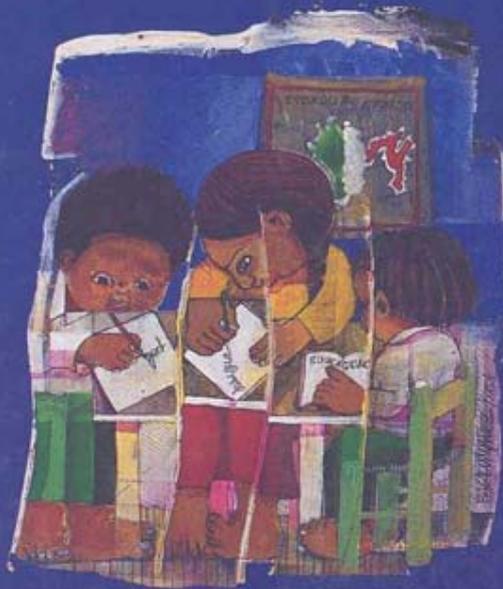


Eduardo Aguado López
Nelson Arteaga Botello

Diagnóstico
de la educación
básica en
Naucalpan
de Juárez

Hacia una propuesta de planeación microregional



H. Ayuntamiento Constitucional
1994-1996 de Naucalpan de Juárez

Lic. Enrique Jacob Rocha
Presidente Municipal

El Colegio Mexiquense, A.C.

Dra. Ma. Teresa Jarquín Ortega
Presidenta

Dr. Manuel Miño Grijalva
Secretario General

Dr. Carlos Garrocho Rangel
Coordinador Académico

Eduardo Aguado López
Nelson Arteaga Botello

Diagnóstico
de la educación
básica en
Naucalpan
de Juárez

Hacia una propuesta de planeación microregional



H. AYUNTAMIENTO
CONSTITUCIONAL
1994-1996 DE NAUCALPAN
DE JUÁREZ



EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C.

372.07725132
A 282

Aguado López, Eduardo
Diagnóstico de la educación
básica en Naucalpan de Juárez:
hacia una propuesta de planeación
microregional / Eduardo Aguado López,
Nelson Arteaga Botello.-- Zinacantepec,
Edo. de México: El Colegio Mexiquense:
H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan
de Juárez 1994-1996, 1996

180 p.
ISBN 968-6341-68-4
Contiene gráficas y mapas a color

1. Educación básica - Naucalpan de
Juárez México (Estado) 2. Educación
básica - Estadística - Naucalpan de
Juárez, México (Estado) I. Arteaga Botello,
Nelson, coaut. II. t.

Lic. Cynthia Godoy Hernández
Edición y corrección

D.G. Luis Alberto Martínez López
Diseño y cuidado de la edición

Sra. Ma. Eugenia Valdez Hernández
Formación y tipografía

Raúl Galván
Ilustración de portada

Primera edición 1996

D.R. © H. Ayuntamiento Constitucional
de Naucalpan de Juárez 1994-1996

D.R. © El Colegio Mexiquense, A.C.

Ex hacienda Santa Cruz de los Patos
Zinacantepec, México

Correspondencia:
Apartado postal 48-D
Toluca 50120, México
MEXICO

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN 968-6341-68-4

ÍNDICE

	págs.
INTRODUCCIÓN	11
PRIMERA PARTE	
Desigualdad socioeconómica y planeación microregional	19
1. CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS	21
DEMOGRAFÍA	21
DESARROLLO URBANO	24
Configuración urbana	25
La construcción del espacio urbano	27
DESARROLLO ECONÓMICO	30
Industria	31
Comercio y servicios	34
HACIENDA	35
VIVIENDA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS	36
CONSIDERACIONES FINALES	38
2. HACIA UNA PROPUESTA DE PLANEACIÓN MICROREGIONAL	43
DIFERENCIACIÓN ESPACIAL DE LA CIUDAD	43
LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS MICROESPACIAL	45
LAS AREAS GEOESTADÍSTICAS BÁSICAS COMO UNIDAD DE ANÁLISIS	47

DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN NAUCALPAN

LA PLANEACIÓN MICROREGIONAL Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA	48
DIFERENCIACIÓN RESIDENCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN	54
CONSIDERACIONES FINALES	59
SEGUNDA PARTE	
La exclusión educativa	61
1. COBERTURA	67
PROBLEMAS METODOLÓGICOS EN LA IDENTIFICACIÓN DE LA COBERTURA	68
COBERTURA UNIVERSAL A LA EDUCACIÓN	69
Preescolar	69
- Cobertura por estrato	71
- Distribución socioespacial de la cobertura	74
Primaria	75
- Cobertura por estrato	79
- Distribución socioespacial de la cobertura de la demanda potencial	83
CONSIDERACIONES FINALES	85
2. RESULTADOS EDUCATIVOS	87
FRACASO ESCOLAR	87
Consideraciones metodológicas	87
Primaria	90
- Fracaso escolar por estrato	92
- Distribución socioespacial del fracaso escolar	94
Secundaria	96
- Fracaso escolar por estrato	101
- Distribución socioespacial del fracaso escolar	101
CONSIDERACIONES FINALES	102
3. INFRAESTRUCTURA ESCOLAR Y NECESIDADES EN LAS ESCUELAS PRIMARIAS PUBLICAS	105
LA VIDA EN LA ESCUELA	105
CONDICIONES DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	108
PRINCIPALES NECESIDADES PERCIBIDAS	

ÍNDICE

POR LAS AUTORIDADES	112
CONSIDERACIONES FINALES	115
TERCERA PARTE	
Hacia una educación de calidad para todos	117
1. EL RETO DE LA COBERTURA	119
Preescolar	119
<i>Escenario I</i>	120
<i>Escenario II</i>	121
CONSIDERACIONES FINALES	122
Primaria	124
<i>Escenario I</i>	124
<i>Escenario II</i>	125
CONSIDERACIONES FINALES	127
2. EL RETO DEL FRACASO ESCOLAR EN PRIMARIA Y SECUNDARIA	129
Primaria	131
ESTRATEGIA 1 (CON BASE EN EL ÁREAS GEOGRÁFICA)	131
<i>Escenario I</i>	131
<i>Escenario II</i>	132
ESTRATEGIA 2 (CON BASE EN LAS ESCUELAS)	134
Escuelas muy críticas	134
- <i>Escenario I</i>	134
- <i>Escenario II</i>	135
Escuelas críticas	136
- <i>Escenario I</i>	136
- <i>Escenario II</i>	136
Escuelas muy críticas y críticas	137
- <i>Escenario I</i>	137
- <i>Escenario II</i>	138
Secundaria	139
ESTRATEGIA 1 (CON BASE EN EL ÁREA GEOGRÁFICA)	139
- <i>Escenario I</i>	139
- <i>Escenario II</i>	139
ESTRATEGIA 2 (CON BASE EN LAS ESCUELAS)	140
Escuelas muy críticas	141
- <i>Escenario I</i>	141
- <i>Escenario II</i>	143

DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN NAUCALPAN

Escuelas críticas	143
- Escenario I	143
- Escenario II	144
Escuelas muy críticas y críticas	144
- Escenario I	144
- Escenario II	145
CONSIDERACIONES FINALES	145
CONCLUSIONES	149
ANEXOS	157
ANEXO 1 Índice de Desarrollo Relativo por Área Geoestadística Básica en el municipio de Naucalpan	159
ANEXO 2 Niveles de cobertura en preescolar y primaria según AGEB en Naucalpan en 1990	162
ANEXO 3 Fracaso escolar en primaria por AGEB, 1991-1992 .	167
ANEXO 4 Fracaso escolar en secundaria por AGEB	169
ANEXO 5 Relación de colonias según AGEB	170
ANEXO 6 Mapa de localización de las AGEB	174
BIBLIOGRAFÍA	175

INTRODUCCIÓN

CONFORMADO POR UNA PEQUEÑA porción de territorio del Estado de México, Naucalpan de Juárez concentra a cerca de un millón de habitantes y a una de las principales plantas industriales del país, formando parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El municipio ha sido considerado en diversas investigaciones como un espacio en donde se presentan los más altos niveles de bienestar de forma agregada en el país y la entidad. En cuanto a sus ingresos resulta privilegiado, ya que ocupa el quinto lugar a nivel nacional, obteniendo incluso ingresos superiores a algunas entidades, y recibiendo en general más del doble que el resto de los municipios de la entidad.

Se caracteriza también por ser un espacio en donde las diferencias entre extrema riqueza y extrema pobreza son manifiestas; un alto porcentaje de población percibe menos de dos salarios mínimos —incluso mayor al promedio estatal—, coexistiendo con amplios segmentos poblacionales con significativos niveles de riqueza; situación que delinea uno de los principales retos del municipio: su heterogeneidad y desigualdad interna.

Por lo que toca al ámbito educativo, se trata de uno de los espacios en donde se han expandido las oportunidades con

celeridad; no obstante, en el año de 1990 prácticamente treinta de cada cien niños de cinco años no podían ejercer su derecho a la educación en tanto no se encontraban insertos en preescolar; mientras que en primaria —si bien el déficit de cobertura es mucho menor— todavía 5.7% de la demanda potencial entre los seis y los doce años no se encontraban estudiando en el año mencionado. A pesar de que ello en sí mismo constituye un problema, se agudiza aún más al advertir que dichos rezagos manifiestan una distribución socioespacial acentuada en las zonas con mayores carencias.

Al problema de la cobertura educativa, se suma la deficiente calidad de la enseñanza, que deriva a su vez en una baja eficiencia y heterogénea del aparato escolar. A fin de ilustrar esta problemática puede mencionarse que en el primer año de la primaria 18 de cada cien inscritos no reunieron los requisitos normativos para poder ser promocionados al grado inmediato superior, en tanto que para secundaria la proporción del segmento estudiantil que no puede continuar de forma normal sus estudios —reprobados y desertores— exige medidas inmediatas: 34 de cada cien inscritos, lo que interpela y pone en cuestionamiento los beneficios de la etapa expansiva de las oportunidades educativas.

Al respecto es preciso acotar que los indicadores, graves de por sí, sólo dan cuenta de la situación promedio del municipio, encubriendo las profundas desigualdades que se aprecian al realizar análisis a mayor nivel de desagregación territorial, como son las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB's).

Precisamente en ello se centra el objetivo primordial del trabajo que se presenta: identificar las características y dimensiones que asumen los rezagos educativos, así como las desigualdades y la ineficiencia en las condiciones de la educación básica prevalecientes al interior del municipio, a fin de brindar un diagnóstico que permita a las autoridades responsables iniciar diversas y múltiples acciones dirigidas a aminorar estas desigualdades y convertir a la escuela pública en un instrumento

de mejoramiento de la calidad de vida, participación, democratización y equidad social.

El trabajo contiene un diagnóstico de la situación que guarda la educación básica en el municipio de Naucalpan, centrandose el análisis sobre dos fenómenos: *la cobertura y los resultados educativos*.

La cobertura se analiza en los niveles de preescolar y primaria mediante información derivada del *Censo Nacional de Población y Vivienda, 1990* a nivel de Área Geoestadística Básica —no publicada—, la cual fue proporcionada por la Dirección de Censos Nacionales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). El déficit de cobertura en preescolar se identifica mediante la inasistencia a la escuela de la población de 5 años; mientras que en primaria, se identifica a través de la inasistencia a la escuela del grupo de edad de 6 a 12 años de la demanda potencial; eliminando a aquéllos que se encontraban en este grupo de edad y ya habían concluido el ciclo.

Es pertinente mencionar que el análisis de la cobertura en secundaria se omitió debido a que se parte de la universalización plena de la educación básica, la cual solo podrá lograrse en la medida en que todos los niños que ingresen a la primaria egresen de ella en forma y tiempo adecuados. En nuestra opinión la exclusión de parte significativa de los estudiantes por la vía de la deserción y la reprobación en los primeros tramos del sistema se convierte en uno de los principales problemas para alcanzar la universalización de la secundaria y con ello de la educación básica. Además de la consideración mencionada, no fue posible conseguir información desgregada a nivel de AGEB sobre este nivel educativo.

Los *resultados educativos* se analizan mediante el *fracaso escolar* en los niveles de primaria y secundaria, que se obtiene mediante la suma de los reprobados y desertores, a través de la información estadística del ciclo 1991-1992 a nivel de escuela, derivada de la forma *f-911*, proporcionada de manera

automatizada por la Dirección de Planeación de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social (SECyBS), a través del sistema de consulta denominado SIDEC.SEP.

El análisis que aquí se presenta, permite conocer la problemática educativa a nivel de Área Geoestadística Básica, que es la escala territorial de mayor grado de desagregación existente hasta el momento. Mediante la utilización de este método fue posible conocer el comportamiento de las 99 AGEB's que integran el municipio de Naucalpan. Para ello fue necesario localizar en cada una de estas microlocalidades las escuelas de preescolar, primaria y secundaria, tanto públicas —federales y estatales— como particulares. De esta forma, la información estadística se vinculó a un sistema cartográfico digitalizado, lo que permitió realizar un análisis socioespacial del fenómeno educativo.

El trabajo no se limita a presentar las condiciones que guarda la educación básica; ofrece también algunos escenarios hipotéticos que permiten evaluar y reconocer lo que implicaría iniciar un movimiento para asegurar un lugar en la escuela a todos los niños y realizar acciones para elevar la eficiencia interna del sistema al presentar los principales retos que se deben superar para que exista una situación que tienda a la equidad, identificando las diversas microlocalidades en donde se deben realizar campañas y apoyos complementarios para incorporar a todos los niños y jóvenes del municipio al sistema escolar.

En los resultados educativos se presentan dos estrategias que pueden apoyar la instrumentación de programas compensatorios que busquen reducir el fracaso escolar. La primera estrategia considera la importancia de dirigir los apoyos a los espacios que presentaron los mayores problemas. En la segunda se plantea atender exclusivamente las escuelas que presentaron una situación crítica y muy crítica en cuanto a la reprobación y la deserción.

Asimismo se incluyen anexos estadísticos, a nivel de microlocalidad, que incluyen diversos resultados encontrados y

un mapa de localización de los AGEB's. La información que se presenta tiene la intención de ofrecer a las autoridades responsables la oportunidad de generar un Sistema de Información Geográfica para la planeación educativa, que podría constituirse en una herramienta útil para el análisis, planeación y seguimiento de las acciones en materia educativa.

De esta forma, el municipio no sólo cuenta con un diagnóstico relativamente actualizado, sino con un Sistema de Información Cartográfico de Educación que le permitirá tener un control y seguimiento del comportamiento de las escuelas ubicadas en su territorio, que sólo exige la actualización de la información educativa año con año.

Tres grandes partes integran el trabajo:

La primera se conforma por dos apartados. En el primero se analizan diversas características socioeconómicas del municipio (demografía, desarrollo urbano, desarrollo económico y servicios públicos) a fin de contextualizar las condiciones en que se ha desenvuelto el sistema educativo. En el segundo se presentan los niveles de desarrollo relativo (INDER) intramunicipales, en donde se observan con claridad las diferencias en materia de bienestar entre las diferentes áreas del municipio, mismas que llevan a reflexionar sobre la necesidad de la planeación microregional como una herramienta del desarrollo global municipal.

La segunda parte del libro comprende el diagnóstico sobre las condiciones educativas. Esta sección se conforma por tres apartados: en el primero se identifican los déficits en la cobertura a preescolar y primaria; en el segundo se identifica el comportamiento del fracaso escolar en primaria y secundaria; y en el tercero se presentan los resultados de una encuesta sobre las condiciones de infraestructura escolar en las primarias públicas del municipio.

En la tercera y última parte se presentan diversos escenarios para atender los problemas detectados en el

diagnóstico. En el primer apartado se presentan los desafíos para arribar a la universalización de la educación, y, en el segundo, algunas estrategias para dirigir los programas de apoyo tendientes a reducir el fracaso escolar.

La necesidad de arribar al conocimiento de la heterogeneidad interna del municipio hacía necesario desarrollar investigaciones que permitieran recuperar sus especificidades, constituyéndose en el punto de partida para la discusión y el mejoramiento de la educación.

El trabajo que se presenta es el resultado de múltiples esfuerzos y de la valiosa participación directa e indirecta de varias personas e instituciones; en primer lugar es preciso mencionar que el desarrollo de esta investigación fue posible a partir de la preocupación directa de las autoridades del municipio de Naucalpan por conocer las particularidades del sistema educativo en su territorio; asimismo, este trabajo se inserta en la línea de investigación sobre las desigualdad educativa en la educación básica que se desarrolla en El Colegio Mexiquense, A.C., desde hace varios años.

Sin dejar de reconocer los significativos apoyos de ambas instancias para el desarrollo de este trabajo, es preciso agradecer a Manuel Ulloa y a Pablo Latapí, ya que el interés por realizar estudios a mayor nivel de desagregación territorial encuentra uno de sus orígenes en diversas discusiones y pláticas sostenidas con ellos.

No hubiéramos podido arribar a estos resultados de no contar con el apoyo del Lic. Gustavo Muñoz, Delegado del INEGI en el Estado de México, ya que por su conducto la Dirección de Censos Nacionales proporcionó información no publicada a nivel de Área Geoestadística Básica, misma que permitió construir los indicadores de déficit por edad específica en la incorporación al sistema educativo. Asimismo, el Mtro. Carlos Campuzano, Director de Planeación de la SECYBS, proporcionó la estadística educativa a nivel de escuela, sin la cual no hubiera podido conocerse el comportamiento al nivel de desagregación realizado.

No podemos dejar de mencionar a Rosario Rogel, quien aportó significativos comentarios y sugerencias a este trabajo, como tampoco perder la oportunidad de agradecer a Antoine Dirat el haber facilitado su metodología para la realización de los mapas que aquí se presentan, así como a Veronique Cesbrón por su apreciable labor de digitalización de los mismos.

Sin duda, un papel importante en los resultados presentados descansa en la colaboración estrecha que se mantuvo con la Coordinación Técnica de la Presidencia Municipal de Naucalpan, bajo la dirección del Lic. Carlos Alfaro Sánchez, la cual se encargó de localizar los cientos de escuelas en las microlocalidades y levantó la encuesta sobre las condiciones de infraestructura escolar en primaria.

Un agradecimiento a todos ellos y la mención de que los errores u omisiones que pudieran presentarse son responsabilidad exclusiva de los autores.

PRIMERA PARTE

Desigualdad
socioeconómica y
planeación
microregional

1. CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

CON LA FINALIDAD DE enmarcar el análisis sobre las condiciones educativas en el municipio de Naucalpan, a continuación se presenta un apartado sobre algunos de sus aspectos socioeconómicos.

DEMOGRAFÍA

Naucalpan forma parte del sistema metropolitano de la ciudad de México, el de mayor magnitud a nivel nacional y que en la actualidad abarca más de 60 mil hectáreas, con una población superior a los 7 millones de habitantes.

El carácter predominantemente urbano del municipio se debe, en gran medida, a su cercanía con el Distrito Federal, el cual transfirió su crecimiento industrial a Naucalpan (entre otros municipios mexiquenses), tras los obstáculos creados en la capital del país para este tipo de desarrollos a mediados de la década de los años sesenta.

Es ya suficientemente difundido el hecho de que la expansión industrial y el crecimiento urbano se encuentran íntimamente relacionados, situación que no escapa al proceso desarrollado en Naucalpan, donde los cambios en la

composición poblacional hablan por sí mismos: mientras que en 1950 sólo doce de cada cien habitantes residían en áreas urbanas, en la actualidad éstas concentran a un 98.2% de la población ¹.

De esta forma, el acelerado proceso de industrialización que experimentó Naucalpan —al igual que el país en su conjunto bajo la política económica instrumentada después de la segunda guerra mundial—, lo convirtió en uno de los más importantes polos de atracción de la planta industrial que en aquel momento se encontraba en expansión, y también en uno de los más abundantes asentamientos humanos, tanto regulares como irregulares².

Lo anterior se hace evidente al observar la tasa de crecimiento poblacional, que de 1960 a 1970 fue de 16%, promedio alto si se considera que la entidad crecía a un ritmo de 7.3 por ciento. Sin embargo, durante la siguiente década, Naucalpan presentó un descenso significativo en su ritmo de crecimiento (6.7%), menor al del Estado, que fue de 7 por ciento. Este descenso se agudizó durante los años que transcurrieron entre 1980 y 1990, cuando el municipio presentó un crecimiento mucho menor al estatal (0.7 y 2.6%, respectivamente), ya que las posibilidades de crecimiento y las oportunidades de mejores expectativas sociales llegaron al límite, por lo que la expansión poblacional empezó a dirigirse a otros municipios del Estado de México conurbados al Distrito Federal.

¹ Para los fines de este trabajo se considera como localidades urbanas a las mayores o iguales a 2,500 habitantes y como localidades rurales a las menores a los 2,500 habitantes.

² En 1957 se decretó la prohibición de fraccionamientos en el Distrito Federal, y se puso a la venta la primera sección de Ciudad Satélite en Naucalpan; de esta forma, en el Estado de México se ampliaron las facilidades para desarrollos habitacionales e industriales. Es así que, a partir de la década de los años cincuenta, Naucalpan inició un acelerado proceso de conurbación con el Distrito Federal.

No obstante, es importante mencionar que Naucalpan, a pesar de haber sido uno de los primeros municipios en integrarse al proceso de metropolización de la ciudad de México, no presenta descensos absolutos en su población, como sucede con los municipios de Nezahualcóyotl y Tlalneptla. De hecho, algunas proyecciones estiman un leve repunte en la presente década al considerar un crecimiento medio anual de 1.9%, inferior al promedio estimado para la entidad, que es de 3.3% (Guevara y Barreto, 1995).

Siguiendo estos cálculos, se espera que para el fin del milenio el municipio alcance las 972,420 personas, teniendo un incremento absoluto anual de 17 mil nuevos habitantes, además de la población flotante³, *persistiendo la presión en las demandas de educación, vivienda, satisfacción de servicios de transporte e infraestructura para la producción (cuadro 1)*.

Cuadro 1
Proyecciones de población
1990-2000

Año	Población
1990	804141
1991	820835
1992	837614
1993	854457
1994	871345
1995	888255
1996	905168
1997	922061
1998	938915
1999	955708
2000	972420

Fuente: Jean Paul Guevara y Adrian Barreto, 1995.

³ Es importante tomar en cuenta que una parte de la población, sobre la cual no hay información confiable, es población flotante no registrada; es decir, población que si bien no reside en el municipio, se encuentra relacionada a él por razones laborales, educativas o simplemente de paso.

DESARROLLO URBANO

Naucalpan es uno de los municipios más poblados del Estado de México⁴. Su dinámica de crecimiento está estrechamente ligada al proceso de expansión económica que el centro del país experimentó después de la Segunda Guerra Mundial y que trajo consigo una elevada concentración poblacional.

En menos de 50 años Naucalpan pasó de ser una comunidad rural, basada en las actividades agropecuarias y con una población de 29,876 habitantes, a un núcleo urbano de 804,286 habitantes con menos del 2% de su población asentada en espacio rural y una economía sustentada en el comercio, los servicios y la industria.

La transformación que el municipio experimentó en unos cuantos años rebasó cualquier tentativa de planeación y sólo algunos fraccionamientos como Ciudad Satélite, Echeagaray, Lomas Verdes, Bulevares, La Florida, Los Pastores y la cuenca de San Mateo, pudieron establecerse con la infraestructura y los servicios públicos adecuados. Por el contrario, las colonias populares, producto del proceso de industrialización y de búsqueda de nuevas expectativas de vida, se establecieron fuera de toda planeación urbana y en la actualidad presentan grandes carencias y baja calidad en la prestación de los servicios públicos⁵.

⁴ Naucalpan es el tercer municipio más poblado del Estado de México, detrás de Nezahualcóyotl y Ecatepec; la quinta unidad geopolítica más poblada de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sólo detrás de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Nezahualcóyotl y Ecatepec y, finalmente, es la octava ciudad más poblada del país, siguiendo a la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Nezahualcóyotl, Ecatepec y León.

⁵ Actualmente, se registran como asentamientos irregulares 1,147 hectáreas. En ellos habitan aproximadamente 75 mil personas, lo que equivale al 9.32% de la población total del municipio.

En términos generales, el municipio se divide en tres grandes centros de población que geográficamente conforman unidades separadas. Dos de ellos se clasifican como rurales, debido a que sus actividades productivas se dirigen principalmente hacia el sector primario: San Francisco Chimalpa y Santiago Tapatlaxco. El tercero es el Centro de Población Estratégico de Naucalpan, en donde se encuentran inmersos la mayor parte de pueblos, colonias y fraccionamientos con los que cuenta el municipio.

Configuración urbana

Actualmente la estructura urbana del municipio se integra por 115 colonias y 66 fraccionamientos, así como por 6 parques industriales, mismos que determinan una composición social diversa que va desde el prototipo de la clase media hasta el de los grupos marginados, y que permite identificar cuatro zonas relativamente homogéneas en cuanto a su composición social.

En primer lugar está la zona residencial del sur, compuesta por los fraccionamientos Tecamachalco y La Herradura, que colindan con el municipio de Huixquilucan y el Distrito Federal. En segundo lugar están la zona popular, que se localiza entre El Molinito⁶ y la Cabecera Municipal. En tercer lugar están las zonas industriales que se encuentran localizadas en la parte centro y hacia el oriente. Por último está la zona residencial del norte, que va desde el fraccionamiento las Américas hasta los fraccionamientos Lomas Verdes y Ciudad Satélite, y que limita con los municipios de Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla.

⁶ La zona llamada "El Molinito" comprende las colonias: Benito Juárez, Valle Dorado, San Antonio Zomeyucan, San Luis Tlatilco, San Esteban, La Cañada, Las Manchas y El Olivar.

El sector residencial del sur se ve afectado por un creciente tránsito de paso por su sistema interno —como resultado del crecimiento de los asentamientos y fraccionamientos al poniente sobre territorio del municipio de Huixquilucan y la Delegación Cuajimalpa—; se encuentra conectado hacia el Distrito Federal con la zona residencial de Polanco, una de las más importantes del país. Los habitantes de la zona sur acusan los mayores ingresos y niveles de vida del municipio, y aún del país.

Sin embargo, la desarticulación entre esta zona y el municipio no sólo se manifiesta en el ámbito urbano; en la mayoría de los casos las actividades que realizan sus habitantes están ligadas a la dinámica del Distrito Federal. Su escasa relación con el municipio se establece, generalmente, cuando tienen la necesidad de resolver algún problema local como el de la seguridad pública o algún otro servicio que presta el Ayuntamiento.

Por el contrario, el sector habitacional popular, que abarca de la zona de El Molinito a la cabecera Municipal, se desarrolló sin planeación, con una traza urbana sin control y sobre una topografía accidentada, situación que dificulta el acceso y eleva el costo de la introducción y operación de los servicios y del transporte, por no hablar de las erogaciones adicionales que requiere la construcción y la ampliación de las viviendas. Todo ello impone elevados costos para el desarrollo y el mejoramiento del nivel de vida de la población de menores ingresos, acentuando las desventajas económicas y disminuyendo las oportunidades de estos grupos sociales.

La mayor parte de la población asentada en esta zona es inmigrante. Atraída por la dinámica económica del país de los años sesenta y setenta, se desplazó del interior de la república hacia el municipio que, en esos momentos, ofrecía mayores facilidades de ocupación y regularización subsidiada que el

Distrito Federal⁷. Más aún, al no existir adecuada oferta de suelo urbano, se indujo al ofertante y al demandante a la ocupación ilegal de la tierra, con la expectativa de obtener la prestación subsidiada de los servicios⁸. Los habitantes de esta zona tienen una dinámica más relacionada con el municipio, principalmente por la larga lucha que han tenido en la obtención de servicios y la regularización de la tierra.

Asimismo, la cuenca de San Mateo se desarrolló a modo de fraccionamientos, sin contar con la traza ni la definición de una vialidad primaria o seccionalización adecuada a la magnitud de su crecimiento demográfico. Su vialidad principal se encuentra desarticulada y es insuficiente, lo que acentúa los problemas de tránsito y limita la accesibilidad a los servicios locales y a las fuentes de trabajo.

La zona residencial del norte del municipio está compuesta por desarrollos urbanos que fueron planificados como unidades relativamente autónomas, tomando como modelo los suburbios norteamericanos. La dinámica de esta zona está ligada al surgimiento del centro comercial Plaza Satélite.

La construcción del espacio urbano

La heterogeneidad presente en Naucalpan se refleja también en la emergencia de nuevos y diferenciados actores en la

⁷ La zona de El Molinito pasó de ser rural a urbana en los años sesenta, cuando los ejidatarios comenzaron a fraccionar y se avcinó población del Distrito Federal, principalmente del barrio de La Candelaria de los Patos.

⁸ La industrialización que se desarrolló en décadas pasadas se sustentó en políticas de exención de impuestos, lo que impidió el ingreso de recursos para amortiguar el crecimiento sin infraestructura en las zonas de asentamientos irregulares, que fueron producto de este proceso.

construcción del proceso urbano, mismos que configuran la segregación espacial característica del municipio: zonas extremadamente marginadas por un lado, y áreas con elevados niveles de vida, por el otro. A continuación —a manera de ejemplo—, se presenta el proceso de consolidación de una zona residencial (Ciudad Satélite) y otra popular (El Molinito).

Ubicada en la zona norte, Ciudad Satélite es el prototipo de una ciudad planeada y construida especialmente para las clases medias; sus orígenes se remontan a la década de los años cincuenta. En un principio sus habitantes eran personas que provenían de provincia o del Distrito Federal, con altos niveles educativos —principalmente profesionistas—, que buscaban símbolos materiales que les permitieran consolidar su posición social.

En aquel entonces, debido a lo aislado del fraccionamiento, la conformación de diversas organizaciones dio paso a una creciente cohesión social, principalmente para la solución de problemas cotidianos de servicios. De esta forma se desarrollaron estrechos lazos y una red de relaciones sociales lo suficientemente fuerte como para constituirse en el núcleo social más visible de la comunidad, tanto por su influencia en la toma de decisiones, como por su ideología comunitaria (Tarrés, 1994).

El punto más importante de participación ciudadana —y que sin duda es una experiencia única en la administración de los servicios municipales en el país—, se dio en 1965, cuando a través de un acuerdo con las autoridades municipales, la Asociación de Colonos de Ciudad Satélite —fundada en 1960— se hizo cargo de la administración de los servicios de la ciudad, que además permitía a los colonos quedar eximidos de pagar el 70% de sus impuestos prediales.

La firma del convenio fue sólo el primer paso de acción ciudadana. En 1972, los habitantes de Ciudad Satélite organizaron la Asociación de Fraccionamientos del Estado de México, que reunió a 19 fraccionamientos cercanos, con los cuales se realizaron movilizaciones para la construcción del Parque Municipal Naucalli, la creación de un sistema colectivo

de transporte a la ciudad de México, la perforación de pozos para la extracción de agua, así como la creación de varios planteles educativos, entre otras cosas.

Por su parte, las colonias ubicadas en los asentamientos irregulares tuvieron que organizarse para iniciar la regularización y obtener la prestación de los servicios públicos básicos. Por consiguiente, sus demandas y formas de presión no se dirigían a elevar la calidad de vida —frenar la expansión urbana, instalación de parques recreativos, difusión de la cultura y fortalecimiento de la seguridad pública—, sino a asegurar las condiciones básicas para la reproducción y subsistencia.

De esta forma, a principios de los años cincuenta, a orillas del río verde se formó la colonia Jardines del Molinito. En este lugar contrastan las calles con nombres de flores y las condiciones del hábitat: calles de terracería, viviendas auto-construidas que no cuentan con los más elementales servicios y falta de seguridad, ya que los frecuentes desbordamientos de las aguas del río amenazan continuamente la vida de los habitantes, como sucedió el 21 de agosto de 1994, cuando se derrumbó la barda perimetral que aísla la escuela Nicolás Bravo y produjo que 150 familias quedaran damnificadas al perder todas sus pertenencias (Pacheco, 1994).

