

**POLITICAS EDUCATIVAS Y EQUIDAD EN MEXICO:
La experiencia de la Educación Comunitaria, la Telesecundaria y los
Programas Compensatorios ¹**

Rosa María Torres y Emilio Tenti Fanfani

IIPE UNESCO Buenos Aires

2000

¹ Informe final de un trabajo colaborativo encarado conjuntamente entre la Secretaría de Educación Pública de México (SEP) y el IIPE UNESCO Buenos Aires, entre 1999 y 2000. Incluido en: *Equidad y calidad en la educación básica: La experiencia del CONAFE y la Telesecundaria en México*, CONAFE, México D.F., 2000. Este informe sirve de introducción general a capítulos específicos sobre los tres programas estudiados, los cuales fueron escritos por sus respectivos equipos y dentro de este proceso de trabajo conjunto.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer muy especialmente al Lic. Miguel Limón, Secretario de Educación Pública de México, quien impulsó y alentó este estudio, y a Sofíaleticia Morales, Directora General de Relaciones Internacionales de la SEP, quien lo organizó y coordinó, confiándonos esta tarea como consultores externos.

Agradecemos asimismo a los demás colegas mexicanos, funcionarios de la SEP, con quienes compartimos este trabajo: Edmundo Salas, María Elena Guerra, Gabriel Cámara, Enrique Safa, Alicia Silva, Natalie O'Donnell, Sara Martínez (Delegada Estatal, Estado de México), Alfonso Noriega (Delegado Estatal, Sinaloa) y Carmen Dorantes (Delegada Estatal, Hidalgo), del CONAFE; Early Beau Buenfil, Rosa María Patiño, Natanael Carro y Alfredo Rutz Machorro, de la Telesecundaria; y Sergio Medina, de la Dirección General de Relaciones Internacionales (DGRI). Valoramos la confianza y el apoyo brindados por el equipo mexicano en todo momento, así como la posibilidad de un diálogo personal y profesional abierto y sumamente enriquecedor a lo largo del proceso de trabajo.

Nuestro agradecimiento a Justa Ezpeleta, Emilia Ferreiro, Judith Kalman, Elsie Rockwell, Sylvia Schmelkes y Eduardo Weiss, investigadores del DIE - CINESTAV, quienes se reunieron con nosotros a compartir sus estudios y reflexiones en torno a los programas analizados y nos proporcionaron valiosa documentación adicional. Gracias también al Ing. José Antonio Malacón, Secretario Estatal de la SEP en Sinaloa, quien amablemente se reunió con nosotros junto con su equipo durante nuestra visita a Sinaloa.

La responsabilidad por lo dicho es exclusivamente de los autores.

POLITICAS EDUCATIVAS Y EQUIDAD EN MEXICO: La experiencia de la Educación Comunitaria, la Telesecundaria y los Programas Compensatorios

Rosa María Torres y Emilio Tenti Fanfani ²

INTRODUCCIÓN

¿Por qué la experiencia educativa de CONAFE y, en menor medida, la de la Telesecundaria, ambas con una trayectoria probada, respectivamente, de cerca de 30 y 40 años, y un sello reconocidamente innovador, es no obstante poco conocida fuera de México, a nivel internacional e incluso latinoamericano? ¿Por qué estos dos sistemas de enseñanza, gubernamentales y de cobertura nacional, son poco valorados dentro del propio México, vistos por muchos como "opciones de segunda", cuando los resultados de aprendizaje en ambos programas, según revelan varios estudios y evaluaciones, son en muchos estados y escuelas equivalentes y hasta superiores a los logrados por las escuelas regulares? Más aún, ¿por qué han tenido escasa visibilidad y difusión los resultados de estas investigaciones y evaluaciones? ¿Por qué, a pesar de varias décadas de vida, y habiendo desarrollado cada uno de ellos una abundante producción impresa y audiovisual, no existe sin embargo un cuerpo consistente de investigación, teorización y sistematización que dé cuenta de los avances, logros y lecciones aprendidas de estos programas? ¿Por qué, concretamente, un programa como *Escuela Nueva*, en Colombia, con similitudes respecto de los *Cursos Comunitarios* del CONAFE - sistema de educación básica, con más de tres décadas de historia, gestionado desde el Estado y el Ministerio de Educación, operando a nivel rural y en escuela multigrado- goza de amplio reconocimiento y difusión internacionales, mientras el modelo educativo del CONAFE, con algunas ventajas comparativas respecto al de *Escuela Nueva*, apenas es conocido y mencionado fuera de México?³

Estas son algunas de las preguntas que dieron origen a este trabajo colaborativo entre el IIPE UNESCO Buenos Aires y la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de México. La inquietud de la SEP por sistematizar y dar a conocer mejor estos programas, coincidió con la de los dos investigadores externos que asumimos esta tarea por parte del IIPE. Ambos hemos vivido, trabajado o estudiado en México, seguimos de cerca la evolución de la experiencia educativa mexicana, y hemos venido trabajando, de modos diversos, en los temas que intersectan a estos programas: políticas educativas, educación básica, equidad, calidad, innovación.

El planteamiento inicial de la SEP fue hacer una evaluación de la Telesecundaria y de los distintos programas bajo la responsabilidad del

² Investigadores del IIPE UNESCO Buenos Aires. Las ideas contenidas aquí son responsabilidad de los autores y no comprometen institucionalmente al IIPE.

³ A manera de referencia, incluimos al final un breve recuadro comparativo entre los *Cursos Comunitarios* de México y *Escuela Nueva* de Colombia. Ver Recuadro A.

CONAFE, incluidos los llamados Programas Compensatorios (PC), actualmente inscritos dentro de la estructura del CONAFE. No obstante, las propias conversaciones iniciales dejaron claro que *evaluación* es una empresa mayor, que estaba fuera de las posibilidades y los tiempos previstos para esta tarea. Optamos, así, por emprender -más modesta y más ambiciosamente al mismo tiempo- una *sistematización* de estos programas.

Más modesta porque no fue objetivo del trabajo, ni lo es ahora de este documento, aportar con información o conocimiento fundamentados acerca de los obstáculos, avances y posibles logros, cuantitativos y cualitativos, educacionales o de otra índole, de dichos programas. La tarea consistió fundamentalmente en revisar la documentación disponible, realizar entrevistas, observaciones y visitas en terreno, levantar preguntas y plantear dudas, y reflexionar críticamente sobre la trayectoria de estos programas a fin de identificar nudos problemáticos, ventajas comparativas y lecciones aprendidas capaces de ayudar a orientar y potenciar su desarrollo en el futuro.

Más ambiciosa, porque nos propusimos encarar esta tarea desde una perspectiva crítica, y de manera integrada y participativa, en un trabajo conjunto entre consultores externos y equipos responsables de estos programas dentro de la SEP, compartiendo inquietudes y aprendiendo juntos a lo largo del propio proceso de trabajo. De hecho, el esquema y la metodología de trabajo discutidos y finalmente acordados y llevados a la práctica, constituyen un aporte innovador en materia de sistematización, particularmente en el ámbito gubernamental, y una experiencia que merece ser tenida en cuenta y replicada no sólo dentro sino fuera de México.

El trabajo se realizó a lo largo de nueve meses (entre fines de septiembre de 1999 y fines de julio de 2000), combinando actividades *in situ* y trabajo a distancia entre México y Buenos Aires, actividades conjuntas (equipo nacional y equipo externo) y otras realizadas por separado. El proceso incluyó tres viajes de los consultores externos a México, el último de ellos por tres semanas, dos dedicadas a visitas en terreno, en zonas y comunidades seleccionadas de tres estados del país: Estado de México, Sinaloa e Hidalgo.⁴ En dichas visitas interesaba ver no sólo cómo operaba cada uno de estos programas en la realidad y por separado sino, además, las inter-conexiones (o su ausencia) entre ellos. Interesaba asimismo visitar escuelas del sistema regular de la SEP e interactuar con sus actores, a fin de, por un lado, percibir el *modus operandi* y el posible impacto de los Programas Compensatorios sobre dichas escuelas, y, por otro, contrastar la oferta educativa del CONAFE y la Telesecundaria con la oferta equivalente del sistema regular de la SEP. De hecho, las visitas mostraron ser un espacio y una oportunidad invaluable para conocer mejor y articular entre sí a estos programas, y a todos ellos con el sistema central de la SEP, dejando al descubierto tanto la necesidad como la posibilidad de una mayor sinergia y un trabajo más coordinado.

Este texto, escrito de manera independiente por los dos consultores externos, no se detiene a describir o analizar cada uno de los programas que fueron

⁴ Estaba prevista además una visita a Chiapas que debió cancelarse a último momento, por razones de fuerza mayor.

objeto de este proceso de sistematización; su objetivo es más bien proveer una visión y un análisis de conjunto. Para una exposición detallada de la experiencia del CONAFE, la Telesecundaria y los Programas Compensatorios puede consultarse la bibliografía que aparece al final.

Este capítulo está organizado en dos partes. La primera -*Contexto y Políticas*- describe brevemente el contexto y analiza algunas dimensiones constitutivas de las políticas y programas que son objeto de este estudio. La segunda -*Aportes y Desafíos*- destaca algunas lecciones aprendidas y algunos temas abiertos para la agenda futura.

I. CONTEXTO Y POLITICAS

1. Educación básica y desigualdades sociales

México, al igual que los países más desarrollados de América Latina, tiene por los menos dos tipos de problemas en su educación básica. Por una parte debe incorporar a quienes no frecuentan la escolaridad obligatoria; por otra, debe mejorar tanto la eficiencia interna del sistema (bajar índices de incorporación tardía, repetición escolar, etc.) como la calidad de los aprendizajes efectivamente logrados. Estas desigualdades educativas, tanto de incorporación al sistema como de permanencia y aprendizaje, tienen que ver no sólo con limitaciones y desigualdades de la oferta del servicio educativo sino también con la desigual distribución de recursos (económicos, culturales, sociales, etc.) con que cuentan las familias para garantizar y sostener en el tiempo la “educabilidad” de sus hijos. Por eso son muchos los que creen que no es posible garantizar igualdad de oportunidades educativas sin ciertos mínimos de igualdad y justicia social.

Durante la década de los años noventa, todo el continente vivió transformaciones en sus estructuras y procesos económicos y sociales, acompañadas de profundas transformaciones en el campo político-institucional (achicamiento del Estado, nuevas formas de interacción entre Estado y mercado, etc.). La transformación económica afecta la vida cotidiana de la gente a través de sus impactos en el mercado de trabajo, el empleo y la distribución del ingreso.

Según un estudio de la CEPAL⁵, las reformas instrumentadas entre 1990 y 1998 (liberalización de las importaciones y de los sistemas financieros, privatizaciones y reforma fiscal, entre otras) fueron acompañadas de una disminución de las tasas de crecimiento económico y de incremento de la productividad, así como de una distribución más desigual de los ingresos. Según el estudio mencionado, la tasa de crecimiento en México descendió de 6.1% en el período 1950-1980 a 3.1% entre 1990-1998. La disminución en el ritmo de crecimiento estuvo acompañada por una distribución más desigual del ingreso. La diferencia en los salarios entre un universitario y alguien con menos

⁵ “Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe” de Barbara Stallings y Wilson Peres, investigadores de la CEPAL. Diario *Reforma*, México D.F., 9 de abril, 2000.

de diez años de estudio fue de 403% en 1997, mientras que en el período base (1950-1980) era de 312%.

La desigualdad de la distribución del ingreso es evidente. En 1996, el 1% de los mexicanos más ricos (entre los miembros de la población económicamente activa) detentaban el 13.9 % del total de los ingresos y tenían un ingreso medio mensual de US\$ 10.669. A su vez, el 5% más rico disponía del 32% de los ingresos; en cambio al 40% más pobre sólo le correspondía el 9.07% del ingreso generado. Al mismo tiempo preocupa el crecimiento de la distancia que separa a los pocos más ricos de los muchos más pobres. Los datos disponibles indican que entre 1983 y 1990 los salarios mínimos reales disminuyeron más del 50%. Otro indicador de la magnitud en que la desigualdad del ingreso se incrementó en el período 1984-1996 es la razón de ingreso del 10% más rico como proporción del ingreso del 40%⁶ más pobre de la población: dicha relación creció más de 111% en ese período.

La desigual distribución de la riqueza y el ingreso es un poderoso factor explicativo de la pobreza. Este fenómeno afecta a millones de familias y niños latinoamericanos. Más allá del debate y la discusión política acerca de las tendencias de desarrollo de este fenómeno durante la última década, se estima que 40 millones de mexicanos viven en la pobreza. En ciertos estados desfavorecidos como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, la pobreza alcanza a más del 75% de la población. La desnutrición, la morbilidad infantil, los problemas de crecimiento, el trabajo infantil, entre otros flagelos, golpean en forma desigual a los niños y niñas mexicanos.

En 1992 vivían en condición de pobreza extrema y no extrema el 55% de la población rural mexicana (en la población urbana el porcentaje de pobres baja al 36.7%). Los 14.2 millones de pobres rurales en 1984 llegaban a casi 19 millones (18.9 millones) en 1992. En ese período se registra un “proceso de ruralización de la población” mexicana que pasa del 37.1% al 40.8% de la población total. En ese período el ritmo de crecimiento de la población rural fue de 14.0% mientras que la urbana fue sólo del 8.9%. A su vez, los datos muestran que “esta tendencia de la población rural a crecer más rápido que la urbana se acentúa en el período 1989-1992. En estos años, la población nacional (...) crece en 5.2 millones, de los cuales la inmensa mayoría son habitantes adicionales del medio rural: 4.2 millones, mientras que la población urbana sólo había crecido en 1.0 millón” (Boltvinik, 1999:114)

Por otra parte, en otra investigación se señala que “entre 1989 y 1994 la pobreza extrema y moderada registró un incremento en las categorías de trabajadores agrícolas, sector primario y en las regiones del sur y del sureste” (Lustig y Szekely 1999:37). Entre los factores que pueden haber contribuido al aumento de la pobreza en el sector rural se cita la apreciación del peso, la

⁶ Estos datos y los que siguen sobre distribución del ingreso son tomados de Genaro Aguilar Gutiérrez, “Ricos y pobres en México, 1984 a 1996. Evolución y causas de la desigualdad y de la pobreza en México”. En: *El Cotidiano* (Universidad Autónoma Metropolitana), N° 99, Vol. 16, enero-febrero, 2000.

caída en los precios de ciertos productos agrícolas (como el café, por ejemplo), las elevadas tasas de interés y la pérdida de subsidios del sector.

Todo parece indicar, en fin, que la “cuestión social” en el medio rural seguirá siendo un tema relevante de la agenda política mexicana en el futuro mediano. En todo caso, estos datos marcan una tendencia que planificadores y gestores de política educativa deben tener en cuenta.

La falta de acceso a la educación en muchos casos aparece como una consecuencia de estas patologías sociales. No todos los niños mexicanos tienen la misma oportunidad de acceder a la educación preescolar. Mientras que la cobertura promedio nacional en este nivel es de casi el 71%, en el D.F. llega al 82%, y en Chiapas es de sólo el 38%. La eficiencia interna del sistema escolar (sobredad, repetición, deserción) así como la calidad de los aprendizajes también se ven afectados por la calidad de las condiciones de vida de los alumnos y sus familias.⁷

La educación fue considerada desde siempre un poderoso factor de igualación y desarrollo social. Sin embargo, las evidencias indican que existe una especie de causalidad recíproca o circular entre desarrollo social y desarrollo educativo. La justicia social es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de una buena educación para todos (Muñoz Izquierdo *et.al*, 1995).

Sin embargo, pese a las condiciones adversas en que muchas veces se desenvuelve el sistema mexicano de educación básica, éste tiene una gran capacidad incorporadora. La cobertura educativa en México tiende al crecimiento permanente. Cada vez más niños y niñas frecuentan el tramo de la educación obligatoria. Más aún, pese a los efectos del desarrollo social sobre la distribución de los conocimientos, la escuela, en sus múltiples manifestaciones, tiene una capacidad de “vencer los determinismos sociales”, es decir, de neutralizar los efectos de la pobreza social sobre el desarrollo de los aprendizajes significativos. Pero esta “eficacia” se manifiesta allí donde se dan determinadas condiciones institucionales, que a su vez se relacionan con decisiones políticas.

En México, las políticas educativas se proponen incorporar a todos a la escolaridad obligatoria. Para ello no sólo se limita a multiplicar escuelas en el territorio, sino también a diseñar e implementar ofertas adecuadas para alcanzar a los excluidos. Al mismo tiempo, ya que se trata no sólo de escolarizar, sino de mejorar las oportunidades de aprendizaje, México, al igual que otros países latinoamericanos, desplegó intervenciones específicamente orientadas a revertir desigualdades en la oferta del servicio educativo. En otras palabras, rompió la lógica de la oferta escolar homogénea y multiplicó las

⁷ Estos problemas de eficiencia interna no sólo indican un déficit de equidad, sino que implican además un despilfarro considerable de recursos. El IFIE (Instituto de Fomento a la Investigación Educativa de México), en un análisis presentado en un acto de la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana), sostiene que en el ciclo escolar 1998/1999 hubo 1 millón 207 mil desertores y 2 millones 886 mil reprobados entre primaria, secundaria, bachillerato y nivel profesional medio. Reprobación y deserción “cuestan cada año a México 18 mil millones de pesos” (aproximadamente unos 1.800 millones de dólares). *La Jornada* México D.F., 4 de abril, 2000.

instituciones y programas pensados para responder a poblaciones con diferentes necesidades de aprendizaje y condiciones de vida. La presencia y expansión de la llamada *Educación Comunitaria* -ofertada por el CONAFE - y de la Telesecundaria constituyen esfuerzos significativos para alcanzar a los más pobres y excluidos.

Los Programas Compensatorios y los programas de lucha contra la pobreza, como Solidaridad o Progresá, buscan equilibrar distribuciones tanto del lado de la oferta como de la demanda de servicios educativos. Los primeros, tratando de dar más y mejor educación para los más necesitados; los segundos, operando ciertas distribuciones secundarias de recursos que de algún modo satisfagan las necesidades básicas de aquellos grupos sociales que no disponen de un ingreso mínimo y estable que garantice la educabilidad de niños y niñas.

Precisamente, es cada vez más evidente que cumplir con el derecho a la educación requiere un esfuerzo sistemático e integral tanto por parte de las instituciones públicas responsables de la formulación e implementación del servicio educativo, como de aquellas responsables de llevar a cabo políticas públicas económicas y sociales en general. Pero estos esfuerzos deben ser integrales y "públicos" en una segunda dimensión, en la medida en que no se agotan en el ámbito de las políticas gubernamentales, sino que requieren de una nueva y estrecha vinculación entre actores y recursos estatales y sociales en sentido amplio (comunidad, familias, empresas, etc.). Estos son los criterios que deben tenerse en cuenta al momento de analizar y evaluar programas educativos y de desarrollo social, y así extraer algunas "lecciones aprendidas" a lo largo de la última década.

2. La equidad como objetivo de política pública

En el campo de las políticas educativas, la preocupación por ofrecer educación básica a las poblaciones excluidas, en especial en las zonas rurales de México, es una constante durante todo el período de la Revolución Mexicana. Durante el último tercio del siglo XX la voluntad de universalizar la educación básica se expresó en la creación y desarrollo de dos instituciones específicas: el CONAFE y la Telesecundaria. A lo largo de ese período estas instituciones y sus programas tuvieron un crecimiento sostenido y una presencia que se extiende a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. Pero cabe destacar también que el CONAFE ha mostrado gran sensibilidad para adecuar sus ofertas educativas a las necesidades y condiciones de vida de los grupos tradicionalmente excluidos de la escolaridad. Es así como, además del crecimiento sostenido de las coberturas, se observa una diversificación de programas en función de la gran variedad de situaciones y problemas que es preciso resolver.

Como resultado de este proceso, la Educación Comunitaria hoy beneficia a 300.000 niños, adolescentes y jóvenes que habitan en comunidades pequeñas y aisladas. (más de 125.000 en preescolar, cerca de 160.000 en primaria y alrededor de 4.000 en posprimaria). A su vez, la Telesecundaria, que inicia su actividad en 1968 con una matrícula de poco más de 6.500 alumnos, hoy (ciclo

escolar 1998-1999) ofrece educación secundaria a casi un millón de adolescentes y jóvenes⁸. La matrícula de la Telesecundaria representa casi una quinta parte del total de inscriptos en ese nivel y tiene una tendencia al crecimiento más elevada que la de las secundarias generales y técnicas.

Sin embargo, los objetivos de equidad trascienden la preocupación por la universalización de las coberturas. En la década de los 80 y, de manera más acentuada, de los 90, se instalaron en la agenda de la política educativa los temas de la desigualdad en la distribución de los recursos educativos y del "rezago educativo" (Jacinto, 1999). De allí la implementación de intervenciones públicas específicamente orientados a beneficiar a las poblaciones y territorios más desfavorecidos en términos de distribución de recursos sociales relevantes.

Rezago educativo y *programa compensatorio* son términos que aparecieron juntos en el discurso educativo latinoamericano de la última década, como parte de las recomendaciones de política de los bancos y otros organismos internacionales. En México, como aclara la SEP (SEP, 1995), el término *rezago* ha sido aplicado para abarcar tanto la falta de acceso a la escuela como la deserción y la no terminación del ciclo primario, manifestado en los índices de analfabetismo y eficiencia terminal, y concentrado sobre todo entre las poblaciones rurales e indígenas. Con *programa* se alude a "un conjunto ordenado de acciones, delimitadas en función del logro de objetivos y del cumplimiento de metas predeterminados para atacar un problema diagnosticado" (p.133). Finalmente, el término *compensatorio* se refiere al "carácter de equilibrar a desiguales, de nivelar en relación con un parámetro o de resarcir una carencia o un daño" (p.134). Como características específicas de los Programas Compensatorios en el ámbito educativo se señala que (a) son limitados en tiempo y lugar, (b) tienen financiamiento adicional al financiamiento regular, y (c) son acciones de apoyo a la prestación del servicio educativo, no de normatividad para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje (p.134).

La experiencia de México, aunque tiene particularidades, se inscribe en un movimiento más amplio de intervenciones específicas desarrolladas en casi todos los grandes países del continente. Sin embargo, la densidad, complejidad, alcance y continuidad de la experiencia mexicana constituye un caso privilegiado para analizar tanto la lógica como los alcances y resultados de esta estrategia en el contexto más general del desarrollo de la educación básica latinoamericana.

Lo primero que salta a la vista es el compromiso del Estado mexicano por atender necesidades básicas de aprendizaje hasta entonces no satisfechas. Dos son las dimensiones básicas de este compromiso público: poner la educación al alcance de las poblaciones todavía no atendidas (ampliar la cobertura) y elevar la calidad (mejorando y diversificando) la oferta de educación básica orientada a los sectores sociales más carenciados que habitan en las áreas rurales. Mientras que la Educación Comunitaria del

⁸ Nótese que el término *secundaria* en México se refiere al primer ciclo de la educación media. El segundo ciclo corresponde a la media superior.

