

EVALUACIÓN ANALÍTICA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS COMPENSATORIAS EN MÉXICO

El caso de los programas de lucha contra la pobreza, 1988-2011

JORGE ARZATE SALGADO

Resumen:

Este artículo hace una evaluación analítica de los componentes educativos de los programas compensatorios dirigidos contra la pobreza en México, entre los años 1988-2011: Programa Nacional de Solidaridad y sub programas “Niños en Solidaridad” y “Escuela Digna” (1988-1994), y Programa de Educación, Salud y Alimentación, hoy denominado como de Desarrollo Humano Oportunidades, y su componente educativo (1997-2011). En primer término, el texto construye un marco teórico y normativo sobre la vulnerabilidad educativa, en donde se identifican las diversas formas que asume la desigualdad; posteriormente pone a prueba analítica el diseño de los componentes educativos de los programas referidos. El trabajo culmina con una reflexión crítica sobre el sentido que han tenido estos diseños de política pública en relación con las posibilidades de disminución de las desigualdades educativas.

Abstract:

This article makes an analytical evaluation of the educational components of the compensatory programs directed against poverty in Mexico, from 1988 to 2011: the National Program of Solidarity and the sub-programs of “Children in Solidarity” and “Dignified School” (1988-1994), and the Program of Education, Health, and Nutrition, now called Human Development Opportunities, and its educational component (1997-2011). In first place, the text constructs a theoretical and normative framework of educational vulnerability that identifies various forms of inequality; it then puts to test in analytical terms the design of the educational components of the mentioned programs. The study ends with a critical reflection on the meaning of these designs of public policy in relation to the possibilities of decreasing educational inequality.

Palabras clave: evaluación de programas, políticas educativas, pobreza, exclusión educativa, educación básica, México.

Keywords: evaluation of programs, educational policies, poverty, educational exclusion, basic education, Mexico.

Jorge Arzate Salgado es profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Cerro de Coatepec sin número, 50010, Toluca, Estado de México, CE: arzatesalgado@yahoo.com

Introducción

En el presente artículo se hace una evaluación analítica de los componentes educativos implícitos en los diseños de programas compensatorios de lucha contra la pobreza extrema implementados en México entre los años de 1988-2011. Durante las últimas décadas en el país se han puesto en marcha importantes políticas compensatorias educativas, es decir aquellas que buscan lograr la igualdad de oportunidades en educación (Reimers, 2000); de las que se pueden identificar dos tipos: aquellas que destinan recursos para mejorar las condiciones materiales y de trabajo de las escuelas rurales e indígenas,¹ y las que buscan mejorar la calidad de la oferta educativa a través de programas de lucha contra la pobreza extrema. Este último tipo son las que interesan al presente trabajo, sobre todo en la medida que han sido las políticas públicas sociales más importantes en su extensión y cantidad de financiamiento durante las últimas décadas en México.

Los programas de lucha contra la pobreza extrema han sido principalmente dos: Nacional de Solidaridad o Solidaridad (en adelante Pronasol-Solidaridad) de donde destacan los subprogramas “Niños en Solidaridad” y “Escuela Digna”, que trabajaron a nivel nacional desde 1988 hasta 1994; y el Programa de Educación Salud y Educación (Progresía), que desde 2006 fue denominado como de Desarrollo Humano Oportunidades (en adelante Progresía-Oportunidades); en este caso interesa su componente educativo, y ha trabajado a nivel nacional de manera intensiva desde 1997 hasta la fecha (2011).

En términos metodológicos el trabajo construye un modelo teórico y normativo sobre las formas que asumen las desigualdades educativas; tal modelo permite pensar en forma arquetípica los procesos de construcción/reproducción de la desigualdad educativa considerando los contextos socio-económicos de pobreza o carencia, así como colocando a la escuela como institución social con capacidad de cambio social; enseguida dicho modelo es utilizado como marco evaluativo, como herramienta analítica que permite dar un punto de vista cualitativo y crítico de los objetivos de cambio educativo y social en cada programa estudiado. Este tipo de acercamiento metodológico ayuda a pensar las capacidades potenciales de intervención de una política y sus respectivos programas; es decir, se ponen a prueba sus capacidades de cambio social y educativo implícitas

en sus componentes de diseño, al tiempo que se convierte en un discurso normativo a favor de la equidad educativa y de la escuela como institución social con capacidad de producir cambio socio-histórico.

La justificación de este ejercicio se centra en aspectos normativos. Así, al pensar en la escuela como institución social con potencial de cambio, se supone que ésta tiene capacidad para regular las desigualdades sociales, a la vez que producir movilidad social. De esta forma se concibe a la escuela como institución fundamental para combatir la exclusión social en un sentido amplio. Estas ideas han sido planteadas por la sociología funcionalista, tanto en sus versiones clásicas europeas (en particular puede recordarse la obra de Émile Durkheim) como en su versión norteamericana, la cual ha puesto el acento en la capacidad de la educación para producir movilidad social (Davis y Moore, 1975). Por su parte el liberalismo político comparte la idea de que es la educación el pilar de una sociedad democrática, en donde el acceso a la educación garantiza el acceso a las oportunidades (teorías del desarrollo humano).

Un discurso en donde la educación, a través de la escuela, como institución social, pueda ser factor estructural de cambio social, así como generadora de bienestar es una alternativa ideológica y teórico-metodológica para abordar el problema de la vulnerabilidad educativa: ayuda a evaluar las políticas públicas y a pensar nuevos diseños de políticas. Un marco normativo —o sea, lo que esperamos de la educación y escuela desde un punto de vista ideológico comprometido con el bienestar social y económico en un marco democrático— es una herramienta para pensar en forma analítica y crítica los procesos sociales que produce la escuela y la educación que imparte, así como los que ocurren en torno a la escuela y la educación que desde el Estado se generan. Dicho conjunto de ideas son una teoría de la institución escolar, a la vez que una teoría en acto de la justicia social. Un discurso así, también es una ideología a favor de la democratización de la sociedad en un sentido amplio, el cual coloca a la institución educativa en el centro de las posibilidades de cambio.

El trabajo está dividido en tres partes fundamentales. Una dedicada a exponer de manera breve elementos en torno a la vulnerabilidad educativa, en términos teóricos y estadísticos para el caso mexicano; otra en donde se realiza una evaluación analítica de los diseños de política pública estudiados; y una más que, a manera de reflexión final, deriva propuestas a favor

de la evaluación analítica de políticas y presenta una crítica a las políticas mexicanas al resaltar sus limitaciones como estrategias de intervención social y educativa.

Elementos en torno a la vulnerabilidad educativa

Educación y desigualdades educativas

Trabajar la exclusión y el fracaso educativos como problema social implica “combatir la desigualdad en el acceso al recurso clave de la estructura social y de la distribución de las oportunidades de vida individuales” (Fernández-Enguita, 2010:18). La exclusión y el fracaso en contextos de precariedad económica o pobreza son fenómenos complejos que se encuentran determinados por variables de desigualdad escolares y extraescolares, por lo que para asumir el problema es indispensable comprender la escuela articulada no sólo a su sistema educativo sino a su contexto social y económico inmediato (local y regional) y mayor (nacional) (Arzate, 2005). En lo que sigue denominamos el problema de la exclusión y el fracaso educativos como vulnerabilidad educativa.

La reducción de la pobreza tiene que ver con el crecimiento económico, mientras que la reducción de la marginalidad, entendida como el acceso a las oportunidades, depende de acciones sociales para incrementar el poder y la influencia política de los pobres (La Belle, 1995), entonces las acciones educativas de la escuela en contextos de vulnerabilidad social deberían –además de trabajar las capacidades básicas para que los individuos funcionen en el mercado– fortalecer el estatus social y político de los más vulnerables. La escuela y su acción pedagógica no pueden resolver el problema de la pobreza en sí misma pero pueden, y deberían, trabajar para generar capacidades productivas y ciudadanas en los individuos; así es relevante el sentido del currículum y de las estrategias pedagógicas que le acompañan (La Belle, 1995).

