

LA EDUCACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL: ¿UNA POLÍTICA DE IZQUIERDA?

Claudia Alaníz Hernández*

RESUMEN. Este artículo analiza la congruencia en la política educativa de los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Ciudad de México desde 1997. Dicho partido, propuso una oferta vinculada con valores de izquierda, colocando el problema de la desigualdad en el centro de su política social, distinguiéndose con ello de las posiciones del Gobierno federal. La revisión de las acciones realizadas permite entender cómo este proyecto educativo se ha visto acompañado de un conjunto de alternativas en el marco de una coyuntura política favorable, acorde con una ideología de izquierda.

PALABRAS CLAVE. Política educativa, educación, equidad educativa, gobiernos de izquierda, partidos políticos en México.

Desde la realización de las primeras elecciones locales en la historia de la Ciudad de México en 1997 han arribado a la Jefatura de Gobierno los candidatos postulados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Dicho partido propuso una oferta vinculada con valores de izquierda, colocando el problema de la desigualdad en el centro de su política social, distinguiéndose de las posiciones del Gobierno federal (ideológicamente más identificadas con la derecha). Con ello, las estrategias del gobierno perredista en materia educativa han logrado posicionar algunos temas en la agenda federal que, de no ser por la

* Doctora en Educación, Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Profesora de la UPN- Unidad Oriente. Correo electrónico: calaniz@ajusco.upn.mx

competencia electoral ante un escenario de pluralidad política, no habrían sido objeto de debate.¹

Esto despierta interés por conocer la política educativa para el Distrito Federal (DF) y examinar los elementos que podrían establecer cierta congruencia de sus acciones de gobierno con una posición de izquierda. Considero tres líneas de análisis:

a) *El contexto*. El estudio del proyecto educativo para la capital del país no puede dejar de analizarse desde la línea de una coyuntura política favorable. Ello se refleja en la percepción social de oportunidad de cambio que ofreció la participación en la elección de Cuauhtémoc Cárdenas como primer Jefe de Gobierno para la Ciudad de México en 1997. Otro elemento sin duda fue la postulación del PRD ante la opinión pública como una alternativa política distinta al desacreditado priismo. Ello contribuyó a que el perredismo se presentara como una opción sensible a los problemas de la urbe, logrando una clara preferencia política creando una *ventana de oportunidad* (Kingdon, 1984), al contar con mayoría parlamentaria en la Asamblea Legislativa (ALDF) para impulsar los proyectos del gobierno local.²

El objetivo central es clarificar la situación política al arribo del primer gobierno perredista: sus antecedentes y marco jurídico (primera y segunda secciones).

b) *Planeación formal*. En este caso, el propósito es identificar la definición de prioridades dentro del proyecto educativo de la capital del país. En el periodo analizado podemos detectar el posicionamiento prioritario de un problema visible a la sociedad: la falta de oportunidades en el nivel de bachillerato.³ Paralelamente, existen proyectos en los

¹ Tal es el caso del programa de libros gratuitos para secundaria y las becas en educación media y superior para el sector educativo.

² Se puede afirmar que estas condiciones generaron lo que Kingdon denomina “ventana de oportunidad”: en el proyecto educativo perredista en el DF coincide la percepción de una determinada condición social como problema (la desigualdad de acceso educativo), con la creación de programas específicos acompañados de un conjunto de alternativas políticas en el marco de una coyuntura favorable.

³ México ocupa el penúltimo lugar entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en cobertura de población de 15 a 19 años matriculada en educación media, correspondiente al 48.2%, cuando el promedio entre estos países es de 81.5% (OCDE, 2007).

otros niveles del sistema educativo local, a pesar de que la transferencia de su administración al Gobierno del DF (GDF) no se ha concretado a casi dos décadas de iniciada la federalización de los servicios educativos en el país (tercera y cuarta secciones).

c) *Congruencia interna desde la perspectiva partidaria.* Sería difícil pensar en una alineación ideológica con la izquierda de manera inmediata al arribo del perredismo a esferas de la administración pública. Sin embargo, la revisión de sus acciones como partido en el gobierno, y particularmente como oposición respecto del Gobierno federal (de filiación panista), constituye un tercer eje de análisis transversal. En este apartado se plantea básicamente la revisión de las estrategias de atención universal y de focalización que se han instrumentado en materia educativa. Ello me permitirá identificar la relación con al menos dos valores que siempre se corresponden con posiciones ideológicas: libertad e igualdad (quinta sección).⁴

ANTECEDENTES

El sistema educativo de la Ciudad de México es enorme y complejo. Es el segundo en tamaño a nivel nacional (la matrícula más grande la ocupa el Estado de México). Para el ciclo escolar 2010-2011 atiende poco más de dos millones de alumnos en las diversas modalidades y niveles educativos de educación básica y media.

⁴ Reveles señala que en los últimos años la izquierda es más heterogénea: siguen actuando socialistas, socialdemócratas, partidarios de la “tercera vía” y expresiones que se destacan por su postura antineoliberal y al mismo tiempo por la falta de un perfil claramente ubicado en una corriente ideológica particular. En el caso mexicano, el PRD ha buscado perfilarse como una opción de izquierda sin que por el momento sea clara su ubicación en la socialdemocracia o en la tercera vía a nivel internacional. Pero su oposición a muchas políticas del Gobierno federal desde 1988-1989 evidencia su rechazo al neoliberalismo (2008: 13, 223).

TABLA 1: MATRÍCULA EDUCATIVA POR NIVEL 2010

BACHILLERATO	375,844
SECUNDARIA	458,410
PRIMARIA	922,642
PREESCOLAR	339,773
TOTAL	2,096,669

Fuente: SEP-UEPE/DGPYP/sistema de estadísticas.

Cabe mencionar que la Secretaría de Educación (SE-DF) no administra completamente todos los niveles educativos. Tal situación nos remite a revisar algunas cuestiones que lo han impedido.

Sin duda, la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica representa un momento de inflexión en el derrotero de la educación pública en nuestro país. Nos incorporó a la ola de políticas “modernizadoras” que se impulsaron en la década de los años noventa en toda América latina. El Acuerdo constituye una reforma de largo aliento pues contó con estrategias que lograron un anclaje legislativo por la convergencia de diferentes actores en el marco del surgimiento de la pluralidad política (que viviera nuestro país prácticamente desde la última década del siglo xx).

Con el Acuerdo, en 1992 inició un proceso de transferencia de la administración de los servicios en educación básica y normal a nivel nacional, manteniendo un control central a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP). La federalización fue más discursiva que real. En los hechos varios estados perdieron atribuciones y capacidad de decisión frente al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual conservó la representación nacional para las negociaciones del contrato colectivo de trabajo.⁵ En este contexto, el DF se mantuvo

⁵ Ornelas (2008) analiza cómo la supuesta federalización de la educación básica constituye una colonización de espacios políticos para el SNTE al analizar el caso de diez estados.

en una situación de excepción con respecto de las demás entidades, (tanto durante el último Gobierno federal priísta, como en las dos administraciones panistas), pues se ha impedido la integración del sistema educativo de la Ciudad de México.⁶

Las causas de ello fueron varias. En primer término, el peculiar estatus jurídico de la capital del país: no es una entidad más de la Federación sino la sede de los poderes federales. A la firma del Acuerdo no tenía gobierno propio sino una Regencia dependiente del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, al transformarse el orden jurídico, el GDF fue ganado por el PRD, partido de oposición al PRI (titular del Gobierno federal en ese momento) y no se quiso conferir este recurso de poder a un partido de oposición al partido hegemónico. Una causa última pero determinante tiene que ver con la decisión del SNTE de no ceder este espacio de negociación a su disidencia, quien concentra una amplia base de apoyo en la capital del país.

Todo ello provocó que la descentralización educativa en el DF se pospusiera y que los gobiernos perredistas enfrentaran dificultades para llevar a cabo sus proyectos educativos. Pese a todo, sus programas han avanzado, distinguiéndose y a veces confrontándose con los del Gobierno federal.