Ante la incapacidad para resolver el problema de la vivienda bajo otras condiciones (por ejemplo, viviendas de interés social para los grupos de bajos ingresos o bajo la forma de vivienda en renta para esos mismos sectores), las autoridades han optado por una política de ocupación extensiva y precaria del suelo en la cual el colono resuelve, en una gran parte, su problema de vivienda con algunos apoyos gubernamentales en cuanto a infraestructura urbana y regularización de la tenencia de la tierra. La intervención del gobierno, aunque tardía, lo hace aparecer como el agente que soluciona un problema creado por otros —fraccionadores—, permitiéndole limitar su intervención y extenderla en el tiempo lo más posible con fines de legitimación y control (Vega, 1994).

DESARROLLO ECONÓMICO

Terminada la segunda guerra mundial, la industrialización del país se aceleró a raíz de la política de sustitución de importaciones. Fue precisamente en aquella época cuando se consolidaron las zonas metropolitanas del país (México, Guadalajara y Monterrey), las cuales, al concentrar centros financieros, redes de comunicación y mano de obra, entre otros elementos, se convirtieron en los principales polos de atracción para la inversión industrial de capitales nacional y extranjeros, dando lugar a la multiplicación de las llamadas economías de escala.

Fue el inusitado desarrollo de dichos sectores el que le imprimió los más graves problemas a los municipios conurbados a la ciudad de México y el que propició la proliferación de asentamientos irregulares. Sin duda, la expansión del comercio ambulante y otro tipo de actividades informales de la economía, multiplicadas a partir de la crisis económica de 1982, favorecen actualmente el crecimiento de estas zonas.

Si el desarrollo de las zonas populares estuvo ligado al despegue industrial, el auge del sector servicios —impulsado con la creación del Centro Comercial Plaza Satélite— fue paralelo al surgimiento de los fraccionamientos residenciales del municipio.

La importante relación que existe entre el desarrollo industrial y el comercial con la vida del municipio, se refleja en la composición de su Población Económicamente Activa (PEA), que representa 34 por ciento. Esta cifra es alta si se le compara con 30% del Estado y el 29% del país.

La desigualdad en los ingresos es tan pronunciada como la heterogeneidad de la estructura urbana. En general, el nivel de ingresos de la población económicamente activa es bajo, pues más de la mitad (65%) percibe entre 0.5 y 2 salarios mínimos, 13% entre dos y tres, y 22% restante recibe más de tres salarios mínimos. Cabe destacar que, paradójicamente, en la variable de ingresos Naucalpan presenta una proporción de población con ingresos bajos mayor al promedio estatal. Esta

desigualdad refuerza aquélla que se da en la dotación de servicios por parte de la administración municipal.

Básicamente, la población económicamente activa ocupada en el municipio se concentra en las actividades secundarias y terciarias que en conjunto agrupan 99%; mientras que el sector primario apenas ocupa al 0.5%.(cuadro 2).

Cuadro 2
Población Económicamente Activa
por sector de actividad

Actividad	PEA	%
Minería	333	0.1
Agricultura, caza y pesca	1468	0.5
Electricidad y agua	1793	0.7
Extracción de petróleo y gas	2206	0.8
Servicios financieros	6749	3.0
Servicio de restaurantes y hoteles	8111	3.0
Servicios profesionales y técnicos	8997	3.0
Transporte y comunicación	13439	5.0
Construcción	14415	5.0
Servicios comunales y sociales	19223	7.0
No especificados	20285	5.0
Administración pública y defensa	27546	10.0
Servicios personales y mantenimiento	33982	13.0
Comercio	36812	13.0
Industria manufacturera	81232	30.0
Total	268488	100.0

Fuente: INEGI. *Anuario Estadístico del Estado de México, 1991.*

Industria

A pesar de la gran importancia que tiene la industria para la economía del municipio, las condiciones de estructura vial, así como el deterioro en la infraestructura urbana de los seis parques industriales, representan un grave problema para el futuro desarrollo económico, ya que, además de afectar el

transporte de la fuerza de trabajo, las materias primas y los productos para su comercialización, se generan problemas en la instalación de los servicios e irregularidades en el suministro.

A ello se suman los propios problemas de las industrias, que enfrentan rezagos en sus equipos e instalaciones; debido a los recientes embates económicos, no han logrado una efectiva reconversión y modernización de su planta productiva.

Naucalpan cuenta con 6 parques industriales: Industrial Alce Blanco, Industrial Atoto, Industrial Naucalpan, Industrial la Perla, Industrial Tlatilco y Parque Industrial Naucalpan. La magnitud y distribución por ramas de los parques industriales puede observarse en el *cuadro 3*.

Cuadro 3
Características y participación industrial de Naucalpan

Actividad	Naucalpan		Participación de Naucalpan en el valor de la producción	
	Industrias	Valor Prod.	México	Edo. de México
Productos alimenticios,	455	5301032.1	13.1	89.4
Productos metálicos	341	1578757.5	3.2	14.7
Productos de madera	62	67165.4	2.0	15.3
Petroquímicos	179	1359168.8	2.7	17.0
Productos de papel celulosa y cartón	20	350242.8	5.4	15.8
Productos minerales no metálicos	58	72241.8	0.8	3.9
Otras industrias manufactureras	19	53894.4	6.2	28.1
TOTAL	1134	8782502.8	5.5	29.9

Fuente: INEGI. *Censos Económicos, 1989*.

Del total de industrias mencionadas, sólo algunas tienen capacidad de exportación, y se reparten en los siguientes rubros (*cuadro 4*):

Cuadro 4
Industria de exportación

Subsector	Empresas
Extractos químicos	43
Materias albuminoideas	33
Jabones	8
Abono	7
Polvos y explosivos	5
Productos manufacturados	2
Aceites esenciales	1
Productos fotográficos	1
Productos diversos	56
Total	156

Fuente: INEGI. *Censos Económicos, 1989*.

No obstante, Naucalpan concentra 31% de la industria de exportación de la entidad, así como 20% de los asegurados permanentes registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) del Estado de México, lo que pone de manifiesto la importancia del municipio como enclave industrial y económico a nivel estatal, e incluso nacional.

Sin embargo, el impulso del desarrollo industrial presenta el problema de incentivar la inversión en industrias de punta. Naucalpan es una ciudad que en un tiempo albergó industrias con características propias de la etapa del desarrollo estabilizador y que en la actualidad han llegado a su punto de inflexión. Otras ciudades, como son las del norte de la

república, poseen industrias de punta que tienen mercados en crecimiento, si Naucalpan no quiere quedarse atrás en su desarrollo económico, tiene el reto de impulsar la inversión de capitales en industrias de punta.

Comercio y servicios

El comercio en Naucalpan ha tenido un importante desarrollo desde 1971, cuando fue creado el centro Comercial Plaza Satélite que, desde su concepción, innovó el sector de servicios, no sólo en el municipio sino en el país. La propuesta de un centro comercial con más de 50 hectáreas de construcción, sorprendió incluso a los inversionistas por el monto del capital requerido. Su construcción estuvo ligada a la etapa final del fraccionamiento Ciudad Satélite.

A partir de la creación de este centro comercial, la dinámica del sector terciario comenzó a rebasar la del secundario, ubicándose como el nuevo motor de la economía municipal. Sin embargo, la mayoría de los corredores y centros comerciales —a excepción de Plaza Satélite y otros que han surgido, como Acrópolis y Heliplaza— se encuentran limitados en su capacidad, ya sea por la falta de vías de acceso o por espacios para el estacionamiento de vehículos.

Por otro lado, la actividad comercial que se desarrolla en los mercados y tianguis —de la cual dependen la mayoría de los habitantes de las zonas populares— está conformada por 38 mercados, con un total de 4,151 locales. La autoridad municipal en el área de mercados interviene en la operación de 58 unidades de tianguistas, conformadas por 2,800 comerciantes, así como en la atención a 3,912 puestos semifijos. Esta estructura de comercio no presenta suficientes patrones de calidad del servicio.

En general, tanto la actividad económica del municipio como las zonas destinadas para uso habitacional, se ven afectadas por la falta de una adecuada planeación vial, lo que

impide la articulación entre centros económicos, además de los tradicionales conflictos por el uso del suelo. La importancia de recalcar esta situación se fundamenta en la conformación de islas económicas que impiden el desarrollo homogéneo de la ciudad y generan desigualdades en el flujo e inversión del capital.

HACIENDA

Los ingresos del municipio de Naucalpan destacan en comparación con algunos otros del país, ya que el municipio ocupa el quinto lugar a nivel nacional, sólo superado por Guadalajara, Ciudad Juárez, Chihuahua y Mexicali.

Sus ingresos son mayores, incluso, a los obtenidos por algunas entidades; por ejemplo, en 1991 Naucalpan tuvo más ingresos que Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán, e incluso superó en recursos a todos los municipios de los estados de Morelos y Oaxaca juntos. Lo anterior ha evitado que el municipio recurra a ingresos extraordinarios o transferencias para cubrir sus necesidades hacendarias (Conde, 1996).

Respecto a los municipios del Estado de México, en 1991 Naucalpan tuvo más ingresos que la propia capital estatal —Toluca—, cuyo monto ascendió a 62,233 millones de pesos, mismos que representaron 28% de los ingresos de Naucalpan en ese mismo año.

A pesar de que el municipio sólo representa 0.68% del territorio, 8.01% de la población, 9.38% de la PEA, 8.46% de las viviendas y 1.35% de la red de carreteras del Estado de México, sus ingresos fueron siempre de dos dígitos, con un mínimo de 12.37% en 1988 y un máximo de 23.74% en 1978 (Conde, 1996).

Al comparar las cifras de ingresos y egresos per cápita constantes —utilizando como referencia pesos de 1978 por habitante— se observa que mientras en 1991 el promedio de ingresos del resto de los municipios mexiquenses fue de \$510.65

pesos por habitante, para Naucalpan fue de \$1,016. En general, para todos los rubros de ingresos y egresos, Naucalpan recibe más del doble que el resto de los municipios (Conde, 1996).

A pesar de ello, ante el incremento del gasto público, los recursos destinados a obra pública disminuyeron del 18% del presupuesto en el trienio 1988-90 al 8% en los años 1991-93. Esta tendencia manifiesta en la falta de recursos fiscales y de inversión, bajo un contexto de crecimiento de la población, imposibilitó el mantenimiento en condiciones adecuadas de la mayor parte de la infraestructura y la realización de obras públicas.

VIVIENDA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS

En 1990, Naucalpan contaba con 159,372 viviendas, en donde habitaban en promedio 4.9 habitantes, índice menor a los promedios del país y de la entidad, que son de 5 y 5.2 habitantes por vivienda, respectivamente. Sin embargo, resulta evidente que este promedio no es representativo de los diferentes espacios que conforman la zona de estudio, pues en las zonas populares el hacinamiento y la carencia son las principales características de los hogares.

Las diferencias se agudizan al advertir el nivel de equipamiento urbano con que cuentan las viviendas. En los fraccionamientos residenciales la dotación de servicios y las condiciones en que se prestan son de muy buena calidad, resultado de las favorables condiciones de planeación y ordenamiento urbano que tuvieron como contexto en su constitución; sin embargo, las zonas populares presentan fuertes deficiencias, y en ciertos casos, carencia de servicios urbanos básicos.

Efectivamente, la mayoría de las colonias populares han surgido como producto de invasiones, cuya gestión por los servicios públicos es posterior a la ocupación. Aunado a ello, es preciso considerar que la topografía del suelo en muchas

ocasiones impide la adecuada introducción de servicios públicos. De esta forma, las condiciones básicas de vivienda, así como los índices de hacinamiento, varían considerablemente en diferentes zonas del municipio.

Por ejemplo, el municipio de Naucalpan cuenta con la infraestructura necesaria para el suministro de agua potable; no obstante, el abasto en algunas zonas populares es deficiente, ya que se suministra por tandeo⁹.

En general, por la calidad de los servicios que presta el municipio —según una encuesta realizada a fines de 1993— la seguridad pública y la recolección de basura resultan los servicios con las deficiencias más agudas, aunque cabe señalar que esta percepción corresponde a los fraccionamientos residenciales, con mayor capacidad de presión para hacer explícitas sus demandas.

Por lo que toca a las demandas de la población, 42% se concentra en los problemas de seguridad pública¹⁰,

⁹ Este es el caso de 131 colonias, según el Plan de Desarrollo Municipal. Por otra parte, el insuficiente control del agua impide la recaudación de impuestos para solventar el mantenimiento y establecimiento de nuevas conexiones, ya que de un padrón de 123,500 tomas, sólo 83,500 tienen medidores. Además, se han detectado entre 3 mil y 5 mil tomas no controladas o clandestinas, ubicadas principalmente en la zona popular. Asimismo, el subsidio a edificios públicos municipales, estatales y federales representa un déficit en ingresos, pues a través del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Naucalpan (OAPAS), el municipio subsidia 960 tomas.

¹⁰ El problema de la seguridad pública representa un asunto de vital importancia para el municipio; en las colonias populares la falta de seguridad se refleja en actos de violencia por parte de los mismos habitantes. Además, las condiciones de deterioro o carencia de alumbrado público, propician la existencia de actos delictivos; no es gratuito, por tanto, que en estas zonas más de la tercera parte de la población calificara como nulo el servicio de alumbrado público. Por su parte, en las zonas residenciales la seguridad pública adquiere connotaciones distintas; las características de las casas habitación de la zona sirven como polo de atracción para el robo de bienes. De esta forma, la demanda de seguridad pública tiene diferentes sentidos para cada una de las zonas de Naucalpan. En las colonias populares es un sentimiento de inseguridad de la integridad física; mientras que en los fraccionamientos residenciales adquiere un sentido de seguridad en los bienes.

disposición de desechos sólidos, alumbrado público y pavimentación. Por otro lado, 27% de las demandas se concentra en los problemas de agua potable, educación, transporte, comunicación, deporte, administración y gestión. En tercer lugar, 16% de las demandas establece la necesidad de dar apoyos económicos en materia de caminos, drenaje, vivienda, salud y abasto. El resto se distribuye en otro tipo de demandas como recreación, mantenimiento de parques y electrificación de casas habitación.

Las demandas ciudadanas se diferencian según provengan de zonas populares o residenciales. Problemas como el agua, educación, transporte, drenaje, recolección de basura y electrificación, son más sentidos para las clases populares, mientras que en las zonas residenciales la preocupación se centra en las vialidades, la recreación y la limpieza de parques.

CONSIDERACIONES FINALES

La dinámica social de Naucalpan presenta un comportamiento típico de las ciudades surgidas del proceso de industrialización de mediados de siglo: crecimiento acelerado y serias dificultades para equilibrar las condiciones en que se desenvuelven los diferentes grupos sociales y las diversas áreas geográficas.

Si bien siempre ha existido esta ambivalencia, en las últimas décadas se ha recrudecido gracias a la coexistencia de zonas urbanas creadas bajo estrictos patrones de planeación, al lado de grandes asentamientos irregulares con pocos o nulos servicios; poderosas corporaciones comerciales que no sólo sirven de espacios de venta, sino también de formas de sociabilidad de una nueva clase media, al lado de espacios tradicionales de comercio; una industria que dio paso al desarrollo global del municipio y que finalmente fue absorbida por el mismo proceso urbano que generó una sociedad heterogénea en cuanto a niveles de bienestar, perspectivas políticas y aspiraciones personales y grupales, entre otros.

Actualmente el municipio presenta una desaceleración en su crecimiento poblacional; pese a ello, los problemas de satisfacción de bienes y servicios públicos está muy lejos de resolverse satisfactoriamente.

En general, se enfrentan grandes retos urbanos definidos a partir de los déficits que presentan los asentamientos irregulares, mismos que se traducen en importantes demandas de servicios e infraestructura, y difícilmente se compensaran por el ingreso fiscal, aunque se convierten en un importante mecanismo de legitimación del gobierno, al brindar éste respuesta a demandas básicas, a manera de servicio extraordinario.

El intenso crecimiento urbano registrado alrededor de las zonas residenciales y áreas industriales ha generado una desarticulación vial entre ellos y el resto del municipio, haciendo cada vez más ineficientes y obsoletas las vías existentes, y marcando la necesidad de contar con nuevas alternativas de comunicación intrametropolitanas.

Los servicios públicos presentan graves problemas para el desarrollo presente y futuro del municipio, ya que la administración tiene que actuar hacia la satisfacción de la demanda actual, pero también tiene que articular su planeación a largo plazo. Dos cuestiones que, muchas de las veces, no es posible articular, ya que la satisfacción inmediata de los servicios en ocasiones cancela la posibilidad de una planeación a futuro.

A esto hay que agregar que el municipio se ha caracterizado por su gran participación social, demandándose cada vez mayor incidencia de la población en la toma de decisiones para la planeación y la instrumentación de las políticas públicas; situación que sin duda crea un telón de fondo favorable para la democracia, pero difícil para la decisiones en materia de servicios, ya que la planeación y la proyección de las obras públicas generalmente se establece a través de una intrincada red de negociaciones y acuerdos con grupos sociales de poder.

La administración pública —al tener como principal problema la definición de prioridad de los grupos sociales para destinar los flujos de inversión— enfrenta un problema central que se refiere a la dinámica contradictoria entre legitimidad, crecimiento, desarrollo, igualdad y equidad.

Ciertamente este problema es complejo, sobre todo ante la ausencia de un criterio suficiente que justifique un interés sobre cualquier otro y ante una población heterogénea que mantiene necesidades y demandas diferenciadas.

Sin embargo, la administración debe definir prioridades de atención; este es precisamente uno de los grandes retos del municipio: brindar atención suficiente y adecuada a una población heterogénea. Ello implica un gran esfuerzo de gestión municipal y de toma de decisiones en un marco de pleno respeto, apegándose a los criterios de eficiencia y equidad.

El problema sólo podrá ser resuelto si se contempla la asignación de recursos en función de los derechos y situaciones de las personas; asimismo, se deben considerar las desigualdades entre los grupos y sectores sociales solicitantes de recursos en función de sus demandas, buscando, en todo momento, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y reducir las asimetrías.

En este sentido, es imperativo contar con suficientes elementos que permitan definir dichas prioridades; el presente trabajo parte de considerar que la articulación de elementos cartográficos con información sobre aspectos particulares del desarrollo (como es la educación), se constituye en un elemento fundamental en la toma de decisiones y en los procesos de planeación tendientes a disminuir las desigualdades sociales.

De ahí la necesidad de realizar análisis a mayor nivel de desagregación territorial que permitan advertir dichas diferencias; esto paralelo al redimensionamiento de las tareas de la gestión municipal, con base en la necesidad de ofrecer distintas alternativas de desarrollo a zonas caracterizadas por la heterogeneidad.

Cuadro 5
Calidad de los servicios en Naucalpan

Servicios	Calificación				Total
	Nulo	Malo	Regular	Bueno	%
Seguridad pública	24%	23%	45%	9%	100
Recreación y deporte	20%	47%	21%	12%	100
Recolección de basura	19%	11%	55%	14%	100
Alumbrado público	30%	8%	36%	26%	100
Agua	36%	5%	29%	30%	100
Vialidad	29%	6%	33%	32%	100
Comercio y ambulante	32%	9%	23%	36%	100
Educación	38%	4%	15%	43%	100
Transporte	28%	6%	21%	45%	100
Drenaje	27%	5%	20%	48%	100
Electrificación	27%	4%	21%	49%	100

Fuente: *Plan de Desarrollo Municipal, 1994-1996.*

2. HACIA UNA PROPUESTA DE PLANEACIÓN MICROREGIONAL

NAUCALPAN ES UN ESPACIO que presenta desigualdades sociales en extremo polarizadas; la coexistencia de zonas con importantes diferencias en cuanto al bienestar social dificulta los procesos de planeación en general, y en particular, la adecuada provisión de los servicios públicos que le competen al municipio.

Por ello, a partir de la necesidad de ofrecer alternativas de desarrollo congruentes con las necesidades de cada espacio, se presenta una propuesta de planeación microregional que puede constituirse en un marco general para la determinación de zonas y grupos prioritarios de atención.

DIFERENCIACIÓN ESPACIAL DE LA CIUDAD

La estructura urbana de cualquier ciudad se presenta como un mosaico de mundos sociales. La distribución de la ciudad en zonas que, por sus características, refieren a diferentes formas de integración y reconocimiento social, profesión y niveles de ingreso, se manifiesta desde el origen de la ciudad occidental moderna.

El objetivo de analizar la diferenciación residencial en la actualidad, responde a la necesidad de dividir la estructura urbana en una serie de subcomunidades más o menos distintas en donde cada área se asocie con una combinación particular de características de la población.

La diferenciación entre grupos permite entender una serie de relaciones comunes que incluyen patrones de consumo de bienes y presencia de ciertos valores que representan honor o prestigio. De esta forma, el status que se obtiene de estos elementos, conforma el espacio de acción de las relaciones entre los individuos (Giddens, 1982).

Concretamente, estos grupos se expresan a través de la conformación de colonias, vecindarios o simplemente espacios que marcan un patrón diferenciado en el consumo de bienes y valores. Es así que comienzan a surgir zonas que se distinguen por las características de sus habitantes.

El conocimiento de las características de los diversos grupos sociales exige su identificación en el territorio. Por ejemplo, con el acelerado proceso de urbanización de Naucalpan, la pobreza y la exclusión se han constituido en elementos indisolubles de la expansión urbana; y si bien los grupos rurales continúan viviendo con mayor intensidad dichos problemas, su poca magnitud permite afirmar que la contradicción entre la inclusión-exclusión y por la obtención de los recursos gubernamentales escasos, es un proceso exclusivamente urbano en esta área.

Si bien las características sociales de los grupos han permitido en gran medida su inclusión o exclusión de los beneficios del desarrollo, resulta importante identificar la forma en que las diferencias de tipo geográfico —en algunos casos— se tornan aún más decisivas que las de carácter social. Muchas veces el lugar de residencia se convierte en determinante de los niveles de satisfactores recibidos, independientemente de los niveles de ingreso de los grupos que habitan en él (Aguado, 1994b).

La demarcación de una zona no implica que se esté frente a un área con relaciones y condiciones sociales homogéneas. Una área urbana es homogénea, no porque la totalidad de sus habitantes sea igual, sino porque la probabilidad de que un individuo elegido al azar tenga una característica determinada es similar en todas las partes del área (Timms, 1976).

De esta forma, desde una perspectiva independiente de los estudios etnográficos, sobre el modo de vida en las diferentes áreas de una ciudad, se han utilizado principalmente tres tipos de análisis de las relaciones entre residencia y comportamiento social: los estudios sobre la relación entre proximidad y amistad, los análisis dirigidos a la explicación de los factores socioculturales implicados en los comportamientos que alteran las normas establecidas, y los estudios sobre la relación entre zona de residencia y escolaridad (Timms, 1976).

LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS MICROESPACIAL¹¹

Hasta hace algunos años, al realizar investigaciones a nivel municipal, se consideraba que se arribaba a un nivel de desagregación suficientemente particular. Sin embargo, al adentrarse en las peculiaridades de los municipios, se hacía evidente la necesidad de desagregar las diferentes zonas que los conforman, a fin de identificar las condiciones particulares de cada una de ellas. Los municipios veían limitados sus procesos de planeación debido a que no se proporcionaba información sobre diversas variables socioeconómicas sobre sus áreas o regiones internas.

¹¹ Las siguientes consideraciones son retomadas de Aguado, 1995 y Aguado, Rogel y Dirat 1995; remitirse a ellas para profundizar sobre la utilización de las Áreas Geoestadísticas Básicas en la investigación y planeación.

Actualmente puede ser superada esta situación. El censo de 1990 presentó una nueva desagregación territorial que permite conocer a un nivel más particular las variables censales¹². En el caso de Naucalpan se presenta información sobre 99 AGEB's urbanas, las cuales concentran 98.2% del total de la población municipal. Sobre el restante 1.8% —AGEB's rurales— sólo es posible conocer su promedio. Por consiguiente, el análisis por AGEB resulta particularmente importante para el conocimiento de las características de la llamada población urbana, pero es totalmente limitado para el conocimiento de las particularidades de la población rural, ya que sólo puede conocerse su promedio.

La desagregación territorial es de vital importancia, sobre todo bajo una política administrativa que privilegie la eficiencia de las acciones, pues sólo de esta forma se puede conocer con mayor precisión a la población objetivo. Asimismo, bajo una óptica que busque privilegiar la igualdad y equidad, la identificación y reconocimiento de la forma diferencial en que la población accede a los beneficios y satisfacción de sus necesidades pasa a ser un factor imprescindible en la superación de los rezagos.

El hecho de que existan espacios —municipios o ciudades— que de forma agregada presentan una situación privilegiada en cuanto al acceso a los servicios y la calidad de los mismos, no significa *que en su interior el acceso a estos recursos no se encuentre diferenciado social y territorialmente*.

¹² El INEGI estará en posibilidades de proporcionar información a nivel de manzana de los resultados del *Conteo rápido* y la *Encuesta Intercensal* realizadas a fines de 1995.

LAS ÁREAS GEOESTADÍSTICAS BÁSICAS COMO UNIDAD DE ANÁLISIS

El *Censo de Población y Vivienda de 1990* presenta información desagregada a nivel de Área Geoestadística Básica (AGEB), que según la definición del INEGI hace referencia a aquellas "unidades fundamentales del Marco Geoestadístico Nacional, que dividen al territorio del país en espacios menores a la división municipal". Dichas unidades presentan límites perdurables y de fácil reconocimiento en el terreno. La AGEB rural es aquella unidad que "delimita una superficie donde no existen localidades de 2,500 habitantes, ni cabeceras municipales", mientras que la AGEB urbana es aquella que "delimita el total o una parte de una localidad de 2,500 habitantes o más, o de una cabecera municipal".

La AGEB urbana se define como el área integrada por una superficie edificada, habitada y/o urbanizada con usos del suelo distinto al agropecuario o forestal y que, partiendo de un núcleo, presenta continuidad física en todas direcciones hasta ser interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no urbano (Medina, 1993).

La delimitación tomó en cuenta las siguientes consideraciones: a) es una subdivisión sistemática y homogénea, más pequeña que la localidad pero con límites perdurables y de fácil reconocimiento en el terreno; b) su definición contempla los conceptos básicos del fenómeno urbano; c) su sistematización, actualización y consolidación (reclasificación de AGEB's rurales a urbanas) permite comparar las características de las unidades en el tiempo; y, d) sus límites se basan en características geográficas o de infraestructura permanente y fácilmente identificables en el terreno (tales como avenidas principales, calles, canales, vías de ferrocarril, ríos, etcétera) (Medina, 1993).

Los parámetros utilizados para asignar una o más AGEB's urbanas a una localidad son: a) que la localidad cuente con un conjunto convencional que oscile entre 25 y 50 manzanas,

perfectamente delimitado; b) que la localidad tenga una población igual o mayor a 2,500 habitantes; c) que la localidad sea cabecera municipal, aún sin cumplir con los parámetros anteriores; y, d) que los usos del suelo en la localidad sean: habitacional, industrial, servicios, comercial, recreativo, etcétera (Medina, 1993).

De esta forma, los niveles en que se desglosa la información censal actualmente son: i) país; ii) entidades; iii) municipios. Dentro de los municipios el siguiente nivel de desagregación es la localidad urbana, que comprende un conjunto de población mayor de 2,500 habitantes y que se subdivide a su vez en AGEB's.

LA PLANEACIÓN MICROREGIONAL Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

El desarrollo de la potencialidad de esta reciente escala de análisis para fines de planeación y detección de espacios prioritarios de atención, exige articular la cartografía con la información cuantitativa y cualitativa de las unidades de referencia.

La conjunción de los sistemas cartográficos automatizados con los de información, abre distintas vetas para la investigación y la planeación. Su articulación permite desde la presentación de una referencia geográfica para los datos utilizados, hasta la utilización de mapas temáticos, donde puede reflejarse más de una variable mediante símbolos, colores o sombreados. Además, mediante procedimientos más complejos es posible representar simulaciones sobre el comportamiento futuro de diversos fenómenos.

La articulación y aplicación de los sistemas de información con referencia geográfica adquieren sentido, toda vez que los fenómenos sociodemográficos y socioeconómicos presentan comportamientos o características distintivas en las unidades territoriales del país (Mejía, 1992).

Mediante estos sistemas es posible conocer, por ejemplo, las diferencias en los ritmos de crecimiento, la direccionalidad de las migraciones, así como diferencias en múltiples características sociales —educación, salud, vivienda, bienestar. Asimismo, es posible anticipar los efectos de determinadas acciones, como puede ser la población potencialmente beneficiada con una escuela, un hospital, la accesibilidad a las oportunidades y servicios, entre muchas otras características.

Alcanzar el pleno desarrollo social, la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes exige la identificación desagregada de las diferentes dimensiones en que se encuentran las características de las diversas partes del territorio que conforman un municipio o una región.

La identificación de las diferentes características intramunicipales constituye una poderosa y efectiva herramienta para la planeación y el desarrollo municipal. Más aún, si en principio se detectan los niveles de satisfacción o rezago en las microlocalidades o AGEB's en materia de empleo, cultura, educación, vivienda, ingresos, entre otros; se podrá contar con un primer marco para determinar los espacios y prioridades de atención en el territorio, y así instrumentar de manera óptima estrategias tendientes a reducir la dualidad presente entre los habitantes de Naucalpan: inclusión-exclusión.

Cada municipio puede acceder de forma automatizada a las principales variables demográficas y socioeconómicas del *Censo de Población de 1990*; sin embargo, las posibilidades aumentan significativamente si la información generada por el municipio se agrega a esta escala: economía (producción industrial, establecimientos, empleo-desempleo); seguridad¹³;

¹³ Dentro de las acciones en materia de seguridad pública, el Ayuntamiento contempla la instrumentación del "Subprograma de Cartografía de Incidencia Delictiva", mediante el cual se busca crear un mapa digitalizado con el fin de situar las zonas de alta criminalidad y ubicación específica de los delitos, para reforzar la vigilancia con operativos especiales en estas zonas (Ramírez y Arteaga, 1995).

servicios (disposición y calidad del agua, transporte, basura); educación (escuelas, rezagos, resultados, disposición de salones, bibliotecas); riesgo ambiental (plantas de energía eléctrica, gaseras, gasolineras, desechos industriales); uso del suelo (asentamientos irregulares, reservas ecológicas); hacienda (predial, agua, luz), entre otros.

Los contenidos de este sistema de información para la planeación no tienen por que incluir exclusivamente información cuantitativa, sobre todo cuando existen fenómenos difíciles de cuantificar, pero muchas veces esto no es un impedimento para *calificar* las características que presenta: alto, medio o bajo; favorable, crítico o muy crítico; lo que permitirá contar con mayores elementos para la realización de una política integral.

La planeación se convierte en una herramienta insustituible para enfrentar los retos educativos hacia el fin del milenio. Resulta suficientemente conocido que el objetivo de ofrecer educación a la mayor parte de la sociedad mexicana ha derivado en un sistema educativo de dimensiones y complejidad sin precedentes. Por ello, es necesario identificar las diversas condiciones en que se desenvuelve la educación, a fin de superar las limitaciones y rezagos para consolidar los objetivos manifiestos en el "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica":

Consumar la alfabetización; hacer llegar a todo mexicano los beneficios del mandato constitucional que hace obligatoria la educación básica; disminuir la desigualdad que existe entre las condiciones en que se desarrolla el proceso educativo entre los diversos grupos sociales y las diferentes partes del territorio; asegurar que todos los niños en edad escolar asistan a la escuela; elevar la calidad y por consiguiente la eficiencia terminal de la primaria y secundaria; diseñar mecanismos para una mejor articulación entre el preescolar y los niveles educativos subsecuentes. En particular, dotar de una renovada calidad al

conjunto de conocimientos, competencias y actitudes que proporciona la educación básica.

Sin embargo, entre los grandes retos del sector se encuentra la adecuación de los contenidos educativos a las necesidades particulares de los diversos grupos sociales y de las regiones. La heterogeneidad de las condiciones en que se desenvuelve la población escolar que busca ser atendida, exige nuevas formas de identificación de sus características precisando la forma particular que asumen sus problemas y rezagos, mismos que impiden que se les otorgue una educación de calidad de forma generalizada. Para ello puede ser de gran utilidad la microplaneación educativa.