Asimismo, la idea normativa de que la escuela debe contribuir a hacer sociedades más justas es fundamental para leer en forma crítica los discursos y políticas que han puesto el acento en la calidad y eficiencia de los sistemas educativos en América Latina durante las últimas décadas, dejando en un segundo plano el asunto de la equidad (Reimers, 2002):

La igualdad de “oportunidades educativas” existe cuando la “probabilidad” de que cualquier persona pueda “matricularse” en una institución educativa,

recibir apoyo adecuado para “aprender en profundidad a niveles de excelencia y proceder al siguiente nivel educativo”, es independiente de características ascriptivas y de factores ajenos al esfuerzo, la habilidad y las preferencias de la persona, y, en particular, “de la clase social de origen, raza, género o lugar de residencia (Reimers, 2002:11, comillas en el original).

Reimers (2002) identifica cinco desafíos para lograr la igualdad de oportunidades:

- 1) reducción de las brechas en el acceso a la educación inicial, secundaria y terciaria entre estudiantes de distinto origen social;
- 2) atención a la segregación socioeconómica de estudiantes en instituciones educativas;
- 3) fortalecer las competencias profesionales de los docentes;
- 4) insuficiencia de materiales y programas bien estructurados que hayan probado su efectividad en apoyar altos niveles de logro con estudiantes de grupos socialmente marginados; y
- 5) currícula relevantes para cubrir las demandas del mundo moderno.

Detrás de cada uno de estos retos existen importantes problemas estructurales en los sistemas educativos de América Latina los cuales, a pesar de las iniciativas de políticas públicas para corregirlos, en ningún país se han podido producir cambios significativos; sobre todo porque igualar las oportunidades educativas “requiere mejorar los ambientes de aprendizaje de los pobres” (Reimers, 2000).

En el caso mexicano las desigualdades que enfrentan las escuelas están ligadas con las enormes desigualdades que existen entre regiones y grupos sociales (grupos étnico-culturales y clases sociales), por ello son las escuelas rurales las que se encuentran en peores condiciones. Con el cambio de paradigma de desarrollo hacia el neoliberalismo, iniciado a finales de la década de los ochenta, las desigualdades educativas se han agudizado en lo general. Sobre todo en un contexto en el que las políticas educativas se han centrado en los problemas de la expansión, descentralización y calidad del sistema, dejando en un segundo plano el asunto de la equidad (Ornelas. 2002). Así, por ejemplo, las brechas en el acceso a la educación inicial, secundaria y terciaria entre estudiantes de distinto origen social, como la segregación socioeconómica de estudiantes en instituciones educativas

se han ampliado, sobre todo en el nivel superior, en donde la educación privada ha ganado importantes cuotas de mercado (Arzate y Romero, 2007). El fortalecimiento de las competencias profesionales de los docentes no ha mejorado, además del importante deterioro experimentado en su salario y el estatus social del maestro (Ornelas, 2002). Un recorrido por las primarias y secundarias en contextos rurales e indígenas basta para percatarse de que sus infraestructuras son precarias, las escuelas carecen de servicios básicos como luz y agua potable, mientras que las del sistema de telesecundarias son las más precarizadas en cuanto a infraestructura (Agudo, 2008; Arzate, 2005; Mancera, 2010; Ornelas, 2002). De igual forma la investigación educativa ha documentado la escasa capacidad del sistema para atender el rezago de los estudiantes menos aventajados (Muñoz y Lavín, 1988).

Pobreza y exclusión educativa en México

El problema de la pobreza es una forma específica de plantear las desigualdades, de acotar su contenido desde un punto de vista económico. Con el neoliberalismo el concepto de pobreza se ha situado como un concepto y una herramienta clave para las políticas públicas, por lo que el binomio pobreza-educación ha ocupado un lugar privilegiado en el debate y estudio de las desigualdades educativas en México durante las últimas décadas. Para situar el problema de la equidad en términos de la pobreza se ha introducido y utilizado el concepto de pobreza educativa; en donde son pobres educativos todos aquellos que no cuentan con la educación básica concluida y, por lo tanto, tiene que ver con la distribución de los años de escolaridad en un país (Martínez Rizo, 1992; Bracho, 1995).

El concepto de pobreza educativa ha sido usado en casi todos los índices de medición de pobreza multidimensionales; consideramos que resulta bueno para conocer el estado de la escolarización de una sociedad pero, por su naturaleza no relacional, no sociológica, tiene problemas para expresar la causa y las formas de la exclusión educativa. La investigación educativa ha encontrado una relación de causalidad entre situaciones de pobreza material y las posibilidades de escolarización; en este sentido para las Naciones Unidas el obstáculo más grande para la educación es la pobreza, la cual tiene un particular efecto negativo para la población rural y el género (Naciones Unidas, 2010).

La pobreza en México aparece en todos los espacios sociales y ha sido una situación omnipresente para los grupos campesinos e indígenas. Los niveles de pobreza varían según el método de medición utilizado, si se miran los datos de la CEPAL (cuadro 1), producidos utilizando un método de Línea de Pobreza, tenemos que de 1989 a 2008 (un periodo de casi veinte años) se ha registrado una disminución de casi 13 puntos en los porcentajes de población en pobreza, pasando de 47.7 en 1989 a 34.8% en 2008, en donde la mayoría de esta población se encuentra en zonas rurales (para 2008, 44.6 frente a 29.2% de las áreas urbanas). La pobreza extrema en el mismo lapso temporal ha descendido en 7.5 puntos, pasando de 18.7 en 1989 a 11.2% en 2008.

CUADRO 1

Población bajo línea de pobreza en México

Año	Pobreza Total (incluye pobreza extrema)	Urbana (incluye pobreza extrema)	Rural (incluye pobreza extrema)	Pobreza extrema
1989	47.7	42.1	56.7	18.7
1994	45.1	36.8	56.5	16.8
1996	52.9	46.1	62.8	22.0
1998	46.9	38.9	58.5	18.5
2000	41.1	32.3	54.7	15.2
2002	39.4	32.2	51.2	12.6
2004	37.0	32.6	44.1	11.7
2005	35.5	28.5	47.5	11.7
2006	31.7	26.8	40.1	8.7
2008	34.8	29.2	44.6	11.2

Fuente: CEPAL (2009). *Panorámica social para América Latina 2009*.

Durante los años de operación del Pronasol-Solidaridad (1989-1994) la pobreza se redujo en 2.6 puntos porcentuales, avance que se perdió con la crisis de 1994. Mientras que entre 1998 hasta 2008 (año anterior a los

efectos de la crisis del capitalismo avanzado) hubo una disminución de la pobreza de 12.1 puntos porcentuales. Desde un punto de vista histórico no parece existir una relación entre programas de lucha contra la pobreza y su disminución, más bien parece que los datos de pobreza se muevan según los ciclos económicos. De esta forma, durante las crisis de 1994 y 1996 se nota un aumento de 7.8 puntos porcentuales en la pobreza total y de 9.3 puntos porcentuales en la pobreza urbana, pero durante los años de crecimiento sostenido que van de 2006 a 2008 se notan descensos constantes.

Para la CEPAL, en América Latina, entre 1990 y 2005 por cada punto porcentual de incremento del producto por habitante significó una disminución de un 0.8% de la tasa de pobreza y un 1.5% de la de indigencia (CEPAL, 2006:61). De igual forma entre 2002 y 2007 el efecto de las transferencias de los programas sociales a las familias fue marginal en la disminución de la pobreza, la cual tuvo su principal fundamento en el aumento de los ingresos laborales, sobre todo por los mayores ingresos medios por ocupado (CEPAL, 2007:74). Además habría que considerar los posibles efectos de las remesas en la disminución de la pobreza, sobre todo en el campo, las que han estado creciendo durante todo este lapso temporal. Tomando en cuenta lo anterior se puede pensar que los efectos de los programas compensatorios de lucha contra la pobreza han sido más bien modestos en su disminución.