MARCO NORMATIVO

La promulgación de la *Ley General de Educación* en mayo de 1993 posibilitaba a los estados el establecimiento de marcos legislativos propios, así como integrar sus subsistemas educativos federal y estatal.⁷

⁶ La transferencia en otros estados tampoco fue tersa. Debe mencionarse que el Gobierno federal desatendió la cuestión del financiamiento de la educación básica al establecer la descentralización de la operación de dichos servicios. Por ello, algunas entidades (como Tlaxcala y Oaxaca) llegaron a plantear la *devolución* de los servicios de educación básica y normal a la Federación ante la imposibilidad de sostenerlos.

⁷ La cuestión de la fusión de los subsistemas estatal y federal constituye otro problema no resuelto por la descentralización. En la actualidad ambos coexisten y luchan por los recursos en sus entidades. Únicamente resultó un asunto relativamente fácil en los cinco estados donde sólo existía subsistema de escuelas federales y se asumió como estatal.

En el caso del DF no fue posible pues no existía instancia de gobierno local a quien transferir (fue hasta 1997 que se contó con el primer Jefe de Gobierno electo), e incluso la Regencia perdió algunas facultades.⁸ Así, la entrega quedó sujeta a un acuerdo posterior entre la SEP, el GDF y el SNTE:

El proceso para que el Gobierno del Distrito Federal se encargue de los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la SEP (Ley General de Educación, 1993, art. 4º).

Ello implicó cierta complejidad para entablar negociaciones, pues Elba Esther Gordillo, entonces Secretaria General del SNTE, no estaba dispuesta a perder el control de los maestros del DF (tomando en cuenta que la Sección IX del Sindicato desde 1989 es dominada por la disidencia agrupada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE).⁹ Tampoco las autoridades educativas estaban decididas a tratar con la CNTE, así que los servicios educativos del DF siguieron a cargo de la SEP (Calvo, 2008: 230). Por ello, se crearon instancias administrativas federales para los servicios de educación básica y normal en la Ciudad, la primera en 1993 al conformar la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (SSEDF), y la segunda en 2005 con la

⁸ La Ley Federal de Educación de 1973 señalaba que el GDF debía destinar 15% del presupuesto a la educación. Siendo secretario de Educación Ernesto Zedillo, excluyó de esta responsabilidad a la Ciudad al enviar la iniciativa de la Ley General de Educación de 1993.

⁹ Según Alberto Arnaut (2008: 167), éste sería un factor difícil de conciliar pues se debe acordar con las tres secciones de mayor pluralidad dentro del SNTE.

Administración Federal de Servicios Educativos del DF. De esta manera, los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal pasaron a una sola dependencia y no al DF.

Dentro de las nuevas atribuciones del Gobierno en el DF, la ALDF promulgó la *Ley de Educación* en 1997, aprovechando la posibilidad que ofrecía el marco jurídico. Sin embargo, esta opción fue bloqueada durante tres años por el entonces secretario de Educación federal, Miguel Limón Rojas, quien estableció un juicio de controversia constitucional para frenar el “proyecto perredista” en la Ciudad. En su momento se pensó que el partido político aprovecharía las escuelas como espacios de formación de cuadros durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas. Finalmente, un primer paso hacia una mayor autonomía se dio durante la Jefatura de Rosario Robles, cuando se publicó la legislación educativa para la Ciudad de México.¹⁰

Justamente en el marco jurídico se pueden observar divergencias entre el proyecto educativo nacional y el de la Ciudad de México: mientras se debatía a nivel federal la ampliación de la educación preescolar a tres grados como parte del esquema de educación básica obligatoria, la legislación local aprobó el compromiso de alcanzar la universalización del bachillerato.¹¹ Pero se considera como medida de universalización alcanzar a cubrir el 60% de la población en edad de asistir al nivel.¹²

Por otro lado, aún cuando existe un extenso trabajo legislativo en materia educativa, en este espacio quiero enfatizar el carácter democrático de la educación en un sentido amplio: la revisión general de la ley local marca otro contraste importante con respecto a la federal.

¹⁰ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 8 de junio de 2000.

¹¹ Cabe mencionar que México es el único país en el mundo que incrementó los grados de escolarización obligatoria hacia un nivel inferior dentro de su sistema educativo. La propuesta de alcanzar el bachillerato universal se respaldó con otras medidas como el decreto de ley para el otorgamiento de becas a *todos* los estudiantes de las escuelas del GDF en educación media y superior (publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero de 2004). Ampliado en 2007 a todas las escuelas públicas de bachillerato a través del programa *Prepa-Sí*. El apoyo es de medio salario mínimo mensual vigente en el DF. A cambio, el estudiante realiza 2 horas de trabajo comunitario.

¹² Según entrevista con el titular de la SE-DF, Axel Didriksson (Carmona, 2007: 28).

Tanto la Constitución (en su artículo tercero), como la *Ley General de Educación*, sólo reconocen el compromiso del Estado para *garantizar la atención obligatoria* en los tres niveles de la educación básica.¹³ El estatuto local, por el contrario, asume la obligación de *garantizar* la atención de los niveles de preescolar hasta educación media. Al menos en el plano formal, fija el compromiso de alcanzar la cobertura universal de educación media, lo que sin duda constituye un reto enorme.¹⁴ Ello implicaría el diseño de políticas que atendieran las diferencias sociales y económicas de los distintos grupos y sectores de la población.

Por otro lado, la legislación abre la discusión del tema educativo y prevé otras formas de vinculación con la sociedad, además de la figura de Consejos de Participación Social (establecidos en la norma desde 1993),¹⁵ y la convocatoria trianual a Congresos Educativos Ordinarios y Extraordinarios con amplia participación social.¹⁶ En los hechos, el bloqueo de la SEP al libro de educación sexual diseñado para educación secundaria hecho por la SE-DF suscitó un amplio debate en distintos foros. Además, únicamente se celebró el primer congreso en el año 2007, sin que este propósito tuviera seguimiento con el cambio de titular de la SE-DF.

De manera formal, el proyecto del DF ofrecía una perspectiva integral enmarcada en el concepto de *ciudades educadoras* (Ander-Egg, 2005).

¹³ Este enfoque constituye una perspectiva meritocrática comprometiéndose con la oferta y no con garantizar la cobertura de la población demandante. Con base en este principio, las oportunidades están dadas para todos y dependerá de sus habilidades el poder aprovecharlas, como si las diferencias estructurales no determinaran la posibilidad de acceder y permanecer en los distintos niveles educativos.

¹⁴ México ocupa el penúltimo lugar de los países miembros en cobertura de Educación Media Superior en jóvenes de 15-19 años con sólo 48.2% de alumnos matriculados en bachillerato en este rango de edad. El promedio de la OCDE es de 81.5%. Nuestro nivel de eficiencia terminal, cuyo promedio es de apenas 54%, hace evidente su problemática (OCDE, 2007).

¹⁵ Los Consejos de Participación fueron establecidos en la *Ley General de Educación* de 1993, sin embargo, fue una figura que permaneció en estado latente. Su implementación se impulsó durante la administración foxista, pues permitir la injerencia tanto de los padres de familia como de otros sectores sociales en la escuela era una vieja demanda panista.

¹⁶ Previsto en la *Ley de Educación del DF* (art. 13, fracción XVIII).

Propuso la creación de programas propios en materia de educación para la salud, asistencia nutricional y protección del medio ambiente.¹⁷ Planteó explícitamente la inclusión de la educación sexual como medida para educar para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planeación familiar y la paternidad responsable (*Ley de Educación del DF*, art. 10, fracción XVI).¹⁸

Con respecto a las condiciones de trabajo para los docentes, la ley de 2000 ya preveía mecanismos para la promoción (aún cuando no se le transfería la administración de la educación básica):

Para ejercer las funciones de dirección de los centros escolares, jefaturas de enseñanza y de inspección o supervisión de educación básica, el personal interesado en dichos cargos no sólo deberá satisfacer las condiciones del escalafón, sino que también deberá cumplir con los requisitos de habilidades y formación específica del puesto. En todos estos casos se accederá al puesto por concurso de oposición (*Idem*, art.50).