CONAFE y la Telesecundaria apuntan a resolver la deuda educativa en términos de cobertura, los Programas Compensatorios, iniciados en la década de 1990, orientan recursos y fortalecen capacidades en las áreas más desfavorecidas y empobrecidas del sistema regular de educación básica.⁹

Los Programas Compensatorios constituyen una clara iniciativa de Estado, precisamente en un momento histórico en que se registra una profunda redefinición cultural e institucional del papel de las políticas públicas en el desarrollo social. En casi todo el mundo capitalista desarrollado y en vías de desarrollo los estados nacionales no sólo se han redimensionado (el "achicamiento del Estado"), sino que han sufrido modificaciones cualitativas en virtud del cambio en los patrones de división del trabajo político y de gestión de las cosas públicas. En otras palabras, cambian profundamente las relaciones entre Estado y sociedad civil (fortalecimiento de las iniciativas privadas y sociales) y se producen profundas modificaciones en el patrón de división del trabajo entre las diversas instancias estatales (procesos de descentralización, fortalecimiento de los municipios, etc.).

Este es el contexto en el que se despliegan estas nuevas políticas públicas en materia de equidad y se fortalecen y expanden las ofertas de educación básica dirigidas a las poblaciones rurales más excluidas, como la Educación Comunitaria y la Telesecundaria. A primera vista podría decirse que ese Estado que "se retira" o que redefine su intervención en los procesos de producción de bienes económicos, adquiere un nuevo protagonismo en el campo de la producción y distribución de conocimientos. Al mismo tiempo, el Estado Federal mexicano, que tiende a fortalecer a los Estados, municipios e instituciones en lo que hace a la administración y gestión de la educación básica, juega un papel protagónico en el diseño de políticas públicas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades educativas de la población independientemente de su lugar de residencia y condición social.

Pero esta presencia y fortalecimiento del liderazgo del Estado Federal en el campo de las políticas de equidad no debe ser interpretado como una simple manifestación de estatismo en el sentido tradicional. No se trata de constatar simplemente una especie de movimiento divergente del tipo: menos Estado en la economía, más Estado en el desarrollo social. Todo parece indicar que estamos en presencia de una realidad más compleja que contiene no pocos elementos de novedad.

En México, a principios de la década de los 90, la política de educación básica adquiere nuevos bríos. En el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) y la sanción de la Ley General de Educación Básica (1993), el Estado asume un compromiso explícito con la

⁹ Los Programas Compensatorios se ejecutan desde el CONAFE en coordinación con los gobiernos de los 31 estados. Se iniciaron, en 1992, con el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), el cual duró cuatro años y se aplicó en cuatro Estados. En 1993 se inició el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB) en otros 10 Estados. En 1996 se incorporaron al PAREB – el PAREB ampliado- los Estados atendidos por el PARE. En 1995 se inició el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), primero en 9 Estados y desde 1998 en otros 8 Estados.

reducción de desigualdades en materia de oportunidades educativas. Esta iniciativa pública privilegia el mejoramiento de la oferta en el medio rural. El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), iniciado en 1992, orienta recursos hacia el fortalecimiento de aquellos factores considerados estratégicos para mejorar la calidad de la educación ofrecida a la población que habita las regiones rurales más desfavorecidas del país. En lo fundamental, esta política tendía a concentrar recursos en aquellos aspectos materiales (infraestructura física, materiales didácticos) y no materiales (capacitación de agentes educativos escolares) que conforman la oferta de educación básica rural. De este modo se intentaba romper con el clásico círculo vicioso que vincula la pobreza de las familias y las comunidades con la pobreza de los recursos institucionales puestos a su disposición para satisfacer las necesidades de aprendizaje de las nuevas generaciones. Los Programas Compensatorios pretenden corregir el carácter regresivo que tenía el gasto social en educación básica, en la medida en que tendía a concentrarse en las zonas urbanas de clase media y media baja.

En tanto que intervenciones públicas, los PC se orientan a asignar tanto recursos materiales a las escuelas menos equipadas como a las familias que tienen necesidades básicas insatisfechas (esto último a través de programas de lucha contra la pobreza como Progresá). Pero junto con la distribución de recursos “objetivos” (infraestructura física, material didáctico, becas y útiles escolares a las familias, etc.) también se propone desarrollar capacidades en los agentes que participan en el proceso educativo, es decir, maestros y padres de familia. Los programas buscan tanto mejorar las condiciones de trabajo de los maestros (estímulos salariales, condiciones de trabajo, formación permanente) como cambiar los modos de gestión en la escuela y fortalecer la participación de las familias y la comunidad en los asuntos escolares.

La experiencia indica que es más fácil distribuir recursos y mejorar “las cosas” de la educación que capacitar y “empoderar” (en el sentido de fortalecer y desarrollar capacidades) a los agentes, desarrollar la conciencia y el conocimiento en las personas para cambiar los modos de hacer. En verdad, un programa integral debe articular la distribución de recursos materiales con la formación intelectual y actitudinal de los agentes. Los recursos materiales sólo producen efectos cuando son “activados” por agentes humanos dotados de las capacidades necesarias para “hacer uso” de ellos y, por lo tanto, cambiar las prácticas, los procesos y los productos de las mismas en términos de experiencias y aprendizajes desarrollados en las personas. Es claro que para enriquecer los aspectos materiales de la educación se requieren recursos financieros y un adecuado sistema de asignación, distribución y gestión. Este tipo de intervención alcanza sus objetivos en un tiempo relativamente rápido. Además tiene otra ventaja, muy apreciada por los políticos: la visibilidad. Construir escuelas o distribuir libros y útiles escolares “se ve”, tiene un efecto demostrativo, puede ser comunicado fácilmente en imágenes. Por otra parte, este interés objetivo de los responsables políticos coincide con ciertas demandas de los propios agentes escolares en materia de mejoramiento de las condiciones materiales de trabajo en las instituciones.

La formación/capacitación en cambio presenta varios "inconvenientes". Se trata de procesos complejos cuya propia demanda es incierta (no siempre se tiene conciencia de qué es lo que se necesita aprender), no es fácil definir cuáles son las competencias a desarrollar (qué contenidos, qué métodos, qué combinación y énfasis entre formación general y especializada, entre pedagogía y administración, etc.) ni los modos de hacerlo (estrategias presenciales o a distancia, individuales o grupales, en cascada o en secuencia, autoaprendizaje o aprendizaje asistido, etc.). Menos aún se pueden medir sus efectos sobre las prácticas y productos educativos, que son inciertos y diferidos en el tiempo. Por eso la capacitación es algo que en principio hay que hacer, pero nunca se sabe a ciencia cierta qué es lo que hay que hacer, ni cómo hay que hacerlo y evaluarlo, etc.

La búsqueda de la equidad mediante acciones "compensatorias" tiene un estatuto legal en México. La misma Ley General de Educación (Artículo 34) contiene disposiciones explícitas al respecto. Esta cualidad "legal" de las políticas "compensatorias" mexicanas le otorga un carácter particular que merece ser destacado en tanto les quita a estas políticas su carácter eventualmente coyuntural y "discrecional".

Es el Estado, en tanto espacio institucional donde se expresan diferentes actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales) el que toma la iniciativa y orienta recursos hacia la realización de un objetivo que se considera de "interés general": la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de toda la población, independientemente de su condición social, etnia o lugar de residencia. Sin embargo, esta "iniciativa de Estado" tiene características novedosas que la diferencian de las políticas públicas clásicas. En el campo de las políticas públicas la novedad se manifiesta en dos dimensiones básicas: una nueva división del trabajo entre el Poder Ejecutivo federal y las instancias estatales y locales (la construcción de un nuevo federalismo), y la búsqueda de una nueva relación de cooperación entre gobierno y sociedad civil, tanto en lo que concierne a los recursos como a las capacidades en los procesos de toma de decisiones públicas (participación social).

En México, las políticas de educación básica en la última década del siglo XX son campo de experimentación de un nuevo modo de intervención social. La profundización paulatina de los procesos de descentralización, con sus avances y dificultades, van marcando una nueva forma de división del trabajo político sobre el espacio territorial. En síntesis, la experiencia de los últimos años indica la conformación de un nuevo equilibrio y una nueva división del trabajo entre el Poder Ejecutivo Federal y las unidades políticas estatales, las cuales se han visto fortalecidas tanto en sus competencias decisionales como en su disponibilidad de recursos. La necesaria unidad e integración de la sociedad como un todo requiere la formulación de objetivos y estrategias nacionales. Es aquí donde se definen objetivos, metas y estándares, se orientan recursos hacia las jurisdicciones, se concentran y producen, concentran y distribuyen saberes y tecnologías pedagógicas y didácticas (textos, materiales instruccionales, etc.), pero cada estado tiene cada vez más responsabilidades y capacidades para orientar recursos y tomar decisiones (designar personal, definir metodologías y diseños pedagógicos, prioridades,

tiempos y estrategias, etc.) en función de sus propias necesidades objetivas, percepciones y contexto político y sociocultural.

En este marco, las políticas de equidad en educación básica tienen un carácter al mismo tiempo nacional, unitario (en la filosofía, los objetivos, las grandes estrategias y los recursos) y local y diversificado. Este modelo emergente de política pública requiere dosis crecientes de negociación e interacción entre la instancia federal y las estatales. La profundización de este proceso de descentralización del poder no es un simple acto de voluntarismo. Asumir nuevas responsabilidades requiere competencias y recursos que tampoco están distribuidos de un modo igualitario entre los diversos poderes territoriales. Por eso, los procesos de descentralización no se resuelven simplemente mediante decretos y disposiciones legales, sino que requieren de un laborioso esfuerzo sistemático de negociación y fortalecimiento de capacidades locales. Cada uno de los programas analizados en este trabajo constituye un espacio de construcción de un federalismo real con todas sus complejidades, avances y retrocesos.

Como resultado de este proceso se hace cada vez más evidente que el gobierno ya no tiene el monopolio de "lo público". Esto es una construcción que se realiza en un diálogo permanente entre actores sociales y gubernamentales. En toda América Latina los sistemas de educación básica tienen orígenes fuertemente estatistas. El Estado latinoamericano, desde sus orígenes, instituyó sistemas públicos de educación básica centralizados (Tenti, 1999). Todavía hoy la escuela pública latinoamericana lleva la marca de su origen. En la mayoría de los casos ha tendido a conformarse en un espacio relativamente cerrado y fuertemente protegido de influencias externas. La incorporación de actores colectivos ajenos al mundo escolar no se realiza sin obstáculos y resistencias. Los Programas Compensatorios en México han sido utilizados para estimular una ampliación gradual y realista de las oportunidades de participación de agentes directamente relacionados con el proceso escolar que tradicionalmente estaban excluidos de los procesos decisionales del sistema de educación básica.

El propósito de estos programas especiales es beneficiar en primer lugar a las "escuelas con menos recursos" (infraestructura, calidad de los docentes, material didáctico, útiles escolares, etc.). En síntesis, se trata de reducir desigualdades en la oferta y sostener la demanda. Un aspecto problemático es definir en qué y dónde se invierte primero. La definición de la prioridad puede venir dictada desde el centro o bien son los propios agentes del sistema escolar quienes participan en la decisión acerca de la inversión. De las entrevistas realizadas con directivos y docentes salta a la vista la tendencia de estos agentes a dar prioridad a aquellos aspectos que tienen que ver con la infraestructura física de los establecimientos escolares: superficie cubierta, espacios administrativos, sanitarios, servicios de calefacción, refrigeración, mobiliario, etc. que tienen que ver más directamente con la calidad del contexto de trabajo de docentes y directivos.¹⁰

¹⁰ Hablando de los nuevos sanitarios construidos con los fondos del PIARE, un director de una escuela del Estado de México se refirió a estos como "lo básico" para una institución escolar (calificación muy poco probable en boca de un "especialista" en educación). Justamente eso,

3. Nuevas articulaciones entre educación y sociedad

Uno de los rasgos característicos que diferencian las nuevas formas de gestión escolar respecto de las formas tradicionales es el tipo de vínculo que se pretende establecer con las familias y la comunidad. Puede parecer contradictorio pero, en cierta medida, y precisamente en nombre de la equidad, esta nueva oferta para los grupos sociales más excluidos de la sociedad, es más exigente que la oferta tradicional. Mientras que ésta se hace cargo de casi la totalidad de los costos que implica el servicio, las nuevas formas se basan en una especie de alianza entre recursos públicos y recursos comunitarios. Asimismo, pasa a delegarse a las familias y las comunidades funciones clave de monitoreo y vigilancia sobre la escuela y sobre el docente, en particular. Todos ellos -costos compartidos, "co-gestión" o "gestión comunitaria" de la escuela, evaluación docente y remuneración por desempeño- pasaron a ser, de hecho, componentes claves de las políticas de educación básica en los 90, parte del paquete de recomendaciones para la reforma de la educación primaria propugnado por el Banco Mundial, no únicamente en América Latina sino en todo el mundo en desarrollo (Banco Mundial, 1996; Coraggio y Torres, 1997; Torres, 2000b,c).

En el caso mexicano, mientras en la oferta tradicional "el Estado hace todo" y coloca a niños y familias en situación de consumidor clásico, la Educación Comunitaria y los Programas Compensatorios vuelven más difusos los límites -de por sí complejos- entre *oferta* y *demanda* escolar. No en vano el modelo pedagógico del CONAFE se denomina de *Educación Comunitaria*. Las escuelas del CONAFE no se sostendrían sin la participación comunitaria en términos de recursos específicos, en especial el trabajo voluntario, construcción de la infraestructura física, alojamiento y alimentación de los Instructores Comunitarios, etc. Sin embargo, puede decirse que en este caso, como en el de la Telesecundaria, donde la comunidad también participa, entre otras cosas donando el terreno donde se construye la escuela, dicha participación tiene un carácter "contributivo" (Tenti, 2000). Mientras que en la mayoría de las áreas urbanas el Estado se hace cargo de la construcción y mantenimiento del edificio escolar, en las comunidades rurales las familias contribuyen con trabajo y a veces con insumos a la producción y reproducción de la infraestructura escolar. Esta modalidad de operación hace que los recursos públicos del Estado actúen como catalizadores y movilizadores de recursos sociales de diverso origen: individual, comunitario, etc. Los propios Instructores Comunitarios del CONAFE dan más que lo que reciben como compensación por su trabajo. Una delegada estatal del CONAFE calificó a los jóvenes IC como "héroes anónimos" para denotar la calidad y el tamaño de la contribución que ellos hacen al éxito del programa.

Los programas AGE (Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en la Gestión Escolar) y RED (Reconocimiento al Desempeño Docente), componentes de los Programas Compensatorios, constituyen esfuerzos

decidir qué es *lo básico* en el servicio educativo, no es una cuestión que tenga una definición técnica indiscutida.

sistemáticos de apertura de espacios institucionalizados de participación de las familias y las comunidades en la gestión de los centros educativos. Como tales se proponen llevar la participación más allá de los clásicos límites de la "contribución" para incorporar a las familias y la comunidad en los espacios decisivos de las instituciones educativas. En realidad, han funcionado como catalizadores de la acción colectiva de madres y padres de familia que tienen hijos escolarizados en las diversas modalidades de educación básica que se ofrecen en las comunidades rurales.

En la mayoría de los casos la escuela tiende a mantener una relación individualizada con los padres y madres de familia. Las relaciones familia-escuela tienden a desarrollarse conforme a un modelo que tiene las siguientes características básicas:

- individual
- límites rígidos en la esfera, campo y peso de la participación
- subordinación

De las dos dimensiones básicas de los Programas Compensatorios, una es la que tiene que ver con la "compensación" material. Se ha mejorado sensiblemente la infraestructura física de las escuelas multigrado así como la dotación de materiales didácticos tanto a los establecimientos como a los alumnos. Sin embargo, un aspecto que merece especial atención está constituido por aquellos componentes que buscan una modificación en el equilibrio de poder entre los actores institucionales y las comunidades. Se parte del supuesto de que si se quiere efectivamente mejorar los desempeños de la escuela rural, es preciso fortalecer la participación tanto de los alumnos como de sus familias.

El AGE busca "dar voz y voto" en la escuela a las familias mediante la asignación a las mismas de un fondo financiero equivalente en el 2000 a aproximadamente 500 dólares por año. Estos recursos deben ser usados de la siguiente manera: 50% para materiales didácticos y 50% para gastos de infraestructura (mantenimiento edificio). Los recursos se asignan a la Asociación de Padres de Familia, que por lo general se constituye para tal efecto. La Asociación define, conjuntamente con las autoridades escolares, el destino de los recursos y se hace responsable de rendir cuentas ante la administración. Este programa contempla una capacitación a los padres de familia, a cargo de los supervisores correspondientes.

La información recabada de las visitas realizadas a algunas comunidades y escuelas indica que la intensidad y eficacia de esta participación depende en gran medida de la existencia de Asociaciones de Padres de Familia fuertes y autónomas, lo cual no es siempre el caso. En verdad, la experiencia latinoamericana indica que estas asociaciones de padres (asociaciones cooperadoras), por lo general presentan tres características básicas:

- a) sólo movilizan a una minoría de padres y madres de familia;
- b) tienen una racionalidad "cooperadora", es decir, contributiva y no participativa en los principales procesos escolares;

c) generalmente ocupan una posición subordinada frente al poder que detentan las autoridades escolares.

Las AGEs mexicanas merecen una evaluación más detallada, en la medida en que todo indica que, por lo general, las situaciones típicas más frecuentes oscilan entre dos polos: por una parte, su existencia es sólo formal, ya que es la institución escolar (en la persona del director) quien, la mayoría de las veces, decide el destino de los recursos. Esta situación se presenta cuando la organización de las familias es débil o llanamente inexistente. En otros casos, cuando la comunidad efectivamente está movilizada por la educación, tiene mayores capacidades de participar en forma efectiva para decidir acerca del uso que se dará a los recursos asignados.¹¹

Las mismas dificultades en torno a la participación de los padres y la comunidad en la vida escolar se encuentran en las experiencias más osadas e innovadoras tales como la Posprimaria¹² o el Programa de Educación Inicial para Padres¹³, ambos del CONAFE. Muchos de estas asociaciones de usuarios del servicio educativo tienen una existencia formal y en pocas ocasiones movilizan a un número significativo de participantes. Por lo general su eficacia depende de la capacidad y esfuerzos de una reducida minoría de padres y, sobre todo, madres de familia. Sin embargo, existen excepciones notables que merecerían una atención particular a fin de identificar qué conjunto de factores facilitan, en diferentes contextos, la movilización y la participación de las comunidades en la producción de determinados servicios públicos. Es probable que existan ciertas condiciones propiamente comunitarias que preexisten al establecimiento del programa que están explicando el grado de participación y movilización alcanzado. Por otro lado, la existencia misma de "la comunidad" como configuración social y como unidad de pertenencia relativamente "no electiva" que provee una "identidad" a las personas que habitan en un determinado territorio, es típica de los contextos de vida rurales donde actúa el CONAFE. Sin embargo, las capacidades que tienen las comunidades para participar en acciones colectivas no es la misma en todos los contextos, sino que varía en función de determinadas condiciones sociales, históricas y culturales específicas. Por lo tanto, la participación real de las familias en

¹¹ En una escuela visitada en el Estado de México las relaciones de fuerza entre los agentes escolares (director, maestros, supervisor) y la Asociación de Padres de Familia mostraron ser extremadamente favorables a los primeros. Según declaraciones de su director la coordinadora y el supervisor "conocen las necesidades", "analizan y aprueban" las propuestas de inversión con base en los fondos del programa AGE. Todo parece indicar que la presencia de una Asociación de Padres es más bien formal ya que, según las propias declaraciones del director, es él quien actúa como tesorero de la Asociación y lleva el registro contable del gasto. Con respecto a la participación de las familias, el director demanda para los docentes una capacitación en "relaciones humanas", ya que "no nos ha sido posible dialogar con los padres de familia" (la capacitación, en el marco del PIARE, está a cargo de los supervisores y se realiza cada mes o mes y medio y dura todo un día).

¹² En el Barrio "El 14", en el Estado de México, los pocos padres que se encontraban en la visita programada manifestaron que "la comunidad no cree ni participa" de la experiencia.

¹³ Un grupo de madres que participaban en una sesión del programa no logró informar qué tipo de actividades desarrollaba el Comité de Madres. Asimismo, preguntada acerca de las actividades del Comité Pro Niñez, la Presidenta -otra madre presente- no supo qué decir.

programas educativos es siempre el resultado de un encuentro entre las posibilidades y estímulos ofrecidos desde las políticas públicas y las características sociales y culturales de las comunidades, las cuales son extremadamente variables y diferenciadas.

Otro mecanismo, quizás más poderoso que el anterior, puesto en marcha para fortalecer el peso relativo de la comunidad en las instituciones escolares, es la RED o sistema de reconocimiento al desempeño docente. En este caso, el programa apunta fundamentalmente a corregir el ausentismo docente. Por su ubicación dispersa y alejada, las escuelas rurales escapan la mayoría de las veces a los controles administrativos establecidos (la supervisión). Demasiado a menudo la administración educativa no está en condiciones técnicas de ejercer el más elemental de los controles: el que se refiere a la existencia efectiva del servicio en las comunidades.

El programa RED delega a la Asociación de Padres de Familia la facultad de ejercer un control sobre la asistencia del docente a la escuela. Su certificación es una condición necesaria para que éste pueda gozar del estímulo monetario establecido. El maestro rural firma un convenio con la comunidad (ver Recuadro) mediante el cual asume determinados compromisos que van más allá de la simple asistencia. En especial, se obliga a realizar actividades de extensión a la comunidad (al menos una vez por semana) y a prestar servicios de apoyo pedagógico a alumnos con dificultades, fuera del horario escolar establecido. Se espera que este mecanismo estimulará el arraigo efectivo de los maestros rurales en las comunidades donde prestan servicios. Por lo general, el maestro de la escuela rural general no reside en el lugar donde trabaja, por lo que muchas veces tiene que invertir un tiempo considerable para trasladarse a su lugar de residencia.

CONVENIO ENTRE EL PIARE Y EL DOCENTE (Extracto)

PRIMERA: El presente Convenio tiene como finalidad establecer las condiciones bajo las cuales se beneficiará el docente con el recurso asignado a la escuela.

SEGUNDA: Las partes convienen que:

A) El CONAFE, a través de la UCE (Unidad Coordinadora Estatal del PIARE) destinará recursos para el pago del reconocimiento al desempeño docente.

B) El docente se compromete a asistir con puntualidad al desempeño de sus labores durante los 200 días que marca el calendario escolar; atender a los alumnos al menos 3 días a la semana en actividades extraclase, en horario vespertino, con un mínimo de 3 horas por día; y desarrollar por lo menos una vez al semestre una clase demostrativa a los padres de familia para que conozcan el avance logrado por sus hijos.

C) La Asociación de Padres de Familia lleva el registro diario de asistencias del docente a través de una bitácora.

TERCERA: El monto del reconocimiento al desempeño docente será de \$1.450.00 mensuales y quedará programado para su entrega en tres períodos.