El sistema educativo mexicano público ha sido uno de los pilares del sistema de bienestar durante el siglo xx, por lo que a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) construyó un complejo y gigantesco sistema el cual, para 2010, atendía a más de 33 millones de alumnos. Para Martínez Rizo (2002), al analizar las tendencias distributivas de los años de escolarización en México se encuentra que entre 1970 y 2000, los avances en la escolaridad no fueron el resultado de políticas compensatorias sino de un proceso inercial en donde la oferta sigue a la presión de la demanda.

A pesar del crecimiento de la matrícula el sistema adolece de importantes problemas en cobertura y calidad, que se expresan en un rezago educativo de más de 33 millones de personas (cuadro 2). Durante los últimos veinte años la población en rezago ha crecido de más de 31 millones a más de 33 millones, siendo el género femenino el que ha presentado mayores crecimientos representando más de 18 millones de personas para 2010.

CUADRO 2

*Rezago educativo**

Población en rezago educativo (en miles)	1990	1995	2000	2005	2010
Total	31 159	33 416	33 330	33 510	33 357
Hombres	14 510	15 518	15 270	15 299	15 225
Mujeres	16 649	17 898	18 060	18 211	18 133

* La población en rezago educativo es la de 15 años y más que, con base en el Acuerdo para la Modernización Educativa Básica de 1993, se encuentra en cualquiera de las siguientes situaciones: sin instrucción, con algún grado de estudios técnicos o con instrucción básica incompleta.

Fuente: Gobierno Federal de México (2010). *IV informe de Gobierno 2010*, según datos de SEP.

El rezago es alimentado por los procesos de exclusión tanto en el acceso al sistema como por el fracaso escolar. Según datos del ciclo escolar 2008-2009 (cuadro 3) existen grupos de población –pequeños en términos porcentuales, pero significativos en números absolutos– que no asisten a la escuela básica; también es evidente que existe un serio problema de exclusión escolar en los niveles medio superior y superior.

CUADRO 3

Atención a la demanda

Cobertura educativa (%)	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2008-2009
Ed. básica*	81.6	87.7	83.2	85.9	88.9	94.3	98.4
Preescolar	16.8	36.4	40.7	46.2	50.5	66.9	83.9
Primaria	107.5	103.3	95.9	95.2	94.8	94.1	95.7
Secundaria	59.4	72.6	68.0	74.9	83.8	91.8	95.4
Ed. media superior**	25.7	35.9	36.0	40.5	48.4	58.6	62.4
Bachillerato	23.0	29.1	29.5	34.0	42.4	52.8	56.6
Educación superior***	12.4	13.3	12.3	13.7	21.6	25.2	27.5

* Alumnos registrados en educación básica en un ciclo escolar X 100/Población de 3 a 15 años.

** Alumnos registrados en educación media superior en un ciclo escolar X 100/Población de 16 a 18 años de edad.

*** Alumnos registrados en educación superior en un ciclo escolar X 100/Población de 19 a 23 años de edad (incluye no escolarizado).

Fuente: Gobierno Federal de México (2010). *IV informe de Gobierno 2010*, según datos de la SEP.

Las tendencias de exclusión se refuerzan al pasar de un nivel a otro y si bien los índices de absorción en secundaria y bachillerato han mejorado, en este último hay un 13.8% de población escolar que ya no ingresa (cuadro 4).

CUADRO 4

*Indicador de rendimiento escolar: Índice de absorción (%)**

Índice de absorción (%)	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2008-2009
Secundaria	82.0	84.4	82.3	87.0	91.8	94.9	96.2
Bachillerato	68.8	64.0	61.0	74.1	81.0	84.9	86.2

* El índice de absorción es la relación porcentual entre el nuevo ingreso a primer grado de un nivel educativo, en un ciclo escolar dado, y el egreso del último grado del nivel educativo inmediato inferior del ciclo escolar pasado.

Fuente: Gobierno Federal de México (2010). *IV informe de Gobierno 2010*, según datos de SEP.

El indicador de eficiencia terminal, asociado con el fracaso escolar, presenta datos importantes: para el ciclo escolar 2008-2009 en primaria hubo un 6.9% de matrícula que salió del sistema, en secundaria fue un 20.7% y el en bachillerato un 37.1% (cuadro 5).

CUADRO 5

*Eficiencia terminal**

Eficiencia terminal (%)	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2008-2009
Primaria		63.9	70.1	80.0	86.3	91.8	93.1
Secundaria	75.5	75.7	73.9	75.8	74.9	78.2	79.3
Bachillerato	68.9	65.2	60.1	58.1	59.3	59.6	62.9

* Es la relación porcentual entre los egresados de un nivel educativo dado y el número de estudiantes de nuevo ingreso que se incorporaron a primer grado de ese nivel educativo "n" años antes.

Fuente: Gobierno Federal de México (2010). *IV informe de Gobierno 2010*, según datos de SEP.

Las tendencias de producción de fracaso escolar se pueden apreciar en los índices de deserción, particularmente agudos en la educación secundaria y media superior, con 7 y 14.9%, respectivamente, para el ciclo escolar 2008-2009 (cuadro 6).

CUADRO 6

Índice de deserción

Índice de deserción (%)	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2008-2009
Primaria	6.9	5.3	4.6	3.1	1.9	1.3	1.5
Secundaria	9.6	9.3	8.8	8.8	8.3	7.7	7.0
Media superior	14.8	20.1	18.8	18.5	17.5	16.5	14.9

Fuente: Gobierno Federal de México (2010). *IV informe de Gobierno 2010*, según datos de la SEP.

A estas formas de exclusión escolar convertidas en rezago educativo hay que sumar la población analfabeta la que representaba, para el año de 2009, el 7% del total de la población nacional, la mayoría son discapacitados y adultos mayores, muchos de los cuales son indígenas que viven en áreas rurales y mujeres (CEPAL, 2010).

Evaluación analítica de los diseños de política pública

El programa Pronasol-Solidaridad

El Pronasol-Solidaridad fue la política social que puso por primera ocasión en el centro de atención gubernamental el problema de la pobreza; trabajó entre 1988 y 1994 durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Aparece en un contexto de importantes carencias sociales (la crisis de la deuda de 1982 que lastró la economía mexicana, en 1988 el desempleo era de 20% de la PEA) y en una coyuntura política en donde el partido hegemónico, el Revolucionario Institucional (PRI), atraviesa una crisis de legitimación.

La política partía de un pensamiento ideológico según el cual el Estado se autodefinía como solidario, por lo que las premisas de los programas estaban montadas sobre un cuerpo discursivo que pretendía retomar los principios de un supuesto liberalismo social mexicano; es decir, trabajar con principios liberales pero adaptados a los ideales de la revolución mexicana. De esta plataforma político-ideológica surge el Pronasol-Solidaridad, una política social que buscaba aglutinar a las fuerzas de la sociedad y los organismos del Estado, descentralizando funciones pero al mismo tiempo poniendo como rectoría de todo el conjunto a la figura

presidencial. Como objetivo general tenía el mejorar el nivel de vida de la población más desfavorecida, sobre todo en el campo y los núcleos sub-urbanos. El medio para lograrlo era generar un sustento productivo que mejorara los niveles de vida de las familias, partiendo del supuesto de que sólo con la participación directa y el trabajo productivo se podría incrementar el ingreso familiar y mejorarían los niveles de bienestar de indígenas, campesinos y colonos populares para erradicar la pobreza a mediano plazo (Ortiz, 1995).