Pero resulta difícil pensar que el SNTE pierda la capacidad de injerencia que goza actualmente en la distribución de plazas y nombramientos en todos los estados, pues aún con la firma del convenio fechado el 15 de mayo del 2008 existe gran opacidad sobre los concursos para obtener plazas docentes.¹⁹

¹⁷ Esta perspectiva se complementa con la Ley de los derechos de los niños y niñas del DF (publicada el 31 de enero del año 2000). Dicho ordenamiento implica el reconocimiento jurídico de la infancia. Previo a su aparición, no se les declaraba como *sujetos* sino hasta su arribo a la edad adulta al asumir la condición de *ciudadanía*. El estatuto señala como parte fundamental de los derechos de los niños recibir educación de calidad e información adecuada a sus etapas de crecimiento, que promueva su bienestar social.

¹⁸ También incluye la perspectiva de educando-docente: del educando como sujeto activo en el proceso formativo y del educador como un factor de cambio social que debe contar con los medios adecuados a los avances de la ciencia y la tecnología (arts. 16 y 17 respectivamente). Sin embargo, resulta una proyección demasiado ambiciosa si consideramos la formación de los docentes en general y el perfil de sus prácticas en lo particular. Retomaremos este aspecto posteriormente al abordar las acciones de gobierno en la materia.

¹⁹ La falta de temario para los participantes, reducir el otorgamiento del nombramiento

Otra propuesta (pendiente para los profesores de educación básica y vigente para los de media), es dejar de considerar como horarios laborales solamente la docencia frente a grupo, estableciendo la posibilidad de disponer de la mitad de horas de su nombramiento, a fin de atender funciones de fortalecimiento curricular, tales como la planeación, evaluación, seguimiento e investigación, tutorías y actividades co-curriculares en general. Inaugura el derecho al año sabático como prestación en el nivel básico para los profesores de tiempo completo con plaza de base. Cabe mencionar que no se vislumbra fecha para que lleguen a concretarse dichas medidas (*Ídem.*, arts. 145, 149).

Otro rubro a revisión dentro del plano formal es el presupuesto. El GDF ratifica lo planteado en la legislación federal con respecto a la asignación del 8% del Producto Interno Bruto (PIB), pero expresa que corresponderá exclusivamente a gasto público. Aquí se encuentra una divergencia con respecto del Gobierno federal, donde la meta del 8% se alcanza al sumar la participación pública y privada.²⁰

Relacionado con el punto anterior, se observa un avance en materia jurídica, al precisar el carácter intransferible e irreducible de los recursos destinados a la educación de la entidad. Fijar candados al presupuesto educativo del DF marca una diferencia (al menos formal) con respecto del financiamiento federal donde la SEP históricamente se ha caracterizado por ser una de las dependencias con mayor subejercicio y transferencia de recursos (incluso a instituciones privadas por la vía de donaciones). Si bien el estatuto jurídico no garantiza plenamente el ejercicio transparente de los dineros públicos ni resuelve todos los problemas del sector, sí permite respaldar la continuidad de los proyectos, generar mejores condiciones en el ejercicio de los recursos y otorgar herramientas para su fiscalización. Ejemplo de ello fue evidenciar un subejercicio de

a una prueba escrita, sin considerar la valoración psicológica o habilidades pedagógicas, y la venta del examen, entre otros, han sido los cuestionamientos al proceso y manejo mediático de los concursos para obtener una plaza de educación básica.

²⁰ El esquema de co-responsabilidad es bien visto por el panismo bajo una lógica de estimular el esfuerzo individual. Desde el sexenio de Fox se observó un incremento en los montos de la participación privada en el rubro educativo y una disminución en términos reales del gasto público como porcentaje del PIB.

la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) durante el segundo semestre del 2008 (previo a las elecciones locales de 2009).²¹

El último tema sobre el que quiero enfatizar en este apartado corresponde a la inclusión. No deja de resultar interesante que la legislación del DF esboza un capítulo completo para ocuparse de la educación especial, cuando la tendencia internacional y nacional desde hace dos décadas ha sido hacia la desaparición de este tipo de proyectos (bajo el argumento de la integración educativa).²²

El GDF asume la obligación de crear programas compensatorios preventivos, simultáneos y de corrección, que favorezcan el adecuado desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales, bajo la atención de equipos multidisciplinarios. En este mismo sentido, destaca el derecho y obligación de los padres de familia o tutores de dichas personas a recibir orientación para promover su desarrollo integral y la obligación del Estado de atenderlos.

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR: PRIORIDAD DEL PROYECTO EDUCATIVO

La idea original de conformar la primera preparatoria dependiente del GDF nació en 1998, cuando se concretó el interés por fortalecer la educación pública. La selección del nivel medio no fue fortuita, obedeció a dos condicionantes: la primera relacionada con la imposibilidad de operar el nivel básico, y la segunda porque el bachillerato ofrece la posibilidad de atender un nivel educativo que ha venido frenando su expansión a pesar del incremento de la demanda: sólo el 40% de los alumnos que egresan de secundaria encuentra lugar en las escuelas públicas de educación Media

²¹ El subejercicio del GDF en la segunda mitad del 2008 se observó en diversos ramos: infraestructura, educación, salud y mantenimiento a vialidades.

²² Consúltese la *Ley de Educación del Distrito Federal*, capítulo IV, arts. 82-92. Desde la década de 1990 han ido desapareciendo las escuelas de educación especial con la incorporación de sus alumnos a grupo regular. Ello implicó dejar de ser atendidos con terapia por un especialista de las diferentes áreas para inscribirse a un grupo donde una docente “trata” de responder a los requerimientos de “todos y cada uno de sus alumnos”. Si bien el tema de la integración es importante, se puede debatir si se justifica no atender necesidades específicas de los alumnos.

Superior (lo que representa una cobertura del 80%). Aunado a ello, es el nivel educativo donde se enfrenta una mayor deserción a partir de la implementación del examen de concurso para la selección de aspirantes de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS, en la cual de manera conjunta el DF y los 22 municipios conurbados del Estado de México acordaron su aplicación desde 1996, con el propósito de evitar la duplicidad de solicitudes de inscripción por parte de los estudiantes).²³

La cuestión del examen único ha tenido como resultado una importante incidencia en la posterior deserción escolar. Del 2006 a la fecha, las opciones de bachilleratos terminales con carácter tecnológico o agropecuario presentan una eficiencia terminal promedio del 46%.

Por otro lado, debe considerarse la distribución inequitativa de la oferta educativa de la ciudad: existen 858 escuelas secundarias en el DF, de las cuales 336 se ubican en zonas marginadas, las que equivalen al 39.1% del total. En contraste, sin contar los nuevos 15 planteles del sistema del DF, hay 108 planteles públicos de nivel medio superior, de los cuales únicamente 14 se ubican en zonas marginadas, lo que equivale al 12.9% del total; de éstos, únicamente 5 son de formación integral.

Como consecuencia de esta situación existe una alta demanda de bachillerato general no atendida durante los últimos años: de los 296,778 aspirantes que se presentaron al concurso de selección de COMIPEMS, 141,547 solicitaron como su primera opción la oferta de la Universidad Nacional Autónoma de México (Preparatoria o Colegio de Ciencias y Humanidades, cuya oferta fue de 34,000 lugares), y 41,271 seleccionaron las vocacionales del Instituto Politécnico Nacional (que ofreció tan solo 22,000 espacios).