La microplaneación se justifica cuando la escuela es vista no sólo como un vehículo de socialización, sino como una institución que funciona ofreciendo formas diferenciales de enseñanza a diferentes clases de estudiantes (Giroux, 1992), convirtiéndose en una herramienta insustituible para superar desigualdades.

Los antecedentes mayormente reconocidos de la microplaneación educativa datan de la década de los años setenta, con el mapa escolar de Hallak (1978); sus elementos fueron recogidos en la versión mexicana realizada por Prawda (1985), quien planteaba que la metodología general constaba de cuatro grandes pasos: a) definición de regiones de estudio; b) elaboración de un diagnóstico; c) formulación de alternativas; y, d) evaluación de las decisiones. En esta propuesta la identificación de dichas microregiones se establece como:

"zonas homogéneas... [que] evitan por un lado, trabajar con los promedios de los desequilibrios educativos, como sucedería en el caso de manejar cifras a nivel estatal o municipal y, por otra, atomizar la información al grado de imposibilitar la toma de decisiones, como ocurre cuando se trabaja a nivel de localidad o escuela" (Prawda, 1985).

En esta propuesta se afirma que las microregiones o unidades estadísticas de planeación, determinan la calidad de los resultados del diagnóstico, ya que una mala selección puede ocultar completamente los problemas educativos. De esta forma, lo más importante es arribar a una división territorial que evidencie los contrastes educativos, constituyéndose en una de las fases más importantes de la microplaneación (Prawda, 1985).

Se considera que la propuesta presentada en este trabajo supera el hecho de no trabajar con los promedios a nivel estatal o municipal: se logra descender aún más la escala de análisis, sin caer en la dificultad de trabajar a nivel de escuela, aunque cabe considerar que los diagnósticos y los programas de planeación no pueden omitir el trabajar a nivel de escuela a fin de detectar las desviaciones: *el objetivo de las acciones no debe ser mejorar o elevar el promedio, sino reducir las desviaciones*; de forma tal que las áreas críticas en cuanto a desarrollo y condiciones educativas se constituyan en las principales unidades de atención.

La utilización de las Áreas Geoestadísticas Básicas permite superar estos problemas de forma inicial, al identificar las escuelas en las AGEB's y proceder a articular los resultados mediante un sistema de información geográfica. Sin embargo, la mayor ventaja de la propuesta es que no sólo sirve para la identificación de la situación, sino que también permite un seguimiento de los programas o políticas remediales de manera rápida y en forma comparativa.

La utilización de la AGEB como unidad mínima de planeación —apoyada con la información por escuela en el sector educativo— se constituye en la plataforma territorial para la reducción de las desigualdades entre las diversas áreas o estratos que conforman el municipio. El objetivo de reducir las desviaciones —aquellas unidades con los resultados más desfavorables— puede cumplirse en la medida en que se monitorea la evolución de estas áreas y su respuesta ante diversos estímulos (políticas), permitiendo advertir si la superación de los rezagos o el mejoramiento de los resultados,

se está dando con mayor celeridad que en las áreas con mejores condiciones globales.

Los bajos niveles de bienestar y la marginación en que se desenvuelve parte significativa de las microlocalidades compromete los resultados de las acciones dirigidas a elevar los niveles de cobertura y calidad de los servicios. En este sentido, el logro de las políticas particulares en materia de educación, salud, etcétera, se ven limitadas por el contexto desfavorable en que se desarrolla la población atendida. Por ello, el primer objetivo de las políticas públicas debe ser el de mejorar los niveles de bienestar de aquellos grupos y áreas más vulnerables.

De esta forma se estaría asumiendo una visión integral del fenómeno, y las acciones particulares en materia de asistencia social tendrían efectos más duraderos. Por ello, el primer marco para la planeación municipal deberá ser la determinación de los diferentes niveles de desarrollo, bienestar o marginación de sus distintas unidades geográficas, constituyéndose en el primer escenario para la ulterior definición de la población objetivo, y donde las diferentes políticas desarrolladas —educación, nutrición, salud, etcétera— se refuercen mutuamente, para acrecentar sus posibles efectos.

La planeación de las políticas dirigidas al sector se traduce en una forma de distribución o redistribución de los recursos públicos, por ello es importante tener presente que la definición de grupos sociales o áreas geográficas prioritarias tiene un contenido político en la búsqueda por alcanzar una sociedad más igualitaria. Tomando en cuenta lo anterior, el siguiente apartado recoge un trabajo (Jacob, 1994) que muestra las diferencias intramunicipales en materia de desarrollo.

DIFERENCIACIÓN RESIDENCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

Naucalpan ha sido considerado en diferentes estudios como uno de los municipios con mejor nivel de vida de la entidad e incluso del país. (Camposortega, 1987, Rodríguez, 1991; CONAPO, 1993, y ESTRATIFIQUE, 1993). Su posición destacada no sólo se muestra en los indicadores de diversas investigaciones, sino también en la información existente sobre sus condiciones en general. De hecho, el Municipio ha favorecido diversas investigaciones sobre su entorno y muchas de éstas están recogidas en un órgano de difusión local¹⁴.

El Municipio ha buscado apoyar sus procesos de planeación haciendo uso de esta escala territorial mediante la cartografía automatizada, clasificando el espacio urbano, a fin de apoyar las decisiones y maximizar su rentabilidad social a partir de la construcción de un índice de desarrollo¹⁵ (INDER) que ha permitido medir y diferenciar el grado de desarrollo de las AGEB's —es decir, el impacto de la dinámica económica en un espacio urbano, así como su potencial de desarrollo (Jacob, 1994).

“A partir de la distinción regional [...] podemos establecer una regionalización de políticas públicas, principalmente en las áreas de gasto público, tributación y servicios públicos, desarrollo urbano y para las acciones del programa Nacional de Solidaridad” (Jacob, 1994).

¹⁴ El Municipio publica desde 1994 la revista *Naucalli*, en donde se recogen ensayos e investigaciones sobre las características del municipio.

¹⁵ El índice se obtuvo a través del análisis de componentes principales para las 99 AGEB's del municipio de Naucalpan, utilizando un determinado número de variables. Para profundizar sobre la determinación del INDER en el municipio de Naucalpan ver Jacob, 1993 y 1994.

En el citado estudio se utilizaron diversas variables: cinco de ellas se refieren a aspectos educativos; seis a cuestiones relacionadas con la vivienda; y dos se relacionan con el empleo¹⁶. El primer grupo de variables explica las posibles condiciones de acceso laboral y jerarquía social; el segundo presenta las condiciones del espacio de reproducción familiar; y el tercero, los aspectos de adquisición o satisfacción de bienes y servicios.

Como se puede observar en el *mapa 1*, las zonas con un índice de desarrollo alto se localizan principalmente al norte del municipio y se extienden hacia el oeste. Las zonas con un índice de desarrollo medio-alto se localizan al centro y noreste. Las AGEB's con nivel medio-bajo se encuentran localizadas en un área que rodea el centro del municipio y se extiende hacia el sur y sureste; mientras que las zonas con un índice bajo se ubican fundamentalmente al sur, con algunas AGEB's dispersas hacia el oeste.

Al conformar dos bloques (los INDER alto y medio-alto en uno y los INDER medio-bajo y bajo en otro) resulta que 54% de las AGEB's tienen un INDER medio bajo o bajo; el restante 45.5% tiene un nivel de vida medio-alto y alto. Es evidente por tanto la heterogeneidad en cuanto a desarrollo social en el municipio.

En términos gráficos (ver *mapa 2*) se observa que el municipio se encuentra geográfica y socialmente dividido en dos zonas: el norte y el sur. Al norte se encuentran las AGEB's con un INDER medio-alto y alto, mientras que el sur presenta

¹⁶ Las variables son: 1. Población de 15 años y más analfabeta; 2. Población de 15 años y más con primaria completa; 3. Población de 15 años y más con post-primaria; 4. Población de 5 años que no asiste a la escuela; 5. Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela; 6. Viviendas particulares con agua entubada; 7. Viviendas particulares con drenaje; 8. Viviendas particulares con piso diferente a tierra; 9. Viviendas particulares con electricidad; 10. Viviendas particulares con un solo cuarto; 11. Viviendas particulares propias; 12. Población ocupada; y, 13. Población ocupada con ingresos de dos salarios mínimos o menos.

DIAGNOSTICO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN NAUCALPAN

deficiencias en el desarrollo social que es necesario atender de manera integral.

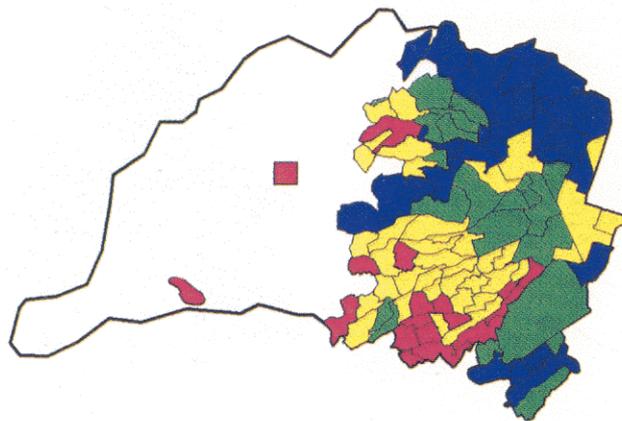
Toda política de nivelación social que busque efectos e impactos duraderos en el desarrollo de las microlocalidades debe caracterizarse por su integralidad; es decir, que toda política tendiente a mejorar el nivel de desarrollo relativo de las distintas regiones debe considerar apremiante, no únicamente la necesidad de reducir las desigualdades en uno solo de sus aspectos —ya sea educación, agua potable o empleo—, sino que debe abarcar los servicios y oportunidades sociales en general.

En la ubicación de los índices de nivel de desarrollo aquí retomados, se establece un primer paso en la determinación de los criterios para definir a los grupos prioritarios de atención¹⁷. Pero si la localización de los espacios sociales en desventaja —o con niveles desfavorables de desarrollo— constituye un primer paso en la determinación de la direccionalidad de los recursos municipales, y dicha definición contribuye a la toma de decisiones en materia de políticas públicas, es importante que las acciones hacia estos grupos busquen como fin la igualdad, y para ello, las acciones deben estar permeadas por el principio de equidad: es necesario distinguir entre *tratar de manera igual a la gente* y *hacer igual a la gente*.

Es decir, tratar de igualar las condiciones materiales de existencia (vivienda, drenaje, energía eléctrica, seguridad, educación), y no sólo eso, sino tratar de proporcionar un servicio de igual calidad. Situación que obliga a una administración a determinar, en primer lugar, el grado de desigualdad de una población, y suponer que se deben aplicar políticas que traten a los individuos como desiguales, a fin de alcanzar la equidad.

¹⁷ Al respecto, es importante mencionar que los conceptos de marginación y bienestar son utilizados como antónimos en este análisis; a fin de precisar, el concepto de *marginación* se refiere al impacto global de las privaciones que la población padece en educación básica, condiciones de vivienda y las derivadas de la dispersión demográfica, así como la remuneración de hasta dos salarios mínimos a la población ocupada; mientras el concepto de *pobreza* —en su dimensión económica— se refiere a hogares con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica (Ávila, 1995).

MAPA 1
INDICE DE DESARROLLO EN NAUCALPAN

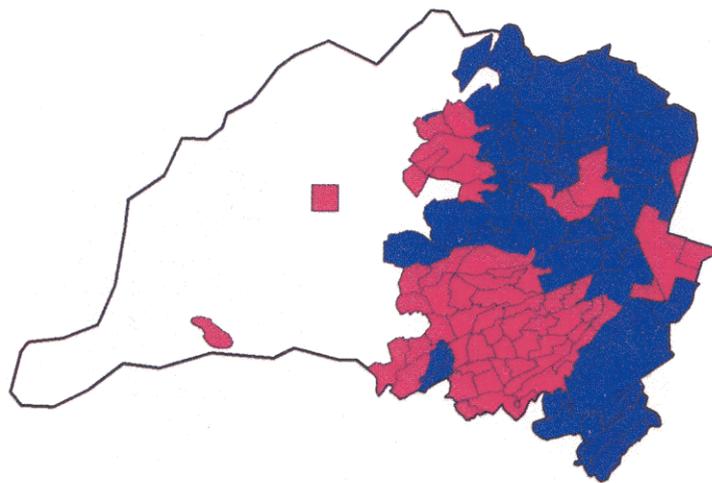


Indice de desarrollo

■	1 INDER ALTO	(24)
■	2 INDER MEDIO ALTO	(21)
■	3 INDER MEDIO BAJO	(37)
■	4 INDER BAJO	(18)

DIAGNOSTICO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN NAUCALPAN

MAPA 2
INDICE DE DESARROLLO ALTO Y BAJO



Dualidad Socioeconómica

■	Alto	(24)
■	Medio Alto	(21)
■	Medio Bajo	(37)
■	Bajo	(18)

CONSIDERACIONES FINALES

La situación de Naucalpan en cuanto a sus niveles de desarrollo relativo o marginación, permite identificar un espacio con bajos niveles de marginación de forma agregada. De hecho, sólo 36 municipios o delegaciones del Distrito Federal se encontraban en una posición promedio más favorable que este municipio metropolitano. Sin embargo, al realizar un análisis a mayor desagregación se aprecian profundas heterogeneidades que van desde áreas en extrema pobreza y marginación, a regiones cuya concentración de la riqueza y calidad de vida es singular a nivel nacional.

Naucalpan acusa índices y porcentajes financieros muy elevados con respecto al resto de los municipios del Estado de México —e incluso que otros estados del país—; sin embargo, estos no han sido suficientes para disminuir la profunda desigualdad social que padece. Lo anterior implica un enorme reto, en tanto las desigualdades sociales se amplían más rápidamente que la capacidad administrativa para establecer políticas de nivelación social.

De esta forma, en un pequeño espacio como es Naucalpan se observa el reflejo de la dinámica nacional: la dificultad de las acciones administrativas para adelantarse, o cuando menos atemperar, la profundización de las desigualdades sociales.

La dinámica de crecimiento económico experimentada durante las últimas décadas, la formación y consolidación de una de las principales plantas industriales del país y el que sea precisamente Naucalpan el municipio mexiquense que percibe mayores recursos —incluso más altos que algunas entidades—, pone a discusión el tradicional paradigma de desarrollo, ya que estos elementos no se han traducido en una organización social más equitativa en cuanto a la distribución y participación de los frutos del crecimiento económico obtenido.

Las heterogeneidad de condiciones en que se desenvuelven los diversos grupos sociales y las distintas áreas

geográficas, permite afirmar que el postulado que privilegia el crecimiento y la inversión sobre la distribución de los satisfactores, genera sociedades permeadas por la dualidad inclusión-exclusión, reforzándose dos factores aparentemente contradictorios: la modernización de algunas áreas y la extensión e intensificación de la pobreza y marginación en otras.

La profunda desigualdad en las calidad y provisión de los frutos del desarrollo y el crecimiento industrial, intensifica los factores de tensión y conflicto en un espacio caracterizado por una acelerada urbanización. La reducción de las asimetrías y la extensión de los beneficios del desarrollo entre los grupos y áreas más vulnerables se constituye por tanto en uno de los principales retos de toda gestión municipal.

La difusión de las disparidades internas y su reconocimiento por parte de la población naucalpense, permitirá contar con un primer elemento que legitime socialmente la asignación diferenciada de los recursos públicos; utilizar las AGEB's como una herramienta para la planeación y para el reconocimiento de las profundas desigualdades existentes puede convertirse en un elemento que apoye una nueva forma de desarrollo que respete las diferencias entre los grupos y que se sustente en el principio de equidad.

SEGUNDA PARTE

La exclusión educativa

UNO DE LOS FENÓMENOS más sobresalientes entre las grandes transformaciones experimentadas en el país el presente siglo, ha sido la acelerada expansión del sistema educativo en todos sus niveles. Mientras la población se multiplicó por más de cuatro, los estudiantes lo hicieron en 25; el sistema escolar pasó de cerca de un millón de estudiantes a principios del siglo a más de 25 millones en la actualidad, donde 9 de cada diez estudiantes son formados en escuelas públicas y uno de cada tres habitantes se encuentra inserto en alguna escuela.

El esfuerzo empleado para enfrentar esta expansión, así como los beneficios resultantes son indudables; sin embargo, el crecimiento acelerado de la matrícula escolar se dio en un contexto de profundas asimetrías socioeconómicas y culturales, de tal forma que la expansión del servicio no pudo mantenerse ajena a la desigualdad estructural de la sociedad mexicana, contribuyendo en muchos casos a su reforzamiento mediante la desigual distribución de elementos directamente atribuibles al sistema escolar: asignación diferencial de recursos humanos, físicos y materiales, tanto en cantidad como en calidad, en detrimento de los grupos y regiones más desfavorecidas (Schmelkes, 1987).

En el *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994* se consideran prioritarios tres elementos en la educación básica: a) incrementar la cobertura y elevar la eficiencia terminal de la primaria y secundaria mediante el abatimiento de la deserción y reprobación; b) elevar la calidad, y, c) reducir las desigualdades entre grupos y regiones.

El fenómeno de la cobertura aún no es un problema resuelto; todavía subsiste un segmento significativo de niños y jóvenes que no se encuentran incorporados al sistema educativo. Según la información proporcionada por el *XI Censo de Población y Vivienda de 1990*, más de 3 millones de niños y jóvenes entre los 5 y 14 años de edad no asistían a la escuela; es decir, 15 de cada cien no estaban incorporados al sistema educativo en el nivel de educación básica.

La etapa de expansión del sistema educativo se dio en un marco de constante e intenso crecimiento poblacional, lo cual derivó en *profundos problemas de eficiencia y calidad*. Para ilustrar este hecho basta mencionar que —según estimaciones oficiales— de cada cien niños que ingresan a la primaria, sólo 56 la concluyen en un plazo de seis años y sólo 34 de los 100 que ingresan a primer año terminan la secundaria. Un panorama más crítico lo muestran algunas investigaciones tras el seguimiento de una generación: *de cada cien inscritos de una cohorte educativa, sólo 36.9 de cada cien terminan la primaria oportunamente* (CEE, 1991 y 1994).

Siguiendo las estimaciones oficiales, en la entidad existe una *eficiencia terminal aparente* de 77 por ciento. Sin embargo, es preciso tomar este indicador con precaución puesto que, al igual que a nivel nacional, se encuentra afectado por los reprobados reinscritos y los desertores que regresan a la escuela; ello aunado a un particular reto que debe enfrentar la entidad mexiquense y que imprime cierto sesgo a las estimaciones sobre eficiencia terminal: *los intensos flujos migratorios, que traen a estudiantes que se incorporan en los grados intermedios, sustituyendo a los desertores y reprobados, quienes pasan a otra cohorte educativa*.

Lo anterior ha conducido a buscar ajustes a la eficiencia terminal, a fin de eliminar los sesgos mencionados; de esta forma, investigaciones realizadas concluyen que: *el índice de eficiencia terminal del subsistema estatal permite inferir que en la generación 1983-1989, de cada cien niños inscritos en la primaria cinco años antes, sólo 40 la concluyen en el ciclo de 6 años* (Aguado, 1991 y 1994a)¹⁸.

De esta forma encuentran sustento las constataciones acerca de la ineficiencia del sistema educativo mexicano; lo que remite a las afirmaciones más duras hechas sobre el sistema escolar: "es un territorio devastado" (Fuentes, 1989), "la escuela produce reprobados" (Guevara, 1991); permitiendo concluir que desde la década de los años ochenta el país vive una catástrofe silenciosa: su deterioro educativo (Guevara, 1992).

En el presente diagnóstico se identifican las condiciones que presenta Naucalpan en cuanto a cobertura en preescolar y primaria, así como las características y dimensiones que asume la ineficiencia educativa mediante el fracaso escolar en la primaria y secundaria, priorizando las características que asumen estos fenómenos en los grupos y áreas geográficas más vulnerables.

¹⁸ Para una profundización sobre los distintos métodos para la construcción del índice de eficiencia terminal ver Aguado 1991 y 1994a.

1. COBERTURA

POR *COBERTURA* SE ENTIENDE el grado de incorporación de todos aquellos niños y jóvenes que por su edad o su situación deberían estar inscritos en el sistema educativo formal. Generalmente se utilizan como sus equivalentes: "acceso", "inscripción", "incorporación" y "escolarización".

La cobertura, en tanto problema, se identifica por su contrario: no acceso, ausentismo, no incorporación al sistema educativo; siempre referidos a población en edad escolar que no asiste (Muñoz y Lavín, 1988).

El objetivo de cobertura total y las dificultades para garantizarla remiten a las políticas de universalización de la educación y de igualdad de oportunidades como condición primera para alcanzar la democratización de la educación y la instrumentación de los principios de justicia social en esta materia, ya que no es posible discutir una política educativa igualitaria, cuando desde el inicio, los distintos grupos sociales aún no obtienen la posibilidad de incorporación al sistema educativo. Como se verá más adelante, en Naucalpan la inserción al sistema educativo es todavía un problema presente, y de gravedad en algunas áreas.

El análisis de la cobertura sólo permite identificar a la población en edad escolar que está incorporada a la escuela, diferenciándola por tiempo y espacio. Es decir, sólo se

identifican a aquéllos que acceden y su contraparte: la demanda insatisfecha; mas no indica si se accede a un sistema en igualdad de circunstancias, al menos en cuanto a la disponibilidad de ciertos recursos: instalaciones físicas, mobiliario, material escolar, características del profesorado y calidad de la educación, entre otros.

Este indicador se considera eminentemente descriptivo ya que, si bien muestra la forma en que se ha expandido el sistema, no es posible identificar las causas por las que persisten los problemas, ni se aportan elementos que permitan inferir cuestiones cualitativas del proceso. En resumen, el indicador de cobertura indica la proporción de población que es atendida en el sistema educativo respecto al grupo de edad, más no en qué condiciones se le atiende.

PROBLEMAS METODOLÓGICOS EN LA IDENTIFICACIÓN DE LA COBERTURA

Identificar los niveles de cobertura educativa involucra problemas de tipo metodológico pues, ciertamente, los resultados dependen de las variables y método utilizado en la "construcción del dato" o indicador. En este sentido, la validez del diagnóstico dependerá, en cierta medida, de la veracidad de la información utilizada y de la rigurosidad del método empleado.

En preescolar no existe normatividad acerca del número de años que deben cursarse; esta es la razón por la que en el presente trabajo se identifica su cobertura a partir de la asistencia a la escuela de la población de cinco años.

En primaria también se presentan algunos problemas metodológicos: i) la complejidad de determinar el grupo de edad demandante de primaria, en tanto la utilización del segmento de seis a doce años (o de seis a catorce) incluye a aquéllos que ya han concluido el ciclo; ii) la edad normativa de ingreso a primaria es a los seis años; sin embargo, no siempre se cumple,

lo cual —aunado a la constante reprobación y deserción— alarga la estancia en el nivel, sobre todo entre la población más vulnerable; y iii) al asociar la matrícula con un grupo de edad (con la posibilidad de controlar la edad de los estudiantes, Aguado, 1991), es posible conocer el índice de atención por unidad territorial —en términos estrictos de utilización—, *pero se desconoce a qué unidades territoriales pertenecen los estudiantes atendidos*, imposibilitando conocer los niveles de cobertura alcanzados por unidad territorial, además del sesgo producido por la reconocida sobrenumeración de la matrícula.

El método que se utiliza en este trabajo busca resolver los problemas mencionados a través de la identificación de la *demanda potencial* de un grupo de edad determinado, índice que se obtiene al seleccionar un grupo de edad —en este caso de 6 a 12 años—, eliminando a quienes ya han concluido la primaria; para después identificar a los que no asisten. De esta forma, se supera la disociación entre lugar de residencia y de estudio. Este procedimiento permite obtener —mediante información censal— un índice de cobertura más preciso (Aguado, 1994).

COBERTURA UNIVERSAL A LA EDUCACIÓN

Preescolar

En el Estado de México, al igual que en el contexto nacional, la expansión de la matrícula de preescolar fue significativa a principios de la década de los años ochenta, modificando sustantivamente los niveles de cobertura existentes en otras décadas.

En la entidad las oportunidades educativas de preescolar se incrementaron: de 30 mil alumnos en 1970, a 250 mil en 1990. A pesar de este significativo esfuerzo, en el año de 1990, en el Estado de México, *30 de cada 100 niños de cinco años no se encontraban incorporados al sistema educativo*; es decir, no tenían la oportunidad de acceder a una educación y a los efectos

positivos que ésta genera en el desarrollo de habilidades motoras y el aprendizaje de la lectoescritura —a condición de que se produzcan aprendizajes reales—, además de los efectos en términos de socialización y afirmación de la personalidad.

En el municipio de Naucalpan, durante el ciclo 1991-1992, la mayor parte de las oportunidades de educación preescolar eran ofrecidas por el control federal, que concentraba 30.5%, seguido del control estatal, con 27.1 por ciento. Las escuelas dependientes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM), participaban con 25%¹⁹, mientras las escuelas particulares atendían al 16.4 por ciento. En términos absolutos 138 escuelas del municipio ofrecían educación preescolar, con un promedio de 26 alumnos por grupo²⁰.

La cobertura de preescolar en Naucalpan —determinada por la asistencia a la escuela de los niños de cinco años— presenta un promedio más favorable que la entidad y que otros municipios conurbados a la ciudad de México, ya que tan sólo el 28.2% de los niños de esta edad no se encontraba recibiendo educación en 1990 (*gráfica 1*).

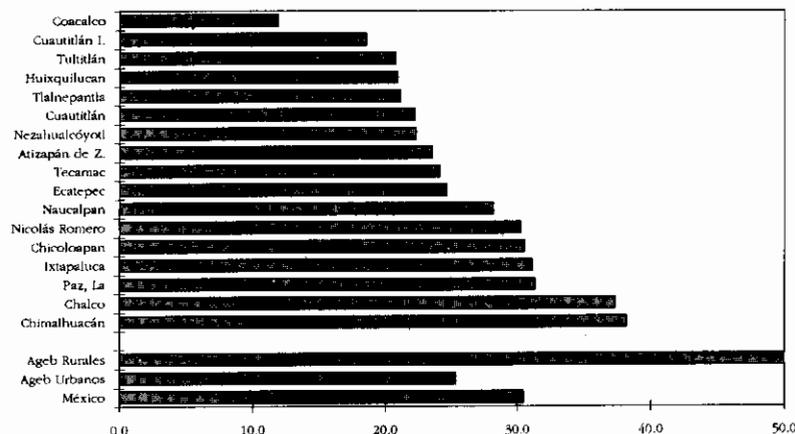
Sin embargo, es posible apreciar grandes diferencias al interior del municipio, las cuales se encuentran mucho más marcadas entre los espacios urbanos y rurales (aunque la magnitud de la población rural en Naucalpan es mínima); mientras el promedio de inasistencia a preescolar en las zonas

¹⁹ En el sistema de información estadística utilizado —SIDECS— se separa a las escuelas de educación preescolar del DIF, a pesar de que en la actualidad han sido transferidas a la SECyBS.

²⁰ Según la estadística escolar existen 515 aulas, de las cuales sólo 468 fueron utilizadas en el ciclo 1991-1992, y si bien ello podría obedecer a un problema de registro, o a un cambio en el uso de las aulas, se considera de particular importancia identificar los posibles espacios disponibles, pues de corroborarse esta situación, sería factible incrementar la atención sin erogar recursos en la construcción de aulas.

urbanas del municipio es de 27.8%, en las zonas rurales asciende a 50.8 por ciento.

Gráfica 1
Déficit de cobertura en preescolar en los municipios conurbados a la Cd. de México



- Cobertura por estrato

El círculo pobreza-educación obliga a establecer una visión de conjunto que contextualice la situación de las condiciones educativas dentro de una evaluación de las condiciones de vida de la población; por ello, a continuación se analiza la relación entre la inasistencia a preescolar por AGEB y el Índice de Desarrollo Relativo (INDER) del municipio.

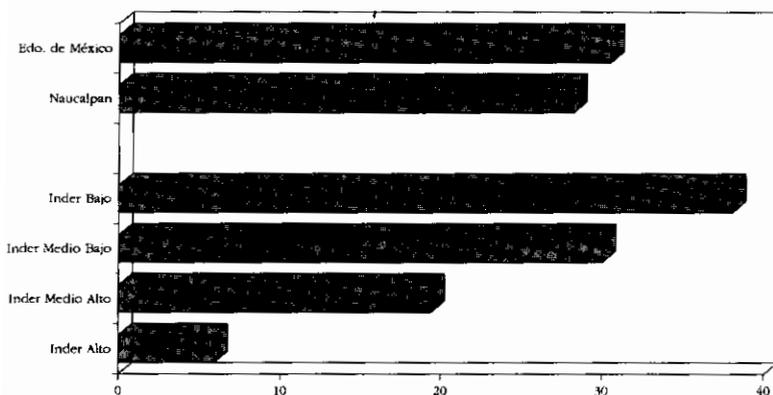
En principio destaca que las AGEB's pertenecientes al INDER alto presentan una inasistencia de 5.9%, que en el INDER medio-alto se incrementa a 19.4 por ciento. Al comparar estas cifras con el promedio estatal y el municipal, se perciben no sólo las favorables condiciones en que se desenvuelven los niños

que habitan en estas zonas, sino también *la alta asociación entre grado de incorporación a preescolar y nivel de desarrollo.*

Al observar la inasistencia a preescolar en el INDER medio-bajo, lo primero que destaca es el sustantivo incremento en el déficit de asistencia de los niños de 5 años, donde 3 de cada diez no estaban incorporados. Mientras que en el INDER bajo, espacios donde se concentran las condiciones más desfavorables en cuanto a incorporación a preescolar, el indicador se elevó a casi 4 de cada diez (*gráfica 2*).

Gráfica 2

Déficit de cobertura en preescolar según nivel de desarrollo



El hecho de haber contado o no con una experiencia educativa desde los primeros años, afecta significativamente los niveles de deserción y reprobación al iniciar la primaria. En ello se fundamenta la urgencia de *universalizar la educación preescolar,*

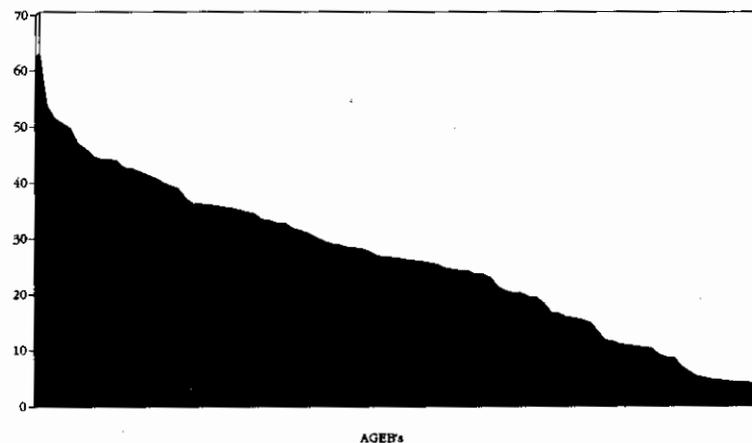
dados sus efectos positivos en la eficiencia y calidad del nivel educativo inmediato superior.

La desigualdad en las oportunidades educativas en el caso de Naucalpan muestra que los niños residentes en zonas calificadas con un bajo nivel de desarrollo presentan seis veces más inasistencia en esta edad, que los niños de zonas caracterizadas por su alto nivel de bienestar.

La profunda asimetría en la asistencia a preescolar a nivel de AGEB se manifiesta claramente en los extremos de la distribución; por un lado, existen AGEB's cuya inasistencia asciende a más de la mitad de los niños de 5 años, mientras en otras, sólo el 5% de la demanda no asiste (*gráfica 3*).

Gráfica 3

Desigualdad en el déficit de cobertura en preescolar según AGEB



En las áreas con mayores niveles de inasistencia a preescolar las probabilidades de un mayor fracaso escolar en el primer grado de primaria serán más altas. En este sentido, la desigualdad en

las oportunidades educativas de preescolar condiciona, de alguna manera, los futuros resultados en la primaria.

