Diseño y operación de los programas compensatorios en México

Araceli Santos Caballero *

La irrupción del modelo neoliberal a principios de los ochenta provocó mayor desigualdad y un incremento exponencial de la pobreza. Los gobiernos en turno trataron de mitigar sus efectos con una serie de políticas sociales, como Solidaridad, Progresa, Oportunidades y Prospera. En este artículo analizaremos los aspectos positivos y las carencias de dichos programas. Con base en estas interpretaciones, trataremos de diagnosticar lo que falta por hacer en materia de política social.

* Universidad Intercontinental/Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños, México. Contacto: aarasant@hotmail.com

A nivel mundial, un sinfín de hechos históricos, económicos, políticos y sociales ha determinado la toma de decisiones en política pública: modificaciones, reformas y aceptación de recomendaciones de organismos internacionales han jugado un papel fundamental para cuidar los intereses económicos de las grandes potencias. En ese sentido, desde la denominada *década perdida* de los ochenta, inició un proceso de transformación económica que ha incidido en el ámbito educativo. La globalización, la modernización y la implementación de políticas neoliberales trajeron consigo desempleo, aumento de la deuda externa en países en desarrollo y de la pobreza, desigualdad, emigración en la búsqueda de mejores oportunidades de vida, debilitamiento del Estado, privatización de empresas públicas y de la educación, entre muchos otros factores que han tenido un impacto desalentador.

La globalización, la modernización y la implementación de políticas neoliberales trajeron consigo desempleo

En los noventa, otra gran crisis económica en México fue parteaguas en la implementación de políticas neoliberales como fórmula para salir del trance, por ejemplo, restricciones financieras y rescates bancarios. En ese contexto desolador, para paliar los efectos negativos de la situación se dieron políticas compensatorias en educación que se enfocaban en la atención de la niñez y la juventud de nuestro país, desde preescolar, hasta nivel medio superior. Tales políticas se diseñaron para erradicar la pobreza y promover la

La globalización trajo desempleo, desigualdad y privatización de la educación, entre otros factores de impacto desalentador.
Foto: Depositphotos

La pobreza es una condición en la que los ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas. Foto: Depositphotos

igualdad de oportunidades educativas para evitar el rezago y la deserción escolar, entre otros factores.

En ese sentido, abordaré en qué consistieron dichos programas compensatorios en México; profundizaré en las políticas que orientaron cada una de las fases desarrolladas en los sexenios tanto del Partido Revolucionario Institucional, como del Partido Acción Nacional, a lo largo de tres décadas en nuestro país; compartiré los logros que se obtuvieron al implementarlos; ofreceré un breve acercamiento a sus logros, y retomaré lo que, desde mi opinión, se requiere fortalecer para avanzar en materia educativa a partir de la implementación de las acciones de dichos programas.

Programas sociales (1988-2012)

Los programas compensatorios surgen ante la realidad de una población que demandaba apoyos para combatir la pobreza generada como consecuencia de los diversos eventos económicos a nivel mundial. En ese sentido, Alonso (s/a) afirma que la pobreza es una condición en la que los ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas. Para la autora, la pobreza moderada no cubre uno o más satisfactores sociales, mientras que la pobreza extrema es una situación absoluta en la que las oportunidades de superarla son prácticamente inexistentes aun cuando el crecimiento económico y desarrollo social mejoren.

Los programas compensatorios surgen ante la realidad de una población que demandaba apoyos para combatir la pobreza

Por su parte, Pedroza menciona que los programas compensatorios buscan superar los problemas de inequidad ante la falta de

oportunidades educativas por las limitaciones económicas y sociales. El Estado instrumenta las políticas compensatorias, que se dirigen a quienes se encuentran en situación de desigualdad, con el fin de acortar la brecha de inequidad en los diferentes aspectos de su vida social (2009: 34).

Con la puesta en marcha del nuevo modelo económico neoliberal, en los ochenta se impulsaron diversas acciones como la reducción del papel del Estado y la privatización de las empresas públicas; una reorganización de las políticas públicas, entre las que destaca la enfocada a la educación, con la apertura comercial en 1982 y su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), en 1986, y, con la globalización, un proceso de modernización, que impulsaba una mayor preparación técnica para contar con los elementos que permitieran a la población adquirir elementos para competir a nivel mundial con mano de obra calificada. Así, durante el salinato (1988-94) se diseñaron e implementaron acciones para paliar todas las situaciones generadas por la situación económica por la que atravesaba el país.