²³ Con dicho examen los estudiantes de tercer grado de secundaria pueden “seleccionar” las veinte opciones de escuelas en las que deseen continuar sus estudios con el propósito de evitar duplicidad en la asignación de lugares, pues previo a la aplicación del examen, se contaba con una absorción en el nivel medio de 107% con respecto a los egresados de secundaria de la Ciudad de México. Ello como consecuencia de la movilidad de estudiantes del Estado de México al DF. Por otro lado, al ser bajo el porcentaje de alumnos que acceden a su primera opción, se ha incrementado el número de deserciones: sólo 38 de cada cien estudiantes obtiene un lugar en bachillerato y 33% del total logran acceder a su primera opción. Fuente: *Secretaría de Educación del DF*, 2007.

La disposición del GDF se orientó a crear un sistema de bachillerato con el establecimiento de planteles estratégicamente distribuidos en zonas de media, alta y muy alta marginación. Fue una decisión emblemática transformar las instalaciones de la ex Cárcel de Mujeres de Santa Martha (en la Delegación Iztapalapa), para constituir la primera escuela preparatoria dirigida a los jóvenes de esta zona de alta marginación.

Desde el inicio de este proyecto se cuidó la calificación de los docentes que participan en las preparatorias del DF. En general, los nombramientos se establecieron por concurso, con una acreditación mínima de licenciatura, donde los profesores seleccionados debían cubrir un curso en enseñanza media y superior, previo a su incorporación laboral en estas instituciones. Parte de la capacitación incluía orientaciones sobre la modalidad de atención tutorial, con el propósito de realizar un acompañamiento del trayecto formativo de los estudiantes y evitar la deserción.

El método de ingreso a las preparatorias del DF (al igual que a la UACM) es un sorteo. Esto por supuesto resulta contrario con los criterios discursivos de la calidad y la excelencia, pero respeta un principio básico de la educación: todos tienen derecho a ella. Bajo esta misma perspectiva (que cuestiona las formas tradicionales de examinar), se decidió establecer como criterio de evaluación un parámetro único de acreditado o no-acreditado. En los hechos esta medida ocasionó un problema por la necesidad de hacer compatible la acreditación del nivel para las escuelas de educación superior: al egreso de la primera generación se vio la necesidad de expresar una calificación numérica que permitiera cubrir el requisito de promedio mínimo solicitado por las universidades y se estableció a través de la evaluación de la réplica de un ensayo elaborado para ese fin.

A diez años de operación de este proyecto, la evaluación interna reveló que cerca de 1,800 alumnos de la matrícula total de 16,000 estudiantes de las preparatorias del DF presentan rezagos y 1.5% se encuentran en riesgo de abandonar la escuela. Axel Didriksson, entonces titular de la SE-DF, planteó la necesidad de realizar algunos ajustes, como el establecimiento de un plazo máximo de permanencia

para acreditar el nivel para elevar los niveles de eficiencia y egreso (*La Jornada*, 24/04/2008: 41).

Hay que recordar que la educación media superior es obligatoria, según la *Ley de Educación* de la entidad. La alternativa que diseñó el gobierno para cumplir con esta meta se apoya en un programa de *Bachillerato a distancia* (en coordinación con la UNAM), en el cual se respeta la figura del tutor personal, además de los profesores de asignatura para asistencia en línea.²⁴

El programa inició en 2008 con 920 estudiantes, y tuvo como meta de atención para este primer año alcanzar 10,500 inscritos aproximadamente. Se pretende alcanzar la universalización del bachillerato vía educación en línea, en un claro reconocimiento de las limitaciones tanto presupuestales como de infraestructura. En los hechos, la medida ha tenido una escasa respuesta y una alta deserción, por lo que la falta de espacios educativos continúa siendo una demanda no resuelta para los jóvenes de la Ciudad.

Un incentivo para tratar de retener a los estudiantes de este nivel educativo (intentando con ello abatir la deserción), sin duda es el decreto de una ley para el otorgamiento de becas inicialmente para todos los estudiantes de las 15 preparatorias dependientes tanto del GDF, y ampliado en 2007 a las 129 escuelas públicas de la ciudad (*Gaceta Oficial del DF*, 27 de enero de 2004). Un aspecto positivo del programa es su esquema de cobertura universal pues incluye a los estudiantes que adeudan materias, que se les ubica en riesgo de rezago (si se considera que los alumnos en esta situación tienden a abandonar sus estudios).²⁵ Para diciembre de 2009 cubrió un universo de 195,000 jóvenes con

²⁴ Cada tutor realiza el acompañamiento y seguimiento de 15 estudiantes por año independientemente de los asesores de asignatura. Dicha figura busca atender situaciones particulares de los tutorados con el propósito de evitar deserción escolar ("Proyecto educativo del instituto de educación Media Superior", en *Gaceta Oficial del DF*, 13 de octubre de 2006).

²⁵ Los montos establecidos durante los diez meses de clases corresponden al siguiente esquema: promedio escolar de 6 a 7.5: recibirán un monto de \$500.00; 7.6 a 9.0: el estímulo será de 600.00 y para los de 9.1 a 10.0 de \$700.00. También incluye un incentivo equivalente a \$1,000 por año de permanencia a quienes concluyan este nivel educativo. Y otros \$1,000 por acreditación de conocimientos tecnológicos e idiomas.

una inversión de setecientos veinte millones de pesos (*Tercer Informe de Gobierno del DF*).

La estrategia de atención a la educación media se vio acompañada de la creación de la UACM, fundada en 2001 con una matrícula de 566 alumnos (adquirió el carácter autónomo en el 2005). Es la primera universidad pública gratuita fundada en los últimos 25 años. Representa una ruptura con las políticas federales, contrarias en varios sentidos a la idea de la universidad pública, gratuita y masiva. En cambio, la oferta de opciones terminales con carácter tecnológico ha tenido un impulso importante durante las presidencias panistas. Este tipo de instituciones pasaron de 2 a 44 durante el gobierno de Fox, y con el presidente Calderón se crearon otras 25 universidades tecnológicas en el país. Por ello, el caso de la UACM constituye una alternativa importante.²⁶

Dicha institución también instrumentó su ingreso por sorteo al oponerse a la idea del examen único, con el argumento de que tiende a la segregación. Asimismo, la idea del trabajo por tutorías en la universidad implica respetar el ritmo de trabajo individual al aceptar estudiantes de medio tiempo, e incluso con menos tiempo disponible.

La UACM constituye un proyecto emblemático de López Obrador, que fue perdiendo apoyo durante la Jefatura de Gobierno de su sucesor: la coyuntura del cambio de rectoría fue aprovechada por Marcelo Ebrard y la ALDF para influir hacia un proyecto más efficientista, ejerciendo una fuerte presión sobre la institución al presupuestar la tercera parte de los recursos que por ley corresponderían a la universidad para el ejercicio 2010.²⁷

El cambio de rector presentó una coyuntura donde la candidatura de Hugo Aboites constituía un ofrecimiento de continuidad del modelo humanista de Manuel Pérez Rocha. La inclinación del actual

²⁶ Actualmente cuenta con cerca de 10,000 estudiantes en sus planteles (Centro Histórico, Iztapalapa, San Lorenzo Tezonco, Del Valle y Cuautepec). Ofrece 11 carreras de licenciatura y una oferta de posgrado con 7 maestrías y 2 programas de Doctorado.

²⁷ Según la ley, la UACM debe recibir un presupuesto de 3.4 salarios mínimos por alumno matriculado. La ALDF aprobó 755 millones para el ejercicio 2010 (655 de origen federal y 100 millones de las arcas del DF), cantidad inferior no sólo al presupuesto recibido en 2007, sino insuficiente incluso para atender el incremento salarial previsto de manera anual. Esta situación constituye una clara violación a la ley.

Jefe de Gobierno a favor de Esther Orozco constituyó una apuesta por una propuesta orientada al eficientismo: Ebrard anunció que se podían reasignar de inmediato 200 millones más con el respaldo de la Asamblea una vez concretado el cambio en la rectoría (*La Jornada*, 11/05/2010); promesa no cumplida al momento de la elaboración de este artículo. En reunión con la ALDF para ampliar los recursos, la actual rectora comprometió una restructuración académica y administrativa con el propósito de reducir su costo y mejorar su desempeño.