CUARTA: Los días hábiles no laborados por el docente en cada mes se reportarán en la bitácora de la Asociación de Padres de familia como inasistencias, lo que ocasionará el descuento conforme a lo establecido en la siguiente tabla:

FALTA	CORRESPONDE
0 D/M	100%

1 D/M	96.7%
2 D/M	93.3%
3 D/M	85%
4 D/M	70%
5 D/M	40%
6 D/M	no recibe

QUINTA: Por los días hábiles no laborados no se aceptarán documentos justificatorios
 SEXTA: En el caso de que el docente desee evitar el descuento producido por inasistencias, podrá solicitar a la Asociación de Padres de Familia la autorización para reponer los días no laborados, siempre que se realice en ese mismo mes, ya sea en sábado, domingo o día festivo. Si las inasistencias se producen en la última semana del mes, la reposición deberá presentarse en el fin de semana siguiente. En el caso de que la escuela no esté beneficiada con el programa de participación de padres de familia en el apoyo para la gestión escolar, será el supervisor quien autorice la reposición en los términos ya descritos.

SEPTIMA: El docente se compromete a prestar sus servicios en la localidad por lo menos durante un ciclo escolar completo, de acuerdo al calendario oficial y horarios establecidos para la atención a los alumnos. Este compromiso podrá renovarse previo acuerdo de las partes.

OCTAVA: La entrega del monto del reconocimiento correspondiente al receso escolar (julio y agosto) dependerá de los resultados obtenidos por el docente en la integración y ejecución de su Proyecto Escolar. El docente como miembro del Consejo Técnico de Zona presentará al inicio del ciclo escolar su Proyecto Escolar con el objeto de contar con un diagnóstico que permita evaluar las condiciones educativas del plantel, su evolución o perspectivas. (...)

NOVENA: El monto del pago correspondiente a los meses de julio y agosto se entregará valorando si se ha cubierto el 100% de aprobados, 9.0 de promedio de aprovechamiento escolar, 0% de deserción escolar y la evaluación de resultados en base a las actividades programadas en el Proyecto Escolar.

DECIMA: El docente a través de entrevistas periódicas con los padres de familia deberá dar a conocer el Proyecto Escolar e informar sobre su seguimiento.

DECIMO PRIMERA: El docente asistirá a los cursos de capacitación instrumentados por el programa, a través del Consejo Técnico Consultivo de la zona. De no hacerlo, la UCE podrá descontarle un 10% del monto correspondiente al mes en que se produjo la inasistencia, de ningún modo se podrá hacer extensivo el descuento sobre el monto total del período que corresponda. (...)

Fuente: Extracto del texto del Convenio, México, 1999.

En el programa RED, la comunidad asume tareas más complejas que las que se derivan del AGE. Mediante este mecanismo, las familias organizadas adquieren una capacidad de control sobre procesos que afectan intereses directos de los docentes, al mismo tiempo que logran una extensión del servicio educativo hacia ellos mismos y hacia los niños que presentan más dificultades de aprendizaje. Pero aquí, nuevamente, existen condiciones sociales específicas que determinan el logro de los objetivos propuestos y el éxito mismo del programa. La variedad de situaciones que se presentan en la experiencia real del programa es muy amplia.

En muchos casos, según pudimos comprobar en nuestras visitas, el control es prácticamente inexistente ya que las propias madres de familia, que son quienes mayoritariamente se ocupan de la relación con la escuela, manifiestan un desconocimiento de las características básicas del programa, tales como

contenido del compromiso que firma el maestro, obligaciones que contraen y monto del estímulo que recibe. En estos casos confluyen dos hechos: la Asociación de Padres de Familia es débil y poco representativa, y la información y capacitación recibida es deficiente.

Estas políticas, que se proponen movilizar a la población beneficiaria e institucionalizar su participación en los asuntos de la escuela, surgen de la propia incapacidad del servicio público para implementar controles eficaces y eficientes de los procesos y productos escolares. Los clásicos mecanismos encargados del control escolar (la función de inspección y supervisión escolar) no funcionan cuando se trata de establecimientos situados en territorios muy alejados de los centros administrativos urbanos.

Los funcionarios de las escuelas primarias y secundarias públicas están más expuestos a la supervisión. Aquí es posible ejercer un control continuo sobre ciertas dimensiones básicas del sistema, referidas sobre todo al personal docente y al alumnado (control de asistencia, matrícula, rendimiento interno, etc.). Aún en estos casos, no es raro que los controles fallen o bien que la información oficial no concuerde con el comportamiento real de los agentes (alumnos o docentes). En las poblaciones dispersas, de difícil acceso, la autonomía es prácticamente total. En muchos ámbitos rurales de México y del resto de América Latina los supervisores ni siquiera están en condiciones de hacer una visita anual a las escuelas a su cargo. Aquí, el sistema pasa a confiar a los padres de los alumnos y a las comunidades algunas funciones de control que los mecanismos institucionales no pueden cumplir. En este caso, la "participación" comunitaria viene a suplir un déficit del propio sistema y, al mismo tiempo, constituye una ocasión para profundizar los procesos de democratización y apertura de la escuela a las necesidades e intereses de la sociedad civil en el ámbito local.

3. El carácter integral de las políticas de equidad

Es interesante recordar que, cuando la Revolución Mexicana, iniciada en 1910, acelera el ritmo y la esfera de las transformaciones sociales, la educación se "despedagogiza" y desescolariza. En otras palabras, pierde autonomía y especificidad como práctica institucionalizada. En 1932, un maestro mexicano escribía en *El Maestro Rural* que "el problema más agudo en México, en la actualidad, no es un problema de cultura en el sentido de información libresca, sino un problema de producción. México necesita más que enseñar a leer, escribir y contar, enseñar a producir". Don Jesús Silva Herzog escribía en la misma revista y con la misma intención: "Bueno es hacer notar, de manera clara y precisa, que la educación del campesinado no consiste únicamente en la enseñanza de la lectura, la escritura y las cuatro operaciones elementales de la Aritmética, sino además, en enseñarles los medios de aumentar la producción para satisfacer con decorosa modestia sus necesidades, y en hacer de él un elemento afirmativo y de progreso dentro de su colectividad." (Silva Herzog, 1993:11) Sin embargo, la propia lógica de desarrollo del sistema educativo (expansión continua de las matrículas, presencia a lo largo y ancho del espacio territorial, complejidad creciente de sus estructuras y procesos, etc.) induce a un proceso de autonomización creciente respecto de otros

ámbitos de la vida social (económico, científico-tecnológico, político, cultural, etc.). Esta autonomía creciente hace que cada vez más sea objeto de políticas públicas específicamente "educativas", perdiéndose muchas veces de vista las necesarias articulaciones con otras intervenciones estatales que buscan garantizar determinados niveles de desarrollo y bienestar social (políticas de salud, de empleo, de ingresos, etc.).

Para mejorar las oportunidades educativas, "la oferta de oportunidades - escribía Latapí hace 25 años- no basta en una sociedad agudamente estratificada." Y agregaba que "condicionamientos de la estructura social semejantes a los que frustran dentro del sistema escolar la igualdad en las condiciones de competencia operan también en los sistemas no escolarizados. Además, éstos últimos suponen actitudes, valores y habilidades (como el aprecio por la educación, el hábito de estudio, la autodisciplina, etc.), cuya carencia es más notoria precisamente en los grupos menos favorecidos socialmente." (Latapí, 1976:113).

A medida que las sociedades latinoamericanas hacen de la equidad un objetivo estratégico de su desarrollo, se hace más evidente la necesidad de intervenir en forma integral sobre las múltiples dimensiones de la exclusión social.

Cuando se trata de "abatir rezagos" o de "reducir desigualdades educativas", la necesidad de políticas integradas que intervengan sobre los factores que definen tanto a la oferta como a la demanda educativa, se hace más evidente. Es claro que para garantizar el logro de objetivos elementales de aprendizaje en los niños de las familias más desfavorecidas de la sociedad no basta con mejorar la cantidad y calidad de los insumos escolares (infraestructura física, capacitación docente, métodos y contenidos, etc.) sino que es preciso actuar contemporáneamente y en forma articulada sobre otras necesidades humanas básicas, las cuales, si no están satisfechas, actuarán como obstáculos infranqueables para el logro de mejoras en el plano de las necesidades básicas de aprendizaje. Si los niños viven en hogares en situación de indigencia, tienen problemas de alimentación y contención afectiva, viven hacinados en viviendas inadecuadas, tienen que contribuir con su trabajo a la supervivencia familiar, son objeto de violencia y agresión, no están en condiciones de aprender en forma consistente y sistemática.

Por eso las denominadas políticas educativas de equidad, si quieren alcanzar sus objetivos tienen que dejar de ser sólo educativas para convertirse en programas integrados de intervención social. Los Programas Compensatorios de México contienen componentes que apuntan a sostener la demanda de educación básica mediante la provisión de insumos escolares (libros de texto, material didáctico) y también mediante el fortalecimiento de las capacidades de las familias y las comunidades en relación con la calidad de la oferta escolar. También los programas de desarrollo social integral orientados a beneficiar a las poblaciones en situación de indigencia y situadas debajo de la línea de la pobreza, como es el caso de Progresá, distribuyen ayudas directamente relacionadas con la escolarización de los niños de los hogares más pobres.¹⁴

¹⁴ A modo de ejemplo: en una escuela rural del Estado de México, con 52 alumnos, hijos de ejidatarios y comuneros, encontramos que todos los niños, a excepción de dos, tienen beca del

En este caso, las becas asignadas buscan mejorar los niveles de ingreso de los hogares, desalentando el trabajo infantil y estimulando la participación de los niños en la escuela. En toda América Latina, los programas de becas para niños y adolescentes se están convirtiendo en un factor destinado a favorecer la permanencia en la escuela de muchos niños y niñas que de otro modo se verían obligados a incorporarse al mercado de trabajo y a hacerlo en las peores condiciones. Y esto en el mejor de los casos, ya que en no pocas ocasiones se ven forzados a proveerse de recursos mediante prácticas que atentan contra su propio desarrollo físico y moral, tales como la mendicidad, la delincuencia y la prostitución.

No es fácil articular los programas de desarrollo social. Por lo general cada uno de ellos se define y ejecuta en ámbitos institucionales separados. La mejor integración se logra cuando los programas son concebidos y ejecutados en forma integrada. Cuando la articulación se constituye en un objetivo *ex post*, los obstáculos terminan por prevalecer y por favorecer un desarrollo paralelo, cuando no abiertamente irracional de los programas y proyectos. La desarticulación se ve en el terreno de actuación de los programas, cuando uno observa que cada programa no sólo tiene su propia burocracia y mecanismos de gestión, sino también sus propios beneficiarios. Esta situación hace que las sinergias teóricamente esperadas o formuladas en las intenciones y en el papel no se manifiesten en la realidad de las prácticas. De este modo, no es raro encontrar que no coincidan los beneficiarios de las mejoras en las infraestructuras físicas de las escuelas, con la distribución de las becas, los materiales didácticos, o la institucionalización de mecanismos que fortalecen las capacidades participativas de las familias y las comunidades. La misma desarticulación puede observarse también entre programas que mejoran ciertas dimensiones de la oferta de determinados niveles del sistema educativo (inicial, primaria, secundaria), o bien entre diversas modalidades de la oferta educativa, como por ejemplo las escuelas primarias del CONAFE con las Telesecundarias e incluso las Posprimarias del propio CONAFE situadas en la mismas comunidades o zonas y con vidas paralelas.

5. El valor de la continuidad y el aprender haciendo

Toda política exitosa de desarrollo y transformación de la educación básica requiere continuidad. Por eso en América Latina se instaló el tema de la necesidad de la concertación entre diferentes actores para la definición e implementación de las "políticas de Estado" (Tedesco, 1995). En México, la política educativa es un caso prototípico de proceso de "cambio en la continuidad". Aunque la duración constitucional de los gobiernos -el sexenio- tiende a determinar el desarrollo de las políticas públicas, más allá de los particularismos y las diferencias en estilos y prioridades existe una importante línea de continuidad en las cosas fundamentales.

programa Progreso y del Municipio, el cual también subsidia desayunos escolares. El programa está apoyado por el PIARE (construcciones escolares, material escolar y material didáctico para los niños, más capacitación para los maestros). La misma escuela participa del programa AGE, con cuyos recursos invierte en infraestructura (50%) y materiales para los niños (50%). Además de todos estos apoyos públicos, la escuela cobra una cuota de 15 pesos (alrededor de US \$1,50) al inicio del año.

Durante la segunda mitad del siglo XX México instituyó y desarrolló políticas educativas relativamente estables orientadas a satisfacer la demanda, tales como el llamado *Plan de Once Años* en la década de los años 60 o el de *Primaria Para Todos los Niños* en la década siguiente. En ambos casos se formularon programas basados en diagnósticos que cuantificaban las deudas educativas y permitían definir metas, orientar recursos y definir estrategias de intervención. Los resultados fueron un crecimiento sostenido de las matrículas con diferentes velocidades. Al final de cada período y con el cambio de las condiciones políticas y económico/sociales, se imponen tiempos de revisión y redefinición de objetivos y metas, en la medida en que, junto con los logros alcanzados, siempre quedan necesidades insatisfechas, en especial en aquellos lugares más alejados de los centros urbanos y que concentran desventajas de todo tipo.

En materia de "cambio en la continuidad", la Educación Comunitaria y la Telesecundaria son ejemplares. En verdad, podría decirse que se trata de programas que se inscriben en una "tradicción innovadora" ya que el México revolucionario tiene una rica historia de experiencias educativas originales en el contexto rural (Escuela Rural Mexicana, Misiones Culturales, Casas del Pueblo, entre otras). Por otra parte, en ambos casos su evolución a lo largo del tiempo constituye una particular mezcla de estabilidad en cuanto a los objetivos generales que se persiguen, una persistencia en las opciones estratégicas fundamentales y un proceso continuo de adaptación a los nuevos requerimientos y circunstancias.

De CONAFE se ha dicho que "es como un organismo vivo, que nace, crece, se desarrolla y fortalece aprendiendo en algunos casos de sus mismos errores" (De la Torre, 1999:1).¹⁵ Se han hecho distintos intentos de periodización de la trayectoria del CONAFE, utilizando diversos criterios y énfasis. En todo caso, la apertura y predisposición al cambio permanente pareciera ser una característica institucional del CONAFE a lo largo de toda su historia. Esta flexibilidad le ha permitido encontrar soluciones pedagógicas y organizacionales originales y adecuadas en función de los problemas a resolver y las necesidades a satisfacer.

De 1973, cuando 100 jóvenes en el Estado de Guerrero y 200 en el Estado de Chiapas, empezaron su labor como Instructores Comunitarios, hasta la fecha, el camino recorrido es un camino lleno de altibajos, de experimentación constante, de decisiones consideradas *a posteriori* como inapropiadas, de fracasos reconocidos como tales, de rectificaciones y avances. Prácticamente no hay campo en el que no se hayan intentado vías distintas, a menudo con retrocesos y vueltas al punto inicial. El saldo neto, no obstante, es el de un modelo probado y consolidado, que se ha expandido, renovado a sí mismo y diversificado al mismo tiempo, y que continúa abierto a la experimentación y el cambio continuos.

¹⁵ Gabino de la Torre fue Instructor Comunitario en la primera generación de IC. Actualmente es Delegado del CONAFE en el Estado de Tabasco.

En los inicios el sistema ofrecía sólo los cuatro primeros grados de primaria, divididos en dos niveles (Nivel I primer grado y Nivel II segundo, tercero y cuarto grados); más tarde, a raíz de una evaluación comparativa que mostró que los resultados escolares de los Cursos Comunitarios eran equivalentes a los logrados por escuelas atendidas por maestros regulares, se decidió habilitar al CONAFE para que extendiera el programa a la primaria completa. De este modo, se agregó un tercer nivel, y cada nivel pasó a tener dos grados. Más adelante se agregarían un nivel de pre-escolar y otro de posprimaria.

Los aprendizajes y cambios más importantes se han dado, sin duda, en torno al modelo y al contrato docente: perfil, selección, remuneración, función, capacitación/aprendizaje permanente del IC. Se partió sin un perfil claro para la selección de los aspirantes a IC (se aceptaba desde jóvenes de 15 años hasta maestros jubilados), a quienes se aplicaba un examen de conocimientos generales. El IC recibía apoyo económico, no beca de estudios. Tampoco se fijó inicialmente un tiempo de permanencia en la comunidad; la mayoría de IC optaba por permanecer en la misma comunidad hasta 6 y 7 años¹⁶; luego se pasaría a fijar en 3 años, y más tarde en 1 año, la permanencia del IC en la comunidad. Percibiendo que muchos jóvenes estudiaban por su propia cuenta, combinando su tarea como IC con el estudio, se decidió crear un programa especial -el Sistema de Estudios Tecnológicos Industriales para Instructores Comunitarios (SETIIC)- para ofrecer al IC la posibilidad de continuar sus estudios superiores, los sábados, cada 15 días. No obstante, el fracaso de este sistema llevó a buscar otras opciones. Hoy los IC hacen su servicio por 2 años y reciben a cambio una beca de estudios por 5 años, para proseguir sus estudios una vez concluido su servicio social.

La capacitación de los IC estaba al inicio en manos de maestros del sistema regular y duraba dos meses; luego se vio la necesidad de ampliar dicha capacitación a 8 meses y, finalmente, se instó a cada delegación estatal a definir el programa de capacitación de sus IC. En algún momento (mediados de los 80) se intentó elevar el perfil académico del IC, exigiendo como requisito un nivel de Preparatoria. No obstante, el bajo reclutamiento logrado mostró que ese perfil era inviable para las condiciones de trabajo propuestas. Así pues, en 1988 se volvió al esquema anterior: un IC de 15 a 21 años, con nivel de egresado de secundaria. "Para qué tantos brincos estando el suelo tan parejo", resume De la Torre (1999:17) todas estas idas y vueltas en torno al perfil del IC y el esquema de capacitación. En los últimos años, por otra parte, se decidió concentrar el énfasis en la tarea propiamente educativa del IC, que había venido siendo fuertemente erosionada por su rol como agente de desarrollo comunitario (Salas, 1996a,b). La capacitación de los IC, y del personal del CONAFE en su conjunto, pasa asimismo a enfatizar los aspectos relevantes a

¹⁶ Esta "estabilidad" llevó a intentos de organización y sindicalización de los IC. En efecto: durante la primera etapa, en los años 70, se dieron diversas protestas y movilizaciones en las que los IC reclamaban aumento del apoyo económico, creación de plazas y contratos estables dentro del CONAFE. Incluso, en Chiapas, el entonces Gobernador del Estado apoyó la protesta de los IC considerándola justa. Todo esto llevó al CONAFE a definir con mayor claridad el perfil y funciones de los IC, estableciéndose el modelo actual que combina servicio social y beca. (De la Torre, 1999).

una competencia profesional, más allá del compromiso social y la mística con el trabajo.

En cuanto a la Telesecundaria, su trayectoria de cuatro décadas ha corrido paralela al espectacular avance de las tecnologías de la información y la comunicación, particularmente acentuado en la década de 1990. En este caso, la "continuidad en el cambio" incluye cambios drásticos dados por las enormes posibilidades que dichas tecnologías han abierto como aliadas de la educación y el aprendizaje. Del estudio experimental realizado en 1966-67 con 83 alumnos y cuatro aulas, a cargo respectivamente de un maestro de primaria, dos de secundaria y una sin apoyo docente¹⁷, se llegaba al año 2000 con 30 mil puntos de recepción de la Telesecundaria en el país, más de 15.000 escuelas y un millón de alumnos, y con una expansión de la Telesecundaria al Sur de los Estados Unidos, a Centroamérica y a algunos países de América del Sur, gracias a la instalación de la Red EDUSAT, en 1995, y en el marco de un Acuerdo de Cooperación en Materia de Educación a Distancia firmado entre México y Centroamérica.¹⁸

De la "clase televisada", dictada por un "telemaestro", durante 20 minutos, en blanco y negro, teniendo como único apoyo una pizarra y un franelógrafo y, a veces, algunos gráficos, esquemas y fotografías, se ha pasado a programas educativos de gran calidad muchos de ellos, que combinan una gran variedad de recursos televisivos y didácticos.¹⁹ De los "esquemas de clase", inicialmente impresos y distribuidos de manera informal, como apoyo al docente y los alumnos para "seguir" la clase televisada, se ha pasado a un juego de materiales educativos (54 libros) que incluyen una *Guía de Aprendizaje*, un libro de *Conceptos Básicos*, y una *Guía Didáctica* para el maestro, y a una propuesta de *Modelo pedagógico* para la Telesecundaria. Del "maestro coordinador", inicialmente captado entre maestros de quinto y sexto grado de primaria, y cuya tarea se percibía como subordinada a la del "telemaestro" y la "clase televisada", se pasa a revalorizar la importancia del componente presencial y el papel del docente, quien deja de ser un mero coordinador y se convierte en responsable del proceso de aprendizaje. Asimismo, la profesionalización del docente de Telesecundaria pasa a tener espacio y perfil oficiales en las instancias y planes de formación docente.

La misma lógica de cambio en la continuidad aparece en la trayectoria de los diversos Programas Compensatorios. La experiencia mexicana ratifica que los cambios sucesivos que se introducen en los contenidos y modalidades de operación de los programas suponen, entre otros, desplegar una capacidad de

¹⁷ Se trataba de un estudio comparativo y experimental destinado a evaluar los resultados de aprovechamiento en cada grupo.

¹⁸ Dentro de dicho Acuerdo, se han iniciado acciones en Costa Rica y Guatemala (Telesecundaria), El Salvador (Teleaprendizaje), Panamá y Honduras (Telebásica), con una matrícula total de cerca de 20.000 alumnos. Nicaragua y Belice también se han sumado. En América del Sur, han expresado su interés, entre otros, Bolivia y Colombia.

¹⁹ Se estima que en el período 1992-2000 la Unidad de Televisión Educativa (UTE) produjo cerca de 5 mil programas de televisión de 15 minutos cada uno.

diálogo y negociación con los equipos técnicos de las agencias internacionales de financiamiento. Este es un tema de tensión permanente. Por lo general, los países prestatarios están obligados a asegurar la continuidad fiscal de los programas. En un contexto de limitaciones en el gasto público, es importante saber cómo negociar los términos de los contratos de modo que la estrategia dé prioridad a los intereses nacionales sobre la lógica y la visión internacional de las agencias. La experiencia mexicana enseña que es preciso y posible lograr que se respeten los énfasis, ritmos y especificidades locales, que sólo los actores nacionales pueden determinar ya que sería errado creer que los las necesidades de “compensación” de los sistemas escolares y los programas compensatorios tienen necesariamente que adoptar un formato universal, válido para todo tiempo y lugar.

