



VALORACIONES RECIENTES DE LOS EFECTOS EDUCATIVOS DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS QUE SE HAN IMPLEMENTADO EN MÉXICO

Carlos Muñoz Izquierdo

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
(2013) - Volumen 11, Número 2

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol11num2/art7.pdf>



Hace 7 años publicamos en esta Revista una síntesis del conocimiento que estaba disponible en ese momento, sobre los efectos atribuibles a los programas compensatorios que se han implementado en México (Muñoz Izquierdo, C: 2005). En este artículo presentamos una revisión de la literatura que fue difundida posteriormente sobre el mismo tema.

La implementación de los programas que fueron analizados en el artículo citado –y también serán considerados en esta ocasión- se inició en la década de 1990. Como ya lo hemos hecho notar, ellos pueden ser clasificados en dos categorías. A la primera corresponden los que están orientados a mejorar la calidad de la educación que reciben los alumnos pertenecientes a familias de escasos recursos. Para lograr ese objetivo, distribuyen un conjunto de apoyos –que más adelante describiremos- entre las escuelas ubicadas en localidades de alta marginalidad.¹

A la segunda categoría corresponden los programas que se proponen fortalecer la demanda educacional, mediante la distribución de subsidios en numerario –y de otros géneros- entre las familias de escasos recursos cuyos hijos asisten a la escuela y se comprometen a satisfacer determinados requisitos.² Por tanto, están destinados a abatir el costo de oportunidad de la educación representado por los ingresos que los estudiantes dejan de percibir por asistir a la escuela.³

Adicionalmente, y también desde la década de 1990, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha puesto en marcha diversos programas llamados “no focalizados”, porque están dirigidos a todas las escuelas públicas en las que se imparte la educación básica. Por tanto, ellos pueden elevar las probabilidades de que los “focalizados” tengan un impacto favorable en la calidad de la educación que reciben los alumnos que pertenecen a las familias de escasos recursos.

1. VALORACIONES DE LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DESTINADOS A FORTALECER LA OFERTA EDUCACIONAL

Con el patrocinio de la Organización de Estados Iberoamericanos, (OEI) Chaves, P. y R. Ramírez (2006) realizaron un estudio en el que analizaron los objetivos, metodologías y resultados de 22 estudios que fueron realizados con la finalidad de evaluar, entre otras experiencias, el “Programa para Abatir el Rezago Educativo” –PARE-. Los apoyos distribuidos por ese programa son de dos categorías. En la primera se encuentran los que están destinados a fortalecer la calidad de la enseñanza; y en la segunda, los que se proponen incidir en la eficacia de los procesos educativos, mediante el fortalecimiento de la administración del sistema escolar.⁴

¹ El primer programa de este tipo que fue implementado en México fue el “PARE” (Programa para Abatir el Rezago Educativo) El que actualmente está en vigor es el “PRODEIB” (Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica). El cambio de nombre obedece fundamentalmente a la ampliación de los objetivos y del alcance geográfico, del programa original.

² Por esta razón, esos programas son conocidos en inglés con el nombre de “*conditional cash transfers*”

³ El primer programa de esta naturaleza fue el “Progresá” (Programa de educación, salud y alimentación). El que actualmente está vigente, y sigue la misma estrategia, es el “Programa Oportunidades”. Su nombre obedece al propósito de contribuir a la formación de capital humano mediante la “ampliación de las libertades” de sus beneficiarios (en el sentido propuesto por A. Sen).

⁴ Los apoyos del primer tipo son: Incentivos al desempeño docente; Capacitación de los maestros; Distribución de materiales didácticos; Evaluación del aprendizaje; Bibliotecas escolares; Libros bilingües; Agilización de la distribución de los libros de texto; y Apoyos a audiovisuales. Los del segundo tipo son: Mejoramiento de la infraestructura escolar; Insumos para el mejoramiento de la supervisión escolar; y Fortalecimiento institucional (desarrollo de habilidades técnico-administrativas).

Los indicadores de los resultados de los estudios analizados fueron publicados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo –(CONAFE-). De ellos se desprende que, en general, la información correspondiente a las escuelas apoyadas por el PARE (en sus distintas versiones) mejora más rápidamente que la de las demás. Así, la brecha que separa la eficiencia terminal de las “escuelas compensadas” de la de las “no compensadas” disminuyó de 23.3 a 8.0%, entre los ciclos 1992/93 y 2004/05. La distancia entre las tasas de deserción de ambas escuelas disminuyó, en el mismo periodo, de 3.6 a 3.1%; y la diferencia entre las respectivas tasas de repetición se redujo de 6.1 a 3.7%.

Sin embargo, los investigadores citados reportan que no existe evidencia sólida que adjudique al PARE los logros reportados, ya que entre los estudios que analizaron, encontraron algunos que atribuyen parcialmente los avances registrados en la eficiencia del sistema escolar, a que los docentes no siempre reportan correcta ni oportunamente las faltas de asistencia de los niños, ni el hecho de que ellos abandonen prematuramente los estudios emprendidos. Con esta conducta, los maestros tratan de impedir que los niños que se ausentan temporal -o definitivamente- de su escuela, dejen de recibir las transferencias en efectivo y los demás apoyos que ofrecen los programas destinados a fortalecer la demanda educativa⁵.

