

Reflexiones acerca de las políticas públicas en México enfocadas en aliviar la pobreza a través de diversas estrategias relacionadas con la educación*

Roberto Villarreal Gonda**

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXII, núm. 4, pp. 89-113

RESUMEN

Este trabajo comenta el ensayo “Fábulas de pobreza, desigualdad y educación”, se divide en varias partes: en la primera emite algunas opiniones acerca del ensayo en cuestión, en la segunda discute sobre varias maneras de entender la pobreza y la desigualdad como fenómeno social y como problema económico, en la tercera enuncia y comenta algunos retos para las políticas públicas en México relacionadas en el tema del ensayo y en la cuarta sugiere algunos temas que requieren mayor estudio en lo venidero.

ABSTRACT

This article is organised into four distinct sections. In the first section, the author presents some comments and opinions regarding the essay “Fables of poverty, inequality and education”, whilst the second part analyses different approaches to poverty and inequality as a social phenomenon and an economic problem. The third section introduces some of the challenges facing Mexican public policies focussed on educational strategies for poverty alleviation. Finally, the last section presents some suggestions regarding the need for further studies in relation to some specific subjects in the near future.

* Comentarios y reflexiones presentadas en un panel de análisis al texto “Fábulas de pobreza, desigualdad y educación”, de Pedro Gerardo Rodríguez, gracias a la atenta invitación del Dr. Luis Morfín, director del Centro de Estudios Educativos.

Los comentarios y reflexiones presentados en esta nota son estrictamente personales y no comprometen, de ninguna manera, la perspectiva oficial de la Oficina de Políticas Públicas sobre los temas considerados. Puesto que por limitaciones de tiempo no hubo oportunidad de intercambiar con el autor puntos de vista sobre lo comentado en esta nota, de antemano pido disculpas si algunos comentarios resultan incorrectos o injustos debido a problemas de comprensión atribuibles al que esto escribe.

** Coordinador en la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, en México, donde participa en el diseño de políticas públicas y estrategias de financiamiento para promover el desarrollo social y la competitividad.

INTRODUCCIÓN

Valoro el texto al que se refieren los comentarios siguientes como una oportuna invitación de su autor, Pedro Gerardo Rodríguez, a reconsiderar los fundamentos esenciales de las estrategias y políticas públicas que buscan incidir sobre la problemática de la pobreza, la inequidad y la desigualdad, a través de la educación.

Me parece que su propósito es sumamente ambicioso: repasar un conjunto de preguntas y meditar sobre algunas respuestas conocidas respecto al quehacer del Estado y de las personas en México y en la época actual, en asuntos relacionados con la pobreza, la inequidad y la desigualdad. Sin embargo, estimo que con frecuencia es fructífero reconsiderar las premisas en las cuales basamos nuestro entendimiento, enfoque y acción sobre ciertos fenómenos sociales, por lo que el reto inmenso que el autor plantea bien vale la pena; es así, sobre todo, por tratarse de asuntos que, para muchos —entre los que me incluyo—, demandan la más cuidadosa y responsable atención.

Cuando Pedro Gerardo Rodríguez asume en este sentido que “ni las interrogantes ni las soluciones están definidas de suyo y que el problema de este momento consiste en tratar lo conocido como si fuera una interrogación inédita; en descubrir lo que permanece en el margen, aquello que se oculta a la obiedad o parece insignificante”, evoca —quizá sin darse cuenta— las palabras de otro que escribió: “... de nuevo todo se hace dudoso, todo vuelve a interrogarse y deja mil preguntas sin respuesta... cuando un hombre muere, por el miedo o la ligereza de otros hombres”.¹ En efecto, Jaime Torres Bodet expresaba así, literariamente, la zozobra intelectual que percibía al replantearse los logros de la civilización si un ser humano mata a otro, a esta altura de la historia, en cualquier lugar del mundo.² Más allá de la semejanza entre ambas expresiones, la exégesis de este binomio —si se quiere ver así— apunta a la analogía de la muerte de “lo humano”, provocada a un hombre o a una mujer por otros, cuando por miedo o ligereza se perpetúa un Estado con saldos duraderos de

¹ Utilizo aquí las comillas para efecto de destacar únicamente las palabras; la cita textual se empaña en la memoria de una lectura realizada hace tres décadas.

² El poema de Torres Bodet, al que se hace referencia, se titula “Civilización”.

pobreza y desigualdad, así como con políticas públicas —entre otras, las educativas— insuficientes para reducirlos a su mínimo nivel.