Con el pasar del tiempo la modalidad de ejecución de estos programas fue sufriendo adaptaciones sucesivas. En un primer momento, estos estaban muy poco integrados a la burocracia central de la SEP y se administraban desde instancias paralelas, con poca intervención de las autoridades locales en el nivel de los Estados. Cualquier modificación en los componentes de los programas debía ser negociada con el organismo financiero internacional pertinente. La experiencia enseñó pronto que era preciso romper con este modelo de administración paralela, centralizada y poco sensible a las necesidades y problemas locales. La lógica del “aprender haciendo” aconsejó compactar los componentes de los programas. Se redujo la cantidad de proyectos con sus respectivas direcciones y administraciones y se unificaron en función de los objetivos comunes que persiguen. Se desplegaron nuevas estrategias de descentralización del gasto hacia las administraciones locales (las autoridades locales a cargo de las compras de insumos y de las inversiones en infraestructura, con participación de las propias comunidades beneficiadas) y para ello hubo que negociar con los gobiernos de los Estados y los agentes del Banco Mundial. La experiencia mostró que es posible garantizar la continuidad en las intervenciones y, al mismo tiempo, hacer las adecuaciones y adaptaciones necesarias para mejorar la eficiencia y eficacia de los programas

¿Que factores están jugando para producir esta dialéctica de la continuidad y la transformación en el caso mexicano? No hay duda de que existe una relación estrecha entre la estabilidad del régimen político institucional que ha caracterizado al México posrevolucionario y la continuidad relativa de sus políticas públicas en educación. Pero el grado de institucionalización de las políticas también contribuye a su estabilidad en el tiempo. Tanto el CONAFE como la Telesecundaria han alcanzado un alto grado de institucionalidad, es decir, han desplegado un complejo entramado de reglas y recursos (físicos, humanos, tecnológicos, etc.) que en cierta medida adquieren vida propia, relativamente autónoma de los intereses y relaciones de fuerza de los diversos actores políticos que periódicamente se hacen cargo de su conducción.

6. Diversificación y pertinencia

Cuando los procesos de universalización de la educación básica ocurren en sociedades crecientemente diferenciadas, adquieren un carácter cada vez más

particularista, distinguiéndose así cada vez más del modelo de masificación tradicional, que tendía y aspiraba a la conformación de una oferta homogénea a nivel nacional.

La expansión de la escolaridad básica se desarrolla en varios tiempos. En los Estados modernos, la primera etapa de la escolarización se concreta sobre la base de la expansión de un modelo homogéneo. En un principio, sólo ciertas fracciones de las élites dominantes logran escapar a este modelo, desplegando sus propias instituciones dotadas de ciertos particularismos, aptos para reproducir sus propias configuraciones culturales y garantizar de este modo un "efecto de distinción". Mientras las mayorías frecuentan establecimientos estructurados alrededor de ciertos principios comunes (un mismo tiempo, programa, método, espacio físico, sistema de evaluación, disciplina, etc.), algunas minorías frecuentan instituciones escolares "especiales" y hasta "únicas". Estos particularismos tienen que ver con el tiempo de aprendizaje (tiempo completo o internado), el contenido (educación bilingüe, educación religiosa, etc.), el método y el uso de ciertos símbolos exteriores que refuerzan determinadas identidades y tradiciones y el efecto de distinción (uso de uniformes, símbolos, liturgias, festividades, tradición, etc.).

Hoy, a los particularismos de las clases altas se agregan los propios de los grupos sociales más desfavorecidos. Las escuelas para estos grupos tienden a diferenciarse de la escuela de las mayorías de las clases medias y bajas urbanas moldeadas sobre el modelo institucional de la escuela republicana. Sus principios estructuradores, es decir, su sistema de reglas y recursos, obedecen a otro diseño y aspiran a ser especiales y exclusivos. El tiempo de aprendizaje, los contenidos, las características de los maestros, los materiales pedagógicos, los sistemas de evaluación, y hasta el propio edificio escolar conforman una configuración relativamente original que se supone adecuada a ciertas características estructurales de los grupos sociales a quienes están dirigidos. Esta es, al menos, la pretensión. Pero no es fácil escapar al poder de atracción del modelo escolar tradicional. Muchas de las experiencias innovadoras terminan por adoptar, en los hechos, las formas y los modos de hacer de la escuela clásica.

En síntesis, en las sociedades actuales, la profundización del proceso de división del trabajo social y la acentuación de la diferenciación social terminan por erosionar el carácter fuertemente homogéneo del modelo escolar. En el plano de los propósitos lo que permanece es la vocación homogénea en cuanto a los fines que persigue la escuela (aunque también en este plano se hacen sentir las presiones diferenciadoras), mientras que en el campo de los métodos y procedimientos se aconseja y recomienda la búsqueda de la diversidad y la valoración de los particularismos. Este es el escenario donde se instala el discurso y la práctica de la autonomía (local, institucional, etc.) escolar, entendida como una autorización para el despliegue de dispositivos originales y adecuados a las múltiples cualidades que caracterizan a la demanda social por educación.

En México, la oferta de educación básica para los grupos más desfavorecidos se gestiona desde organismos y programas relativamente autónomos, pero

dependientes de la SEP, como es el caso del CONAFE, el cual tiene recursos específicos (infraestructura, cuadro administrativo, cuerpo técnico, representaciones en los Estados, sistema de supervisión y capacitación, docentes/instructores, etc.) y su propio sistema regulativo (modalidad de contratación, compras, etc.) independientes del sistema de reglas y recursos típico de la SEP.²⁰

Otro indicador de autonomía organizacional es el uso de recursos humanos específicos, cuya producción y reproducción, condiciones de trabajo, formación, pertenencia institucional, etc. son especiales y fuertemente diferenciados respecto del agente típico del sistema escolar: el maestro. El Instructor Comunitario desempeña tareas docentes pero sin tener una vinculación laboral con el CONAFE. El marco normativo que regula su actividad no es el mismo del maestro tradicional. Este es un "trabajador de la educación", mientras que el IC presta un servicio social por el que no obtiene un salario, sino un sistema de prestaciones (viáticos, becas, etc.). Su vinculación con el CONAFE es individual y no colectiva, ya que no le cabe la posibilidad de la agremiación.

A lo largo de sus 30 años de vida, el CONAFE ha dado muestra de una voluntad y una capacidad extraordinarias no sólo para crecer y multiplicarse sino para diversificarse, reinventándose a sí mismo a medida que el contacto con la realidad y el propio aprendizaje iba mostrando la necesidad de respuestas más afinadas a los diversos contextos y grupos. Por un lado, la "aventura" - como se llama en documentos internos del CONAFE a los 100 jóvenes que iniciaron los Cursos Comunitarios en Guerrero y los 200 que lo iniciaron en Chiapas - se convirtió en poco tiempo en programa y luego en subsistema nacional de la SEP, con delegaciones propias en cada uno de los Estados; de programa nacido para atender a los sectores no-indígenas en las zonas rurales, ha pasado en tiempos recientes a hacerse cargo también de la atención educativa en el medio indígena e incluso a incursionar en las zonas suburbanas. Por otro lado, la oferta educativa se fue ampliando, primero dentro de la propia primaria (los CC empezaron con dos o tres años y luego se extendieron a 6, para ofrecer la primaria completa), luego hacia abajo (preescolar, iniciado en 1980) y hacia arriba (posprimaria, iniciada en 1997).

Al mismo tiempo, y de manera incesante, han ido inventándose nuevos programas, y modalidades diferenciadas de los mismos programas, en una búsqueda permanente de pertinencia y relevancia para la atención de los grupos más necesitados y las situaciones más complejas. Así es como surgieron, en los últimos años, la modalidad indígena del preescolar y los Cursos Comunitarios (Proyecto de Atención Educativa a Población Indígena - PAEPI) y la creada específicamente para atender a la población infantil migrante agrícola (Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil

²⁰ El CONAFE tiene en todos los Estados un aparato relativamente autónomo para ofrecer servicios de educación básica a ciertas categorías de la población. Por ejemplo, en el Estado de México, el CONAFE despliega un aparato de coordinación estatal dotado de recursos significativos, tales como infraestructura edilicia, más de 50 agentes distribuidos en tres departamentos y un equipo profesional estable con más de diez años de antigüedad.

Migrante - MEIPIM) (México-SEP/CONAFE, 1999).²¹ O el programa Aula Compartida, que integra en una sola aula preescolar y primaria (niños desde los 3 hasta los 14 años), y que ha sido una manera creativa y pragmática de conciliar las necesidades y la lógica de la gente en las comunidades y la lógica institucional (la exigencia de un mínimo de 5 niños demandantes para abrir un servicio educativo). Otros tantos proyectos recientes y en ciernes -las Caravanas Culturales, la Radio Comunitaria, el Programa de Investigación y Recopilación de Tradiciones Orales Populares- reflejan este incesante empeño por llegar a los excluidos, masificando pero diferenciando al mismo tiempo.

Cada Estado despliega, por otra parte, iniciativas propias con el fin de llegar incluso a los rincones más apartados y a los grupos que, de no ser por una oferta educativa sumamente específica y flexible, no tendrían oportunidad de acceder a la escuela. Un ejemplo digno de mencionarse, y que encontramos en nuestra visita al Estado de México, es un programa hecho en convenio entre el CONAFE y la Asociación Mexicana de Circos: aquí, los Instructores Comunitarios van junto con los circos, enseñando y a la vez aprendiendo de las artes y habilidades de la gente de circo y, en más de un caso, pasando a formar parte del *staff*, como boleteros, acomodadores, etc.²²

La "Posprimaria Comunitaria", iniciada en 1997 como proyecto piloto y como una nueva oferta educativa del CONAFE, constituye un claro testimonio de búsqueda y experimentación de alternativas organizacionales y pedagógicas para atender a los múltiples y nuevos desafíos que plantea la escolarización de las nuevas generaciones en contextos de dificultad. El nombre *Posprimaria*, que pretende precisamente distanciarse del de *Secundaria*, no ayuda sin embargo a captar lo que el programa pretende: constituirse en un espacio de aprendizaje comunitario, abierto, orientado por una propuesta de "aprendizaje por cuenta propia", dirigido no sólo a los niños y niñas que terminan la primaria (los *Cursos Comunitarios*) sino a todos los jóvenes y adultos de la comunidad interesados en aprender y satisfacer alguna necesidad básica de aprendizaje, más allá de todo programa escolar formal.

En la realidad, sin embargo, y al menos hasta el momento, la mayoría de quienes se integran a la Posprimaria son jóvenes interesados en continuar, de algún modo, sus estudios más allá de la escuela primaria. Es claro aquí, como en tantos otros programas educativos pensados para jóvenes y adultos en América Latina, que no basta con "ofrecer oportunidades educativas" (en este caso, un espacio físico, materiales de enseñanza-aprendizaje, apoyo de Instructores Comunitarios, etc.) para que las personas jóvenes y adultas de las comunidades rurales las "aprovechen". Se requieren intervenciones específicas orientadas a "promover la demanda de conocimientos" que muchas veces permanece en estado latente y difuso.

²¹ Se estima que hay alrededor de 1.2 millones de niños y niñas jornaleros agrícolas en México, 400.000 de los cuales estarían en edad escolar (7-14 años). Ver Mitnik, 1996; SEP-CONAFE, 1999.

²² Al recorrer estas experiencias y escuchar estas narraciones, resultaba inevitable recordar la experiencia cubana, sobre todo en los primeros años de la revolución, y su empeño por llegar con la educación a *todos* los cubanos, incluso en los barcos en altamar. (Ver Torres, 2000a).

7. La importancia de los recursos humanos

Abatir los rezagos en materia de escolarización obligatoria es, por definición, una tarea compleja que requiere movilizar diversos tipos de recursos. Pero no bastan la voluntad política de hacerlo y la disponibilidad de recursos financieros; también se requieren dosis crecientes de imaginación, conocimientos y competencias variadas y específicas.

La historia de las políticas de desarrollo de la educación básica en México durante la segunda mitad del siglo XX enseña que los esfuerzos más exitosos, desde el *Plan de Once Años* hasta el programa de *Primaria para Todos los Niños*, fueron acompañados por una fuerte inversión en recursos humanos a todos los niveles. Las mejoras en cobertura, calidad y equidad requieren la incorporación de dosis crecientes de conocimiento científico y tecnológico en todos los niveles del proceso educativo, desde las instancias centrales y de dirección hasta los centros escolares. La calidad del recurso humano que protagoniza las políticas y los procesos pedagógicos resulta de una importancia estratégica fundamental. Resulta interesante constatar que los resultados logrados por las políticas de equidad educativa en México se deben en gran parte a la prioridad asignada a la inversión en capital humano en todos los niveles del sistema de educación básica.

La construcción de un sistema de educación básica de calidad para todos los mexicanos no consiste simplemente en aplicar recetas conocidas a problemas estándar. Por el contrario, obliga a desplegar el máximo de creatividad, inteligencia y conocimientos para definir y resolver problemas. La educación es un servicio intensivo en fuerza de trabajo calificada. Una política pública que efectivamente se propone transformar la realidad en sentido progresista y progresivo implica dos procesos inter-relacionados: producir conocimiento adecuado y concentrar recursos humanos de alta calidad, tanto en los lugares donde se conciben y conducen las intervenciones como en las instancias intermedias (estadales, regionales, etc.) y locales, que es donde éstas alcanzan su máxima concreción (los centros educativos y el aula).

El adjetivo "compensatorio" se asocia más frecuentemente con la idea de *cantidad* que con la de *calidad*. Sin embargo, la experiencia mexicana enseña que las políticas educativas que poseen esta calificación se distinguen no sólo por la búsqueda de determinados equilibrios en la distribución de recursos educativos de diverso tipo, sino por la búsqueda de soluciones adecuadas a problemas inéditos. Esto es lo que explica la preocupación sistemática por la incorporación de recursos científico-tecnológicos objetivados (equipamientos didácticos y pedagógicos) e internalizados en los agentes encargados de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas.

En materia de recursos humanos es preciso diferenciar analíticamente dos conjuntos de competencias y habilidades requeridas por los agentes: a) conocimientos y habilidades en el campo de la concepción, diseño, ejecución, gestión y evaluación de políticas en los diversos niveles del sistema de educación básica; y b) conocimientos y competencias específicamente

pedagógicas. De hecho, las políticas educativas modernas demandan recursos humanos formados en una amplia variedad de campos del saber: estadísticas, planeamiento y gestión, pedagogía, sociología y antropología, didácticas especiales, etc.

Desde el punto de vista de las políticas, es preciso encontrar aquellas estrategias de intervención y aquellas modalidades pedagógicas adecuadas a las particularidades y necesidades de la demanda. Esto requiere un esfuerzo de investigación y desarrollo para encontrar las soluciones inéditas a los problemas. Tanto la investigación y el desarrollo, como la difusión y aplicación, de nuevas soluciones supone que los programas cuenten con el personal adecuado. Todos los programas analizados tienen un fuerte componente innovador, en tanto una de sus características distintivas es precisamente la búsqueda de caminos alternativos. La experiencia mexicana muestra que el recurso humano que define y ejecuta las políticas debe contar no solo con el conocimiento que se requiere en estos casos, sino también con una actitud favorable al cambio y la innovación.

Tanto la Telesecundaria como la Educación Comunitaria y los Programas Compensatorios se sostienen en la presencia de recursos humanos de calidad, capaces de incorporar conocimiento actualizado y pertinente tanto en materia de planificación y gestión como de estrategias pedagógicas. Los materiales producidos y los procesos diseñados y llevados a la práctica son producto de la participación de agentes calificados en las diversas ramas del saber que se requiere para resolver los problemas y alcanzar los objetivos señalados. Pese a ello, el esfuerzo realizado en este campo tan complejo nunca es suficiente, ya que el campo de los conocimientos y las tecnologías de la enseñanza y el aprendizaje se desarrolla en forma cada vez más intensa y acelerada.

La Telesecundaria, por sus características intrínsecas, es un sistema intensivo en conocimiento científico tecnológico. Tanto el diseño y adecuación permanente del sistema, como su despliegue en el territorio, así como la producción de los insumos pedagógicos necesarios (programas, libros de texto para el alumno y los maestros, etc.) requieren el uso intensivo y creciente de conocimiento científico-tecnológico de un grado elevado de complejidad y actualización. Por otra parte, el dinamismo de las tecnologías de la información y la comunicación obliga a una permanente inversión en actualización, tanto de los equipamientos como de las competencias humanas necesarias para operarlos.

Además de una fuerte voluntad política y de recursos financieros considerables, se requiere la movilización de lo mejor de la "inteligencia pedagógica" del país. Lo mismo puede decirse de todas las etapas (formulación, ejecución, evaluación) que conforman el proceso de las políticas compensatorias. La definición de las poblaciones beneficiarias, así como el diseño de las estrategias más adecuadas y la propia ejecución en el terreno, demandan la participación de personal diversificado y altamente calificado.

Por lo demás, en un contexto de descentralización los requerimientos de recursos humanos calificados se refieren no únicamente al centro del sistema,

donde se toman las decisiones estratégicas, sino que deben permear a la base del sistema. Todos los programas analizados tienen un fuerte componente de capacitación y perfeccionamiento. Su pertinencia y suficiencia constituye un factor estratégico para el logro de los objetivos propuestos.

La competencia debe ser una característica estructural y sistémica de las políticas. Por eso se espera que la producción de soluciones adecuadas, así como su difusión hacia todos los agentes implicados sea un proceso institucionalizado y no azaroso y circunstancial. Sin embargo, no se trata de pensar en sistemas autosuficientes, sino en sistemas abiertos y capaces de interactuar con otras instancias donde se producen recursos humanos y soluciones tecnológicas útiles. Tanto el CONAFE como la Telesecundaria mantienen relaciones con instituciones académicas de alto reconocimiento tanto en el país como en el extranjero. Estas vinculaciones contractuales con grupos de excelencia aumentan las capacidades instaladas en las propias instituciones para responder en forma creativa a los complejos problemas implicados en la realización de su misión específica.

II. APORTES Y DESAFIOS

De lo *compensatorio* a lo *alternativo*

Más allá de sus características específicas, los tres programas analizados - Telesecundaria, CONAFE y Programas Compensatorios- comparten la paradoja de ser percibidos al mismo tiempo como "innovaciones" y como ofertas "de segunda". Paradoja que es, en verdad, marca de fábrica y dilema no resuelto del campo de la llamada educación *no-formal* y de otros campos asociados como la educación *extraescolar*, la educación *no-convencional*, la educación *comunitaria*, la educación *popular* o la educación *de adultos*. (Torres, 1996a; Trilla, 1996).

El sistema CONAFE, la Telesecundaria y los Programas Compensatorios mexicanos constan hoy en muchos de los inventarios nacionales e internacionales de "innovaciones educativas", "mejores prácticas" o "experiencias exitosas", según las distintas denominaciones. En particular, la Telesecundaria ha cobrado notoriedad internacional en los últimos años como un programa pionero y ejemplar que muestra la posibilidad de llegar con la educación secundaria a las zonas rurales y a los grupos más apartados, apoyándose en la moderna tecnología -en este caso, la televisión- como aliado clave para la enseñanza y el aprendizaje en el aula.²³

Al mismo tiempo, estos programas son generalmente percibidos por sus propios usuarios, por la SEP y por la sociedad mexicana como programas remediales, pobres y para pobres, que no gozan de los mismos estándares que el sistema y las escuelas públicas "regulares". "Estudí la primaria *pero* en una

²³ Ver, por ejemplo, la página web del PREAL, sección "Mejores Prácticas": www.preal.cl La Telesecundaria ha aparecido, en los últimos años, en innumerables publicaciones internacionales en torno a la innovación educativa, la educación a distancia y el vínculo entre educación y modernas tecnologías. Ver, entre otros: UNESCO/UNICEF, 1997.

escuela del CONAFE" o "Estudié la secundaria *pero* en la Telesecundaria" es común escuchar al recorrer el México rural, y fue lo que escuchamos concretamente durante nuestras visitas de campo. El "*pero*" se filtra más allá de la conciencia incluso de quienes defienden y se refieren a estos programas en términos elogiosos.

Los Instructores Comunitarios son vistos de reojo por los maestros del sistema regular. "*Nuestros peores enemigos son los maestros*" nos dijo, sin dudar, un joven IC en El Guayabo, una comunidad muy apartada, en Sinaloa. De hecho, en nuestras visitas tuvimos oportunidad de comprobar las tensiones que existen entre maestros e Instructores Comunitarios. Incluso, maestros y supervisores que han tenido una experiencia de trabajo en el CONAFE, tienden a negar u ocultar dicha experiencia. "*Yo fui Instructor Comunitario, a mucha honra*", terminó confesando, entre orgulloso e incómodo, un técnico docente en una reunión de supervisores en una pequeña comunidad rural del Estado de México, alentado por la presencia de una comitiva que expresamente destacó la necesidad de sistematizar y dar a conocer mejor, dentro y fuera del país, la experiencia educativa del CONAFE.

En definitiva: en México -y en todo el mundo- el sistema escolar formal, con las características con que éste se desarrolló y pervive hoy en día, e incluso a pesar de la crítica a que ha sido sometido en los últimos tiempos, continúa siendo la "norma" respecto de la cual se compara cualquier sistema educativo que pretende instaurarse como diferente y, más aún, como alternativo. Dichas diferencias, que para unos pocos son "innovación", signo de creatividad y fuente de dinamismo, para la mayoría son llanamente desviación de la norma, pérdida, ausencia, inferioridad.

En el caso de los Cursos Comunitarios, la "desviación" fundamental no está ni en la infraestructura (hoy muchas escuelas del CONAFE cuentan con un local propio, a menudo acogedor y bien equipado) ni en el currículo (éste responde al currículo nacional, y los materiales son reconocidamente de muy buena calidad) sino alrededor de la figura del educador: el prototipo del maestro formado, titulado, profesional, es sustituido aquí por un adolescente/joven de la propia comunidad, por lo general con nivel de secundaria, y con una capacitación pedagógica incipiente, ofrecida en la marcha. Otra "desviación" importante es la propia escuela unitaria; siendo la "norma" en la escuela primaria una escuela graduada y un maestro por grado, la escuela unidocente sólo puede ser vista, literalmente, como "escuela incompleta", no como *otro tipo* de escuela.

En el caso de la Posprimaria, la falta de certificación oficial constituye un tema central de preocupación para muchos padres de familia y alumnos que se han acogido al programa, y un factor que sin duda ahuyenta a muchos otros y los lleva a preferir la secundaria convencional. La propia propuesta curricular y pedagógica, en este caso, se aparta totalmente de la "norma", al proponerse un esquema "abierto", de "aprendizaje por cuenta propia", que violenta todos los cánones establecidos por la enseñanza formal y para la enseñanza secundaria en particular. No hay que olvidar, además, que esta propuesta se inserta en un contexto rural, de comunidades pequeñas y apartadas, en las que en principio

habría que esperar una mentalidad conservadora y respetuosa de dichos cánones, antes que abierta a la innovación, no al menos sin un trabajo profundo y sostenido, previo y en la marcha, con los propios jóvenes, las familias y la comunidad, sobre todo tratándose de una propuesta radicalmente innovadora como ésta.

En la Telesecundaria, tanto la infraestructura como el currículo y los educadores se atienen a los parámetros de la escuela secundaria "regular": instalaciones de cemento, con mobiliario y equipamiento indispensable, currículo y materiales de estudio sintonizados con el currículo nacional, maestros titulados y profesionales de diversas ramas (sin o con mínima capacitación pedagógica) en el oficio de educadores. En este caso, el factor principal de discriminación parecería provenir de la propia percepción (apriorística) de la *educación a distancia* como una modalidad deficitaria frente a la educación presencial y de la propia (falsa) disyuntiva entre educación a distancia y educación presencial. De hecho, la noción misma de la Telesecundaria parece haber estado asociada hasta hoy mucho más fuertemente a la noción de *tele* (distancia) que a la de *secundaria* (educación).