Distribución socioespacial de la cobertura

La distribución socioespacial de la cobertura en preescolar en el *Contexto Estatal* (incluyendo las 2,076 AGEBS urbanas de la entidad) muestra que en Naucalpan, a pesar del alto nivel de desarrollo y de su aceptable nivel de satisfacción de las necesidades básicas, existen áreas en situación muy crítica²¹ —color rojo— en cuanto a la incorporación en este nivel educativo: ocho unidades territoriales presentaron niveles superiores a 44% de inasistencia a preescolar, situación similar a la prevaleciente en la población rural de la entidad y a aquella que presentan en forma agregada los municipios indígenas de San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca y Temoaya entre otros; de igual forma, 35 AGEBS son calificadas como críticas —color amarillo— en tanto presentaron niveles de inasistencia entre 27.3 y 44% (*mapa 3*).

Ahora bien, al analizar la situación de la inasistencia a preescolar bajo el *Contexto Municipal* (es decir, incluyendo

²¹ Debido al amplio número de unidades contenidas en el análisis, se decidió recurrir a dos indicadores estadísticos, que permiten conocer la distribución de los casos bajo una distribución normal: la media y la desviación estándar de los datos analizados. De esta forma, se obtuvo el valor de dichas medidas de tendencia central para la inasistencia a la escuela y los resultados educativos. Una vez obtenidos estos datos, se calculó la 'z score' con la finalidad de homogeneizarlos. Es así que, una vez obtenidos estos indicadores, se estableció el corte de cada rango: los casos situados más allá de la desviación estándar positiva se calificaron como muy favorables; aquéllos situados entre la desviación estándar positiva y la media se calificaron como favorables; los ubicados entre la media y la desviación estándar negativa se consideraron críticos; por último, los casos situados más allá de la desviación estándar negativa se consideraron muy críticos. Es importante subrayar que este método fue sugerido por una investigación que se realizó bajo la dirección de Manuel Ulloa en el Centro de Estudios Educativos CEE, la cual realiza un análisis sobre diferentes fenómenos educativos a nivel de localidad. Se considera que su utilización permite la comparación de los resultados y la unificación de métodos de clasificación en la evaluación educativa.

solamente las 99 AGEBS de Naucalpan), resulta que 18 unidades territoriales se ubicaron en situación muy crítica —color rojo—, ya que presentaron un rango de no incorporación entre 39 y 67%, en su mayoría pertenecientes al estrato bajo del INDER. Colonias como El Molinito, Estado de México, Buenavista, Casas Viejas, Loma Colorada sec. 2, Valle Dorado, San José de los Leones sección 1, Alfredo del Mazo, Benito Juárez, La Mancha I y San Antonio Zomeyucan, se encuentran en esta situación (*mapa 4*).

Por otro lado, 35 AGEBS se ubicaron en situación crítica (entre 24 y 39% de inasistencia a preescolar), la mayor parte pertenecientes al estrato medio bajo de desarrollo, entre ellas las colonias: Diez de Abril, San Andrés Atoto, Ahuizotla, Loma Colorada, La Presa Chamapa, Pueblo San Antonio Zomeyucan, Lázaro Cárdenas, La Radio, Benito Juárez, Praderas de San Mateo, Loma del Tejocote, Cumbres del Himalaya, Bosques de Moctezuma, Las Huertas sec. I, Los Remedios, El Porvenir, San Lorenzo Totolinga, Santa Lilia, Las Huertas, Los Cuartos, La Raquelito, San Rafael Chamapa sec. I, IV y VI, Las Colonias, Ampliación Altamira, San José de los Leones sec. 1, Minas El Tecolote, Olimpiada sec. II, Alfredo Bonfil y Minas Coyote.

Por su parte, las 22 AGEBS localizadas en la zona norte del municipio (donde se encuentra la mayoría de los fraccionamientos residenciales), presentaron condiciones muy favorables —color azul— respecto a su acceso a preescolar, con un nivel de inasistencia menor al 10 por ciento.

Primaria

Sin duda, los principales esfuerzos en la generación de oportunidades educativas se han dado en el nivel primaria. En el Estado de México, de 1970 a 1990, la primaria absorbió 60% del crecimiento neto de la educación básica; mientras en 1970 había 738 mil estudiantes matriculados en las primarias de la entidad, para 1990 ascendían a un millón 716 mil.

Pero a pesar de los grandes esfuerzos realizados por incorporar a toda la población demandante a este nivel en la entidad, para 1990 un promedio de 7.5 niños y adolescentes de la demanda potencial entre los 6 y los 12 años no asistían a la primaria. Es decir, 122,387 niños y jóvenes demandantes potenciales de educación primaria no estaban incorporados al nivel prioritario del sistema educativo.

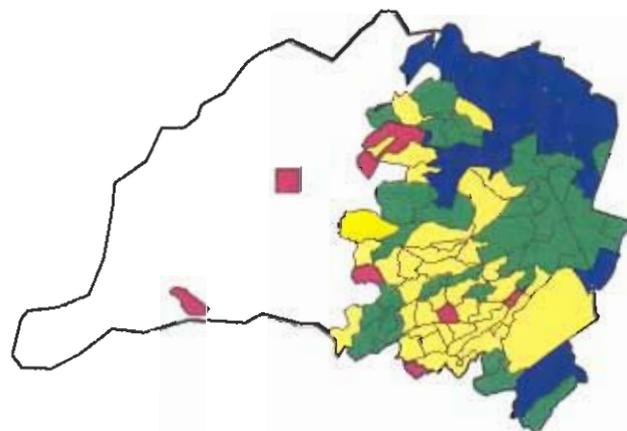
La cobertura en primaria de la demanda potencial en el municipio presenta una situación más favorable que la entidad, pues sólo 5.7% en promedio no estaba incorporada a alguno de los seis grados que comprende este nivel. A pesar de ello, destaca que diversos municipios conurbados a la ciudad México presenten déficits de cobertura menores a Naucalpan y que la distancia que los separa respecto a municipios donde la pobreza y marginación urbana es palpable —Chalco y Chimalhuacán— sea reducida (gráfica 4).

Para el ciclo escolar 1991-1992 en Naucalpan —al igual que en la entidad— el control estatal ofreció más plazas escolares: 53.4% de los estudiantes pertenecían a las escuelas estatales, 32.7% a las federales; mientras las particulares englobaban 14% de la oferta educativa. Al respecto, cabe destacar que la presión ejercida por la creciente demanda educativa, en su mayoría ha sido absorbida por el subsistema estatal; mientras el federal presenta una tendencia a la baja en su oferta educativa.

Naucalpan cuenta con 295 escuelas primarias distribuidas en su territorio, las cuales, según los registros oficiales, atendieron a la población estudiantil del ciclo 1991-1992 en 3,678 aulas de 4,107 existentes²².

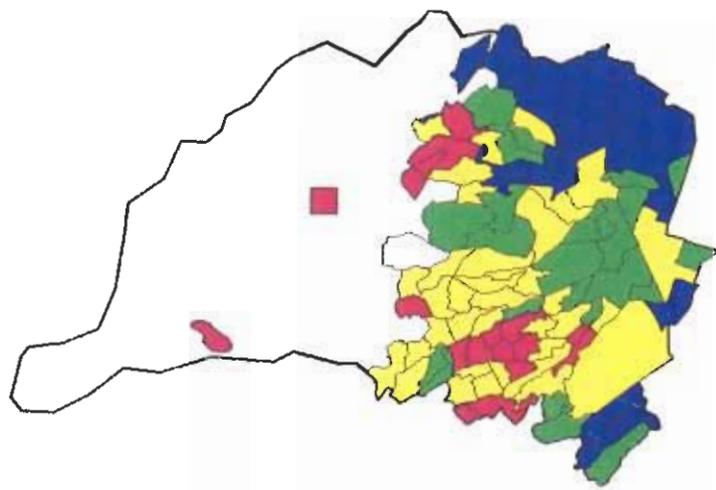
²² Según estos datos, 429 aulas de escuelas primarias no fueron utilizadas en el ciclo mencionado, de ahí que resulte indispensable eficientar la infraestructura existente para ampliar la oferta educativa, sin la necesidad de realizar erogaciones en la construcción.

MAPA 3
ACCESO A PREESCOLAR EN NAUCALPAN
CONTEXTO ESTATAL



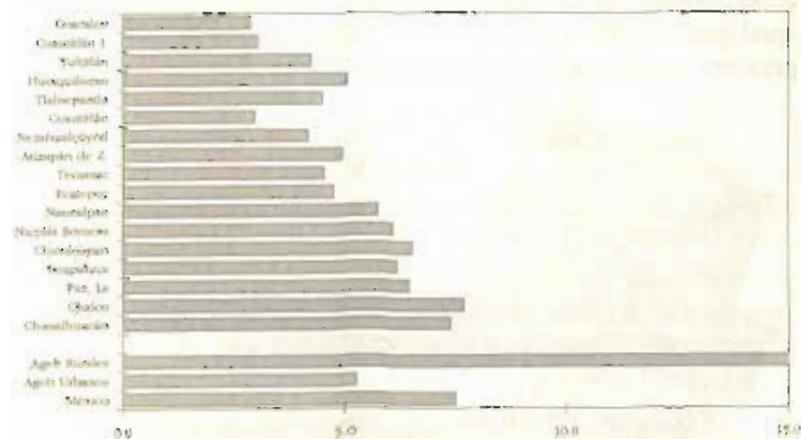
Preescolar Contexto Estatal			
■	1 MF 0.0 a	10.8%	(23)
■	2 F 10.9 a	27.2%	(33)
■	3 C 27.3 a	43.8%	(35)
■	4 MC 43.9 a 100.0%		(8)

MAPA 4
ACCESO A PREESCOLAR EN NAUCALPAN
CONTEXTO MUNICIPAL



Preescolar		Contexto Municipal	
■	1 MF 0.0 a	10.2%	(22)
■	2 F 10.3 a	24.1%	(24)
■	3 C 24.2 a	38.4%	(35)
■	4 MC 38.5 a	66.5%	(18)
□	Sin Dato		(1)

Gráfica 4
Déficit de cobertura en primaria en los municipios
conurbados a la Cd. de México



- Cobertura por estrato

Al observar la relación entre inasistencia a la primaria e Índice de Nivel del Desarrollo (INDER), se advierte la relación que existe entre la no incorporación de los alumnos a la primaria y las condiciones de vida. En las AGEB's con un INDER alto se presenta una inasistencia de 2.7%, mientras que en el INDER medio-alto la inasistencia llega a 3.9 por ciento. Al analizar dichas cifras, resulta claro que los niños residentes en estas áreas se desenvuelven en condiciones más favorables que la mayor parte de la población infantil de la entidad o del mismo municipio.

Por otro lado, en las unidades geográficas con un INDER medio-bajo la inasistencia asciende a 6%; mientras que en las AGEB's con un INDER bajo llega a 7.4% (cifra similar al nivel de inasistencia de la entidad: 7.5 por ciento). Como puede

observarse, se da una estrecha asociación entre déficit de cobertura y nivel de desarrollo; el hecho de que las distancias entre los estratos o niveles de desarrollo sea pequeña obedece a que la incorporación a este nivel educativo es mayormente generalizada; sin embargo, cabe mencionar que en primaria, al igual que en preescolar, la inasistencia al interior de cada estrato presenta una situación heterogénea (gráfica 5).

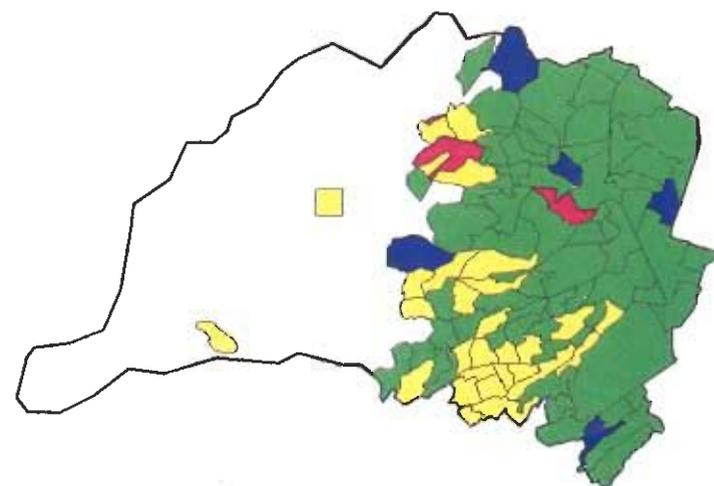
Gráfica 5

Déficit de cobertura en primaria según nivel de desarrollo



La forma diferenciada en que la demanda potencial (6 a 12 años) se incorpora y permanece en la primaria, configura las desigualdades en la distribución de las oportunidades educativas del municipio manifiestas en los polos de la distribución: mientras existen AGEB's donde la universalización de este nivel es total, en algunas otras la situación es tan desfavorable, que su nivel de inasistencia es aún mayor al presentado por la población rural dispersa en el municipio.

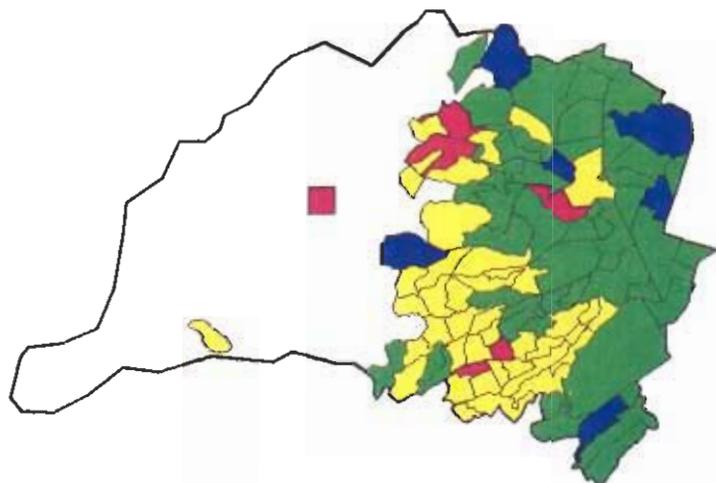
MAPA 5
ACCESO A PRIMARIA EN NAUCALPAN
CONTEXTO ESTATAL



Primaria
Contexto Estatal

■ 1 MF 0.0 a	1.9%	(5)
■ 2 F 2.0 a	6.1%	(63)
■ 3 C 6.2 a	10.8%	(29)
■ 4 MC 10.9 a	46.0%	(3)

MAPA 6
ACCESO A PRIMARIA EN NAUCALPAN
CONTEXTO MUNICIPAL

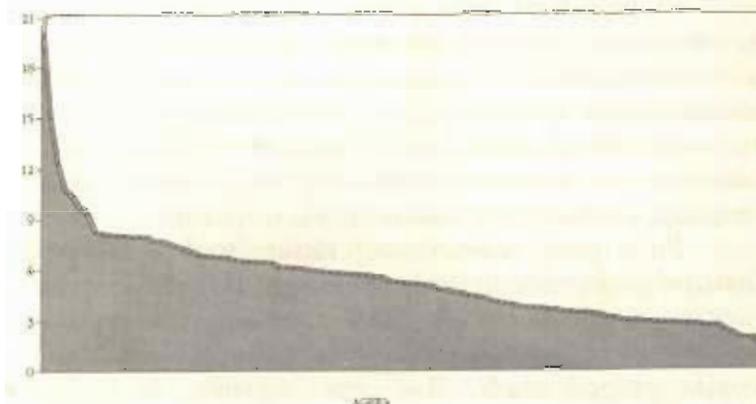


Primaria
Contexto Municipal

■	1 MF 0.0 a 2.3%	(7)
■	2 F 2.4 a 5.3%	(46)
■	3 C 5.4 a 8.2%	(40)
■	4 MC 8.3 a 20.0%	(7)

Tal es el caso de colonias como Bosques de Moctezuma, donde la demanda insatisfecha asciende a 12 por cien; en la colonia Casas Viejas 15 de cada cien demandantes potenciales no estaban incorporados. En la colonia más desfavorecida —Rincón Verde— veinte de cada cien demandantes potenciales no se encontraban recibiendo educación en el año de 1990 (gráfica 6).

Gráfica 6
Desigualdad en el déficit de cobertura en primaria según AGEB



Distribución socioespacial de la cobertura de la demanda potencial

La distribución socioespacial de la cobertura en primaria (por parte de la demanda potencial) muestra una asociación con el nivel de bienestar de los habitantes del municipio.

En el *Contexto Estatal* (tomando las 2,706 AGEB's urbanas de la entidad) cinco AGEB's resultan calificadas como

muy favorables —color azul—, mientras que la mayor parte del territorio urbano (63 AGEBS) se califica como favorable —color verde— al presentar una inasistencia de su demanda potencial entre 2 y 6 por ciento. La parte baja de Naucalpan, donde se ubican gran parte de las unidades territoriales del INDER medio bajo y bajo, es la que presenta una situación crítica —color amarillo— de cobertura. Destacan las colonias de: Casas Viejas, Bosques de Moctezuma y Rincón Verde, que se ubican en áreas calificadas como muy críticas —color rojo—, lo que permite afirmar que sus oportunidades educativas son similares a aquéllas que presentan los espacios urbanos más desfavorables de la entidad (*mapa 5*).

Es importante destacar que si bien el municipio, como ha sido dicho, mantiene en forma agregada un déficit de cobertura en primaria que se ubica entre los menores de los municipios que conforman a la entidad, persisten áreas con niveles de déficit similar a la población urbana de los municipios de San Felipe del Progreso, Donato Guerra, Tejupilco, Oztolapan y Zacazonapan, entre otros.

Por su parte, la distribución socioespacial en el *Contexto Municipal* (incluyendo únicamente las 99 AGEBS de Naucalpan), muestra una distribución similar a la del análisis estatal, pero con la particularidad de que la cantidad de AGEBS en cada grupo es más proporcionada. Bajo este esquema, las colonias localizadas en zonas en extremo críticas —color rojo— son 6: Praderas de San Mateo, Casas Viejas, Bosques de Moctezuma, San José de los Leones 1ª sección, Alfredo del Mazo y Rincón Verde, a las cuales se incorpora la población rural dispersa en el territorio, espacios que deberían ser considerados prioritarios en la instrumentación de programas compensatorios.

Las unidades en situación crítica —color amarillo— también deberían ser consideradas de manera prioritaria en los programas de atención, pero en un segundo momento. Cuarenta AGEBS estaban en esta situación al presentar un déficit de cobertura de su demanda potencial entre 5.4 y 8.2%. (*mapa 6*).

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de los resultados mostrados en este apartado se puede afirmar que la universalización de preescolar y primaria aún no es una cuestión superada, siendo necesario establecer políticas que permitan el ingreso a la escuela de la demanda insatisfecha en estos niveles educativos.

El nivel de cobertura escolar a escala municipal oculta la profunda heterogeneidad presente al interior de las áreas que conforman la zona de estudio, de ahí la importancia de realizar análisis a mayor nivel de desagregación territorial —como es la AGEB—, que permitan advertir la diversidad de condiciones en la incorporación al servicio educativo.

Áreas en donde 66 de cada 100 niños en edad de cursar preescolar no se encuentran matriculados en el sistema y con sólo 80% de cobertura en primaria, frente a zonas donde el ingreso total en ambos niveles es la norma generalizada, ponen en entredicho no sólo el promedio municipal, sino también los principios de universalización de la educación e igualdad de oportunidades, afectando directamente el desarrollo de ciertos sectores sociales y condicionando el futuro educativo de varias generaciones de niños.

Es importante resaltar que aquellos espacios cuyo nivel de incorporación a preescolar es deficiente, despliegan también fuertes deficiencias en la cobertura —y resultados— de primaria; lo anterior podría fundamentarse a partir de las conclusiones de diversos trabajos que muestran cómo una mejor preparación inicial no sólo incrementa el nivel de rendimiento educativo en niveles posteriores del sistema, sino que, además, ofrece importantes posibilidades a los sujetos para superar la marginación y la pobreza en la que se encuentran (Myers, 1995).

Elevar la cobertura en la educación preescolar permite nivelar las condiciones de ingreso a la primaria, contribuyendo a disminuir los niveles de desigualdad entre zonas y grupos; así como a reducir los indicadores de marginación social. De esta forma, para que la educación preescolar pueda convertirse en un

mecanismo nivelador, debe dirigirse en forma prioritaria a los grupos y zonas más vulnerables, buscando con ello homogeneizar las condiciones de ingreso a primaria. Sin embargo, para consolidar esta labor es imprescindible que el gobierno asuma un papel activo, puesto que es a él a quien le corresponde brindar servicios en aquellas áreas en donde existe una alta rentabilidad social; de lo contrario, continuará extendiéndose la oferta del servicio educativo de nivel preescolar por parte de las instituciones privadas, restringiendo el acceso a los sectores de bajos recursos y reforzando con ello las inequidades.

A lo anterior se agregan las dificultades en el ingreso suficiente y a edad oportuna a la primaria, sobre todo en aquellas zonas en donde la carencia y la exclusión son la norma, cuestiones que, sin duda, exacerban las desigualdades.

El problema de la cobertura de educación básica se encuentra inserto en el círculo de educación y pobreza, pues son precisamente las áreas que manifiestan los más altos niveles de marginación en donde este indicador revela los mayores rezagos. Situación que refuerza la necesidad de instrumentar políticas generales de nivelación social que no se detengan exclusivamente en la esfera educativa, sino que, además, se extiendan a los diversos ámbitos que conforman la estructura de la pobreza y la marginación para atacar el problema de forma efectiva desde una perspectiva integral.

2. RESULTADOS EDUCATIVOS

FRACASO ESCOLAR

Consideraciones metodológicas

EN SIGUIENTE APARTADO SE analizan los resultados educativos a través del *fracaso escolar*, concepto educativo tradicionalmente utilizado que hace referencia a los alumnos que abandonan la escuela sin haber concluido el grado en el que estaban inscritos (deserción), y a los que no acreditan el grado escolar correspondiente (reprobación). Es decir, engloba a todos aquellos estudiantes que por diferentes causas —que no se precisan— no pueden continuar normalmente su educación ni ser promocionados al grado inmediato superior.

El fracaso escolar permite acercarse a la eficiencia y capacidad de retención del sistema educativo. Cada deserción o reprobación implica —suponiendo que el estudiante continúe estudiando el siguiente año o en otro momento— que el sistema escolar tendría que brindarle al menos un año más de estudio para que pueda concluir el ciclo, con sus respectivas consecuencias financieras y socioeconómicas.

Es importante enfatizar que el índice de reprobación —obtenido mediante la información estadística de la *forma f-911* de fin de cursos—, engloba a aquellos estudiantes que permanecieron en la escuela pero no cumplieron con todos los requisitos, al grado de reprobado, cuestión que los obliga formal y legalmente a repetir el mismo año en caso de que continúen sus estudios. Sin embargo, este indicador sólo registra la suma de las evaluaciones de los docentes respecto a la promoción al siguiente grado de los alumnos. Las causas de la reprobación pueden ir desde cierta carencia en el manejo de los contenidos básicos, hasta problemas de ausentismo o disciplina entre otros.

Si bien en términos relativos la reprobación presenta una tendencia a la disminución, existen algunos problemas en cuanto a su representatividad de la eficiencia y la capacidad de retención por parte del sistema escolar. Por ejemplo, es conocido que el maestro es prácticamente autónomo para decidir quiénes de sus alumnos serán promovidos al año siguiente; además, es reconocida la existencia de políticas, que extraoficialmente son implantadas por las autoridades educativas —principalmente a nivel de inspectores de zona—, que “recomiendan” que los reprobados no excedan determinados parámetros (Martínez, 1990).

Por ello, es probable que los reprobados en el sexto grado sean prácticamente inexistentes, cuando podría pensarse que en muchos casos es en esta edad cuando se intensifica el conflicto entre continuar en la escuela y la necesidad de contribuir al ingreso familiar.

La deserción implica abandono de la escuela, temporal o definitivo. Sus consecuencias individuales y sociales rebasan el ámbito educativo y repercuten en lo social y en lo económico. No es un fenómeno aislado, en tanto se encuentra influido por la planeación educativa, el diseño y programación curricular, las normas y políticas escolares, las prácticas docentes, los modelos pedagógicos imperantes y las formas cotidianas que transcurren en el aula al margen del currículum y didáctica oficiales. Por consecuencia es un fenómeno social (Navarrete, 1986).

La estadística educativa, de la cual se derivan los índices de deserción, presenta algunos problemas que limitan la confiabilidad de este indicador. Por ejemplo, en cuanto a la deserción se podrían identificar tres formas: *deserción real*, que corresponde efectivamente al hecho del abandono escolar por parte del alumno —ya sea de forma temporal o definitiva—; la *deserción virtual*, que se refiere a los alumnos que cambian de escuela o turno, pero que continúan estudiando; y la *deserción ficticia*, correspondiente a los alumnos que se inscriben en dos o más escuelas y a los alumnos “fantasma” que obedecen a la sobreenumeración de la matrícula (Lavín, 1986).

Desde la década de los años sesenta ha disminuido la importancia de la deserción en términos relativos; no obstante, continúa siendo un grave problema educativo, *pues denota la incapacidad del sistema por retener a los alumnos hasta que concluyan sus estudios*.

Es importante enfatizar que el fracaso escolar no permite inferir la calidad ni las características de los conocimientos de los estudiantes, considerándose un concepto que busca analizar la eficiencia²³, aunque sólo englobe algunas dimensiones de ella. A pesar de estos problemas, se considera que las cifras permiten acercarse a uno de los grandes problemas educativos: *el fracaso escolar*²⁴.

²³ Según Psacharopoulos, la eficiencia interna se preocupa por la relación entre insumos y resultados o productos, dentro del sistema educativo o dentro de instituciones particulares. El producto o resultado se mide en relación con los objetivos internos de las instituciones: “Para muchos propósitos, la medición del producto por el número de estudiantes que completan un curso con éxito, proporciona una primera aproximación buena, y comparar esta medición con los insumos medidos por el número de alumnos-año puede ser suficiente para indicar que las altas tasas de deserciones y repetición se relacionan con una baja eficiencia calificada sencillamente por el tiempo necesario para producir un egresado calificado” (Psacharopoulos y Woodhall, 1987).

²⁴ Muñoz Vitoria manifiesta que quizás sea excesivamente duro interpretar como fracaso o desperdicio de los recursos las repeticiones y deserciones definitivas o temporales, pues aunque no suponen un éxito respecto a la promoción, no hay que

Deserción y reprobación son fenómenos que atañen directamente a la calidad, relevancia y flexibilidad de los servicios educativos. Estos desenlaces no son ajenos a la desigualdad estructural y a los procesos escolares; constituyen una expresión compleja de la relación entre estas dos grandes dimensiones de la desigualdad.

La desigualdad socioeconómica estructural hace que los educandos provenientes de las familias con escasos recursos cuenten con menos posibilidades de concluir exitosamente el proceso escolar; sin embargo, al referir estas desigualdades al sistema escolar, resulta evidente que éste no se encuentra lo suficientemente consolidado y preparado para retener con éxito a los estudiantes que se incorporan a la escuela en condiciones más desfavorables. La diversidad de condiciones en que se ofrece educación a estos grupos, hace que *la oferta pedagógica se convierta, muchas veces, en reforzadora de la desigualdad de corte más estructural.*

Como es ampliamente conocido, el mayor nivel de fracaso escolar de la primaria se encuentra en el primer grado; por ello, en este apartado se realiza su análisis en primaria de forma diferenciada: en el primer grado por un lado, y en el conjunto del nivel por el otro. En la secundaria no existe un comportamiento sensiblemente distinto entre grados, por lo que exclusivamente se analizará el fracaso escolar total.

Primaria

En el Estado de México el fracaso escolar en los seis grados de primaria, en el ciclo 1991-92, fue de 11.8 por cada cien inscritos. A esta escala no existen diferencias significativas entre la

dejar de lado el "valor añadido" a estas personas por la escuela en términos de alfabetización, socialización, desarrollo personal y como simple aumento de conocimientos, aunque no se traduzcan en un avance en términos de grado académico (Muñoz Vitoria, 1996).

federación y el estado; 12.4 y 12%, respectivamente. Por su parte, las escuelas particulares presentan una eficiencia mucho mayor, al disminuir el fracaso a 5.3 por ciento.

En el primer año de primaria la deserción y reprobación continúan siendo intensas: 18.4% conjuntamente. En este grado sí existen diferencias entre la federación y el estado, ya que mientras en el primero el fracaso escolar es de 20.5%, en el segundo disminuye a 18 por ciento.

En resumen, el fracaso escolar en primaria para el Estado de México asciende a 213,485 estudiantes (magnitud superior a la población total de los 31 municipios con menor población de la entidad). En el primer grado 64,471 niños recién incorporados a la escuela no pueden continuar en ella de manera regular, ya que 44,920 reprueban y 19,551 abandonan la escuela antes de concluir el año.

En Naucalpan, contrariamente a lo que podría esperarse dado el alto nivel de vida que en promedio presenta el municipio, *el comportamiento del fracaso escolar en términos relativos manifiesta prácticamente la misma intensidad que el promedio estatal*, lo cual refleja un problema de eficiencia en primaria.

En el ciclo 1991-1992, doce de cada cien estudiantes —en alguno de los seis grados que comprende la primaria— desertaron o reprobaron; es decir, 15,223 estudiantes matriculados en el municipio. El problema es grave, y con la finalidad de ilustrar su dimensión se podría suponer que, si en promedio cada grupo estuviera constituido por 35 niños, al final del periodo académico el fracaso escolar global implicaría que alrededor de 450 grupos completos abandonarían la escuela temporal o definitivamente, o bien no cubrirían los requisitos exigidos en el programa para ser promocionados al grado siguiente. Sin duda esta situación exige la intervención de las autoridades de forma inmediata.

La intensidad del fracaso escolar por control administrativo adquiere las siguientes características: en los seis grados el control estatal presenta un porcentaje ligeramente más

bajo que el control federal, mientras las escuelas particulares muestran un índice mucho menor, ya que representa menos de 5 por ciento.

Por su parte, en el primer grado el fracaso escolar asciende a 18 de cada cien inscritos, lo que en términos absolutos indica que 4,265 niños desertaron o reprobaron recién incorporados a la primaria.

En cuanto a la intensidad según control administrativo, en el primer grado las diferencias son mayores, ya que mientras en las escuelas estatales asciende a 19%, en las escuelas de la federación se eleva a 22.4 por ciento. Es importante mencionar que la mayor participación del control estatal en la matrícula, así como la elevada presencia de las escuelas particulares, inciden favorablemente en el promedio general del municipio.

- Fracaso escolar por estrato

En términos generales los resultados educativos se relacionan con el estrato de bienestar, aunque la asociación pierde peso respecto a la encontrada en el fenómeno de la cobertura, lo que obedece a cuestiones que se mencionarán más adelante.

El INDER alto presenta un fracaso escolar de 6.5%, mientras que en el INDER medio alto esta proporción se eleva a 12 por ciento. Por su parte, en el INDER medio bajo se presentó un índice de fracaso de 14%, mientras en el INDER bajo el porcentaje fue ligeramente inferior (13 por ciento).

Destaca que en el estrato con mayor intensidad de fracaso escolar —medio bajo—, éste haya sido del doble al presentado en el estrato mejor situado —alto—, lo que muestra una brecha entre el lugar de residencia y las probabilidades de concluir con éxito la formación básica.

En el primer grado se amplía la distancia entre los estratos, de tal suerte que en las escuelas ubicadas en el INDER alto los estudiantes que ingresan a la primaria presentaron un fracaso escolar de 9%, mientras en el INDER bajo esta situación

es de más del doble (22 por ciento). La brecha entre estratos se mantiene de manera significativa entre el alto y el medio alto, ya que en este último asciende a 17 por ciento.

De esta forma, es posible afirmar que el fracaso escolar en primaria presenta una profunda diferenciación territorial en Naucalpan: las AGEB's pertenecientes al INDER alto y el resto del territorio municipal.