Al establecer este posible paralelismo, subrayo la pertinencia del ensayo que desarrolló el autor para el presente y el futuro de México. Si bien creo que la problemática de la pobreza, la desigualdad y la educación no es ajena a ninguna sociedad y se manifiesta con rasgos propios en todas las épocas, en el presente dedicarle nuestra atención y procurar superarla tiene especial importancia, no “porque los pobres se han puesto de moda” —como con cierta ironía reconoce Rodríguez—, sino por la profundidad de los retos que muchos percibimos en la actualidad a este respecto, y por la insatisfacción que sentimos con los resultados logrados a lo largo de varias décadas.

Este trabajo está dividido en varias secciones. En la primera centro algunas opiniones acerca del texto bajo consideración. En la segunda discuto sobre varias maneras de entender la pobreza y la desigualdad, como fenómeno social y como problema económico, y me refiero a las consideraciones que se hacen en el texto acerca de uno de los programas centrales del gobierno federal en la estrategia para la erradicación de la pobreza. La tercera la dedico a enunciar y comentar algunos retos para las políticas públicas en México, en asuntos relacionados con el tema del artículo que se analiza. Por último, en la cuarta sugiero algunos temas que requieren mayor estudio en lo venidero.

I. EL TEXTO

Es apropiado hacer algunos comentarios generales sobre el ensayo de Rodríguez en su conjunto, antes de proceder al análisis de algunos de sus contenidos.

Se trata de un texto de alta calidad, aunque relativamente extenso. En una breve introducción, el autor señala varios problemas alrededor de uno de los programas más visibles del gobierno federal para la superación de la pobreza extrema en México.³ Luego, con una cultura amplia en obras de filosofía, dedica la mayor parte del ensayo a reco-

³ Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, por sus siglas), mismo que en 2001, junto con varias modificaciones importantes, adoptó la nueva denominación Programa Oportunidades.

rrer diversas ideas de ilustres pensadores de épocas muy diferentes, tanto remotas como más actuales, sobre todo alrededor de la igualdad o desigualdad y la equidad. La noción de pobreza, desde la perspectiva social u holística, y la económica, está ausente en esa exploración intelectual. Al tema de la educación se dedica el último tercio del ensayo, con grandes aciertos del autor en un nutrido conjunto de señalamientos.

Da la impresión de que el contenido de las secciones dedicadas a la revisión de las ideas filosóficas se aporta como telón de fondo, para que, contra los conceptos ahí esbozados, el propio lector sea capaz de apreciar los elementos, las características y los matices que tiene la problemática mexicana de desigualdad, en general, y desigualdad en torno a las cuestiones educativas, en particular, en el presente. Rodríguez ofrece así un marco conceptual de referencia y expone, a grandes rasgos, un análisis de la problemática actual, pero deja al lector la tarea —nada fácil— de meditar sobre el cuadro general que se percibe, cuando la igualdad, la equidad y la educación en México se visualizan con la luz que arrojan, sobre sus diversos aspectos, las ideas filosóficas mencionadas.

Por otro lado, los señalamientos del autor acerca de infinidad de problemas presentes en México, en los ámbitos de la educación escolar, la desigualdad y la equidad, muestran un amplio conocimiento de la situación imperante y una fina sensibilidad para traerlos a la atención del lector.

No obstante, el texto parece adolecer de ciertas carencias. Algunos conceptos centrales, como la educación, la pobreza o la compensación, se reflejan con bastante indefinición. Puede tratarse de un legítimo recurso expositivo para que cada lector dé contenido a los mismos a partir de su bagaje personal de conocimientos, experiencias y valores, dando así al texto el carácter de vehículo multiusuario para adentrarse en visiones diversas de la temática abordada; pero, si así fuera, el costo es alto, porque la potencia de las ideas, al no referirse más precisamente a asuntos hasta cierto punto acotados, se pierde en una especie de vacío de referencia. Lo más preocupante en relación con esto es que si la transformación de la nación o del Estado exige diálogo y análisis conjunto por parte de grupos muy amplios, la existencia de marcos de referencia implícitos no permite a los

lectores separar su lectura de los contextos cognoscitivos de cada uno, lo que dificulta la comunicación entre unos y otros lectores interesados alrededor de los temas abordados en el ensayo, en perjuicio de la función de éste como catalizador de una reflexión compartida.

