

**Seminario Internacional**  
**Inclusión educativa en la escuela secundaria obligatoria:**  
**Investigación, desafíos, propuestas para el futuro**  
**14 al 16 de Noviembre de 2013**  
**Buenos Aires, Argentina**

**“Panorama actual y desafíos para la inclusión educativa en los subsistemas secundaria  
y media superior en México”**

**Jorge Arzate Salgado**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**  
**Universidad Autónoma del Estado de México**  
**arzatesalgado2@gmail.com**

**Resumen:**

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la situación actual de la inclusión educativa para el caso de los niveles de secundaria y media superior en México, así como valorar los desafíos existentes. Los objetivos específicos son: 1. contextualizar tales subsistemas haciendo énfasis en las diversas formas de desigualdad educativa que les condicionan, 2. a través de indicadores cuantitativos nacionales y subnacionales mostrar la situación en dichos subsistemas en términos de inclusión y logro, 3. reflexionar sobre los efectos de las políticas compensatorias dirigidas al combate de la pobreza educativa en términos de inclusión educativa, 4. identificación de desafíos para las políticas educativas y sociales en torno a la inclusión educativa en el país.

**Palabras clave:** exclusión educativa, políticas compensatorias, pobreza educativa, secundaria, media superior.

## **1. Introducción**

La inclusión educativa junto con el logro y éxito escolar y sus múltiples efectos beneficiosos para generar bienestar futuro en una sociedad son un tema de primer orden en nuestras sociedades capitalistas, no sólo por el asunto de la mejora de la productividad económica sino porque eso asegura la existencia de mejores sistemas de bienestar para el futuro, lo cual significa la posibilidad de construcción de nuevas formas de cohesión social (Esping-Andersen y Palier, 2010; Muñoz-Izquierdo, 2004). Sobre todo cuando sabemos que son las más desiguales del mundo, tanto en distribución de la riqueza como de las oportunidades. El asunto de la escuela secundaria y la media superior son de vital importancia en la medida que se ha logrado el pleno acceso a la educación primaria, pero no así en los subsecuentes niveles educativos. Los datos de matriculación para México nos dicen que hay un fuerte problema de exclusión escolar que se comienza a notar en la secundaria pero que en la media superior o preparatoria se convierte en una tendencia dramática. Este no sería un adjetivo válido si no existieran múltiples formas de violencia y de explotación que cercan la vida de nuestros jóvenes, sobre todo en las clases menos aventajadas y, en forma especial dentro de las comunidades indígenas, las cuales viven, en la mayoría de las veces, en el abandono.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la situación actual de la inclusión educativa para el caso de los niveles de secundaria y media superior en México, así como valorar los desafíos existentes. Los objetivos específicos son: 1. contextualizar tales subsistemas haciendo énfasis en las diversas formas de desigualdad educativa que les condicionan, 2. a través de indicadores cuantitativos nacionales y subnacionales mostrar la situación en dichos subsistemas en términos de inclusión y logro, 3. reflexionar sobre los efectos de las políticas compensatorias dirigidas al combate de la pobreza educativa en términos de inclusión educativa, 4. identificación de desafíos para las políticas educativas y sociales en torno a la inclusión educativa en el país.

## **2. La escuela secundaria y preparatoria frente a un contexto de vulnerabilidad ampliada**

El diagnóstico del sistema educativo mexicano público no es esperanzador. Investigadores como Sylvia Schmelkes advierten de su incapacidad para generar resultados educativos acordes a las necesidades del país, de esta forma identifica dos grandes problemas fundamentales el de inequidad y el de la calidad, nos dice: “México no está ofreciendo la misma cantidad de recursos por niño en función de su procedencia socioeconómica y cultural –invierte menos en los pobres y en los culturalmente más distantes de la escuela” (Schmelkes, 2012:88); además, nos alerta, de que importantes porcentajes de estudiantes no adquieren capacidades básicas materia de lectura, matemáticas y ciencias. La consecuencia de la ineficiencia del sistema educativo se verifica en la existencia de un enorme contingente de población adulta que no ha concluido su educación básica, es decir, las dimensiones del rezago educativo son espectaculares: “la población adulta (15 años y más) del país que no ha concluido su educación básica[, es decir su educación secundaria,] representa una tercera parte (34 millones) de la población total y la mitad de la población de este grupo de edad” (Schmelkes, 2012:88).

Por su parte, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INNE) en su Panorama Educativo de México 2011, es enfático sobre las ineficiencias del sistema educativo público del país:

Nuestro sistema educativo mejora y hace aportes valiosos a la formación de los individuos y a la sociedad, aunque no se está garantizando el pleno derecho de todos los niños a cursar su educación obligatoria en escuelas equipadas y con los recursos humanos y materiales suficientes y adecuados. No todos nuestros niños y jóvenes alcanzan la escolaridad que nuestra propia sociedad ha señalado como norma social y tampoco se les está garantizando, a todos los que permanecen en la escuela, niveles mínimos de aprendizajes y capacidades que les permitan continuar sus estudios o insertarse plenamente a la sociedad. Hay aportes y avances en nuestra educación, pero el ritmo de la mejora es lento, lo cual limita el potencial de los

individuos y de nuestra sociedad para cerrar brechas que nos separan de sociedades más desarrolladas (INEE, 2012:38).

