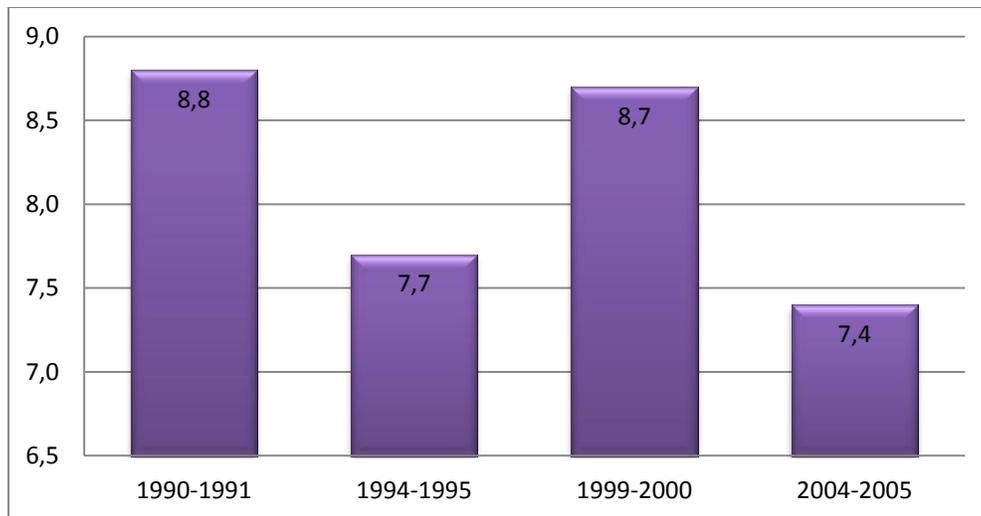
de condición vulnerable como se ha venido señalando y que es causa también de los índices de rezago del nivel anterior.

De tal forma, para atender a la población que no lograba acceder a este nivel, se le da un gran impulso a la modalidad telesecundaria, la cual “experimentó mayor crecimiento, en especial en comunidades rurales consolidándose como una de las formulas más eficaces para aplicar la cobertura del nivel y buscar la equidad en el acceso a este servicio” (SEP, 2000, p.44).

Por otro lado, en lo que concierne a los índices de deserción en secundaria en la gráfica 6, se observa que dentro del periodo 1990/92 al 1994/95 se generó una tendencia decreciente del 1.1%, el cual se debe a la incorporación de este nivel dentro de la obligatoriedad de la educación básica, ya que, se generaron estrategias para “alentar a los egresados de primaria para que continuaran sus estudios y retener de los estudiantes en este nivel educativo” (SEP, 2000, p. 44).

Gráfica 6

Índices de deserción a nivel nacional en porcentaje 1990/2005



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

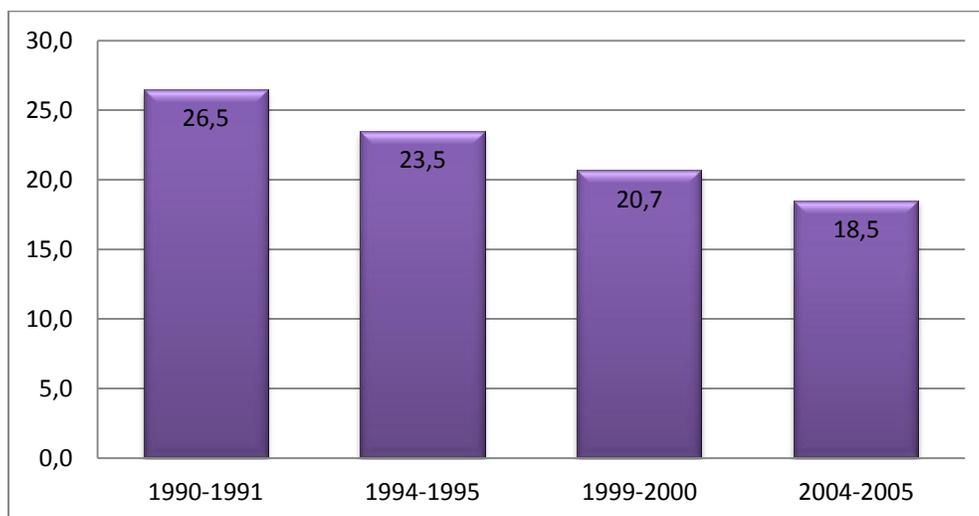
Para el siguiente periodo 1999/00, se detuvo el crecimiento y por el contrario se generó de nuevo un aumento en esta causa del rezago del 1%, sin embargo, para el periodo 2004/05 se registra una disminución del 1.8%, mayor que en el periodo 1994-95, en total la disminución de la deserción en éste durante todo el periodo comprendido fue de -1.4%.

En lo que concierne a los índices de reprobación en secundaria, la tendencia es decreciente, (aunque registra porcentajes muy elevados) y se mantiene así durante todo el periodo 1990/2005. En el primer ciclo se registra una disminución del 3%, para 1999/00, se vuelve a dar una disminución del 2.8% y finalmente para el 2004/2005 se reconoce un -2.2% (ver gráfica 7).

Lo anterior indica de nuevo que la obligatoriedad es un factor determinante para permanecer dentro del nivel de educación secundaria y tratar de concluirlo. En total los índices de reprobación dentro de estos 15 años señalan un -8% significativo, pero que requiere de estrategias para erradicarlo, lo cual contribuiría de gran manera en la eliminación del rezago.

Gráfica 7

Índices de reprobación a nivel nacional en porcentaje 1990/2005

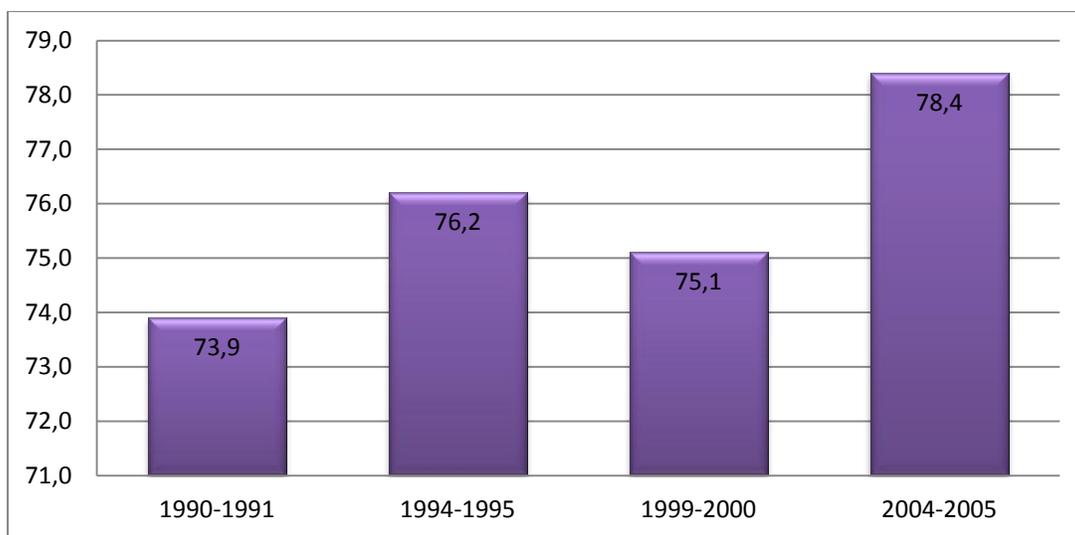


Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

Al buscar la erradicación de las causas del rezago, observamos que otros elementos son trastocados como los índices de eficiencia terminal, los cuales se han visto afectados de manera positiva en este nivel, a pesar de que todavía no se comparan con los de primaria, últimamente su tendencia se encuentra en aumento.

Gráfica 8

Índices de eficiencia terminal a nivel nacional en porcentaje 1990/2005



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

En el primer periodo 1990/91, la eficiencia terminal se encontraba dentro del 73.9%, pero para el próximo ciclo se registra un incremento del 2.3%, el cual es significativo más no constante, ya que en 1990/200 se retrocede con -1.1%. Sin embargo, para el ciclo 2004/05 se registra un incremento del 3.3%, el cual es revelador, al ser el mayor dentro de este periodo (ver gráfica 8).

De tal forma, en 1990/2005 la eficiencia terminal para secundaria enmarcó un crecimiento del 4.5%, afirmando, que todavía falta un gran porcentaje para poder decir que este nivel atiende a toda la población que necesita estar dentro de la educación secundaria, la cual representa un 21.6% y que señala la necesidad de

más trabajo conjunto entre la SEP y los estados, ya que a pesar de los resultados positivos que se han registrado últimamente, el nivel secundaria y preescolar siguen contando con elevados índices de población en condición de rezago educativo.

3.2.4 Indicadores educativos en educación preescolar

La educación preescolar, dentro de sus características es el nivel inicial de la educación básica, sin embargo, fue el último en entrar dentro de la obligatoriedad del sistema educativo, el cual ha sido gradual. La primera etapa se dio en 2001 con el 3 grado y la segunda en 2004, incorporando los dos grados faltantes.

El tercer grado, corresponde a los niños en edad de 5 años, el segundo, a los que cuentan con 4 años y el primero los de 3. Las modalidades que su servicio ofrece son: preescolar general, educación indígena intercultural-bilingüe y Centro de Desarrollo Infantil, también conocidos como CENDI.

A pesar de ser recientemente obligatorio, no es requisito para poder ingresar a la primaria, pero su objetivo principal es

Ofrecer a los niños la oportunidad de desarrollar su creatividad, afianzar su seguridad afectiva y la confianza en sus capacidades, estimular su curiosidad y efectuar el trabajo en grupo con propósito deliberado. Asimismo, este nivel debe aprovechar el interés de los niños en la exploración de la palabra escrita y en actividades que fomenten el razonamiento matemático (SEP, 2006, p.41).

Aunque, fue evidente el impulso que se le dio a este nivel a partir de 1992 dentro del ANMEB al reconocer su importancia propedéutica para ingresar a la educación

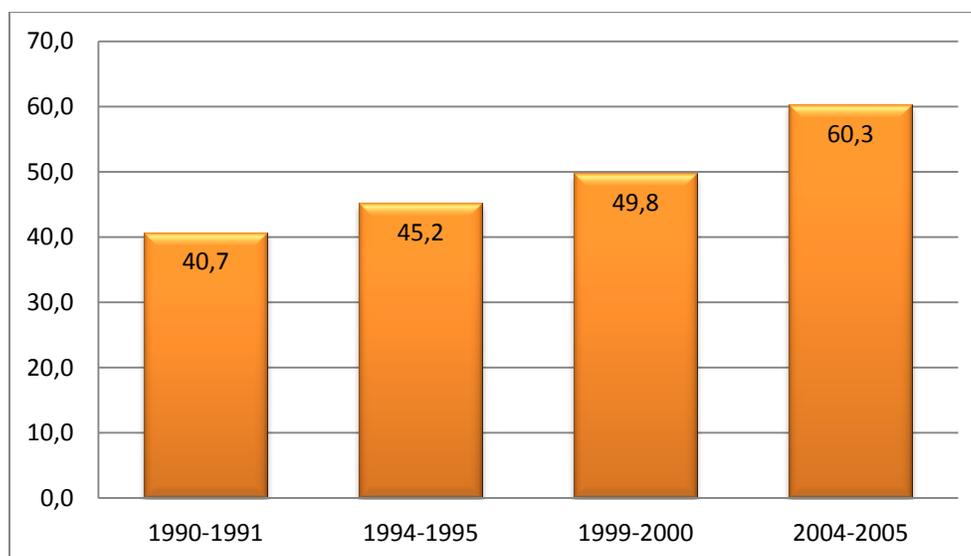
primaria, no fue hasta una década después que se genera su obligatoriedad dentro de una estructura no muy sólida en comparación con los otros dos niveles. Es dentro de este panorama que sus índices de cobertura son menores a los de primaria y secundaria.

Como se puede observar en la gráfica 9, en 1990/91, la cobertura nacional del preescolar correspondía al 40.7%, pero, para el periodo 1994/95 se genera un incremento de 4.5%, el cual es relevante, pero no tanto como el que se da en 1999-00 de 5.7%, ya que se reconoce la importancia de impulsarlo sobre todo en zonas rurales-marginadas del país.

Dentro del ciclo 1999/00 al 2004/05, se generan cambios, ya que dentro de estos 5 años se da gradualmente la obligatoriedad de los tres grados, por lo que, para este periodo se observa otro incremento del 10.5% de cobertura en preescolar.