El mecanismo político y operativo de los programas fue la descentralización de las decisiones, para lo cual se crearon Comités de Solidaridad en cada municipio, los que validaban las acciones a seguir por el programa. La política aprovechó la infraestructura administrativa y operativa de los programas de desarrollo regional de anteriores gobiernos (Barajas, 2002) y con ello organizó trece subprogramas en torno a tres ejes de acción: 1) bienestar social, con subprogramas asistenciales dirigidos al mejoramiento inmediato de los niveles de vida en aspectos como salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra; 2) incentivo a la producción agrícola, que incluía subprogramas que buscaban crear oportunidades de empleo, así como el desarrollo de capacidades y recursos productivos mediante el apoyo de actividades agropecuarias, agroindustriales, microempresas, y piscícolas; 3) impulso al desarrollo regional, en donde existían una serie de subprogramas dirigidos a la construcción de obras de infraestructura que tuvieran impacto a nivel regional y programas especiales de desarrollo en regiones específicas. Este último eje fue el más relevante y el que más recursos ejerció, por lo que el bienestar social fue entendido como parte de una política de incentivo a la productividad regional; así, 60% de los recursos de la política a nivel nacional se destinaron al mejoramiento de la infraestructura básica y la producción (Zepeda, 1994).

Los subprogramas dirigidos al problema de la educación y la pobreza trabajaron en todo el territorio nacional. “Escuela Digna” tenía como objetivo la rehabilitación y mantenimiento de los planteles de educación básica, para lo cual, siguiendo el principio de corresponsabilidad, se incorporaba el trabajo de autoridades, maestros, padres de familia, alumnos en trabajos de reparación y mantenimiento de instalaciones y mobiliario de las escuelas. Entre 1990 y 1994 “Escuela Digna” mejoró 119 mil 706 escuelas en todo el país (Salinas, 2000). Las acciones fueron heterogéneas

pues el apoyo consistió en construir y pintar bardas perimetrales, realizar limpieza de instalaciones, construir baños escolares o dotar de servicios básicos a las escuelas, entre otras actividades. Mejoras pequeñas en la mayoría de los casos pero significativas para un conjunto de escuelas rurales que venían trabajando en situaciones de precariedad en cuanto a infraestructura, sobre todo en los medios rurales e indígenas.

“Niños en Solidaridad” pretendía contrarrestar la limitación económica de las familias que impedía a los niños continuar sus estudios en la escuela primaria. Era un subprograma de retención escolar que otorgaba una compensación económica o beca para la familia, una despensa alimenticia mensual, asistencia médica y nutricional, promoción de actividades recreativas y talleres de beneficio comunitario. Las becas eran otorgadas a los niños con menores recursos, la selección de estos estaba en manos del denominado Comité Escolar de Solidaridad, conformado por directivos, maestros, padres de familia, alumnos, autoridades municipales y ciudadanos, éste validaba la solicitud de becas de solidaridad. En 1994 el programa terminó atendiendo a quince millones de niños en todo el país (Rojas, 1992).

El programa no fue evaluado de manera oficial, por lo que es imposible conocer su impacto o capacidad de cambio social. Estudios contemporáneos presentan conclusiones ambivalentes. Por ejemplo, al evaluar el impacto del programa en el Estado de México, Sobrino y Garrocho (1995) destacan: 1) ineficiencia en la distribución de los recursos en los estados de la república, pero eficiencia en su asignación en los municipios, pues se dieron más recursos a quienes tenían mayor necesidad absoluta; 2) asignación exitosa en los recursos, ya que 36% de la población destinataria real percibía familiarmente menos de un salario mínimo y 46% adicional ganaba menos de dos salarios; y 3) la existencia de inconsistencias entre los tipos de necesidades de cada región y los recursos sectoriales asignados, es decir, no se identificaron con claridad las necesidades más apremiantes. Los autores mencionan que uno de los subprogramas que mayor impacto tuvieron en la erradicación de la pobreza fue el de “Niños en Solidaridad” debido al apoyo económico directo recibido por las familias.

Otros trabajos consideran que no fue un programa de lucha frontal contra la pobreza extrema en estricto sentido, sino sólo de alivio inmediato a ciertos aspectos de la carencia económica combinado con inversión para

el desarrollo regional, por lo que a pesar de la fuerte inversión realizada por la política su conjunto, no tuvo capacidad para cambiar las desigualdades regionales existentes (Zepeda, 1994). En otros casos el programa es calificado de alivio a la pobreza más que de lucha y como una estrategia de legitimación política que fue fundamental para reorganizar el Estado mexicano a las necesidades del modelo económico neoliberal, es decir, menos Estado social (Barajas, 2002). Cordera y Lomelí (1999) consideran que, en términos generales, los componentes educativos del Pronasol-Solidaridad funcionaron bien y su saldo lo califican como positivo. Uno de los aspectos que se mencionan como innovadores del programa fue la capacidad organizativa y participativa que logró a través de los Comités de Solidaridad (Barajas, 2002).

El programa Progres-Oportunidades

Comenzó a trabajar a finales de 1997 durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y si bien aprovechó algunas estructuras administrativas del Pronasol-Solidaridad, como la operativa de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se planteó como un programa de desarrollo humano, es decir, con un entramado ideológico típicamente neoliberal, el cual pone en el centro de su atención a la familia, en particular a los niños lactantes y en edad escolar así como jefas de familia. El contexto de su aparición es el de la crisis económica de 1994-1995 (crisis que produjo la quiebra financiera del Estado, fuga de capitales, devaluación de la moneda y la pérdida de un millón de empleos).

Como parte destacable del diseño está la focalización técnica de los beneficiarios, la cual se realiza mediante una encuesta nacional que mide umbrales de pobreza. De esta metodología de focalización deriva una administración de los apoyos en donde los beneficiarios no son partícipes activos de la política, en la medida que la gestión del programa se realiza en forma vertical, por lo que los gobiernos municipales sólo son ejecutores de las acciones. En su inicio se definió como un programa de combate a la pobreza extrema rural, pero en 2002 comenzó a incorporar localidades urbanas.

Durante su existencia este programa ha sufrido pocos cambios en su diseño y se ha mantenido un núcleo duro en relación con los componentes de educación, salud, y alimentación. Actualmente tiene los siguientes componentes:

- *Educativo*: otorga becas educativas y un apoyo para la adquisición de útiles escolares, atiende a niños a partir del tercer año de primaria, secundaria y preparatoria.
- *Salud*: opera bajo cuatro estrategias: proporciona de manera gratuita el Paquete Básico de Servicios de Salud de acuerdo con la edad y sexo de cada persona; promueve la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial, previene y atiende la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o en lactancia, mediante la entrega de complementos alimenticios, la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, el control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional; fomenta y mejora el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene; y refuerza la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional a través de un sistema de clínicas de primer nivel rurales y sub-urbanas.
- *Alimentario*: otorga apoyos monetarios directos de manera bimestral a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega bimestral de complementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional refuerza la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

En los últimos años y como complemento a los anteriores componentes se han agregado otros de menor calado, entre los que destacan: componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” que otorga becas a los jóvenes que cursan la educación media superior; componente para adultos mayores que otorga de manera bimestral un apoyo monetario mensual, con una edad de 70 años o más, y componente de apoyo energético.

Para 2009 el programa funcionaba en 2 mil 445 municipios y trabajaba en 97 mil 922 localidades, en donde atendía 5 millones 209 mil 359 familias. Para el segundo semestre de 2010 el monto máximo de apoyos económicos que recibía una familia con hijos en la escuela primaria y secundaria era de mil 525 pesos al mes, mientras que una familia con hijos en la primaria, secundaria y educación media superior recibía un monto máximo de 2 mil 440 pesos al mes.²

La literatura en torno al Progreso-Oportunidades es contradictoria en sus conclusiones, los estudios oficiales tienden a sobreestimar los efectos positivos del programa, mientras que algunas investigaciones no oficiales concluyen que ha tenido efectos más bien modestos en la reducción de la pobreza; es el caso del trabajo de Cortés (2007), en donde al medir el efecto de la misma entre 2002 y 2005 concluye que, durante dicho periodo, el programa tuvo partes positivas en la reducción de la pobreza rural pero que dicha reducción es más bien poca: “su impacto a nivel nacional ha sido de un punto porcentual para la pobreza alimentaria [...]. Los efectos sobre la pobreza rural han sido un poco más marcados, alcanzando cifras de entre 2.1 y 2.8 puntos porcentuales para la pobreza alimentaria” (Cortés, 2007: 33).