Otro estudio, publicado por el Banco Mundial (Shapiro y Moreno-Treviño: 2004), al comparar los cambios registrados entre 1998 y 2002 en los puntajes de aprovechamiento en escuelas participantes en los programas compensatorios, con los observados en las integrantes de un grupo control, encontró que en las escuelas que atienden a estudiantes que se encuentran en condiciones socioeconómicas menos desventajosas, la brecha que separa los puntajes promedio de las “escuelas compensadas” de los de las “no compensadas” se redujo en 14.4 puntos porcentuales (al pasar de 37.9 a 26.7% durante el periodo mencionado). En escuelas que atienden a los alumnos que se encuentran en situaciones de mayor desventaja socioeconómica, esa brecha se redujo en 13.7 puntos porcentuales (al pasar de 27.4 a 13.7% durante el mismo periodo). Estos cambios ocurrieron a pesar de que el aprovechamiento registrado en las escuelas mejoró simultáneamente.

Sin embargo, estudios realizados posteriormente en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (en los que participaron algunos consultores internacionales especializados en técnicas de muestreo) encontraron que los resultados de las pruebas en que se basó la investigación citada (las cuales fueron elaboradas por la Secretaría de Educación Pública-SEP-) no eran técnicamente comparables con los de aquellas que fueron aplicadas en años anteriores. Esta fue la razón primordial por la que dicho Instituto se vio obligado a desarrollar nuevas pruebas que sustituyeran a las que había diseñado la SEP.

Además, algunas investigaciones que analizaron Chaves y Ramírez obligan a matizar los resultados de los programas evaluados. Entre éstos se encuentra el hecho de que a través del tiempo van ingresando a los programas algunos estudiantes que están inscritos en escuelas ubicadas en entidades federativas cuyos niveles de rendimiento, en los primeros grados, supera a los de los estudiantes que ingresaron con anterioridad al mismo programa. Lógicamente, este fenómeno pudo haber elevado el rendimiento de las “escuelas compensadas”.

⁵ Esto se debe a que la posibilidad de recibir los subsidios distribuidos por esos programas depende de la asiduidad de los niños y de la permanencia de los mismos en la escuela hasta la conclusión de los estudios que hayan iniciado.

2. VALORACIONES DE LOS EFECTOS EDUCATIVOS DE LAS TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO CONDICIONADAS AL CUMPLIMIENTO DE DETERMINADOS REQUISITOS

Se han realizado diversas evaluaciones del programa "Oportunidades", cuyos beneficiarios, como dijimos arriba, son seleccionados mediante una estrategia de focalización para recibir los subsidios en numerario y otros apoyos que administra el programa mencionado.

Los resultados de esas evaluaciones fueron resumidos en tres reportes de investigación. El primero se refiere a los estudios que analizan los efectos del programa en las trayectorias educativas de sus beneficiarios. (De la Torre R: 2005). El segundo (Parker, S.W: 2005) y el tercero, (Mancera Corcuera, *et al*; 2008), revisan el impacto del programa en los aprendizajes de sus destinatarios.⁶

2.1. Impacto del programa "Oportunidades" en las trayectorias educativas de sus beneficiarios

De la Torre, R. (2005) sintetiza 18 estudios que fueron publicados por el Instituto Nacional de Salud Pública –INSP- y el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados en Antropología Social –CIESAS-, con información recolectada entre 1997 y 2003. Esas investigaciones analizaron el impacto del programa "Oportunidades" en la escolaridad y trayectorias escolares de sus beneficiarios. Para hacerlo, los autores de esos estudios observaron el comportamiento de las siguientes variables: "tasas de inscripción"; "progreso escolar de los estudiantes (observado a través de la conclusión de los ciclos escolares dentro de los plazos señalados en la normatividad aplicable); "logro educativo" (observado a través del número de grados escolares cursados); y "perdurabilidad de ese efecto a mediano plazo". En el cuadro 1 comparamos el impacto del programa en zonas urbanas con el de las rurales.⁷

Como ahí se puede observar, "Oportunidades" produce efectos más perceptibles en las zonas rurales que en las urbanas –de acuerdo con estadísticas basadas en los reportes de los docentes.-. Ello es atribuible a que, cuando se inició la implementación de ese programa en las zonas urbanas, los indicadores correspondientes ya se encontraban en niveles relativamente altos. (Las oscilaciones entre los valores de esos indicadores se deben a que aquellos dependen de las edades que tenían los sujetos al ingresar al programa).

2.2. Impacto de "Oportunidades" en los aprendizajes de sus beneficiarios

Con el propósito de medir el impacto de este programa en el aprovechamiento escolar de sus beneficiarios, Parker *et al* investigaron si los años de escolaridad adicionales incrementaban los resultados que obtenían los sujetos al resolver las pruebas de habilidades académicas conocidas como Woodcock Johnson⁸. Para realizar su estudios, esos autores utilizaron una submuestra de adolescentes y jóvenes de 15 a 21 años edad que ya participaban en el programa en 1998, y compararon las calificaciones de esos sujetos con los de un grupo control. En los cuadros 2 y 3 resumimos los resultados que obtuvieron.

⁶ Solamente citaremos un estudio publicado después de 2008 (Arzate Salgado: 2011) porque las evaluaciones financiadas con fondos públicos, que fueron publicadas a partir de 2009 (bajo los auspicios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social –CONEVAL-el cual también es un organismo externo al sistema educativo), no se refieren al impacto educacional del programa mencionado. Los autores de esas evaluaciones verifican la consistencia entre los objetivos del programa y las acciones realizadas para alcanzarlos, y analizan distintos temas relacionados con la implementación del mismo.