Gráfica 9

Índice de cobertura a nivel nacional en porcentaje 1990/2005



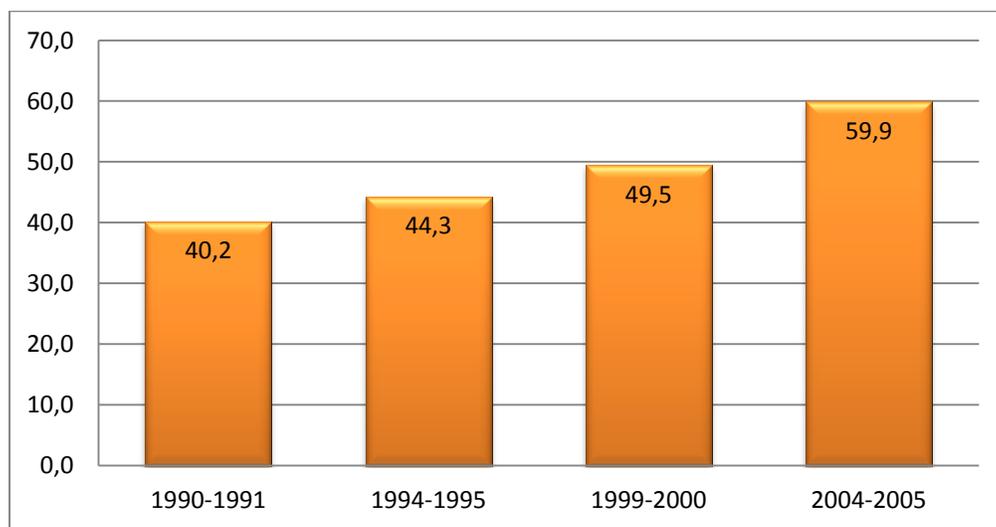
Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

En consecuencia, la cobertura incrementó durante el periodo 1990/05 un significativo 19.6%, alcanzando el 60.3%, un porcentaje bajo, el cual, tiene que ver primordialmente con la falta de infraestructura y planta docente que se requería para atender a toda la población en edad de incorporarse, sobre todo en zonas alejadas del país.

De acuerdo a la atención de los tres grados de preescolar, se observa una tendencia en constante crecimiento, por ejemplo, de 1990/91 a 1994/95, se percibe un aumento del 3.9%, cuestión que hace referencia a los nuevos acuerdos como el ANMEB, donde se observa la importancia de darle impulso a este nivel (ver gráfica 10).

Gráfica 10

Índices de atención 3, 4 y 5 años a nivel nacional en porcentaje 1990/2005



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

En tanto, para el próximo ciclo 1999/00 el incremento ascendió al 5.2%. Aunque, el mayor crecimiento se registró en 2004/05 con 10.4%, lo cual por una parte tiene que ver con la incorporación del último año de preescolar como obligatorio en el 2001 y de los dos faltantes en el 2004.

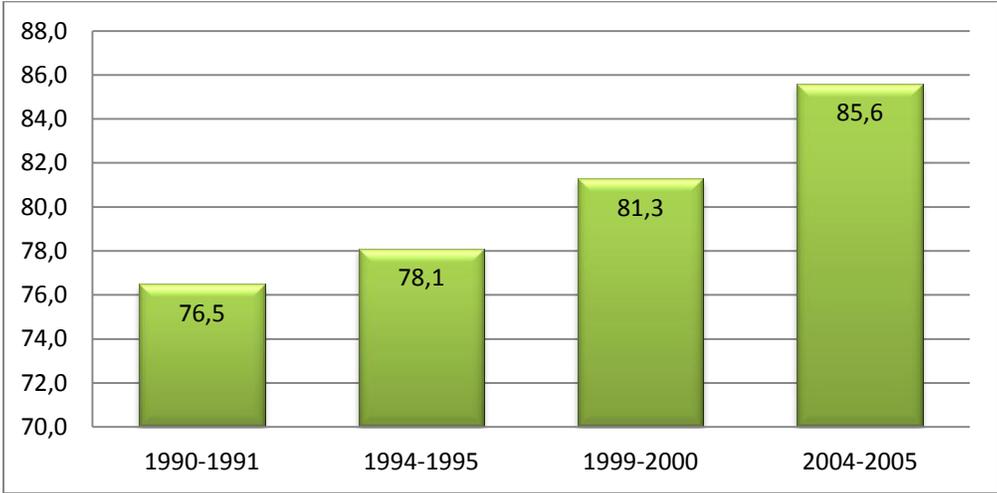
En consecuencia, la obligatoriedad de la educación preescolar fue el parteaguas para que este nivel tuviera un gran crecimiento, percibiendo durante este periodo un simbólico 19.7%, llegando en 2004/05 al 59.9%, el cual, todavía le hace falta un 40.1% para ser un nivel con atención universal (ver gráfica 10), pero, que se encuentra dentro de una tendencia ascendente.

3.2.5 Índices de cobertura total en educación básica 1990/2005

Conforme a los niveles de cobertura observados a través de los tres niveles antes expuestos, en este apartado se muestran los índices de cobertura total de la educación básica, los cuales en primera instancia señalan que todavía no se ha logrado proporcionar este derecho a toda la población (ver gráfica 11), por lo tanto lograr erradicar el rezago educativo sigue siendo tarea por resolver.

Gráfica 11

Índices de cobertura en educación básica en porcentaje 1990/2005



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

En lo que concierne a la cobertura nacional de la educación básica, en el periodo 1994/95 se percibió un crecimiento del 1.6% y continuó en aumento, ya que para 1999/00 se suma un 3.2%, aunque, es hasta el ciclo 2004/05 que se genera el mayor aumento con el 4.3%; en total el crecimiento global fue de 9.1%.

De acuerdo, a los resultados de cobertura, en este periodo, se logra alcanzar en el ciclo 2004/05 el 85.6%, el cual es relevante pero no suficiente, al mostrar que todavía falta 14.4% para atender a toda la población que debe de cursar su educación obligatoria y gratuita.

En resumen, al observar los indicadores educativos en las gráficas anteriores; se percibe que tanto los movimientos positivos o negativos, han estado ligados con las transformaciones que ha sufrido la educación básica y los tejes y manejes de las acciones implementadas, entre ellas los programas compensatorios, los cuales fueron creados con el objetivo de incorporar a la población faltante al sistema educativo, en especial la que se encontraba en zonas con altos índices de rezago.

De tal forma, en el siguiente capítulo, se realizará un análisis del último programa compensatorio, denominado *Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB*, el cual, tiene como principal característica atender a los tres niveles obligatorios (preescolar, primaria y secundaria), incluyendo la no escolarizada, con el propósito de conocer los alcances que estas estrategias han generando en la búsqueda de eliminar el rezago educativo en la educación básica en México.

Capítulo IV Análisis del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB

Los Programas Compensatorios que combaten el rezago educativo, son una de las principales estrategias dentro de las políticas educativas en México que han buscado erradicar los factores generadores de esta problemática, con el propósito de alcanzar una educación de calidad con equidad para toda la población.

De tal forma, la calidad educativa, dentro de las políticas según la autora Teresa Bracho (2009), se pueden percibir desde dos puntos; el primero, tomando en cuenta los índices estadísticos, principalmente los que indican la cobertura, deserción, reprobación y eficiencia terminal (los cuales fueron desarrollados en el capítulo anterior) y el segundo, por los niveles de aprendizajes alcanzados por los alumnos al final de su trayectoria escolar obligatoria.

Por otro lado, en lo que se refiere a la equidad, siguiendo a la autora Teresa Bracho (2009), señala que este concepto es complejo, pero por medio de diversos niveles de análisis teórico es posible diferenciar tres: 1) equidad presistema, que se refiere a la capacidad para absorber la demanda educativa de usuarios que se incorporan al sistema educacional, procedentes de muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales; 2) equidad intrasistema, que alude a la homogeneidad en la calidad de la oferta educativa que debería existir entre establecimientos educacionales que atienden a niños de distintos estratos socioeconómicos y en diversos contextos espaciales; y 3) equidad postsistema, en referencia a la capacidad de inserción productiva y de desarrollo social y cultural que tienen alumnos de distintos orígenes socioeconómicos una vez que egresan del sistema educativo.

En tanto, bajo los principios de calidad y equidad anteriormente señalados, los programas compensatorios fueron creados con la convicción de eliminar el rezago

educativo a través de “orientar recursos y fortalecer capacidad en las áreas más desfavorecidas o empobrecidas del sistema regular de educación básica” (TAPIA, 2009, p, 225) Por tal motivo, en este capítulo se observará si estos programas están logrando cumplir sus objetivos por medio de un análisis al *Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB*.

En consecuencia, se presentan brevemente los resultados de la investigación *Políticas Educativas y Equidad en México: La experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*, de los autores Rosa María Torres y Emilio Tenti (2000), quienes dentro de su trabajo realizan un análisis del diseño y operación de los programas PARE, PAREB y PIARE, antecesores del PAREIB, encontrando los siguientes resultados (ver cuadro 3).

A raíz de los resultados, los autores mencionan que para realmente lograr que estos programas cumplan la finalidad por la que fueron creados es necesario un trabajo vinculado que facilite

El diálogo, el intercambio de experiencias y el conocimiento recíproco, evitando las endogamias institucionales y la producción y reproducción de prejuicios y etiquetamientos fáciles (...) generando esfuerzos conscientes que requieren recursos específicos, persistencia, empatía y mucha imaginación (...) para ofertar una educación básica sistemática y diversificada, capaz de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población conciliando calidad con equidad (pág. 90 y 91).

Cuadro 3

Resultados del Diseño y Operación del PARE, PAREB y PIARE

| Áreas | Resultados |
|-----------------------|---|
| Gestión | <ul style="list-style-type: none"> • Criterios de operación centralizados, con un carácter muy rígido, sin tomar en cuenta los cambios en las condiciones de la demanda de la evolución de la propia oferta. • Las coordinaciones estatales realizaban sus actividades sin la suficiente vinculación con los organismos de educación pública. • Las oficinas centrales, la coordinación de los programas estaba desligada del quehacer general del CONAFE, inclusive se encontraban en edificios separados. • El equipo humano de coordinación central se componía de un amplio aparato de directores para cada uno de los programas PARE, PAREB y PIARE. |
| Selección | <ul style="list-style-type: none"> • La atención no corresponde a criterios de focalización. • La aplicación de los diferentes componentes no coincidían en un mismo centro escolar y su distribución podría mejorar significativamente. |
| Planeación curricular | <ul style="list-style-type: none"> • El temario de la capacitación era un listado de contenidos desligados entre si y de las necesidades docentes. • El diseño de los cursos y de los materiales se daban a especialistas externos, que por esa condición, se encontraban al margen de la dinámica, las condiciones y las expectativas de los docentes y las supervisiones. |
| Participación | <ul style="list-style-type: none"> • Los padres de familia y los equipos de supervisión se mantenían al margen de las acciones sustantivas de los programas. |

En virtud, de los resultados antes mencionados, se toman como referente y se lleva cabo en este capítulo el estudio del PAREIB, donde se expone en un primer momento la contextualización general del programa (diseño, objetivos, financiamiento, selección de beneficiarios y características del apoyo), con la finalidad de realizar posteriormente el análisis, a partir de la selección de tres áreas que apoya el programa en educación básica e inicial no escolarizada, estas son: mejoramiento de la infraestructura educativa, entrega de material didáctico para alumnos y sesiones con padres y niños de 0 a 4 años, de los cuales, se constatará la ayuda recibida y de esa forma se mostrará el impacto generado a través de los indicadores de cobertura, deserción, reprobación y eficiencia terminal del estado de Michoacán en el periodo 2001-2004, para conocer si la estrategia focalizadora empleada está logrando la reducción del rezago educativo en el estado y el país.

4.1 Contextualización del PAREIB

El Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB, es consecuencia de las acciones compensatorias que se han venido trabajando a partir de 1992, dentro del contexto modernizador, donde predominaron políticas educativas con enfoque focalizador, las cuales, pretenden lograr una educación básica, con calidad y equidad para la población que más lo requiere.

De tal forma, los Programas Compensatorios desde su instauración, han tenido como eje principal “mejorar las condiciones educativas en las comunidades con mayores desventajas, para que niños y jóvenes adquieran satisfactoriamente las competencias y aprendizajes básicos” (CONAFE, 2004, p. 7/85).