Las explicaciones del por qué el sistema educativo no puede generar cadenas virtuosas de escolarización y éxito educativo son muchas, que van desde las condiciones contextuales de empobrecimiento generalizado de una buena parte de la población mexicana, hasta los problemas estructurales propios del sistema educativo público.

En el primer caso, la medición de la pobreza 2010-2012 del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), indica que<sup>1</sup> para 2012 el 45.5 por ciento de la población, es decir, 53.3 millones de personas se encontraban en situación de pobreza; de los cuales 35.7 por ciento, 41.8 millones, se encontraba en situación de pobreza moderada y un 9.8 por ciento, 11.5 millones, estaban en situación de pobreza extrema. Estos datos por sí mismo son abrumadores, pero no hay que perder de vista que detrás de la pobreza existen una serie de procesos de desigualdad social y económica acumulados, sobre todo procesos de exclusión, estigma y explotación económica que son poderosas barreras para que las personas se escolaricen y tengan éxito cognitivo.

Dentro del grupo de personas en pobreza destaca el hecho de que, según datos del CONEVAL para 2010, la incidencia de la pobreza en niñas, niños y adolescentes fue de 53.8 por ciento, es decir, 21.4 millones; y en pobreza extrema había 12.8 %, o sea 5.1 millones (CONEVAL-UNICEF, 2012: 31-33). Estos datos son inaceptables, sobre todo porque la población de 0 a 17 años presentaba niveles de pobreza eran superiores a aquellos de la población total y, en forma normativa, por la importancia de la niñez y la juventud para el futuro de un país. Otro dato que tiene implicaciones para la escolarización y el logro educativo es el porcentaje de población de 0 a 17 años que viven en familias por debajo de la línea de bienestar económico mínimo, es decir, que no tienen ingresos suficientes para adquirir los alimentos que necesitan, o sea, que están en situación de hambre, en este caso el porcentaje aumento entre 2008 y 2010 (años de la crisis del capitalismo) de 21.3 por ciento a 24.7, esto último representaba 9.8 millones de personas (CONEVAL-UNICEF,

---

<sup>1</sup> Los datos pueden verse en: <<http://goo.gl/yXrF76>>.

2012: 37-38). El cuadro se puede complicar más cuando se suma el hecho de que miles de familias en condición de pobreza no cuentan con acceso a servicios de salud públicos así como a la seguridad social, es decir, se encuentra desafiados.

La pobreza en sus múltiples formas y en particular el hambre son el contexto de la educación en prácticamente todos los municipios rurales e indígenas del país, ante lo cual la escuela tiene pocas capacidades y herramientas de intervención. Situación que plantea interrogantes a la escuela y los procesos educativos: ¿cómo es posible la enseñanza y el aprendizaje en estos contextos?, ¿qué puede hacer la escuela para atajar las desventajas de origen de sus estudiantes?, ¿tiene la escuela y los maestros capacidades y herramientas para equilibrar las desigualdades sociales, económicas y culturales de sus estudiantes?

La pobreza, más allá de su definición como medición estratificacional de las carencias, no es más que un sistema de relaciones sociales y económicas de desigualdad-violencia que por medio de habilitaciones y constricciones reproduce a las instituciones, es decir, reproducen a la familia en pobreza como “pobres”, como estigma social, lo que significa la producción de formas de socialidad triste, así como la existencia de múltiples formas de violencia intrafamiliar; también, significa la producción de una subjetividad y formas ideológicas específicas, no virtuosas, en torno al bienestar y sus formas, en particular en torno al sentido de la escolarización y el aprendizaje producto de los procesos escolares. Por esta razón no es fácil comprender las ligas finas entre pobreza y educación, no obstante, es posible suponer que el sistema social y económico de relaciones típico ideales de la pobreza es una fuerza social y económica que impide, primero, la escolarización, además de no contribuir al aprendizaje, sobre todo en casa, de los estudiantes.

Luego están los múltiples problemas estructurales propios del sistema educativo público (Schmelkes, 2012; Ornelas, 1995), tales como la inequidad en la distribución del financiamiento entre estados subnacionales y dentro de estos entre municipios, las implicaciones de esta financiación en términos de instalaciones, materiales y equipos para la tarea docente, así como en salarios para docentes y administrativos, la calidad de la

formación de los docentes y los administrativos, el asunto de la relevancia de los currículum, sobre todo de su adecuación a los diversos contextos sociales y culturales (en un país multicultural), el control y la lucha de poder de los sindicatos nacionales en torno al gremio magisterial y de las políticas educativas nacionales. Cada uno de estos grandes problemas estructurales se encarnan en tendencias de desigualdad educativa que van a dar a cada escuela y que, de una u otra forma, tienen implicaciones diferenciadas para cada uno de los actores educativos.

Producir tendencias de cambio dentro del sistema educativo, por tanto, no es algo sencillo, pues está implícito un campo de luchas y de relaciones de poder entre los actores, en donde la sociedad civil lleva la parte más débil, debido a su poca o nula formación ciudadana, sobre todo, de nueva cuenta, entre la población en situación de pobreza.