⁷ Aunque los indicadores utilizados en los dos tipos de zonas no son idénticos, ellos se refieren a los mismos conceptos.

⁸ Estos instrumentos son ampliamente aplicados en Estados Unidos a la población hispanoparlante para medir el aprovechamiento académico.

En esos cuadros se puede apreciar que, al contrario de lo esperado, algunas de las relaciones que fueron analizadas no son estadísticamente significativas, y que otras tienen signos negativos. Los autores de la investigación citada no pudieron explicar estos hallazgos, porque las pruebas que utilizaron fueron aplicadas en forma transversal y no longitudinal; lo que les impidió dilucidar si los becarios ingresaron al programa con niveles de rendimiento inferiores o superiores a los del grupo control. Sin embargo, aunque los propios investigadores mencionan la posibilidad de que la participación de los becarios en el programa no haya sido académicamente benéfica para ellos, hacen notar que la comprobación de la validez de esta hipótesis rebasa los objetivos de su investigación.

En el año 2006, la Secretaría de Educación Pública (SEP) puso en marcha el programa de "Evaluación Nacional de Logro Escolar en Centros Escolares" (ENLACE); el cual aplica pruebas del rendimiento escolar que obtienen, en algunas asignaturas, los alumnos que cursan determinados grados escolares en todas las escuelas del país que los imparten..

Con base en los resultados de las pruebas que fueron aplicadas en 2007, Mancera Corcuera *et al.* (2008) analizaron el aprovechamiento escolar de los beneficiarios del programa Oportunidades. En primer término, analizaron la distribución del aprovechamiento de los becarios que están inscritos en los distintos tipos de escuelas primarias y secundarias que existen en el país.⁹ (En los cuadros 4 y 5 hacemos un resumen de los hallazgos respectivos).

Es interesante observar -en ambos cuadros- que el rendimiento académico de los becarios se distribuye de la misma manera en la que, de acuerdo con numerosos estudios (entre los que destacan los publicados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación -INEE-)¹⁰ esa variable se comporta en todas las escuelas del país que están clasificadas en las mismas categorías. En efecto, según esos estudios, los lugares que jerárquicamente corresponden a los rendimientos de los distintos tipos de escuelas son los que aparecen en seguida:

ESCUELAS PRIMARIAS	ESCUELAS SECUNDARIAS
1er lugar: Escuelas privadas	1er lugar: Escuelas privadas
2° lugar: Escuelas públicas (urbanas y rurales)	2° lugar: Secundarias generales y técnicas de sostenimiento público
3er lugar: Escuelas indígenas y cursos comunitarios (CONAFE)	3er lugar : Telesecundarias

Al examinar estas distribuciones (mediante el análisis de covarianza), Mancera y sus colaboradores encontraron que en las escuelas primarias, las variables que tienen un mayor poder explicativo son las siguientes: Asistir a una escuela indígena (que tiene un coeficiente negativo: -81.050), y asistir a una escuela "Conafe", cuyo coeficiente también es negativo: -79.543).¹¹ Por el contrario, la variable que

⁹ Las primarias están clasificadas en las siguientes categorías: generales urbanas y generales rurales (que atienden a estudiantes mestizos que radican en localidades de distinta densidad demográfica); indígenas (destinados a alumnos cuyos padres hablan alguna lengua indígena); Conafe (que ofrecen los llamados "cursos comunitarios", establecidos en localidades que por el reducido tamaño de su población, no cuentan con la demanda que justificaría la apertura de una escuela convencional); y privadas (cuyo financiamiento no es aportado por el Estado).

Las secundarias, a su vez, están clasificadas como sigue: secundarias generales (que desarrollan un currículo fundamentalmente propedéutico); secundarias técnicas (cuyo currículo incluye algunos contenidos vocacionales); telesecundarias (que imparten cursos televisados a estudiantes que generalmente se encuentran en localidades menor densidad demográfica); y secundarias privadas (cuyo financiamiento es aportado por las familias de sus estudiantes)

¹⁰ Véanse, al respecto, los reportes publicados anualmente por ese Instituto bajo el título de "Panorama Educativo de México"

¹¹ Como se sabe, el signo negativo de esos coeficientes indica que los alumnos inscritos en las escuelas correspondientes se encuentran en una situación académica más precaria.

refleja el género de los estudiantes tiene un coeficiente es de 26.555; lo que indica que las mujeres se encuentran en una situación académica más favorable que la de los hombres.

Los hallazgos que se refieren a las secundarias son muy parecidos: el asistir a una telesecundaria (las cuales, como antes dijimos, funcionan principalmente en zonas rurales y urbanas marginadas) tiene un coeficiente negativo de -33.139 y el pertenecer a una familia de origen indígena (que tiene un coeficiente, también negativo, de -30-393)

Por otra parte, aprovechando que en 2007 ya se contaba con 2 aplicaciones anuales de las pruebas mencionadas, dichos investigadores analizaron la forma en que evolucionaron de un año a otro los puntajes de aprovechamiento los becarios del programa, de acuerdo con las proporciones que representan estos sujetos en la matrícula¹² de las escuelas respectivas. Los resultados de este análisis se resumen en el cuadro 6.