Las evaluaciones externas al programa se han realizado desde 1999 hasta 2010 y han utilizado diversos diseños de investigación destacando los cuantitativos, aunque también se han usado diseños cualitativos. A partir de 2007 la política ha sido evaluada por el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), órgano desconcentrado de la administración pública federal que tiene como objeto la valoración sistemática y objetiva de toda la política social del Estado mexicano. La evaluación externa en 2007, realizada por encargo del Coneval, concluye que “el diseño del programa es consistente y adecuado para terminar con la pobreza extrema en términos de una teoría del capital humano” (Soto: 2008:64). La misma evaluación concluye respecto del impacto del componente educativo: “aumento de la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y secundaria a media superior, particularmente para las mujeres; disminución de la reprobación y la deserción escolar; aumento del logro educativo; aumento de la disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares” (Soto, 2008:119).

En la evaluación externa de 2008 (Arroyo, 2008) al momento de analizar los impactos monetarios del programa se encontró que el mayor impacto en el consumo se registra en el rubro de alimentos, con una media de poco más de 520 pesos por persona al año; por su parte, el gasto en salud e higiene mejoró en 115 pesos per cápita, mientras que en el caso de educación el gasto de las familias más pobres se había incrementado en 60 pesos mensuales por cada miembro del hogar. De igual forma se reporta una mejora en las familias indígenas en donde el mayor gasto se realizaba en la compra de alimentos. Si bien el aumento en el gasto dedicado

a la educación puede considerarse significativo en contexto de extrema pobreza, el monto resulta más bien bajo; es difícil pensar que con estos recursos pueda mejorar en forma significativa la condición económica de los estudiantes menos favorecidos. El mismo estudio hace una comparación entre los grupos de personas incorporados al programa en 1999 con los que lo hicieron en 2003 y, si bien encuentra que entre ambos grupos la brecha en términos de consumo se ha reducido, la pobreza de los grupos incorporados en 1999 sigue siendo más elevada, es decir, en diez años no han salido de la pobreza.

La evaluación externa 2008 realizó un análisis de los resultados de la prueba Enlace 2007 de los estudiantes beneficiarios por el programa, encontrando “brechas desfavorables a los becarios del Programa en todas las modalidades tanto en primaria como en secundaria”, así como “resultados de aprendizaje [...] extremadamente bajos en las primarias indígenas y en los cursos comunitarios de primaria” (Mancera, 2008:19). En dicha evaluación las escuelas atendidas por el programa resultaron con peor puntaje que las con menor número de becarios. El reporte encuentra una distribución desigual de los recursos federales, en donde las escuelas con mayor número de becarios no acceden al Programa Escuelas de Calidad (PEC), y al programa Red Escolar.³ En cuanto a la eficiencia de la educación otorgada por escuelas con mayor número de becarios se encontró que:

[...] poco más del 30% de los beneficiarios del Programa, al concluir la primaria, no alcanza las competencias básicas de lenguaje que les permita continuar satisfactoriamente con sus estudios. Esta cifra se eleva a 56.6% si los becarios asisten a escuelas indígenas. De igual manera, 54.9% de los becarios no alcanzan los aprendizajes mínimos en lenguaje y comprensión de lectura al concluir la telesecundaria (Mancera, 2008:19).

El informe de evaluación concluye: “parece poco probable que la beca y los apoyos de salud y nutrición sean suficientes para cerrar las brechas de logro escolar entre becarios y no becarios”, y “entre los becarios las características escolares tienen un peso muy grande, mayor que las individuales [...]. Por eso es tan importante fortalecer la calidad de las escuelas” (Mancera, 2008:21).

Por su parte Agudo (2008) si bien identifica que el programa ha tenido un impacto positivo en el género, concluye:

El programa Oportunidades no incide directamente en la calidad de la educación ni en la capacidad de los becarios; el aumento de la asistencia escolar y la prolongación de trayectorias educativas no significan que el alumno aprenda más. Sin embargo, como resultado relativo de dicha prolongación de trayectorias escolares, los ex becarios salen con relativamente mayores capacidades (y titulación de estudios) que posibilitan empleos bajo condiciones ligeramente mejores (Agudo, 2008:76).

La evaluación externa 2010, dedicada al estudio de la calidad de los servicios que ofrece el programa en localidades rurales (Mancera, 2010), encuentra que ser becario del mismo no es una variable significativa para explicar el rendimiento escolar, siendo las más significativas las asociadas con las características de la familia (condiciones socioculturales), así como las mejores expectativas de los docentes hacia el logro de sus estudiantes.

La evaluación externa 2009-2010, encargada por el Coneval, recomienda continuar investigando en torno a nuevas estrategias de atención en las escuelas rurales de educación básica (Coneval, 2010b), ya que encuentra un marcado diferencial en los servicios de salud y educación en las zonas indígenas y de pobreza extrema, por lo que recomienda mejoras en infraestructura y personal en estas zonas.

Formas de las desigualdades educativas: un modelo analítico

A continuación se elabora un modelo analítico, de naturaleza teórico-normativa, que plantea las formas que la desigualdad educativa asume en torno a la institución escolar. El modelo muestra posibilidades heurísticas para conocer la manera en que la escuela construye sociedad y, en este sentido, reproduce las formas de desigualdad social y económica a escala comunitaria y regional.

Consideramos la existencia de, por lo menos, tres dimensiones de intervención social y educativa en torno a la institución escolar necesarias para lograr una mayor equidad educativa:

- A) Dimensión de intervención de cualidad: implica acciones dedicadas a mejorar los insumos humanos y materiales de la escuela.
- B) Dimensión de intervención de acción social-económica: supone el desarrollo de acciones dedicadas a mejorar los procesos de acción social que tejen los sujetos sociales que intervienen en la vida escolar

en función a sus recursos económicos organizativos y políticos, contextualizados regional y comunitariamente.

- C) Dimensión de intervención de sentido institucional: implica acciones dedicadas a mejorar el contenido propiamente educativo de la escuela y, por lo tanto, su efecto potencial en lo individual y social.

Las dimensiones de intervención anteriormente descritas se deben pensar, a su vez, en dos niveles analítico-relacionales: escuela-sistema y escuela-contexto. Cada una de estas dimensiones supone la existencia de una serie de formas de la desigualdad educativa.

El nivel analítico-relacional escuela-sistema y sus formas de desigualdad educativa asociadas se puede revisar en el esquema 1.

ESQUEMA 1

Escuela-sistema y formas de desigualdad educativas

		B. Dimensión de cualidad del sistema escuela	
		B.1. Insumos Humanos	B.2. Insumos Materiales
A. Dimensión de acción social-económica	A.1. Oportunidades formales de acceso	Escuela como proceso educativo	
	A.2. Oportunidades de permanencia		
		C.1. Currículum	C.2. Estrategias pedagógicas
		C. Dimensión de sentido institucional orientado al trabajo con sujetos escolarizados	

Fuente: elaboración propia.

En donde aparece el sistema de relaciones socio-educativas:

- A. *Dimensión de acción social-económica*: supone desigualdades en las oportunidades formales de acceso a la escuela, que requieren acciones compensatorias dirigidas a los individuos y familias (A.1.); así como desigualdades en las oportunidades de permanencia en la escuela, que requieren acciones compensatorias para individuos y familias (A.2.).

- B. *Dimensión de calidad del sistema escuela:* incluye desigualdades en la dotación insumos humanos, sobre todo de calidad en el caso de profesorado y administrativos (B.1.); así como en la dotación de insumos materiales, que implicarían acciones de dotación compensatoria sustentables en términos de infraestructura, servicios, materiales de apoyo (B.2.).
- C. *Dimensión de sentido institucional orientado hacia el trabajo con los sujetos escolarizados:* dimensión sustantiva de la escuela y su proceso pedagógico. Supone la carencia de un currículum adecuado al contexto socio-económico de la escuela, por lo que sería necesario el desarrollo de un currículum adecuado a las necesidades del medio social que tenga como objetivo dotar de capacidades ciudadanas y capacidad reflexiva para salir de la precariedad social y económicas (C.1.); así como el desarrollo de estrategias pedagógicas adecuadas para trabajar con estudiantes con menores recursos económicos y culturales (C.2.).