Un tercer conjunto problemático necesario para comprender el desempeño de la escuela secundaria y media superior en México es el asunto de los jóvenes. Un grupo de edad definido por la sociología y la psicología como grupo de maduración, de transición hacia la vida adulta y el trabajo, por tanto, como grupo recluido, al menos en forma ideal, en la escuela, esta vista como institución total responsable de su formación para la vida adulta (Urtega, 2011). No obstante esto no es así, pues la realidad es que el joven mexicano, sobre todo el que viene de clases sociales precarizadas, siempre ha trabajado (dentro o fuera de la familia, en el mercado informal o formal, e incluso en ambos), con lo cual su definición como joven queda en suspenso, ya que su inclusión en la vida adulta suele ser rápida, cuando no súbita. Los jóvenes hijos de campesinos, por ejemplo, se enfrentan a un escenario de pocas oportunidades y a un mercado de trabajo formal que precariza su trabajo; mientras que en las periferias suburbanas de las grandes ciudades los niveles de no cohesión social y de violencia son algo cotidiano.

En una investigación realizada en barrios suburbanos de la ciudad de Toluca, Estado de México, al analizar las biografías de jóvenes se encontró que son recurrentes ciertos patrones biográficos de precariedad y precarización. De esta forma en las sintaxis biográficas-narrativas de los jóvenes sus vidas aparecen claramente signadas por los

circuitos sociales de las desigualdades sociales y económicas de manera sustantiva, es decir muestran la realización de las desigualdades en la vida de los individuos y grupos sociales como procesos inmediatos, en donde la no escolarización marca su entrada súbita a la vida adulta y a los circuitos de trabajo formal e informal precarizados (Arzate *et al*, 2010).

Ante este escenario desfavorable para los jóvenes de las clases menos favorecidas, ¿cómo plantear la escolarización al joven precario?, ¿de qué manera dotar de sentido a la escuela secundaria y media superior en el caso de jóvenes cuyos significados imaginarios culturales no corresponden a los ideales de la cultura y la lógica de la productividad?

Este es el contexto en el cual opera la escuela secundaria y media superior en México, el cual determina, sin duda, su circunstancia y sus resultados. Pobreza, un sistema educativo público atrofiado de manera estructural y una juventud precarizada en su forma de vida, a la vez que sumida en la incertidumbre del mañana. Tres fuerzas económicas, sociales y culturales que nos obligan a pensar, en términos metodológicos, la escuela secundaria y preparatoria más allá de las desigualdades educativas, es decir, de lo que se trata es de religar los procesos de escolarización y de logro educativo con el sistema de relaciones más amplio o de contexto que, en todo caso, les hacen posible o, en sentido inverso, les obstaculizan.

La escuela debe ser entendida como nodo, como camino cruzado por importantes fuerzas sociales de desigualdad, que no son más que sistemas causales de acción social que determinan a los sujetos e instituciones educativas.

### **3. Dos dimensiones de la desigualdad educativa en México: acceso y logro**

Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, citados por el INEE, 29 de cada 100 niños de 3 a 5 años no estaban matriculados en preescolar, 17 de cada 100 niños de 12 a 14 años no se inscribieron a la secundaria, y 50 de cada cien de los jóvenes de 15 a 17 años no se inscribieron a la educación media superior. “En 2010 se estimó que 4 millones 819 mil jóvenes entre 15 y 17 años habían cubierto la educación básica, pero no habían avanzado a

media superior. Esta cifra representaba 70.1 % de la población nacional en dicho rango de edad (INEE, 2012:72). Mientras que en 2009 sólo el 3% de la población estaba matriculada en educación superior, cuando en Brasil este porcentaje era del doble.

Por otro lado aparecen datos reveladores de las condiciones materiales en que trabajan las escuelas. En las escuelas secundarias generales el porcentaje de docentes titulados es del 65.3, en las escuelas comunitarias del CONAFE 92% de sus docentes tienen tres cuartos de tiempo completo y sólo 11.8 % están titulados. En el ciclo 2010-2011 49.1% de las escuelas primarias disponía de al menos una computadora para uso educativo y ninguna escuela primaria comunitaria contaba con al menos una computadora.

En 2010 el 20% de los niños y jóvenes que estudiaban la educación básica residían en localidades de alta marginación y 9% de ellos tenían padres o tutores que no contaron con instrucción alguna. En 2010, el porcentaje de niños de 15 a 17 años que contaron con primaria completa sólo fue de 56.8 % si vivieron en zonas rurales, 57% si fueron indígenas, 45.8% si su padre o tutor no tuvo instrucción y 54.1% entre los que vivieron en zonas de alta marginación.

La pobreza educativa aparece, entonces, como una condición de las personas producida por múltiples variables, no reductibles a una única causalidad; sino más bien aparece como condición de suma de desigualdades y formas de violencia que convergen en la vida cotidiana de la familia, las cuales terminan por trasladarse a una escuela también pobre en tanto que institución.

Considerando nuestra experiencia de trabajo de campo con familias en situación de vulnerabilidad en zonas rurales y suburbanas es muy evidente la manera en que las formas de desigualdad social (exclusiones y discriminaciones) y económicas (diversas formas de explotación) se entrelazan en la biografía de las personas y familias, de tal manera que las situaciones de hambre, pobreza económica y educativa, precariedad laboral y desafiliación aparecen como un todo engranado. Lo que es posible encontrar son círculos no virtuosos de precariedad múltiple, los cuales atan a las personas y a las familias a la pobreza

entendida como formas de socialidad que tienden a la producción y reproducción de diversas manifestaciones de violencia.