Sin embargo, tal como se ha mencionado, es preciso tener en cuenta que incluso al interior de los estratos es posible encontrar diferencias en la intensidad del fenómeno, pues si bien a las AGEB's se adscribe cierto nivel de bienestar, el funcionamiento de las escuelas y el origen de los estudiantes presentan una multiplicidad de realidades que intervienen en el resultado final.

Por ejemplo, al parecer no tendría por qué darse una asociación entre formación y años de experiencia del personal docente y la ubicación de las escuelas. Sin embargo, existe una relación entre las características del profesorado, su antigüedad, y el prestigio e infraestructura de la escuela, situación que incide en los resultados educativos. En este sentido, aquellos estudiantes de escuelas públicas que proceden de familias con mayores recursos económicos, tendrán más posibilidades de incorporarse a escuelas de más prestigio —independientemente de su localización—, situación que afecta la asociación entre estrato y fracaso escolar. Es necesario recordar que no necesariamente existe correspondencia entre el lugar de residencia y el de estudio, contrariamente a lo que sucede en la cobertura en preescolar y primaria.

Es importante tomar en cuenta que un factor que puede influir en la heterogeneidad interestrato son los límites o desviaciones; es decir, los puntos extremos de los estratos, los cuales se determinan por criterios estadísticos. Esta situación podría originar que las AGEB's situadas en dichos puntos presenten características económicas y socioculturales más similares al estrato inmediato superior o inferior, según sea el caso.

Otro factor que podría afectar la asociación entre el estrato y los resultados educativos en primaria es que en el municipio de Naucalpan existen 21 AGEB's que no cuentan con escuelas, por lo que la población ahí residente debe buscar su incorporación a la escuela en otras AGEB's, y los movimientos generados resultan difíciles de estimar. Es por ello relevante realizar un análisis socioespacial sobre la intensidad del fenómeno al interior del municipio, independientemente del estrato al que pertenezcan las AGEB's. En este sentido, en los resultados educativos pierde peso la localización residencial del estudiante, situación que se debe tener presente en la instrumentación de las políticas compensatorias.

- Distribución socioespacial del fracaso escolar

Al observar la distribución socioespacial del fracaso escolar en los seis grados de primaria, se encuentra que la mayoría de las 16 AGEB's en situación muy favorable (entre 0 y 6%), pertenecían al INDER alto, o bien eran físicamente contiguas a él. En situación favorable (entre 6.1 y 11.1%) se encontraron 20 AGEB's, las cuales también en su mayoría pertenecen al INDER alto y medio alto.

Las unidades ubicadas en situación muy favorable y favorable —azul y verde, respectivamente— presentan una mejor situación que el promedio del municipio, lo que permite afirmar que las áreas prioritarias de atención deberían ser aquéllas situadas en situación crítica y muy crítica, las cuales presentan un índice de fracaso escolar superior al promedio municipal.

Una tercera parte de las AGEB's de Naucalpan se ubica en una situación crítica (entre 11.2 y 15.8%); por su parte, en situación muy crítica (entre 15.9 y 24.3%) se encuentran 9 AGEB's de manera dispersa, que constituyen islas en donde los efectos de la deserción y reprobación presentan sus efectos más devastadores, pues en ellas, en promedio, uno de cada cuatro alumnos en cualquiera de los seis grados de primaria desertó o

reprobó. Las colonias que se encuentran en esta situación son: Minas Coyote, Minas Palacio 2ª sección, Balcones de Chamapa, San Antonio Zomeyucan, Capulín Soledad, Altamira, La Radio, Reforma San Luis y El Chamizal²⁵ (mapa 7).

El comportamiento del fracaso escolar en el primer grado muestra con claridad que es ahí donde se ubica el problema total de la eficiencia escolar, donde intervienen, además de las condiciones de índole estructural —como la pobreza—, el que los niños hayan contado con una experiencia previa de aprendizaje (preescolar y/o educación inicial), la edad oportuna de inserción (seis años), y el medio sociocultural en que se desenvuelve el infante (escolaridad de los padres y hermanos mayores y valoración de la educación, entre otros).

Aún en los espacios calificados como muy favorables en cuanto a resultados educativos y que gozan de los mayores niveles de bienestar, la deserción y reprobación temprana (primer grado) es significativa al situarse entre 0 y 8 de cada cien. Las unidades situadas entre 8.2 y 15.9% se calificaron como favorables, grupo que se conforma por 20 AGEB's.

Las microlocalidades en situación crítica y muy crítica, abarcan un rango que va de 16 a 35% de fracaso escolar en el primer año. En 32 unidades se situó entre 16 y 24.4% —crítica. Por su parte, en las 11 AGEB's calificadas como muy críticas, el fenómeno estudiado se situó en un rango entre 24.5 y 34.7%; es decir, en estas unidades más de uno de cada cuatro alumnos recién ingresados al nivel, presentan un comportamiento que afecta su desenvolvimiento escolar —reprobación o deserción. En términos de colonias, se encuentran en esta situación: Pueblo San Antonio Zomeyucan, San Antonio, Estado de México,

²⁵ Con un índice de fracaso escolar alto, también se encuentran algunas escuelas ubicadas en colonias con mayor nivel de bienestar, tales como Bosques de Echegaray y Pueblo San Mateo Nopala, lo cual se explica porque colonias con INDER alto limitan con colonias con altos niveles de marginación cuya demanda es atendida en escuelas localizadas en áreas calificadas con alto nivel de desarrollo; es por ello que en los resultados educativos pierde peso la relación entre residencia del estudiante y lugar de estudio.

Miguel Hidalgo, Minas Coyote, Minas Palacio 2ª sección, Ampliación Minas Coyote, Las Colonias, Casas Viejas, Bosques de Echegaray, Pueblo San Mateo Nopala y los espacios rurales del municipio.

Secundaria

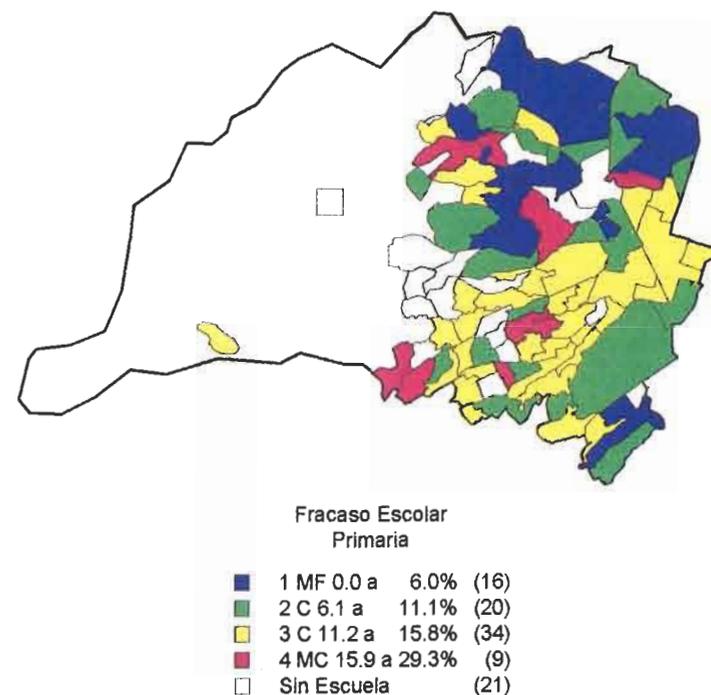
En el Estado de México, de 1970 a 1990, la matrícula en este nivel²⁶ escolar mostró un intenso dinamismo. En 20 años la población atendida creció de 66 mil a más de medio millón de alumnos. Sin embargo, la intensidad del crecimiento fue diferenciada, pues mientras en la primera década creció 4.3 veces, en la segunda lo hizo por 1.6.

Si se considera como grupo demandante de este nivel educativo a la población de 13 a 15 años, se observa que durante la década de los años setenta la matrícula creció tres veces más que la población demandante, ampliando con ello las oportunidades a quienes no tenían acceso a la secundaria. En la década de los años ochenta el número de plazas abiertas fue mayor que el crecimiento del grupo: mientras los adolescentes aumentaron en 172 mil, se abrieron 207 mil plazas, teniendo un saldo favorable de 35 mil plazas. A partir del ciclo 1986-1987, los ritmos de crecimiento descendieron sensiblemente, manteniendo una tendencia decreciente hasta llegar a un virtual estancamiento en 1990, cuando se generaron 1,991 plazas.

Paralelamente se modificó la participación de los subsistemas en la oferta; mientras en el ciclo 1984-1985 55% de la atención estaba a cargo de la federación, 40% lo atendía el subsistema estatal y 5% el particular; en el ciclo 1989-90 la federación descendió a 50%, el estado incrementó su participación a 45%, y las escuelas particulares mantuvieron el

²⁶ En el análisis de la secundaria se incluyen las siguientes modalidades: para trabajadores, telesecundaria, técnica industrial y general. Los controles administrativos son: federal, estatal y particular.

MAPA 7
FRACASO ESCOLAR GENERAL
1º A 6º GRADO



mismo nivel de oferta. La disminución de la oferta por parte de la federación implicó una reducción de 8,724 plazas escolares (Aguado, 1991).

En Naucalpan la composición de la oferta educativa es diferente debido a las características de urbanización y niveles de desarrollo del municipio: la federación concentra prácticamente la mitad de la oferta educativa (48.8%), las escuelas estatales participan con poco menos de una tercera parte (30.4%) y las particulares concentran una quinta parte de las plazas en el nivel.

A partir de marzo de 1993 el nivel de la secundaria cobró carácter obligatorio debido a las modificaciones al artículo tercero constitucional. Sin embargo, debe partirse del reconocimiento de que no basta con la reglamentación para que se alcance la universalización del nivel.

En este sentido, cuando se analiza este nivel debe considerarse como punto de partida que la desigualdad de oportunidades en el acceso y en los resultados educativos en los tramos anteriores del sistema ya produjo sus efectos diferenciadores. Aunado a ello, en el paso de la primaria a la secundaria, dos de cada diez egresados de sexto año ya no continúan sus estudios —a nivel nacional—, engrosando así las filas del rezago escolar²⁷.

Los problemas de este nivel educativo son diversos; por ello existen investigaciones que han concluido que *es la zona más oscura de la educación básica*, considerando que es necesario revisar y discutir la currícula actual, a fin de dotarla de un carácter formativo para proporcionar las bases y orientación imprescindibles para una vida productiva (Sandoval, 1994).

²⁷ En Naucalpan es probable que la *pérdida* de un nivel a otro sea ligeramente menor. En el ciclo 1991-1992 egresaron de sexto año 17,152 estudiantes, mientras que en el mismo ciclo los alumnos inscritos en la primaria ascendían a 15,399. Si bien es claro que no se hace referencia a la misma cohorte educativa, este hecho permite acercarnos al problema.

A continuación se presentan las características del fracaso escolar en secundaria. Es preciso mencionar que al analizar este fenómeno educativo se considera solamente a aquellos alumnos que lograron rebasar los obstáculos de los dos niveles anteriores.

En primer lugar, es sorprendente el elevado índice de fracaso escolar en la entidad y en el municipio. En el Estado de México el fracaso escolar en el nivel ascendió en ciclo 1991-1992 a 179,055, lo que representa 32.1% de los inscritos; es decir, uno de cada tres estudiantes.

En Naucalpan *sobresale que el índice de fracaso escolar sea superior al presentado en promedio por la entidad*: en el ciclo 1991-1992, desertaron o reprobaron 14,354 estudiantes, lo que representa un índice de fracaso escolar de 34 por ciento.

El control administrativo y la modalidad se encuentran asociados a la magnitud del fenómeno, siendo las secundarias federales las que presentan la mayor ineficiencia, ya que cerca de cuatro de cada diez estudiantes presentaron reprobación o deserción. Las escuelas del control estatal presentaron un índice de 32%, mientras el fracaso escolar asciende a 28.6 por ciento.

El fracaso escolar de Naucalpan se compone mayoritariamente de reprobados: ocho de cada diez alumnos reprueban, lo que indica que aquéllos que lograron superar los obstáculos y filtros anteriores en su mayoría no presentan deserción. El hecho de que la reprobación constituya el componente principal del fracaso escolar en secundaria, permite afirmar que las medidas de apoyo al nivel deben descansar en la calidad y relevancia de los contenidos para la vida de los educandos.

El peso de la reprobación en la composición del fracaso escolar es similar en los controles administrativos que imparten este nivel educativo —estatal, federal y particular—, donde la menor proporción de reprobados se presenta en el control estatal (75%), ratificando como problemas centrales el aprovechamiento y la relevancia.

- *Fracaso escolar por estrato*

El principal problema en la búsqueda de una relación entre el Índice de Desarrollo (INDER) y los resultados educativos en este nivel, consiste en que 41 AGEB's del municipio no cuentan con escuelas secundarias.

Aunado a ello, el análisis de los resultados educativos en secundaria se encuentra permeado por los efectos producidos en los niveles anteriores, por lo cual no es posible observar un comportamiento diferenciado (y menos aún una asociación) entre la intensidad del fracaso escolar y los niveles de desarrollo de las AGEB's, situación a la que se suma la heterogénea distribución del origen residencial de la demanda de secundaria y su inserción en la escuelas existentes.

Debido a lo anterior se omite el análisis del fracaso escolar por estrato y únicamente se identifica la distribución socioespacial de este fenómeno.

- *Distribución socioespacial del fracaso escolar*

Al observar la distribución sociográfica del fracaso escolar en las escuelas secundarias se encuentra que existen ocho AGEB's en situación muy crítica, con un índice de fracaso escolar de más de la mitad de sus alumnos inscritos en todos los grados (45.1 a 58.8 por ciento). De ellas, algunas se localizan al norte del municipio, que es precisamente la zona donde se ubican los mejores niveles de desarrollo. Las escuelas que presentaron estas condiciones se localizan en las siguientes colonias: Benito Juárez y su ampliación, Modelo, Sta. Cruz del Monte, Ciudad Satélite, Ahuizotla, Las Américas, Lomas Taurinas, Praderas de San Mateo, Izcalli Chamapa y La Concepción.

Son 20 las AGEB's en situación crítica que presentaron una intensidad de fracaso escolar entre 35.5 a 45.0%, mismas que se encuentran dispersas en el territorio del municipio, sin

mantener una relación con las condiciones de desarrollo de las áreas donde se asientan.

Las AGEB's en situación favorable también concentran 20 unidades. Las escuelas ahí ubicadas presentaron en promedio un fracaso escolar entre 25.1 a 35.4%, y se encuentran distribuidas de forma heterogénea en el municipio.

Por su parte, las AGEB's muy favorables presentaron una intensidad del fenómeno analizado menor a 25% y superior a 15 por ciento. El rango en que se ubica el fracaso escolar de las unidades territoriales que en este indicador presentan las mejores condiciones, da cuenta de la alta ineficiencia interna en que se desenvuelve el proceso de enseñanza aprendizaje en el nivel medio superior.

El que las unidades territoriales más favorables contengan escuelas en donde 2 de cada diez estudiantes reprueban o desiertan, es una tática muestra de que sólo podrán mejorarse los indicadores del sistema escolar mejorando la calidad de la educación y que ésta se traduzca en una elevación del aprovechamiento de los estudiantes.

CONSIDERACIONES FINALES

La tendencia a la disminución que manifiesta el coeficiente de fracaso escolar, descansa principalmente en el comportamiento favorable de los índices de deserción. En este sentido su disminución obedece a factores principalmente endógenos al sistema escolar.

El hecho de que más de cuatro quintas partes del fracaso escolar se conforme por estudiantes que no cumplieron con todos los requisitos para ser aprobados y acceder al grado o nivel inmediato superior —reprobados—, pone en entredicho los avances logrados en cuanto a la calidad de la educación, más aún cuando investigaciones que evalúan los contenidos de los programas muestran que sólo una mínima parte de los alumnos

cuentan con los conocimientos y habilidades que debiera amparar el certificado que ostentan.

Cumplir con el postulado constitucional que define a la secundaria como el nivel mínimo de escolaridad obligatoria, no radica en la elevación de las oportunidades educativas, mediante la construcción de escuelas, crecimiento de la planta magisterial e incremento del presupuesto²⁸. Su principal obstáculo se encuentra en la baja eficiencia interna del sistema en el nivel inmediato inferior, ya que parte de la demanda incorporada no concluye este nivel educativo. Por otro lado, segmentos importantes de estudiantes que sí logran obtener su certificado de primaria, lo alcanzan después de una o varias experiencias de deserción temporal o reprobación, lo que dificulta la posibilidad de que estos alumnos eleven su escolaridad, ya que por su edad y situación, muchos de ellos se ven presionados a ingresar al mercado de trabajo.

Los efectos de la elevación de la eficiencia interna del sistema educativo, si bien se traducirían de forma inmediata en la elevación de la eficiencia terminal, podrían mejorar sustancialmente la forma que asume el proceso de enseñanza mediante la reducción del número de alumnos por grupo y por maestro, permitiendo una educación más personalizada y la instrumentación de estrategias pedagógicas que son inoperantes en grupos de gran tamaño.

La diversificación de la oferta mediante la instrumentación de diversas modalidades —general, para trabajadores, telesecundaria y técnica industrial, entre otras— no

²⁸Un estudio realizado en 1991 consideraba que la obligatoriedad de la enseñanza secundaria implicaría para el país la incorporación adicional de más de 4 millones de niños, pues de 8 millones 327 mil en edad de cursar la secundaria, sólo lo hacen 4 millones 204 mil. En términos de gasto se requeriría duplicar el presupuesto destinado al nivel, para contar al menos con las escuelas y los maestros suficientes (Sandoval, 1994).

ha derivado en una mayor articulación con el sector productivo, convirtiéndose la modalidad de enseñanza en la distribución diferencial del saber y las habilidades.

3. INFRAESTRUCTURA ESCOLAR Y NECESIDADES EN LAS ESCUELAS PRIMARIAS PÚBLICAS

EN LOS APARTADOS ANTERIORES se ha identificado la situación educativa de Naucalpan respecto a la cobertura y los resultados educativos. Sin embargo, el conocimiento de las dimensiones y características que asumen estos fenómenos no permiten conocer las condiciones de los planteles en los que reciben educación los niños y jóvenes del municipio.

Indudablemente, las condiciones en que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje contribuyen a delinear la calidad de la educación que se imparte. Por ello, en el presente diagnóstico se consideró de gran importancia identificar las principales necesidades de infraestructura escolar en las escuelas primarias públicas del municipio.

LA VIDA EN LA ESCUELA

Diariamente, de septiembre a junio, miles de niños se dirigen a la primaria para recibir educación elemental. Fuera de dormir, y quizás jugar, no existe una actividad que le ocupe tanto tiempo al niño como la asistencia a la escuela; es ahí donde los niños y jóvenes realizan la mayoría de sus actividades cotidianas.

Sin duda, el tiempo que se dedica a la experiencia escolar es trascendente en el contexto formativo de los menores.

Si bien se ha pretendido presentar a la escuela como un espacio homogéneo de socialización y aprendizaje, la forma en que se recibe la educación está permeada por grandes diferencias que definen, en muchos casos, el éxito o fracaso escolar de los estudiantes.

En efecto, más allá de las particularidades socioeconómicas del alumno, la experiencia escolar es distinta en cada escuela, pues no sólo el perfil de la planta docente es diferente en cuanto a experiencias, valores y métodos empleados; también las competencias básicas adquiridas son diversas.

La escuela influye en las historias de éxito o fracaso escolar de los estudiantes. La conformación y clasificación de la futura experiencia educativa se muestra desde la adscripción a un grupo con menor o mayor matrícula, donde esté al frente un profesor más capacitado o no; puede ser un grupo único, o uno entre varios, donde la adscripción a cualquiera de ellos implica ya la primera selección escolar, misma que puede significar una experiencia escolar diferencial para niños que coexisten en una misma escuela. La clasificación no necesariamente depende de la capacidad de aprendizaje del estudiante, influyen su edad y lugar de residencia, así como el trabajo y la presencia del padre (Rockwell, 1989)

El conjunto de prácticas e interacciones presentes en la escuela son de una gran diversidad y riqueza. La experiencia escolar implica determinados usos del tiempo y el espacio, que condicionan las relaciones sociales. Por medio de la organización y las prácticas escolares se comunican las orientaciones, y mediante diversas prácticas (visitas a museos, fábricas, etcétera) se puede ampliar el ámbito formativo de la experiencia.

Generalmente existen en las escuelas diversos materiales didácticos que retroalimentan el proceso del trabajo escolar (pizarrón, rotafolio, videos, sala de música, entre otros). Sin

embargo, en algunos casos, los materiales se limitan a los libros de texto que distribuye el Estado, y que en diversas ocasiones llegan cuando el curso está bastante avanzado.

La organización del sistema escolar, en donde un reglamento único abarca diversos tipos de escuelas, tiene, de entrada, experiencias formativas diferenciadas. El que un niño ingrese a determinada escuela (completa, incompleta, de turno matutino o vespertino), es significativo en términos de diferencias sociales y de experiencia educativa (Rockwell, 1989).

Las actividades que se realizan al interior de los planteles educativos necesitan determinadas condiciones; de hecho, ciertas características dependerán de las condiciones de la infraestructura. Por ejemplo, una escuela sin biblioteca difícilmente podrá incentivar adecuadamente el hábito y gusto por la lectura, más aún en aquellas escuelas en donde la mayor parte de los estudiantes provienen de familias de escasos recursos y con una baja escolaridad de los padres o tutores, donde la lectura no es un hábito.

La seguridad, disciplina y ausentismo de los alumnos dependerán en cierta medida de que la escuela cuente con una barda perimetral, independientemente de sus materiales. El cuidado de la salud de los infantes, depende, entre otras cuestiones, de las prácticas de higiene enseñadas y supervisadas por los maestros; pero para que ellas se realicen es requisito indispensable la existencia de sanitarios limpios, drenaje, etcétera.

CONDICIONES DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Los resultados del Censo en relación a las escuelas primarias de Naucalpan²⁹ permitieron arribar a un diagnóstico de sus condiciones de infraestructura, tanto a nivel general como particular, permitiendo identificar a aquellas escuelas que requieren una atención prioritaria.

En general, el municipio presenta condiciones óptimas de infraestructura básica educativa, en parte debido a su condición predominantemente urbana. Sin embargo, existen algunos planteles que presentan grandes carencias, sobre todo en las colonias con altos grados de marginación, lo que reafirma la estrecha relación entre pobreza y desfavorables condiciones educativas. El círculo de la pobreza se refuerza por las limitaciones en aquellos elementos que permiten el desarrollo del proceso escolar; por ello, la educación debe ser considerada un elemento central en las políticas tendientes a mitigar el problema.

Ciertamente, Naucalpan es reconocido como uno de los municipios que presentan los más altos niveles de desarrollo económico e industrial; sin embargo, pocas veces es advertida la excesiva polarización que dicho desarrollo ha generado, al menos en el rubro educativo: escuelas particulares a donde asisten, incluso, niños de municipios aledaños y del Distrito Federal, no sólo por el prestigio educativo que han adquirido, sino también por la calidad de la infraestructura, que contrasta de manera significativa con planteles del mismo municipio que no cuentan siquiera con los elementos mínimos para desarrollar de manera adecuada el proceso de enseñanza-aprendizaje. Si bien

²⁹ El censo se llevó a cabo los días 23 y 24 de marzo de 1995. La metodología de levantamiento consistió en visitar cada una de las escuelas primarias públicas estatales y federales, realizando una inspección de las condiciones generales de infraestructura del inmueble y, posteriormente, se entrevistó a los directores, lo que permitió un acercamiento hacia la percepción de las principales necesidades de las escuelas, así como su jerarquía.

es extrema la diferenciación entre escuelas públicas y privadas, en las primeras también se presentan situaciones polarizadas, como podrá verse a continuación.

¿Sería posible imaginar una escuela sin pizarrón? En Naucalpan 3% de las escuelas no cuentan con él, al menos en un salón de clase, a pesar de ser una herramienta básica en el proceso educativo.

El 61% de las escuelas no cuenta con pupitres en buenas condiciones, lo que afecta el aprovechamiento de los niños en clase. Un pupitre en mal estado no permite fijar adecuadamente la atención del niño por la incomodidad que presenta. Esta situación se agrava con el elevado hacinamiento en los salones (23% de las escuelas presentan un alto hacinamiento), pues el proceso de enseñanza se despersonaliza, sin lograr establecer un seguimiento adecuado del desarrollo cognitivo y de las habilidades del niño; la distracción por el hacinamiento produce bajos niveles receptivos, dificulta la concentración, y además disminuye la ventilación.

Destaca que 13% de las primarias tengan, al menos, un salón con piso de tierra, permitiendo afirmar que, ante la presión de la demanda, el sector educativo priorizó el acceso, sin garantizar condiciones mínimas aceptables para desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Sin duda, en las aulas que presentan estas condiciones, se produce una disminución en la calidad de la salud de los alumnos e, incluso, de los maestros, ya que la aspiración del polvo afecta directamente al aparato respiratorio; además, en época de lluvias —si llega a humedecerse— se produce un ambiente propicio para la proliferación de otro tipo de enfermedades, principalmente gastrointestinales.

El 29% de las primarias cuenta con al menos una de sus aulas construidas con materiales prefabricados que, debido a su naturaleza (lámina, asbesto, tabla roca entre otros) convierte a los salones de clase en lugares inhóspitos —sobre todo a las horas en que el sol se encuentra en su posición más alta, o en

época de lluvias, por la excesiva humedad. A ello se agrega que 2% de las escuelas no tienen puertas en los salones de clase.

Las condiciones fuera del aula son adecuadas en general; sin embargo, 8% de las escuelas no cuenta con barda perimetral, situación que representa una falta de seguridad para los alumnos, además de que no permite el control durante el receso, lo que se refleja en ausentismo, pues algunos niños no regresan a sus salones de clase después del receso —como fue indicado por las autoridades entrevistadas. Por su parte, la mayoría de las escuelas que sí cuentan con barda perimetral han construido éstas con tabique y concreto, mientras una menor proporción son de piedra y metal.

A pesar de que todas las escuelas primarias del municipio cuentan con baños —y son independientes para niños y niñas—, 15% no tienen servicio de agua y 4% no cuentan con drenaje. No está de más enfatizar que la falta de estos dos servicios, considerados de primera importancia, genera importantes riesgos a la salud, por la alta propensión a adquirir enfermedades; no sólo la comunidad estudiantil sino, incluso, los familiares y los mismos maestros.

Por lo anterior, es posible afirmar que si bien ciertos inmuebles educativos presentan algunos problemas en cuanto a su infraestructura, la proporción de ellos sobre el total no es muy significativa y, como ya han sido detectados sus problemas, pueden ser solucionados con cierta facilidad. Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre el tipo de instalaciones educativas con que deben contar las escuelas y que favorecen el proceso de enseñanza-aprendizaje: biblioteca, canchas deportivas, patio, áreas verdes, un lugar específico para la dirección, sala de usos múltiples, auditorio, tienda escolar e incluso material didáctico.

Por ejemplo, la existencia de una biblioteca permite reforzar la enseñanza en los primeros dos años de la escuela, cuando el niño aprende a leer y a escribir. La existencia de una biblioteca permite asimismo enseñar al niño a tener contacto con los libros y no ver a ésta como un espacio extraño y

aburrido. En una sociedad como la mexicana, donde la lectura es una excepción entre sus habitantes, motivar al niño a leer a temprana edad es fundamental y este hecho se relaciona directamente con los resultados educativos obtenidos por el alumno.

En Naucalpan, 82% de las escuelas primarias no cuenta con biblioteca, y las pocas que sí gozan de ella presentan significativas diferencias en el material que la integra: el número de volúmenes oscila entre los 20 y los 2,500 libros, y aún faltaría saber cuáles realmente responden a las necesidades de los alumnos que cursan la educación elemental. Esta situación no pudo averiguarse debido a que sólo 13% de las bibliotecas cuentan con un encargado que se ocupe de clasificar, organizar y ordenar la biblioteca.

Además de los conocimientos y habilidades, los procesos de socialización y afirmación de la personalidad son elementos centrales que se fomentan en la educación primaria; para ello es indispensable contar con un espacio que permita y facilite a los menores integrarse entre sí, con toda seguridad las canchas deportivas son el lugar idóneo para realizar actividades de este tipo y, sin embargo, 35% de las escuelas no cuenta con ellas.

El patio cívico, además de generalizar la socialización del niño, es uno de los sitios para la consolidación de la identidad nacional —homenaje a la bandera, ceremonias, actos cívicos—; pues bien, 11% de los planteles no pueden desarrollar estas actividades adecuadamente, en tanto carecen de un patio con estas características.

En Naucalpan sólo 38% de las escuelas cuenta con áreas verdes, lo cual es grave si se considera que su significado va más allá del mero carácter estético; sobre todo en una zona donde el paisaje urbano prima sobre el natural, y además genera efectos negativos en la salud de la población. La preservación de los recursos naturales queda en el plano eminentemente simbólico si no forma parte de la vida cotidiana de los infantes.

Otro problema que se detectó es la falta de un espacio específico para la dirección (4.8% de las escuelas están en esta

situación). Es decir, probablemente ante la excesiva demanda, las autoridades se han visto en la necesidad de modificar el uso de los espacios escolares; de esta forma, el director funge como tal en un aula donde los niños interrumpen su labor en cuanto surge algún asunto que deba ser atendido por el director.

PRINCIPALES NECESIDADES PERCIBIDAS POR LAS AUTORIDADES

Hasta aquí se ha presentado la situación en cuanto a infraestructura que se advierte en los planteles de educación primaria a partir de las visitas realizadas; sin embargo, las necesidades expresadas por quienes desarrollan su actividad cotidiana en dichos inmuebles presenta una jerarquía que debe ser tomada en consideración.

La construcción de nuevos edificios y aulas para satisfacer la creciente demanda fue considerada por las autoridades escolares como la principal necesidad de los planteles, en razón de que los altos niveles de hacinamiento impiden un buen desempeño escolar.

La necesidad de ampliar y mejorar el mobiliario de las escuelas fue la segunda demanda más expresada, situación que reafirma los resultados de la inspección respecto a la mala condición en la que se encuentran los pupitres y demás mobiliario escolar.

En tercer lugar se mencionó el mantenimiento general de las escuelas, particularizando la necesidad de mejorar la condición de sanitarios, pintura, impermeabilización e instalaciones eléctricas, así como incrementar la dotación de material didáctico.

La pintura e impermeabilización mantienen en condiciones adecuadas los inmuebles, evitan la humedad y desgaste de paredes y techos; fue por ello una petición constante. La crisis económica iniciada en la década pasada se ha extendido y profundizado en el presente, teniendo drásticos efectos en el gasto de inversión y mantenimiento de los

inmuebles escolares. Las carencias encontradas en uno de los municipios con mayor nivel de desarrollo relativo del país, sólo es una pequeña muestra de ello.

La cuestión del mantenimiento de las instalaciones eléctricas, principalmente en las escuelas con mayor antigüedad, puede convertirse en un grave problema si no se atiende a tiempo.

Algunas escuelas con turnos vespertinos —y aún nocturnos— no pueden desarrollar adecuadamente sus labores debido a las constantes fallas en el sistema eléctrico. Si este problema no es atendido a tiempo, podrían presentarse accidentes que afecten la integridad física de alumnos y maestros.

Llama particularmente la atención que, *a pesar de la evidente falta de material didáctico en las escuelas, ésta no sea considerada un problema de primer orden*. Ello podría explicarse en tanto no se valora su importancia en el proceso de enseñanza-aprendizaje, o bien, porque tanto maestros como directivos han diversificado los mecanismos para salvar este problema asumiendo su costo o trasladando esa responsabilidad a la sociedad de padres de familia; no puede dejar de mencionarse que también es probable que esta situación se haya manifestado debido a la poca factibilidad de que se les otorgue, prefiriendo destacar otros problemas bajo el conocimiento de la existencia de partidas presupuestales específicas.

