

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

El impacto educativo del PROGRESA

El impacto educativo del PROGRESA

Recientemente se cumplieron los primeros 100 días de gobierno de la nueva administración –plazo autoimpuesto para realizar un diagnóstico y emprender acciones pertinentes– y si bien se ha anunciado la puesta en marcha del programa de becas para el nivel superior y el de escuelas de calidad, se aguarda una definición más precisa sobre la política de equidad educativa que orientará las acciones de este gobierno. A pesar de que está en marcha la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y posteriormente tomará lugar la del programa sectorial correspondiente, ya se debería establecer qué de lo realizado por la administración anterior permanecerá y qué no.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) fue uno de los programas clave del gobierno anterior para intentar aliviar las condiciones de pobreza extrema de las áreas rurales y ampliar sus oportunidades de desarrollo.

Observatorio se ha ocupado de analizar el grave problema de la iniquidad educativa y las dificultades que se aprecian en las estrategias seguidas hasta ahora para resolverla. En esta oportunidad analizamos los resultados del componente educativo del informe sobre Progresá recientemente publicado por Sedeso, en el que se reporta, en varios volúmenes, los resultados de la evaluación realizada por un equipo del International Food Policy Research Institute (IFPRI) con sede en Washington, DC, contratado por Sedeso para la evaluación externa del programa y su seguimiento, estudio en que además participaron el Instituto Nacional de Salud Pública y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Progresá se puso en marcha en 1997 y se dirigió a las familias en condiciones de pobreza extrema de las zonas rurales. Los apoyos fueron para educación, salud y alimentación y, a diferencia de los programas que le antecedieron, canalizó los beneficios directamente a las familias.

En el componente educativo se consideraron apoyos a través de becas y un determinado monto para la compra de útiles escolares, bajo el supuesto de que en buena medida la inasistencia y el abandono escolar se debe a razones económicas (Comunicado OCE 5). Además, el programa discrimina los montos de ambos apoyos conforme nivel escolar y género: son mayores a medida que avanza en el grado escolar y las becas son ligeramente mayores para las niñas en el nivel de secundaria, con la finalidad de aumentar la transición de la primaria a la secundaria y de reducir las desventajas que se aprecian mayores para niñas.

Por ejemplo, según el informe, en 2000 las becas oscilaban entre 90 y 335 pesos mensuales, la primera cantidad la recibía un niño de tercer grado de primaria y la segunda una niña de tercero de secundaria; el apoyo para útiles escolares se da dos veces por año, para primaria se destinan 180 pesos y a secundaria 225.

Según las cifras que se reportan, entre 1997 y el año anterior, la cobertura de Progresá pasó de 400 a 2.5 millones de familias beneficiadas de 31 entidades federativas y abarcando poco más de 50 mil localidades altamente marginadas.

1 Resultados de la evaluación del componente educativo de Progresas

Los estudios del IFPRI sobre el impacto educativo de Progresas, reportados en el informe Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Progresas (Sedeso 2000), en el volumen correspondiente a educación, consideran cuatro aspectos: inscripción en básica, asistencia a la escuela, rendimiento escolar e inscripción a la secundaria; cada aspecto es analizado mediante un estudio independiente.

Sobre el impacto del programa en la inscripción, el estudio respectivo, basado en una comparación entre estudiantes beneficiados y no beneficiados con las becas, afirma un incremento de las tasas de inscripción de los niños en hogares pobres beneficiados, en especial en aquéllos que ingresan a la secundaria. Se demuestra que el impacto del programa está positivamente relacionado con los años de escolaridad aprobados, es decir que incrementa las probabilidades de que los niños continúen en la escuela por más tiempo. Mientras que el efecto de Progresas sobre la probabilidad de que los niños y niñas asistan a los primeros grados de primaria es moderado, se vuelve significativo para apoyar la retención en primaria e impulsar la inscripción en secundaria; incluso, se indica, el impacto del programa se estima mayor al de otras posibles alternativas, como la de multiplicar el número de secundarias para acercarlas a las áreas alejadas o la de multiplicar el número de profesores para disminuir el volumen de los grupos escolares.

La conclusión del análisis es que la intervención de Progresas está asociada con aumentos en las tasas de inscripción que equivalen a cerca de 10 por ciento para el año crítico de la transición de sexto de primaria a primero de secundaria, que el programa mejora en cerca de 2 por ciento las tasas de inscripción en primaria y en 3.4 por ciento la inscripción después de primero de secundaria. En el mismo estudio se demuestra que la focalización de Progresas provoca que las tasas de inscripción en primaria de los niños de hogares beneficiados sean superiores a las de los no beneficiados dentro de la misma localidad, lo que confirma el carácter compensatorio del programa.

Un segundo estudio sobre el impacto de Progresas en la tasa de asistencia a la escuela durante su primer año de operación (1998-1999) demuestra que las variables de Progresas no son estadísticamente significativas en la mayoría de las estimaciones de asistencia a la escuela cuando se evalúa la muestra total. Sin embargo, se observa que las tasas de asistencia a la escuela son consistentemente mayores en las localidades que están más alejadas de las principales áreas urbanas de México. Este resultado, hasta cierto punto inesperado, se explica en el estudio a través de varios factores, principalmente porque las áreas cercanas a las ciudades tienen, en promedio, mayores salarios agrícolas, lo que provoca que los niños en estas comunidades se integren a la fuerza laboral tempranamente. De todas maneras, el estudio es conclusivo al afirmar que la beca proporcionada por Progresas no se asocia sistemáticamente con aumentos o disminuciones en la proporción de días que el estudiante asiste a la escuela, o bien que no hay diferencia entre los beneficiados y los no beneficiados en este aspecto.