Puede suponerse que “lo que entendemos por *educación*”⁴ versa en el texto, las más de las veces, alrededor de la educación escolar, pero esto no es absoluto. Los niveles educativos en los que hoy se encuentran los retos más fuertes no se destacan y, si bien la discusión puede extenderse a la totalidad de éstos, muy útil sería ayudar al lector a comprender las implicaciones de la equidad y la igualdad —o la falta de éstas— en los niveles donde más se necesita concentrar los esfuerzos del gobierno y de la población en general.

La equidad, alrededor del tema de la educación, es otro concepto sobre el cual el texto pudiera requerir más precisión. Se le aborda como concepto general desde varias perspectivas, pero al referirla al tema de la educación, en concreto, pareciera que la redacción oscila entre nociones de equidad en la educación y educación para la equidad.

Finalmente, el concepto de compensación, que sin duda existe con total claridad en la mente del autor, deja una sensación dudosa a lo largo del texto, pues si en algunas secciones parece manejarse como elemento de carácter filosófico no sujeto a variadas maneras de entenderlo, en otros párrafos se acerca más a un significado económico o incluso monetario.

Más allá de la manera como se utilizan en el artículo los términos mencionados, los alcances del ensayo en algunos párrafos resultan sorprendentes. El recorrido del autor por variados significados de la equidad y la igualdad, si bien muchas veces mantiene conexión con el tema de la educación, en algunos párrafos se deslinda de éste para alcanzar asuntos más amplios y complejos que podrían expresarse como la *igualdad en general* o la *equidad en la sociedad*. La renegociación de un contrato social integral, la construcción de un nuevo edificio de valores y comportamientos sociales, la posibilidad de diseñar un sistema económico en el que los ingresos de las personas no se determinen de manera fundamental por el valor que los mercados

⁴ Palabras utilizadas en el texto.

dan a la productividad de cada uno, son especulaciones audaces que rebasan incluso una reforma del Estado para sustituirlo por otro marcadamente diferente. No creo que muchos aspiren en la práctica a tanto, pero sí es probable que la gran mayoría de la población, junto con el autor y el que esto escribe, consideren indispensable acelerar la transformación social del país para tornarlo más justo e incluyente.

Estas connotaciones vastísimas que parecen encontrarse en algunas secciones, no guardan una debida proporción respecto al potencial de la educación escolar —o, más concretamente, de las políticas públicas en esta materia específica— para transformar, en un lapso menor al largo plazo —en el que todos estaremos muertos—, los problemas de inequidad y desigualdad existentes desde mucho tiempo atrás en el país. Así, en ciertas partes del texto tiende a aflorar en el lector cierta sensación de impotencia ante los retos de enormes dimensiones que se apuntan. Sin embargo, para orientar el desarrollo nacional hacia la igualdad en general y la equidad en la sociedad, en los hechos se debería emplear una batería de políticas públicas de diferente naturaleza y no sólo las relacionadas con la educación (por ejemplo, las fiscales, las financieras, las culturales, las de género, las agrícolas e industriales, etc.). Esto es más bien lo que ocurre y ha ocurrido durante mucho tiempo en el país, si bien es cierto, como menciono más adelante, que es considerable lo que se debe mejorar para elevar de manera significativa la efectividad de las políticas públicas y para actualizarlas, como conjunto, para avanzar hacia metas tan grandes.

No obstante estos señalamientos críticos, la conclusión es que se trata de un texto que amerita leerse no una, sino varias veces, así como circularse para motivar un despertar del análisis y la reflexión sobre los temas centrales.

II. VARIAS MANERAS DE ENTENDER LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Entre los estudiosos de la realidad social, las concepciones sobre la pobreza y la desigualdad son diversas. El autor aporta abundantes elementos para reflexionar sobre el significado de la igualdad o la desigualdad, así como sobre la equidad, desde la perspectiva de

numerosos pensadores en distintos periodos de la historia. En el ensayo hay suficientes pistas que el lector puede seguir para avanzar en su comprensión del fenómeno. Quizá sólo pudiera recomendarse sumar, a la lista de nociones ahí contenida, las de una especie distinta relacionadas con las percepciones subjetivas o psicológicas que los propios individuos tienen acerca de la desigualdad, ya que si bien los estudiosos pueden suponer que la realidad es una sola, en el mundo lo que varía —y lo cambia— son “nuestras”⁵ interpretaciones de esa realidad.