En los ochenta se impulsaron diversas acciones como la apertura comercial y su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Foto: Depositphotos

Durante ese sexenio, sobresalen la implementación del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa en Educación Básica, firmado en 1992, y la Ley General de Educación, en lo referente a materia educativa, diseñada en 1993; a la par de esta última, se desarrolla el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), dirigido a niños, jóvenes, mujeres, indígenas y productores rurales, principalmente, cuyos objetivos eran mejorar el nivel de vida de la población menos favorecida en el campo y núcleos suburbanos, y dar respuesta a la crisis económica que inició en 1982 y que el gobierno de Miguel de la Madrid contuvo.

El diseño de dicho plan llamó la atención en América Latina por sus diversas dimensiones —como la participación social— que otros países no habían contemplado, lo que lo convirtió en un referente a nivel mundial para reorientar acciones. Los tres ejes centrales del programa fueron los siguientes:

Durante ese sexenio, se desarrolla el Programa Nacional de Solidaridad, dirigido a niños, jóvenes, mujeres, indígenas y productores rurales, principalmente. Foto: Depositphotos

- Bienestar social. Contemplaba alimentación, educación, vivienda, tenencia de la tierra y servicios básicos.
- Incentivar la producción. Agropecuaria, agrícola, agroindustrial y piscícola.
- Desarrollo regional. Por medio de la construcción o rehabilitación de obras de infraestructura. En este marco se echó a andar el programa Escuelas Dignas.

Otra arista del programa fue Niños Solidaridad, que otorgaba beneficios económicos a estudiantes por medio de becas para evitar la deserción escolar y el rezago educativo, haciendo corresponsables a los padres de familia para seguir recibiendo el apoyo.

Ya en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-1998), se implementaban políticas neoliberales a nivel mundial, pero en un contexto nacional desalentador debido a la crisis financiera; hubo fuga de capitales, se devaluó la moneda y aumentó el desempleo. Ante esta situación, ¿qué acciones compensatorias aplicó el gobierno? Reimers (2000) afirma que en los noventa inició una segunda fase en la prioridad hacia la equidad educativa y la preocupación por alcanzar la calidad y la eficiencia en la gestión, expresados en la *Cumbre Mundial de Educación para Todos,* en Jomtien, Tailandia, por lo que México adoptó políticas educativas dirigidas a alcanzar la igualdad de oportunidades en materia educativa.

En los noventa inició una segunda fase en la prioridad hacia la equidad educativa, la preocupación por alcanzar la calidad y la eficiencia en la gestión

De ello derivó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) dirigido a la población en extrema pobreza, que buscaba igualdad de oportunidades y movilidad social. Sus objetivos eran mejorar el bienestar de las familias, así como la salud, educación y alimentación de los mexicanos, y desarrollar el capital humano, por medio de becas para estudiantes de tercero de primaria a tercero de secundaria para la adquisición de útiles escolares. Por otro lado, se impulsó la salud preventiva; era la primera vez que se destinaban, bimestralmente recursos económicos por medio de transferencias a los beneficiarios. Martínez (2004) menciona que la condición para que estos programas y políticas tengan éxito es que la población de cada país posea las capacidades y conocimientos básicos apropiados, que se cubran sus carencias, pero, sobre todo, que se satisfagan sus necesidades básicas (p. 245).

El Programa de Educación, Salud y Alimentación estaba dirigido a la población en extrema pobreza para mejorar el bienestar de las familias, su salud, educación y alimentación. Foto: Depositphotos

En los sexenios de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el narcotráfico, la violencia, la corrupción, la delincuencia y el aumento del crimen organizado afectaron a la población y el desarrollo económico del país. En el contexto internacional, gracias a las políticas públicas derivadas del Foro Mundial sobre Educación para Todos, efectuado en Dakar, Senegal (2000), se incorporaron términos como *calidad educativa* y *educación para todos* y se impulsó un lenguaje inclusivo que anexó el término *equidad* (palabra utilizada por Fox en sus discursos). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, s. a.), considera que, para alcanzar la equidad, es necesario diseñar sistemas educativos y prácticas dentro y fuera del plantel, así como proveer recursos.