Si se analiza el respaldo del PRD a este proyecto se puede señalar que el apoyo de su bancada en la Asamblea en el año 2007 permitió etiquetar 300 millones de pesos para la UACM; en 2010, con un nuevo y dividido grupo parlamentario, no se observó el mismo respaldo institucional a la revisión del presupuesto enviado por el Jefe de Gobierno.

La reducción de los 955 millones de pesos solicitados a 755 millones, no sólo llevó a esta institución a reducir su matrícula. El contexto particular generado a partir de decisiones de la ALDF por la reducción de recursos en los últimos dos años, el abandono del GDF y el silencio de las universidades públicas han puesto en riesgo el funcionamiento institucional de la UACM.²⁸

Pareciera que la cobertura es ínfima si se toma en cuenta la enorme necesidad educativa que hay en la Ciudad (anualmente más de 100 mil aspirantes quedan al margen de la educación superior). Justamente esa demanda potencial es la que debería tomarse en cuenta para respaldar el crecimiento de esta universidad. El ex rector señaló la urgencia de consolidar su autonomía con respecto a la intervención tanto de la ALDF como del GDF (*La Jornada*, 21/04/2010: 41).

²⁸ Sin duda el conflicto político en torno a la UACM requiere un tratamiento profundo que puede ser objeto de futuras investigaciones. Para el propósito del presente artículo sólo se incluye con el fin de brindar un panorama general, no exhaustivo, sobre los distintos proyectos educativos impulsados en la capital del país para establecer su congruencia partidista.

HACIA LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

A partir del año 2007, el gobierno de la Ciudad de México contó con una dependencia específica para el ramo educativo. Sin embargo, como ya se ha comentado, desde el inicio de los gobiernos perredistas se realizaron acciones en este rubro.²⁹ A pesar de las limitaciones, la política educativa del DF denota una perspectiva integral y articulada sobre el papel de la educación en la cimentación de un proyecto cultural diferente denominado *Ciudad Educadora y del Conocimiento*. Tendría como propósito primordial la construcción de una ciudadanía organizada, autónoma y solidaria capaz de vivir en la diferencia.³⁰

Si bien el grueso de las acciones se han realizado en la educación media y superior, la legislación y los programas implementados abarca todos los niveles del Sistema Educativo capitalino (incluidos aquellos que no administra). Son los siguientes:

a) *Educación Inicial*. La reforma al artículo 3º constitucional que implantó la obligatoriedad del preescolar en el año 2002, generó una presión importante hacia la capacitación del personal que atiende este nivel educativo en el plano nacional. En respuesta a esta necesidad,

²⁹ La creación de la SE-DF tiene como principal atribución planear, organizar, desarrollar, administrar, supervisar y evaluar los servicios del Sistema Educativo del DF en su conjunto, además de formular, fomentar y ejecutar políticas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de la educación en el ámbito de su competencia. Asimismo, puede opinar en asuntos pedagógicos. Pero resulta complejo pensar que pueda cubrir con ello cabalmente cuando no tiene facultades sobre todo el sistema educativo local. Véase al respecto la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*.

³⁰ La propuesta de ciudades educadoras apareció por primera vez como informe presentado por la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación ante la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1972, pero el movimiento empezó a concretarse hasta 1990 después del I Congreso Internacional de Ciudades Educadoras (Barcelona). Propone el derecho universal a disfrutar en condiciones de libertad e igualdad, de los medios y oportunidades de formación, entretenimiento y desarrollo personal que la ciudad ofrece a sus ciudadanos. Dicha propuesta evita cualquier forma de exclusión o discriminación. Es decir, resignifica los centros urbanos como espacios de integración y convivencia desde la diversidad y la diferencia, orientados a la construcción del tejido social, la democracia y la ciudadanía (Ander-Egg, 2005).

el GDF estableció cursos propedéuticos, evaluación y certificación del personal de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) que acreditara una antigüedad laboral de tres años.³¹

b) *Educación Básica*. A pesar de no haber logrado la transferencia para administrar este nivel educativo, ya se trabajan algunos programas, pero no de manera general, sino por acuerdo con algunas instancias y escuelas.

El único programa que atiende a todos los planteles públicos de educación básica desde 1993 es el de mantenimiento a escuelas. Opera por solicitud directa de las escuelas a las delegaciones políticas, y observó una disminución de sus recursos en términos reales por las imprecisiones sobre financiamiento a la firma del Acuerdo. La SE-DF introdujo en abril del 2008 la modalidad de Presupuesto Participativo como estrategia democrática que permita, tanto el fortalecimiento del tejido social al promover la participación organizada de escuela y comunidad en la toma de decisiones, así como mejorar la transparencia en el uso de los recursos públicos.

A partir del inicio de la gestión de los gobiernos perredistas entraron en operación nuevos programas. El primero de ellos fue el de *útiles escolares* para los estudiantes de escuelas primarias públicas del DF en el año 2004.³² Desde el ciclo escolar 2007 se extendió a los tres niveles de la educación básica.³³

El Programa de *uniformes escolares* se instrumentó en el 2006. Surge con el fin de apoyar la economía de las familias de los alumnos inscritos en escuelas públicas del DF en preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple. En 2007 (segunda entrega), se financió la adquisición de 1'200,000 uniformes escolares con un presupuesto de 200 millones de pesos.³⁴

³¹ Dicho programa contó con un presupuesto de \$8,500,000. El gobierno capitalino concretó con la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) un nuevo programa de licenciatura de nivelación (de 3 años) para los docentes en servicio.

³² Respaldado por la ley correspondiente que establece el derecho a recibir un paquete de útiles escolares para los estudiantes de escuelas públicas de educación básica en el DF. Publicada en la *Gaceta Oficial del DF*, el 27 de enero de 2004.

³³ A partir del ciclo escolar 2007 incluye preescolar y primaria. Publicado en la *Gaceta Oficial del DF*, el 14 de junio de 2006.

³⁴ Fuente: solicitud de información pública. www.accesodf.org.mx.

1, 2, 3 por mí y mi escuela. Atiende primarias y secundarias a solicitud del director escolar. Para enero de 2008 benefició 127,440 alumnos (de un universo de 964,303) que han recibido alguna de las 4 vertientes del programa.³⁵

Niñ@s Talento busca fomentar el interés por el estudio de los niños de primaria que muestran un buen nivel de desempeño (promedio mínimo de 9). Ofrece una beca mensual y un taller artístico, cultural o deportivo. Opera a través del DIF-DF, ante la negativa de la SEP para participar en la canalización de beneficiarios.³⁶ Con un presupuesto de 100 millones de pesos para 2008, a escasos seis meses de aplicación superó la meta de 100 mil beneficiarios. A partir de 2009 amplió su universo de atención a alumnos de secundaria.

El proyecto de *Educación garantizada* establece un seguro para que en caso de fallecimiento del padre o tutor se garantice una beca de estudio hasta el nivel medio de todos los estudiantes de la Ciudad de México a partir del 2007.

Finalmente, el programa *Biblioteca en movimiento* pretende apoyar las bibliotecas escolares del nivel básico. Actualmente opera mediante oficio de solicitud (ante la imposibilidad de entrar directamente a las escuelas), pero capacitó a los empleados de bibliotecas públicas para cuando sea posible entrar a ellas.³⁷

³⁵ Las vertientes son: actividades de seguridad, taller para padres de familia, actividades culturales y deportivas; de acuerdo con las necesidades y características del contexto se trabajan a propuesta de los directivos.