Cuando hemos realizado entrevistas a profundidad con jóvenes en situación de vulnerabilidad es posible ver que si bien la educación en sí misma no acaba con la pobreza es una herramienta poderosa para producir una biografía con menos eventos de desigualdad-violencia, sobre todo porque es, en ciertas circunstancias, una herramienta para producir conciencia como sujeto y actor político.

El rezago educativo representa una construcción histórico-social producto de las diversas atrofias del sistema educativo, pero también de las situaciones múltiples de desigualdad existentes en la sociedad. Algo que expresan las cifras antes mostradas, sobre todo para las poblaciones rurales e indígenas que viven de forma mayoritaria en zonas de alta marginación y en situación de pobreza extrema.

En este contexto, de enormes desigualdades y de precarización ampliada de la vida de amplios contingentes sociales, es posible pensar que la educación no funciona como mecanismo privilegiado para acceder a las oportunidades, ya sea porque una parte significativa de la población no cuenta con credenciales educativas, y/o porque carece de los conocimientos adecuados para vivir una vida digna y de calidad. De hecho, incluso para las personas que cuentan con educación superior el acceso a las oportunidades y la movilidad social no son fáciles. Según el informe *Panorama Educativo 2012* de la OCDE, entre los países industrializados, México presenta las tasas más altas de desempleo entre de personas con educación superior.

Es evidente que el ideal teórico y normativo las teorías sociológicas funcionalistas, basadas en la idea de una movilidad social basada en el accesos a las oportunidades educativas, las cuales han guiado de manera importante las ideas sobre el desarrollo económico y social en América Latina, es decir sus procesos de modernización, no tienen sentido. En su lugar aparecen complejas cadenas de exclusión que evitan toda permeabilidad entre las clases sociales, en este sentido la estructura social y de clases

mexicana aparece como no permeable y más bien caracterizada por el estigma y el cierre social. Vemos entonces una sociedad segmentada y orientada por los privilegios basados en la asimetría en la distribución de la riqueza y las oportunidades, así como en la multiplicación y profundización de las formas de explotación económica, las cuales derivan en situaciones de precarización laboral múltiple. En este contexto general la educación pierde relevancia como acto biográfico sustantivo de superación y auto-realización. Pero no sólo la educación como realización personal pierden relevancia sino la misma escuela y sus agentes educativos como institución, la escuela aparece como poco eficaz, cuando no, como moralmente prescindible, sobre todo aquella que labora en contextos de enorme precariedad. La escuela hoy en día no es ya la institución que cohesiona a la comunidad.

#### **4. Situación en términos de inclusión y logro en los niveles de secundaria y media superior**

Durante el siglo XX uno de los logros más significativos del sistema educativo mexicano fue la expansión de la cobertura de la escuela primaria y secundaria (Ornelas, 1995); no obstante, hoy en día existe un porcentaje importante de población no atendida en el caso de escuela secundaria y otro, todavía más grande, para la escuela preparatoria o media superior, la cual en este momento ya es obligatoria. Es evidente que esta última representa un cuello de botella importante para el sistema educativo nacional, tanto en términos de cobertura así como en calidad de la atención.

Según datos del INNE (2011) para el ciclo 2010-2011 la tasa neta de cobertura en precolar fue de 70.8%, en primaria 102.6%, secundaria 82.7% y en media superior 50.1%, estos datos evidencian los grandes retos que quedan para el logro del 100% de cobertura en secundaria y media superior. Si se ven los datos a nivel subnacional aparece que los estados con menos desarrollo presentan tasas de cobertura menores a la media nacional, es el caso de la secundaria Chiapas presenta una tasa del 70%, Guerrero 71% y el Distrito Federal 104%; en media superior Guerrero presenta una tasa de 39.2% y el Distrito federal de 72.7%, es decir, existen enormes diferencias entre entidades federativas. Algo similar sucede en todos los indicadores.

En el caso de la Tasa de matriculación total, que expresa cuántos niños o jóvenes se matriculan en el sistema educativo escolarizado, la cual, a su vez, está formada por dos indicadores la Tasa de matriculación en rezago grave y la Tasa de matriculación en avance regular, la primera contabiliza a todos aquellos alumnos que están matriculados dos o más grados por debajo del que les corresponde según las edades reglamentarias o ideales, mientras que la segunda considera a los alumnos que están cursando el grado que idealmente deben de cursar. Para los fines que nos interesan el INNE informa que del grupo de adolescentes de 12 a 14 años, aproximadamente 6% se encuentra en rezago grave y 88% en avance regular, teniendo una Tasa de matriculación de 93.7%; para el caso del grupo de 15 a 17 años la Tasa de matriculación total era de sólo 59% y 5.7% se encontraba en rezago educativo grave. Nos dice el reporte sobre este último dato: “de una cifra de 412,015 adolescentes de entre 12 y 14 años que no están adscritos al sistema educativo nacional en su forma escolarizada, se pasa a 2,751,073 jóvenes de 15 a 17 años no adscritos al sistema educativo” (INNE, 2011:209). Este dato adquiere mayor sentido cuando vemos el de matrícula oportuna, es decir, la proporción de estudiantes que ingresan a 1º de cierto nivel o tipo educativo en la edad ideal, el reporte del INNE agrega que:

El porcentaje de matriculación oportuna disminuye conforme se avanza de nivel y tipo educativo. Mientras que en primaria el porcentaje de alumnos matriculados a 1º con una edad máxima de 6 años fue de 95.7%, la matrícula oportuna en secundaria alcanzó 80.4%, y en media superior a penas 62.7%. Estas cifras dejan ver cómo una gran cantidad de niños y jóvenes, a pesar de iniciar a tiempo su educación formal, son afectados por la reprobación o por la deserción, ya sea definitiva o temporal. Esto último se traduce en una trayectoria escolar interrumpida (INEE, 2011: 208).

En secundaria varían mucho los porcentajes de la matriculación oportuna según el tipo de servicios, así las secundarias para trabajadores tienen un porcentaje de 37.7%, las telesecundarias 60.5%, las técnicas 70.2% y las generales 96.3%. Lo mismo sucede en la media superior, en donde las escuelas de profesional técnico tienen un 47.9%, el bachillerato general 64.2% y el bachillerato tecnológico 64.8%. En cuanto al rezago,

entendido como proceso acumulativo, el grupo de 12 a 14 años presentó un porcentaje de rezago ligero (aquellos que se encuentran atrasados por al menos dos grados escolares) de 15.4% y el grupo de 15 a 17 años de 25.8%.

La Tasa de deserción en el ciclo escolar 2009-2010 para la secundaria fue de 6%, mientras que para la media superior fue de 14.9%, como sucede con los demás indicadores la Tasa de deserción aumenta conforme se escala en la educación formal y los hombres desertan más que las mujeres y en el caso de la educación media superior los planteles descentralizados del gobierno federal tenían los valores más altos de deserción (INNE, 2011: 240).

Resulta abrumadora la cifra de jóvenes que no están matriculados en la escuela media superior, así como los bajos porcentajes de matriculación oportuna, lo cual es un indicador de su futuro precario, sin duda alguna el tránsito de la secundaria a la media superior es un asunto de vital importancia para las políticas públicas, pues es este el principal momento de la exclusión educativa en México.

#### **5. Efectos de las políticas compensatorias dirigidas al combate de la pobreza educativa en términos de inclusión educativa**

El estado mexicano ha implementado en las últimas décadas políticas sociales y educativas compensatorias que han buscado la escolarización de los niños y jóvenes que viven en situación de pobreza, así como el mejoramiento de las escuelas menos favorecidas. Quizá son tres los programas emblemáticos y que brindan atención a las escuelas secundarias son tres:

- El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), el cual es gestionado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- El Programa Escuelas de Calidad, gestionado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) del gobierno federal.

- El Programa de educación, salud y alimentación (Progresá), hoy denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, gestionado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) también del gobierno federal.

El PARE es un programa compensatorio dirigido a escuelas rurales que inició actividades en 2003 financiado por el Banco Mundial, desde 2008-2009 atiende al sistema de telesecundarias, uno de los eslabones más precarizado del sistema de secundarias; tiene como objetivos el ampliar las oportunidades educativas para reducir las desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad. Cuenta con tres componentes principales: 1. infraestructura, equipamiento y material educativo mejorado, 2. Práctica pedagógica fortalecida, 3. Madres y padres formados u orientados para mejorar el proceso educativo. Entre sus principales apoyos están la entrega de incentivos a los docentes, supervisores y jefes de sector, entregar útiles escolares a los estudiantes de las escuelas beneficiadas, otorgar formación pedagógica a instructores educativos.

En su evaluación específica de desempeño 2009-2010 (CONEVAL, 2010), se menciona como uno de sus logros disminuir la probabilidad de que la tasa de repetición aumente en 8.6 puntos porcentuales, así como que este programa ha tenido mayor efecto en las escuelas de localidades marginadas y que “la capacitación a docentes es el componente de los programas compensatorios que mayor efectividad ha tenido en disminuir la tasa de repetición de los niños”. En cuanto a la mejora en el desempeño educativo se menciona que el porcentaje de alumnos de las escuelas compensadas que están al menos en el nivel de logro elemental en la prueba enlace, para 2007, era de 63.77%, y el porcentaje de deserción en las escuelas apoyadas, para 2010, era de 1.77%, indicadores calificados como buenos.

No obstante las evaluaciones han detectado problemas en la operación del Programa tales como la mejora en las instalaciones educativas, en los cursos de capacitación y en la entrega y distribución de materiales. Se reconoce que la infraestructura educativa en la que laboran los instructores está en pésimas condiciones. A pesar de que para 2010 atendía a 5,171,282 alumnos, esto representa una tercera parte de su población potencial.