Para alcanzar la equidad, es necesario diseñar sistemas educativos y prácticas dentro y fuera del plantel, así como proveer recursos

Si bien la OCDE es enfática en lograr esos planteamientos, considero necesario retomar una expresión de quien representaba al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, al presidente Felipe Calderón: "Queremos que las Escuelas Normales sean instituciones para técnicos en turismo, técnicos en actividades productivas" (*La Jornada*, 2008). Este comentario reflejó la poca importancia que se daba a la educación en nuestro país, sobre todo, a la formación de futuros maestros, a los requerimientos de organismos internacionales —como la OCDE— de organizar concursos de oposición para las plazas docentes y de atraer a profesionales que no necesariamente tuvieran una formación normalista.

Durante la primera década de este siglo, los gobiernos panistas implementaron el Programa Oportunidades —con cierta continuidad de los programas sociales de los otros sexenios—, que otorgaba becas a estudiantes para ayudar en el transporte y la compra de útiles escolares, y en la posibilidad de certificar oficios. Estaba dirigido a familias en situación marginal y de pobreza, hogares con menores de 22 años y mujeres en edad reproductiva. Su objetivo era ayudar a dichas familias y mejorar sus capacidades de alimentación, salud y educación, por medio de ayudas monetarias directas y becas a niños y jóvenes desde educación básica a nivel medio superior. También se incorporaron acciones para atender la

El Programa Oportunidades estaba dirigido a familias en situación marginal y de pobreza. Foto: Depositphotos

educación especial, se implementaron acciones de salud preventiva y, por primera vez, se apoyó al adulto mayor.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se impulsaron reformas estructurales, entre las que destacan la Reforma Educativa y la Reforma Energética; esta última beneficiaba a empresas extranjeras para que invirtieran en el sector. En cuanto a la Reforma Educativa, resultó en mayor debilitamiento del sistema, pues no se apoyó al magisterio, faltaron recursos económicos para atender las necesidades en la formación de profesores de distintos niveles y se abrió la puerta a la privatización de la educación en nuestro país.

La reforma, más que ser educativa, fue punitiva, pues los docentes podían perder su trabajo si no pasaban por un proceso de evaluación estándar, sin tomar en cuenta el contexto social y económico. Durante ese sexenio, se estigmatizó a los docentes debido a la publicidad de los medios, en los cuales se demeritaba su labor ante la opinión pública; un claro ejemplo fue el cortometraje ¡*De panzazo!,* que se estrenó en 2012 y codirigió Carlos Loret de Mola.

Más que educativa, la Reforma Educativa fue punitiva*, pues los docentes podían perder su trabajo si no pasaban por un proceso de evaluación estándar*

También durante este sexenio, se implementó el Programa Prospera, que incorporó componentes de vinculación productiva, laboral, financiera y social; estuvo dirigido a familias en pobreza extrema para que alcanzaran mayores niveles de bienestar, como mejorar su alimentación, salud y educación. Otorgó diversas becas, para el nivel medio superior y superior, primero y segundo grados de primaria rural y educación especial, y becas de manutención, así como apoyos monetarios para el transporte público.

De acuerdo con Reimers (2000), la educación debe contribuir a hacer sociedades justas; por lo tanto, es necesario mejorar los ambientes de aprendizaje de los pobres. Al respecto, se han realizado grandes esfuerzos al destinar recursos para mejorar la calidad

educativa de nuestro país. Lamentablemente, no siempre llegan a donde es necesario debido a la corrupción, aunado a la poca difusión sobre los beneficios de estudiar y la poca o nula información que se da a los padres de familia para que, desde edades tempranas, lleven a los niños a la escuela.

La educación debe contribuir a hacer sociedades justas; por lo tanto, en necesario mejorar la calidad educativa del país

Logros de los programas

A más de 20 años de la implementación de varios de los programas compensatorios, destaco que en el sexenio de 2000 a 2006 se logró ampliar la cobertura del Programa Oportunidades, pues llegó a 85% de los hogares de la población que lo requería, incluidos los de zonas urbanas y metropolitanas. Otro logro de los programas sociales, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval (2019), fue la modificación del esquema de transferencias de los apoyos económicos, lo cual evidenció una disminución en la deserción en el nivel medio superior. El incentivo único denominado *graduación*, generó gran interés en los jóvenes para concluir sus estudios. En 2006, la transferencia por 2 mil 500 pesos a adultos mayores se reforzó e incrementó, pero en 2007 se redujo en poblaciones urbanas.