Como se puede observar, los incrementos en los puntajes que se registraron en las escuelas primarias se concentraron en las escuelas que no tienen becarios, así como en aquellas en las cuales esos estudiantes representan menos del 26% del alumnado. En cambio, hubo decrementos en los puntajes, que se localizaron en aquellas escuelas en las cuales los alumnos apoyados por el programa "Oportunidades" representan más del 50% de la matrícula.

Así pues, este análisis revela, diáfano, que los apoyos ofrecidos por el programa mencionado – mismos que, como dijimos, están destinados a estudiantes que pertenecen a familias que cultural y socioeconómicamente se encuentran en desventaja- hayan mejorado su rendimiento escolar, al menos al mismo ritmo al que lo hicieron los estudiantes que -por pertenecer a familias que se encuentran en una mejor situación económica- no participan en el programa mencionado-

3. EXPLICACIONES DE LOS RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS

En los estudios que han sido publicados sobre este tema encontramos al menos dos tipos de argumentos con los que se ha tratado de explicar los insatisfactorios resultados educativos de los programas que estamos comentando. Los del primer tipo atribuyen esos resultados a diferentes factores endógenos a los propios programas; en cambio, los del segundo tipo los atribuyen a algunos factores exógenos, o generados en el entorno en el que funcionan los programas.

3.1. Explicaciones atribuidas a factores de origen endógeno

Las explicaciones de este tipo atribuyen los resultados de los programas a los siguientes factores:

- a) El insuficiente acceso de las escuelas participantes en los programas, a otros recursos públicos que podrían contribuir a mejorar la calidad de la educación que en ellas se imparte.
- b) El defectuoso diseño de los programas;
- c) La deficiente implementación de los mismos.

¹² En México, el término "matrícula" se refiere a la cantidad de alumnos inscritos en una escuela determinada.

Las soluciones que se desprenden de esas explicaciones son, como lo expondremos más adelante, de índole administrativa o financiera¹³.

a) Insuficiente acceso de las escuelas participantes en los programas, a otros recursos públicos que podrían contribuir a mejorar la calidad de la educación que en ellas se imparte.

Como lo señalamos en el primer apartado de este artículo, la SEP también ha puesto en marcha, desde la década de 1990, diversos programas que desempeñan la función de ofrecer a todas las escuelas públicas en las que se imparte la educación básica, un conjunto de recursos adicionales a los ordinarios (mediante la implementación de diversos programas no focalizados), con el propósito de mejorar la calidad de la educación que en ellas se imparte. Entre dichos programas se encuentran los siguientes: El "Programa de Escuelas de Calidad" (que ofrece fondos concursables a aquellas escuelas que, a partir de un autodiagnóstico, elaboran un programa de mejoramiento de la calidad de su educación y solicitan recursos financieros para desarrollarlo); el "Programa Nacional de Lectura", que distribuye bibliotecas escolares; y el Programa "Redes" (que ofrece reconocimientos al desempeño docente).

Mancera y sus colaboradores (2008) encontraron, como se puede observar en el cuadro 7, que esos programas no se distribuyen equitativa ni aleatoriamente, sino que favorecen en mayor proporción a las escuelas en las cuales no predominan los alumnos becados por el programa "Oportunidades" (las cuales, por tanto, no están ubicadas en localidades marginadas).

b) Defectuoso diseño de los programas

El estudio realizado por Chaves y Ramírez (op.cit) advirtió que "la lógica global de los programas, presupone que una acumulación de apoyos (tales como los cursos de capacitación, los materiales didácticos, la infraestructura, los apoyos a la supervisión, etc.) es capaz de producir, *por sí misma* (itálicas añadidas) un mejor rendimiento, más retención y mayor equidad" (p.85) Además, esos investigadores advirtieron que "los programas se proponen apoyar a las escuelas que atienden a sectores sociales en desventaja, [pero] se instalan en sistemas educativos profundamente injustos; por tanto, quedan lejos de la posibilidad de reducir, mínimamente, las desigualdades existentes- [En consecuencia], ellos pierden su especificidad y sus acciones se diluyen frente a las desigualdades estructurales de los sistemas educativos."¹⁴

A su vez, Reimers *et al* (2006), después de revisar los objetivos y la naturaleza de 9 programas que en distintos países (entre los que se encuentra México) ofrecen transferencias en efectivo, concluyen que "ninguno de [ellos] se propone mejorar los aprendizajes de los estudiantes... a pesar de que algunas evaluaciones se proponen medir los avances en esa variable".

En el mismo sentido, Arzate (2011), analiza lo que él denomina las "capacidades de intervención de los programas sobre educación y pobreza sobre las dimensiones de la desigualdad: escuela-contexto"; y clasifica a los programas de acuerdo con las áreas de intervención hacia las que están dirigidos. Sus conclusiones coinciden con las de Reimers *et al*, como se puede observar en la siguiente tabla:

¹³ Todd, PE y KJ Wolpin (2006) proponen, por ejemplo, incrementar los grados de escolaridad de quienes reciben las transferencias en efectivo, eliminando los subsidios que son otorgados a los niños que cursan los primeros grados de primaria, para poder incrementar con los recursos sobrantes el monto de los subsidios otorgados a estudiantes inscritos en grados más avanzados

¹⁴ Martin C. y C. Solórzano (2004) nos recuerdan que una observación muy semejante ya había sido hecha -en 1991- por el investigador australiano Williamson ; quien, al referirse a los programas compensatorios que fueron implementados en los Estados Unidos (desde la década de 1970) para apoyar a los estudiantes afroamericanos, recomendaba mucha cautela si se deseaba aplicarlos en América Latina.