Curiosamente, estos mismos elementos, vistos por unos como "debilidades", pueden ser percibidos, desde otra óptica, como "fortalezas" de estos programas.

Cada uno de los programas y modalidades desarrollados por el CONAFE aporta elementos valiosos para una reflexión y una práctica educativa alternativas. En particular, los Cursos Comunitarios, la columna vertebral y el programa más antiguo del CONAFE, a partir del cual se han desarrollado todos los demás, tienen una serie de elementos dignos de destacarse. Entre otros:

▪ **modelo docente**

combinación de servicio social y beca de estudio: El CONAFE se plantea objetivos educativos a dos niveles: con los alumnos, asegurando el acceso a la educación básica a las comunidades más apartadas, y con los educadores, los Instructores Comunitarios, asegurando su formación continua y su posibilidad de continuar estudiando (beca hasta por 50 meses para estudiar cualquier carrera, a elección de cada uno) una vez completado su período de servicio (hoy de 2 años) en la comunidad. El valor, el impacto educativo y el costo-beneficio de la Educación Comunitaria debe verse pues en esta doble perspectiva.

Tradicionalmente vinculada a la educación no-formal y a la alfabetización de adultos, la incorporación de la juventud como energía social al servicio de la educación y el desarrollo comunitario se hace aquí de manera regular y dentro de los parámetros del sistema formal.²⁴ La referencia constante al valor de los jóvenes y al espíritu "joven" del propio sistema del CONAFE tienen su razón de ser. Los jóvenes IC, en efecto, están dispuestos a enseñar en lugares de difícil acceso y condiciones de vida sumamente precarias, para los que resulta difícil

²⁴ Según información del CONAFE, para 1999 había en el país cerca de 40.000 jóvenes entre 14 y 24 años prestando sus servicios como Instructores Comunitarios.

encontrar maestros regulares. Por otra parte, su propia juventud y dinamismo les permite a menudo establecer una relación muy especial con sus alumnos, los padres de familia y la comunidad, que va más allá de la relación estrictamente pedagógica. El buen IC pasa de hecho a convertirse a la vez en un miembro más, y en un huésped de honor, de la comunidad.

La relación entre *enseñar* y *aprender* adquiere en este modelo una dimensión muy particular: enseñar, para el IC, pasa a ser un requisito para aprender, es decir, para proseguir sus estudios. Contar con una fuerza docente motivada hacia el estudio y comprometida con su propio aprendizaje, como motor principal de la enseñanza, es una condición privilegiada. El rol docente es percibido y ejercido sin duda de manera muy distinta por alguien que se asume como educando y cuya motivación principal, incluso para optar por la enseñanza, es continuar aprendiendo.

Por otra parte, tanto en el modelo CONAFE como en la Telesecundaria, el educador radica en la comunidad, permanece y a menudo pertenece a ésta. Esto no es poca cosa si tenemos en cuenta que la falta de arraigo comunitario y el ausentismo docente son problemáticas severas y crónicas de la educación rural no sólo en México sino en toda América Latina.²⁵ Viejas y modernas aspiraciones tales como la escuela de jornada completa, la escuela abierta a la comunidad, la escuela como espacio de aprendizaje comunitario, el educador polivalente y agente dinamizador del desarrollo local, encuentran en estos modelos educativos condiciones propicias para salir del papel y encarnarse en la práctica.

▪ **estructura**

la organización multinivel: los *niveles* en que están organizados los Cursos Comunitarios (3 niveles, cada uno de ellos integrado por el equivalente a dos grados del sistema formal) corresponden a la noción de *ciclos*, destacados modernamente por sus ventajas curriculares y pedagógicas así como desde el punto de vista de la organización escolar, y adoptados como parte de la nueva estructura de muchos sistemas escolares latinoamericanos en la década de 1990.²⁶ De hecho, la tendencia actual es organizar sistemas escolares

²⁵ Es importante notar que en el caso del Programa *Escuela Nueva*, en Colombia, ha habido un retroceso en este sentido en los últimos años. El nivel educativo de los docentes de EN (en su mayoría con formación secundaria o universitaria) y su permanencia en la comunidad (muchas escuelas rurales vinculadas al programa cuentan con instalaciones especiales para alojar al maestro) han sido señalados por diversos estudios como factores vinculados con la calidad y el éxito de este programa: un estudio (Psacharopoulos, *et. al.*, 1992) concluyó, por ejemplo, que la formación universitaria tenía incidencia sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos mientras que la permanencia de los maestros resultó vinculada positivamente con mejores indicadores de creatividad y actitudes cívicas por parte de los alumnos. No obstante, hoy en día menos de una tercera parte de los maestros de *Escuela Nueva* radican en la comunidad, señalándose como razones principales la escalada de la violencia en las zonas rurales así como el afán por proseguir sus estudios a nivel superior (ver recuadro al final).

²⁶ Algunos ejemplos. En Argentina, la nueva estructura del sistema educativo establecida a partir de la ley de educación de 1993 comprende una Educación General Básica (EGB) de 9 años, dividida en tres ciclos de 3 años cada uno; los dos primeros ciclos constituyen la anterior Educación Primaria (de 7 años); el tercer ciclo, y un cuarto ciclo denominado Polimodal, constituyen la anterior Educación Secundaria (de 5 años). En Bolivia, la nueva estructura del

desgraduados, en los que no se plantean objetivos y evalúan aprendizajes al término de cada año escolar sino al completar cada ciclo. La tendencia también es organizar ciclos flexibles, cuya duración dependa de lo que necesiten y quieran los alumnos, más que de lo que necesite la administración escolar. Obviamente, tratar cada ciclo como unidad implica un reordenamiento global del modelo escolar y requiere por tanto medidas sistémicas.

Entre las ventajas del *ciclo* (de dos, tres o cuatro años) frente al *grado* se mencionan, entre otras, que el ciclo permite: responder mejor a las etapas y los procesos de crecimiento y maduración de los alumnos; mayor flexibilidad tanto en la enseñanza como en el aprendizaje; posibilidad de responder a la heterogeneidad de los alumnos permitiendo atender a motivaciones y ritmos individuales de aprendizaje; flexibilizar el calendario y el horario escolar para adaptarlo a las necesidades locales; planificar aprendizajes más globales, y dosificar mejor los contenidos a lo largo del tiempo, con un horizonte más amplio que el corto año escolar; mayor espacio a los docentes para seleccionar y secuenciar los contenidos de las diferentes materias y áreas, prestándose más para introducir adaptaciones curriculares; asegurar mejor la continuidad de los aprendizajes y los métodos de enseñanza; favorecer un trabajo más coordinado y colegiado por parte de los docentes y del equipo escolar en su conjunto. Todo esto se supone puede contribuir a mejorar las condiciones tanto de enseñanza como de aprendizaje.

▪ **modo curricular, pedagógico y didáctico**

el currículo y los materiales de estudio: La calidad de la propuesta curricular, pedagógica y didáctica del sistema de educación comunitaria del CONAFE ha sido reconocida y destacada tanto a nivel nacional como internacional. Los materiales didácticos de los Cursos Comunitarios reúnen una serie de elementos excepcionales, difíciles de encontrar en el campo de la producción de materiales educativos: han sido desarrollados y revisados/actualizados por un equipo de investigadores educativos del más alto nivel²⁷, en base a la investigación disponible, en convenio y en colaboración estrecha con el equipo del CONAFE, a lo largo de un proceso de trabajo de muchos años, con mucha experimentación previa, y de un proceso de trabajo participativo, incluyendo la incorporación activa de un grupo de 30 Instructores Comunitarios en servicio (Rockwell, 1993).²⁸

sistema educativo establecida por la ley de educación de 1994 incluye una Educación Básica de 9 años, divididos en 1 año obligatorio de Educación Preescolar, y 8 años de Educación Primaria, esta última subdividida en tres ciclos: dos ciclo de 3 años y un tercero de 2 años; a su vez, la Educación Secundaria comprende 4 años, divididos en 2 ciclos: un Ciclo Común, y un Ciclo Diversificado; los ciclos son desgraduados y se elimina la repetición en su interior.

²⁷ Pertenecientes al Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (DIE-CINVESTAV-IPN) de México.

²⁸ Cabe aclarar que hay diferencias importantes entre los materiales de los Cursos Comunitarios y los de Escuela Nueva de Colombia. En esta última, se trata de materiales auto-instruccionales, llamados *Guías de Aprendizaje*; en el caso de los CC, la serie *Dialogar y Descubrir* enfatiza la interacción antes que la dimensión auto-instruccionales. Asimismo, las Guías de Escuela Nueva suponen un lector previo: el proceso de aprendizaje de la lectura y la escritura queda fuera de las Guías y es dejado a la decisión de cada maestro (Torres, 1991, 1992); en los materiales de los CC, en cambio, la enseñanza y el aprendizaje de la lectura y la

▪ **modelo comunitario:**

participación de las familias y la comunidad: la tan mentada y ansiada "participación comunitaria" adquiere niveles reales y significativos de concreción en los programas del CONAFE. Esto, dadas las características particulares del modelo (un contrato entre Estado y comunidad local, en el que hay distribución de costos y responsabilidades), de estas comunidades (apartadas, pequeñas, generalmente cruzadas por relaciones familiares y de parentesco), de los IC (jóvenes, que viven en la propia comunidad y son alojados y alimentados rotativamente por las propias familias) y de la propuesta curricular y pedagógica (que hace de la articulación escuela-comunidad un eje central). De hecho, en los programas del CONAFE hay una rica experiencia acumulada de dificultades y avances en el campo de la participación y la gestión comunitaria de la escuela, que no ha sido aún cabalmente sistematizada y que podría ser mucho mejor aprovechada en iniciativas más recientes como la conformación de las AGES y del programa RED, en la década de 1990, en el marco de los Programas Compensatorios.

Por su parte, la Telesecundaria constituye hoy un modelo potente, con gran potencial de expansión y desarrollo. Es, al menos en esta región, un modelo pionero y único, que articula tres ejes claves -(a) zonas rurales, (b) educación secundaria y (c) tele-educación combinada con educación presencial- y que lo hace desde un marco gubernamental, sobre la base de un currículo y una certificación oficiales.

Al recorrer la trayectoria de la Telesecundaria a lo largo de tres décadas, se percibe claramente no sólo mejoras sino avances importantes y hasta espectaculares en los tres elementos que componen el sistema: programa televisivo, material impreso y docente. Si bien subsisten problemas de calidad y pertinencia, así como de adecuación y sincronización entre los tres componentes, es indudable que en el modelo de la Telesecundaria están desplegados muchos de los elementos y las claves para la educación avizorada hoy como necesaria y posible a inicios de este siglo XXI.

Más allá de las características o innovaciones introducidas por cada programa, lo que cabe evaluar y preguntarse es: ¿qué resultados obtiene? Y es aquí donde tambalean muchos de los prejuicios y entra en crisis el paradigma convencional y la "norma". Porque lo cierto es que algunas de las evaluaciones disponibles hasta el momento, y sobre todo las más recientes en el caso de la Telesecundaria, muestran que los alumnos de las escuelas del CONAFE y los de la Telesecundaria, en diversos Estados del país, logran iguales o mejores resultados que los alumnos de los establecimientos de educación primaria y secundaria del sistema "regular", no sólo a nivel rural sino -en el caso de CONAFE- en algunos casos también a nivel urbano, tanto en comprensión lectora como en habilidades lógico-matemáticas, dos áreas críticas y ambas objeto de evaluación. En ambos casos, salta entonces la pregunta: ¿qué podrían lograr estos sistemas si la inversión por alumno, la dedicación y la

escritura - puntales críticos y claves del currículo, así como del éxito o fracaso escolar- adquieren un lugar preponderante en la propuesta curricular y pedagógica, y en los materiales concretamente (Rockwell, 1993; Rockwell *et.al.* 1991) .

energía depositadas en estas escuelas fuese similar a las depositadas, por ejemplo, en las escuelas que atienden a los sectores medios en la ciudad?.

Si es en los resultados donde mejor se juzga un programa o un sistema educativo, estos resultados deberían haber servido para revisar el carácter remedial y el bajo estatus social atribuido a estos programas. No obstante, la propia SEP ha tenido dificultades para divulgar tales resultados. Indudablemente, estos vienen a cuestionar algunas de las premisas básicas sobre las cuales se asienta la cultura escolar y la cultura docente en particular, principalmente en torno a la relación esperada entre perfil profesional/formación de los educadores, calidad de la enseñanza y calidad de los aprendizajes de los alumnos.

Todos estos programas tienen, de hecho, problemas de identidad, con los cuales han batallado desde su propia gestación. CONAFE surgió con la impronta de programa remedial, compensatorio. Es más: se pensó que sería un programa transitorio, como la propia dispersión rural (Rockwell, 1993). Estos 30 años de trayectoria dan cuenta del paso de la transitoriedad a la permanencia e institucionalidad como un *subsistema* aceptado dentro del sistema educativo y dentro de la propia institucionalidad de la SEP. No obstante, y a pesar de operar con una lógica distinta en muchos sentidos a la del sistema "regular", el CONAFE y sus diversos programas mantienen una relación de subordinación y dependencia en aspectos esenciales. El currículo y la actualización curricular de los Cursos Comunitarios ha estado siempre en función del currículo oficial normado para todo el país, y dependiente de las sucesivas reformas en planes y programas de estudio (Schmelkes, 1996). Evaluación, promoción y certificación están asimismo supeditadas a los parámetros establecidos por la SEP para el sistema regular, con todos los problemas que implica "acomodar" un sistema de evaluación por grados a un modelo escolar que no opera por grados sino por niveles (Rockwell, 1993). Se aplican, asimismo, los mismos indicadores y la misma manera de calcular costos y la relación costo-beneficio.

La propia terminología empleada, y su revisión a lo largo del tiempo, refleja la permanente lucha de identidad, siempre por referencia a y como búsqueda de diferenciación respecto de la escuela "regular", "formal", "oficial". Curiosamente, siendo el CONAFE una institución descentralizada dentro de la SEP, se mantiene la distinción entre "escuelas de la SEP" y "escuelas del CONAFE". Dicha distinción ha ido cristalizándose, a lo largo del tiempo, en dicotomías tales como formal/no-formal, escolarizado/no-escolarizado o semi-escolarizado, general/comunitario, presencial/a distancia. El término "*comunitario*", adoptado por el CONAFE como distintivo de este modelo, permanece lleno de ambigüedades y es entendido y utilizado de maneras muy distintas en el propio México.²⁹ En todo caso, como en otros países y en otros

²⁹ A manera de ejemplo: un libro de autor mexicano (Pieck, 1996) titulado "Función social y significado de la educación comunitaria", se refiere, como indica el subtítulo, a "Una sociología de la educación no-formal" y ésta se refiere fundamentalmente al campo de la educación de adultos; a la vez, se hace una distinción entre educación comunitaria *oficial* y *no oficial*. En diversas publicaciones se clasifica al modelo educativo del CONAFE como *educación comunitaria oficial*, *educación comunitaria escolarizada*, *educación comunitaria formal*, e incluso como *educación no-formal formalizada*.

usos educativos de lo *comunitario*, éste termina siendo a menudo interpretado no como alternativo, en sus dimensiones positivas, sino sencillamente como pobre.³⁰

Uno de los temas/problemas de identidad de los programas, gubernamentales o no, dirigidos a grupos de población específicos y en situación particularmente difícil, suele estar centrado alrededor del educador y la función docente. Tanto CONAFE como la Telesecundaria son modelos de educación escolarizada y presencial organizados fundamentalmente en torno a la labor de un educador o educadora. No obstante, ambos programas se han visto compelidos a eludir términos como *maestro*, *profesor* o *educador* (e incluso el verbo *enseñar*), tradicionalmente reservados para el sistema formal considerado "regular", y a acudir a una gran variedad de sustitutos. El CONAFE ha recurrido a *monitores*, *figuras docentes*, *instructor comunitario*, "*jóvenes prestadores de servicio social*", entre otros. En la Telesecundaria, el profesor empezó por ser llamado *maestro coordinador* (generalmente un maestro de primaria); ante la reacción negativa de los maestros de oficio, y después de muchos cambios y búsquedas, ha terminado por ser un *mediador* (generalmente una persona con estudios superiores y, en tiempos más recientes, incluso con una Licenciatura en Educación Telesecundaria).

Pero, en definitiva, ¿estamos frente a ofertas educativas de segunda o frente a ofertas educativas de calidad? Y, ¿"de segunda" o "de calidad" respecto de qué: del sistema escolar regular - esto, es, de las escuelas primarias y secundarias atendidas por la SEP- o de lo deseable? Si juzgamos por los resultados educativos, medidos en términos de rendimiento escolar y en las áreas que han sido hasta la fecha objeto de evaluación, tenemos que convenir que la oferta educativa del CONAFE y de la Telesecundaria no es una oferta deficitaria respecto de la oferta regular y que, más bien, muestra en muchos casos resultados mejores que los del sistema regular. Si juzgamos a partir de lo deseable, convendremos, en todo caso, que ambas ofertas educativas, la regular y la no-regular, dejan mucho que desear y tienen -ambas- por delante un gran desafío de avance y transformación..

Lo cierto es que tanto el sistema CONAFE como el sistema Telesecundaria se han ganado el derecho a dejar de ser y ser vistos como *remediales*, para ser vistos como modelos de atención *alternativos*, válidos en y por sí mismos, con identidad propia. De hecho, la distinción tradicional entre educación *formal*, *no-formal* e *informal* ha entrado en crisis y viene siendo revisada pues ya no ayuda -si alguna vez lo hizo- a describir la complejidad y diversidad del campo educativo (Torres, 1996a, 2000; Trilla, 1996; Vila, 1998). En todo caso, no ayuda a comprender la naturaleza y el potencial de los programas analizados aquí. Afirmar que el modelo de los Cursos Comunitarios de CONAFE "combina los aciertos del sistema formal con las ventajas de lo no-formal" (Rockwell, 1993:1) es aceptar que existe una diferenciación clara entre ambos sistemas, y algo intrínseco a cada uno de ellos, cuestión discutible y en discusión ya desde hace algunos años. La propia asociación tradicional entre *formal* =

³⁰ Para un interesante análisis al respecto, en torno al desarrollo del movimiento de *escuelas comunitarias* en Brasil, ver Cunha, 1991.

gubernamental = oficial y no-formal = no gubernamental = no oficial se ha vuelto borrosa en todo el mundo, y no corresponde concretamente a la experiencia mexicana. Para quienes piensan en educación no-formal o alternativa como no-oficial, no-estatal, no-gubernamental, en manos de ONGs y en zonas localizadas, un programa como el CONAFE o la Telesecundaria, impulsados y gestionados directamente por y desde el Estado, con coberturas nacionales y dentro de los parámetros oficiales, resulta poco menos que inconcebible.³¹

En verdad, por otra parte, mucho de lo percibido y categorizado como "no-formal" o "alternativo" alude a rasgos que deberían, de hecho, ser parte de cualquier sistema educativo de calidad: flexibilidad, diferenciación y adaptación a las condiciones específicas de la población y del medio, participación comunitaria, etc. Tal y como lo define el CONAFE:

"... lo *alternativo* no consiste en ser distinto al sistema educativo de la SEP sino en ser un sistema educativo para las comunidades rurales, que se construye considerando sus peculiares condiciones de vida y trabajo, así como las demandas y expectativas, determinadas por el contexto y la cultura de cada grupo".

De este modo, lo que se plantea es la necesidad/posibilidad de construir subsistemas diferenciados pero integrados dentro de un sistema educativo unificado. Un sistema *unificado*, mas no *uniforme*, que dé cabida a tantas variantes como sean necesarias para responder a la diversidad de contextos, grupos y necesidades de aprendizaje de la población, a condición de que: (a) todas dichas variantes sean ofertas de calidad, (b) los resultados de aprendizaje sean comparables entre las diversas variantes, y (c) existan conexiones horizontales y un sistema de equivalencias entre ellas, de modo que sea posible pasar de una a otra cuando se desee (UNICEF, 1993).

La realidad actual en México, sin embargo, es la de un sistema educativo que en verdad se compone de cinco subsistemas claramente diferenciados y estratificados: urbano público³², urbano privado, rural público, educación

³¹ Un ejemplo claro de esto está contenido en el documento elaborado por la organización mundial de maestros -la Internacional de la Educación, con sede en Bruselas - como evaluación de la década de 1990 y la *Educación para Todos*. Tomando como paradigmático el llamado Programa de Educación Primaria No-Formal del BRAC en Bangladesh (ver Recuadro B, al final) y otros programas similares de "educación primaria no-formal" desarrollados sobre todo en el Sudeste Asiático, por lo general por ONGs, el documento generaliza, incluso para América Latina, la asociación entre ONGs y este tipo de programas, y cuestiona la "ONGización" de la educación y la proliferación de "escuelas de ONGs" en el mundo, advirtiendo en ello una tendencia privatizadora y el peligro de crear sistemas paralelos: uno estatal y otro de ONGs. (Education International, 1999:83).

³² El subsistema público urbano, a su vez, exhibe características muy diferenciadas según las características socio-económicas y culturales de la población atendida. El tremendo crecimiento de la pobreza urbana en México y en los demás países de América Latina ha terminado haciendo de la pobreza urbana -y de la pobreza educativa urbana- una realidad a menudo más dura y compleja que la de la pobreza rural.

indígena y educación comunitaria.³³ Las propias visitas en terreno ratificaron la hipótesis (que nos llevó a decidir visitar zonas, más que programas de manera aislada) acerca de la desarticulación, e incluso desconocimiento y competencia, entre las distintas variantes y subsistemas, e incluso entre los propios programas considerados: Educación Comunitaria, Telesecundaria y Programas Compensatorios. No obstante esto, México estaría, en varios sentidos, más próximo que otros países latinoamericanos a la posibilidad de construir este sistema educativo unificado pero diversificado.

De lo *alternativo* a lo *alterativo*

CONAFE y la Telesecundaria no son apenas *programas*; constituyen hoy verdaderos *sistemas* de enseñanza, sistemas integrados por varios componentes que se relacionan entre sí, sistemas probados, desarrollados y en continua revisión a lo largo de tres y cuatro décadas respectivamente. Estos sistemas de enseñanza, en principio pensados para contextos y grupos específicos -zonas rurales, comunidades pequeñas y apartadas, poblaciones de extrema marginalidad y pobreza, diversidad lingüística y cultural-, poseen elementos y lecciones aprendidas que son válidos y merecen ser incorporados por el sistema educativo en su conjunto, y por el sistema escolar formal de manera especial.

En otras palabras: más allá de su carácter *alternativo*, hay necesidad de ver estos programas como *alterativos* del sistema escolar, es decir, con capacidad para incidir en éste promoviendo cambios que son indispensables para avanzar tanto en términos de calidad como de equidad. De hecho, la propia ubicación de los Programas Compensatorios dentro de la estructura del CONAFE puede ser entendida como una voluntad de aproximación entre el subsistema del CONAFE y el sistema regular y, en todo caso, como una oportunidad y una herramienta poderosa para articular ambos sistemas y transferir algunos principios e innovaciones de la Educación Comunitaria al conjunto de escuelas rurales y multigrado del país.