En las últimas dos décadas estos programas han evolucionado de manera paulatina atendiendo poco a poco a los estados con la población que presenta los mayores índices de rezago educativo, hasta llegar a la atención total de la República Mexicana a partir de 1998 con el PAREIB.

Dentro de las particularidades del PAREIB se observa la extensión de su apoyo a todos los estados, así como a los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y telesecundaria), incluyendo la educación no escolarizada (en apoyo al preescolar), tomando en cuenta la particularidad de cada entidad federativa y al igual que los anteriores programas, manejado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), institución que tiene la tarea de lograr calidad educativa para las poblaciones más vulnerable de todo el país, por medio de una compensación convenientemente focalizada.

También, otra de sus características es haber sido financiado por el BM y el BID, pactando su permanencia en tres fases dentro de un enfoque transexenal. La primera, abarcó de 1998 al 2001, dentro del periodo presidencial de Ernesto Zedillo, la segunda hasta el 2004 y la última al 2006, alcanzando todo el mandato de Vicente Fox, donde a pesar del cambio de sexenio “no existieron posibilidades de introducir modificaciones al inicio del gobierno panista por las condiciones de negociación con los Organismos Internacionales” (ALANÍZ, 2009, pp. 172,173).

De tal forma, con lo antes mencionado y para conocer más a fondo este programa compensatorio se acudió a documentos oficiales, principalmente que extiende el CONAFE, los cuales describen elementos que engloban a este programa y que se desarrollarán puntualmente a continuación.

4.1.2 Diseño

De acuerdo al diseño del PAREIB, su propósito fue proveer a niños y jóvenes que viven en comunidades alejadas, principalmente indígenas y rurales de una educación básica pertinente, para que lograran acceder y concluir su trayectoria educativa con calidad, a pesar de las adversidades económicas, sociales, culturales y educativas en las que se encuentran, lo cual, tendría como consecuencia erradicar el rezago educativo que persiste en el país.

Para la realización del PAREIB, se realizó un diagnóstico de los problemas actuales de la educación básica, encontrando:

- Bajas tasas de acceso a la educación inicial y preescolar.
- Acceso limitado de las poblaciones en desventaja a los servicios de educación inicial y preescolar.
- Baja permanencia en la educación secundaria.
- Falta de recursos en escuelas localizadas en comunidades rurales e indígenas.
- Baja y desigualdad capacidad de gestión educativa en las entidades federativas.
- Baja calidad en el desempeño escolar del sistema educativo nacional.

De tal forma, bajo el contexto señalado, para la implementación del programa se tomaron en cuenta a las autoridades estatales, buscando generar las estrategias pertinentes que convinieran a todos los beneficiarios, con el propósito de incrementar los logros percibidos anteriormente.

Por lo tanto, los elementos que señala el CONAFE (2004, P.13) que formaron parte del PAREIB son:

- Una nueva metodología, donde ahora se toman en cuenta las condiciones de las escuelas.
- Mejorar las condiciones de infraestructura y mobiliario de los espacios educativos de escuelas de educación básica.
- Adquirir y distribuir materiales didácticos para alumnos, escuelas, padres de familia y promotores educativos de las zonas y poblaciones por beneficiar.
- Proporcionar incentivos económicos a docentes por medio de REDES (Reconocimiento al Desempeño Docente).
- Reorientar las acciones técnico pedagógico a docentes con el fin de detectar sus necesidades y atenderlas directamente en la escuela, especialmente en las aulas multigrado.

- Fomentar la intervención de los padres de familia en los asuntos escolares.
- Apoyar con fondos económicos para facilitar la supervisión escolar.
- Fortalecer la capacidad de gestión de las SEPE's en aspectos técnicos pedagógicos y administrativos.
- Contribuir a la consolidación de los sistemas estatales de evaluación.

De acuerdo, a los elementos que conformaron el diseño del PAREIB, expuestos en términos generales, en los siguientes apartados se desarrollan para una mejor comprensión de su finalidad.

4.1.3 Objetivos

Los objetivos del PAREIB se componen bajo tres instancias, la primera, que refiere a los lineamientos generales de la política educativa del país, vinculados a la equidad educativa que señala el Programa Nacional de Educación PNE (2001-2006), la segunda, al marco institucional del CONAFE y la tercera, se desprende del PAREIB, mencionando cada una lo siguiente.¹⁵

Programa Nacional de Educación PNE (2001-2006)

- Asegurar las mismas oportunidades de acceso, permanencia y aprovechamiento educativo en la educación básica para todos los niños y jóvenes del país;
- Garantizar a todos los niños y jóvenes registrados en la educación básica la oportunidad de obtener conocimientos y desarrollar capacidades intelectuales, para llevar una vida personal y familiar plena, actuar como

¹⁵ Las definiciones señaladas dentro de este apartados fueron tomadas de CONAFE, (2004) *Manual de Operación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB – Fase III, (2004/05 – 2006/07)*, CONAFE, pp.10, 11.

ciudadano competente y comprometido, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de su vida; y

- Reformar el sistema educativo en los ámbitos federal y estatal para asegurar la efectividad del diseño y prácticas de estas políticas, proporcionar su evaluación continua y el uso eficiente, transparente y justificable de los recursos, para enfocar la política hacia el aula y la escuela.

Marco institucional del CONAFE

- Contribuir a mejorar la calidad en la educación inicial no escolarizada y básica (preescolar, primaria y secundaria), mediante la continuidad de acciones compensatorias como dotación de material didáctico, asesoría a escuelas, capacitación, infraestructura escolar y administrativa, Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES) y fortalecimiento a la supervisión escolar.
- Apoyar con financiamiento y asesoría a proyectos prioritarios del sistema educativo nacional para consolidar la organización y la gestión de la educación básica.
- Fortalecer la operación de los sistemas estatales de educación mediante apoyos de asesoría y asistencia técnica.

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

- Contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación inicial no escolarizada y básica (preescolar, primaria y secundaria), mediante acciones compensatorias.
- Asegurar que los niños de cero a catorce años de edad de las comunidades rurales más pobres y más desfavorecidas tengan acceso a la educación inicial y básica, permanezcan en las escuelas y terminen con éxito el ciclo de la educación básica, ampliando las oportunidades y mejoras educativas.

De tal manera, de acuerdo a los objetivos señalados, las acciones compensatorias del PAREIB ponen énfasis en tres puntos; el primero, brindar educación inicial no escolarizada y básica (preescolar, primaria y secundaria), segundo, atender a la población que se encuentra ubicada en zonas rurales con altos índices de marginalidad, y por último, contribuir a una educación de calidad con equidad con el propósito de mejorar las oportunidades educativas de las comunidades más pobres.

En base a lo anterior, se observa que el elemento nodal para otorgar el apoyo compensatorio radica principalmente en la marginalidad de las comunidades. Por consiguiente, para conocer más sobre los elementos que constituyen al PAREIB, en el próximo apartado se expone la metodología de selección, la cual señala una modificación a la visión focalizadora que no se había contemplado en los programas compensatorios anteriores.

4.1.4 Focalización-Selección de Beneficiarios

Los criterios de focalización utilizados para el PAREIB se reguardan dentro del marco legal que establece la Ley General de Educación en el artículo 34 del capítulo III denominado “De la equidad de la educación” que enmarca la obligatoriedad del Ejecutivo Federal en llevar a cabo programas compensatorios y apoyarlos para reducir y superar el rezago educativo.

En tanto, para delimitar las localidades que requerían la compensación, fue necesaria una adecuada metodología de selección. En este caso, los criterios de focalización utilizados para el PAREIB, son “algunos retomados de programas compensatorios anteriores” (CONAFE, 2004, p.14) como; marginalidad (pobreza), densidad escolar, relación maestro/ alumnos y tasa de deserción, reprobación y repitencia; además, también se tomó en cuenta un nuevo elemento que se

convirtió en parte principal de esta fórmula y que no se había visto anteriormente, el cual, tenía que ver con las condiciones de las escuelas.

El Programa para abatir el rezago en educación inicial y básica, PAREIB focalizó escuelas (...) Para ello utilizó datos de matrícula, relación alumno/profesor, tasas de reprobación, repitencia y abandono e índices de marginación de la localidad en la que se ubica la escuela. Además de las escuelas seleccionadas, CONAFE atendió escuelas de “educación indígena” y escuelas multigrado. (TAPIA, 2009, p. 225).

En otras palabras, “la metodología construida para este programa consideró como unidad básica a la escuela; no sólo tomando en cuenta las condiciones sociales y educativas desfavorables del municipio o del estado, sino también las que presentaba cada escuela” (CONAFE, 2004, p. 15).

Los criterios de focalización en las escuelas, se establecieron mediante un mecanismo de calificación, el cual asignaba valores a las escuelas de acuerdo sus índices de desventaja, esta metodología es denominada cuartílica. “La distribución cuartílica permite en función de los recursos disponibles y las políticas de gobierno federal determinar qué escuelas recibirán los apoyos compensatorios” (CONAFE, 2004, p.15).

De tal forma, para ubicar el grado de desventaja que presentaban las escuelas, se estructuró la siguiente escala; del 1º al 4º cuartil, donde el grado mayor (4º) representa los centros escolares con más desventaja, mientras que el primero refiere al menor. De acuerdo con el CONAFE (2004, p.15/85), la metodología de selección del PAREIB permitía identificar a las escuelas con mayor probabilidad de riesgo en el fracaso de los alumnos.

Por lo antes mencionado, ser atendido por el PAREIB dentro de la educación Inicial y Básica, dependía de las condiciones de las escuelas, especialmente las que se encuentran en zonas con alta marginación, por ejemplo: para la educación inicial no escolarizada, se requiere pertenecer a las localidades rurales de alta marginalidad que cuenten con el servicio de educación preescolar (incluyendo todos los preescolares indígenas), así como, localidades que demanden el servicio.

En la educación preescolar, primaria y telesecundaria; era necesario formar parte de las escuelas ubicadas en los 476 municipios de las 250 regiones determinadas por el Gobierno Federal de los 31 estados; al igual que todas las escuelas indígenas, rurales y generales dentro de los cuartiles 3º y 4º.

Por lo anterior, se percibe que dentro de la focalización del PAREIB se tomaron en cuenta elementos que eran considerados anteriormente en los programas compensatorios, aunque, en este caso se tomó un nuevo elemento, la situación de las escuelas, preferentemente de modalidad indígena, rural y general de los tres niveles, al igual que se proporcionó educación no escolarizada a localidades con altos índices de marginalidad que requerían o solicitaban la compensación.

Es dentro de la visión focalizadora y la metodología de selección del PAREIB, que en el siguiente apartado se describirán las áreas de acción donde este programa compensatorio ofrece su apoyo en la educación no escolarizada y básica del país.

4.1.5 Características de apoyo en las áreas de acción

El apoyo que ofrecía el PAREIB para la educación inicial no escolarizada y la básica, es canalizado conforme al nivel educativo y las áreas que considera prioritarias, las cuales fueron:

En la educación inicial no escolarizada, ofrecer capacitación de coordinadores, supervisores y promotores educativos que apoyen el desarrollo infantil por medio de talleres que involucren a los padres de familia en la crianza de sus hijos de 0 a 4 años, fomentando con ello la participación de la comunidad en el quehacer educativo.

Para conocer los resultados que se generaron a partir de estas estrategias en la educación no escolarizada se le dio seguimiento a los procesos educativos por medio de monitoreo y evaluaciones, con el propósito de mejorar y seguir fortaleciendo la capacitación de los padres y al desarrollo de los niños.

En el caso de la educación básica, la compensación se ofreció a través de diversas áreas, por ejemplo; el mejoramiento de los espacios educativos (infraestructura), la proporción de materiales didácticos en apoyo a la economía familiar, así como la capacitación y asesoría a los Consejos Técnicos Escolares (CTE), los cuales van dirigidos a docentes y directivos prioritariamente que atienden grupos multigrado e indígenas.

Por otro lado, a la Asociación de Padres de Familia (APF), se le proporcionó apoyo económico para proyectos que consideran esenciales para la escuela de su localidad, esto al igual que la educación inicial no escolarizada tiene el propósito de involucrar a la comunidad en las cuestiones educativas de su localidad. Se les ofrece a los padres de familia capacitaciones por medio de asesores del programa para orientar y supervisar con transparencia la administración del apoyo.