El nivel analítico-relacional escuela-contexto y sus formas de desigualdad educativa asociadas se puede revisar en el esquema 2.

ESQUEMA 2

Escuela-contexto y formas de desigualdad educativa

		E. Dimensión de calidad estructural	
		E.1. Sistema económico	E.2. Precariedad social
D. Dimensión de acción socio-política	D.1. Organización social a favor de la escuela	Individuos	Escuela como proceso educativo
		Familia	
		Comunidad	
		Estado	
		Organizaciones del mercado	
		F.1. Currículum	F.2. Estrategia pedagógica
		F. Dimensión de sentido institucional orientado al trabajo con la sociedad civil	

Fuente: elaboración propia.

En donde aparece el sistema de relaciones socio-educativas:

- D. *Dimensión de acción socio-política*: que supone el desarrollo de formas de organización social a favor de la escuela, lo que requiere de acciones participativas y organizativas a favor de la escuela por parte de individuos, familias, comunidad, Estado, organizaciones de la sociedad civil y del mercado, mediante una participación de naturaleza democrática y, por lo tanto, ciudadana (D.1.).
- E. *Dimensión de cualidad estructural*: que supone introducir cambios en el sistema económico local y regional, lo que implica generar formas de intervención a nivel comunitario y regional para superar las desigualdades económicas, sobre todo la generación y distribución de ingreso, bienes productivos y patrimonio familiar, pero también en términos de una mejora en las infraestructuras regionales (E.1.); así como generar estrategias concretas para trabajar con las formas de precariedad social existentes, lo que implica generar maneras de intervención a nivel de comunidad y regionales para superar las desigualdades sociales y económicas del entorno escolar comunitario y regional, sobre todo contra las principales maneras de discriminación, exclusión social y explotación económica que enfrentan las familias, así como las de violencia asociadas a éstas (E.2.). En este caso no sólo se trataría de estrategias de lucha contra la pobreza sino de desarrollar estrategias a favor del género, la niñez y los adultos mayores, colectivos muy vulnerables en el campo y las zonas suburbanas.
- F. *Dimensión de sentido institucional orientadas al trabajo con la sociedad civil*. Lo cual supone el desarrollo de elementos, quizá de manera transversal, en el currículum para generar ciudadanía (F.1); así como la existencia de estrategias pedagógicas que trabajen valores democráticos, ciudadanos y cultura de paz entre los estudiantes y padres de familia (F.2.).

El modelo normativo delineado parte de la idea fundamental de entender a la escuela como institución estructuradora de lo social. Lo cual supone pensarla como productora de una acción pedagógica que desborda las aulas y produce un sistema de relaciones con la sociedad civil y el Estado. Esta idea es de vital importancia para comprender cómo funcionan y se reproducen las desigualdades educativas, así como para pensar

acciones de intervención, es decir, pensarlas como un proceso dinámico en donde las acciones y políticas del Estado tienen un efecto, pero en donde las acciones de la escuela en el aula y en su relación directa con su comunidad tienen de igual forma efectos. La intervención en torno a las desigualdades educativas debe buscar la construcción sistemática de una escuela que trabaje contra las formas de exclusión educativa, al tiempo que genere una educación con potencialidad para el cambio económico, social y político, en este último caso ciudadanizando a los sujetos sociales que participan con la escuela.

Como se ve, las desigualdades educativas aparecen como una red compleja de problemas a resolver, por lo que sería importante el conocimiento de dicha red problemática no sólo de forma cualitativa (pruebas de rendimiento escolar o mediante índices de pobreza), sino también en términos cualitativos, es decir, mediante investigación que ayude a comprender el sistema de relaciones que se teje entre escuela-comunidad y escuela-Estado, investigación sociológica que ayude a identificar la calidad y la acción social de los sujetos sociales involucrados en el proceso.

Prueba analítica de los diseños

Ahora se retoman los sistemas de relaciones socio-educativas y formas de desigualdad (esquemas 1 y 2) como herramientas analíticas para poner a prueba los diseños de las políticas compensatoria estudiadas.

Primera prueba: en relación con las formas de desigualdad educativa

En el esquema 3 se ponen a prueba las supuestas capacidades de intervención de los programas en función de las dimensiones de desigualdad escuela-sistema. Lo que aparece es que los componentes educativos presentan poca incidencia sobre el sistema de desigualdades escuela-sistema. Tanto Pronasol-Solidaridad, “Niños de Solidaridad”, como Progresía-Oportunidades intervienen en las dimensiones de apoyo a las posibilidades formales de acceso y permanencia, mediante acciones compensatorias dirigidas a estudiantes (otorgamiento de becas), pero no tienen incidencia sobre el resto de las variables de la desigualdad escuela-sistema. En el caso del Pronasol-Solidaridad “Escuela Digna” incide en la variable de insumos materiales, en la medida que realizaba dotaciones en infraestructura en las escuelas, pero luego no tienen incidencia sobre el resto de variables.

ESQUEMA 3

Capacidades de intervención de los programas sobre educación y pobreza sobre las dimensiones de desigualdad escuela-sistema

Programas y componentes educativos	Dimensiones de desigualdad escuela-sistema					
	A. Dimensiones de acción social-económica		B. Dimensiones de cualidad del sistema escuela		C. Dimensiones de sentido institucional orientado al trabajo con sujetos escolarizados	
	A.1. Oportunidades formales de acceso/ acciones compensatorias para individuos y familias	A.2. Oportunidades de permanencia/ acciones compensatorias para individuos y familia	B.1. Insumos humanos/ en torno a la calidad del profesorado y administrativos	B.2. Insumos materiales/ acciones de dotación compensatoria sustentables	C.1. Currículum/ centrada en dotar de capacidades básicas para funcionar en el mercado	C.2. Estrategias pedagógicas/ dirigidas a evitar el fracaso escolar
Pronasol-Solidaridad "Escuela Digna"	No interviene	No interviene	No interviene	Interviene	No interviene	No interviene
Pronasol-Solidaridad "Niños de Solidaridad"	Interviene	Interviene	No interviene	No interviene	No interviene	No interviene
Componente Educativo Progres-Oportunidades	Interviene	Interviene	No interviene	No interviene	No interviene	No interviene

Fuente: elaboración propia.

En el esquema 4 se ponen a prueba las supuestas capacidades de intervención de los programas en función de las dimensiones de desigualdad escuela-contexto.

El programa Pronasol-Solidaridad "Escuela Digna" intervenía en la dimensión de acción socio-política, a través de generar organización social a favor de la escuela (Comités de Solidaridad), pero no tenía incidencia sobre el resto de variables de la desigualdad escuela-contexto. Pronasol-Solidaridad "Niños de Solidaridad" no incidía en ninguna de las variables. Los otros componentes sistémicos del Pronasol-Solidaridad tenían incidencia en el sistema económico, ya que en este sentido trabajaban una serie de subprogramas que mejoraban las desigualdades económicas comunitarias y regionales, sobre todo en términos de dotación de servicios e infraes-

estructuras. El componente educativo del Progres-Oportunidades no tiene incidencia en ninguna de las variables de la desigualdad escuela-contexto, mientras que otros componentes sistémicos del Progres-Oportunidades sí inciden en la dimensión de precariedad social, ya que otorgan acceso a servicios básicos de salud y apoyos económicos que mejoran la alimentación de las familias, pero no se ocupan del resto de las variables de la desigualdad escuela-contexto. Es decir, la incidencia en las formas de desigualdad escuela-contextos de ambos programas es más bien precaria.