La cercanía y hasta complicidad entre "innovación" y "(contextos de) pobreza" es un hecho reconocido en la literatura sobre innovación educativa.³⁴ Las

³³ Esta es la clasificación utilizada por las mediciones de aprendizaje escolar realizadas por la Dirección General de Evaluación (DGE) de la SEP a partir de 1996. De hecho, cada uno de estos subsistemas corresponde a segmentos socio-económicos y culturales claramente diferenciados de la población. Un estudio longitudinal en torno al impacto de los Programas Compensatorios sobre el rendimiento escolar, realizado durante tres años lectivos en 10 Estados del país, mostró diferencias consistentes entre los cuatro tipos de escuelas clasificadas para este estudio -urbanas, rurales, comunitarias e indígenas- en términos de: ingreso familiar, acceso a servicios públicos (las urbanas acceden al menos a dos servicios, las demás carecen por completo de estos servicios), número promedio de hijos (3, 4, 5 y 5 respectivamente), aportaciones económicas de las familias a las escuelas (341 nuevos pesos, 166, 123 y 55 respectivamente) y apoyo familiar a la realización de las tareas escolares. Por otra parte, en cuanto a las características de los docentes, hay mayor proporción de maestros hombres en las escuelas indígenas, y los docentes con mayor nivel educativo y experiencia están en el nivel urbano (Muñoz Izquierdo, *et.al.* 1995).

³⁴ Ver, entre otros: Aguilar Soto, 1998; Gajardo, 1988; Gusso 1996a,b; Parra y otros, 1997; Torres, 1991, 1992; Torres y otros, 2000.

situaciones de gran complejidad y adversidad desafían los cánones establecidos e invitan a repensar, a crear, a inventar. Porque en estas situaciones se vuelve evidente la inadecuación del sistema escolar convencional para responder a las condiciones, expectativas, necesidades y posibilidades de quienes menos tienen y más necesitan. De ahí que mucha de la "innovación" catalogada como tal en estos programas resulta sencillamente de la necesidad objetiva de "adaptar" la institución escolar a condiciones para las cuales, por absurdo que parezca, no está pensada: la pobreza, la desnutrición, la enfermedad, el desempleo, el trabajo y el cansancio infantiles, los calendarios agrícolas, las migraciones, el analfabetismo de los padres, la falta de tiempo y espacio idóneos para hacer las tareas escolares en casa, la dispersión de los asentamientos humanos, las distancias, la falta de caminos, las situaciones de emergencia (Torres *et.al.*, 2000).

Al mismo tiempo, es en estos contextos de pobreza y de máxima complejidad social y pedagógica donde las posibilidades de la innovación son puestas al límite. La experimentación inicial del modelo de la Posprimaria aporta, en este sentido, elementos prácticos e interesantes para analizar la brecha usual e incluso las contradicciones que suelen darse, tanto en el ámbito escolar como extra-escolar, entre la propuesta innovadora y la práctica efectiva. Es bien conocida en educación la convivencia estrecha que puede lograrse entre un discurso y una propuesta innovadores, y una práctica pedagógica convencional y esquemática, que no cambia lo esencial y reproduce, bajo nuevas terminologías o apariencias, el viejo modelo pedagógico.

El programa de la Posprimaria no es ajeno a estos peligros. En el marco de una propuesta extremadamente flexible, no formal, explícitamente ofrecida como una oportunidad de aprendizaje centrada en los intereses y necesidades de quienes aprenden, puede fácilmente instaurarse - sobre todo dadas las condiciones concretas de recepción, interpretación y aplicación de la propuesta - una lógica de receta, que simplifica el proceso de enseñanza-aprendizaje y fija nuevas rigidices en torno al método de enseñanza, la organización curricular,³⁵ e incluso los propios intereses y estilos de aprendizaje de los alumnos.

³⁵ Esto es lo que observamos en algunas visitas a Posprimarias. Para facilitar el autoaprendizaje, la propuesta pedagógica aparece resumida en una serie de pasos o actividades a ser cumplidas en forma sucesiva (primero: elegir un tema, segundo: definirlo; tercero, buscar información relacionada, etc.) a partir de un tema o centro de interés que debe ser definido por el alumno. No obstante, como atestiguan los mismos temas que encontramos desplegados por los alumnos en grandes cartelones colocados en las paredes de las aulas ("el aprendizaje de los sentidos", "el sistema glandular", "la ilustración", "la energía", "la luz", "la ganadería", etc.), los temas terminan teniendo un carácter claramente curricular-escolar. Durante una visita a una Posprimaria en el Estado de México, y en medio de una interesante discusión con los participantes de la experiencia (alumnos, Instructores Comunitarios, padres de familia, autoridades y técnicos del CONAFE) surgió abiertamente el tema de la aplicación mecánica y formal del método de aprendizaje a través de los pasos. "Los pasos aburren", "los Instructores no nos dejan salirnos de los pasos", se atrevieron a declarar dos estudiantes. Esos mismos jóvenes manifestaron, más adelante, su interés en formar un conjunto musical y sugirieron la posibilidad de que el programa proveyera los instrumentos. Ante esta demanda, los funcionarios presentes sugirieron a su vez a los alumnos que transformaran ese "interés" en un "tema" de aprendizaje, es decir en una "unidad didáctica".

De hecho, muy a menudo, los materiales llamados "autoinstruccionales" y las ofertas pedagógicas consideradas "abiertas" constituyen verdaderas camisas de fuerza tanto para quienes enseñan como para quienes aprenden, en tanto constituyen propuestas pedagógicas sumamente estructuradas, organizadas en "pasos" y en actividades secuenciadas preestablecidas, que responden a la lógica de "ayudar" tanto a maestros como alumnos a enseñar y aprender, pero que de hecho parten de una desconfianza básica en la capacidad de unos y otros para organizar y conducir sus propios procesos de enseñanza y aprendizaje. Todo esto obliga a reflexionar acerca de la tendencia a la estereotipación de los modelos de aprendizaje que explícitamente se proponen como flexibles, abiertos o adaptables a los diversos contextos y necesidades de aprendizaje, y a preguntarse acerca de los reaseguros contra el formalismo y la homogeneización de métodos y técnicas. Sin duda, un antídoto consiste en evitar la instauración de un método determinado como "EL método" válido para todo tiempo y lugar, y, sobre todo, en tener presente esta tendencia al esquematismo a la que es proclive la educación y la pedagogía en particular, tanto en la formación/capacitación de los agentes educativos como en el diseño de la propuesta pedagógica y los materiales instruccionales, y en el seguimiento y evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje.

El sistema del CONAFE y la Telesecundaria son sistemas pensados y probados específicamente para estas condiciones: ruralidad, distancia, dispersión, pobreza, heterogeneidad. Que los usuarios sean pobres, no implica necesariamente que la oferta *deba ser* pobre o de mala calidad. Para empezar, la pertinencia - sensibilidad y adecuación a las condiciones específicas de cada grupo humano y contexto- es constitutiva de la calidad. Por otra parte, la calidad se define en cada situación concreta y desde parámetros que no son aceptados universalmente.

De hecho, tanto la Telesecundaria como los diversos niveles y modalidades de Educación Comunitaria de CONAFE incluyen elementos de gran potencial transformador, internacionalmente reconocidos como elementos de calidad de cualquier sistema educativo, público o privado. Que estos programas hayan surgido en principio como respuesta para lidiar con las condiciones más difíciles - pobreza, ruralidad, dispersión, distancia, heterogeneidad en múltiples ámbitos y niveles - no implica que *sólo* puedan aplicarse en esas condiciones. En realidad, el razonamiento debería ser: si un programa es capaz de responder a las situaciones más difíciles, entonces es capaz de adaptarse a cualquier situación. Este razonamiento es exactamente inverso al que se aplica tradicionalmente en el terreno de la política educativa, donde los esfuerzos se dirigen por lo general a tratar de "adaptar" un modelo educativo pensado para la *minoría* (sectores urbanos, familia nuclear, padres educados y con tiempo para ayudar a los hijos en las tareas escolares, etc.) y para las situaciones más sencillas (manejo de una sola lengua, acceso a servicios básicos y a transporte para ir a la escuela, etc.) a las condiciones de la *mayoría* de la población.

Muchos de los elementos del sistema CONAFE o del sistema Telesecundaria son válidos para el sistema escolar en su conjunto, y no únicamente para las zonas rurales y las comunidades más aisladas. Programas pensados

inicialmente para las zonas rurales, como *Escuela Nueva* de Colombia, han empezado a ser probados también a nivel urbano. O programas inspirados en la experiencia colombiana, como el *Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI*, extendieron el programa a todo el sistema escolar, entendiendo que aquí estaba el germen de una escuela distinta, no importa si rural o urbana (Aguerrondo, Tadei y Lugo, 2000).

De hecho, el modelo curricular y didáctico diseñado para y puesto a prueba por el CONAFE ha suscitado interés y ha sido recuperado en algunos elementos esenciales en el seno del sistema educativo formal en México. Las concepciones en torno al aprendizaje de las distintas áreas, y en particular de las matemáticas, han servido también para la elaboración del currículo y los nuevos libros de texto de la SEP en la década de 1990 (Fuenlabrada y Taboada, 1992; Fuenlabrada y Weiss, 1997; Rockwell, 1993).

Por otra parte, como se ha dicho, la estructura en niveles o ciclos, como la que caracteriza a la educación primaria ofrecida por el CONAFE, es hoy una estructura deseada y recomendada para el sistema educativo formal. Pero, además, el conocimiento y la experiencia del CONAFE en el manejo del multinivel resultan invaluable para encarar la problemática de la escuela multigrado, muy extendida en el México rural,³⁶ y la cual continúa en buena medida operando como si se tratara de una escuela graduada, con un maestro para cada grado. A pesar de ser México un país con una experiencia nacional probada en el manejo del multinivel a lo largo de tres décadas en el sistema de los Cursos Comunitarios del CONAFE, es más bien reciente (iniciado en 1996, en el marco de los Programas Compensatorios y del universo de escuelas atendidos por estos) el intento por transferir esta metodología y esta experiencia acumulada a las escuelas multigrado regulares del país.³⁷

La exploración y puesta a prueba, en el marco de la Posprimaria, de un modelo de aprendizaje comunitario, inter-generacional, abierto, capaz de estimular el aprendizaje autónomo y de desafiar, en muchos sentidos, el sistema escolar convencional, tiene mérito en sí misma y, como ya se ha dicho, puede ser una cantera importante de aprendizaje práctico en torno a las posibilidades y límites de estos intentos innovadores, sobre todo en el medio rural. Asimismo, el programa Aula Compartida, que integra en una sola aula preescolar y primaria, merece sumarse al inventario de esfuerzos prácticos en torno a la articulación entre educación inicial, preescolar y primaria, una vieja aspiración de los innovadores en educación, pero hasta la fecha poco lograda (UNICEF/UNESCO, 1988; Torres, 2000a).

³⁶ Para fines de 1995, según estimaciones del CONAFE, 30% de las escuelas primarias de México eran escuelas unitarias. En total, las escuelas unitarias (uni, bi y tridocentes), incluyendo las de los Cursos Comunitarios del CONAFE, representarían el 55% de las escuelas primarias del país.

³⁷ Existe, al respecto, un estudio y una propuesta elaborada por el DIE. Ver Fuenlabrada y Weiss, 1997.

Evidentemente, la Telesecundaria es un modelo educativo con capacidad para ser transferido y/o adaptado al sistema educativo regular.³⁸ La calidad curricular y pedagógica lograda en diversas asignaturas y en muchos programas televisivos está a la altura de las mejores escuelas, y constituye un soporte invaluable e insustituible para el profesor en cualquier sistema o modalidad educativa. Los niveles de interés y concentración, así como de autonomía en el estudio que observamos entre muchos alumnos al recorrer clases de Telesecundaria, son difíciles de encontrar hoy en día en las instituciones de educación secundaria, no importa si públicas y privadas, dentro y fuera de México. Motivar a los alumnos, lograr su interés y concentración, desarrollar hábitos de estudio y de aprendizaje autónomo, sincronizar - en el contenido y en el método- con las preocupaciones y los intereses de los adolescentes y los jóvenes y con la cultura audiovisual en la que se han forjado, son todas ellas pequeñas/grandes batallas en las que se debate la gran crisis de la educación secundaria en el mundo. No sería osado afirmar que la escuela requerida hoy y en el futuro por las nuevas generaciones está más cerca de este modelo educativo que de la escuela transmisora, expositiva, dependiente de un único saber y saber enseñar: el del docente. Pero, además, en este modelo educativo están también las claves para el desarrollo de ese nuevo perfil y esa nueva función docentes acordes con los tiempos y con las necesidades de reorientación y re-profesionalización de los propios docentes.

Estos y otros programas innovadores desarrollados en México, en otros países de América Latina y en otras partes del mundo han contribuido a resquebrajar una serie de prejuicios y mitos largamente arraigados en la ideología y en la cultura educativa convencionales, mostrando entre otros que:

a) Es posible una educación de calidad y buenos resultados escolares en las zonas rurales: Está prácticamente "naturalizada" la idea de que las zonas rurales están condenadas a una educación de menor calidad y a rendimientos escolares más bajos que las zonas urbanas. Aunque la disparidad urbano/rural es un hecho en la mayoría de países y de casos, la investigación y los resultados de evaluación disponibles indican que los niños en las zonas rurales, y los niños pobres en general, aprenden fundamentalmente del mismo modo que los niños que viven en las zonas urbanas, que sus oportunidades de tener éxito en la escuela están condicionadas tanto por factores internos como externos a ésta, pero que una oferta educativa pertinente y de calidad puede hacer una gran diferencia. De hecho, un estudio regional realizado en 1997 en 13 países de la región, comparando los resultados de aprendizaje en lenguaje y matemáticas en tercero y cuarto grados, en escuelas públicas y privadas, arrojó dos datos inesperados: Colombia obtuvo mejores resultados en las zonas rurales que en las urbanas, y Cuba los mejores resultados entre todos

³⁸ De hecho, en el Centro de Estudios "Justo Sierra" (CEJUS), una ONG ubicada en Sururato, Sinaloa, encontramos una interesante integración entre la secundaria regular y la Telesecundaria. Este modelo mixto y especial por una serie de razones- al que denominaron *Posprimaria* más de 20 años atrás, precisamente para diferenciarlo del modelo secundario "clásico"- usa los programas televisivos de la Telesecundaria como apoyo. Los programas se graban desde 1991, y se incorporan a las clases regulares o como refuerzo. La experiencia educativa del CEJUS ganó en 1981 el Concurso Nacional de Experiencias Alternativas en el Medio Rural.

los países analizados (UNESCO-OREALC, 1998).³⁹ En definitiva, este y otros estudios comparativos realizados en años recientes, tanto a nivel inter-nacional como intra-nacional, mostrarían que no existe una relación necesaria entre zona rural y malos resultados escolares.

b) La escuela unitaria (multigrado o multinivel) puede ser una alternativa pedagógica equivalente e incluso superior a la escuela graduada: Está muy extendida la idea de que la escuela unitaria es una escuela de segunda, para pobres y para zonas rurales y dispersas, a la que no queda más remedio que acudir cuando no hay posibilidad de ofrecer una escuela graduada, con un maestro por grado. No obstante, bien concebida y aplicada, la escuela unitaria puede ser una alternativa pedagógicamente y socialmente valiosa, e incluso lograr mejores aprendizajes que la escuela graduada.

La escuela unitaria está extendida en todo el mundo, incluidos los países desarrollados, y puede encontrarse no sólo a nivel rural sino también urbano. No es exclusiva del sistema de enseñanza público; existe y es una opción deliberada dentro del sistema de enseñanza privado. Hay experiencias e instituciones educativas, públicas y privadas, renombradas a nivel nacional e internacional, que funcionan en base al sistema multigrado o a variantes del mismo, en diferentes países del mundo.

La escuela unitaria está en los orígenes del sistema educativo formal. Lo que hoy es un sistema complejo organizado en niveles, grados y asignaturas, se inició con escuelas de una sola aula y un único maestro, donde confluían alumnos de edades muy diversas y se aprendía de todo. La escuela organizada por grados fue una evolución bastante posterior en la mayoría de países.

El multigrado o el multinivel exige no únicamente una metodología sino un *sistema de enseñanza* distinto, en todos sus componentes: estructura, organización, currículo, didáctica, evaluación y promoción, supervisión, rol y formación docente. La literatura sobre el tema identifica dos factores claves: formación docente y materiales adecuados. La escuela unitaria implica atención a varios grupos al mismo tiempo y en diferentes niveles, es decir, no sólo una tarea más compleja sino distinta de la del docente tradicional, requerida por tanto de una formación específica, innovadora y de alta calidad así como de materiales y apoyos apropiados a este sistema de enseñanza. Si estas condiciones no se dan -como es comúnmente el caso- entonces la escuela multigrado termina siendo, obviamente, apenas un mal remedo de la escuela graduada, una escuela "incompleta" por comparación a aquella.

La experiencia muestra que, allí donde la escuela unitaria (multigrado o multinivel) funciona con las condiciones requeridas, ésta deja de ser una "escuela de

³⁹ Los 13 países en que se aplicó el estudio fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Los datos de Costa Rica, México y Perú no están incorporados en el informe final. Según se explica en dicho informe: Costa Rica no entregó los datos de acuerdo a las exigencias de oportunidad y normalización exigidas por el estudio; México expresó no haber recibido un informe técnico lo suficientemente detallado sobre la metodología utilizada para el cálculo de los valores nacionales, por lo que no pudo valorar los propios; y Perú no autorizó la difusión de los datos. (UNESCO-OREALC, 1998:12).

segunda" o incluso un obstáculo, pudiendo ser aprovechada incluso como una circunstancia favorable y como una alternativa real de mejoramiento e innovación en el sistema escolar. La buena escuela unitaria facilita y estimula entre los alumnos el trabajo en grupo, el desarrollo de valores y actitudes de cooperación, responsabilidad y autodisciplina, el fortalecimiento de la autoestima, la autoevaluación, la reflexión sobre el propio aprendizaje, el desarrollo del "aprender a aprender" (aprendizaje autónomo) y del "aprender a enseñar", cuestiones todas ellas muy importantes para el aprendizaje posterior y la vida misma. (Abreu, 1990; CONAFE, 1996; Psacharopolous, Rojas y Vélez, 1992; Rockwell, 1993; Schiefelbein, 1991, 1992; Thomas y Shaw, 1992; Torres, 1991, 1992; UNICEF, 1993).

c) La juventud y/o la falta de un título profesional no son por sí mismas condiciones limitantes para la enseñanza. Tradicionalmente, la cultura docente y la cultura escolar han asociado positivamente título docente (así como años de estudio, cursos y certificados, etc.) y experiencia docente (años de servicio) con calidad de la enseñanza. No sólo los gremios profesionales docentes, sino la sociedad en su conjunto, defienden estos valores y tienden a reaccionar negativamente cuando se ha tratado de involucrar a la juventud, o bien a sujetos sin título profesional, a las tareas de la enseñanza, en actividades docentes o para-docentes.

No obstante, numerosas experiencias y estudios dados a conocer en los últimos años han puesto en jaque estas premisas. Se ha demostrado que docentes con más (años de) estudios o más calificaciones no necesariamente logran mejores resultados de aprendizaje que aquellos con pocos estudios e incluso sin ninguna formación pedagógica⁴⁰; en algunos casos, incluso, la relación aparece invertida.⁴¹ Sabemos también ya, producto de la investigación disponible y de abundante información anecdotal, que las expectativas y la actitud de quien enseña pueden ser más determinantes en el aprendizaje de los alumnos que la formación o la experiencia docentes.

Todo esto pone en primer lugar en cuestionamiento la calidad y pertinencia de la formación/capacitación docente, tal y como ésta viene dándose, y advierte sobre la necesidad de una revisión y una renovación profundas de los esquemas tradicionales sobre los cuales ha venido descansando dicha formación, tanto inicial como en servicio. Pero, por otro lado, confirma lo que vienen mostrando muchas experiencias, gubernamentales y no-gubernamentales, dentro y fuera del sistema escolar, en la educación pública y en la privada: que los jóvenes pueden hacer un aporte invaluable a la tarea educativa, ya como educadores -de niños, de adultos, de otros jóvenes-, ya como apoyo al educador principal. Esto es cierto tanto para el maestro joven,

⁴⁰ Un caso muy renombrado internacionalmente es el Programa de Educación Primaria No-formal desarrollado por el BRAC, en Bangladesh.

⁴¹ Para el caso de Chile se reporta que maestros que han ingresado a la docencia sin título y que lo han obtenido tomando cursos posteriormente, a lo largo del servicio, han logrado mejores rendimientos escolares en sus alumnos que los maestros graduados en las Escuelas Normales. Por otra parte, entre los docentes graduados en las universidades se encuentran los peores resultados (Schiefelbein y otros, 1994).

que se inicia, como para el joven que no tiene título docente. Uno y otro son a menudo capaces de compensar con motivación y entusiasmo las debilidades de la falta, o de una débil, formación general y pedagógica.

En América Latina y otros países del mundo, son ya clásicas las experiencias de alfabetización de adultos que han contado con los jóvenes como un importante contingente o incluso como fuerza alfabetizadora fundamental.⁴² Pero la incorporación de los jóvenes en distintas tareas y roles educativos se ha dado también, y crecientemente, en el marco de los sistemas y reformas escolares. Un ejemplo conocido, de la década de 1990, es el *Programa de las 900 Escuelas* (P-900), en Chile, en el que jóvenes de las propias comunidades, debidamente capacitados, hacen de Monitores dentro de las escuelas seleccionadas del programa, cumpliendo importantes tareas de apoyo a los niños en los llamados "Talleres de Aprendizaje" (Cardemil, 1994; Filp, 1994; UNICEF, 1993). En el caso del CONAFE, la participación de los jóvenes Instructores Comunitarios, tanto en el nivel pre-escolar como en la primaria y la posprimaria, se da con plena delegación del rol docente, y dentro de un programa nacional probado a lo largo de tres décadas.

d) Las modernas tecnologías no son ni solución ni problema por sí mismas, pero bien aprovechadas pueden ser una herramienta invaluable para la enseñanza y el aprendizaje en el medio escolar: La incorporación de las modernas tecnologías de la información y la comunicación a las tareas de la enseñanza ha dado lugar a dos reacciones opuestas: unos las idealizan, viéndolas como la panacea para todos los problemas de la educación, tanto de acceso como de calidad, e incluso asocian innovación con innovación tecnológica; otros las demonizan, atribuyéndoles innumerables vicios y males, y ven en ellas una amenaza real de sustitución no sólo a los maestros sino al propio sistema escolar.