También, se proporcionó apoyo económico al desempeño docente dentro de la comunidad, ya que se percibió que en localidades alejadas el ausentismo del profesor era bastante común, por lo tanto, era recompensado su compromiso.

Por último, para llevar un seguimiento de las acciones generadas se asignaron recursos económicos para supervisores y jefes del sector de la escuela que atendían al programa, se realizaba un informe trimestral a la Unidad de Programas

Compensatorios (UPC) sobre el cumplimiento de las actividades de todos los actores involucrados.

Por otro lado, el PAREIB, dentro de su apoyo en la educación inicial no escolarizada y básica, también ofreció fortalecimiento institucional a la educación pública de los 31 estados de la República, proporcionando asistencia técnica en áreas estratégicas.

El fortalecimiento estaba destinado a las áreas educativas con más necesidades de cada estado se dividían en cuatro:

- Fortalecimiento Pedagógico de la Secretaria de Educación de los Estados (SEPE).
- Fortalecimiento de la Capacidad Administrativa de las SEPE
- Monitoreo y Evaluación del Proyecto
- Administración del proyecto

El primero, buscaba fortalecer la capacidad técnica de los equipos técnico-pedagógicos de las instituciones estatales de educación a través “de un programa de formación académica basado en la retroalimentación de proyectos educativos existentes en cada estado y en el intercambio técnico” (CONAFE, 2004, p. 27).

El programa ofrecía talleres con especialistas y expertos de la SEP, los cuales son elegidos conforme a la elección y necesidad de los estados, dando prioridad a temáticas como: enseñanza escolar multigrado, actualización docente, evaluación educativa, educación intercultural, uso de nuevas tecnologías, etc.

El segundo, tenía el objetivo de fortalecer la capacitación de las SEPE en los servicios de educación básica a través de la asistencia técnica, la cual también toma en cuenta las necesidades de cada estado.

Dentro de la asistencia se apoyan áreas como:

La organización y administración de la supervisión escolar, la gestión de recursos humanos y programa de formación de cuadros administrativos, la eficiente articulación entre los PC y la planeación educativa, los sistemas de evaluación y seguimiento, la rendición de cuentas y transparencia de la gestión financiera, entre otros; considerados prioritarios por las autoridades educativas estatales y acordadas entre el CONAFE y las SEPE's (CONAFE, 2004, p.28).

El tercero, buscaba lograr un monitoreo, supervisión y evaluación de los apoyos destinados a cada entidad federativa con la finalidad de detectar y corregir oportunamente posibles desviaciones de los procesos operativos del PAREIB. "El monitoreo se realiza, a través de un *"Programa de Seguimiento Integral"* que tiene como premisa realizar en cada entidad una revisión, tanto documental como de campo, durante el proceso de ejecución de los Programas Compensatorios" (CONAFE, 2004, p.29).

Por último, la administración del proyecto consolidaba los logros dentro de las normas operativas y los procedimientos del programa, buscando perfeccionar futuras implementaciones.

En resumen, las áreas donde este programa compensatorio apoyaba a las escuelas de educación inicial y básica en el país se enfocaban por un lado, a compensar por zonas geográficas, de acuerdo a la marginalidad de las comunidades que arroja la metodología cuartílica. Y por otro lado, a las SEPE's de cada estado que requieren eficientar su servicio educativo, otorgándoles fortalecimiento pedagógico, fortalecimiento de la capacidad administrativa, monitoreo y evaluación de proyecto y administración del proyecto, siempre tomando en cuenta las particularidades de cada entidad.

En virtud de lo anterior, en el siguiente apartado se expone el financiamiento que otorgaron los organismos internacionales y el gobierno federal para el PAREIB y posteriormente, se muestran los porcentajes que se destinan a cada área de

acción, tanto de la educación inicial no escolarizada, básica y del fortalecimiento institucional.

4.1.6 Financiamiento

El PAREIB, al igual que los Programas Compensatorios que le anteceden, ha sido financiado por Organismos Internacionales. Dentro de los montos destinados a este programa se observa que en el 2003 el Banco Interamericano de Desarrollo BID, aprobó un préstamo de 210 millones de dólares para el sector educativo en México.

El préstamo que ofreció el BID principalmente buscó “mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia de la educación en comunidades pobres y aisladas” (ALANIZ, 2009, p.189). Al revisar los aspectos derivados de este crédito se encuentran dos aspectos sobresalientes.

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 foxismo pues la nueva línea de crédito se otorga dando un peso importante al fortalecimiento institucional y la gestión del CONAFE (ALANIZ, 2009, p.190).

En otras palabras, se observa que los objetivos con los que el BID proporciona el préstamo a las estrategias compensatorias, se enfocaron principalmente a la gestión institucional, compra de materiales, manejo de licitaciones, cuestiones que tienen relación con el gran apoyo que se le otorga a las áreas de mejora de infraestructura educativa y entrega de materiales para alumnos en la educación básica (ver tabla 4).

Por otro lado, en lo que concierne al presupuesto que se otorgó exclusivamente al PAREIB se señalan “521.50 millones de dólares, 300 millones que fueron otorgados por el Banco Mundial, pero el resto fue con aportaciones del gobierno federal” (ALANÍZ, 2009, p. 191).

En lo que respecta a este préstamo que abarca la fase II y III del programa, se observa que “era adaptable al programa educativo 2001/2006, permitiendo la ampliación del universo de atención a zonas urbano marginales, principalmente apoyando al fortalecimiento institucional de las unidades estatales que administran la educación en las entidades federativas” (ALANIZ, 2009, p. 191).

Conforme a lo antes mencionado, en las siguientes tablas se exponen las cantidades en dólares y los porcentajes que fueron destinados a cada de una de las áreas en las que apoya el PAREIB a la educación inicial, básica y al fortalecimiento institucional en el 2003.

Tabla 2

Distribución de recursos económicos en educación inicial

| Educación Inicial | | |
|--------------------------------------|----------------------------|-------------------|
| Concepto | Recursos en dólares | Porcentaje |
| 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% |
| Total | 85.7 Millones | 100% |

ALANÍZ, Claudia. (2009). El legislativo y la agenda del PAN. En *Educación Básica en México: De la alternancia al conservadurismo*. México, Gernika, p. 192

La distribución de recursos económicos que muestra la tabla 2 para la educación inicial no escolarizada, señala que las sesiones con padres y niños pequeños es el área donde se invirtió más, registrando 63.4% lo que se traduce en 54.3 millones de dólares y donde menos se otorgó fue en la participación comunitaria con 1.0%, 0.9 millones de dólares.

Por otro lado, en lo que corresponde a la educación básica (ver tabla 3), se observa que la infraestructura escolar contó con mayores recursos al otorgársele 104.7 millones de dólares, el 29.22% y aunque el apoyo a asociación de padres es la segunda con mayor apoyo, también se ofrece una gran cantidad para materiales didácticos con 88.9 millones, correspondiéndole el 24.81%

Tabla 3

Distribución de recursos económicos en educación básica

| Educación Básica | | |
|---------------------------------|----------------------------|-------------------|
| Concepto | Recursos en dólares | Porcentaje |
| 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 asociación de padres | 89.0 Millones | 24.84% |
| Incentivos a docentes | 42.9 Millones | 11.97% |
| Apoyo a supervisión | 8.0 Millones | 2.23% |
| Total | 358.2 Millones | 100% |

ALANÍZ, Claudia. (2009). El legislativo y la agenda del PAN. En *Educación Básica en México: De la alternancia al conservadurismo*. México, Gernika, p. 192

Tabla 4

Fortalecimiento Institucional: distribución por componentes

| Concepto | Recursos en dólares | Porcentaje |
|---|---------------------|------------|
| Fortalecer la capacitación pedagógica de las SEPE´s | 2 Millones | 3.6 % |
| Capacitación administrativa SEPE´s | 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% |

*SEPE´s: Secretarías de Educación Pública Estatales. ALANÍZ, Claudia. (2009). El legislativo y la agenda del PAN. En *Educación Básica en México: De la alternancia al conservadurismo*. México, Gernika, p. 193.

Dentro de la distribución del apoyo al fortalecimiento institucional (ver tabla 4), se percibe que el 83.1% del financiamiento fue otorgado a la administración del proyecto, cuestión que afirma que dentro de esta distribución se pensó en ayudar preferentemente a la gestión del programa, más que en el fortalecimiento pedagógico y administrativo de las secretarías de educación.

En consecuencia, con la información descrita, el apoyo financiero que han ofrecido los organismos internacionales y el gobierno federal desde 2003 a las áreas que apoya el PAREIB ha estado enfocado en gran parte a las cuestiones administrativas del proyecto y aunque en la educación inicial como básica se han apoyado a rubros importantes, todavía no se conoce si por ejemplo, la creación y rehabilitación de infraestructura escolar, así como la entrega de materiales didácticos las cuales son las más apoyadas económicamente están impactando positivamente para lograr una educación básica de calidad con equidad, sin embargo, esto se podrá constatar después del análisis que se realizará al PAREIB en los siguientes apartados.

4.2 Análisis del PAREIB

Como ya se ha venido mencionando, las políticas educativas a partir de los 90 adoptaron la equidad como parte fundamental de sus acciones, implementando los programas compensatorios para apoyar con recursos financieros a los gobiernos con los índices más altos en rezago educativo y de esa forma obtener una educación básica de calidad.

La evolución de los programas compensatorios durante las últimas dos décadas se encuentra constituida de la siguiente forma:

- Programa para Abatir el Rezago en Educación (PARE) 1992/1996
- Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) 1994/1999
- Programa Integral para Abatir el Rezago en Educación (PIARE) 1995/2001
- Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) 1998/2006

A pesar que estos programas se crearon en 1992 y su atención fue paulatina hasta 1998 cuando se establece el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), se percibe de acuerdo al discurso oficial que las estrategias que se han venido trabajando y en especial con el PAREIB han beneficiado hasta el 2005 cerca de

5 millones de niñas y niños y alrededor de 60 mil centros escolares (de preescolar, primaria y telesecundaria), que incluyen a la totalidad de las escuelas primarias indígenas y una parte de rural. Además de contar con el servicio de educación inicial no escolarizada se ha beneficiado a más de 350 mil padres de familia y más de 400 mil niñas y niños menores de 4 años (CONAFE, 2006, p.15).

Por lo antes señalado, en el siguiente apartado se lleva a cabo el estudio del PAREIB, tomando el caso del estado de Michoacán durante el periodo 2001/2004, como eje de análisis.

El motivo por el que fue elegido el estado de Michoacán para esta investigación, se debe a la escasa información de los resultados del PAREIB en los diferentes estados de la República. Sin embargo, al realizarse este trabajo bajo un enfoque documental, lo cual requirió de una búsqueda especializada del tema se encontró, que este estado en el periodo 1998/2002, (tiempo en el que este programa compensatorio era instaurado a nivel nacional) se hallaba “dentro de los 5 estados con mayor porcentaje de jóvenes entre 12 y 15 años en educación básica con rezago educativo, registrando 25.7% en total” (ALANÍZ, 2009, p.179), por lo tanto, se decidió tomar como muestra.

Para la realización del este trabajo, por un lado, fueron consultados documentos provenientes de los informes gubernamentales del estado, donde fueron encontrados los resultados del PAREIB, específicamente del primero (2002), segundo (2003) y tercer informe (2004).

Por otro lado, en términos estadísticos, también se consultaron a los informes de gobierno y al Sistema para el Análisis de las Estadísticas Educativas, de la SEP, recurriendo a esta última fuente por falta de información de parte del segundo y tercer informe.

A pesar de la falta de información, se toman como referentes los datos hallados en el primer informe del estado, encontrando similitudes y discrepancias, en relación a los indicadores estadísticos en deserción, reprobación y eficiencia terminal que arroja la SEP, permitiendo un comparativo de datos a nivel estatal y federal, observando alteraciones significativas de parte del gobierno, factor que se tomó en cuenta para la construcción del análisis.

De tal forma, este análisis busca conocer los logros que se han registrado en el estado de Michoacán en el periodo 2001/2004, a partir de los resultados de las áreas seleccionadas donde apoya el PAREIB, estas son; en educación básica, el

mejoramiento de la infraestructura educativa y la entrega de material didáctico para los alumnos y en educación inicial no escolarizada, las sesiones de padres y niños de 0 a 4 años (en apoyo al preescolar), ya que, de acuerdo al financiamiento otorgado por el programa, estos tres son a los que más se les apuesta para lograr eliminar el rezago educativo.