Más de la mitad de las demandas ciudadanas que ha recibido la administración municipal, desde 1994 hasta mediados de 1995, se relacionan con el mejoramiento de las condiciones físicas de las escuelas. De igual manera, según se detectó en las entrevistas realizadas, más de 60% de las necesidades expresadas por los directores se refieren al mejoramiento físico de los planteles.

Cuadro 6
Demandas educativas expresadas
por las autoridades

Tipo de demanda	Porcentaje
Construcción	12.5
Mobiliario y mantenimiento de sanitarios	11.2
Mobiliario	11.2
Impermeabilización	8.6
Pintura	8.0
Aula de usos múltiples	7.5
Instalación eléctrica	7.3
Mantenimiento general	7.3
Material didáctico	6.3
Agua potable	4.3
Biblioteca	2.2
Barda perimetral	1.9
Drenaje	1.7
Canchas deportivas	1.3
Juegos tabulares	1.3
Vigilancia	1.1
Material deportivo	1.1
Bebederos	0.9
Desasolve	0.9
Malla ciclónica	0.6
Personal de mantenimiento	0.6
Señalamientos viales	0.6
Atención especial de autoridades	0.4
Dignificación	0.4
Muro de contención	0.4
Limpieza	0.2

CONSIDERACIONES FINALES

Es importante reconocer que mientras las necesidades físicas básicas no sean satisfechas, la ciudadanía no modificará sus demandas respecto a otros satisfactores educativos estrechamente relacionados con la calidad; como el material didáctico y las bibliotecas. En materia de educación pública Naucalpan aún tiene mucho por hacer.

Las diferencias en las condiciones físicas de escuelas particulares y públicas (y al interior de éstas últimas), agudizan las condiciones de diferenciación social y reducen las posibilidades de progreso individual. Esta situación remite a las conclusiones derivadas del análisis de cobertura: *las diferencias en las características de la oferta educativa entre grupos sociales, refuerzan el círculo de desigualdad social del municipio.*

Parte de las carencias de infraestructura podrían solucionarse si se consolidan los vínculos de la escuela con la comunidad, y en particular con los padres de familia. Es importante que las escuelas inicien acciones para mejorar sus condiciones mediante estrategias novedosas: financiamiento externo por parte de las empresas e industrias instaladas en el municipio y formación de patronatos de apoyo, entre otros.

Por ejemplo, sería interesante impulsar un movimiento tendiente al incremento del acervo de las bibliotecas, el mejoramiento de sus instalaciones o aún de la creación de éstas, mediante la participación conjunta de la ciudadanía y las autoridades municipales, convirtiendo a los alumnos en actores del proceso al encargarles la administración y cuidado de su propia biblioteca.

No debe dejarse de reconocer que cada escuela es única, y por tanto sus necesidades son también particulares, es por ello que cada una debe detectar sus carencias y sus posibilidades para cubrirlas.

El material didáctico y los recursos para la enseñanza son factores indispensables para la instrumentación de diferentes

estrategias de aprendizaje, permitiendo hacer más ágil, atractivo y creativo el proceso de la educación.

Sin embargo, para que las escuelas generen procesos propios de mejoramiento de sus condiciones —y por consecuencia de sus resultados educativos—, es importante que se convierta en una preocupación colectiva; compartida por los diferentes actores involucrados: directores, docentes, alumnos, autoridades municipales y educativas, así como padres de familia. En este sentido, pueden impulsarse espacios de discusión —seminarios, congresos, pláticas, etcétera— en donde los diferentes actores se reúnan a discutir y proponer soluciones para el mejoramiento de la educación en el municipio y en cada una de las escuelas. Diversas acciones pueden impulsar la participación: reuniones de los directores, entrega de un libro bimestral a los profesores, conferencias y cursos de capacitación a los docentes del municipio, concursos de ensayo sobre diversas cuestiones, en donde exista un premio material y el reconocimiento a la trayectoria de los profesores, apoyando la redignificación de la carrera magisterial; creación de un boletín escolar en donde se informe de las actividades culturales y acciones de los docentes, que sirva como órgano de difusión y comunicación del magisterio; realizar actividades culturales en las escuelas —cine, pláticas— que fortalezcan la integración comunidad-escuela, financiadas por el Ayuntamiento.

TERCERA PARTE

Hacia una educación de calidad para todos

1. EL RETO DE LA COBERTURA

Preescolar

EN NAUCALPAN, LA INASISTENCIA a preescolar en términos absolutos asciende a 4,939 niños de cinco años; es decir, el déficit de cobertura en este nivel es de 28.2 por ciento. Una propuesta encaminada a abatir el rezago no puede soslayar la forma diferencial como se han distribuido las oportunidades. Por ello, la equidad y el desarrollo del municipio deben constituir los ejes rectores de las políticas sociales.

Las AGEB's que presentan una cobertura de preescolar muy crítica y crítica deben ser consideradas prioritarias en la atención educativa, bajo el reconocimiento que ello implica, pues concentran 57% de la población total del municipio, donde la participación de la población de 5 años es mayor en diez puntos porcentuales al promedio municipal. Es decir, en estas áreas reside una mayor proporción de familias con niños pequeños, y es probable que el número de hijos por familia sea mayor que en las áreas calificadas como favorables y muy favorables, situación que permite inferir una modificación en la recomposición de la demanda: *estabilización y tendencia a la disminución en las áreas con mejores condiciones e incremento de la demanda potencial en las unidades en condición desfavorable.*

De esta forma, considerar como espacios prioritarios de atención a las áreas críticas y muy críticas implica también aceptar el reto de afrontar una demanda con ritmos de crecimiento y características demográficas diferenciadas.

Considerando la apremiante necesidad de elevar los niveles de cobertura en preescolar, a continuación se presentan algunos escenarios hipotéticos en donde se vislumbran las metas y posibles logros en términos del mejoramiento del municipio y de la reducción de la desigualdad educativa; en ambos se consideran como espacios prioritarios de atención a las AGEB's que presentaron condiciones de cobertura en preescolar calificadas como muy críticas y críticas.

- Escenario I

Objetivo: disminuir el déficit de cobertura de preescolar en las áreas muy críticas y críticas (36%), al nivel prevaleciente en el conjunto del municipio (28%) a través de la incorporación de 756 niños de 5 años de edad.

Escenario I

Áreas	Inasistencia 5 años		Reducción absoluta	Plazas a crear	Déficit de cobertura	
	Manifiesta	Objetivo			Manifiesto	Objetivo
Mc y C	4074	3318	756	756	36.2	28.00
Naucalpan	4939	4183	756	756	28.2	23.80

Considerar como meta prioritaria disminuir el déficit de cobertura a preescolar en las áreas muy críticas y críticas al nivel registrado por el municipio, implica —además del mejoramiento sustantivo de esos espacios y de iniciar una estrategia integral para el mejoramiento de la calidad de la educación— un importante mejoramiento en las condiciones educativas.

Para alcanzar este objetivo es necesario que 756 niños residentes de dichas áreas se incorporen a la educación preescolar, para lo cual la condición necesaria —mas no suficiente— es la generación de plazas sin aumentar el promedio existente de alumnos por grupo, lo que implica crear 30 nuevos grupos de preescolar con un promedio de 25 alumnos cada uno.

- Escenario II

Objetivo: disminuir el déficit de cobertura de preescolar en las áreas muy críticas y críticas (36%), a 21.3% a través de la incorporación de 1,569 niños de 5 años de edad.

Escenario II

Áreas	Inasistencia 5 años		Reducción absoluta	Plazas a crear	Déficit de cobertura	
	Manifiesta	Objetivo			Manifiesto	Objetivo
Mc y C	4074	2505	1569	1569	36.2	21.3
Naucalpan	4939	3370	1569	1569	28.2	19.2

El escenario II —evidentemente más ambicioso— plantea la propuesta de reducir la inasistencia de 36 a 21.3%, lo que permitiría contar con un nivel bastante aceptable de atención en educación preescolar, logrando con ello un descenso significativo en el déficit de cobertura municipal, al descender el promedio a 19.2 por ciento. Para alcanzar dicha meta es indispensable que se incorporen a preescolar 1,569 niños en esta edad, lo que significa la *creación* de 62 grupos en las condiciones mencionadas.

Optar por una u otra estrategia implica, sin duda, grandes beneficios en términos de equidad educativa, pero —quizá lo más importante— el municipio iniciaría un proceso para arribar a una sociedad más homogénea en el próximo siglo.

La distancia entre las áreas con un alto nivel de cobertura en preescolar (muy favorable y favorable) y aquellas con una incorporación baja (muy crítica y crítica) es actualmente de 19 puntos porcentuales. No obstante, de alcanzar los objetivos planteados bajo el escenario I, esta distancia se reduce a 13 puntos porcentuales; y a 6 si se consideran las propuestas del escenario II, casi alcanzando la igualdad respecto a las oportunidades educativas en preescolar entre las áreas que conforman el municipio.

Beneficios obtenidos en términos de equidad

Reducción de la brecha entre las unidades territoriales con alta y baja cobertura		
	Distancia	Reducción
Manifiesta	19	
Escenario I	13	6
Escenario II	6	13

CONSIDERACIONES FINALES

La tendencia regresiva en la distribución del ingreso —agravada por las consecuencias de la reciente crisis económica— permite prever una disminución en la matrícula de las escuelas particulares por algunos sectores medios que buscarán incorporarse a la educación pública ante la imposibilidad de continuar sufragando los costos derivados de la educación privada.

Toda escuela o grupo de nueva creación debe dirigirse a las áreas con niveles de cobertura desfavorable (crítica y muy crítica), a fin de promover la equidad; mientras que la satisfacción de la futura demanda en las zonas con mejores

condiciones (muy favorables y favorables) puede dejarse a cargo de escuelas particulares, siendo importante instrumentar medidas que faciliten la creación de escuelas privadas en estas zonas mediante diversos estímulos, como por ejemplo la disminución de impuestos.

En algunos casos la no incorporación al nivel preescolar de educación obedece a una falta de valoración y sensibilización sobre la importancia del aprendizaje previo a la primaria; superar esta situación exige intensas campañas de sensibilización. En otros casos los horarios de estas escuelas no son compatibles con el horario laboral de la madre, y cuando ningún miembro de la familia puede recoger al niño, prefieren dejarlo al cuidado de algún familiar o conocido. En este sentido, debe valorarse la importancia del horario escolar y la posibilidad de complementar el servicio educativo con programas de asistencia social como puede ser la comida a los infantes, lo cual contribuirá, no sólo a mejorar los niveles educativos, sino también la nutrición de la niñez del municipio.

El incremento de la cobertura en preescolar debe apoyarse en otros programas sociales, a fin de instrumentar políticas con un carácter más integral que permitan garantizar aprendizajes reales y efectos más duraderos. En este sentido, los desayunos escolares —proporcionados por el DIF, el Ayuntamiento u Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)— deben ser prioridad en las escuelas de las zonas más desfavorecidas, otorgándolos en forma gratuita y durante un tiempo que permita incidir positivamente en la nutrición de los infantes. Es preciso tener en cuenta que existe una estrecha asociación entre las posibilidades de aprovechamiento y los niveles de nutrición y de salud. De esta forma, se fortalecen las posibilidades de que la inversión se traduzca en mayor rentabilidad social al elevar las probabilidades de sobrevivencia en el sistema escolar y mejoramiento de la calidad de vida de los infantes.

El municipio sobresale por sus innovaciones en la formulación de nuevas formas de financiamiento y obtención de

agrado que algunos pagos por determinados servicios se destinaran a reducir la lacerante pobreza que vive gran parte de la población.

Primaria

La demanda potencial de primaria que no asiste a la escuela en el municipio de Naucalpan, asciende, en términos absolutos, a 6,155 niños y jóvenes entre los seis y los doce años de edad. Ciertamente, los niveles de cobertura se encuentran entre los mejores de la entidad y el país; sin embargo, es necesario reconocer que para garantizar su universalización, aún falta mucho por hacer.

Se generaron dos escenarios a fin de conocer los beneficios a obtener si las áreas muy críticas y críticas en cuanto a sus niveles de cobertura en primaria se definieran como espacios prioritarios de atención y se alcanzaran determinadas metas. La selección de estas zonas no sólo se justifica en términos de equidad, sino también porque es ahí donde se concentra la demanda potencial no inserta al sistema escolar: 3 de cada cuatro niños y jóvenes entre los 6 y los 12 años de edad que residen en estas zonas no asisten a la primaria.

- Escenario I

Objetivo: disminuir el déficit de cobertura en primaria en las áreas muy críticas y críticas (7.1%), al nivel prevaleciente en el conjunto del municipio (5.7%) a través de la incorporación y/o permanencia de 846 niños y jóvenes de la demanda potencial no incorporada a este nivel.

Escenario I

Áreas	Inasistencia 5 años		Reducción absoluta	Plazas a crear	Déficit de cobertura	
	Manifiesta	Objetivo			Manifiesto	Objetivo
Mc y C	4397	3551	846	846	7.1	5.7
Naucalpan	6155	5309	846	846	5.7	4.8

- Escenario II

Objetivo: disminuir el déficit de cobertura en primaria en las áreas muy críticas y críticas (7.1%), a 4.0% a través de la incorporación y/o permanencia de 1,905 niños y jóvenes de la demanda potencial no incorporada a este nivel.

Escenario II

Áreas	Inasistencia 5 años		Reducción absoluta	Plazas a crear	Déficit de cobertura	
	Manifiesta	Objetivo			Manifiesto	Objetivo
Mc y C	4397	2492	1905	1905	7.1	4.0
Naucalpan	6155	4250	1905	1905	5.7	3.9

Es importante subrayar que el incremento de la cobertura no significa exclusivamente la mayor oferta de plazas; las cifras muestran que un segmento significativo de niños y jóvenes no se encontraban estudiando en el momento del levantamiento censal. Parte de ello se explica porque no han recibido instrucción mediante el sistema escolarizado, segmento que se compone principalmente de menores entre los 6 y 7 años de edad. Pero, también engloba a aquéllos que alguna vez fueron estudiantes y por una u otra causa desertaron del sistema educativo. Por ello la elevación de la cobertura no se restringe a un problema de oferta e incorporación, sino que también se encuentra afectada por la eficiencia interna del sistema en cuanto a su capacidad de retención de los estudiantes

En el escenario I se propone reducir el déficit de cobertura en las áreas con peores resultados en este rubro, al nivel alcanzado en conjunto por el municipio; bajo este escenario es necesario incorporar o reincorporar a 846 niños y jóvenes que no se encontraban adscritos al sistema educativo formal. En el escenario II, la incorporación y/o reincorporación de niños y jóvenes no matriculados se eleva a 1,905. Las dimensiones de las metas en ambos escenarios son sensiblemente distintas; en el primero estas áreas reducen su déficit de cobertura de 7.1 a 5.7, con lo cual presentaría un promedio de atención igual al que tiene actualmente el municipio, mientras en el segundo el déficit se reduce de 7.1 a 4.0, lo que implica un mejoramiento cualitativa y cuantitativamente muy importante. El municipio vería reducido su déficit global al atender a las áreas más vulnerables, disminuyendo su déficit en el primer escenario a 4.8 y en el segundo a 3.9 por ciento.

Arribar a las metas consideradas en los escenarios planteados tendría efectos significativos en la reducción de la desigualdad en las oportunidades educativas de la población. La distancia existente entre las áreas con un déficit de cobertura alto y bajo es de 3.3 puntos porcentuales. Bajo el escenario I esta brecha pasaría a 1.9, y en el escenario II a 0.2 puntos porcentuales, lo que indicaría que la desigualdad entre estos territorios, diferenciados socioeconómicamente, habría sido superada en este ámbito.

Beneficios obtenidos en términos de equidad

Reducción de la brecha entre las unidades territoriales con alta y baja cobertura		
	Distancia	Reducción
Manifiesta	3.3	
Escenario I	1.9	1.4
Escenario II	0.2	3.1

CONSIDERACIONES FINALES

Lograr el acceso de poco más del último 5% de la demanda potencial, entraña grandes dificultades, pues va más allá de la mera ampliación de la infraestructura (construcción de aulas); en tanto una gran parte de esta demanda insatisfecha se enfrenta ante la dificultad de sufragar los costos directos e indirectos, de estudiar, además de la presión de insertarse en el mercado laboral desde temprana edad. Es decir, garantizar el acceso efectivo de toda la población potencialmente demandante de educación primaria implica ejecutar acciones no sólo desde el campo educativo, sino, principalmente, desde el ámbito del desarrollo social.

Lograr la universalización de la educación primaria —no sólo en el municipio, sino también en la entidad— implica la normalización en la edad de ingreso a este nivel, la cual se aleja mucho de la realidad: según cifras censales 11 de cada cien niños de seis años de edad, no se encontraban inscritos en la escuela. Esta cifra asciende a 1,967 niños, lo que representa el 32% de la demanda potencial no incorporada entre los 6 y los 12 años del municipio.

Es importante precisar los efectos del ingreso tardío a la primaria que, con toda seguridad, afectan principalmente a los sectores de menores ingresos. Es fundamental identificar la edad precisa en que los niños ingresan a la primaria y profundizar las estrategias de comunicación y difusión para que todos los niños se incorporen a la edad oportuna.

A fin de no permitir —o al menos disminuir— la deserción en los últimos grados, sería conveniente llevar un registro personalizado de los estudiantes y, en caso de ser inevitable la deserción, es importante difundir entre estos estudiantes las posibilidades que ofrecen los programas de educación para adultos para concluir sus estudios. En este

sentido, consolidar los programas de becas para niños de escasos recursos, sería una estrategia que permitiría compensar estas desigualdades, al tiempo de mejorar las condiciones educativas del municipio.

2. EL RETO DEL FRACASO ESCOLAR EN PRIMARIA Y SECUNDARIA

DIVERSAS INVESTIGACIONES SOBRE EL sistema educativo mexicano coinciden en señalar que la disminución de la reprobación y la deserción son prerequisites para mejorar la calidad educativa. En este sentido, si la escuela retuviera a todos los que ingresan a ella, se reduciría la deserción definitiva o temporal. Por otro lado, si la escuela elevara su índice de alumnos con un aprendizaje suficiente al estipulado en los programas, la reprobación y repetición disminuirían sensiblemente. Por ello, una estrategia tendiente a elevar los niveles educativos, debe tener como meta *la reducción sustancial del fracaso escolar a través del mejoramiento de la calidad de la enseñanza.*

Las políticas dirigidas a superar esta situación cuentan al menos con dos posibilidades de instrumentar sus estrategias: a) seleccionar microregiones homogéneas en cuanto a los resultados que están en situación desfavorable y, b) atender focalizadamente sólo a las escuelas que presentan los resultados más bajos, seleccionando algún parámetro de corte.

En el presente trabajo se exploran ambas alternativas de atención analizando por un lado, las mejorías educativas a partir de acciones específicas en las zonas que presentan condiciones muy críticas y críticas de fracaso escolar; y, por otro lado, la

modificación del actual rezago educativo a partir de medidas dirigidas especialmente hacia las escuelas que presentan los peores resultados, aunque evidentemente los rangos de fracaso escolar de las AGEB's o planteles son diferentes³⁰.

Es importante tener en consideración que los universos de atención son cualitativa y cuantitativamente distintos. En el universo de atención por áreas geográficas, si bien se toma el promedio de las escuelas para calificar a las AGEB's, en ellas se concentran las escuelas con peores resultados; también existen escuelas en mejores condiciones, pero que están más cercanas a la situación de aquéllas con resultados más desfavorables que a las de mejores condiciones. En este supuesto descansa la idea de que la atención por áreas geográficas deriva en mayores resultados desde la perspectiva de la equidad; además, en términos de planeación puede resultar menos costoso y más eficiente otorgar atención con base en criterios territoriales donde se concentren las acciones y recursos.

Por otro lado, cuando se toma como universo de atención las unidades particulares, resulta natural que sean incluidas escuelas en situación desfavorable, pero localizadas en espacios que, tanto en condiciones educativas generales como en los niveles de bienestar, presentan una situación en promedio positiva en términos relativos. Esta particular forma de atención puede derivar en cierta dispersión tanto de acciones, como de recursos, dificultando el control sobre todo en el marco de una política social que tienda a dirigir su atención a las áreas más vulnerables en diversos ámbitos.

³⁰ El método estadístico que permitió la calificación de las AGEB's puede ser revisado en la Segunda Parte, apartado: "Cobertura universal a la educación". El mismo método fue utilizado para diferenciar y calificar los resultados educativos de las escuelas, con la única diferencia que en el primer caso la unidad de análisis es la AGEB, donde se localiza una o varias escuelas —cuando eran varias las escuelas se tomó el promedio de ellas—; mientras en el segundo caso las unidades son todas las escuelas primarias o secundarias, según sea el caso. La utilización del mismo método para ponderar la importancia de los rezagos—muy favorable, favorable, crítico y muy crítico— no debe confundir sobre las unidades de análisis calificadas —AGEB's o escuelas.

Ambas alternativas reducen las distancias entre espacios geográficos, pero se considera que la primera alternativa posibilita mejores resultados en términos de equidad.

Primaria

Como se manifestó, los universos de atención son cualitativa y cuantitativamente diferentes. En la estrategia con base en el área geográfica se atiende 59% de las escuelas que concentran 64% de la matrícula total y tres cuartas partes del fracaso escolar. Por su parte, en la estrategia basada en la atención de unidades particulares —escuelas—, el universo asciende a la mitad de las escuelas que concentran 54% de la matrícula y 72% del fracaso escolar.

ESTRATEGIA 1 (CON BASE EN EL ÁREA GEOGRÁFICA)

Bajo el criterio de brindar atención específica por área geográfica, se consideran dos posibles escenarios en función de la meta propuesta:

- Escenario I

Objetivo: disminuir el fracaso escolar de primaria en las áreas muy críticas y críticas (14.2%), al nivel prevaeciente en el conjunto del municipio (12 por ciento).

Escenario I

Áreas	Fracaso Escolar		Reducción absoluta	Promedio fracaso	
	Manifiesto	Objetivo		Manifiesto	Objetivo
Mc y C	11422	9677	1745	14.2	12.0
Naucalpan	15223	13478	1745	12.0	10.6

- Escenario II

Objetivo: disminuir el fracaso escolar de primaria en la áreas muy críticas y críticas, de 14.2 a 10 por ciento.

Escenario II

Áreas	Fracaso escolar		Reducción absoluta	Promedio	
	Manifiesto	Objetivo		Manifiesto	Objetivo
Mc y C	11422	8064	3358	14.2	10.0
Naucalpan	15223	11865	3358	12.0	9.3

Ciertamente, arribar a cualquiera de estos escenarios no es tarea fácil; no obstante, es importante tener en cuenta que mientras el desperdicio escolar de primaria no se reduzca de manera significativa, no podrá pensarse que en el municipio se otorga una educación relevante, eficaz y de calidad para la vida de los educandos, no al menos para los desertores, reprobados y repetidores.

Debe resaltarse que, de atenderse los espacios propuestos, disminuiría de manera importante la brecha entre las áreas con una eficiencia educativa interna alta (favorable y muy favorable) y baja (crítica y muy crítica), que actualmente es de seis puntos porcentuales, lo que indica que en las zonas con una baja eficiencia educativa reprueban o desertan 6 alumnos más por cada cien que en las zonas con alta eficiencia³¹.

De considerarse la adopción de medidas tendientes a mejorar los resultados educativos de la educación primaria según la propuesta del primer escenario, la desigualdad descendería en casi 4 puntos porcentuales, pues al tener como meta la reducción del fracaso escolar de 1,745 alumnos, más del 2% de los inscritos dejarían de reprobar o desertar. Bajo este escenario, la situación del municipio mejoraría en términos globales al

³¹ Las áreas de eficiencia educativa alta y baja engloban la situación de los espacios críticos y muy críticos (baja), y la de los espacios favorables y muy favorables (alta).

descender el promedio de fracaso escolar a 10.6%, quedando menos de 14 mil estudiantes en situación de reprobación o deserción.

Bajo las consideraciones del escenario II el promedio municipal descendería a 9.3%, y la brecha entre las zonas de alta y baja eficiencia sería menor a 2 puntos porcentuales. Alcanzar esta situación, exige reducir la reprobación y la deserción conjuntamente en 3,358 alumnos.

Beneficios obtenidos en términos de equidad

Reducción de la brecha entre unidades territoriales con alto y bajo fracaso escolar		
	Distancia	Reducción
Manifiesta	6.0	
Escenario I	3.8	2.2
Escenario II	1.8	4.2

Bajo esta óptica, las colonias que deben ser atendidas prioritariamente son: Minas el Coyote, Minas Palacio 2ª sección, Ampliación Minas El Coyote, Alfredo Bonfil, Ampliación Mártires de Río Blanco, Plan de Ayala, San Rafael Chamapa 4ª sección, San José de los Leones 1ª sección, Mártires de Río Blanco, Las Colonias, La Raquelito, San Rafael, La Cañada, Los Cuartos, Los Cuartos Constitución, Santa Lilia, San Lorenzo Totolinga, Cumbres de Himalaya, México 68, La Presa Chamapa, La Radio, Reforma San Luis, El Chamizal, Pueblo San Antonio Zomeyucan, Balcones de Chamapa, San Antonio Zomeyucan, Capulín Soledad, Lázaro Cárdenas, Loma Linda y ampliación, Loma Colorada, La Monera, Los Arcos, El Torito, Izcalli Chamapa, Bosques de Moctezuma, Bosques de los Remedios, Pueblo San Mateo Nopala, Pueblo San Antonio Occipaco, Los Alamos, Ampliación San Esteban, Pueblo San Esteban Huitzilacasco, El Conde, Unidad San Esteban, La Modelo, La Mancha, Alfredo del Mazo, Loma Colorada 2ª

sección, La Cañada de San Lorenzo Totolinga, El Corralito, Casas Viejas, Buenavista, Miramar, Estado de México, Miguel Hidalgo, San Antonio, El Molinito, Río Escondido y Héroes de la Revolución.

ESTRATEGIA 2 (CON BASE EN LAS ESCUELAS)

Tal como en las propuestas anteriores, se presentan dos escenarios, pero ahora considerando como unidad de atención las unidades escolares que rebasan un rango crítico de fracaso escolar. El primer escenario tiene como objetivo disminuir el fracaso escolar en las escuelas críticas y muy críticas al promedio prevaleciente en el municipio (12 por ciento). El segundo escenario plantea como meta un descenso del fracaso escolar a 10 por ciento.

Sin embargo, con la finalidad de permitir mayor flexibilidad, en ambos escenarios se contemplan 3 universos de atención: a) escuelas muy críticas, b) escuelas críticas y, c) escuelas muy críticas y críticas conjuntamente (*cuadro 7*)

Escuelas muy críticas

De considerarse viable la estrategia de dirigir diversos apoyos a las escuelas en situación más desfavorable —muy críticas—, se tienen que atender las 40 escuelas que presentaron un porcentaje mayor al 18.3% de fracaso escolar, y que concentran 10% de la matrícula y cerca de 20% del fracaso escolar.

- Escenario I

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas muy críticas, (22%), al nivel prevaleciente en el conjunto del municipio (12 por ciento).

Cuadro 7
Objetivos a lograr según escenario y escuelas a atender

Área	Escenario	Escuelas a atender	Promedio a lograr	Inscritos	Fracaso escolar		Reducción Absoluta	Promedio fracaso	
					Manifiesto	Objetivo		Manifiesto	Objetivo
Muy Críticas Naucalpan	I	40	12.0	12722	2780	1527	1253	21.9	12.0
	II	40	10.0	127132	15223	13970	1253	12.0	11.0
Muy Críticas Naucalpan	I	40	12.0	12722	2780	1272	1508	21.9	10.0
	II	40	10.0	127132	15223	13725	1508	12.0	10.8
Críticas Naucalpan	I	110	12.0	55528	8224	6663	1561	14.8	12.0
	II	110	10.0	127132	15223	13662	1561	12.0	10.7
Críticas Naucalpan	I	110	12.0	55528	8224	5552	2672	14.8	10.0
	II	110	10.0	127132	15223	12551	2672	12.0	9.9
Mc y C Naucalpan	I	150	12.0	68250	11004	8190	2814	16.1	12.0
	II	150	10.0	127132	15223	12409	2814	12.0	9.8
Mc y C Naucalpan	I	150	12.0	68250	11004	6825	4179	16.1	10.0
	II	150	10.0	127132	15223	11004	4179	12.0	8.7

Para alcanzar este objetivo es necesario reducir —en las escuelas muy críticas— los desertores y reprobados en 1,253 alumnos. De esta forma, no sólo el promedio de fracaso escolar de las escuelas atendidas se reduce (de 22 a 12%, lo que resulta una mejoría considerable en las escuelas con peores resultados educativos), sino que también el promedio global de este indicador en el municipio desciende a 11 por ciento.

- Escenario II

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas muy críticas, de 22 al 10 por ciento.

Bajo este escenario se lograría reducir la reprobación y deserción en términos absolutos a 1,508 alumnos. Sin embargo, bajo este criterio, el municipio no mostraría un avance sustantivo, ya que el fracaso sólo disminuiría a 10.8%, pero abatiendo

significativamente el fracaso escolar en las escuelas con mayores problemas.

Escuelas críticas

En el municipio 110 escuelas presentaron un desperdicio escolar entre 11.8 y 18.2%, por lo que se calificaron como críticas. En promedio, 15 alumnos de cada cien inscritos en estas escuelas presentaron fracaso escolar, lo cual es grave si se considera que estaban inscritos 55,528 alumnos, mismos que representan 43.7% de la matrícula total en primaria y significan más de la mitad del fracaso escolar (54 por ciento).

- Escenario I

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas críticas, (15%), al nivel prevaleciente en el conjunto del municipio (12 por ciento).

Bajo este escenario se alcanza una reducción absoluta del fracaso escolar a 6,663 alumnos, mismos que serían promocionados al grado escolar siguiente. Bajo esta perspectiva, el fracaso escolar promedio en el municipio disminuye a 10.7 por ciento.

- Escenario II

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas críticas, de 15 al 10 por ciento.

Bajo este escenario en las 110 escuelas consideradas se reduce el fracaso escolar en una tercera parte; es decir, desciende de 15 a 10 por cada cien alumnos inscritos en estas escuelas. En términos absolutos la reprobación y deserción se abate en 2,672

alumnos, al tiempo que el promedio municipal se sitúa en 9.9 por ciento.

Escuelas muy críticas y críticas

En conjunto, las escuelas críticas y muy críticas ascienden a 150, lo que significa la mitad de las escuelas primarias existentes en el municipio en el ciclo escolar 1991-1992. En ellas recibieron educación poco más de la mitad de los estudiantes que cursaban la primaria del municipio; sin embargo concentran 72.3% del fracaso escolar. Su situación, sin duda, reclama acciones inmediatas a fin de avanzar en el objetivo de alcanzar una educación de calidad para todos los niños y jóvenes del municipio de Naucalpan .

- Escenario I

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas críticas y muy críticas (16.1%), al nivel prevaleciente en el conjunto del municipio (12 por ciento).

Las metas planteadas en este escenario son importantes por la magnitud de las escuelas que engloba (la mitad). Arribar a este objetivo implica combatir la reprobación y deserción de cerca de tres mil estudiantes (2,814), con lo cual se mejoraría la eficiencia interna de dichas escuelas de manera significativa, generando un incremento inmediato de la eficiencia terminal. Bajo este panorama el promedio de fracaso escolar desciende en el municipio a 9.8 por ciento.

- Escenario II

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas críticas y muy críticas, de 16.1 a 10 por ciento.

De arribar a este objetivo, más de cuatro mil estudiantes podrían continuar sus estudios normalmente. Los beneficios serían palpables: el fracaso escolar en estas escuelas descendería de 16.1 a 10%, mejorando así, de manera sustantiva, las condiciones globales del municipio, al descender el desperdicio escolar de 12 a 8.7 por ciento.

Con ello el sistema educativo disminuiría el número de repetidores en este segmento poblacional, en el caso de que no abandonaran la escuela y pudieran continuar sus estudios en el grado inmediato superior. Los efectos se traducirían inmediatamente en una reducción del tamaño de los grupos, con su respectivo mejoramiento en cuanto a la relación alumno-maestro, permitiendo una atención más personalizada.