La experiencia de uso de estas tecnologías para fines educativos vinculados a modelos escolarizados ha dejado hasta la fecha resultados mixtos, con muchos fracasos y pocos éxitos, y poca claridad respecto de su impacto real sobre la enseñanza y el aprendizaje así como en torno a los costos. La mentada ventaja de la educación a distancia respecto de la educación presencial en términos de costo-beneficio, no ha podido ser probada de manera consistente como algo inherente a una u otra modalidad. La propia distinción entre educación a distancia y educación presencial está en tela de juicio, aceptándose crecientemente la importancia de la interacción interpersonal en todo proceso educativo así como la necesidad de diversificar y combinar diversos medios, herramientas y modalidades, tendiendo hacia modelos de educación abierta y de aprendizaje permanente (Delors, 1996; UNESCO/UNICEF, 1997).

Algunos desafíos a futuro

⁴² En América Latina, son renombradas en este sentido las campañas de Cuba (1961) y Nicaragua (1980), pero la participación juvenil en campañas y programas de alfabetización de adultos se ha dado también en contextos no-revolucionarios como en el caso del Ecuador, Colombia, República Dominicana y otros países.

Los programas analizados, como se ha insistido aquí, tienen una experiencia probada y un gran potencial dinamizador de cambios importantes en el interior de estos mismos programas así como en el modelo escolar convencional. Al mismo tiempo, mucho de ese potencial está aún por desarrollarse, como desafío y tarea pendiente. Nos detendremos aquí en lo que consideramos son algunos de esos desafíos.

▪ El desafío de conciliar diversidad con equidad

El México actual cuenta no con uno sino con *cuatro* sistemas educativos, tal y como lo ponen de manifiesto las descripciones y análisis de la realidad educativa del país: (1) *general* (público, urbano y rural no atendido por CONAFE), (2) *comunitario* (CONAFE, rural, localidades dispersas, población mestiza, indígena y migrante), (3) *indígena* (básicamente rural, atendido por la SEP) y (4) *privado* (básicamente urbano). Si, además, consideramos la profunda brecha que existe, dentro del sistema general, entre la educación urbana y rural (Muñoz Izquierdo y otros, 1995; Schmelkes, 1995, 1996a,b), entonces aceptaremos la existencia de *cinco* sistemas diferenciados. Tal diferenciación no sería por sí misma problemática y, más bien, sería altamente positiva, de no ser porque ésta no representa únicamente *diferencia* sino *desigualdad*. Como ya se ha discutido antes, persiste una estratificación marcada no sólo en relación a los beneficiarios de estos diversos sistemas sino a la calidad y el prestigio social atribuido a la oferta educativa de cada uno de ellos.

Avanzar hacia la equidad educativa implicará avanzar hacia la consolidación de un sistema diversificado, que responda a las especificidades de los distintos grupos y contextos, pero donde cada subsistema, programa o modalidad goce de una calidad y resultados de aprendizaje equivalentes. La "compensación" de diferencias y las políticas de discriminación positiva sólo tienen sentido y se justifican si apuntan en esta dirección.

Como siempre, un aspecto discutible de la "participación comunitaria", que pone en jaque el tema de la equidad, es la contribución económica que a menudo está implicada en dicha "participación" y que, de hecho, se aplica en el caso del modelo de Educación Comunitaria del CONAFE. A diferencia de las otras escuelas rurales del mismo México, y de las escuelas públicas a nivel urbano, en el modelo CONAFE las comunidades asumen parcialmente los costos del alojamiento y la alimentación del Instructor Comunitario, y otros vinculados a la instalación y el funcionamiento de la escuela, tratándose precisamente de comunidades ubicadas en los estratos más pobres de la población. Lo *comunitario* de la Educación *Comunitaria* adquiere aquí entonces una connotación literal de educación *de* la comunidad.⁴³

Está, por otro lado, el dilema usual al que se enfrentan muchos esfuerzos innovadores, ubicados en la difusa frontera entre lo formal y lo no-formal, en

⁴³ Cabe destacar, en este sentido, los esfuerzos realizados en los últimos años por reducir el peso económico sobre las comunidades, incrementando el apoyo económico y material dado tanto a los Instructores Comunitarios como a las familias que los acogen.

torno al reconocimiento oficial y la certificación. Este es concretamente el caso de la Posprimaria, la cual aspira a ser reconocida por jóvenes y adultos como una oportunidad y un espacio para aprender, no necesariamente para obtener un título o un certificado. De hecho, el programa no está (todavía) habilitado para certificar legalmente los aprendizajes logrados ni para ofrecer un título equivalente al de la secundaria. Esto opera al mismo tiempo como una ventaja y una limitación, según pudimos comprobar en nuestras visitas y según ha sido ya señalado por otros observadores de esta experiencia. Obviamente, la población conoce el valor de los títulos en las sociedades actuales y aspira a alcanzarlos, pues tiene una percepción práctica de la utilidad que tiene no sólo el saber sino el "saber en el papel", es decir en el título garantizado por el poder público del Estado. Por ello, más que obviar o incluso negar la validez de la certificación, la diversificación de las oportunidades de aprendizaje debería garantizar ciertas condiciones de igualdad en términos del reconocimiento social de los estudios realizados.

La educación indígena –como la población indígena misma- continúa siendo la más rezagada en México y la más requerida, por tanto, de una educación de calidad y de políticas consistentes y sostenidas de discriminación positiva. Los propios resultados escolares indican que este subsistema educativo continúa teniendo los rendimientos escolares más bajos, a pesar de la larga trayectoria y tradición de la educación indígena en México, y de los esfuerzos y recursos invertidos. La contribución que puede hacer aquí el CONAFE, a través del PAEPI -iniciado como una adaptación al medio indígena de los Cursos Comunitarios, hoy un programa bilingüe con su propia estructura, metodología y materiales, pero con vida aún muy reciente como para poder juzgar sus resultados- es sin duda importante, pero apenas un grano de arena en la resolución de una vieja problemática que atañe al sistema educativo y al Estado mexicano en su conjunto.

- El desafío de la calidad

Siendo el docente un factor clave de la calidad educativa, su formación/capacitación, desarrollo profesional y condiciones de trabajo pasan a constituir condiciones fundamentales de dicha calidad. Todos los programas analizados tienen a la vez fortalezas y debilidades en este terreno. Hemos hablado de las primeras, nos referiremos aquí a las segundas.

La capacitación de los recursos humanos, y de los Instructores Comunitarios en particular, ha sido sin duda el componente que más cambios ha experimentado dentro del desarrollo de los programas del CONAFE. Esto, al tiempo que refleja la preocupación en torno al tema así como el dinamismo y la vitalidad de un programa siempre abierto a la posibilidad de rectificar y avanzar, refleja también la fragilidad y vulnerabilidad de este componente, pasto de las "modas", los relevos administrativos o simplemente el impulso innovador. Al recorrer la trayectoria de este componente, se tiene la impresión de avances y retrocesos constantes, experimentaciones y borra y va de nuevos, y la ausencia, en fin, de un sistema consolidado de formación, a los distintos niveles.

Quizás el elemento más débil del sistema de la Telesecundaria sea, hoy por hoy, el profesor. ¿Cuál es la parte más aburrida de la clase?, le preguntamos, al salir, a una joven alumna en una Telesecundaria. "*La parte del profesor*", respondió, seguida a coro por sus compañeros. La respuesta sólo ratificó lo que pudimos observar en varias de nuestras visitas. Los profesores en la Telesecundaria tienden a repetir la información contenida en la clase televisada, compitiendo -en desventaja- con ésta, y a actuar un guión limitado y literal de "*mediadores*" entre la televisión y el material impreso, antes que un papel activo y creativo como promotores y facilitadores del aprendizaje. Muchos factores intervienen en esto sin duda, pero algunos tienen evidentemente relación directa con la política de selección, formación y supervisión docente. Y con la percepción extendida de que la labor del docente asistido por la tecnología y las herramientas de la educación a distancia es una labor fácil, pasiva, casi mecánica. "*La tarea de ellos es fácil*", nos decía un supervisor del sistema regular, refiriéndose a los profesores de la Telesecundaria, posiblemente reflejando lo que es una percepción común, incluso entre los propios profesores de la Telesecundaria. De hecho, el apelativo de "*mediador*" capta apenas una dimensión del rol diferente y complejo que está llamado a desempeñar el educador en este sistema. Una revisión integral del tema docente, incluyendo criterios, contenidos y mecanismos de selección, remuneración, supervisión, formación y desarrollo profesional, constituye uno de los desafíos más importantes de la Telesecundaria a futuro.

Tanto el modelo del CONAFE como el de la Telesecundaria se prestan, incluso quizás de manera más acentuada que en el modelo educativo convencional, a la figura y el rol del educador solitario, que realiza su labor en el aislamiento o con poco contacto -informal y sistemático- con sus pares. Como se ha visto, el fantasma de la sindicalización llevó al CONAFE, desde sus primeros años, a evitar, en lugar de alentar, el encuentro regular entre IC. En los últimos tiempos, no obstante, precisamente reconociendo la importancia de instancias y mecanismos regulares de encuentro entre IC en el terreno, como parte de su propio proceso de crecimiento personal y profesional, y como una necesidad de romper con el aislamiento y soledad de su labor, se han establecido reuniones mensuales de los IC. Estas reuniones micro regionales, realizadas en una comunidad cercana o en una sede de tutoría cercana a sus comunidades, se ocupan no solamente de problemas vinculados a su tarea específica como IC (pedagógicos, logísticos, personales) sino también del esparcimiento y la convivencia a través de actividades artísticas y deportivas. Se han establecido asimismo encuentros regionales y nacionales, realizados dos o tres veces en el año. Nada similar se ha desarrollado aún, sin embargo, en el seno de la Telesecundaria.⁴⁴

La rigidez, o la falta de flexibilidad, ha sido un tema permanentemente levantado a propósito de la Telesecundaria, en primer lugar dentro del propio

⁴⁴ Los Microcentros Rurales en Colombia y Chile, y varios otros programas de intercambio y capacitación docente surgidos en la década de 1990 en esta línea de contacto horizontal y aprendizaje entre pares, aportan elementos y experiencias importantes, a tenerse en cuenta (Torres, 1996b, 2000c; UNICEF/UNESCO, 1996).

México. La introducción del video y la videocasetera, a fin de grabar los programas para pasarlos en horarios distintos, cuando el alumno falta a clase, o bien como refuerzo a lo aprendido, ha sido planteada desde hace mucho tiempo. Según pudimos constatar en nuestras visitas, la rigidez del sistema es un problema real, encarado de manera creativa por muchos docentes y alumnos. En todo caso, optimizar este componente clave del sistema, antes que invertir en abrir nuevos frentes, parece importante para dar un importante salto tanto de calidad como de eficiencia. De hecho, la introducción del video se ha dado, inevitablemente, en los países donde ha empezado a utilizarse el sistema de la Telesecundaria dentro del convenio de cooperación con el gobierno mexicano. Paradójicamente, entonces, es fuera de México que este sistema ha logrado la flexibilidad reclamada y aún no lograda a nivel doméstico. Es de esperar que de estas adaptaciones a otros países y contextos surjan innovaciones y pistas que se reviertan sobre el modelo mexicano, enriqueciéndolo con nuevas tensiones y desafíos.

▪ **El desafío de la continuidad y la transferencia**

El tamaño y la calidad de los desafíos de la equidad en materia de acceso, permanencia, rendimiento, aprendizaje e impacto del sistema de educación básica obliga a intervenciones sistemáticas y prolongadas en el tiempo. La “compensación”, entendida con criterios restrictivos y temporales (programas especiales, focalizados y provisorios) debe dar paso a un criterio amplio y permanente que oriente toda la política educativa de una sociedad. Para que esto ocurra es preciso que los actores sociales interesados en la equidad se impongan sobre aquellos que ponen otros objetivos en el centro de la agenda, tales como la eficacia o la competitividad. Esto es particularmente problemático ya que los pobres y excluidos, por definición, tienen menos recursos y capacidades para “hacerse oír” e influenciar tanto la confección de las agendas públicas como la asignación de recursos para la educación. En síntesis, para que la equidad social y educativa determine las políticas públicas es preciso que se conforme una relación de fuerzas favorable a esos objetivos, capaz de asignar recursos y de desplegar estrategias pedagógicas adecuadas.

México ha sido capaz de ampliar en forma considerable y sistemática las oportunidades educativas de los grupos sociales más desfavorecidos de la población a través del despliegue de una oferta innovadora y sistemática. Sin embargo, el concepto de igualdad de oportunidades educativas no se limita sólo a los temas del acceso y el rendimiento. La “deuda educativa” consiste no sólo en cubrir las brechas todavía existentes en materia de escolarización y rendimiento⁴⁵, sino sobre todo en desarrollar equitativa y efectivamente aprendizajes fundamentales y significativos en las personas. Asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, y poner el aprendizaje en el centro de la agenda educativa, es un objetivo cualitativamente complejo de alcanzar, que trasciende a los programas aquí analizados, y que requiere un esfuerzo sistemático que va mucho más allá de la mera “compensación”.

⁴⁵ Todavía en 1994, los datos de la CEPAL (1999) muestran una variación significativa en el porcentaje de adolescentes de 14 y 15 años que han completado 6 años de educación primaria según habiten en zonas rurales (67.5%) o urbanas (90.1%).

Esto es lo que revelan, de hecho, diversos estudios y evaluaciones en torno a los procesos de reforma educativa y, específicamente, a los programas compensatorios desarrollados en América Latina en la década de 1990. El impacto de dichas reformas y programas sobre el quehacer del sistema escolar y, concretamente, sobre la mejoría de los rendimientos escolares, la calidad y la equidad en materia de la oferta educativa, no está (aún) a la vista.⁴⁶ Aproximaciones más o menos sistemáticas a la realidad y la dinámica de las escuelas muestran una gran brecha entre las aspiraciones y las hipótesis y ritmos de cambio con que se mueven las reformas y los programas compensatorios, y lo que en efecto ocurre en las escuelas (Rockwell, 1995; Torres, 2000a,b,c). Un estudio en profundidad (Carlson, 2000) en una muestra de escuelas chilenas, todas ellas adscriptas al “Programa de las 900 Escuelas” –programa compensatorio pionero en América Latina en la década de los 90, altamente valorado y difundido como un programa innovador y exitoso- muestra lo que posiblemente constituye un fenómeno reconocible en muchos otros países de América Latina: las propuestas y proyectos impulsados por las reformas educativas y, dentro de éstas, por los programas compensatorios, pueden irrumpir en las escuelas operando a menudo en sentido diferente y hasta contrario a los objetivos propuestos de mejoría y cambio. Los proyectos educativos institucionales o los proyectos de mejoramiento educativo, generalizados en las reformas educativas de los 90, pueden terminar operando como distractores que demandan tiempo y energías del equipo docente restadas a otras tareas fundamentales. Asimismo, la provisión de equipamientos y materiales que típicamente acompaña a los programas compensatorios (desde libros de textos y bibliotecas de aula hasta computadores y telescopios) puede quedar desaprovechada, mientras las escuelas así equipadas continúan batallando con necesidades elementales no resueltas (desde lápices, sillas o baterías higiénicas hasta un maestro capacitado y bien remunerado).

Los Programas Compensatorios en México no escapan a esta realidad. De hecho, una evaluación cualitativa en torno al impacto del PARE alertó claramente acerca de esta brecha y de la necesidad de correctivos importantes (Ezpeleta y Weiss, 1994; Ezpeleta, Weiss *et.al*, 2000). Las propias autoridades y funcionarios del PARE harían público el reconocimiento de éstas y otras debilidades, y buscarían incorporarlas críticamente al diseño, la negociación y el desarrollo de estos programas en los años siguientes. Como se reconocía públicamente en 1999 (CONAFE, 1999:3)⁴⁷:

⁴⁶ Tanto en Chile, como en Argentina y otros países, los resultados de aprendizaje, medidos a través de los sistemas u operativos nacionales de evaluación escolar, no han mejorado a lo largo de la década de los 90, a pesar de la instrumentación de procesos sostenidos de reforma, programas compensatorios, etc.

⁴⁷ Este documento fue elaborado como respuesta a un comunicado público del Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) en torno a los Programas Compensatorios (Comunicado N° 5 de Marzo de 1999). CONAFE ha sido hasta la fecha la única institución que respondió a dichos comunicados, iniciados en enero de 1999. Se trata de interpelaciones públicas hechas quincenalmente por el OCE a las instancias de gobierno encargadas de la política educativa y publicadas tanto en el diario *La Jornada* como en la página web de OCE. Ver: <http://www.observatorio.org>

"La aplicación inicial de los programas compensatorios tuvo un carácter supletorio, de distribución de recursos; con un despliegue independiente de los sistemas regulares de educación básica en los estados, sin orientar sus componentes en torno a un objetivo común y una estrategia que removiera las bases del rezago.

Los criterios de operación eran definidos centralmente, con un carácter muy rígido. Lo que se había definido en el diseño original era lo que se tendría que aplicarse, sin tomar en cuenta los cambios en las condiciones de la demanda como la evolución de la propia oferta.

En un ejercicio de diagnóstico aplicado 1995 se detectaron importantes aspectos que requerían reorientación o precisar algunas definiciones. Las escuelas atendidas no correspondían plenamente a los criterios de focalización; la aplicación de los diferentes componentes no coincidían en un mismo centro escolar y su distribución podía mejorar significativamente; las madres y padres de familia, como los equipos de supervisión se mantenían al margen de las acciones sustantivas de los programas compensatorios; las coordinaciones estatales realizaban sus actividades sin la suficiente vinculación con las organismos de educación pública.

En 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 esta coordinación central se componía de un amplio aparato de directores para cada uno de los programas: PARE, PAREB, PIARE y PRODEI.

El temario de la capacitación era un listado de contenidos desligados entre sí y de las necesidades docentes. El diseño de los cursos y de los materiales se encargaban 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.

El enfoque y el despliegue de la focalización ha sufrido una evolución importante. En un principio el único criterio aplicado fue el de la marginación socioeconómica; posteriormente se incorporaron criterios de rezago educativo y, desde 1996, se toman en cuenta los indicadores de marginación socioeconómica, de rezago educativo y de discriminación positiva, seleccionando primero a las escuelas de educación indígena y las escuelas multigrado, principalmente unitarias, bidocentes y tridocentes".

La innovación, como ya se dijo, parece encontrar condiciones particularmente favorables de desarrollo en las ofertas educativas orientadas a poblaciones en dificultad, pero su valor y pertinencia trascienden el ámbito restringido de su desarrollo inicial. No obstante, para que esas innovaciones beneficien al

conjunto de la oferta de educación básica es preciso que se establezcan dispositivos institucionalizados que favorezcan la comunicación y el inter-aprendizaje entre los programas e instituciones que impulsan dichas innovaciones y aquellas que siguen los modos de hacer establecidos. Esto implica tender puentes que faciliten el diálogo, el intercambio de experiencia y el conocimiento recíproco, evitando las “endogamias institucionales” y la producción y reproducción de prejuicios y etiquetamientos fáciles. El desarrollo de la innovación es complejo e incierto, y su difusión nunca tiene efectos automáticos, sino que es resultado de esfuerzos deliberados y conscientes que requieren recursos específicos, persistencia, empatía y mucha imaginación.

Es probable que los programas de innovación como los examinados en este trabajo y las instituciones del sistema escolar tradicional tengan ventajas comparativas susceptibles de ser transferidas en forma recíproca. Esto elevaría la calidad de la oferta de educación básica, entendida como una oferta sistémica y diversificada, capaz de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población, conciliando calidad con equidad.

CURSOS COMUNITARIOS (MÉXICO) Y ESCUELA NUEVA (COLOMBIA)

	Cursos Comunitarios (México)	Escuela Nueva (Colombia)
responsabilidad	gubernamental, a cargo del CONAFE, institución autónoma de la SEP, creada en 1971	gubernamental, programa del Ministerio de Educación (inicialmente bajo la oficina de Planeación, luego de Educación Básica Primaria, después de los Centros Experimentales Piloto y hoy de la Dirección de Investigación y Desarrollo Pedagógico, Oficina de Educación Rural y Campesina).
financiamiento	gubernamental (federal)	-gubernamental -apoyo internacional: BID, UNICEF, UNESCO y préstamo del Banco Mundial -apoyos nacionales: entidades privadas como la Federación Nacional de Cafeteros y ONG Volvamos a la Gente.
orígenes	tradición de la Escuela Rural mexicana	Escuela Unitaria (años 60)
inicio	1973: 100 jóvenes en el Estado de Guerrero y 1974: 200 jóvenes en el Estado de Chiapas	1975 (escuela en Pamplona, Departamento de Santander)
expansión y diversificación	<ul style="list-style-type: none"> - 1978: creación de delegaciones del CONAFE en los 31 estados del país - 1980: inicia pre-escolar como piloto - 1981: CC convertido en subsistema del sistema educativo nacional - 1994: inicia modalidad indígena y migrante - 1997: inicia Posprimaria y Aula Compartida - 1998: inicia Tele-educación comunitaria -1998: inicia trabajo en zonas suburbanas 	<ul style="list-style-type: none"> - primeros dos años: 100 escuelas - 1985: 8.000 escuelas - 1990: adoptado como política nacional para mejorar la educación en el campo - 1991: empieza a trabajarse en la expansión a las zonas urbanas - 1994: con la Ley General de Educación se inicia la descentralización, período difícil de transición, disminuye el apoyo oficial al Programa, muchas escuelas lo abandonan. 1994-2000: El modelo EN se expande a otros países de América Latina. Una ONG (Fundación Volvamos a la Gente) asume un rol central en el fortalecimiento de EN a nivel nacional y su expansión a nivel internacional.
cobertura	nacional, en expansión Opera en 44.778 comunidades, cerca de 250.000 niños atendidos en pre-escolar y primaria (171.768 en primaria)	nacional 1994: con el Plan de Universalización (préstamo del Banco Mundial) se llega al 100% de las escuelas rurales (35.000 escuelas, 70.000 maestros, 1.750.000 alumnos). 2000: se estima que un 30% de las escuelas está trabajando bien, un 40% aplica la metodología parcialmente y un 30% abandonó su aplicación o la aplica mal.
ámbito	rural, comunidades de menos de 100 y hasta 500 habitantes empieza a experimentarse también a nivel urbano	rural se realiza también a nivel urbano, pero la cobertura es aún muy baja
niveles	- preprimaria, primaria y posprimaria	primaria

	(articulación con Telesecundaria)	(articulación con bachillerato rural del Servicio de Aprendizaje Tutorial -SA, PostPrimaria ofrecida por el Ministerio de Educación con materiales elaborados en la Universidad de Pamplona, y PostPrimaria de Caldas con el apoyo de cafeteros).
componentes del sistema	currículo, capacitación, seguimiento y evaluación, participación comunitaria a través de las APEC (Asociación Promotora de Educación Comunitaria)	currículo, capacitación docente, administración, gobierno escolar, participación comunitaria.
espacio físico e infraestructura	escuela o cualquier espacio comunitario	escuela que incluye huerto, espacio de vivienda para el profesor, biblioteca y televisor en muchos casos
estructura	multinivel (3 niveles, de 2 años cada uno)	multigrado (5 grados)
educadores	alrededor de 40.000 Instructores Comunitarios (entre 14 y 24 años, con secundaria o bachillerato) que prestan un servicio social (2 años desde 1997-98), residen en la comunidad, no están sindicalizados	70.000 maestros titulados, muchos con estudios universitarios. Un 30% radica hoy en la comunidad (el índice de permanencia en la comunidad ha bajado como consecuencia de la violencia en el campo o para continuar estudios).
remuneración/incentivos	pequeño subsidio mensual y apoyo para capacitación (transporte, alimentación y hospedaje), beca de estudios por cinco años	remuneración docente según parámetros regulares (categorías 1 a 14. Para el que se inicia, el salario es de 185 dólares mensuales).
capacitación docente	- inicial: 2-3 meses (diario) - permanente: reuniones microregionales (3 días/mes) y visitas a la comunidad (mensual) - intermedia: mitad ciclo escolar - actualización: fin ciclo escolar (1 mes)	- inicial: tres talleres (una semana cada uno) - permanente: Microcentros Rurales (una vez al mes o cada 15 días, encuentros entre maestros)
currículo	currículo oficial (adaptado)	currículo oficial (adaptado)
materiales didácticos	Serie "Dialogar y Descubrir", 1989 (revisión del Manual del Instructor Comunitario)	Guías de Aprendizaje (materiales auto-instruccionales)
evaluación y certificación	- evaluación y certificación oficiales	-evaluación (promoción flexible) y certificación oficiales
evaluaciones del programa	resultados positivos, en ocasiones superiores a los de las escuelas regulares	resultados positivos, en ocasiones superiores a los de las escuelas regulares

Fuentes:

Para *Cursos Comunitarios*: ver bibliografía incluida al final.