Por lo tanto, de acuerdo a los resultados obtenidos se observarán los indicadores de cobertura, deserción, reprobación y eficiencia terminal, para constatar si la estrategia focalizadora del programa está impactando para eliminar el rezago educativo en la educación básica del estado y el país.

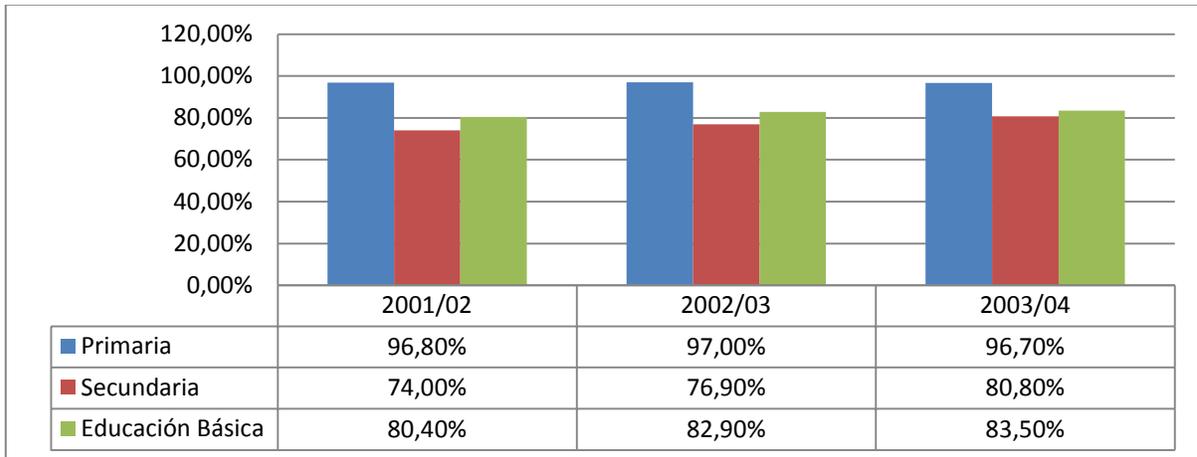
4.2.1 El caso de Michoacán

El estado de Michoacán fue incorporado al apoyo compensatorio en 1994 durante la implementación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica PAREB y a partir de ese año siguió siendo atendido hasta llegar al PAREIB.

A raíz de la implementación del PAREIB en Michoacán durante el periodo 2001-2004, se observó que el indicador de cobertura en primaria, presentaba una tendencia irregular pero manteniéndose dentro del 90%. Por otro lado, en secundaria, se registró un constante incremento ya que al estar dentro del 70% para el periodo 2003/04 se logró situarse en el 80% y por último, en lo que corresponde a la educación básica ésta percibe una tendencia ascendente pero que sólo llega al 83.5% señalando que todavía gran parte de la población de este estado no estaba recibiendo educación básica (ver gráfica 12).

Gráfica 12

Índices en porcentaje de cobertura en primaria, secundaria y educación básica:
Michoacán 2001/2004¹⁶



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*.

De acuerdo, a los índices de cobertura señalados en la gráfica 12, a continuación se exponen los resultados del mejoramiento de infraestructura educativa y entrega de material didáctico para alumnos de la educación básica, los cuales se desprenden de los tres informes de gobierno analizados, con la finalidad de conocer si los otros indicadores (deserción, reprobación y eficiencia terminal) están percibiendo la misma tendencia positiva.

a) *Resultados en Educación Básica*

El primer informe de gobierno del estado de Michoacán, menciona que:

¹⁶ Los datos con los que se elaboraron la grafica 12 fueron tomados del Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, de la SEP, al no encontrar esta información en ninguno de los tres informes de gobierno del estado de Michoacán.

El Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB, desarrolló acciones que procuraron el bienestar de los michoacanos en forma eficaz, tanto en la aplicación de acciones concretas e inmediatas para la solución de problemas impostergables, como en el diseño de estrategias diversas y complejas que garanticen que el mejoramiento social sea creciente y sostenido (Gobierno del Estado de Michoacán, 2003, p.86).

En consecuencia, en el siguiente cuadro se muestran los resultados que arroja el primer informe educativo de gobierno del estado, abarcando el periodo 2001/02 comprendido durante el inicio del sexenio de Vicente Fox (ver cuadro 4).

Cuadro 4

Mejoramiento de infraestructura y entrega de material didáctico para alumnos:
Michoacán, 2001/02

| Periodo | Indicadores | Resultados |
|----------------|--|---|
| 2001/02 | Mejoramiento de infraestructura educativa | <ul style="list-style-type: none"> • Se construyeron a través de PAREIB, en escuelas de preescolar, primaria y telesecundaria: 14 aulas, 40 servicios de sanitarios, 6 letrinas, 44 plazas cívicas, 12 astabanderas, 16 cercos perimetrales, 10 cisternas, 5 fosas sépticas, 7 pozos de absorción y 43 andadores. • Por otro lado, se rehabilitaron: 217 aulas, 41 servicios sanitarios, 2 letrinas, 15 anexos, 16 astabanderas, y 30 plazas cívicas. |
| 2001/02 | Entrega de material didáctico para alumnos | <ul style="list-style-type: none"> • Se entregaron 246 mil 322 paquetes de útiles escolares a alumnos de 2 mil 728 escuelas. |

Elaboración propia con datos del GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2003). Un año de gobierno, respuesta de confianza, Primer Informe (Educación), Morelia Michoacán, pág. 86

De acuerdo a este informe, los municipios del estado que fueron apoyados por el PAREIB durante el 2001/02 en términos de mejoramiento de infraestructura fueron: Churumuco, Nocupétaro y Tiquicheo, donde se observa que la construcción de servicios sanitarios y la rehabilitación de aulas fueron los más apoyados, el primero con la creación de 40 unidades y el segundo con 217.

Conforme a la entrega de material didáctico para alumnos no se tiene registrado cuáles fueron los municipios apoyados, aunque, si se menciona el número de paquetes entregados, así como las escuelas beneficiarias.

Por otro lado, en términos estadísticos, el informe muestra los resultados de los indicadores en deserción, reprobación y eficiencia terminal en la educación primaria y secundaria de los periodos 2000-01 / 2001-02, los cuales podemos observar en la tabla 5.

Tabla 5

Indicadores en Deserción, Reprobación y Eficiencia Terminal de Primaria y Secundaria: Gobierno de Michoacán 2000-01/2001-02

| Indicadores | Educación Primaria | | Educación Secundaria | |
|---------------------|--------------------|--------------|----------------------|--------------|
| | 2000-01 % | 2001-02 % | 2000-01 % | 2001-02 % |
| Deserción | 7.22 | 2.0 | 8.0 | 5.0 |
| Reprobación | 7.3 | 4.0 | 23.13 | 12.0 |
| Eficiencia Terminal | 77.63 | 85 | 59.13 | 75.0 |

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2003) Un año de gobierno, respuesta de confianza, Primer informe (Educación), Morelia Michoacán, pág. 86

Los resultados en los indicadores expuestos en el cuadro anterior, muestran que los porcentajes de deserción y reprobación disminuyeron de gran manera y que la eficiencia terminal incrementó significativamente. Sin embargo, al observar los

porcentajes que arroja la SEP, a través del Sistema para el Análisis de la Estadística Educativa en los mismos indicadores y periodos se perciben algunas similitudes, pero sobre todo diferencias, las cuales se pueden ver en la tabla 6.

Tabla 6

Indicadores en Deserción, Reprobación y Eficiencia Terminal de Primaria y Secundaria: Michoacán, SEP 2000-02 / 2002-03

| Indicadores | Educación Primaria | | Educación Secundaria | |
|---------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| | Ciclo 2000-01 % | Ciclo 2001-02 % | Ciclo 2000-01 % | Ciclo 2001-02 % |
| Deserción | 3.5 | 2.0 | 11.1 | 9.9 |
| Reprobación | 7.3 | 7.0 | 23.1 | 23.0 |
| Eficiencia Terminal | 80.8 | 83.6 | 71.5 | 71.5 |

Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

Al observar los resultados que arroja el primer informe de gobierno del estado de Michoacán con los que señala la SEP, se perciben algunas discrepancias, por ejemplo, en primaria, el informe dentro del indicador deserción muestra una disminución del 5.22%, mientras que la SEP, registra -1.5%. A pesar, que ambos registran en el ciclo 2001/02 el mismo porcentaje, llegando al 2.0% el grado de disminución difiere por muchos puntos porcentuales.

Siguiendo con primaria, dentro de la reprobación, se observa que tanto el informe como la SEP en el ciclo 2000/01 perciben el mismo porcentaje de 7.3, aunque, para 2001/02 los resultados si varían, ya que el informe muestra una reducción del -3.3%, y la SEP, del -0.3%. En lo que concierne a la eficiencia terminal, en los resultados que indica el informe se registra un aumento del 7.37%, cuando la SEP, muestra el incremento de 2.8%.

Lo anterior señala que el informe de gobierno del estado de Michoacán estaba tomando porcentajes mayores en los tres indicadores analizados en primaria (deserción, reprobación y eficiencia terminal), para demostrar que los avances habían sido más significativos.

Sin embargo, en lo que corresponde a los porcentajes de los indicadores deserción, reprobación y eficiencia terminal en secundaria dentro de los mismos periodos, al igual que en primaria muestran divergencias, por ejemplo, en deserción el informe de gobierno indica que en el ciclo 2000/01 se registraba 8.0% y para 2001/02 se reduce a 5.0%, lo que en total señala un -3%, aunque, durante el mismo periodo la SEP registró una disminución del 1.2%, menos de la mitad que el dato anterior.

En reprobación, el informe arroja una disminución del 11.13%, mientras que la SEP arroja un -0.1% y conforme a la eficiencia terminal el informe señala un aumento del 15.87%, pero la SEP muestra un crecimiento nulo, quedándose en 71.5%.

Por lo tanto, al comparar las cifras arrojadas, tanto del informe de gobierno como de la SEP los resultados no coinciden, lo cual nos hace pensar en una manipulación de números de parte del estado al estar sus porcentajes demasiado elevados, en relación con la otra fuente oficial.

En el siguiente periodo 2002/03 donde el PAREIB siguió apoyando al estado de Michoacán, el segundo informe señala en las áreas de mejoramiento de infraestructura y entrega de materiales didácticos para alumnos los siguientes resultados (ver cuadro 5).

Cuadro 5

Mejoramiento de infraestructura y entrega de material didáctico para alumnos:
 Michoacán, periodo 2002/03

| Periodo | Indicador | Resultados |
|---------|--|--|
| 2002/03 | Mejoramiento de infraestructura educativa | <ul style="list-style-type: none"> • A través del PAREIB, se construyeron escuelas de preescolar, primaria y telesecundaria 16 aulas, 20 servicios sanitarios, 5 letrinas, 30 plazas cívicas, 54 astabanderas, 48 cercas perimetrales, 26 cisternas, 19 fosas sépticas, 22 pozos de absorción y 67 andadores y anexos. • Se rehabilitaron 221 aulas, 58 servicios sanitarios, una letrina, 22 anexos, 6 astabanderas, cuatro cercos perimetrales y 29 patios cívicos |
| 2002/03 | Entrega de material didáctico para alumnos | <ul style="list-style-type: none"> • El PAREIB, contribuyó al “Programa de Útiles Escolares para Todos” con la entrega de 225 mil 641 paquetes en 2 mil 775 escuelas, principalmente primarias indígenas y generales, beneficiando en total a 972 mil 611 alumnos. |

Elaboración propia con datos del GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2004). Un gobierno responsable, un gobierno diferente. Segundo Informe (Educación), Morelia, Michoacán, pp. 66 y 67.

Respecto a los municipios que fueron apoyados en cuestión de mejoramiento de infraestructura en este periodo se encuentran; Aquila, Churumuco y Tzitzio, la inversión en este rubro ascendió a 23 millones 827 mil 642 pesos, beneficiando a 4 mil 805 alumnos. También, el informe señala la construcción de cinco centros de desarrollo profesional del maestro en los municipios de los Reyes, Cherán, Aquila,

Apatzingán, Zitácuaro, con una inversión de 500 mil pesos cada uno, teniendo hasta ese periodo el 80% del proyecto.

En lo que refiere a la entrega de material didáctico para alumnos no se tienen registrados los municipios atendidos, sin embargo, el costo ascendió a 13 millones 48 mil 196 pesos.