En contraste, la noción de pobreza recibe, notablemente, mucha menor atención y no es tamizada a través de la trama de conceptos postulados por diferentes disciplinas o ciencias sociales, ni está sujeta al escrutinio que permiten los distintos enfoques, corrientes o escuelas existentes en cada una de aquéllas. Siendo la pobreza tanto un tema al que el título del artículo concede una elevada importancia, como un problema histórico y concreto de altísimo peso específico en el desenvolvimiento de la sociedad mexicana y en la actualidad, considero pertinente establecer siquiera una mínima diferenciación entre conceptos o definiciones acerca de la misma. Por brevedad, a continuación hago referencia a dos que, presentados aquí como polos para fines de sencillez de la exposición, han influido en las políticas públicas en el país al menos en los últimos 20 años.⁶ Esta distinción servirá para, poco más adelante, sustentar algunos comentarios sobre la apreciación que hace Rodríguez de uno de los programas más importantes del gobierno federal mexicano para contribuir a la superación de la pobreza en el país.

⁵ “Nuestras” en el sentido de las que detentamos todos los que vivimos en un momento histórico.

⁶ Así, el primero —que corresponde a la economía neoclásica— subyace en la metodología para la cuantificación de la pobreza adoptada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) durante 2002. Por otra parte, el segundo —que destaca por su multidimensionalidad—, es afín a los estudios para medir y localizar geográficamente la pobreza, realizados durante la década pasada —con antecedentes desde los años ochenta— tanto por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Trasciende el propósito de esta nota explicar que a la clase de metodología utilizada para cuantificar la pobreza suelen corresponder con frecuencia enfoques de política pública similares, pues en cada época histórica tienden a aflorar paradigmas que engloban las bases del análisis social, la investigación empírica y la estrategia de política pública.

Sólo para determinadas corrientes del pensamiento y el análisis económico se equipara a los individuos pobres o individuos en pobreza con los que se encuentran en una situación —o condición, con sentido más estructural— de muy bajos ingresos para ellos o sus familias, como es el caso de la llamada escuela económica neoclásica. Para esta corriente de pensamiento dentro de la ciencia de la economía, la riqueza que posee un individuo —a la fecha de que se trate— se define como el valor presente o descontado —a esa misma fecha— del flujo de ingresos totales que obtendrá, sucesivamente, a lo largo de su vida por los rendimientos que pueda derivar de todos los activos que posea, incluyendo tanto el capital físico, como el capital financiero, el capital humano y el capital natural (la tierra, los recursos naturales, los animales,⁷ etc.). La pobreza, en esta definición, es un nivel demasiado bajo de riqueza, como resultado de que el individuo posea sólo pequeñas cantidades de activos o de que los rendimientos de éstos sean demasiado pequeños. Así, el individuo pobre sólo podrá intercambiar su riqueza mínima por un flujo demasiado magro de gastos de consumo a lo largo de su vida.⁸

⁷ Los animales, contabilizados como “cabezas”, fueron en épocas remotas el capital más importante para las personas y los pueblos, como nos lo recuerda todavía hoy la etimología de “capital”. Los modelos más simples para analizar la acumulación de capital, su productividad o rendimiento y la trascendencia de las decisiones del dueño sobre consumir o invertir el ingreso que le significa dicho rendimiento, pueden explicarse con analogías directas a la evolución de un hato.

⁸ Es pertinente subrayar, en relación con este enfoque, la diferencia entre pobreza y desigualdad. La pobreza, como se entiende aquí, es el conjunto de individuos con ingreso demasiado bajo —por ejemplo, como para no poder adquirir satisfactores básicos— o ínfimo —al grado de ni siquiera poder comprar los alimentos indispensables para conservar la salud y la vida—. La desigualdad, en cambio, alude a las diferencias entre individuos, basadas en sus distintos ingresos —desigualdad en la distribución del ingreso— o en sus diferentes cantidades de riqueza —desigualdad en la distribución de la riqueza—. La pobreza y la desigualdad son conceptos relacionados y útiles ambos para caracterizar o describir la distribución del ingreso o la riqueza, pero que claramente no son sinónimos (como analogía, en el análisis matemático de las distribuciones de probabilidad, la varianza y la curtosis de una distribución denotan características diferentes de la misma). Así, puede pensarse en situaciones hipotéticas en las que en una sociedad: i) exista desigualdad, pero sin pobreza (un país próspero, donde todos los individuos tienen ingresos suficientemente altos, aunque unos tienen ingresos mayores que otros); ii) o se observe pobreza, sin desigualdad (un país donde todos los individuos tienen el mismo ingreso y el nivel de éste es excesivamente bajo); iii) o se combinen cierta cantidad de pobreza y cierto grado de desigualdad (un país con individuos que tienen ingresos diferentes, algunos incluso sumamente bajos); iv) o no exista pobreza ni desigualdad (un país donde todos tienen un ingreso igual y razonablemente alto).