ESQUEMA 4

Capacidades de intervención de los programas sobre educación y pobreza sobre las dimensiones desigualdad escuela-contexto

Programas y componentes	Dimensiones desigualdad escuela-contexto				
	D. Dimensión de acción socio-política	E. Dimensión de cualidad estructural		F. Dimensión de sentido institucional orientado al trabajo con la sociedad civil	
	D.1. Organización social a favor de la escuela	E.1. Sistema económico/trabajo contra las desigualdades económicas comunitaria y regionales	E.2. Precariedad social /trabajo contra las desigualdades sociales del entorno escolar comunitario y regional	F.1. Curriculum/ generación de ciudadanía entre los estudiantes y padres de familia	F.2. Estrategia pedagógica/ enfocada a trabajar valores democráticos, ciudadanos y cultura de paz entre los estudiantes y padres de familia
Pronasol-Solidaridad "Escuela Digna"	Interviene	No interviene	No interviene	No interviene	No interviene
Pronasol-Solidaridad "Niños de Solidaridad"	No interviene	No interviene	No interviene	No interviene	No interviene
Otros componentes sistémicos del Pronasol-Solidaridad	No interviene	Interviene	No interviene	No interviene	No interviene
Componente Educativo Progres-Oportunidades	No interviene	No interviene	No interviene	No interviene	No interviene
Otros componentes sistémicos del Progres-Oportunidades	No interviene	No interviene	Interviene	No interviene	No interviene

Fuente: elaboración propia.

Segunda prueba: en relación con la construcción de la relación sociedad-Estado

Siguiendo el marco analítico planteado suponemos que la institución escolar produce una relación política entre actores, en este caso interesa conocer qué tipo de relación plantean los programas entre sociedad y Estado. Dicha relación ayuda a comprender la concepción que tienen de la escuela como institución social y de los sujetos sociales que interactúan con ella (esquema 5).

ESQUEMA 5

Formas de relación Estado-sociedad de los programas de lucha contra la pobreza en México

Programa	Tipo de Focalización	Relación Estado-sociedad
Pronasol-Solidaridad	A través de asamblea deliberativa pero subordinada a la figura presidencial	Neo-corporativa
Progres-Oportunidades	Técnico- científica	Vertical autoritaria

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la relación que los programas construyen entre sociedad-Estado el Pronasol-Solidaridad practicó un método de focalización que tuvo su eje en la asamblea deliberativa a través de los Comités de Solidaridad, lo cual pudo haber producido una socialidad reflexiva. El problema es que la estructura de comités, al final de cuentas quedaba subordinada a la figura presidencial, por lo tanto la relación sociedad-Estado se puede calificar como de tipo neo-corporativa. El Progres-Oportunidades practica una focalización técnico-científica (mediante la medición de umbrales de pobreza), por lo que es inexistente un diálogo con la sociedad, esto lleva a plantear una relación sociedad-Estado de naturaleza vertical, burocrática, pese a su discurso a favor de la corresponsabilidad parece más bien de naturaleza autoritaria.

Tercera prueba: de consistencia sistémica de los programas

Para terminar con el ejercicio interesa evaluar en forma sistémica los diseños de los programas. Para ello es necesario plantear una serie de preguntas normativas que pongan a prueba sus componentes. En este sentido es posible

evaluar los diseños de ambos programas de una manera global planteando siete cuestionamientos de naturaleza reflexiva que resumen las dimensiones del modelo teórico-normativo de las desigualdades educativas (esquema 6).

ESQUEMA 6

Evaluación global del diseño de los componentes y programas sobre educación y pobreza

Preguntas reflexivas	Pronasol-Solidaridad	Progres-Oportunidades
1. Los elementos del diseño cuentan con capacidad potencial para mejorar el acceso y permanencia en la escuela básica de niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social.	Sí/en forma parcial	Sí/en forma parcial
2. Los elementos del diseño cuentan con capacidad potencial para mejorar los insumos humanos y materiales de la escuela básica en contextos de pobreza extrema.	Sí/en forma parcial	NO
3. Los elementos del diseño cuentan con capacidad potencial para producir resultados escolares que doten a los individuos de conocimientos y capacidades para romper con el círculo de la pobreza.	NO	NO
4. Los elementos del diseño cuentan con capacidad potencial para trabajar con los sujetos sociales a favor de la escuela.	Sí/en forma parcial	NO
5. Los elementos del diseño cuentan con capacidad potencial para trabajar con las desigualdades económicas sistémico-contextuales.	Sí/en forma parcial	NO
6. Los elementos del diseño cuentan con capacidad potencial para trabajar con las desigualdades sociales sistémico-contextuales.	NO	Sí/en forma parcial
7. Los elementos del diseño cuentan con capacidad potencial para producir ciudadanía.	NO	NO

Fuente: elaboración propia.

Los programas, a pesar de su sentido de complementariedad, tienen pocos componentes para atender la problemática de la vulnerabilidad educativa de forma integral. En ambos casos los diseños son precarios en sus posibilidades de intervención ya que ponen el acento en las oportunidades de escolarización y permanencia a través de becas y transferencias monetarias, pero, en ningún caso, trabajan los aspectos de calidad del sistema, lo cual

implicaría intervenir en aspectos de calidad, por ejemplo, en el caso de docentes o las características de los currículum o las estrategias pedagógicas. Ambos programas carecen de capacidad para generar ciudadanía, es decir, para democratizar la sociedad.

Como resultado se observa que Pronasol-Solidaridad cubre en forma positiva, aunque de manera parcial, cuatro preguntas de siete. Mientras que el Progres- Oportunidades cubre en forma positiva, aunque de manera parcial, sólo dos preguntas de siete; con lo cual queda patente una escasa capacidad de los programas para producir cambios sustantivos en el sistema de desigualdades educativas en contextos de pobreza.

Reflexión final: evaluaciones analíticas como teoría de las posibilidades de intervención de una política

Los diseños de política pública son, en sí mismos, teorías de la realidad social a la vez que técnicas de intervención social, por lo que implican una definición del problema a intervenir, así como una perspectiva normativa y política del mismo. Por esta razón es posible evaluar los diseños de política pública a través de pruebas analíticas, con lo cual se pueden conocer sus alcances potenciales o capacidades para transformar en algún sentido la realidad. Esto es lo que denominamos como evaluación teórico-normativa de los diseños de política pública. Este tipo de ejercicio no es más que una propuesta metodológica para evaluar un diseño de política pública, que como tal puede dar luz a criterios que ayuden a emprender una evaluación empírica posterior de la política. De esta forma la evaluación de los diseños de políticas públicas desde una metodología teórico-normativa o analítica contribuye, sin grandes costos económicos, a pensar las políticas como posibilidades de mejora de lo social. Este tipo de propuesta es de naturaleza sociológica, en la medida que usa los conceptos sociológicos como herramienta fundamental en la construcción de su discurso y parámetros normativos.

En el caso que nos ocupa, considerando los resultados de la prueba analítica, se encuentra que los componentes educativos de los programas compensatorios de lucha contra la pobreza extrema mexicanos presentan diseños precarios, en el sentido de que sus componentes intervienen en pocos aspectos de la vulnerabilidad social económica y educativa. Los componentes educativos de los programas se han centrado en las dotaciones monetarias como herramientas para escolarizar, pero no han trabajado

aspectos cualitativamente significativos, sustantivos, intrínsecos a la escuela, con los cuales la institución escolar pueda alcanzar una acción pedagógica que evite la vulnerabilidad educativa con mayor efectividad. También es notorio que sus componentes complementarios tienen poca capacidad para intervenir de manera importante en las formas de la precariedad social y económica característicos de los entornos comunitarios y regionales en que las escuelas trabajan.

Esto permite ver que los diseños han sido confeccionados con un pobre conocimiento de la vulnerabilidad social económica y educativa, es decir, de las formas que las desigualdades asumen y de la manera en que éstas producen formas de violencia. En el caso de la educación, al poner el acento en los aspectos económicos olvidan que ésta es un complejo sistema social tejido en torno al binomio escuela-sociedad, en donde las dimensiones sustantivas relativas a la organización escolar, el currículum o la calidad del docente son fundamentales.