³⁶ Fue publicado en la *Gaceta Oficial del DF*, el 24 de octubre de 2007, e inició inmediatamente su operación. Los talleres funcionan a través de tutores coordinados de las siguientes instituciones: la Secretaría de Cultura, el Instituto de Ciencia y Tecnología, el Instituto del Deporte, la UNAM, el IPN, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV), la Sociedad General de Escritores de México (SOGEM), y el Colegio de Profesionales en Educación Física.

³⁷ Los apoyos que se pueden solicitar son supervisiones técnicas de mantenimiento e infraestructura bibliotecaria; dotación de equipo y/o mobiliario; avances en la implementación de la red de bibliotecas virtuales; talleres y cursos de formación y actualización para bibliotecarios; apoyos bibliotecológicos en la organización y actualización de acervos; incremento de acervos y actividades culturales en bibliotecas; convenios y acuerdos de cooperación; acciones de promoción, difusión y vinculación de bibliotecas. Fuente: SE-DF.

Otro programa dirigido exclusivamente al nivel secundaria es *Dirrección General de Atención Integral al Estudiante*. Se enfoca a jóvenes de comunidades con altos niveles de violencia y delincuencia, inscritos en secundarias públicas del DF que cuenten con méritos académicos, deportivos, artísticos o culturales, o en su caso, con insuficiencia económica familiar que ponga en riesgo la permanencia en la escuela. Inició su operación en el 2008 con una meta de atención de 66,000 estudiantes. Busca que quienes han dejado de estudiar regresen a concluir sus estudios o bien, aprendan un oficio. La estrategia de atención es a través de la organización de eventos deportivos, artísticos y culturales para impulsar la participación de los estudiantes e incidir en su desarrollo físico, intelectual y emocional.³⁸ En 2007, por ejemplo, otorgó 1,468 apoyos de \$400.00 a estudiantes de secundaria de la delegación Iztapalapa en situación de riesgo.

FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS

Existen dos tendencias generales en el diseño de la política social para atender los problemas sociales que el modelo económico ha generado, caracterizados por la enorme desigualdad y pobreza. La primera se refiere a la atención universal y la segunda corresponde a esquemas de focalización. Se ha demostrado que ambas estrategias presentan errores (Díaz, 2000). Los dos se aplican en la atención educativa y suponen un impacto positivo del gasto público a partir de su eficiencia. Entre los más comunes se puede mencionar que los apoyos lleguen a quien no los necesita o bien, que no son orientados a los más necesitados.

³⁸ El modelo de atención considera los factores y determinantes de la situación social, familiar, cultural, educativa, física, sexual, intelectual y mental de los jóvenes que han abandonado sus estudios. Es coordinado por pasantes de licenciatura con experiencia en trabajo en comunidades y en adolescentes. Con el propósito de generar un esquema de integración les otorga una tarjeta de acceso gratuito al transporte público de la ciudad y organiza talleres sobre prevención de adicciones, educación sexual, habilidades para la vida, salud, deporte, recreación, cultura, artes, nutrición, factores de riesgo para el desarrollo juvenil y empoderamiento de los jóvenes. En 2009 contó con un presupuesto de \$1'200,000.

El criterio universal también tiene como falla frecuente sólo llegar a quienes tienen “la capacidad de aprovecharlo” (y los sectores pobres o excluidos, generalmente no poseen elementos mínimos de organización y gestión para acceder a ellos).

El esquema de focalización se ha vuelto más frecuente ante los escasos recursos como consecuencia de las crisis recurrentes sufridas en nuestro país. Lo que es un hecho, es que la perspectiva de atención universal debe pasar por la identificación de poblaciones vulnerables para compensar su situación, garantizando el acceso a la educación. Ello incluye establecer mecanismos de discriminación positiva para aquellos individuos que se encuentren en situación de desventaja. Consciente que se debe cuidar la distancia para hacer una contrastación justa entre los ámbitos federal y estatal, en estas líneas sólo comento cómo se implementa la estrategia de focalización en algunos programas no-universales en el ámbito nacional (a través de la SEP) y en el plano local (a cargo de la SE-DF).

Fijar estas prioridades se puede explicar, en parte, por una cuestión ideológica de fondo. El proyecto neoliberal asigna dos funciones básicas al Estado: es garante de las condiciones para permitir el libre mercado y es partícipe de la atención de las necesidades básicas de los sectores menos favorecidos de la población (con el fin de mantener cierto nivel de estabilidad y orden social). Esta visión coincide con la posición de las últimas presidencias priistas y las dos administraciones panistas. La vinculación ideológica con el neoconservadurismo se caracteriza por una noción de *Estado fuerte* que garantice las condiciones de orden y seguridad para el ejercicio del libre mercado.³⁹

Esto significó, por un lado, la eliminación del paternalismo y del Estado de bienestar y, por otro, la defensa de la ley y el orden, acreditando la idea de compensar las desventajas en dirección “hacia” la igualdad.⁴⁰ Lo anterior se confirma al ver las prioridades elegidas

³⁹ Con esta concepción se puede reprimir el ejercicio de las libertades en la sociedad si se emplean equivocadamente pues “no hay nada que resulte más opresor ni más injusto que un gobierno débil” incapaz de garantizar el orden público (Burke, 1984: 242).

⁴⁰ Sobre este enfoque compensatorio véase Rawls (1979: 103).

por ambos presidentes: Fox por un gobierno gerencial y el Estado de derecho, y en el caso de Calderón, el problema de la inseguridad y fortalecer la cultura de la legalidad. Por el momento expongo las estrategias implementadas en el ámbito educativo, consciente de que no hay manera de anticipar con plena certeza sus implicaciones en el mediano plazo.⁴¹

En estas líneas quiero destacar el carácter meritocrático apoyado en la competencia de uno de los programas emblemáticos de la SEP en los últimos años: Escuelas de Calidad (PEC) y Enciclomedia. Otra característica relacionada con la representación del orden y control se tradujo en un discurso de búsqueda de la calidad, el establecimiento de estándares y fomento de la “responsabilidad social”.⁴²

Si bien en los últimos años a nivel federal se elaboraron amplios diagnósticos sobre el panorama educativo, tanto por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) como por las áreas correspondientes de la SEP, no fueron aprovechados en el diseño de la política educativa.

Durante la primera administración panista en México, en el gobierno de Fox surgieron dos programas educativos que tuvieron continuidad en el programa educativo de Felipe Calderón: el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y Enciclomedia. Ambos suponían estrategias de atención no-universal a nivel nacional dentro de la educación básica. Fueron promocionadas como estrategias para compensar las diferencias

⁴¹ Evidencias del papel prioritario del individuo por encima de la sociedad para la derecha, se observa en el énfasis a instituciones como la familia para el desarrollo del sujeto al ubicarla por sobre todas las demás. Esta diferencia quedó de manifiesto durante el gobierno de Fox con la edición de libros para padres editados por la Fundación *Vamos México* y el SNTE (fuertemente cuestionados por la sociedad por presentar una postura conservadora para la familia, incluso en comparación con los textos editados por la propia SEP en el sexenio de Zedillo). Ya con Calderón se ratifica esta divergencia en la orientación de los contenidos ante la edición de un libro de sexualidad de la SE-DF. La dependencia local trató de distribuirlo en las escuelas secundarias, intención truncada por la SEP, a pesar de que no tuvo observaciones al contenido del documento.

⁴² Al respecto, Apple (2002) menciona cómo la derechización de la educación conlleva a una “reprivatización” de lo público en el sentido de que los grandes problemas educativos dejan de vincularse con las decisiones políticas y los sistemas escolares y pasan a ser asociados al desempeño individual y la co-responsabilidad social. Las califica como estrategias “re-privatizadoras” porque redefinen los límites entre la esfera de lo público y lo privado.

estructurales del sistema educativo: el PEC permitía una inyección de recursos adicionales para mejorar el equipamiento de las escuelas (condicionado a la elaboración de un proyecto) por la vía de concurso, y Enciclomedia podría compensar la brecha de acceso al uso de nuevas tecnologías.