Los recursos no siempre llegan a donde es necesario debido a la corrupción, y a ello se suma la poca difusión sobre los beneficios de estudiar. Foto: Depositphotos

La modificación del esquema de transferencias de apoyos económicos disminuyó la deserción en el nivel medio superior

De acuerdo con el Coneval (2019), entre 2008 y 2018 disminuyó el rezago educativo, que pasó de 21.9% a 16.9%. Al respecto, los adultos mayores (de 65 años o más) y las personas con capacidades diferentes son quienes requieren mayor atención. Esto se logrará fortaleciendo a los futuros docentes, desde las escuelas formadoras, para que atiendan de la mejor manera a niños, jóvenes y adultos. Sólo así podrán hacerse los ajustes razonables y lograr que accedan a los contenidos que marcan los planes y programas de estudio.

Próximos retos

Dentro de los programas, es necesario fortalecer la atención de la diversidad cultural presente en las aulas; tal es el caso de la población indígena y de niños, jóvenes y padres de familia que han emigrado buscando una mejor condición de vida y que no hablan el español. Esto les dificulta establecer vínculos y comunicación, así como acceder a los contenidos educativos y sentirse parte de la comunidad educativa, pues aún existen prácticas que discriminan y excluyen, sin considerar su impacto.

Es necesario fortalecer la atención de la diversidad cultural presente en las aulas; tal es el caso de la población indígena. Foto: Depositphotos

Al día de hoy no se han alcanzado los niveles de aprendizaje esperados. Falta mayor preparación en los docentes para atender la diversidad que llega a las escuelas, como asistir a niños que presenten alguna barrera en el aprendizaje o con alguna necesidad educativa que requiera del docente realizar los ajustes pertinentes para alcanzar las metas educativas. Es insuficiente el apoyo de los especialistas de la Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva. Si bien se ha iniciado un trabajo colaborativo entre docente titular y especialista, aún se requieren mayores esfuerzos.

Dentro de los programas es necesario fortalecer la atención de la diversidad cultural presente en las aulas

Por otra parte, los cursos de actualización deberían generarse a partir de las necesidades reales de los docentes y de los contextos socioculturales y económicos donde desarrollan su práctica docente, en lugar de realizar cursos exprés que se implementan como requisito para tener una mejora laboral. Es deseable cambiar la manera de evaluar al docente en función de lo que realiza dentro del aula y de lo que reflejen sus alumnos como aprendizaje efectivo.

Falta mayor preparación en los docentes para atender la diversidad que llega a las escuelas. Foto: Depositphotos

La escuela como institución social debe ser factor estructural de cambio social y generadora de bienestar, lo cual 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 (Arzate, 2011: 1057).

Por otra parte, el Consejo Nacional de Fomento Educativo podría mejorar las condiciones de trabajo de los capacitadores que atienden aulas multigrado. Generalmente, reciben la ayuda de las comunidades que les ofrecen alimentación y hospedaje para que permanezcan en esos lugares tan alejados que no son considerados por profesores con preparación universitaria debido a las precarias condiciones.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo podría mejorar las condiciones de trabajo de los capacitadores que atienden aulas multigrado

Sin importar dónde viven, niños y jóvenes tienen derecho a recibir educación de excelencia. Al respecto, Chica (2011) considera que al aplicarse la Gestión para Resultados —un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos— en países como Estados Unidos, España, Alemania, Nueva Zelanda, Australia, entre otros, se han obtenido excelentes resultados que permiten superar problemas socialmente relevantes. Por ejemplo, la superación de la pobreza, el crecimiento económico sostenible, el mejoramiento de la calidad de vida, el incremento de la esperanza de vida, el aumento de los promedios de escolaridad y el mejoramiento de resultados. Aunque el modelo ya se impulsa en México, Chile, Brasil y Colombia, aún falta un largo camino por recorrer, pues la importancia radica en el seguimiento que se dé a dicho modelo.

Sin importar dónde viven, niños y jóvenes tienen derecho a recibir educación de excelencia. Foto: Depositphotos

Sin importar dónde viven, niños y jóvenes tienen derecho a recibir educación de excelencia

Los profesores de lugares marginados requieren acompañamiento, asesoría, socialización e intercambio de experiencias, además de que se reconozca más su labor mediante incentivos económicos. Así, éstos les generarán el deseo de superarse y continuar con su profesionalización mediante cursos enfocados a la enseñanza situada para lograr aprendizajes significativos.

Por otra parte, ante situaciones emergentes como la que vivimos hoy en día ante la contingencia por Covid-19, muchos niños y jóvenes quedaron en la orfandad y, si bien algunos estados han generado algunos dispositivos para su atención, no se puede perder de vista la parte socioemocional, que es fundamental para seguir adelante. En ocasiones, no sólo se requiere lo económico, sino también el acompañamiento de especialistas que brinden el apoyo necesario para superar situaciones de esa índole.