En esta ocasión, el segundo informe no muestra los porcentajes obtenidos en los indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal en primaria y secundaria, sin embargo, se realizará el comparativo con los datos que arroja el primer informe dentro del periodo 2001/02 con los de la SEP del 2002/03 (ver tabla 7).

Tabla 7

Comparativo de resultados en educación primaria y secundaria primer informe de gobierno 2001/02 y SEP, 2002/03

| Indicadores | Educación Primaria | | Educación Secundaria | |
|---------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|
| | 1er Informe % 2001-02 | SEP % 2002-03 | 1er Informe % 2001-02 | SEP % 2002-03 |
| Deserción | 2.0 | 3.0 | 5.0 | 11.1 |
| Reprobación | 4.0 | 6.6 | 12.0 | 22.5 |
| Eficiencia T. | 85.0 | 82.8 | 75.0 | 69.4 |

Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

Los datos muestran que la deserción en primaria para el estado de Michoacán en el 2001/02 se encontraba en el 2.0% y para el siguiente periodo conforme a la SEP éste incrementó al 3.0%, indicando un aumento del 1.0%, tomando en cuenta que tanto el informe como la SEP coinciden en el 2.0% (ver tablas 5 y6). También, se observa que la reprobación, al igual que la deserción vuelve a registrar un incremento del 2.6% y la eficiencia terminal registra una disminución del 2.2%

Por otro lado, en la educación secundaria dentro del comparativo de los datos del primer informe (2001/02) y la SEP (2002/03), se observa que la deserción incrementó 6.1%, la reprobación también aumentó un impactante 10.5% y la eficiencia terminal disminuyó 5.6%

Los resultados anteriores muestran que dentro de los tres indicadores señalados, la educación primaria y secundaria en los periodos observados en el estado de Michoacán no está registrando mejoras, sino todo lo contrario.

Por lo tanto, para el siguiente periodo 2003/04 los resultados que señala el estado de Michoacán en su tercer informe correspondiente al apoyo del PAREIB en educación básica, son los siguientes (ver cuadro 6).

Cuadro 6

Mejoramiento de infraestructura y entrega de material didáctico para alumnos:
Michoacán 2003/04

| Periodo | Indicador | Resultados |
|---------|--|---|
| 2003/04 | Mejoramiento de infraestructura educativa | <ul style="list-style-type: none"> Mediante el PAREIB, se construyeron y rehabilitaron más de 700 espacios educativos entre aulas, anexos, servicios sanitarios entre otros, en 12 municipios del estado. |
| 2003/04 | Entrega de material didáctico para alumnos | <ul style="list-style-type: none"> A través del PAREIB se distribuyeron 220 mil 491 a alumnos de 2 mil 775 escuelas primarias, de los cuales a mil 200 corresponden a educación primaria general, 162 paquetes a alumnos de educación preescolar indígena y 196 a primaria indígena. |

Elaboración propia con datos del GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2005). Un gobierno que trabaja, un gobierno diferente. Tercer Informe (Educación). Morelia, Michoacán, pp. 73 y 80

Dentro del mejoramiento de infraestructura se observa que el monto que se destinó para esta acción durante este periodo fue de 18 millones 700 mil pesos, atendiendo a 12 municipios del estado, los cuales no se especifican en el informe.

Tampoco se muestra el desglose del número de infraestructura construida y rehabilitada, sólo se menciona en términos generales.

Para la entrega de materiales didácticos el monto destinado en esta ocasión fue de 66 millones 695 mil 432 pesos, los paquetes fueron preferentemente otorgados a escuelas primarias, generales e indígenas y a preescolar indígena.

Al igual que en el segundo informe de gobierno, el tercero no señala los porcentajes en deserción, reprobación y eficiencia terminal, por lo tanto, se elaboran las siguientes dos tablas que señalan los porcentajes del periodo 2002/03 al 2003/04 de primaria y secundaria, tomando los datos de la SEP, para conocer los movimientos dentro de estos tres indicadores en el estado de Michoacán.

Tabla 8

Índices en deserción, reprobación y eficiencia terminal en primaria:

Michoacán 2002/2004

| Indicadores | 2002/03 | 2003/04 |
|---------------|---------|---------|
| Deserción | 3.0 | 4.2 |
| Reprobación | 6.6 | 7.4 |
| Eficiencia T. | 82.8 | 82.7 |

Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

Dentro de los índices en primaria, los primeros dos indicadores muestran una tendencia ascendente, el primero con 1.2% y el segundo con 0.8%, porcentajes que señalan que todavía hay alumnos que continúan abandonando y atrasándose en este nivel obligatorio.

Por otro lado, en la eficiencia terminal se percibe una tendencia descendente del -0.1%, cifra que a pesar de ser mínima, señala que parte de la población que entra

a la primaria sigue sin concluir, por lo que las estrategias de detención no han generado los logros deseados para toda la población atendida.

Tabla 9

Índices en porcentaje de deserción, reprobación y eficiencia terminal en secundaria: Michoacán 2002/2004

| Indicadores | 2002-03 | 2003-04 |
|---------------------|---------|---------|
| Deserción | 11.1 | 11.6 |
| Reprobación | 22.5 | 23.7 |
| Eficiencia Terminal | 69.4 | 68.7 |

Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

En lo que corresponde a la educación secundaria, también los dos primeros indicadores registraron un incremento, la deserción con 0.5% y la reprobación con 1.2%, en consecuencia, la eficiencia terminal, al igual que en primaria se mantiene a la baja con -0.7%, resultados que muestran que a pesar de acciones que buscan retener a los alumnos para que logren concluir su educación, todavía hay población que no finaliza este nivel.

Por todo lo antes mencionado, los resultados en mejoramiento de infraestructura educativa y entrega de material didáctico para alumnos en educación básica en Michoacán durante el periodo analizado 2001/2004, muestran que a pesar de estar dentro de una dinámica compensatoria, todavía los indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal en primaria y secundaria tienen una tendencia irregular, preferentemente negativa, mostrando un panorama poco alentador. Sólo la cobertura señala mejores condiciones, aunque, sin llegar aun a una atención universal. .

Por consiguiente, de acuerdo al análisis realizado del PAREIB en la educación básica, se afirma que a pesar de los esfuerzos de este programa, todavía existen

niños y jóvenes michoacanos que no han logrado incorporarse y terminar en tiempo este nivel obligatorio.

De tal forma, siguiendo con el análisis del PAREIB; ahora es el turno de estudiar la educación inicial no escolarizada (en el estado de Michoacán durante el periodo 2001/2004) a través de los resultados del apoyo que ofrece el programa en las sesiones a padres y niños de 0 a 4 años, ya que, éste es un factor decisivo para fomentar en las familias la importancia de cursar el preescolar y combatir el rezago educativo en este nivel.

Por lo tanto, a raíz de los resultados, se observará el indicador de cobertura en preescolar, para conocer si la estrategia compensatoria está teniendo el impacto deseado¹⁷.

b) *Resultados en Educación Inicial no Escolarizada*

En lo que corresponde a los resultados de las sesiones de padres y niños de 0 a 4 años, donde el PAREIB apoya a la educación inicial no escolarizada dentro de los tres informes de gobierno se observa lo siguiente (ver cuadro 7)

¹⁷ En esta ocasión para la educación inicial no se muestran los indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal al no encontrar esta información en los tres informes de gobierno del estado de Michoacán, ni en el Sistema para el Análisis de la Estadística Educativa de la SEP.

Cuadro 7

Sesiones de padres y niños de 0 a 4 años: Michoacán 2001/2004

| 2001/02 | 2002/03 | 2003/04 |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Tuvo presencia en el 100% de los municipios del estado con la participación de mil 329 promotores educativos. • Se incrementó el impacto social de este servicio al diversificarse la atención en comunidades indígenas y rurales alcanzando a mil 263 poblaciones, en las cuales se atendieron a 20 mil 18 niños de 0 a 4 años y 18 mil 930 padres y madres y mil comités pro-niñez | <ul style="list-style-type: none"> • Se atendió principalmente a comunidades rurales con 2 mil 715 promotores educativos, donde el 60% de los recursos fueron proporcionados por el CONAFE. | <ul style="list-style-type: none"> • Se atendió a niños menores de 4 años de zonas rurales, indígenas y urbano marginales atendidos por 2 mil 726 promotores educativos a 16 mil 395 niños y 14 mil 283 padres de familia. |

Elaboración propia con datos del GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, (2003) (2004) y (2005).

El primer periodo 2001/02 señala que fueron atendidos el 100% de los municipios del estado, sin embargo, en el segundo no se especifica ese dato y por el contrario se señala que la prioridad en 2002/03 fue atender a las comunidades rurales, pero para el 2003/04 se vuelve a retomar la atención a todas las comunidades, indígenas, rurales y se agrega la urbano marginal, pero tampoco se definen los municipios atendidos.

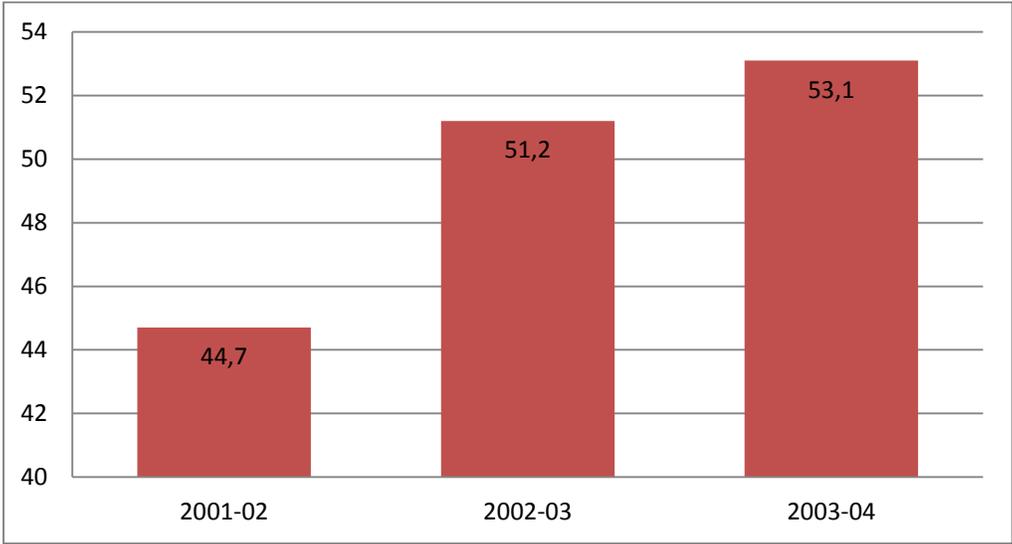
Al conocer los resultados que se registraron en el periodo 2001/2004 señalados en el cuadro 7, se analizan a continuación los índices de cobertura en preescolar del

estado de Michoacán, para de esa forma saber si la atención a la educación inicial no escolarizada está registrando el impacto que pretende el PAREIB, concientizar en la importancia de cursar el nivel preescolar (ver gráfica 13).

Gráfica 13

Índices de cobertura en preescolar en porcentaje:

Michoacán 2001/2004



Elaboración propia con datos de Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, en *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

De acuerdo a la gráfica 13, la cobertura en preescolar del estado de Michoacán percibe una tendencia ascendente, registrando durante el periodo analizado un incremento del 9.1%, un porcentaje significativo, que demuestra que el apoyo a este nivel está generando resultados positivos.

A pesar de que se han observado cambios favorables dentro de este nivel educativo, lo cual, señala que las acciones que realiza el PAREIB para incrementar la población atendida en este nivel están dando resultado, todavía poco menos de la mitad de la población en edad de asistir al preescolar no lo está haciendo.

Por todo lo antes mencionado; el análisis muestra que a pesar de los resultados arrojados en las tres áreas donde apoya el PAREIB a la educación inicial no escolarizada y básica en el estado de Michoacán durante el periodo 2001/04, estas acciones no están impactando positivamente en los indicadores que enmarcan al rezago educativo, sobre todo en deserción, reprobación y eficiencia terminal, ya que por otro lado, en términos de cobertura en preescolar, primaria y secundaria estos presentan un constante crecimiento.

Con lo antes dicho, se afirma que el rezago educativo sigue latente en la educación básica del estado de Michoacán y en general del país, ya que, “en 2005, el Instituto Nacional para la Evaluación INEE señala que más de 30 millones de mexicanos no habían concluido su educación básica, lo que revela que esta demanda no ha sido satisfecha” (MUÑOZ, 2008, p.1).