En el caso del Programa Progres-Oportunidades el diseño plantea intervenciones sin una participación importante de la escuela y sus actores, o sea, piensa a la institución escolar sin capacidad de acción social; esta concepción la refiere como aislada de la sociedad, desconectada de su medio circundante; por lo que se trata de un pensamiento que, al desideologizar la escuela, facilita un uso instrumental de la misma al obviar sus posibilidades de cambio y transformación social, niega de esta manera su capacidad para generar sujetos sociales reflexivos.

Considerando el conjunto de datos presentados a lo largo del trabajo (vulnerabilidad educativa de enormes dimensiones en el país y, sobre todo, los resultados de las evaluaciones externas del Progres-Oportunidades que muestran, después de diez años de trabajo, que el programa no ha generado mejoras sustantivas en la disminución de la pobreza económica y educativa de los más pobres), podemos concluir que sería necesario repensar la política en términos de concebir diseños que incidan en una mayor cantidad de dimensiones de las desigualdades educativas de manera consistente, a la vez que trabajen con una mayor coordinación con otras políticas públicas.

Considerando el ejercicio de evaluación analítica realizado valen las preguntas: ¿qué son estos diseños de política pública entendidos como estrategias privilegiadas de intervención social y educativa? ¿Cuáles sus objetivos en términos de cambio social, educativo y político? De nueva cuenta, considerando los datos estadísticos, de investigación educativa y los

aportados por las evaluaciones externas de los programas, así como por los razonamientos derivados del ejercicio de evaluación analítica de los diseños, podríamos pensar en dos respuestas, que se constituyen como nuevas hipótesis de trabajo: 1) los programas compensatorios de lucha contra la pobreza y con componentes educativos mexicanos, más que estar diseñados para eliminar en forma sustantiva las condiciones de la precariedad económica social y vulnerabilidad educativa de la población menos favorecida, están hechos para gestionar recursos mínimos que colaboran a una administración técnica de tales formas de precariedad por parte del Estado, y 2) por las formas en que los diseños se plantean la relación sociedad-Estado, los programas se pueden convertir en dispositivos de intervención social que logran sobreponerse a las sociedades menos favorecidas, produciendo relaciones socio-políticas característica del corporativismo y el clientelismo político, anulando, de esta forma, la capacidad de la institución escolar para con el cambio social democrático.

Notas

¹ Entre los que destacan los diversos programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), entre los más importantes y exitosos se puede mencionar el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) (Coneval, 2010a).

² Se trata de programas federales que buscan mejorar la gestión escolar.

³ Para mayor información, consultar en <http://www.oportunidades.gob.mx> (página consultada el 28 de marzo de 2011).

Referencias

- Agudo Sánchez, Alejandro (2008). “¿Cómo se explica el impacto educativo del programa Oportunidades? Actores, factores y procesos”, en *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, tomo III, Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Arroyo Ortiz, Juan Pablo (2008). “Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007”, en *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Arzate Salgado, Jorge (2005). *Pobreza extrema en México. Un estudio micro sociológico*, México: Gernika-Universidad Autónoma del Estado de México.
- Arzate Salgado, Jorge y Janette Romero González (2007). “Diversificación, crecimiento y desigualdad en la educación superior: la dimensión relativa de la Universidad pública en México”, *Tiempo de Educar*, segunda época (Estado de México), año/vol. 8, número 16, julio-diciembre, pp. 277-303.

- Barajas, Gabriela (2002). "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales", *Revista Venezolana de Gerencia* (Venezuela), octubre-diciembre, año/vol. 7, núm. 20, pp. 553-578.
- Bracho, Teresa (1995). "Pobreza educativa", en Pieck, Enrique y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y Pobreza*, México: El Colegio Mexiquense AC/UNICEF.
- Centro de Estudios Educativos (1993). *Educación y Pobreza en México*, Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos.
- CEPAL (2006). *Panorámica social para América Latina 2006*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2007). *Panorámica social para América Latina 2007*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009). *Panorámica social para América Latina 2009*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Coneval (2010a). "Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010 del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo Inicial y Básico (Conafe)", Disponible en http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/EED_2009_2010.es.do (Consultado 15 de noviembre de 2010).
- Coneval (2010b). "Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Disponible en http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/EED_2009_2010.es.do (Consultado 15 de noviembre de 2010).
- Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas (1999). "Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural", en *Seminario Latinoamericano experiencias exitosas de Combate a la Pobreza Rural: lecciones para una reorientación de las políticas (RIMISP)*, Santiago de Chile, Mimeo.
- Cortés, Fernando (2007). "Pobres con Oportunidades: México 2002-2005", *Estudios Sociológicos* (México), año/vol. xxv, enero-abril, núm. 1, pp. 3-40.
- Davis, K. y E. Moore (1975). "Algunos fundamentos de estratificación", en Stern, Claudio [Comp.], *La desigualdad social*, Colección SEP-Setentas núm. 147, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, pp. 95-115.
- Fernández-Enguita, Mariano (2010). *Fracaso y abandono escolar en España*, Barcelona: Obra Social Fundación La "Caixa".
- Gobierno Federal de México (2010). *IV informe de Gobierno 2010*, Ciudad de México: Gobierno Federal de México.
- La Belle, Thomas (1995). "El capital humano, la revitalización y el nuevo movimiento social como enfoques para abordar la marginalidad: el dilema de la brecha entre ricos y pobres", en Pieck, Enrique y Eduardo Aguado (Coords.), *Educación y pobreza*, México: El Colegio Mexiquense AC/UNICEF.
- Mancera, Carlos (2008). "Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados con las brechas de aprendizaje de los becarios del Programa Oportunidades (primaria y secundaria en 2007)", en *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, tomo III, Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

- Mancera, Carlos (2010). *Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Estudio complementario sobre la calidad de los servicios educativos que ofrece el Programa a su población beneficiaria rural*, Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social/ Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Martínez Rizo, Felipe (1992). “La desigualdad educativa en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. xxiii, núm.2, pp. 59-120.
- Martínez Rizo, Felipe (2002). “Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México), vol. 7, núm. 16, pp. 415-443.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y Sonia Lavín de Arrivé (1988). “Estrategias para mejorar el acceso y la permanencia en educación primaria”, en Muñoz Izquierdo, Carlos (Editor), *Calidad, equidad y eficacia de la educación primaria: estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina*, Ciudad de México: CEE-REDUC.
- Naciones Unidas (2010). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2010*, Nueva York: Naciones Unidas.
- Ornelas, Carlos (2002). *El sistema educativo mexicano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz Pérez, Luisa (1995). *Liberalismo social: contradicciones teóricas y prácticas de un modelo*, tesis de licenciatura, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Reimers, Fernando (2000). “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, *Revista Iberoamericana de Educación* (España), núm. 23, mayo-agosto, pp. 21-50.
- Reimers, Fernando (2002). “Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas”, *Revista Iberoamericana de Educación* (España), núm. 29, mayo-agosto, pp. 131-155.
- Rojas Gutiérrez, Carlos (1992). “El programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, *Comercio Exterior* (México), vol. 42, núm. 5, pp. 440-448.
- Salinas de Gortari, Carlos (2000). *México, un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, España: Plaza & Janes.
- Sobrinó, Jaime y Carlos Garrocho (1995). *Pobreza, política Social y participación ciudadana*, México: El Colegio Mexiquense A.C./Secretaría de Desarrollo Social.
- Soto Romero, Jorge Mario (Coord.) (2008). *Evaluación de consistencia y resultados 2007. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Reporte final*, Ciudad de México: Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey.
- Zepeda Miramontes, Eduardo (1994). “El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social”, *Revista Frontera Norte* (México), número especial pobreza, vol. 6, núm. 1, octubre-diciembre, pp. 171-196.

Artículo recibido: 25 de noviembre de 2010

Dictaminado: 7 de marzo de 2011

Segunda versión: 31 de marzo de 2011

Aceptado: 7 de junio de 2011