El Programa Escuelas de Calidad (PEC), el cual busca mejorar las instalaciones de las escuelas a través de una reactivación de la organización y la gestión escolares; los puntos clave que trabaja son la organización escolar, gestión, descentralización, evaluación y financiamiento. Este programa atendía en el ciclo escolar 2008-2009 (SEP, 2010) a 40,790 escuelas en todos los estados subnacionales, de este conjunto el 21.5% corresponde a escuelas secundarias; según el tipo de escuela el PEC atiende en su mayoría a escuelas regulares, 89.7%, y sólo un 7.2% son indígenas (2,950 escuelas), también atendía un reducido número de escuelas (CONAFE 348); por grado de marginación el 64.3% de las escuelas atendidas se encontraban ubicadas en localidades de grado medio a muy alto de marginación, de estas el 11.7% correspondía a escuelas con grado muy alto de marginación. Además el 63.4% de las escuelas incorporadas al PEC son escuelas con alumnos becarios del Programa Oportunidades (desde otro punto de vista del total de escuelas Oportunidades el 22.7% eran escuelas PEC). En su conjunto las escuelas PEC presentaban un promedio menor de reprobación (4%) que el promedio nacional (10%), lo mismo sucedía en su porcentaje de eficiencia terminal (95%, frente al 87% del promedio nacional).

En forma general es posible decir que el Programa Escuelas de Calidad funciona bien en contextos urbanos de clases medias, más no queda claro su eficiencia en contextos de extrema pobreza. Este programa tiende a generar competencia por los recursos entre escuelas, además de producir una fuerte burocratización de la gestión (Servín, 2009).

Además de ello este programa parte de la concepción de igualar las escuelas menos aventajas a las escuelas cuyo tipo ideal es el de clase media, es decir no atiende el déficit sino la diferencia (Schmelkes, 2012). Por ejemplo, en las telesecundarias, los consejos escolares de participación social que promueve el programa son difíciles de consolidar debido al poco tiempo del que disponen los padres de familia (Servín, 2009).

El PEC, a pesar de que trabaja en escuelas en contextos de marginación, tiene como núcleo duro de atención a las escuelas regulares que funcionan en contextos de no pobreza y pobreza moderada. No queda claro cómo hace este programa para articularse con la acción compensatoria de otros programas, en forma principal con el Oportunidades.

El programa Oportunidades, el cual desde 1997 a la fecha trabaja de manera extensiva con familias en pobreza extrema y moderada en zonas rurales y suburbanas en todo el país atiende a cinco millones de familias en todo el territorio, cuenta con tres componentes principales, alimentación, salud y educación. En cuanto a este último otorga becas diferenciadas a niños desde el tercero de primaria hasta tercero media superior, la condicionalidad para mantener la beca es que asistan a clase.

En las recientes evaluaciones del Oportunidades, el componente educativo, presenta logros significativos como una fuerza económica y social que logra escolarizar, pero presenta sombras en cuanto a la mejora en la calidad educativa y el logro. Según la Evaluación Externa del Programa Oportunidades. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), realizado por el INSP y CIESAS a cargo de Stefano M. Bertozzi y Mercedes González de la Rocha en el año 2008, se dice sobre su impacto educativo:

La evaluación de oportunidades a 10 años de intervención en zonas rurales encuentra un impacto positivo en el nivel educativo, en especial en población indígena, así como mejora en matemáticas en niños que estaban en primaria al inicio del programa. Para niños que tenían menos de 36 meses al inicio se reporta impacto positivo sobre problemas conductuales, pero no se encuentra evidencia de impactos en indicadores de cognición y logros educativos. Sin embargo, los mismos autores en un documento posterior y usando un análisis consecuente reportan una mejora estadísticamente significativa de 1.5 cm en la estatura de los niños cuyas madres no tenían educación. La evaluación también encuentra una mejora en la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del programa la cual se da a través del incremento de la escolaridad. Así mismo, se observa un aumento salarial de entre 12 por ciento y 14 por ciento, aunque este es mayor para hombres que para mujeres (CONEVAL, 2013:2).

Otros hallazgos significativos en cuanto al componente educativo de este programa, estos aportados por la evaluación de resultados 2012, son:

Los becarios de Oportunidades han reducido la brecha en puntajes en la prueba Enlace con respecto con los no becarios. Al terminar primaria, la brecha en puntaje se redujo 18 por ciento en mujeres y 23 por ciento en hombres. En secundaria la brecha disminuyó 56.1 por ciento (hombres 56.6 por ciento y mujeres 55.1 por ciento). En telesecundaria se observó la mayor reducción de 83.2 por ciento. (CONEVAL, 2013: 2).

No obstante, como comentario a estos resultados, se dice que los no becarios siguen teniendo puntajes más altos que los becarios. Si bien el diseño del Programa Oportunidades ha podido escolarizar, gracias a las transferencias económicas vía beca educativa por niño así como a las condicionalidades impuestas en las reglas de operación del programa, a niños en la escuela primaria y secundaria, y ahora en media superior, su diseño es más bien raquítico para atender, tanto, las variables que determina el rezago-exclusión educativa, como la pobreza de la institución escolar. Creemos que el diseño del programa y su componente educativo fue confeccionado con un pobre conocimiento de lo que significa la vulnerabilidad social económica y su relación con la pobreza educativa; por ello el programa pone el acento en los aspectos económicos, necesarios para la escolarización, pero olvida que la educación es un complejo sistema social tejido en torno al binomio escuela-familia-sociedad, en donde las dimensiones sustantivas relativas a la organización escolar, el currículum o la calidad del docente, entre otras, son fundamentales (Arzate, 2011).