El tercer estudio, sobre el impacto de Progresas en el rendimiento escolar, se basa en la comparación de resultados en dos pruebas: la Evaluación de la Educación Primaria (EVEP) y los Estándares Nacionales; ambas pruebas, diseñadas por la SEP, incluyen componentes de matemáticas y español y se aplicaron a estudiantes de tercero a sexto de primaria en 1997, 1998 y 1999. El análisis de resultados muestra que no hubo diferencias de rendimiento significativas en 1997 y 1998 ni en 1999, aunque en este último año (en que ya habían transcurrido dos años de operación del programa) se registran varios casos para los que las estimaciones del rendimiento del grupo control (no beneficiado) son superiores a las del grupo de becarios Progresas: para EVEP en matemáticas para los niños de sexto de primaria, y para Estándares en matemáticas

y español para todos los estudiantes y para las niñas de cuarto de primaria; español para todos los estudiantes y para las niñas de tercero de secundaria. Estos casos comprenden casi 20 por ciento de la muestra evaluada. En el estudio se explican estos resultados por posibles limitaciones metodológicas de medición, por el hecho de que el tiempo de operación de Progresá aún no se refleje en mejoras de rendimiento, o bien por la posibilidad de que este programa, aun cuando mejora las tasas de retención y supervivencia escolar, no tiene impactos positivos en el rendimiento escolar al compararlo con el segmento no beneficiado.

Esta última posibilidad no sería inesperada si se acepta que, como tal, el Programa carece de componentes que pudieran favorecer directamente un mayor rendimiento académico, más allá del hecho de que efectivamente se esté apoyando el acceso y la permanencia en la escuela.

Por último, el informe presenta un cuarto estudio sobre el impacto de Progresá en la inscripción a la secundaria. En él se indica que la mayoría de los becarios de Progresá a nivel secundaria acuden a telesecundarias (72 por ciento) y que, gracias al programa, el número de inscritos en esta modalidad se ha incrementado considerablemente. Mientras que en 1996/97 habían, en promedio, 57 becarios Progresá por telesecundaria, en 1999/00 el promedio fue de 70; en tanto que, en el mismo periodo, el número de estudiantes no beneficiados se mantuvo constante (53 alumnos por telesecundaria). Además, también en telesecundaria, la proporción de niñas inscritas tendió a equilibrar a la de niños al pasar de una proporción de 82 por cada 100 niños a una proporción superior a 90, lo que no hace sino reflejar la compensación de género que forma parte del diseño del programa. Por otra parte, este estudio, con una metodología distinta del primero confirma la observación de que el programa incrementa hasta en 12 por ciento la probabilidad de que un estudiante en condiciones de pobreza logre ingresar a la secundaria.

En resumen: Progresá ha favorecido el aprovechamiento de oportunidades en la educación básica, sobre todo en secundaria y más a las niñas; el programa tiene asimismo un impacto muy importante para que los niños que provienen de hogares en condiciones de pobreza consigan permanecer en la escuela. Por otra parte, no parece tener el programa efectos considerables en la asistencia escolar y en el rendimiento académico.

2 Límites del programa y cuestiones a resolver

Las evaluaciones del componente educativo del Progresá son muy claras al mostrar los alcances y las posibilidades del programa como medio de compensación de las desigualdades educativas que prevalecen en México. Aunque también son claros los límites del programa para equilibrar los déficit de calidad de la formación básica.

Hasta donde se sabe, las autoridades gubernamentales conservarán el programa y se han pronunciado a favor de lograr una mayor cobertura así como de coordinarlo con otros programas compensatorios y con los programas de becas propuestos. Quedan, sin embargo, varias cuestiones abiertas que convendría abrir al debate público: De qué manera se piensa apoyar la calidad de la educación que reciben los estudiantes en condiciones de pobreza? A través de cuáles estrategias se propiciará que los estudiantes continúen estudiando más allá de la enseñanza obligatoria? Se intentará focalizar el esquema de Progresá, o implantar un programa semejante, en beneficio de la población de niños, jóvenes y adultos que no terminó la educación básica? Se buscará implantar un programa de este tipo para las áreas y poblaciones no incluidas en el plan original?

Las experiencias internacionales en materia de programas educativos compensatorios coinciden en señalar la importancia crítica de transferir recursos materiales y humanos de calidad para asegurar el efecto buscado:

que los estudiantes con menores posibilidades de acceso a las oportunidades educativas consigan remontar sus desventajas de origen. Por eso, es indispensable proponer estrategias que aseguren que la equidad educativa incluya la noción de igualdad de acceso a la calidad.

3 Referencias

Comunicados OCE sobre Políticas y programas

D.R. Observatorio Ciudadano de la Educación

Redacción: Alberto Aziz Nassif, Alejandro Canales, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Lorenza Villa Lever.

Marzo 9, 2001.