4.2.2 Resultados

A raíz de los resultados obtenidos de este programa se percibe que “los cambios se aprecian, pero son lentos” (SILVESTRE, 2003, p.1). No podemos decir que los programas compensatorios no han funcionado en lo absoluto, pero lo que sí se puede observar con este análisis es que no se han obtenido los efectos esperados.

El PAREIB, en el estado de Michoacán a través del apoyo al mejoramiento de infraestructura educativa, entrega de materiales didácticos para alumnos y las sesiones a padres y niños de 0 a 4 años, han ayudado a ofrecer un mejor servicio educativo en las comunidades más alejadas y pobres del país, así como a la economía familiar al entregar materiales didácticos, para que puedan asistir los niños y jóvenes a las escuelas, beneficios que pueden ser parte del incremento del indicador de cobertura en preescolar, primaria y secundaria, logrando incorporar y retener a parte de los alumnos.

Sin embargo, en lo que corresponde a los indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal en primaria y secundaria los resultados no han sido tan positivos, debido a que durante el periodo analizado los porcentajes conservan una tendencia preferentemente negativa, mostrando que a pesar del apoyo ofrecido, no se está logrando eliminar el rezago educativo y por ende a ofrecer una educación de calidad.

En otras palabras, los resultados arrojados del análisis que se realizó al estado de Michoacán muestran que el PAREIB a pesar de contar con un diseño adecuado a los objetivos que pretende, no ha conseguido concretarlos y aunque este programa está cumpliendo su compensación en términos materiales, lo cual está ayudando a la retención de los alumnos, incrementado los índices de cobertura, estos no están teniendo ninguna relevancia para lograr una educación de calidad con equidad, ya que, el principal problema que se presenta son los bajos niveles de aprendizaje adquiridos, estos reflejados en los altos índices de deserción, reprobación y bajos en eficiencia terminal.

El Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB (...) en diversos estudios se han demostrado que gracias al subsidio que reciben las familias de escasos recursos se ha logrado incrementar de forma sustancial la matrícula del sistema escolar, sin embargo, en lo relativo al mejoramiento del aprovechamiento escolar este no ha sido igualmente exitoso (MUÑOZ, 2006, P.103).

Por lo anterior, se observa que es importante que se aseguren las condiciones mínimas educativas, para que todos puedan contar con una infraestructura educativa y materiales didácticos adecuados, pero, también se requiere un “trabajo pedagógico que asegure que todos los niños aprendan y alcancen los conocimientos básicos” (SILVESTRE, 2003, p. 2), cuestión que no ha logrado el PAREIB y que requeriría de mayor apoyo.

Muchos alumnos transitan por la escuela, año tras año sin éxito, por lo que tarde o temprano terminan abandonándola, la razón del fracaso puede deberse entre otros factores a la insuficiencia de aprendizaje, ocasionando deserción, reprobación escolar y por ende bajos índices de eficiencia terminal.

En consecuencia, uno de los elementos que debe revisar el PAREIB son sus estrategias técnico-pedagógicas, para determinar si éstas son llevadas a cabo de manera eficiente para que ayuden contrarrestar las deficiencias que presentan los alumnos, sobre todo porque este programa compensatorio fue diseñado para apoyar a niños y jóvenes vulnerables que se encuentran rezagados de grado escolar y por ende en los conocimientos que deberían tener, factor principal por el que no se han cumplido los objetivos que pretende.

De ello podemos deducir que nuestro sistema escolar no está preparado desde el punto de vista pedagógico para incorporar, en forma académicamente eficaz a los niños que se encuentran en situación de pobreza. Ello significa que, en las condiciones en que están funcionando los programas compensatorios no están cumpliendo adecuadamente su función ya que el aprovechamiento escolar no sólo depende del costo de oportunidades que puede parcialmente ser compensado mediante los subsidios que se entregan a las familias de escasos recursos, sino que también depende de la calidad y uso de los diferentes recursos (humanos, materiales y pedagógicos) de las escuelas, así como de los procesos que se desarrollan al interior del aula (MUÑOZ, 2006, P.103).

Por lo tanto, el análisis realizado en esta investigación en el periodo 2001/2004 en Michoacán concluye que el apoyo que ofrece el PAREIB es relevante en términos materiales, más no están haciendo una diferencia para que los niños y jóvenes michoacanos concluyan con éxito la educación básica y en consecuencia se logre eliminar el rezago educativo en el estado y por ende en el país.

Conclusión

El objetivo de esta investigación fue conocer cuál ha sido el impacto de los Programas Compensatorios para Abatir el Rezago Educativo de la Educación Básica en México, a través de un análisis realizado al PAREIB en el estado de Michoacán durante el periodo 2001/2004, observando la focalización de su apoyo, así como las fisuras y elementos externos que no les permiten alcanzar sus metas

En ese sentido, para dar respuesta a la interrogante y de acuerdo al desarrollo de este estudio, se observó que la entrada del nuevo modelo económico a través de las recomendaciones de los organismos internacionales, fue el factor que impulsó los cambios en las políticas educativas en México, esto con el propósito de alcanzar el desarrollo que necesitaba la nación, al ser una población preparada el motor para una economía estable. Aunque, para lograr este objetivo era necesario atender a quienes no podían acceder y permanecer en el sector educativo, a raíz del contexto de pobreza, generador de las desigualdades sociales y en consecuencia del rezago educativo de la educación básica del país, el cual se sigue reproduciendo gracias a la lógica neoliberal que se sustenta bajo grandes contradicciones.

Es a partir de este contexto, que se retomó el concepto de capital cultural del autor Pierre Bourdieu, para explicar cómo es que la población más pobre es la que se encuentra rezagada en términos educativos, y como esta condición se reproduce de generación en generación, al estar dentro de un espacio social que determina de acuerdo a sus valores, bienes materiales y títulos la clase a la que pertenecen.

Afirmando, que una de las cuestiones por las que la población más pobre es la que se encuentra en condición de rezago se debe a que no cuenta con el capital cultural para acceder y permanecer en la escuela, sobre todo al conocer como lo menciona el autor Fernando Reimers (2002, p.118) que son los pobres los que tiene menos acceso a la educación, en especial preescolar y la secundaria, al igual que asisten a escuelas de menor calidad que están segregadas socialmente

y donde, sus padres no cuentan con los recursos para apoyar la educación de sus hijos, teniendo menos capital financiero, cultural y social que transmitir (ver capítulo 1).

Es bajo el conocimiento anterior, que los organismos internacionales recomiendan a México atacar los problemas que no permiten el desarrollo que necesita el sistema educativo, a través de la Modernización Educativa, adoptando la visión focalizadora dentro de las políticas educativas, con la finalidad de compensar a la población más vulnerable, ofreciéndoles una educación de calidad y equidad, pero al mismo tiempo buscando tener una población más preparada, sobre todo dentro de la visión de competencia neoliberal.

Con la nueva visión educativa, se busca la estandarización de la educación básica para generar una competencia más equitativa entre naciones, la cual sabemos no es posible, ya que no todos los países tiene las mismas condiciones para competir, pero la cual retoma el sistema educativo mexicano, a través de la obligatoriedad de la secundaria en 1993 y del preescolar en 2001 y 2004, ocasionando el incremento de la problemática del rezago educativo, al no tomar en cuenta el contexto del país y buscando emularlo con otros de Primer Mundo que no cuentan con las mismas condiciones adversas .

En consecuencia, al estar el país dentro de una etapa de transformación educativa y con el conocimiento de la pobreza, falta de oportunidades e incremento del rezago educativo en la población, los organismos internacionales impulsan los programas compensatorios para la educación básica, con el objetivo de ofrecer una educación de calidad y equidad a la población más vulnerable del país, pactando estas estrategias de forma transexenal para que a pesar de los cambios de gobierno, entre otras cosas, éstas continúen y generen mejores resultados.

De tal forma, se introdujo en la educación básica el apoyo de los programas compensatorios, operados bajo la supervisión del CONAFE dentro de los sexenios de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, siendo la evolución la siguiente; PARE (1992/1996), PAREIB (1994/1999), PIARE (1995/2001) y PAREIB

(1998/2006), cada uno bajo el mismo diseño y visión focalizadora, a excepción del PAREIB, pero todos con el mismo propósito, erradicar los factores que forjan el rezago educativo y de esa forma lograr una educación básica de calidad y equidad en especial para la población más pobre (ver capítulo 2).

A raíz del apoyo otorgado por los programas compensatorios a la educación básica, se observó durante 1990/2005 (abarcando los periodos de los cuatro programas a nivel nacional), el impacto que estas estrategias habían generado en cada uno de los niveles de la educación obligatoria, estos dentro de los indicadores estadísticos que miden al rezago educativo; cobertura, deserción, reprobación y eficiencia terminal.

De acuerdo a los resultados de los indicadores, se observa que el impacto de estos programas compensatorios dentro de los indicadores que miden el rezago, han impactado sobre todo en la cobertura, elemento que señala que parte de la compensación material ha ayudado a que la población logre acceder a la educación básica, aunque, todavía sin llegar a una atención universal, mostrando la persistencia del rezago educativo. Pero, en lo que refiere a los aprendizajes para no fracasar y no ser expulsados del sistema educativo, no se estaban logrando los avances deseados y esto se refleja en la tendencia irregular e insuficiente de los índices en deserción, reprobación y eficiencia terminal en especial de secundaria y preescolar (ver capítulo 3).

Es dentro de los logros y carencias percibidas de los programas compensatorios para abatir el rezago en la educación básica del país, vistos a través de los resultados de los indicadores estadísticos que miden el rezago educativo, que al indagar más sobre estas estrategias, otras investigaciones donde se analizó el diseño y operación del PARE, PAREB y PIARE, antecesores al PAREIB, mostraban resultados poco favorables, (los cuales de una u otra manera se ven reflejados en los indicadores que miden al rezago), percibiendo problemas dentro de la gestión, selección, planeación curricular y participación social, elementos que no permitían lograr sus objetivos.

Por consiguiente, al momento de realizar el análisis del PAREIB tomando como muestra al estado de Michoacán durante el periodo 2001/2004 se encontró que dentro del diseño en esta ocasión, a diferencia de los programas anteriores, se generaron modificaciones para una mejor focalización, ya que, fue pensada una nueva metodología de selección, donde ahora se compensaría a las escuelas que más requirieran el apoyo, sin olvidar elementos que ya se había tomado en cuenta en las estrategias anteriores.

A pesar que la nueva visión focalizadora fue un elemento innovador, que buscó impulsar mejores resultados, la parte que hace ruido fue apostarle a las cuestiones materiales, que ya habíamos visto que si estaban funcionando a través de los índices en cobertura, pero las cuales no eran tan relevantes para mejorar los niveles en los otros tres indicadores (ver capítulo 4).

De ahí que la compensación material del PAREIB en el estado de Michoacán a la educación básica e inicial no escolarizada, generó una gran cantidad de apoyo hacia el mejoramiento de la infraestructura educativa, entrega de materiales didácticos para alumnos, así como en las sesiones de padres y niños de 0 a 4 años en apoyo al preescolar, con lo cual se confirma en el análisis una tendencia positiva en términos de cobertura (aunque sin ser aún universal), pero, en lo que refiere a la deserción, reprobación y eficiencia terminal, a pesar de la innovación que se buscó a través de la nueva visión focalizadora, no corrieron con la misma suerte, señalando que estas estrategias no están impactando para solucionar el problema y menos generar una educación básica de calidad con equidad en el estado de Michoacán ni en el país.

Con lo anterior, se puede decir que desafortunadamente, no se puede hacer lo mismo esperando resultados diferentes, ya que, aunque se trató de innovar en la focalización de los programas compensatorios con el PAREIB, el hecho de enfocar la mayoría del apoyo en términos materiales nuevamente, genera que no se llegue al objetivo deseado, volviendo a mostrar que esta área no es la única que va a solucionar el problema del rezago educativo, aunque si la más fácil y evidente ante los ojos de los demás.

Por lo tanto, propongo a raíz de las fisuras encontradas dentro de los programas compensatorios en esta investigación, la necesidad de replantear la visión focalizadora de estas estrategias, sin dejar a un lado el apoyo material, pero, si buscando una mejor compensación en términos técnico-.pedagógicos, ya que, de acuerdo a los resultados de los indicadores, los alumnos no están logrando el apoyo necesario para mantenerse en el sistema educativo.