CUADRO 1. ÁREAS DE INTERVENCIÓN (U OBJETIVOS HACIA LOS QUE SE DIRIGEN LOS PROGRAMAS)

Programas	Oportunidades de ingresar a la escuela y de permanecer en ella	Calidad del magisterio y del personal administrativo de las escuelas	Insumos materiales para las escuelas	Currículo	Estrategias pedagógicas para evitar el fracaso escolar
PARE, PAREIB, Escuela digna	No	Sí	Sí	Sí	No
Componente educativo de Pronasol, Progresá y Oportunidades	Sí	No	No	No	No

El cuadro señala que los programas destinados a fortalecer la demanda educacional (como el componente educativo de Pronasol, Progresá y Oportunidades, que consiste en distribuir transferencias en efectivo condicionadas) no persiguen ningún objetivo relacionado con el mejoramiento de la calidad de la docencia. En cambio, el PARE y el PAREIB, que sí están dirigidos hacia esta finalidad, no satisfacen la necesidad de fortalecer la demanda educacional (impulsando las oportunidades de ingresar a la escuela y de permanecer en ella).

c) Deficiencias en el funcionamiento de los programas

Un estudio realizado por Agudo Sanchíz (2008) que se refiere al programa "Oportunidades", se basa en trabajos de campo realizados por varios investigadores que visitaron localidades ubicadas en 4 entidades federativas del país (Chiapas, Oaxaca, Chihuahua y Sonora)¹⁵ con la finalidad de indagar las causas de los resultados educativos del mismo.

Las entrevistas en profundidad realizadas por esos investigadores permitieron descubrir innumerables deficiencias en la implementación del programa. Éstas fueron sistematizadas por Sanchíz (2008) quien reportó, entre otras cosas, lo siguiente:

Aunque existen importantes *deficits* en los aprendizajes de los estudiantes que cursan la primaria, los docentes van pasando a sus alumnos a grados más avanzados -independientemente de los niveles de aprendizaje que aquellos hayan alcanzado- con tal de que no pierdan la beca que les otorga el programa "Oportunidades".

Cuando los niños rezagados terminan la primaria no se encuentran en el nivel de los demás y, por lo general, desertan antes de terminar el primer grado de secundaria. Lo mismo sucede con los alumnos procedentes de escuelas "multigrado"¹⁶; la mayoría de los cuales no habla correctamente el español; lo que obviamente les impide obtener buenos rendimientos académicos. Esta es la razón por la que, con frecuencia, esos alumnos deciden abandonar prematuramente sus estudios.

¹⁵ Sonora y Chihuahua son estados ubicados al norte del país. Aunque tienen algunas regiones de alta marginalidad, sus habitantes perciben -en promedio- un ingreso per cápita superior al de los pobladores de los estados del sur. En cambio, Chiapas y Oaxaca se encuentran al sur de la República y se caracterizan por tener, en promedio, los índices de marginalidad más altos de todo el país.

¹⁶ Esas escuelas funcionan en localidades de baja densidad demográfica que, por lo mismo, no disponen de la demanda escolar que es necesaria para establecer una escuela convencional. En ellas, cada docente atiende en forma simultánea a estudiantes que están cursando distintos grados de primaria.

La infraestructura de los planteles en las regiones estudiadas son desiguales. Las escuelas ubicadas en zonas indígenas cuentan con menos recursos, la carencia de energía eléctrica les impide usar los sistemas de cómputo y la tecnología educativa en general.

El programa "Oportunidades" sólo puede ser implementado en localidades que tienen acceso a algún centro de salud. Obviamente, esta regulación excluye del programa a todos los niños que radican en localidades cuya baja densidad demográfica les impide tener acceso a una instalación de ese tipo.

De estas observaciones se desprende la posibilidad de mejorar los resultados educativos del programa analizado, implementando un conjunto de medidas de diversa índole. Sin embargo, sólo los autores de una investigación (Paqueo, V. y G. López-Acevedo: 2003) llevaron a cabo un análisis contrafactual que permitiera inferir el grado en el que tales medidas pudieran ser eficaces; (en caso de que fueran implementadas en los mismos contextos -y, sin cambiar la misma pedagogía que fue utilizada- en los mismos contextos en los que los demás autores realizaron sus estudios).

Aunque el estudio citado se refiere solamente a un programa (que, por cierto, fue implementado únicamente en 4 entidades federativas del país), es pertinente señalar que los resultados del mismo (después de que los investigadores corrigieron estadísticamente los errores de implementación que la evaluación anterior del mismo programa había detectado) no reflejaron cambios importantes en el aprovechamiento de los alumnos que participaron en el propio programa. Esta observación ratifica la validez de la afirmación que hicimos arriba, en el sentido de que un programa compensatorio, aun cuando su implementación se ajuste a la normatividad que lo rige, tiene escasas posibilidades de generar cambios importantes en los aprendizajes de los estudiantes.