En esta lógica, el individuo interactúa con otros a través de los mercados —de activos, de bienes y de servicios—. Si de esa interacción no surgen al paso del tiempo ingresos más altos para los pobres, entonces la economía neoclásica postula —en el marco de consideraciones sobre bienestar y distribución— la necesidad de algunas intervenciones de política pública para que los pobres puedan alcanzar niveles de consumo más altos. Por ejemplo, transferencias de ingreso —enmarcadas en un sistema generalizado de impuestos y subsidios con propósitos redistributivos—, o provisión de bienes y servicios para satisfacer necesidades determinadas de los pobres, de manera directa desde entidades públicas, o indirecta cuando se realiza mediante mecanismos que se complementan con el mercado.

En particular, relacionado con el tema central del ensayo, este enfoque conduce a razonamientos como los siguientes: si la educación aumenta el capital humano de los pobres, o si los subsidios o el financiamiento a los pobres les posibilitan disponer de más capital (físico, financiero o natural) o aumentar el rendimiento de éste, disminuirá la pobreza del individuo y le permitirá alcanzar flujos más cuantiosos de consumo.

Muy diferente es la conceptualización de la pobreza —que no es la agregación de los pobres, como se les entiende en la definición anterior, sino un complejo de problemas, relaciones, instituciones, reglas y valores sociales y culturales— desde la perspectiva de otras disciplinas del conocimiento social, en las que confluyen enfoques más amplios sobre la sociedad y el comportamiento humano, como la antropología y la psicología, la sociología y la ciencia política. La pobreza, desde muchos de estos enfoques, es un fenómeno multidimensional que, entre numerosas características, conlleva para quienes la padecen desventajas graves frente a otros individuos, derivadas de factores de exclusión o discriminación social de distintos orígenes (por sexo, etnia, credo, etc.); deficiencias de salud y nutrición; escasa comprensión del entorno físico y biopsicosocial en que existen; baja capacidad de interacción con dicho entorno para modificarlo y liberarse en algún grado de sus efectos negativos, en general, y para obtener un mayor poder —empoderamiento— frente a otras personas o ante instituciones, en especial; poca autoestima; sensación constante de inseguridad, vulnerabilidad o desprotección frente a riesgos originados en fenómenos naturales, económicos, sociopolíticos o biológicos

—como los riesgos de salud—; imposibilidad de manifestarse o hacerse escuchar por los otros o por las autoridades; privación de los satisfactores básicos de las necesidades de alimentación, vivienda, transporte, higiene, comunicación o información, etc. En este sentido, en los casos donde se presentan estas características en los grados más agudos, no es exageración equiparar la pobreza con la pérdida de lo humano.⁹

Esta noción multidimensional acerca de la pobreza comprende interacciones muy diversas entre los individuos pobres y los otros, no limitadas sólo a las transacciones en los mercados. Esencialmente, la pobreza vista desde esta perspectiva es un mal funcionamiento del conjunto social, una desarticulación profunda y con efectos graves derivada de cómo los otros y los pobres se relacionan —o no lo hacen— en la sociedad. Entendida así, la pobreza no es sólo un problema de los pobres, sino de todos, aunque claro está que sufren sus manifestaciones más los pobres que los otros. El papel del Estado en este contexto es fundamental para superar o perpetuar la pobreza, pero las autoridades gubernamentales por sí solas no pueden hacer todo lo necesario para corregir los problemas y es indispensable la redefinición de arreglos y relaciones entre los individuos y los grupos sociales.

Las dos visiones del fenómeno aquí mencionadas y a las que para contrastarlas más evidentemente he considerado como polos, se atisban a lo largo del ensayo de Rodríguez pero, en mi opinión, sin la claridad o el orden necesarios para construir sobre una u otra argumentos, cuestionamientos, propuestas o críticas que permitan al lector visualizar mejor las acciones particulares y generales que pudieran servir para trascender la situación de pobreza prevalente en el país. Por lo mismo, considero que múltiples referencias que el autor hace al programa más visible del gobierno federal para incidir sobre la problemática de la pobreza, se perciben como desenfocadas, como trato de explicar en el apartado siguiente.