Ante la contingencia por Covid-19, muchos niños y jóvenes quedaron en la orfandad. Foto: Depositphotos

También es necesario formar a los futuros docentes en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a fin de poder atender a los niños ante situaciones como las que vivimos actualmente. A nivel mundial, nos encontramos inmersos en una sociedad del conocimiento y la información, aunque aún parece que estamos muy lejos de lo que se proyectó en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), donde se afirma que la alfabetización digital es esencial en la formación de toda persona. Por ello, el acceso a redes, equipos de cómputo, entre otros dispositivos (que no sean obsoletos y que tengan la capacidad necesaria para realizar todas las funciones de búsqueda y conectividad y que favorezcan la interconexión a nivel global con personas de otros países en el momento que se requiera) es una necesidad básica a cubrir.

Pese a todos los esfuerzos, es lamentable que aún existan comunidades sin servicios como luz, agua, carreteras y transporte, aun cuando mejorarían su condición de vida. Entonces, queda el reto de sensibilizar a las futuras generaciones, de aportar nuestro granito de arena desde donde nos coloca la vida personal y profesional, para ayudar, proponer, cambiar e innovar en beneficio de todos. Cierro con la frase del actual gobierno: "No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera", con la finalidad de establecer una corresponsabilidad de lo que toca a cada uno de nosotros desde la función que desempeñamos.

Es necesario formar a los futuros docentes en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación

Conclusiones

Uno de los mayores desafíos en el ámbito educativo es la atención a niños migrantes. En el acompañamiento que brindo a estudiantes de la licenciatura en Educación Preescolar es cada vez más común identificar a niños de otros países como Venezuela, Colombia, Guatemala, Corea y Argentina, y de comunidades indígenas, cuyos padres se establecen en la capital del país con la finalidad de mejorar la condición de vida de sus hijos.

Es cada vez más común Identificar a niños de otros países como Venezuela, Colombia, Guatemala, Corea y Argentina, y de comunidades indígenas.
Foto: Depositphotos

El reto está en que las escuelas formadoras impulsen en sus planes y programas de estudio herramientas para que los futuros docentes tengan las competencias necesarias para adecuar su intervención ante la diversidad que se presenta en el aula, y así evitar prácticas que, en lugar de favorecer la inclusión, excluyan a los niños.

Uno de los mayores desafíos en el ámbito educativo es la atención a niños migrantes

Asimismo, es importante fortalecer y acompañar a los capacitadores que atienden a niños y jóvenes en zonas de mayor pobreza y marginación para dotarles de lo mínimo necesario, tanto para ellos, como para las acciones que realizan en sus comunidades.

También se requiere mayor apoyo del gobierno para que todos esos jóvenes cuenten con mejores condiciones laborales. Son jóvenes que han preferido convertirse en capacitadores y no formarse como docentes, debido a la inequidad latente que no les permite acceder a cursos profesionalizantes, a pesar de que éstos podrían ofrecerles mayores herramientas para desempeñar su labor.

Referencias

Alonso, M. (s/a). *Los programas compensatorios del sector educativo: el caso Chiapas*. México: Centro de Estudios Sociales de Opinión Pública.

Arzate, J. (2011). Evaluación de políticas educativas compensatorias en México. El caso de los programas de lucha contra la pobreza (1988-2011). *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 16* (51), 1055-1085.

Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Revista Administración & Desarrollo*, Bogotá, *39* (53), 57-74

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval (2019a). *Nota Informativa*. Ciudad de México, 8 de septiembre de 2019. Día Internacional de la Alfabetización. Dirección de Información y Comunicación Social.

———— (2019b). *El Progresa, Oportunidades y Prospera, a veinte años de su creación*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La Jornada (2008). Cerrar normales públicas, exige Elba Esther Gordillo a Calderón. Noticia: martes 19 de agosto de 2008. Recuperado de https://www.jornada.com.mx/2008/08/19/index.php?section=sociedad&article=043n1soc

Martínez, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*. Barcelona: Anthropos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (s/a). *Síntesis: Diez pasos hacia la equidad en educación*.

Pedroza, R. y Villalobos, G. (2009). Políticas compensatorias para la equidad de la educación superior en Argentina, Bolivia, y Venezuela. *Revista de la Educación Superior*, *38* (152), 33-48.

Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, *30* (2), 11-42.