Se requiere que tanto autoridades estatales, como directivos de las escuelas y docentes estén capacitados para mejorar su organización (donde el CONAFE, lleva la batuta), para maximizar la tarea de cada actor educativo y de esa forma llegar a los resultados que se espera de los programas compensatorios, una educación básica para todos los mexicanos, de calidad y equidad, sin rezago educativo.

En tanto, esta investigación muestra que a pesar de las modificaciones que se realizaron a las políticas educativas para adoptar una nueva visión focalizadora dentro del sector educativo y de esa forma generar estrategias como los programas compensatorios, que como su nombre lo dice tienen la tarea de compensar a la población más vulnerable de los estados que presentan los índices más elevados de rezago educativo, la realidad es que a casi dos décadas de su implementación este fenómeno sigue presente en la educación básica del país.

De acuerdo con los resultados de este trabajo de tesis, considero que esta investigación me ha generado interrogantes para futuros estudios sobre el tema, donde se podrían llevar los elementos documentales hacia otros de carácter cualitativo y de esa forma conocer el impacto que han generando los programas compensatorios en la trayectoria escolar de los sujetos, al igual que demostrar cómo los planes y programas del CONAFE dentro de estas estrategias compensatorias no están cumpliendo con los principios de calidad y equidad, para que los alumnos adquieran los conocimientos que requieren de acuerdo a su nivel educativo, elementos que se pueden estudiar a través de las diferentes ramas de la sociología de la educación.

Referencias

ACUERDO NACIONAL: Para la Modernización de la Educación Básica. (1992). Colegio de México. México.

ALANÍZ, Claudia. (2009). El legislativo y la agenda del PAN. En *Educación Básica en México: De la alternancia al conservadurismo*. México. Gernika, p. 44.

ALCANTÁRA, Armando. (2008). Políticas Educativas y Neoliberalismo en México: 1982-2006. En *Revista Iberoamericana*. núm. 48. Septiembre-Diciembre 2008. Recuperada el 05 de Septiembre de 2010. Disponible en:

<http://www.rieoei.org/rie48a07.htm>

ANDRACA, Ana María. (2006). Programa de Becas Estudiantiles: experiencias latinoamericanas, IPE, Paris.

ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL Y LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. (1993). SEP. México.

BAILEY, John. (2003). *Impacto del TLC en México y Estados Unidos: Efectos subregionales del comercio y la integración económica*. FLACSO. México.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, (2000) *Reforma de la Educación Primaria y Secundaria en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C Publicaciones, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1-5

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, (2011) *Acerca del Banco Interamericano de Desarrollo*, Recuperada el 14 de Septiembre del 2011, Disponible en:

<http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html>

Tomado de *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 30 de noviembre de 1979. Traducción de Mónica Landesmann. Texto extraído de: Bourdieu, Pierre, "Los Tres Estados del Capital Cultural", en *Sociológica*, UAM- Azcapotzalco, México, núm. 5, pp. 11-17.

BOURDIEU, Pierre, (1989) El espacio social y la génesis de las clases, En *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Universidad de Colima, México, pp. 27-42.

BRACHO, Teresa (1990). Capital cultural: Impacto en el rezago educativo, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xx, núm, 2, México, p.25.

BRACHO, Teresa (2009). *Dilema de las Políticas Públicas en Latinoamérica. Innovación en la política educativa: Escuelas de Calidad*, México, FLACSO, pp. 47- 59.

CANDIA, José Miguel, (1998) Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. En *Nueva Sociedad*, julio. Agosto, núm. 156, pp. 116-126.

CAMACHO, Salvador. (2001). Hacia una evaluación de la modernización educativa: Desarrollo y Resultados del ANMEB En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, septiembre-diciembre, vol. 6, núm. 7. pp. 1-16.

CHAVES, Patricio y RAMÍREZ, Rodolfo (2006) Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004. CONAFE, Unidad de Programas Compensatorios, México, p. 16.

CONAFE, (2004). Manual de Operación, Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica PAREIB – Fase III (2004/05 – 2006/07), CONAFE, Unidad de Programas Compensatorios, México, pp.5-85.

CORAGGIO, José. (1997). Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? En J.L. Corraggio y R.M. Torres, *La educación según el Banco Mundial*: Miño y Dávila-CEM. Buenos Aires.

CÓRDOVA, Arnaldo (1991). Modernización y Democracia, En *Repercusiones de la crisis actores y problemas urbanos en torno a la democracia*, Revista Mexicana de Sociología, UNAM, México, pp. 261-281

DIARIO OFICIAL, (2005). *REGLAS de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)*. SEP, México, pp. 15-80.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN, (2005). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2004-2005*, México: SEP.

FLETES, Hipólito (2003). *Evaluación del PIARE como Programa Compensatorio 1999-2000*, Universidad de Colima, México, pp. 34,35.

FLORES, Hipólito, (2003). *Evaluación del PIARE como Programa Compensatorio 1999-2000*, Universidad de Colima, México, pp. 22-25..

GUEVARA, Gilberto. (1993). *La Catástrofe Silenciosa*. Fondo de Cultura Económica. México

GIMÉNEZ, Gilberto (2002). *La Sociología de Pierre Bourdieu*, UNAM, México, pp. 1-21. Recuperado el 5/10/12 <http://www.paginasprodigy.com/peimber/BOURDIEU.pdf>

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2003). Un año de gobierno, respuesta de confianza, Primer Informe (Educación), Morelia Michoacán. Recuperado el 15/05/12 en:

<http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/michoacan/1informegob/05.pdf>

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2004). Un gobierno responsable, un gobierno diferente. Segundo Informe (Política Educativa), Morelia, Michoacán. Recuperado el 15/05/12 en:

http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/michoacan/2informegob/4_p_educativa.pdf

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2005). Un gobierno que trabaja, un gobierno diferente. Tercer Informe (Política Educativa). Morelia, Michoacán. Recuperado el: 15/05/12 en:

http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/michoacan/3informegob/p_educativa.pdf

HIERNAUX, Daniel. et. al (coord) (1998). Globalización y territorio: Impacto y Perspectivas, En *Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y Territorio*. Fondo de Cultura Económica. Santiago.

IANNI, Octavio. (1996). *Teoría de la Globalización*. México, Siglo XXI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMATICA, (2004). El Rezago Educativo en la Población Mexicana, México, INEGI, p. VII

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, (2006). Porcentaje de población con rezago en hogares indígenas (2000 y 2005), EN *Panorama Educativo de México 2006*, México, INEE, P. 171.

JUÁREZ, María del Rocío (2005) Rumbo a la transparencia en los apoyos compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo, en *Diplomado en*

contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas 2º generación, agosto-diciembre 2006 (CONAFE), Disponible en:

<http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales2005.htm>

LOZANO, Andrés. (2010). *El bachillerato escolarizado en México: Situación y prospectiva*. UNAM, México.

MALDONADO, Alma. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México: El caso de la educación superior y el Banco Mundial. en *Perfiles Educativos*, enero-marzo, núm. 8 UNAM, México.

MORENO, Tiburcio (2010). Evaluación del aprendizaje y grupos vulnerables en México: Una deuda por saldar, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 53/1, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, p.3.

MUÑOZ, Carlos (2008), Algunas aportaciones del INIDE al análisis y planeación del futuro de la Educación Básica en *Revista Electrónica Sinéctica*, núm. 30, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, p. 1

MUÑOZ, Carlos y SILVA Marisol, (2006) Análisis y resultados de las políticas públicas referidas a la educación básica: el caso de México, en *Trasatlántica de Educación*, núm. 1, México, pp. 99-118.

NORIEGA, Margarita. (2005) *Cultura Política y Política Educativa en el Sexenio de Ernesto Zedillo*, UPN, México.

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN, (2006). *Balance de la educación básica durante el gobierno de Vicente Fox*, México, pp. 1-5.

PREAL, (2001) Programas para reducir el rezago educativo en la enseñanza primaria México: 10 años de programas compensatorios, en *PREAL Formas & Reformas de la educación. Serie Mejores Prácticas, marzo, año3, No. 7*, Santiago Chile , pp.1-4. Tomado de

http://www.redligare.org/IMG/pdf/programa_reducir_rezago_educativo_ensenanza_primaria.pdf

REIMERS, Fernando, (coord.). (2002) Oportunidades y Políticas Educativas en Latinoamérica. En *Distintas escuelas y diferentes oportunidades; Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid, La Muralla, pp.117-189.

RODRÍGUEZ, José L. et. al (1998) *Diferencias sociales y Desigualdades educativas*. Barcelona. Horsori, p. 26.

SANTIBÁÑEZ, Lucrecia (2004) *Equidad en la Educación: La experiencia de los programas compensatorios en México*, pp-1-6. Disponible en: <http://www.equip123.net/equip1/excell/esp/docs/Equidad%20y%20Calidad%20Educativa%20Compensatorios%20ponencia.pdf>

SCHUGURENSKY, Daniel, (1998) La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿Hacia un modelo heterónimo? En ALCANTÁRA, Armando et. al (coord.) (1998) *Educación, Democracia y Desarrollo en el fin de Siglo. XXI*, México.

SILVESTRE, Margarita, (2003). Diagnostico pedagógico, currículo escolar y calidad de la educación, en Revista Trimestral de Educación Comparada, vol. XXXIII, núm. 1. Disponible en:

http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/publications/Prospects/ProspectsPdf/125s/oras.pdf

SISTEMA EDUCATIVO Nacional de México. (1994) Secretaria de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos; (Informe realizado por Germán Álvarez Mendiola) et. al. México, 1994.

SUÁREZ, Ma. Herlinda. (2001). *Rezago educativo y desigualdad social en el estado de Morelos: Retos de la gestión escolar*. México: Porrúa. pp. 15 -16.

SUÁREZ, Ma. Herlinda. (2004), *Rezago Educativo de los mexicanos en México, y en los Estados Unidos*. Simposio Binacional de investigación en Educación.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, (2000) Perfil de la Educación en México, SEP, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, (2006). Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos: Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005, México, SEP –INEE, p. 139.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) Sistemas para el Análisis de la Estadística Educativa, Unidad de planeación y evaluación de políticas educativas: Dirección General de Planeación y programación.

TAPIA, Guillermo (2009). El Acceso y el Abandono de la Educación Básica Obligatoria en México, 1990-2005. Balance Demográfico de las Oportunidades Educativas de los Jóvenes de 15 a 19 años, en *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, vol. 7 núm. 4 REICE, España, pp. 219-252.

TORRES, Rosa María y TENTI, Emilio (2000) *Políticas Educativas y Equidad en México: La experiencia de la Educación Comunitaria, la Telesecundaria y los Programas Compensatorios*, UNESCO, Buenos Aires, pp. 1-13.

TORRES, Jurjo. (2001). *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Morata, Madrid, pp. 11-45

UNESCO. (1999). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, Nueva York.

UNESCO (2011) ¿Qué es la UNESCO? Recuperada el 23 de Marzo 2011. Disponible en:

<http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/>

VÁZQUEZ, Josefina, et al. (1998), *Historia y Nación: actas del congreso en homenaje a Josefina Zoraida Vázquez, Volumen I Historia de la educación de la historia*. México: Colegio de México. Pp. 927 -977.

VILLA, Lorenza. (2008). *La educación media superior: obligatoriedad versus universalización*. En: Observatorio Ciudadano de la Educación. Recuperada el 22 de Febrero de 2011 Disponible en:

<http://www.observatorio.org/opinion/ObligatoriedadMediaSuperior.html>

WEISS, Eduardo (1996) Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: Tramas preexistentes y políticas innovadoras, En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-junio, vol. 1, núm. 1, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 53-69

WORLD BANK, (2010) About us. Recuperada el 23 de Marzo 2011, Disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,menuPK:64057857-piPK:64057865-theSitePK:263702,00.html>

YURÉN, Teresa et. al (2004). *“Mundo de la vida versus habitus escolar: el caldo de cultivo del rezago educativo”* México: Simposio Binacional de Investigadores en Educación.

ZORRILLA, Margarita. (2002). *Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, Tensiones y Perspectivas*. En: Revista Electrónica de Investigación Educativa. Vol. 4 núm. 2. 2002. Recuperada el 08 de septiembre 2010. Disponible en:

<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15504206>

ZORRILLA, Margarita. (2003). *Políticas Educativas*. Grupo Ideograma Editores. México.