4. EXPLICACIONES QUE ATRIBUYEN LOS RESULTADOS A DIVERSOS FACTORES EXÓGENOS

Lógicamente, de las explicaciones que atribuyen los resultados de los programas a diversos factores exógenos a los mismos, se desprende que los resultados de los programas sólo podrían ser mejorados si se realizaran transformaciones educativas y sociales de mayor envergadura.

Esta inferencia nos obliga a dirigir la mirada hacia otra dirección. En un interesante y documentado ensayo, Martin y Solórzano (2004) citan al historiador y pedagogo Brian Simon (1985), quien señaló que de una lectura cuidadosa de varios autores (como Bain, Vigotsky y Stones) se desprende el poder formativo de la educación para acrecentar la capacidad individual. Esa inferencia contradice la noción de que la inteligencia es [solamente, agregaríamos nosotros] un don innato". [Por tanto], afirman los autores citados, "el punto de partida para esa formación debiera ser un marco pedagógico que sistematice las estructuras del aprendizaje. Dentro de este marco el potencial individual... tiene el incentivo y apoyo para desarrollarse libremente" (p.127).

En cambio, [afirman los mismos autores] "La propuesta compensatoria empieza desde el lado opuesto, es decir, por el alumno. Esta perspectiva argumenta que la pobreza y las diferencias culturales obstaculizan el aprendizaje en la escuela común y corriente; por lo que requieren programas especiales para allanar las diferencias individuales... [Sin embargo] la mejor enseñanza –continúan esos autores- es la que se nutre en la experiencia del alumno [de cada alumno, subrayaríamos nosotros], la cual debe ser incorporada en los programas de estudio... Por tanto, lo que necesita la gente es un sistema educativo de calidad" .(Ibidem)

5. DISCUSIÓN

La pregunta que inmediatamente sugieren las afirmaciones arriba transcritas es la siguiente: ¿Cuáles son las características que deben reunir las relaciones pedagógicas, para lograr que la educación impartida en las aulas e instituciones escolares, genere los resultados deseables?

La búsqueda de respuestas a tan importante pregunta ha sido, como bien sabemos, el propósito del movimiento de “escuelas eficaces”, al cual se han adherido innumerables educadores que se han propuesto responderla desarrollando experimentalmente diferentes alternativas educacionales. Empero, nos parece pertinente terminar este artículo agregando algunas consideraciones de índole teórica que, desde nuestro punto de vista, podrían orientar el diseño de políticas educativas de mayor alcance.

Quisiéramos recordar, al respecto, las conclusiones a las que llegó el psicólogo Benjamín Bloom (1976) que confirman la validez de un conocido apotegma atribuido a Jerome Bruner, que reza así: “Cualquier persona puede adquirir un aprendizaje deseado, en cualquier momento de su vida, si se le proporcionan las condiciones necesarias para lograrlo”. De esto se desprende que todos los alumnos pueden adquirir cualquier conocimiento o desarrollar cualquier competencia en cualquier momento, *si se le sabe enseñar*.¹⁷ (itálicas añadidas)

Lo anterior se debe, dijo Bloom, a que “Una parte de la *aparente* (itálicas en el original) debilidad de las escuelas para promover la igualdad en los resultados de aprendizaje, puede deberse a que los objetivos deseados no son claramente definidos, y a que la implementación de los mismos no se lleva a cabo contando con el apoyo de materiales de instrucción cuidadosamente diseñados” (Bloom, 1976: 213).

A esto agregé (como ya lo habían hecho otros autores que citamos más arriba) que “Una implicación de esta teoría es que el talento puede ser desarrollado; es decir, si la mayoría de los estudiantes puede alcanzar el mismo nivel de aprendizaje en determinada asignatura; y adquirir las mismas habilidades, ello demuestra que es posible desarrollar el talento requerido para cualquier campo del currículo” (En síntesis): “Si la igualdad en el aprendizaje es posible, la función selectiva de las escuelas debe ser sustituida por la función de desarrollar las habilidades de los educandos”¹⁸. Esto significa, desde nuestro punto de vista, que las escuelas deben seleccionar a sus alumnos para detectar a los que necesitan una atención más intensiva, en lugar de hacerlo para que los estudiantes se excluyan -por propia decisión- del sistema escolar; y, mucho menos, para ofrecerles una educación de calidad inferior. El problema que tenemos que resolver se encuentra, entonces, en implementar las políticas que son necesarias para lograr que todos los estudiantes reciban una educación de alta calidad. De ese modo, se evitará que en las escuelas convencionales se generen los fracasos que, con tan magros resultados, las autoridades educativas están de evitar mediante la implementación de los programas compensatorios.

De lo dicho no se desprende que los programas compensatorios deberían ser suspendidos hasta que se lleven a cabo las reformas educativas que son necesarias para que aquellos puedan ser eliminados (por llegar a ser redundantes). De hecho, durante un periodo de transición, ellos podrán seguir contribuyendo en cierta medida a que los sectores socialmente desfavorecidos tengan acceso a escuelas dotadas de

¹⁷ Este apotegma fue expresado por Bloom de la siguiente manera: “Cada estudiante puede ser ayudado para alcanzar un determinado objetivo con el mismo nivel de competencia, aún dedicándole aproximadamente la misma cantidad de tiempo, siempre y cuando las variables incluidas en (mi) teoría sean tomadas adecuadamente en cuenta en el proceso de aprendizaje” (Bloom, BS. (1976: 276)

¹⁸ Es importante mencionar que los hallazgos de estos autores exigen a los administradores de la educación, a los docentes y a los padres de familia (en una palabra, a todos los integrantes de las comunidades educativas), el compromiso ético que es indispensable para poder ser exitosamente aplicados.

mejores insumos. Por tanto, la suspensión de esos programas incrementaría, todavía más, las inequidades que caracterizan a los sistemas educativos de nuestros países (Román, 2008).