Sin embargo, el PEC, diseñado para atender escuelas urbano-marginadas, no anticipó mecanismos para evaluar el índice de marginación de sus escuelas.⁴³ Hasta la fecha no han establecido dispositivos que garanticen que los recursos lleguen al sector al que están destinados. Es común en las entidades que las autoridades intermedias decidan cuáles escuelas “concursan” y, de manera indirecta, cuáles obtienen los apoyos. Además, en términos reales, el monto de los recursos por año fue disminuyendo con el paso del tiempo (Alaniz, 2009).

Los recursos tecnológicos que Enciclomedia introdujo a las escuelas sin duda podrían ser factor de compensación para enormes sectores de la población que no tienen acceso a los medios informáticos en sus comunidades, si ese hubiera sido el factor de cobertura y equipamiento en los estados de bajo aprovechamiento. En cambio, se privilegió la atención en zonas urbanas.⁴⁴

Un tercer factor a considerar en este trabajo fue el impulso del esquema de co-responsabilidad en el ámbito educativo a nivel federal de la SEP, al trasladar una obligación antes exclusiva del Estado a la esfera social. Ello se refleja principalmente en el financiamiento: el gasto para educación a nivel federal ha disminuido en términos reales en la última década con respecto del incremento del gasto privado, así como en la escasa expansión de la educación pública.

⁴³ Para el ámbito rural, la estrategia de atención focalizada opera a través de los Programas Compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) desde 1991. No se revisan en este trabajo porque el entonces presidente Zedillo dispuso que los recursos de estos proyectos financiados por el Banco Mundial quedaran a resguardo de las prácticas burocratizadas de la SEP y fueran administrados por este organismo descentralizado (Alaniz, 2009).

⁴⁴ Una política con perspectiva de equidad hubiera previsto atender primero a aquellos estados que históricamente ocupan los últimos lugares de cobertura y rendimiento escolar: Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán. Por el contrario, Aguascalientes, entidad con el mejor índice de calidad de vida a nivel nacional, fue la primera en recibir el equipamiento de todas sus escuelas (Alaniz, 2009).

Por otro lado, al revisar el proyecto educativo perredista en la capital del país, quiero destacar cómo se emplea la estrategia de focalización para tratar de garantizar la universalización de la educación al asumirla desde la perspectiva de un derecho universal. Con esta premisa, la selección de ámbitos de atención en torno a las organizaciones territoriales del DF al menos ha permitido una clara identificación de su población objetivo para garantizar que los programas lleguen a sus beneficiarios.

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

A continuación se presentan dos ejemplos de estrategias de focalización de la SE-DF orientados a la universalización educativa:

a) Atención a la Población Infantil Indígena. Una característica a destacar en el proyecto educativo de la capital del país es el énfasis en el carácter democrático de la educación en un sentido amplio. Reconoce problemas como la discriminación (entre otros) que han caracterizado tradicionalmente al sistema educativo, así como el carácter pluriétnico y pluricultural de la Ciudad por los diversos grupos indígenas asentados en la entidad. Ante esta realidad, plantea el compromiso de garantizar atención igualitaria especialmente para promover la permanencia de las niñas y mujeres en todos los niveles educativos (arts. 9 y 95). Según el Censo de Población y Vivienda del 2000, existen en el DF 39,390 niños que hablan alguna lengua indígenas menores de 14 años distribuidos de la siguiente manera:

TABLA 2: POBLACIÓN INDÍGENA INFANTIL

DELEGACIÓN	POBLACIÓN TOTAL DE NIÑOS INDÍGENAS	0-4 AÑOS	5-9 AÑOS	10-14 AÑOS
ÁLVARO OBREGÓN	2533	1955	271	307
AZCAPOTZALCO	1265	859	200	206
BENITO JUÁREZ	732	490	87	155
COYOACÁN	2513	1844	281	388
CUAJIMALPA	479	363	58	58
CUAUHTÉMOC	2450	1741	342	367
GUSTAVO A. MADERO	4754	3755	410	589
IZTACALCO	1572	1213	134	225
IZTAPALAPA	10953	9154	791	1008
M. CONTRERAS	1070	822	104	144
MIGUEL HIDALGO	907	609	129	169
MILPA ALTA	1210	1008	90	112
TLÁHUAC	1416	1142	134	140
TLALPAN	3048	2458	249	341
V. CARRANZA	1503	1070	178	255
XOCHIMILCO	2955	2365	249	341
TOTALES	39360	30848	3707	4805

Fuente: INEGI. Censo del año 2000.

De este universo, se encontraron 11,332 niñas y niños indígenas de 6 a 14 años de edad, es decir, en edad escolar, de los cuales 10,785 asistían a la escuela en el momento de aplicar la encuesta, esto es el 95.17%.

TABLA 3: POBLACIÓN INDÍGENA INFANTIL ESCOLARIZADA

DELEGACIÓN	POBLACIÓN INFANTIL	POBLACIÓN INFANTIL	POBLACIÓN INFANTIL 6 - 14 AÑOS	POBLACIÓN INFANTIL INDÍGENA 6 - 14 AÑOS
	DE 5 A 14 AÑOS	DE 5 AÑOS	NO ASISTE A LA ESCUELA	ASISTE A LA ESCUELA
ÁLVARO OBREGÓN	977	81	26	870
AZCAPOTZALCO	437	54	11	372
BENITO JUÁREZ	47	8	0	39
COYOACÁN	691	71	27	593
CUAJIMALPA	276	46	3	227
CUAUHTÉMOC	289	25	14	250
GUSTAVO A. MADERO	1494	187	69	1238
IZTACALCO	536	62	6	468
IZTAPALAPA	3870	318	191	3361
M. CONTRERAS	416	56	21	339
MIGUEL HIDALGO	201	9	1	191
MILPA ALTA	320	38	23	259
TLÁHUAC	821	77	35	709
TLALPAN	932	93	52	787
V. CARRANZA	498	48	20	430
XOCHIMILCO	791	91	48	652
TOTALES	12596	1264	547	10785

Fuente: INEGI. Censo del año 2000.

Esta población infantil indígena muestra un mayor índice de exclusión escolar en comparación con la no-indígena (el DF tiene el índice de cobertura más alto a nivel nacional en este sector poblacional). Opera a través DIF-DF un programa de becas para niños y niñas indígenas, y

acciones relacionadas en el marco del Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal (CPDNNDFF).⁴⁵

Una acción que pudiera minimizarse por su cobertura, pero que refleja la intención de incidir en la equidad de acceso educativo, es la creación de los *Centros de Día 1 y 2* y el *Albergue de la Central de Abastos* (CEDA), donde en el 2008 brindó atención a 118 niñas y niños indígenas, con el propósito de promover y fortalecer la incorporación, permanencia y reincorporación escolar. El apoyo consiste en asesoría de tareas, actividades culturales y deportivas, talleres de salud, alimentación, educación, protección, expresión e identidad, fomento de los lazos familiares y comunitarios. Todo ello respetando su identidad cultural, lengua y costumbres. Estas medidas reconocen a la población indígena y, con ello, el carácter multiétnico de la capital del país, que con 5,000 apoyos mensuales cubre casi la mitad de este universo de población infantil históricamente excluido.⁴⁶

b) *Centros de Transformación Educativa*. El Programa de “Centros de Transformación Educativa” (CET), fue creado en 2007. Dichos centros son concebidos como estrategias de inclusión educativa en la entidad. Son grupos de atención educativa formal, alternativos a los servicios regulares, cuya misión es proporcionar educación inicial y básica sobre todo a la población vulnerable (actualmente excluida del sistema): hablantes de lengua indígena, niñ@s y jóvenes con capacidades diferentes y madres adolescentes, niñ@s que trabajan y se encuentran en situación de extrema pobreza, son atendidos por facilitadores⁴⁷ coordinados por un asistente pedagógico y tienen el acompañamiento de un padre de familia quien desarrolla acciones de promoción social del CTE.