Para *Escuela Nueva* ver bibliografía incluida al final. Agradecemos asimismo la información proporcionada (Mayo 2000) por Pedro Pablo Ramírez, miembro fundador de Escuela Nueva.

Recuadro B

LAS ESCUELAS PRIMARIAS NO-FORMALES DEL BRAC EN BANGLADESH

Bangladesh es uno de los países más poblados y pobres del planeta. Para 1990 se estimaba una tasa de analfabetismo del 33%, equivalente a 40 millones de personas, dos tercios de la población adulta del país; 44% de los niños en edad escolar no tenían acceso a la escuela y 60% la abandonaba antes de terminar la primaria, en los dos primeros años, presionados por la pobreza o por la mala calidad de la escuela.

Es en este contexto que se inició, en 1985, el Programa de Educación Primaria No-Formal (PEPNF), desarrollado por el BRAC, la ONG más grande de Bangladesh y una de las más grandes de Asia. El programa -apoyado financieramente por varios organismos internacionales- se dirige a las zonas rurales y específicamente a niños y niñas de 8 a 14 años. Se trata de un modelo de educación primaria que busca garantizar a estos niños, y sobre todo a las niñas, en menor tiempo que las escuelas regulares y adaptándose a sus condiciones de vida, el aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo, así como la posibilidad de continuar sus estudios en el sistema regular. Desde 1992 el programa ha empezado a operar experimentalmente también en zonas urbano-marginales de Dhaka, la capital.

El programa se inició, a título experimental, en 22 localidades. Desde entonces, ha tenido una expansión y un éxito notables. Actualmente existen más de 34.000 escuelas en todo el país, con una matrícula de 1 millón 100 mil alumnos (8.5% de la matrícula primaria a nivel nacional). ¿Cuáles son los componentes fundamentales del modelo BRAC?

Espacio físico: Una construcción modesta, hecha con materiales del medio, en un terreno alquilado a la comunidad. Consta de un solo espacio y una sola clase multigrado (tres grados) atendida por una maestra.

Alumnos: Cada clase tiene entre 30 y 33 alumnos (en las escuelas regulares el promedio es de 60). La mayoría (70%) son niñas. El 90% de los alumnos graduados del BRAC continúa luego sus estudios en el sistema escolar regular.

Ciclo y horario escolar: Hay dos modelos de escuela: (a) el PEPNF, para niños de 8 a 10 años, y (b) el BEOC para niños de 11 a 14 años. El año escolar puede iniciarse en cualquier momento, dependiendo de la decisión de las familias. Las clases se suspenden durante los períodos agrícolas y las festividades. Los niños van a clases 9 meses al año, 6 días a la semana (lunes a sábado), 2 horas y media diarias, lo que les permite integrar el estudio con el trabajo y las actividades domésticas.

Docentes y formación docente: Los educadores no son maestros de oficio, se reclutan en la misma comunidad, deben tener como mínimo 9 años de instrucción y residir en la comunidad. La mayoría (97%) son mujeres, a fin de atraer la matrícula de las niñas. Perciben un salario modesto (12 dólares mensuales) y el contrato se renueva o no de acuerdo a su desempeño en el trabajo. La capacitación inicial (15 días) se refuerza con una capacitación en servicio (2 días antes del inicio de clases, y 1 día cada mes). Los capacitadores son supervisores calificados (formación universitaria), cada uno de ellos a cargo de la supervisión de 15 escuelas.

Administración y supervisión: El programa descansa en un fuerte sistema de administración, supervisión y financiero, a nivel de escuela, equipo, área, región y oficinas centrales.

Currículo: El objetivo central es garantizar la lectura, la escritura y el cálculo, así como contenidos básicos útiles para la vida. El currículo es una adaptación del currículo regular.

Estrategia pedagógica: Se proponen métodos de enseñanza activos. No hay tareas para la casa. La motivación de los niños se estimula con cantos y bailes, y con el entusiasmo del docente antes que con su capacidad técnica. El programa se complementa, desde 1995, con bibliotecas comunitarias, hoy 285 en todo el país, con una membresía promedio de 490 personas en cada una. En el modelo escolar para adolescentes (11-14) se han creado asimismo 6.313 bibliotecas

escolares, con un total de 202.543 miembros para 1999.

Padres de familia y comunidad : El comité escolar (tres padres de familia, un líder comunitario y la maestra) se reúne mensualmente. Desde 1995 se abrieron además centros de alfabetización de adultos, con un total de 3.435 en la actualidad. Las bibliotecas comunitarias están abiertas a todos los miembros de la comunidad.

Costo : Las escuelas son gratuitas, aunque desde 1998 se cobra una pequeña suma a los padres de familia para cubrir parcialmente costos de materiales. La mayor parte del presupuesto se destina a administración y currículo (las escuelas regulares priorizan construcciones y salarios). Las escuelas del BRAC y las del sistema regular tienen el mismo costo por alumno (US \$ 20), pero el costo total en las primeras es menor dada la baja tasa de deserción (8%), menor al promedio nacional.

Las evaluaciones realizadas muestran que el programa del BRAC: atrae a los alumnos (la demanda popular de escuelas crece), los retiene (la tasa de deserción en los tres años es de 4%, mientras en las escuelas oficiales es del 50%) y logra aprendizajes (los alumnos del BRAC aprenden en 3 años de 2 horas y media diarias lo mismo o más que los alumnos de las escuelas regulares en 3 años de jornada completa).

El Programa de Educación Primaria No-Formal (PEPNF) del BRAC recibió en enero de 2000 un premio especial otorgado por el Banco Mundial a organismos que han contribuido de manera especial a la educación de la niña. El modelo ha inspirado ya numerosos programas en África y Asia.

Fuentes: Abreu y otros, 1990; Ahmed y otros, 1993; UNICEF, 1993; www.brac.net

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- ABREU de Armengol, M. 1990. "Non-Formal and Alternative Approaches to Provide Primary Level Education for Outof-School Children: A Synthesis of Six Case Studies from Bangladesh, Burundi, Colombia, India, Pakistan and Sri Lanka". Hamburgo: UIE-UNESCO.
- AGUERRONDO, I.; Tadei, P.; Lugo, M.T. 2000. "Transformación institucional: El Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI", en: *Gestión de la transformación educativa: Requerimientos de aprendizaje para las instituciones*. Buenos Aires: IIPE UNESCO.
- AHMED, M.; Chabbott, C.; Joshi, A.; Pande, R. 1993. *Primary Education for All: Learning from the BRAC Experience. A Case Study*. Washington: ABEL Project.
- AGUILAR GUTIÉRREZ, G. 2000. "Ricos y pobres en México, 1984 a 1996. Evolución y causas de la desigualdad y de la pobreza", en: *El cotidiano*, N° 99, Vol. 16. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- AGUILAR SOTO, J.F. 1994. "Las innovaciones educativas en Colombia: obstáculos en su desarrollo", en: *Encuentro Nacional de Innovaciones Educativas*. Bogotá: CEPECS.
- AGUILAR SOTO, J.F. 1998. *De viajes, viajeros y laberintos. Innovaciones educativas y culturas contemporáneas*. Bogotá: INNOVE -Fundación CEPECS/IDEP.
- ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação). 1998. *Experiencias innovadoras/exitosas em administração da educação nas regiões brasileiras. Relatório final da pesquisa*, . Serie Estudos e Pesquisas N° 5. Brasília: ANPAE.
- BANCO MUNDIAL. 1996. *Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial*. Washington.
- BERNSTEIN B. 1986. *Una crítica de la educación compensatoria*. En: *Materiales de sociología crítica*. Madrid: La Piqueta.
- BOLTVINIK J. (1999). El conocimiento de la pobreza en México. En: BOLTVINIK J. y HERNÁNDEZ LAOS, E. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México D.F.: Siglo XXI.
- CADENA, F. 1999. "The adoption of the National System of Telesecondary in Mexico", en: Stromquist, N.; Basile, M. (eds.), *Politics of Educational Innovations in Developing Countries, An Analysis of Knowledge and Power*. New York-London: Falmer Press.
- CARDEMIL, C. 1994. "Los Talleres de Aprendizaje: Evaluación de lo no-formal en el Programa de las 900 Escuelas", en: Gajardo, M. (ed.), *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago: AECI-CIDE.
- CARLSON, B. 2000. *Achieving Educational Quality: What Schools Teach Us. Learning from Chile's P900 Primary Schools*, *Serie Desarrollo Productivo*, N° 64. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina) 1999. *Panorama social*. Santiago: Chile.
- CONAFE. 1996. *Memoria Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural*. México:CONAFE.
- CONAFE-Programas Compensatorios. 1999. *Documento presentado al Observatorio Ciudadano de la Educación*, 7 de septiembre de 1999. (segunda versión, 20/09/99).
- CONAFE. 2000. *Equidad y calidad en la educación básica: La experiencia del CONAFE y la Telesecundaria en México*. México, D.F.
- CORAGGIO, J.L.; Torres, R.M. 1997. *La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CEM.
- CUNHA, L. A. 1991. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. Sao Paulo: Cortez/FLACSO.

- DE LA TORRE OCHOA, G. 1999. "Experiencias Cursos Comunitarios: 27 años de alternativa rural en México". Tabasco: Delegación del CONAFE. (documento interno).
- DEL BARRIO, J.M. 1996. "Existe la escuela rural?", en: *Cuadernos de Pedagogía*, N° 251. Barcelona.
- DELORS, J. et. al. 1996. *La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional Sobre la Educación para el Siglo XXI*. Madrid: Santillana-Ediciones UNESCO.
- EDUCATION INTERNATIONAL. 1999. *Teachers' Perspectives on Ten Years of Education for All*. Draft synthesis document prepared for the End-of-Decade Assessment of Jomtien Goals. Bruxelles: Education International. (mimeo).
- EZPELETA, J.; Weiss, E. (coord.). 1994. *Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Evaluación Cualitativa de Impacto, Informe Final*. México: DIE.
- EZPELETA, J.; Weiss, E. y colaboradores. 2000. *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*. México: CINVESTAV-DIE.
- FERREIRO, E. et. al. 1991. *Haceres, quehaceres y deshaceres con la lengua escrita en el medio rural*. México: SEP, Libros del Rincón.
- FERREIRO, E.; Rodríguez, B. 1994. *Las condiciones de la alfabetización en medio rural*. México: CINVESTAV/DIE.
- FILP, J. 1994. "Todos los niños aprenden: Evaluaciones del P-900", en: Gajardo, M. (ed.), *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago: ASDI/AECI/CIDE.
- FUENLABRADA, I.; Taboada, E. 1992. "Curriculum and educational research: Innovation proposed for basic education", en: *Prospects*, Vol. XXII, N° 1. París: UNESCO.
- FUENLABRADA, I.; Weiss, E. (coord.). 1997. *Las prácticas escolares y docentes en las escuelas multigrado de la educación primaria. Lineamientos para un nuevo modelo*. México: CINVESTAV-DIE.
- GAJARDO, M. 1988. *Enseñanza básica en las zonas rurales. Experiencias innovadoras*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- GUERRA, M.E. 2000. "Formación del docente comunitario en CONAFE", en: *Gestión de la transformación educativa: Requerimientos de aprendizaje para las instituciones*. Buenos Aires: IPE UNESCO.
- GUSSO, D.A. 1996a. "Innovaciones educacionales: De la reflexión a la acción", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 24. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- GUSSO, D.A. 1996b. "Brasil: Centro de Referencias sobre Innovaciones y Experiencias Educativas: El Proyecto CRIE", en: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, N° 24. Buenos Aires: OEA/Ministerio de Cultura y Educación.
- JACINTO, C. 1999. *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: Enfoques y tendencias en América Latina*. París: IIEP-UNESCO.
- LATAPÍ, P. 1976. *Análisis de un sexenio de educación en México*. México: Nueva Imagen.
- LATAPI, P.; Ulloa, M. 2000. "Inconsistencias de las fórmulas de distribución de los recursos federales para la educación y propuestas alternativas", en: Cordera, R. y Ziccardi, A. (coord.), *Las políticas sociales en México al fin del milenio: Descentralización, diseño y gestión*. México: UNAM.
- LOPEZ, L.E.; Kuper, W. 2000. *La educación intercultural bilingüe en América Latina. Balance y perspectivas*. Lima-La Paz: GTZ. (Documento de trabajo, febrero 2000).
- LUSTIG N. y SZÉKELY M. 1999. *Tendencias "ocultas" en la desigualdad y la pobreza en México*. En: S. CARDENAS M. y LUSTIG N. (comps). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: TM Editores, FEDESARROLLO, LACEA, COLCIENCIAS.

- MANCERA CORCUERA C. 1999. La educación a la vuelta del milenio. En: *Comercio Exterior*, Vol. 49, N° 4, México, abril.
- MEXICO-MINISTRY OF PUBLIC EDUCATION/ TELESECUNDARIA. 1997. "Telesecundaria: Lower Secondary School Learning with Television Support", *Technology and Learning*. Paris-New York: UNESCO/UNICEF, Thematic Portfolio.
- MEXICO-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). 1995. "Rezago educativo y programas compensatorios", en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* Vol. XXV, N° 2. México: CEE.
- MEXICO-SEP. 1999. *Perfil de la educación en México*. México: SEP.(2a. ed. corregida)
- MEXICO-SEP/CONAFE. 1996. *Memoria del Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural*. México: SEP-CONAFE.
- MEXICO-SEP/CONAFE. 1999. *Educación intercultural: Una propuesta para población infantil migrante*. México: SEP-CONAFE.
- MILLER, B. 1989. *The Multigrade Classroom: A Resource Handbook for Small, Rural Schools*. Portland: Northwest Regional Educational Laboratory.
- MITNIK, P. 1996. Los niños jornaleros migrantes en México. Informe de consultoría. México: DIE-CINVESTAV.
- MUÑOZ IZQUIERDO, C.; Ahúja, R.; Noriega, C.; Schurman, P.; Campillo, M. 1995. "Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria", en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXV, N° 4. México: CEE.
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACION. 2000. *Programas compensatorios ¿Apoyo a la escuela o a la familia?*, Comunicado N° 5. México D.F.: 26/03/1999.
- PARRA, R.; Castañeda, E.; Camargo, M.; Tedesco, J.C. 1997. *Proyecto Génesis: Innovación escolar y cambio social*, Tomos I y II. Bogotá: Fundación FES-COLCIENCIAS.
- PERRATON, H. (ed.). 1994. *Alternative Routes to Formal Education: Distance Teaching for School Equivalency*, A World Bank Research Publication. London/Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- PIECK, E. 1996. *Función social y significado de la educación comunitaria*. (Una sociología de la educación no formal). México: El Colegio Mexiquense/UNICEF.
- PSACHAROPOULOS, G.; Rojas, C.; Vélez, E. 1992. "Achievement evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is multigrade the answer?", en: *Working Papers*. Washington: World Bank.
- ROCKWELL; E. 1993. "Cursos Comunitarios: Una primaria alternativa para el medio rural", en: *Llegar a los Excluidos: Enfoques No-Formales y Educación Primaria Universal*. Nueva York: UNICEF (dossier).
- ROCKWELL; E. (comp.) 1997. *La escuela cotidiana*. México: Fondo de Cultura Económica, 2ª. ed.
- ROCKWELL, E., Candela, A.; Fuenlabrada, I.; Block, D.; Navarro, L.; Taboada, E. 1991. "Investigación básica e innovación didáctica: el nuevo Manual del Instructor Comunitario" (proyecto *Dialogar y descubrir*), en: *Memorias del Primer Encuentro de Innovaciones en Educación Básica*. México: CEE-Editorial Esfinge.
- SALAS GARZA, E. 1996a. "En busca de nuevas propuestas para abatir el rezago educativo". En: *Memoria del Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural*. México: SEP-CONAFE.
- SALAS GARZA, E. 1996b. "La esperanza de un futuro mejor", en: *Educación comunitaria rural. Una experiencia mexicana*. México: CONAFE.
- SANDOVAL FLORES, E. 2000. *La trama de la escuela secundaria: Institución, relaciones y saberes*. México: UPN-Plaza y Valdes Editores.

- SCHIEFELBEIN, E. 1993. *En busca de la escuela del siglo XXI. ¿Puede darnos la pista la Escuela Nueva de Colombia?*. Santiago-Bogotá: UNESCO-OREALC/UNICEF.
- SCHIEFELBEIN, E.; Braslavsky, C.; Gatti, B.; Farrés, P. 1994. "Las características de la profesión maestro y la calidad de la educación en América Latina", en: *Boletín del Proyecto Principal en América Latina y el Caribe*, N° 34. Santiago: UNESCO-OREALC.
- SCHIEFELBEIN, E.; Castillo, G.; Colbert, V. 1993. *Guías de aprendizaje para una escuela deseable*. Santiago-Bogotá: UNESCO-OREALC/UNICEF.
- SCHMELKES, S. 1994. "La desigualdad en la calidad de la educación primaria". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXIV, (1 y 2). México: CEE.
- SCHMELKES, S. 1995. *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. México: Gobierno del Estado de Guanajuato-SEP.
- SCHMELKES, S. y otros. 1996a. *La calidad de la educación primaria: el caso de Puebla, México*. París: IPE UNESCO/CEE.
- SCHMELKES, S. 1996b. "Hacia la equidad: innovaciones educativas en el medio rural en América Latina", en: *Memoria del Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural*. México: SEP-CONAFE.
- SILVA HERZOG, J. "Mensaje a la República". En: *El Maestro Rural*. T. III, N 12, 15 de Nov. de 1933.
- STALLINGS, B.; Peres, W. 2000. "Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe", CEPAL. Citado en diario *Reforma*, México, 9 de abril del 2000.
- STROMQUIST, N.; Basile, M. (ed.). 1999. *Politics of Educational Innovations in Developing Countries, An Analysis of Knowledge and Power*. New York-London: Falmer Press.
- TEDESCO, J.C. 1995. *El nuevo pacto educativo: Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Grupo Anaya.
- TENTI FANFANI, E. 2000. *Las palabras y las cosas de la participación*. Ponencia presentada al II Congreso Internacional de Educación organizado por el Gobierno del Estado de Guanajuato (México), del 6 al 9 de abril.
- TENTI FANFANI, E. 1999. *El arte del buen maestro*. El oficio del maestro y el Estado Educador: Ensayos sobre su génesis y desarrollo en México. México: Pax México.
- TENTI FANFANI, E. 1995. *La escuela vacía*. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad civil. Buenos Aires: Losada.
- TENTI FANFANI, E.; Cervini, R.; Corenstein, M. 1986. *Expectativas del maestro y práctica escolar*. México: Universidad Pedagógica Nacional, Serie de Investigación Educativa N° 1, 2ª .ed.
- THOMAS, C.; Shaw, C. 1992. *Issues in the Development of Multigrade Schools*, World Bank Technical Paper, N° 172. Washington D.C: World Bank.
- TORRES, R.M. 1991. *Escuela Nueva: Una innovación desde el Estado*, Colección Educación, N° 3. Quito: Instituto Fronesis.
- TORRES, R.M. 1992. "Alternativas dentro de la educación formal: El programa Escuela Nueva de Colombia", *Perspectivas*, N° 84. París: UNESCO.
- TORRES, R.M. 1996a. "De críticos a constructores: Educación popular, escuela y 'Educación para Todos'", en: *Educación de Adultos y Desarrollo*, N° 47. Bonn: DVV.
- TORRES, R.M. 1996b. "Formación docente: Clave de la reforma educativa", en: *Nuevas formas de aprender y enseñar*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- TORRES, R.M. 2000a. *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Buenos Aires -Barcelona-México: Paidós/CAB.
- TORRES, R.M. 2000b. *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*. Montevideo: FUMTEP; Madrid: Editorial Popular; Caracas: Editorial

- Laboratorio Educativo; Buenos Aires: IIPE UNESCO; Porto Alegre: Artmed Editora.
- TORRES, R.M. 2000c. "Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas", en: *Los docentes, protagonistas del cambio educativo*. Bogotá: CAB.
- TORRES, R.M.; LEIRAS, M.; POGRE, P. 2000. *Innovaciones, innovadores y aprendizajes*. Una consulta sobre Aprendizajes y necesidades de aprendizaje de los innovadores educativos a nivel local. Buenos Aires: IIPE UNESCO (en prensa).
- TRILLA, J. 1996. *La educación fuera de la escuela, Ambitos no formales y educación social*. Barcelona: Ariel, 2ª . ed.
- UNICEF/UNESCO. 1996. *The Learning of Those Who Teach*. Thematic Portfolio. New York-Paris.
- UNESCO/UNICEF. 1997. *Technology and Learning*, Thematic Portfolio. Paris -New York.
- UNICEF. 1993. *Llegar a los Excluidos: Enfoques No-Formales y Educación Primaria Universal*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF/UNESCO. 1988. *Por qué es fundamental la transición de la educación inicial a la primaria*. Bogotá: UNICEF/UNESCO.
- UNESCO-OREALC. 1998. *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*. Santiago: UNESCO-OREALC, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- VARIOS AUTORES. 1997. "Hacia una educación multicultural" (Monográfico). *Cuadernos de Pedagogía*, N° 264. Barcelona.
- VARIOS AUTORES. 1998. *La educación indígena hoy: Inclusión y diversidad*. (Memoria del Seminario de Educación Indígena, 21-24 septiembre, 1997). Oaxaca: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.
- VELASQUEZ ZARATE, A. 1998. Santa Rita y Sururato. Educación para el Autodesarrollo. Culiacán: Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa/Centro de Estudios "Justo Sierra".
- VILA, I. 1998. *Familia, escuela y comunidad*. Barcelona: ICE-HORSORI.

www.observatorio.org
www.unesco.cl
www.reduc.cl
www.preal.cl
www.brac.net