No podemos dejar de mencionar, finalmente, que mientras no se logre abatir la situación de pobreza en la que todavía vive la mitad de la población de este país, las transferencias en efectivo y otros apoyos a las familias de escasos recursos seguirán siendo indispensables para impulsar la creación y conservación de la demanda educacional, sin cuya existencia los sistemas educativos perderían su razón de ser.

CUADRO 2. IMPACTO DEL PROGRAMA "OPORTUNIDADES" EN LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS DE SUS BENEFICIARIOS (1997-2003)

Conceptos	Zonas rurales	Zonas urbanas
Tasa de inscripción	Aumenta entre 32.9 y 41.5% la proporción de niños que ingresan a la secundaria	Efectos poco perceptibles, por los altos niveles en que se encontraba la tasa de ingreso a secundaria en el año inicial del programa
Eficiencia terminal (progresión escolar)	Aumenta entre 38 y 64% la proporción de niños que completan 5 grados de escolaridad en el tiempo reglamentario, y entre 30.0 y 39% la proporción de niñas que alcanzan esa meta	Se reduce el abandono escolar en 23.7%
Logro educativo (grados completados)	Aumenta en 14% la cantidad de grados completados	
Perdurabilidad de los efectos a mediano plazo	Aumenta entre 42.0 y 90.% de grado la escolaridad de los beneficiarios	Aumenta entre 12.0 y 20% de grado la escolaridad de los niños, y de 8.0 a 15% de grado la de las niñas. Este efecto es más perceptible en las tasas de ingreso a secundaria

FUENTE: ELABORACIÓN BASADA EN DATOS PUBLICADOS POR DE LA TORRE, R (2005)

CUADRO 3. GRADOS DE ESCOLARIDAD CURSADOS Y PUNTAJES DE LAS PRUEBAS WOODCOCK JOHNSON (*)

Grados de Escolaridad	Lectura	Matemáticas	Escritura
1	-5.45	Ns	Ns
3	3.48	1.71	Ns
6	12.33	4.42	6.02
9	14.49	7.28	10.82
12	13.80	9.34	12.40

NS = ESTADÍSTICAMENTE NO SIGNIFICATIVO

FUENTE: ELABORADO CON INFORMACIÓN DE PARKER SW ET AL (2005)

CUADRO 4 RELACIONES ENTRE ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS BECARIOS Y SUS PUNTAJES EN LAS PRUEBAS WOODCOCK JOHNSON

Características	Lectura	Matemáticas	Escritura
Edad	Ns	Ns	Ns
Género	Ns	0.829 (*)	0.42 (*)
Indígena monolingüe	-3,79	-3,93	-4.85

(*) ESTOS RESULTADOS FAVORECEN AL GÉNERO MASCULINO

NS= RELACIÓN NO ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVA

FUENTE: ELABORADO CON INFORMACIÓN DE PARKER SW ET AL (2005)

CUADRO 5. MEDIAS DE APROVECHAMIENTO OBTENIDO POR LOS BECARIOS, POR MODALIDADES EDUCATIVAS Y GÉNERO DE LOS SUJETOS: PRUEBAS DE ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS, APLICADAS A ESTUDIANTES DE 6° GRADO DE PRIMARIA

Modalidad	Género	Media en español	Media en Matemáticas
General urbana	Masculino	470.68	481.60
	Femenino	499.50	497.48
General rural	Masculino	453.65	463.53
	Femenino	483.84	481.01
Indígena	Masculino	402.87	425.43
	Femenino	413.37	429.86
Conafe	Masculino	416.48	420.70
	Femenino	437.40	426.77
Privada	Masculino	493.91	500.97
	Femenino	528.54	516.18

FUENTE: ELABORADO CON DATOS DE MANCERA CORCUERA ET AL (2008)

CUADRO 6. MEDIAS DE APROVECHAMIENTO OBTENIDO POR LOS BECARIOS, POR MODALIDADES EDUCATIVAS Y GÉNERO DE LOS SUJETOS: PRUEBAS DE ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS, APLICADAS A ESTUDIANTES DE 3° DE SECUNDARIA

Modalidades	Género	Medias en Español	Medias en Matemáticas
General	Masculino	471.23	487.04
	Femenino	496.39	481.41
Técnica	Masculino	457.53	475.12
	Femenino	484.07	471.13
Telesecundaria	Masculino	440.61	488.56
	Femenino	466.17	490.86
Privada	Masculino	478.17	499.67
	Femenino	508.76	500.12

FUENTE: ELABORADO CON INFORMACIÓN PUBLICADA POR MANCERA CORCUERA ET AL

CUADRO 7. DIFERENCIA DE MEDIAS DE APROVECHAMIENTO REGISTRADAS ENTRE 2007 Y 2006, EN ESCUELAS QUE ESTÁN REGISTRADAS DIFERENTES PROPORCIONES DE ESTUDIANTES BECADOS POR EL PROGRAMA "OPORTUNIDADES" (PRUEBAS "ENLACE")