El trabajo de campo realizado en zonas rurales del valle de Mezquital -Estado de Hidalgo. (Arzate, 2005) y de Toluca nos ha permitido comprender que las becas, en efecto, se convierten en fuerzas que generan cadenas causales de bienestar y cohesión social dentro de las familias, fuerzas que son producidas, normalmente, por las jefas de familia, pero que por sí solas no son suficientes para mantener la escolarización de los hijos a mediano y largo plazo, es decir, debido a la existencia de una densa red de carencias sociales, económicas, afectivas y culturales en torno a la familia y su comunidad la beca, al final de cuentas, es, en términos reales, una débil fuerza de cambio, y que para funcionar debe

coexistir con otras muchas fuerzas de cambio social positivo o cadenas causales de bienestar y cohesión social. Esto quiere decir que la beca del Oportunidades pasa a formar parte del complejo de racionalidad-subjetividad económica y de búsqueda de oportunidades de la familia, pero que tal sistema de elección vital se encuentra marcado por una jerarquía de necesidades sustantivas que no siempre tienen a la educación de los hijos como algo prioritario.

Mier y Perderzini (2010) proponen que, probablemente, el aumento notable en la asistencia en la escuela entre 1990 y 2005, así como la reducción significativa de las desigualdades según el tamaño de la localidad de residencia se deba a los programas sociales que propician la asistencia a la escuela, también encuentran una mejora en la desigualdad de género; no obstante advierten que “el efecto negativo del número de menores en el hogar se acrecienta durante este periodo, lo que demuestra que la desventaja de niños y jóvenes de familias numerosas se agudiza, a pesar de los programas sociales” (Mier y Perderzini, 2010: 654). Además de ello, advierten que la transmisión generacional de las desigualdades educativas no casi no se modifican en el periodo y que “los programas sociales han sido poco exitosos en su tarea de mitigar las desigualdades sociales asociadas a las características de los hogares, tanto a sus recursos como a su composición y organización” (Mier y Perderzini, 2010: 655).

Programas sociales compensatorios educativos con resultados encontrados, con variadas interrogantes, y con, a pesar de sus evaluaciones de desempeño, más dudas sobre sus efectos que certezas; sobre todo al mirar los datos generales de pobreza, exclusión escolar y desperdicio educativo.

## **6. Identificación de desafíos para las políticas educativas y sociales en torno a la exclusión educativa en los niveles de secundaria y media superior**

Creemos que ante el complejo escenario que rodea a la escuela secundaria y media superior, tanto en términos sociales y económicos, como en cuanto a formas de la desigualdad educativa que enfrentan las escuelas, las políticas compensatorias, a pesar de

sus logros relativos, no son una fuerza poderosa capaz de mejorar las brechas de escolarización entre la población menos favorecida, así como mejorar el desempeño académico de los niños y jóvenes.

Es evidente que las diversas estrategias no logran producir sinergias y que sus diseños resultan limitados, es decir, no logran tocar en forma sistemática las dimensiones fundamentales de las desigualdades educativas (Reimers, 2000), a saber: 1. oportunidades formales de acceso, lo cual supone la existencia de acciones compensatorias para los individuos y las familias, las cuales pueden ser económicas como en especie: acceso a una renta básica y al trabajo para los miembros de la familia, así como afiliación a las instituciones del bienestar; 2. oportunidades de permanencia, lo cual supone acciones compensatorias para los individuos y las familias, las cuales pueden ser económicas como en especie: becas y alimentación para los niños que se encuentran escolarizados; 3. insumos humanos de calidad dentro de la escuela, es decir, mejora de la calidad del profesorado y los administradores educativos: mejores salarios y condiciones laborales, mejora en términos de formación; 4. insumos materiales para la escuela, o sea, escuelas dignas y dotadas con la infraestructura mínima necesaria para su adecuado funcionamiento, 5. currículum pertinente a los contextos de vulnerabilidad social, o sea, contenidos educativos que sean herramientas para la vida, 6. estrategias pedagógicas adecuadas para intervenir en situaciones contextuales de vulnerabilidad social, con las cuales los maestros atajen la cadena rezago-exclusión de los niños menos aventajados.

De esta forma los programas que atienden la pobreza educativa deben asumir diseños más generosos y complejos, los cuales incluyan algunas de estas dimensiones de trabajo en torno a los educandos, sus familias y las escuelas. Es evidente que los programas no logran generar una red densa de fuerzas virtuosas a favor de la escolarización y el éxito educativo, si lo cual es imposible asegurar el acceso y la permanencia de los niños y jóvenes menos aventajados a la educación básica y media superior. Dotar de becas no basta para asegurar el éxito educativo, hay que trabajar para tener escuelas no pobres y contextos sociales que cuenten con una organización social de los diversos actores a favor de la escuela.

Ante las zonas de obscuridad que plantean los programas compensatorios educativos vale la pena plantear la necesidad de una reforma sustancial de estas estrategias de intervención en lo social y educativo. Esta reforma es un desafío para las políticas públicas mexicanas, sobre todo en un contexto de restricciones fiscales.