Asimismo, podría reducirse significativamente la probabilidad de la deserción definitiva de los estudiantes por las presiones de incorporarse al mercado de trabajo, al tiempo que los alumnos tendrían un mayor tiempo de exposición a contenidos educativos, que muy probablemente se traduciría en mayores elementos para participar de manera productiva en la sociedad.

Debe de tomarse en cuenta que un estudiante que abandona la escuela está destinado a insertarse en el mercado de trabajo informal, en donde recibirá muy bajas remuneraciones y necesitará ser apoyado por diversos programas asistenciales del estado. El mantener a los alumnos en la escuela retarda la presión para que estos se inserten en las actividades económicas, al tiempo que les brinda elementos para mejorar su calidad de vida.

Secundaria

ESTRATEGIA 1 (CON BASE EN EL ÁREA GEOGRÁFICA)

Esta primera estrategia considera dos posibles escenarios hipotéticos a los que se podría arribar de alcanzar las metas propuestas en cada uno.

Escenario I

Objetivo: disminuir el fracaso escolar de secundaria en las áreas muy críticas y críticas (39.8%), al nivel predominante en el conjunto del municipio (34 por ciento).

Escenario I

Áreas	Fracaso escolar		Reducción absoluta	Promedio fracaso	
	Manifiesto	Objetivo		Manifiesto	Objetivo
Mc y C	8725	7459	1266	39.8	34.0
Naucalpan	14354	13088	1266	34.0	31.0

Escenario II

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las áreas muy críticas y críticas, de 39.8 a 30 por ciento.

Escenario II

Áreas	Fracaso escolar		Reducción absoluta	Promedio fracaso	
	Manifiesto	Objetivo		Manifiesto	Objetivo
Mc y C	8725	6582	2143	39.8	30.0
Naucalpan	14354	12211	2143	34.0	28.9

Pese a que, en términos generales, en ambos escenarios el desperdicio escolar de secundaria se reduciría a 1,266 alumnos en el primer caso y a 2,143 en el segundo, el problema global

continuaría siendo alarmante, pues a pesar de que el promedio de las áreas más críticas —bajo el primer escenario— se reduciría de 39.8 a 34% (con un descenso de 5.8 puntos porcentuales), el promedio municipal sólo pasaría de 34 a 31 por ciento.

Bajo los criterios del segundo escenario las áreas propuestas descenderían su desperdicio escolar en cerca de 10 puntos porcentuales al pasar de 39.8 a 30% y, en este caso, el mejoramiento del municipio sería significativo, al pasar de 34 a 28.9 por ciento. No obstante, el índice propuesto continúa siendo de alta gravedad, lo que exige medidas de mayor profundidad para el mejoramiento de las condiciones educativas de la secundaria.

Por lo que toca a la equidad entre unidades territoriales, los resultados serían ampliamente significativos, ya que mientras actualmente entre las áreas con alto porcentaje de fracaso escolar —críticas y muy críticas— y aquéllas donde la intensidad del fenómeno es baja —favorables y muy favorables—, la distancia asciende a 12.1 puntos porcentuales; en el escenario I disminuye a 6.3, y en el escenario II la distancia se reduce a 2.3 puntos porcentuales.

Beneficios obtenidos en términos de equidad

Reducción de la brecha entre unidades territoriales con alto y bajo fracaso escolar		
	Distancia	Reducción
Manifiesta	12.1	
Escenario I	6.3	5.8
Escenario II	2.3	9.8

ESTRATEGIA 2 (CON BASE EN LAS ESCUELAS)

Considerando como unidad de atención a las escuelas, se construyeron dos escenarios: el primero tendrá como objetivo alcanzar en las escuelas definidas en el universo de atención un desperdicio escolar igual al promedio municipal (34%), mientras

en el segundo se espera una intensidad del fenómeno del 30 por ciento.

Sin embargo, a fin de permitir mayor flexibilidad en la toma de decisiones, y en las medidas a instrumentar en ambos escenarios, se contemplarán 3 diferentes universos de escuelas a atender: a) escuelas muy críticas, b) escuelas críticas, y, c) escuelas críticas y muy críticas conjuntamente (*cuadro 8*).

Escuelas muy críticas

Si se considera como universo de atención a las 17 escuelas secundarias que presentaron un desperdicio escolar de más de la mitad de sus alumnos inscritos, se le brindaría atención al 11% de la matrícula de este nivel, en donde se concentra prácticamente una quinta parte del fracaso escolar.

- Escenario I

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas muy críticas (55%) al nivel predominante que en el conjunto del municipio (34 por ciento).

De esta forma, el promedio de estas escuelas descendería de 55% a 34%; es decir, un descenso de 21 puntos porcentuales, lo cual no sólo mejoraría la eficiencia de estas escuelas, sino que el promedio de Naucalpan pasaría de 34 a 31.6%, a pesar de que este último porcentaje aún sea extremadamente alto.

Cuadro 8
Estrategia con base en las escuelas.
Objetivos a lograr según escenario y escuelas a atender

Escuelas a atender	Escenario	Núm. escuelas	Promedio a lograr	Inscritos	Fracaso escolar		Reducción absoluta	Promedio fracaso Manifiesto	Objetivo
					Manifiesto	Objetivo			
Mc	I	17	34.0	4722	2596	1605	991	55.0	34.0
Naucalpan	I	129		42226	14354	13363	991	34.0	31.6
Mc	II	17	30.0	4722	2596	1415	1181	55.0	30.0
Naucalpan	II	129		42226	14354	13173	1181	34.0	31.2
C	I	43	34.0	13829	5496	4700	796	39.7	34.0
Naucalpan	I	129		42226	14354	13558	796	34.0	32.1
C	II	43	30.0	13829	5496	4150	1346	39.7	30.0
Naucalpan	II	129		42226	14354	13008	1346	34.0	30.8
Mc y C	I	172	34.0	18551	8092	6307	1785	43.6	34.0
Naucalpan	I	129		42226	14354	12569	1785	34.0	29.8
Mc y C	II	172	30.0	18551	8092	5565	2527	43.6	30.0
Naucalpan	II	129		42226	14354	11827	2527	34.0	28.0

- Escenario II

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas muy críticas, de 55 a 30 por ciento.

La reducción implicaría prácticamente un descenso de la mitad en el índice presentado actualmente. En este escenario, el promedio municipal muestra un mejoría al descender en 2.8 puntos porcentuales.

Escuelas críticas

Si se optara por elegir a las escuelas críticas como zonas prioritarias de atención, se seleccionarían a las 43 escuelas que tuvieron un índice de desperdicio escolar mayor a 33.5% y menor a 45.6 por ciento. La matrícula en estas escuelas asciende a 13,829, lo que representa 32.7% de la demanda atendida.

- Escenario I

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas críticas (39.7%) al nivel prevaleciente en el conjunto del municipio (34 por ciento).

Esta propuesta exige disminuir el número de desertores y reprobados, de 5,496 a 4,700, que en términos relativos implicaría un descenso en el promedio de estas escuelas de 39.7 a 34%, lo que se traduciría en un promedio para el municipio de 32.1 por ciento.

En este sentido, a pesar de atender a una población escolar y un número de escuelas mayor que en el universo de las escuelas muy críticas, el promedio municipal no alcanzaría el mejoramiento obtenido si se atendieran las escuelas muy críticas.

- Escenario II

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas críticas, de 55 al 30 por ciento.

El objetivo implicaría una disminución del contingente de desperdicio escolar de 1,346 alumnos. El promedio del área pasaría de 55 a 30% y el municipal de 34 a 30.8 por ciento.

Escuelas muy críticas y críticas

El tomar en conjunto estas escuelas plantearía la necesidad de dirigir medidas de apoyo y políticas compensatorias a 60 secundarias de las 129 existentes en el municipio; es decir, se atendería prácticamente 1 de cada 2 escuelas de este nivel, lo cual evidentemente exige acciones de mayor envergadura y profundidad, pero que con toda seguridad redundarían en un mejoramiento altamente significativo de la educación secundaria. La matrícula en este universo prioritario de atención asciende a 18,551 estudiantes, lo cual significa poco menos de la mitad de los estudiantes en el nivel medio básico.

- Escenario I

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas críticas y muy críticas (43.6%) al nivel prevaleciente en el conjunto del municipio (34 por ciento).

Bajo este escenario se lograría retener y promocionar a 1,785 alumnos que, de mantenerse el promedio actual, serían desértos o reprobados. De esta forma, se reduciría sustantivamente el número de alumnos por maestro, al eliminar el número de repetidores de este contingente.

En este sentido, el promedio de desperdicio escolar pasaría de 43.6 a 34%, lográndose una disminución de cerca de 10 puntos porcentuales en las escuelas con resultados educativos más desfavorables, con lo que bajaría el promedio municipal a 29.8 por ciento.

- Escenario II

Objetivo: disminuir el fracaso escolar en las escuelas críticas y muy críticas, de 43.6 a 30 por ciento.

De arribar a este objetivo se lograría retener y promocionar a 3,523 alumnos, con lo cual el índice de fracaso de estas escuelas pasaría de 43.6% que presentan en la actualidad a 30 por ciento. El municipio, por su parte, descendería su promedio hasta 28 por ciento. Como puede observarse, el mejoramiento particular y global es indiscutible.

CONSIDERACIONES FINALES

La intensidad y heterogeneidad que presenta el fracaso escolar en las AGEB's y escuelas del municipio, en primaria y secundaria, permite afirmar que en tanto no se supere esta situación el proyecto educativo del municipio se verá profundamente cuestionado, y parte significativa del presupuesto se destinará a atender a los repetidores o desértos, bajo modalidades escolarizadas o semiescolarizadas; por otro lado, permite también advertir que la principal discriminación y forma de exclusión de los beneficios de la educación ya no se da por el no ingreso al sistema escolar, sino que opera mediante la inclusión a un sistema escolar diferenciado, donde los sectores con menores recursos son los más perjudicados.

La permanencia y riesgo de institucionalización del fracaso escolar anula los esfuerzos realizados en la expansión y

universalización de la educación básica. En este sentido, la expansión de la oferta deriva en una falsa expectativa de escolarización para la población.

Si los planteles llevaran el registro de cada estudiante no sería difícil dedicar un tiempo especial a cada uno de los que muestran un bajo aprovechamiento y son potencialmente desertores o repetidores. Si en cada escuela se estableciera el sistema de atención personalizada a estos alumnos, gratificando monetariamente el tiempo dedicado a ellos, los resultados a corto plazo podrían revertirse.

Sin embargo, es importante remarcar que toda tarea especial, fuera de las horas de trabajo de los profesores, debe ser recompensada de manera justa. Esta situación podría permitir un ligero mejoramiento en las percepciones de los maestros y los efectos educativos y sociales no tardarían en llegar.

En este sentido, el fracaso escolar emerge como el problema principal de los ideales democratizadores de la educación; si bien es cierto la cobertura en la educación básica es el más importante logro alcanzado en cuanto a generalización de los servicios públicos, encara un problema que vá más allá de la mera provisión, encontrando sus principales obstáculos en la misma desigualdad social y económica de cada región.

Cuadro 9

Calificación de las escuelas según fracaso escolar

Calificación escuelas	Núm. Escuelas	1o a 3er grado			Rango de calificación
		Inscritos	Fracaso	Fracaso %	
Muy favorables	17	4171	699	16.8	4.8 a 20.5
Favorables	43	19504	5563	28.5	20.6 a 33.4
Críticas	51	13829	5496	39.7	33.5 a 45.6
Muy críticas	18	4722	2596	55.0	45.7 a 69.0
Naucalpan	129	42226	14354	34.0	

Cuadro 10

Fracaso escolar en secundaria por nivel y control

Calificación	Modalidad	Escuelas	Inscritos	Fracaso	Fracaso %
Muy favorables		18	4171	699	16.8
	Federales	2	345	61	17.7
	Estatales	6	1401	251	17.9
	Particulares	10	2425	387	16.0
Favorables		51	19504	5563	28.5
	Federales	17	9768	2940	30.1
	Estatales	18	6144	1633	26.6
	Particulares	16	3592	990	27.6
Críticas		43	13829	5496	39.7
	Federales	15	6965	2738	39.3
	Estatales	15	4382	1775	40.5
	Particulares	13	2482	983	39.6
Muy críticas		17	4722	2596	55.0
	Federales	7	3523	1944	55.2
	Estatales	6	811	454	56.0
	Particulares	4	388	198	51.0

CONCLUSIONES

A PARTIR DEL DIAGNÓSTICO realizado sobre la educación básica en Naucalpan es posible afirmar que la cobertura a preescolar y primaria en el municipio aún no es una cuestión superada; aunado a ello, los altos índices de reprobación y deserción acentúan la necesidad de establecer políticas que permitan el acceso y permanencia en la educación básica.

El comportamiento que ha seguido la educación básica responde en gran medida al patrón de crecimiento que ha experimentado este municipio metropolitano, el cual ha generado una profunda polarización entre zonas y grupos, encontrando serias dificultades para equilibrar las condiciones en que éstos se desenvuelven.

En general, los servicios públicos presentan graves problemas para el desarrollo presente y futuro del municipio, en tanto la administración tiene que actuar hacia la satisfacción de la demanda actual, pero también debe articular su planeación a largo plazo.

Concretamente en lo que se refiere a educación, las proyecciones poblacionales permiten advertir serios retos, ya que si bien el municipio mantiene una tendencia a la disminución en su ritmo de crecimiento, no por ello el grupo de edad potencialmente demandante de educación básica dejará de crecer; en la presente década este segmento se incrementará

en términos absolutos en 40 mil niños y jóvenes entre 5 y 15 años de edad, los cuales se concentran principalmente en aquellas áreas que se han caracterizado por sus enormes rezagos.

En este sentido, el municipio debe elevar su oferta educativa, y principalmente, asegurar que los integrantes de este grupo de edad se incorporen efectivamente al sistema escolar. De no hacerlo, el déficit en los niveles de cobertura educativa encontrados no solo no disminuirán, sino que podrían presentar un retroceso respecto a las condiciones identificadas en el año de 1990.

Es importante enfatizar que el principal problema no se refiere a la expansión de la oferta y ampliación de los niveles de cobertura —aunque no puede dejarse de trabajar en este sentido—; el problema nodal del sector educativo se encuentra en la baja calidad de los conocimientos transmitidos, lo que se refleja en una baja eficiencia interna de las escuelas.

Por ello, los objetivos centrales de las políticas educativas deben ser: incorporar al segmento de niños y jóvenes que por su edad o situación no se encuentran matriculados en el sistema escolar; garantizar el ingreso a la edad oportuna y elevar la eficiencia interna del sistema mediante el abatimiento de la reprobación y deserción escolar.

Si no se combaten los índices de reprobación y deserción —principalmente en los primeros grados de la primaria y en la secundaria—, el potencial democratizador y de mejoramiento de la calidad de vida de las nuevas generaciones no podrá ser apoyado mediante el proyecto educativo.

La educación básica debe prestar atención a cinco cuestiones de política estrechamente conectadas: *relevancia, calidad, igualdad, eficiencia y equidad*. El concepto de *relevancia* implica que los resultados de la educación básica deben ser evaluados en términos de la preparación y posibilidad de los estudiantes para emplearlos en su vida cotidiana —incluido el empleo—, su participación efectiva en la sociedad y la posibilidad de que continúen su aprendizaje de manera autónoma o en los siguientes tramos del sistema. La *calidad*

exige que los conocimientos adquiridos correspondan al desarrollo de la ciencia, la tecnología y al avance de los sistemas pedagógicos. Se entiende como aprendizaje efectivo y útil ante las nuevas necesidades individuales de participación y comunicación con la sociedad, como mínimo, el manejo de las operaciones matemáticas básicas, la lectura y comprensión de textos, la comunicación escrita efectiva, la descripción, observación y análisis crítico del entorno y la recepción e interpretación de los mensajes de los medios modernos de comunicación.

La *igualdad* en el acceso y los resultados educativos encuentra sustento en las mejores tradiciones que han apoyado el proyecto educativo mexicano, y se ampara en la nueva Ley General de Educación. La permanencia de altas tasas de reprobación, deserción y bajo aprovechamiento, hacen que en cierta medida la conjunción de esfuerzos sea infructuosa. La búsqueda de la igualdad permitirá que los recursos invertidos tengan un efecto en el crecimiento económico global, en el desarrollo de las comunidades y en el mejoramiento de la calidad de vida de los individuos. No puede justificarse y legitimarse un proyecto de gobierno y un proyecto educativo que deriva en la exclusión de los beneficios para gran parte de la sociedad. La dualidad y asimetrías existentes en el municipio se convierten en un factor permanente de tensión que favorecen la inestabilidad social y política.

La *eficiencia* interna del sistema es un condición necesaria para que el proyecto educativo pueda apoyar la democratización en la búsqueda de una educación de calidad para todos los niños y jóvenes naucalpenses. La falta de eficacia de las respuestas compensatorias y remediales para nivelar las condiciones en que ingresan y se desarrolla el aprendizaje de los grupos menos favorecidos, deriva en la ineficiencia interna del sistema al mantener altos niveles de reprobación, deserción y repetición. Estos problemas se relacionan con una baja eficiencia, calificada a partir del tiempo necesario para producir un egresado; su superación o abatimiento puede ampliar la

matrícula, y por consiguiente la cobertura sin ningún gasto adicional, eliminando la parte proporcional del gasto que se dedica a atender estos fenómenos.

Diversas investigaciones han mostrado cómo los fenómenos de la deserción, reprobación y repetición se presentan con más frecuencia entre estudiantes de niveles socioeconómicos bajos, y son más comunes en las áreas con mayores niveles de marginación. Por ello, la *equidad*, como objetivo central del proyecto educativo, exige nivelar las condiciones de los sectores más vulnerables y convertir al proceso de enseñanza-aprendizaje en un instrumento para mejorar la calidad de vida y no para la perpetuación *legitimada* de las diferencias socioeconómicas entre los grupos sociales.

Si los conocimientos recibidos no son relevantes para los sujetos, el empeño puesto por el estudiante se reduce, ampliándose el de los profesores y el sistema al tratar de garantizar los objetivos. Si los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas no son de calidad, el alumnado y el sistema se desarrollarán bajo una mutua complicidad trastocando la actividad educativa en escolarización y credencialismo. Si no hay igualdad en el acceso y los resultados obtenidos en la educación básica, serán necesarias continuas inversiones en el renglón de educación para adultos y de gasto social, para reparar o prestar atención a las demandas de los grupos menos favorecidos que no cuentan con elementos para insertarse de forma productiva en la sociedad. Mientras el sistema no sea eficiente y continúe produciendo desertores y reprobados en grandes cantidades, no será igualitario, ni de calidad, ni relevante, constituyéndose tan sólo en una institución de reciclamiento y distribución de credenciales educativas, de tal forma que contribuya a la perpetuación, y en su caso, a la intensificación de las desigualdades.

Los resultados encontrados cuestionan e interpelan al proyecto educativo instrumentado, mostrando la profunda distancia entre el discurso y la realidad, entre la norma y los hechos, entre la identificación del problema y la capacidad de

instrumentar medidas tendientes a su solución. Asimismo, pone en entredicho el desarrollo, la convivencia y la reproducción del orden social, si no se instrumentan acciones que mitiguen las profundas diferencias escolares, mismas que están directamente ligadas a las desigualdades socioeconómicas de los grupos que habitan en el municipio.

El papel asignado a la educación en el proyecto de desarrollo de Naucalpan tiene que ser prioritario; debe concebirse como uno de los principales ejes del cambio, como un requisito indispensable para el desarrollo y formación de recursos humanos, para alcanzar la transformación productiva y reducir las heterogeneidades entre los grupos sociales.

En este sentido, el gran reto del municipio es asegurar la equidad en el sistema educativo en el nivel de la educación básica. El problema de la diferencia en los resultados internos —y por consecuencia en la eficiencia interna del sistema— se explica, en una de sus dimensiones, con el reconocimiento de que los estudiantes son socialmente desiguales desde su ingreso al sistema escolarizado. Por ello, alcanzar la equidad exige el reconocimiento de la diferencia de los participantes —económica, social, cultural y política—; si no se reconoce la desigualdad socioeconómica entre los estudiantes y la influencia de ésta en el acceso y los resultados, la situación sería relativamente sencilla: asegurar igualdad en los recursos e insumos a los grupos sociales y en la distintas áreas del municipio.

Por lo anterior es necesario recurrir al principio de diferencia, el cual considera que en situaciones diferenciales en el punto de partida, sólo la desigualdad puede lograr la equidad, distinguiendo entre el objetivo de tratar igual a la gente o procurar hacer igual a la gente.

Para ello, es necesaria una transformación en el ejercicio cotidiano de las autoridades y en los sistemas internos y externos de evaluación. El objetivo central de las políticas públicas no debe continuar siendo el mejoramiento del promedio global, sino la reducción de las desigualdades, entre

grupos, regiones y géneros; por ello, las acciones deben concentrarse en la eliminación de la desviación y en la superación de los problemas que presentan las áreas y grupos de mayor vulnerabilidad social.

El sistema escolar de Naucalpan no estará en condiciones de satisfacer de forma integral las necesidades básicas de aprendizaje, ni de universalizar la educación básica hacia los grupos más vulnerables, mientras no modifique las políticas seguidas hasta ahora, y se parta de que los grupos de menores recursos constituyen la población objetivo a atender prioritariamente.

Las políticas educativas tienen la posibilidad de *ampliar, reducir o mantener* las desigualdades en las oportunidades educativas ofrecidas y en los resultados cognitivos adquiridos por los estudiantes. En principio, el diagnóstico ha mostrado la relación entre los déficits de cobertura y la mayor intensidad de la reprobación y deserción en aquellas áreas en condiciones de mayor marginación. En este sentido, las políticas instrumentadas han contribuido a favorecer las desigualdades iniciales, al tiempo que las políticas compensatorias instrumentadas no han dado los resultados necesarios para revertir este proceso.

Para que el sistema educativo contribuya a la reducción de las asimetrías y a la democratización de la sociedad, es condición necesaria que las áreas marginadas y que concentran la pobreza, resulten las beneficiarias de las políticas gubernamentales y de las autoridades educativas; pero, para lograr que se revierta esta tendencia, las acciones deben tener tal efectividad que los mejoramientos se den con mayor celeridad en las microlocalidades o escuelas más desfavorecidas respecto a aquéllas en mejores condiciones.

El estudio-diagnóstico realizado sobre las condiciones que presenta la educación básica en Naucalpan ha pretendido identificar sus características y dimensiones de forma espacial; en este sentido, el trabajo se constituye en una radiografía sobre las condiciones educativas del municipio. Por otro lado, ha buscado mostrar cómo las AGEB's pueden convertirse en la

unidad territorial mínima para la planeación y en particular para la planeación educativa. Asimismo, ha presentado algunos escenarios que permiten evaluar y reconocer lo que implicaría iniciar un movimiento para ofrecer a todos los niños un lugar en la escuela y realizar acciones para elevar la eficiencia interna del sistema.

Sin embargo, el estudio se mantiene en la etapa de reconocimiento del problema, de su localización socioespacial y de mostrar las disparidades intramunicipales. La superación de éstas y la implementación de las estrategias adecuadas sólo pueden surgir de los actores que intervienen en el proceso, aunque este estudio puede muy bien servir para reunirlos —directores, maestros, estudiantes, autoridades municipales y educativas, padres de familia— en torno a un proyecto que busque mejorar la calidad educativa en las escuelas de Naucalpan.

Es importante tomar en cuenta las diferentes competencias por parte de las autoridades. La educación no es uno de los servicios que por ley otorgue el municipio —como agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, actividades comerciales, panteones, rastro, parques y jardines, seguridad pública, tránsito y desarrollo urbano—; si bien la población la requiere y demanda, no es responsabilidad directa del municipio, sino, en este caso, de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, donde el municipio puede apoyar, mediante la relación con la agencia específica, la solución de determinados problemas, y en algunos casos, puede intervenir directamente, aunque no en todos los ámbitos.

En este sentido es importante que personal del Ayuntamiento participe y se capacite sobre las características particulares de la gestión educativa; de esta forma, en la medida en que el Ayuntamiento conozca el funcionamiento particular del sector educativo, podrá evaluarse la posibilidad de una *transferencia de funciones* —como se ha hecho con otros servicios—, a fin de poder plantear, en un futuro no muy lejano, la municipalización de los servicios educativos.

ANEXOS

ANEXOS

Anexo 1

Índice de Desarrollo Relativo por Área Geoestadística
Básica en el municipio de Naucalpan

AGEB	Desarrollo relativo	Lugar	Índice
103-1	Alto	1	-1.75784
019-4	Alto	2	-1.65909
048-0	Alto	3	-1.65871
006-7	Alto	4	-1.63476
017-5	Alto	5	-1.61192
010-3	Alto	6	-1.59811
013-7	Alto	7	-1.57726
054-6	Alto	8	-1.56019
011-8	Alto	9	-1.54443
055-0	Alto	10	-1.54232
004-8	Alto	11	-1.53684
007-1	Alto	12	-1.53119
016-0	Alto	13	-1.52782
009-0	Alto	14	-1.47332
008-6	Alto	15	-1.45626
012-2	Alto	16	-1.36167
047-6	Alto	17	-1.30297
005-2	Alto	18	-1.27544
036-8	Alto	19	-1.27535
021-A	Alto	20	-1.27035
050-8	Alto	21	-1.26427
020-7	Alto	22	-1.07642
071-A	Alto	23	-1.02807
070-5	Alto	24	-1.01646
025-A	Medio-Alto	25	-0.96503
015-6	Medio-Alto	26	-0.85576
044-2	Medio-Alto	27	-0.75002
049-5	Medio-Alto	28	-0.70674
024-5	Medio-Alto	29	-0.69119
057-A	Medio-Alto	30	-0.61781
026-4	Medio-Alto	31	-0.58845
023-0	Medio-Alto	32	-0.56698
108-4	Medio-Alto	33	-0.55163
051-2	Medio-Alto	34	-0.48048
022-6	Medio-Alto	35	-0.45909
062-0	Medio-Alto	36	-0.35806

Anexo 1

Índice de Desarrollo Relativo por Área Geoestadística
Básica en el municipio de Naucalpan

(continuación...)

AGEB	Desarrollo relativo	Lugar	Índice
063-5	Medio-Alto	37	-0.31805
058-4	Medio-Alto	38	-0.31365
060-1	Medio-Alto	39	-0.24144
046-1	Medio-Alto	40	-0.21455
069-2	Medio-Alto	41	-0.20339
090-2	Medio-Alto	42	-0.06363
030-0	Medio-Alto	43	-0.04472
031-5	Medio-Alto	44	-0.02583
091-7	Medio-Bajo	45	-0.01378
014-1	Medio-Bajo	46	0.0011
018-A	Medio-Bajo	47	0.05677
035-3	Medio-Bajo	48	0.081904
074-3	Medio-Bajo	49	0.15471
068-8	Medio-Bajo	50	0.310213
034-9	Medio-Bajo	51	0.325208
067-3	Medio-Bajo	52	0.383542
079-6	Medio-Bajo	53	0.420991
089-A	Medio-Bajo	54	0.429345
081-3	Medio-Bajo	55	0.466172
032-A	Medio-Bajo	56	0.49282
028-3	Medio-Bajo	57	0.509711
096-A	Medio-Bajo	58	0.585146
033-4	Medio-Bajo	59	0.598486
088-5	Medio-Bajo	60	0.625374
059-9	Medio-Bajo	61	0.630223
065-4	Medio-Bajo	62	0.667172
027-9	Medio-Bajo	63	0.676026
045-7	Medio-Bajo	64	0.677712
082-8	Medio-Bajo	65	0.682768
073-9	Medio-Bajo	66	0.710112
037-2	Medio-Bajo	67	0.730677
087-0	Medio-Bajo	68	0.747254
029-8	Medio-Bajo	69	0.776237
075-8	Medio-Bajo	70	0.798504
077-7	Medio-Bajo	71	0.807478
078-1	Medio-Bajo	72	0.820217

Anexo 1

Índice de Desarrollo Relativo por Área Geoestadística
Básica en el municipio de Naucalpan

(continuación...)

AGEB	Desarrollo relativo	Lugar	Índice
038-7	Medio-Bajo	73	0.839547
039-1	Medio-Bajo	74	0.854414
072-4	Medio-Bajo	75	0.865928
080-9	Medio-Bajo	76	0.902805
042-3	Medio-Bajo	77	0.911482
092-1	Medio-Bajo	78	0.921999
110-1	Medio-Bajo	79	0.947275
086-6	Medio-Bajo	80	0.949983
066-9	Medio-Bajo	81	0.95374
056-5	Medio-Bajo	82	0.970168
083-2	Medio-Bajo	83	0.976128
094-0	Medio-Bajo	84	0.991538
064-A	Medio-Bajo	85	0.997609
093-6	Bajo	86	1.104914
040-4	Bajo	87	1.114039
097-4	Bajo	88	1.128563
041-9	Bajo	89	1.131776
076-2	Bajo	90	1.147616
095-0	Bajo	91	1.148195
098-9	Bajo	92	1.188967
043-8	Bajo	93	1.192026
099-3	Bajo	94	1.232438
084-7	Bajo	95	1.24481
085-1	Bajo	96	1.285691
112-0	Bajo	97	1.422114
061-6	Bajo	98	1.463125
111-6	Bajo	99	1.508614

Fuente: Jacob, 1993.

ANEXO 2
Niveles de cobertura en preescolar y primaria según AGEB en Naucalpan en 1990

Municipio Localidad AGEB	Población total	Preescolar			Municipio			Primaria*			
		Población de 5 años		Municipio Grado Lugar	Población de 6 a 12 años		Municipio Grado Lugar				
		No asiste	%		Total	Demanda potencial		No asiste	%		
México	9815795	257768	78609	30.5	1775458	1655500	122487	7.5			
Total de AGEB urbanos	8154349	205035	52071	25.4	1411068	1291413	67166	5.2			
Total de AGEB rurales	1661446	52735	26538	50.3	364390	344087	55221	16.0			
Naucalpan	786551	17521	4999	28.2	118417	108763	6155	5.7			
Total de AGEB urbanos	776913	17220	4786	27.8	116456	106921	5959	5.6			
Naucalpan de Juárez	772482	17100	4727	27.6	115695	106158	5908	5.6			
004-8	4286	40	1	2.5	335	295	10	3.4	F	28	
005-2	20572	347	19	5.5	2458	2225	65	2.9	F	21	
006-7	6069	54	2	3.7	440	392	10	2.6	F	9	
007-1	8299	70	2	2.9	696	561	15	2.7	F	13	
008-6	7351	75	6	8.0	576	517	21	4.1	F	39	
009-0	9664	101	4	4.0	814	720	15	2.1	MF	6	
010-3	4700	70	6	8.6	426	378	10	2.6	F	11	
011-8	6511	68	3	4.4	561	514	14	2.7	F	15	
012-2	5009	49	2	4.1	363	330	14	4.2	F	40	
013-7	10098	108	5	4.6	881	742	27	3.6	F	33	
014-1	9975	201	32	15.9	1531	1408	52	3.7	F	35	
015-6	9668	49	5	10.2	491	454	13	2.9	F	20	
016-0	5681	58	0	0.0	469	411	16	3.9	F	37	
017-5	6120	62	5	8.1	496	447	8	1.8	MF	4	
018-A	3563	72	18	25.0	510	475	26	5.5	C	54	
019-4	4493	35	5	14.3	308	263	7	2.7	F	12	
020-7	5965	71	7	9.9	555	505	7	1.4	MF	2	
021-1	5683	87	9	10.3	727	662	17	2.6	F	10	

ANEXO 2
Niveles de cobertura en preescolar y primaria según AGEB en Naucalpan en 1990

Municipio Localidad AGEB	Población total	Preescolar			Municipio			Primaria*			
		Población de 5 años		Municipio Grado Lugar	Población de 6 a 12 años		Municipio Grado Lugar				
		No asiste	%		Total	Demanda potencial		No asiste	%		
022-6	5296	85	16	18.8	602	551	14	2.5	F	8	
023-0	9733	206	31	15.0	1561	1424	72	5.1	F	49	
024-5	5576	82	9	11.0	513	466	15	3.2	F	24	
025-A	6487	81	13	16.0	644	582	21	3.6	F	32	
026-4	8860	162	24	14.8	1189	1061	36	3.4	F	29	
027-9	2603	77	20	26.0	420	387	17	4.4	F	42	
028-3	14998	356	84	23.6	2198	1998	94	4.7	F	46	
029-8	17548	419	119	28.4	2850	2681	158	5.9	C	64	
030-0	25558	499	98	19.6	371	3910	396	132	3.7	F	34
031-5	14031	283	65	23.0	2029	1828	86	4.7	F	45	
032-A	6964	163	29	17.8	1142	1061	35	3.3	F	25	
033-4	10435	286	88	30.8	1594	1485	78	5.3	F	53	
034-9	12337	299	62	20.7	1783	1641	65	4.0	F	38	
035-3	8239	158	31	19.6	1104	1017	50	4.9	F	47	
036-8	1922	31	3	9.7	202	182	7	3.8	F	36	
037-2	11018	280	71	25.4	1729	1592	81	5.1	F	50	
038-7	13512	349	97	27.8	2189	2003	128	6.4	C	72	
039-1	9408	233	55	23.6	1483	1349	81	6.0	C	65	
040-4	13786	372	110	29.6	2298	2088	167	8.0	C	91	
041-9	7654	195	86	44.1	1176	1109	61	5.5	C	55	
042-3	21304	560	162	28.9	3245	3244	237	7.3	C	82	
043-8	11102	321	131	40.8	1828	1720	117	6.8	C	72	
044-2	19864	145	41	28.3	844	787	36	4.6	F	44	
045-7	14241	325	110	33.8	2297	2102	123	5.9	C	63	
046-1	7623	202	26	12.9	1098	1019	28	2.7	F	16	

(continuación...)