⁴⁵ La experiencia del CONAFE en el ámbito federal denota cómo establecer una beca más alta para las niñas ha impactado favorablemente en disminuir la deserción en primaria y elevar su ingreso a secundaria.

⁴⁶ Fuente: información de la SE-DF a través del portal de transparencia: www.accesodf.org.mx

⁴⁷ Los facilitadores son jóvenes de entre 14 y 27 años de edad con estudios mínimos de secundaria, que prestan su servicio durante diez meses y reciben formación inicial durante los dos meses previos. A partir del servicio social, los facilitadores se hacen acreedores a una beca por 30 meses, después de un año de servicio, y por 50 meses al cabo de dos años de servicio cuando continúan sus estudios.

El 24% de los 13,692 niños con alguna discapacidad de entre 5 a 14 años de edad no asiste a la escuela, a pesar de lo que establece la Constitución. En el subgrupo de edad de 5-9 años asisten el 76%. La mitad se concentran en 3 delegaciones: Iztapalapa, G. A. Madero y Álvaro Obregón. Sin embargo, se observa una mayor exclusión de estos niños en las delegaciones Milpa Alta (29%), V. Carranza (28%), Iztapalapa (28%) y Cuajimalpa (27%). El patrón de inasistencias demuestra que existe una mayor segregación de las niñas, ya que es mayor el porcentaje en cada grupo de edad en comparación con los niños. El gobierno proyecta atender en espacios públicos como kioscos, casas de la cultura, salones comunitarios (e incluso casas privadas prestadas para el efecto) a 1920 alumnos actualmente excluidos de la educación básica.

Iniciar su operación privilegiando la atención de la delegación que presenta el mayor índice de marginación (considerando factores que pueden incidir en exclusión escolar en ambos programas), denota una perspectiva de equidad comprometida por garantizar la igualdad de acceso a los servicios educativos.

BALANCE GENERAL

Hay que reconocer que el tiempo de aplicación tanto de los programas federales como de los locales aún es breve para evaluar su impacto. El propósito de presentarlos en este trabajo es exponer sus cualidades en el diseño. Habrá que esperar para contar con evidencias que permitan ponderar su eficacia.

Una de las limitantes que caracteriza a la política educativa del DF en el nivel básico es la falta de interlocución ante la SEP, pero ello no ha frenado la operación de los programas. La transferencia se ha empantanado pero el gobierno local avanza en la conformación de un proyecto educativo propio. Sus acciones educativas se realizan a través de otros mecanismos (como recurrir al DIF-DF o al establecimiento de mesas de atención en mercados para continuar su aplicación).

El énfasis del GDF se concentra actualmente en la educación media superior y su programa de becas. Pero es notorio el abandono de la educación superior: la falta de respaldo tanto de la bancada perredista

en la ALDF como de la Jefatura de Gobierno en el caso del presupuesto de la UACM es claro en palabras de Marcelo Ebrard: “Lo que queremos hacer es concentrar todos nuestros esfuerzos especialmente en educación media superior, donde ya tenemos programas, para lograr lo más pronto posible llegar al promedio de escolaridad de 12 años” (Lupa Ciudadana, 12 de agosto de 2009).⁴⁸

La mayoría de los programas se encuentran respaldados por el órgano legislativo local, lo que permite garantizar su operación en el mediano plazo, pero esto no ha sido suficiente para que la ley se cumpla: se debe avanzar en mecanismos de rendición de cuentas para consolidar el proyecto local.

En el plano ideológico existen contrastes entre el proyecto educativo local del PRD en el DF y el federal impulsado por el PAN (tanto en el sexenio de Vicente Fox como en el de Felipe Calderón). Hay una visión de atención universal del proyecto local y una perspectiva individualista en el programa educativo federal. En el primero, subyace la idea del Estado como partícipe en la atención de necesidades básicas y, en el federal, se asume como garante de condiciones entre iguales. En el primero hay un enfoque a favor del derecho universal a la educación en la perspectiva local (al menos en el discurso y diseño de los programas), mientras que el segundo se vincula con una perspectiva meritocrática para acceder a los beneficios de los programas en la SEP.

Con respecto a las estrategias de focalización, en el diseño e instrumentación de los programas educativos locales se pretende garantizar el derecho a la educación. Una perspectiva interesante del GDF es el reconocimiento de la diversidad, acompañada con las acciones de atención para empezar a evitar la exclusión. No debe menospreciarse por lo limitado de su cobertura, pues se enfoca a sectores tradicionalmente marginados.

El proyecto de Ciudad Educadora se presenta como una posibilidad interesante de acciones concretas en todos los niveles educativos a través de medidas articuladas. Esta figura sólo se maneja a nivel discursivo en los proyectos federales. Pero habrá que estar atentos para evaluar

⁴⁸ Declaración del Jefe de Gobierno. Disponible en línea en <http://www.lupaciudadana.com.mx/SACSCMS/XStatic/lupa/template/nota.aspx?n=47378&sc=3>.

su impacto en el mediano plazo, pues el financiamiento y el respaldo legislativo no garantizan por sí mismos la eficiencia de los programas: es necesario asumir la corresponsabilidad de dar seguimiento a las acciones.

FUENTES CONSULTADAS

- ALANIZ, C. (2009), *La educación básica en México: de la alternancia al neoconservadurismo*, México: Gernika.
- ANDER-EGG, E. (2005), *Debates y propuestas sobre la problemática educativa. Algunas reflexiones sobre los retos del futuro inmediato*, Rosario, HomoSapiens.
- APPLE, M. (2002), *Educar como Dios manda*, Barcelona: Paidós.
- ARNAUT, A. (2008), “La administración de los servicios educativos y el entorno político en el Distrito Federal después de la federalización de 1992”, en Axel Didriksson y Manuel Ulloa (coords.), *Descentralización y reforma educativa en el Distrito Federal*, México: Secretaría de Educación del DF, pp. 145-152.
- BURKE, E. (1984), *Textos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- CALVO PONTÓN, B. (2008), “Sugerencias para una propuesta de modelo de descentralización”, en Axel Didriksson y Manuel Ulloa (coords.), *Descentralización y reforma educativa en el Distrito Federal*, México: Secretaría de Educación del DF, pp. 227-238.
- DÍAZ CAYEROS, A. (2000), “Vialidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México: Coordinación de Humanidades (UNAM)/Facultad de Economía (UNAM)/Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM)-Miguel Ángel Porrúa, pp. 37-56.
- KINGDON, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little Brown & Co.
- LATAPI, P., ULLOA, M. (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México: Centro de Estudios Sobre la Universidad (CESU)-UNAM/FCE.

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2007), *Panorama de la educación 2007. Indicadores de la OCDE*, Madrid: Santillana.
- ORNELAS, C. (2008), *Políticas, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México: Siglo XXI.
- RAWLS, J. (1979), *Teoría de la Justicia*, México: FCE.
- REVELES, F. (2008), *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*, México: Gernika.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DF (2008), *Presupuesto Participativo para el mantenimiento integral y el equipamiento de escuelas públicas*, México: disponible en www.educacion.df.gob.mx.

JURÍDICAS:

- Ley de Educación del DF* (1997).
- Ley de los Derechos de los niños y niñas del DF* (2000).
- Ley Federal de Educación* (1973).
- Ley General de Educación* (1993).
- Gaceta Oficial del DF*.

HEMEROGRÁFICAS:

- CARMONA, R. (2007), “Retos y realidades de la descentralización educativa en el DF. Entrevista con Axel Didriksson”, en *Educación 2001*, núm. 141, febrero, México: Educación 2001, s. A. de C. V., pp. 26-29.
- Periódico *La Jornada*.
- Lupa Ciudadana, disponible en <http://www.lupaciudadana.com.mx/SACSCMS/XStatic/lupa/template/nota.aspx?n=47378&sc=3>. 12 de agosto de 2009.

Fecha de recepción: 9 de febrero de 2009
Fecha de aprobación: 19 de agosto de 2010