Porcentajes de becarios en la matrícula de las escuelas	Diferencia de medias 2007-2006 (español 6° primaria)	Diferencia de medias 2007-2006 (matemáticas. 6° primaria)	Diferencia de medias 2007-2006 (español 3° de secundaria)	Diferencia de medias 2007-2006 (matemáticas 3° secundaria)
0%	17.80	21.50	25.55	14.56
1 a 25%	7.49	8.36	14.67	12.06
26 a 50%	-1.51*	0.19*	7.89	10.91
51 a 75%	-1.09*	-3.65	3.79	9.27
76 a 100%	-5.07	-7.66	2.49	10.86

*DIFERENCIAS NO SIGNIFICATIVAS AL .001

CUADRO 8. PORCENTAJES DE ESCUELAS QUE CUENTAN CON PROGRAMAS NO FOCALIZADOS Y PROPORCIONES QUE REPRESENTAN LOS BECARIOS EN SU ALUMNADO

Programas	Primarias cuyos becarios representan hasta el 25% del alumnado	Primarias cuyos becarios representan más del 75% del alumnado	Secundarias cuyos becarios representan hasta el 25% del alumnado	Secundarias cuyos becarios representan más del 75% del alumnado
Escuelas de calidad	29.3%	15.7%	27.0%	34.1%
Programa nacional de lectura	80.9%	100.0%	69.7%	99.0%
Redes	12.6%	2.6%	0.2%	1.0%

FUENTE: ELABORADO CON INFORMACIÓN PUBLICADA POR MANCERA ET AL (2008)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agudo Sanchíz, A. (2008). ¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos. En *Evaluación externa del programa Oportunidades. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Tomo III, *El reto de la calidad de los servicios*. México, D.F: Secretaría de Desarrollo Social.
- Arzate Salgado, J. (2011). Evaluación Analítica de políticas educativas compensatorias en México. El caso de los programas de lucha contra la pobreza 1988-2011. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 16, Núm. 51, octubre-diciembre.
- Bloom, B. S. (1976). *Human Characteristics and School Learning*. Nueva York: McGraw Hill.
- Chaves, P. y Ramírez, R. (2006). *Análisis crítico de los programas compensatorios (1994-2004)* México: Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- De la Torre, R. (2005). *Evaluación Externa de Impacto del Programa "Oportunidades" Versión final*. México: Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- López, N., Corbetta, L., Ericson, C., Steinberg, E. y Tenti, E. (2008). *Políticas de equidad educativa en México: Análisis y Propuestas*. Buenos Aires: IIEP (UNESCO).
- Mancera C., Serna L., y Priede A. (2008) Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados con las brechas de aprendizaje de los becarios del Programa Oportunidades (primaria y secundaria 2007). En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Tomo III, *El reto de la calidad de los servicios, resultados en educación*. México, D.F: Secretaría de Desarrollo Social.
- Martin, C. J. y Solórzano, C. (2004). Educación universal, compensación y diversificación: los temas del futuro de la educación pública en México. En *Sociológica*, Año 19, N° 56, septiembre-diciembre.
- Muñoz Izquierdo, C. (2005). Una apreciación global de los efectos atribuibles a los programas compensatorios. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), 1-20.
- Muñoz Izquierdo, C., Magaña, R. y Bravo, M. (2012). En busca de una distribución más racional y equitativa de los programas que se destinan en México al mejoramiento de la calidad de la

- educación. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 10(1), 1-20.
- Paqueo, V. y López Acevedo, G. (2003). *Supply-side School Improvement and the Academic Achievement of the Poorest Children in Indigenous and Rural Schools: The case of PARE*. World Bank Policy Research Working Paper 3172. Diciembre.
- Parker S, W., Behrman, J. R y Todd, P.E. (2005). Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades F/sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural, que tenían 9 a 15 años de edad en 1997 En *Evaluación Externa del impacto del Programa Oportunidades*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Ramírez R. y Chaves, P. (2006). *La evaluación de los programas compensatorios: Notas para una Política de Equidad Educativa*. México: CONAFE.
- Reimers F., DeShano da Silva C. y Treviño, E. (2006). *Where is "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?* Montreal: UNESCO Institute for Statistics, UIS Working paper N° 4.
- Román, M. (2008). Focalización en Educación: Límites y tensiones de una política que ha buscado mejorar la calidad y equidad el sistema educativo en Chile. *Docencia*, 35, 1-20.
- Secretaría de Educación Pública- Subsecretaría de Planeación y Coordinación (2000). *Las escuelas primarias y los apoyos de los programas compensatorios. Reporte final del primer estudio y diplomado sobre bases metodológicas de investigación cualitativa*. México: SEP.
- Shapiro, J. y Moreno-Treviño. J. (2004). *Compensatory Education for Disadvantaged Mexican Students: An Impact Evaluation Using Propensity Score Matching*. Washington: Banco Mundial, World Bank Policy Research Working Paper 3334- Junio.
- Todd, P. E. y Wolpin, K.J. (2006). Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico: Using a Social Experiment to Validate a Dynamic Behavioral Model of Child Schooling and Fertility. *The American Economic Review*, 96(5), 1-20.
- Williamson, B. (1991). Just Holding the Line? Education Policies to Combat Poverty. *British Journal of Sociology of Education*, 12,397-401.