ANEXO 2
Niveles de cobertura en preescolar y primaria segun AGEB en Naucalpan en 1990

(continuación...)

Municipio Localidad AGEB	Población total	Preescolar			Municipio			Primaria*			Municipio	Lugar		
		Población de 5 años		Total	Grado	Lugar	Población de 6 a 12 años		Total	Demanda potencial			No asiste	No asiste %
		No asiste	%				No asiste	%						
047-6	6998	90	11.1	25	F	677	612	17	2.8	F	17			
048-0	1636	13	0	2	MF	151	130	3	2.3	MF	7			
049-5	2819	50	10.0	21	MF	329	292	9	3.1	F	28			
050-8	6174	78	6.4	15	MF	551	502	14	2.8	F	18			
051-2	9422	177	15.3	30	F	1104	1013	36	3.6	F	30			
054-6	4628	116	4	6	MF	694	588	18	3.1	F	22			
055-0	7722	134	5	9	MF	1167	1033	19	1.8	MF	5			
056-5	9052	256	11.1	89	MC	1581	1477	141	9.5	MC	95			
057-A	6768	206	39	35	F	1445	1295	46	3.6	F	31			
058-4	4295	80	22	22	27.5	C	684	619	35	5.7	C	58		
059-9	3548	89	22	24.7	C	648	608	39	6.4	C	73			
060-1	2507	54	13	24.1	F	415	380	19	5.0	F	48			
061-6	1761	32	20	62.5	MC	334	322	48	14.9	MC	99			
062-0	4312	95	24	25.3	C	728	664	40	6.0	C	66			
063-5	4212	96	22	22.9	F	41	655	595	20	3.4	F	27		
064-A	3433	103	40	38.8	MC	689	657	50	7.6	C	84			
065-4	9924	263	10	38.4	C	81	1899	1671	108	6.5	C	74		
066-9	2017	52	26	50.0	MC	96	381	22	5.8	C	62			
067-3	4530	116	40	34.5	C	73	714	655	22	3.4	F	26		
068-8	795	17	6	35.3	C	76	141	131	16	12.2	MC	98		
069-2	2697	43	15	34.9	C	74	487	441	12	2.7	F	14		
070-5	626	40	4	20.0	F	38	100	89	5	5.6	C	57		
071-A	21	0	0	-	-	5	5	5	0	0.0	MF	1		
072-4	3953	116	30	25.9	C	52	890	748	57	7.6	C	85		
073-9	8142	243	89	36.6	C	80	1567	1436	113	7.9	C	87		

ANEXO 2
Niveles de cobertura en preescolar y primaria segun AGEB en Naucalpan en 1990

(continuación...)

Municipio Localidad AGEB	Población total	Preescolar			Municipio			Primaria*			Municipio	Lugar		
		Población de 5 años		Total	Grado	Lugar	Población de 6 a 12 años		Total	Demanda potencial			No asiste	No asiste %
		No asiste	%				No asiste	%						
074-3	572	20	7	35.0	C	75	120	111	7	6.3	C	69		
075-8	11277	325	106	32.6	C	69	2079	1950	124	6.4	C	71		
076-2	10762	320	97	30.3	C	64	1990	1839	128	7.0	C	80		
077-7	15769	369	113	31.1	C	66	2408	2270	117	5.2	F	52		
078-1	11142	333	107	32.1	C	67	2900	2106	118	5.6	C	56		
079-6	12078	255	69	27.1	C	56	1981	1800	103	5.7	C	60		
080-9	13891	344	122	35.5	C	77	2299	2095	120	5.7	C	61		
081-3	7330	211	55	26.1	C	54	1141	1052	70	6.7	C	76		
082-8	8527	228	90	39.5	MC	83	1355	1221	74	6.1	C	67		
083-2	10459	264	115	43.6	MC	91	1825	1670	72	4.3	F	41		
084-7	11184	326	137	42.0	MC	88	2015	1878	149	7.9	C	89		
085-1	8104	231	105	45.5	MC	92	1283	1195	123	10.3	MC	96		
086-6	9431	252	96	41.4	MC	86	1698	1522	109	7.2	C	81		
087-0	7332	168	54	32.1	C	68	1179	1085	66	6.1	C	68		
088-5	8146	202	72	35.6	C	72	1566	1417	73	5.2	F	51		
089-A	10571	266	88	25.6	C	51	1781	1622	92	5.7	C	59		
090-2	6568	147	35	23.8	F	45	1031	929	42	4.5	F	43		
091-7	7324	161	36	22.4	F	40	1092	982	28	2.9	F	19		
092-1	10007	286	120	42.0	MC	87	1847	1688	126	7.5	C	83		
093-6	3609	94	26	27.7	C	58	796	700	65	9.3	MC	94		
094-0	9516	264	90	34.1	C	72	1706	1570	127	8.1	C	92		
095-5	9987	255	111	43.5	MC	90	1693	1556	177	8.2	C	93		
096-A	12780	372	98	26.3	C	55	2380	2342	158	6.7	C	78		
097-4	11563	360	118	32.8	C	70	2553	2394	152	6.3	C	70		
098-9	11616	357	127	35.6	C	78	2357	2215	174	7.9	C	86		

Anexo 2
Niveles de cobertura en preescolar y primaria según AGEB en Naucalpan en 1990

(continuación...)

Municipio Localidad AGEB	Población total	Preescolar				Primaria*				Municipio		
		Población de 5 años		Municipio		Población de 6 a 12 años		Municipio		Grado	Lugar	
		Total	No asiste %	Total	Lugar	Total	Demanda potencial	No asiste %	No asiste %			
099-3	6323	201	81	40.3	MC	84	1290	1193	94	7.9	C	88
109-1	2388	28	1	3.6	MF	7	199	168	3	1.8	MF	3
109-4	55	1	0	0.0	MF	3	10	10	2	20.0	MC	100
111-6	3255	97	45	46.4	MC	94	685	695	42	6.6	C	75
112-0	1880	64	34	53.1	MC	98	384	352	28	8.0	C	90
San Francisco Chimalpa	4430	120	59	49.2	MC	95	821	763	51	6.7	C	77
110-1	4430	120	59	49.2	MC	95	821	763	51	6.7	C	77
TOTAL DE AGEB RURALES	9638	301	153	50.8	MC	97	1961	1842	196	10.6	MC	97

Fuente: Aguado, 1994b.

Anexo 3
Fracaso escolar en primaria por AGEB
1991-1992

AGEB	INDER	Inscritos total	Fracaso escolar			
			% Nivel		% Nivel	
			1er Grado		Total	
005-2	A	4842	9.3	F	7.2	F
006-7	A	138	3.7	MF	3.6	MF
007-1	A	567	7.6	MF	7.9	F
008-6	A	1587	2.4	MF	2.6	MF
009-0	A	1271	4.1	MF	4.3	MF
010-3	A	728	21.3	C	14.1	C
011-8	B	3225	11.1	F	8.2	F
012-2	A	606	19.8	C	8.7	F
013-7	A	2260	4.5	MF	3.6	MF
014-1	MB	1222	18.8	C	10.5	F
015-6	MA	312	1.7	MF	1.6	MF
016-0	A	938	18.3	C	8.7	F
017-5	A	1168	5.9	MF	5.7	MF
019-4	A	38	16.7	C	18.4	MC
020-7	A	458	15.7	F	14.4	C
021-1	A	357	22.6	C	11.5	C
022-6	MA	532	13.1	F	12.8	C
023-0	MA	275	8.2	MF	2.9	MF
024-5	MA	2997	11.9	F	10.1	F
025-A	MA	146	0.0	MF	4.8	MF
026-4	MA	4686	11.9	F	10.3	F
028-3	MB	2410	23.6	C	13.4	C
029-8	MB	3388	22.5	C	13.6	C
030-0	MA	954	13.5	F	12.6	C
031-5	MA	5044	20.5	C	13.9	C
032-A	MB	1054	12.6	F	9.6	F
033-4	MB	1263	18.6	C	12.4	C
034-9	MB	956	21.8	C	15.3	C
035-3	MB	725	17.1	C	12.3	C
036-8	A	752	10.3	F	7.0	F
037-2	MB	2331	19.9	C	15.9	MC
038-7	MB	2687	26.3	MC	15.4	C
040-4	B	1315	22.6	C	12.2	C
041-9	B	2861	25.2	MC	14.4	C
042-3	MB	4433	23.6	C	15.8	MC
043-8	B	1578	28.8	MC	15.5	C
044-2	MA	5846	17.2	C	10.3	F
045-7	MB	1404	20.4	C	11.6	C
046-1	MA	1075	10.3	F	10.6	F
047-6	A	1521	17.2	C	12.2	C
048-0	A	884	5.9	MF	4.2	MF
050-8	A	212	7.0	MF	2.8	MF
051-2	MA	961	21.0	C	8.4	F
055-0	A	1128	6.7	MF	6.0	MF
056-5	MB	248	2.7	MF	5.2	MF

Anexo 3
Fracaso escolar en primaria por AGEB
1991-1992

(continuación...)

AGEB	INDER	Inscritos total	Fracaso escolar			
			% Nivel		% Nivel	
			1er Grado		Total	
057-A	MA	1193	11.3	F	10.0	F
058-4	MA	2155	18.0	C	11.8	C
059-9	MB	895	14.7	F	12.2	C
060-1	MA	1089	21.1	C	11.1	F
061-6	B	625	34.3	MC	24.3	MC
062-8	MA	2395	25.7	MC	16.7	MC
065-4	MB	708	20.8	C	14.8	C
066-7	MB	541	9.0	F	10.2	F
067-3	MB	1209	19.7	C	12.8	C
069-2	MA	2361	23.0	C	15.8	MC
070-5	A	961	12.0	F	10.4	F
073-9	MB	1027	3.8	MF	3.2	MF
076-2	B	1941	21.8	C	13.4	C
077-7	MB	5758	22.0	C	13.1	C
079-6	MB	5400	17.4	C	12.1	C
080-9	MB	3460	17.8	C	15.4	C
083-2	MB	931	29.3	MC	18.2	MC
084-7	B	418	20.0	C	10.0	F
086-6	MB	2305	14.3	F	11.8	C
087-0	MB	1203	15.5	F	12.5	C
090-2	MA	1044	15.9	F	9.9	F
091-7	MA	525	26.0	MC	13.9	C
092-1	MB	3362	21.2	C	13.8	C
093-6	B	627	22.0	C	13.6	C
094-0	MB	53	0.0	MF	11.3	C
095-5	B	910	18.8	C	10.0	F
096-A	MB	579	34.4	MC	16.2	MC
097-4	B	5163	23.5	C	15.2	C
099-3	B	908	17.2	C	9.6	F
103-1	A	402	19.4	C	13.2	C
110-1	MB	1742	29.8	MC	19.0	MC
111-6	B	774	24.4	C	14.5	C
112-0	B	857	20.2	C	13.8	C
RURAL	B	233	29.0	MC	14.2	C

Fuente: Aguado, 1994b

Anexo 4
Fracaso escolar en secundaria por AGEB

AGEB	INDER	Inscritos	Fracaso escolar		
			Absoluto	%	Nivel
005-2	A	2774	741	31.6	F
006-7	A	1427	710	49.8	MC
007-1	A	765	274	35.8	C
008-6	A	606	165	39.7	F
009-0	A	696	206	32.0	F
010-3	A	123	52	42.3	C
011-8	A	2534	859	35.1	F
012-2	A	301	120	39.9	C
013-7	A	890	168	29.4	F
016-0	A	302	120	39.7	C
017-5	A	1359	339	24.9	MF
021-1	A	272	52	25.7	F
022-6	MA	1464	709	48.4	MC
023-0	MA	350	138	44.9	C
024-5	MA	4301	1461	37.2	C
025-A	MA	1597	601	52.5	MC
026-4	MA	880	259	29.1	F
028-3	MB	1082	405	51.8	MC
029-8	MB	147	55	37.4	C
031-5	MA	189	85	45.0	C
032-A	MB	568	251	44.2	C
034-9	MB	531	133	25.0	MF
036-8	A	176	59	41.5	C
037-2	MB	625	182	29.9	F
038-7	MB	1439	392	31.5	F
040-4	B	413	113	27.8	F
042-3	MB	217	48	22.1	MF
043-8	B	117	33	28.2	F
046-1	MA	1393	520	43.5	C
048-0	A	122	34	28.7	F
054-6	A	498	293	58.8	MC
055-0	A	924	316	41.2	C
056-5	MB	102	42	41.2	C
058-4	MA	196	33	16.8	MF
059-9	MB	201	116	57.7	MC
060-1	MA	483	212	43.9	C
063-5	MA	641	151	23.6	MF
065-4	MB	330	65	19.7	MF
069-2	MB	990	318	35.4	F
072-4	MB	91	14	15.4	MF
075-8	MB	1056	377	36.6	C
077-7	MB	612	231	37.7	C
078-1	MB	390	122	31.3	F
081-3	MB	259	45	18.9	MF
083-2	MB	308	68	22.1	MF
084-7	B	258	84	35.3	F
088-5	MB	997	318	31.9	F
089-A	MB	1250	460	37.4	C
090-2	MA	155	90	58.1	MC
091-7	MA	23	8	34.8	F
094-0	MB	175	75	42.9	C
095-5	B	1304	601	46.1	MC
096-A	MB	720	214	31.5	F
097-4	B	1228	356	29.0	F
098-9	B	548	191	44.0	C
110-1	MB	468	161	37.4	C
111-6	B	174	35	20.1	MF
TOT_RUR	B	255	74	32.2	F

Fuente: Aguado, 1994.

Anexo 5
Relación de colonias según AGEB

ÍNDICE	AGEB	Colonias			
		1	2	3	4
A	004-8	Fuentes de Satélite			
A	005-2	Santa Cruz del Monte	La Gloria	Alteña	Rinconada Diligencias
A	006-7	Santa Cruz del Monte	Ciudad Satélite		
A	007-1	Residencial Satélite			
A	008-6	Ciudad Satélite			
A	009-0	Hacienda Echegaray	Hacienda de Cristo		
A	010-3	Prados San Mateo	Jardines de Boulevares		
A	011-8	Misiones del Maurel			
A	012-2	La Florida			
A	013-7	Colón Echegaray	Rincón Bosque Echegaray		
A	016-0	Jardines de San Mateo	Alcanfores	Anexo J. de San Mateo	
A	017-5	Boulevares	Valle de San Mateo		
A	019-4	Bosques de Echegaray			
A	020-7	Pastores			
A	021-1	Vista del Valle	La Perla	Ribera de Echegaray	
A	096-8	Lomas de Sotelo	Colinas de San Mateo	Balcones de San Mateo	Ciudad Brisa
A	047-6	Héroes de la Revolución	Country Club		
A	048-0	Lomas Tecamachalco (Fuentes)	Lomas Hipódromo		
A	050-8	Lomas Tecamachalco (Fuentes)			
A	054-6	La Concepción	Lomas Verdes 5ª Secc.		
A	055-0	Lomas Verdes 3ª Secc.	Lomas Verdes 4ª Secc.		
A	070-5	Paseos del Bosque			
A	071-A	Pueblo San Juan Totoltepec			
A	103-1	Río Escondido			
B	040-4	El Molinito	Pueblo San E. Huiztlacasco	Lomas de la Cañada	
B	041-9	San Antonio			

Anexo 5
Relación de colonias según AGEB

ÍNDICE	AGEB	Colonias			
		1	2	3	4
B	043-8	Estado de México	Miguel Hidalgo		
B	045-7	Buenvista	Miramar	Ricardo Flores Magón	
B	061-6	Casas Viejas			
B	076-2	Loma Cobizada 2ª Secc.	La Cañada de S. L. Totolanga	El Corralito	Cuartos III
B	084-7	Valle Dorado			
B	085-1	San José de los Leones 1ª S.			
B	093-6	Alfredo del Mazo			
B	095-5	Benito Juárez	Ampliación Benito Juárez		
B	097-4	La Mancha I	Loma del Cadete		
B	098-9	Alfredo del Mazo	Plan de Ayala	Ampliación Benito Juárez	
B	099-3	La Mancha I	Vicente Guerrero	Benito Juárez	
B	111-6	La Mancha I	La Mancha II	Vicente Guerrero	
B	112-0				
ma	015-6	Laderas de San Mateo	Lomas de Ocoyaco		
MA	022-6	Modelo			
MA	023-0	San Juan Totoltepec	Paseos del Bosque	El Mirador	
MA	024-5	Adolfo López Mateos	Padre Figueroa	Loma Taurina	Bosque Remedios
MA	025-A	Las Américas	Loma Taurina		
MA	026-4	Conjunto San Miguel			
MA	030-0	Los Arcos	Lomas de Camtera	Lomas de San Agustín	Sierra Nevada
MA	031-5	Ampliación San Esteban	Pueblo San E. Huiztlacasco	El Conde	Unidad San Esteban
MA	044-2	Campo Militar nº 1	Club de Golf Chapultepec		
MA	046-1	Independencia			
MA	049-5	Lomas Manuel Ávila Camacho			
MA	051-2	Tecamachalco			
MA	057-A	San Mateo Nopalá	Lomas Verdes 1ª Secc.		

(Continuación...)

Anexo 5
Relación de colonias según AGEB

(Continuación...)

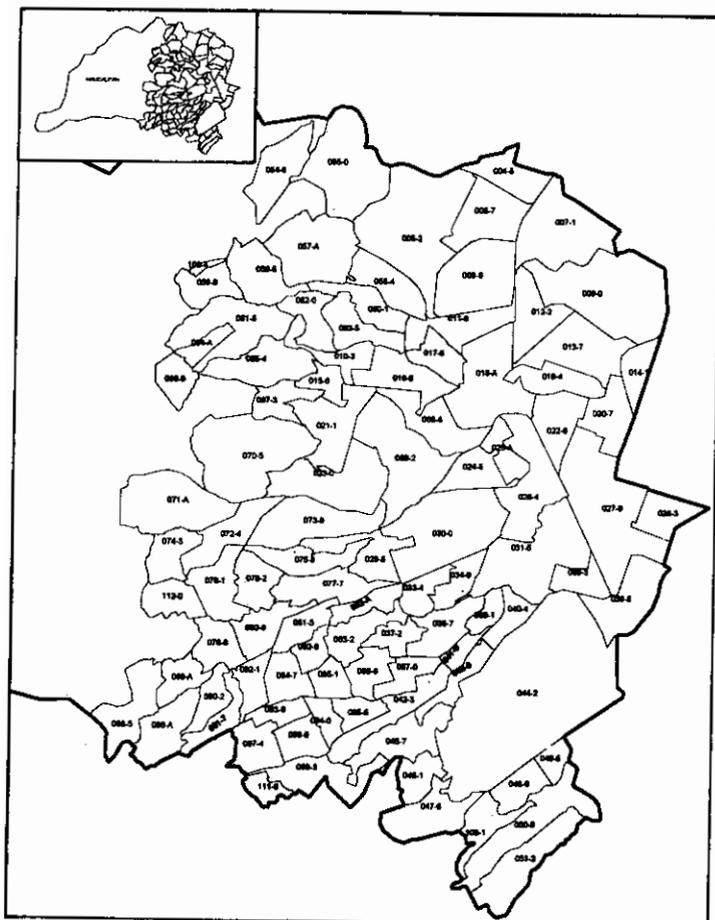
ÍNDICE	AGEB	Colonias			
		1	2	3	4
MA	098-4	San Mateo Nopalpa	Pueblo Santiago Occipaco	Los Alamos	La Soledad Lomas Vertúes
MA	060-1	Pueblo San Mateo Nopalpa	Los Fresnos	Izcalli San Mateo	
MA	062-0	Pueblo San Mateo Nopalpa			
MA	063-5	Rinconada de los Parques	Lomas de San Mateo	Colinas de San Mateo	Ampliación, Fresnos
MA	069-2	Bosques de Mooteruma	Izcalli del Bosque	Bosques de los Remedios	
MA	090-2	Izcalli Chamapa			
MA	091-7	Izcalli Chamapa			
MA	108-4	Rincón Verde			
MB	014-1	Diez de Abril			
MB	018-A	Bosques de Echegaray (Elec)	Santa Cruz Acatlán	Las Huertas	Rincón de las Fuentes
MB	027-9	San Andrés Aucto	Parque Industrial Naucalpan	Rancho Ateango	
MB	028-3	Ahuizotla			
MB	029-8	Loma Colorada	La Monera	Los Arcos	El Torito
MB	032-A	Presa Chamapa	Pueblo San Rafael Chamapa		
MB	033-4	Pueblo S Antonio Zomeyucan			
MB	034-9	Pueblo S Antonio Zomeyucan	Loma Linda	Ampliación Loma Linda	
MB	035-3	Lázaro Cárdenas			
MB	037-2	Balcones de Chamapa	San Antonio Zomeyucan	Capulin Soledad	Altamira
MB	038-7	Pueblo S Antonio Zomeyucan			
MB	039-1	Zomeyucan			
MB	042-3	La Radio	Reforma San Luis	El Charrizal	
MB	056-5	Praderas de San Mateo			
MB	059-9	Praderas de San Mateo			
MB	064-A	Loma del Tejocote	Colinas de San Mateo		
MB	065-4	Cumbres del Himalaya	Lomas de San Mateo	La Presa Chamapa	San Mateo
MB	066-9	Loma del Tejocote			

Anexo 5
Relación de colonias según AGEB

(Continuación...)

ÍNDICE	AGEB	Colonias			
		1	2	3	4
MB	067-3	Cumbres del Himalaya	México 68		
MB	068-8	Bosques de Mooteruma			
MB	072-4	Las Huertas 1ª Secc.			
MB	073-9	Los Remedios			
MB	074-3	El Porvenir			
MB	075-8	San Lorenzo Tototlinga	Loma Colorada 1ª Secc.	Nueva San Rafael	La Universal
MB	077-7	Santa Lilia	El Corralito	San Lorenzo Tototlinga	
MB	078-1	Las Huertas	Isabel Campos de J. Cantú	Ermitiano Zapata	
MB	079-6	Los Cuantos	Los Cuantos Constitución	Ampliación Cuantos	
MB	080-9	La Raquelito	San Rafael	La Cañada	
MB	081-3	San Rafael Chamapa 1ª S.			
MB	082-8	San Rafael Chamapa 6ª S.			
MB	083-2	Las Colonias			
MB	086-6	Ampliación Altamira			
MB	087-0	San José de los Leones 1ª S.	Mártires de Río Blanco		
MB	088-5	Minas el Tecolote	Olimpica Radio 1ª Secc.	Rosa de Castilla	Ind. Ejidal S. F. Chimalpa
MB	089-A	Olimpa 2ª Secc.	Olimpiada 68		
MB	092-1	San Rafael Chamapa 4ª S.			
MB	094-0	Alfredo Bonfil	Amp. Mártires de Río Blanco	Plan de Ayala	
MB	096-A	Minas el Coyote	Minas Palacio 2ª Secc.	Amp. Minas el Coyote	

Mapa de localización de las AGEB



BIBLIOGRAFÍA

Aguado López, Eduardo (1991). "La educación básica en el Estado de México, 1970-1990: la desigualdad regional", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Núm. 4. CEE. México.

(1994). "Crecimiento demográfico y atención educativa: el caso de los municipios conurbados a la ciudad de México", en Emma Navarrete y Marta Vera (Coords.) *Población y Sociedad*. SOMEDE-COESPO-El Colegio Mexiquense, A.C. México.

(1994a). "La eficiencia terminal educativa en situaciones de intenso crecimiento demográfico: una propuesta de solución", en *Convergencia*, Núm. 7. FCPyAP-UAEM. Toluca, México.

(1994b). *Educación, desigualdad y pobreza, acceso y resultados educativos en el Estado de México: una alternativa al análisis educativo de base territorial*. El Colegio Mexiquense, A.C. -SEP-CONACYT (mimeo).

- (1995). "La equidad, una asignatura pendiente: acceso y resultados en cuatro zonas del Estado de México", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (Coords.) *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*. UNICEF-El Colegio Mexiquense, A.C. México.
- Rosario Rogel y Antoine Dirat (1995a). "Las Áreas Geoestadísticas Básicas: reciente alternativa en los estudios sociales de base territorial", en *Cuestión Regional: estudios y reflexiones*. Universidad de Cauca, Colombia-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. UAEM. Toluca, México.
- Avila, Jose Luis (1995). "Marginalidad", en *Demos*, Núm. 8. México.
- Bell, Daniel (1990). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza Editorial. CONACULTA. México.
- Camposortega, Cruz Sergio y Miguel A. Mejía (1987). *La marginación en el Estado de México: un aporte a la planeación del desarrollo*. El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.
- CEE (1991). Editorial. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Núm. 3. CEE. México.
- CEE (1994). *Educación y pobreza*. CEE-El Nacional. México.
- CONAPO (1993). *Indicadores socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal en 1990*. CONAPO-Comisión Nacional del Agua. México.
- Conde, Carola (1996). *Innovación financiera y participación ciudadana: El caso de Naucalpan de Juárez*. El Colegio

- Mexiquense, A.C.- H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez. Toluca, México.
- Fuentes, Molinar Olac (1989). "Cuatro facetas del sistema educativo que nos legó el sexenio de la crisis", en *La Jornada*, 6 de enero. México. D.F.
- Giddens, Anthony (1982). *Classes, Power and Conflict: Classical Contemporary Debates*. University of California. EUA.
- Giroux, Henry (1992). *Teoría y resistencia en educación*. S. XXI. México.
- Guevara, Jean Paul y Adrián Barreto (1995). *Diagnóstico de la evolución de la dinámica demográfica en el Estado de México: 1950-1994*. El Colegio Mexiquense, A.C.-Consejo Estatal de Población. Toluca, México.
- Guevara, Niebla Gilberto (1991). "México un país de reprobados", en *Nexos*, Núm. 162. México. D.F.
- (Comp.), (1992). *La catástrofe silenciosa*. FCE. México.
- H. Ayuntamiento de Naucalpan (1994). *Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan*. México.
- Hallak, J. (1978). *El mapa escolar: un instrumento de la política de educación*. Instituto Internacional de Planeación Educativa. UNESCO, París.
- Jacob, Rocha Enrique (1993). "Los niveles de vida en el municipio de Naucalpan". Coordinación Técnica de la Presidencia, H. Ayuntamiento de Naucalpan (mimeo).
- (1994). "La planeación del desarrollo y la información", en *Naucalli*, año1, Núm. 2. Naucalpan, México.

- Lavín, Sonia (1986). "Exclusión y rezago escolar: elementos para una interpretación y prospectiva". Ponencia presentada en el *Coloquio sobre el estado actual de la educación en México*. México.
- Martínez, Rizo Felipe (1990). *La educación básica en México: diagnóstico de la educación básica en Aguascalientes*. SEP-CONALTE. México.
- Medina, Hortencia (1993). "Definición de áreas metropolitanas", en *Ciudades*, Núm. 18. México.
- Mejía, Tapia Miguel Angel (1992). "Los sistemas de información con referencia geográfica", en *Demos*, Núm. 5. México.
- Muñoz, Carlos y Sonia Lavín (1988). *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria*. CEE-REDUC. México.
- Muñoz Vitoria, Fernando (1996). Comentarios a "Los indicadores de la educación básica en México: bases para conformar un sistema" de Armando Loera. *Seminario internacional de expertos en indicadores educativos*. Manzanillo, Colima, 7 a 9 de Febrero de 1996. (mimeo).
- Myers, Robert (1995). "Serpientes y escaleras. Educación inicial ¿una salida o una trampa?", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (Coords.) *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*. UNICEF-El Colegio Mexiquense, A.C. México.
- Navarrete, Zumárraga Alberto (1986). *Panorama de la investigación sobre la deserción escolar en la escuela primaria*. Marco de referencia. Departamento de estudios educativos, Subdirección de Desarrollo. Documento Núm. 2. CONAFE. México.

- Pacheco, Cristina (1994). "En el molinito, el río verde creció y nos deshizo la vida", en *Naucalli*, Año 1. Núm. 3. Naucalpan, México.
- Prawda, Juan (1985). *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. Grijalbo. México.
- Psacharopoulos, G. y M. Woodhall, (1987). *Educación para el desarrollo: un análisis de opciones de inversión*. Tecnos. Madrid, España.
- Ramírez, Ulises y Nelson Arteaga (1995). "La otra ciudadanización: la gestión social de la seguridad pública en Naucalpan", en *Naucalli*, Año 1, Núm. 1. Naucalpan, México.
- Rodríguez, Francisco (1991). *Estado de México: Bienestar y territorio 1960-1989. Análisis espacial de la satisfacción de necesidades básicas y niveles de vida*. El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.
- (1994). *Condiciones de vida en el Estado de México: evolución en la década de los ochenta*. El Colegio Mexiquense, A.C. Serie Investigaciones, Núm. 6. Toluca, México.
- Rockwell, Elsie y Ruth Mercado (1989). *La escuela, lugar del trabajo docente: descripciones y debates*. DIE-CINVESTAV-IPN. México.
- Schmelkes, Sylvia (1987). "La política educativa mexicana y la atención prioritaria a las poblaciones marginadas", en *Alternativas de alfabetización en América Latina y El Caribe*. Seminario Regional. UNESCO-OREALC. Brasilia, Brasil.

DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN NAUCALPAN

(1992). "Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas". OEA-SEP (mimeo).

Sandoval, Etelvina (1994). "La zona nebulosa de la educación básica: la secundaria", en *Huaxyácac*, Núm. 3. Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca. Oaxaca.

Tarrés, María Luisa (1994). "Satélite: identidad comunitaria y sujeto político", en *Naucalli*, año 1, Núm. 1. Naucalpan, México.

Timms, Duncan (1976). *El mosaico urbano*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España.

Vega, J. Ana Lourdes (1995). "Las nuevas colonias del municipio de Chimalhuacan, Estado de México", en *Polis 94*. UAM-I. México.

Diagnóstico de la educación básica en Naucalpan se terminó de imprimir en el mes de agosto de 1996 en los talleres de Jiménez Editores e Impresores S.A. de C.V., ubicados en 2° Callejón de Lago Mayor núm. 53, Col. Anáhuac, México 11320 D.F., tél. 527 73 40; Fax 399 47 11.

Se tiraron 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición sobre papel cultural de 90 grs. para interiores y cartulina couché de 255grs. para los forros.