En términos de agenda investigativa queda mucho por conocer sobre los procesos micro-sociales que generan las intervenciones compensatorias, es decir, cómo funcionan en tanto que fuerzas para el cambio social y educativo, a la vez que como fuerzas virtuosas contra las desigualdades sociales-económicas y sus formas de violencia(s) asociadas. Hay muchos trabajos macro pero hacen falta trabajos micro-sociológicos que permitan conocer las dinámicas de cambio social implícitas y concretas en las acciones de la administración pública, todo esto más allá de las evaluaciones de eficiencia de desempeño de los programas, muchas de ellas decepcionantes como formas de conocimiento de la realidad de las desigualdades sociales y educativas.

Para finalizar, creemos que es necesario iniciar una corriente ideológica a favor de la escolarización en los niveles de secundaria y media superior en México, como una tendencia importante para reducir las formas de violencia y mejorar la cohesión social dentro de nuestras comunidades e instituciones; corriente ideológica sin la cual será imposible que el Estado tome cartas en el asunto de una manera seria y comprometida.

## **7. Bibliografía**

Arzate Salgado, Jorge (2005). *Pobreza extrema en México. Un estudio micro sociológico*, Gernika-Universidad Autónoma del Estado de México: México.

Arzate Salgado, Jorge (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. XVI, Núm. 51, octubre-diciembre, México: CMEE.

Arzate Salgado, Jorge, Dídimo Castillo Fernández y Guadalupe García Sánchez (2010). “La articulación pobreza-desigualdad-violencia en la vida cotidiana de los jóvenes”, en: *Espacio Abierto*, Cuaderno Venezolano de Sociología, vol. 19, núm. 3 (julio-septiembre), Universidad del Zulia: Venezuela.

CONEVAL (2010). “Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010 del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo Inicial y Básico (CONAFE)”, en Consejo Nacional para la Evaluación: <[http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/EED\\_2009\\_2010.es.do](http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/EED_2009_2010.es.do)>, 15/11/2010.

CONEVAL (2013). “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”.

CONEVAL-UNICEF (2012). *Pobreza y derechos sociales de niños, niñas y adolescentes en México, 2008-2010*, CONEVAL-UNICEF: México.

Esping-Andersen y Palier, Bruno (2010). *Los tres grandes retos del estado de bienestar*, Ariel: Barcelona.

INNE (2012). *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo Nacional 2011 educación básica y media superior*, INEE: México.

Mier, Marta y Carla Pederzini (2010). “Cambios sociodemográfico y desigualdades educativas”, en: Arnaut, Alberto y Silvia Giorguli (Coord.), *Los grandes problemas de México. VII Educación*, El Colegio de México: México.

Muñoz-Izquierdo, Carlos (2004). *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe*, Universidad Iberoamericana: México.

Ornelas, Carlos (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. CFE: México.

Reimers, Fernando (2000). “Educación, Desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, en: *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 23, mayo-agosto: España.

Schmelkes, Sylvia (2012). “La educación en México: problemas y retos”, en: *Políticas educativas y agenda de gobierno. Equidad y calidad, pendientes*, El Colegio Mexiquense A.C.: México.

Secretaría de Educación Pública (2010). “Informe PEC fase VIII. Ciclo escolar 2008-2009”, SEP: México.

Servín Jimenez, Jorge (2009). “La política educativa gerencialista y su visión de la desigualdad educativa. El caso del Programa Escuelas de Calidad”, *Tesis de doctorado*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México: México.

Urteaga, Maritza (2011). *La construcción juvenil de la realidad. Jóvenes mexicanos contemporáneos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Juan Pablos Editor: México.

**Sobre el autor:** Jorge Arzate Salgado, sociólogo y escritor mexicano. Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca. Salamanca, España. Maestro en investigación y Desarrollo de la Educación por la Universidad Iberoamericana. Ciudad de México, México. Profesor de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel II. Profesor con Reconocimiento a perfil deseable acreditado por el Programa de Mejoramiento del Profesorado de México. Líder del Cuerpo Académico *Ciudadanía, exclusión y políticas públicas en México y América Latina*. Co-coordinador de la *Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales (RIEPS)*. Ha sido conferencista y panelista invitado por Universidades y organizaciones académicas de los siguientes países: México, Cuba, Costa Rica, Perú, Colombia, Brasil, Argentina, Chile, España y Portugal. Líneas de investigación: teoría de las desigualdades sociales y educativas, política social comparada en Iberoamérica, metodología cualitativa de la investigación, evaluación desde perspectivas cualitativas de programas sociales y educativos compensatorios. Publicaciones recientes:

- Arzate Salgado, Jorge, Maingon, Thais y Neritza Alvarado [Coordinadores] (2013), *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad social y el cambio político*. Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales-Facultad de Ciencias Políticas y

Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima: México.

- Gluz, Nora y Jorge Arzate Salgado [Coordinadores] (2013), *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a “los particularismos” neoliberales*, Universidad Nacional de General de Sarmiento-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México-Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales: Buenos Aires.

- Veiga, Carlos y Jorge Arzate Salgado (2013). “Mexican and Portuguese students when confronted with disability. Social representations systems”, en: *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, número 63, septiembre-diciembre: México.