⁹ Por ello el paralelismo entre la muerte de lo humano y la pobreza crónica, tal como se bosqueja en la introducción de este trabajo.

A. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y el Programa Oportunidades

Desde el comienzo del ensayo y salpicadas aquí y allá, hay menciones del programa que el gobierno federal mexicano puso en marcha, desde 1997, para llevar a la práctica, de manera coordinada, acciones de nutrición, salud y educación básica para las familias que padecen de pobreza extrema.¹⁰ Las menciones son de dos tipos: unas referidas a las bases conceptuales sobre las que se diseñó e instrumentó el Programa, y otras acerca de algunos de los resultados obtenidos —específicamente en materia educativa— durante el lustro en que éste ha estado en funcionamiento.

En lo tocante a las bases conceptuales o teóricas del Programa, el autor parece percibirlo como un conjunto de acciones interconectadas para lograr sinergias entre la nutrición y la salud, con la asistencia escolar, de manera tal que se induzca una mayor escolaridad entre los niños, niñas y adolescentes beneficiarios, para que gracias a esta acumulación de capital humano puedan obtener, tiempo después, mayores ingresos por sus actividades laborales, superando así las condiciones originales de pobreza extrema en que se encontraban ellos y sus familias. Así, en mi opinión, el autor no valora adecuadamente otros elementos importantes del Programa —quizá porque el ensayo busca mantenerse alrededor de los temas de educación, lo que en todo caso constituye una aproximación parcial al análisis, tanto de la pobreza como del Programa—, entre los que es pertinente mencionar: el papel que desde su inicio desempeñan las madres de familia en la operación del mismo y el financiamiento que desde 2001 se les canaliza para realizar proyectos comunitarios; el

¹⁰ El Progresá, en 2001, se modificó para incorporar acciones adicionales —de financiamiento para proyectos productivos de dichas familias, provisión de seguros de vida para los jefes de las mismas, así como extensión a la educación media superior de las acciones que antes se limitaban al nivel básico—, y también para abarcar zonas geográficas que inicialmente no eran atendidas —como las urbanas o semiurbanas—. Luego de estas modificaciones se adoptó la nueva denominación “Programa Oportunidades”.

trato especial favorable a las niñas y adolescentes; la provisión de seguros que también comenzó en ese año, etcétera.¹¹

Por otra parte, el autor sugiere que la cadena de causalidades entre la educación y la superación de la pobreza —destacada en su interpretación—, se rompe en la realidad, pues si bien el Programa ha elevado la inscripción, la asistencia escolar y la escolaridad, no hay evidencia disponible para sustentar que también haya incrementado el rendimiento o aprovechamiento —es decir, el aprendizaje o la formación de conocimientos y habilidades de los niños, niñas y adolescentes, de modo que la acumulación de capital humano y, al final, el aumento de los ingresos laborales, no han de crecer como postula la teoría—. Alrededor del cuestionamiento sobre la mejoría del aprovechamiento, en el ensayo se recogen argumentos que circulan entre los estudiosos del Programa, relacionados con la calidad de los maestros; la disponibilidad de insumos, medios e infraestructura para la educación; las dificultades que emanan del contexto social y económico en que viven estos alumnos; la persistencia e inequidades dentro del aula, cuando los docentes atienden preferentemente a los alumnos más sobresalientes —o menos atrasados—, etcétera.

La hipótesis de que el aprovechamiento puede no estar aumentando por factores como los mencionados y otros igualmente dignos de consideración —como la probable complicidad bien intencionada de los maestros al no reportar problemas serios de inasistencia escolar para no arriesgar la suspensión o terminación de las transferencias monetarias para las familias de los alumnos con baja asistencia—, demanda investigación rigurosa para, en su caso, corregir los defectos del Programa en estos aspectos.¹² Es éste un señalamiento válido y enriquecedor.

¹¹ Se destacan aquí estos tres elementos, por estar relacionados con sendos aspectos de la superación de la pobreza en su definición multidimensional, como son, respectivamente: el empoderamiento de las mujeres, la acumulación de activos distintos del capital humano y la corrección equitativa de discriminación por género.

¹² Esto perfeccionaría las evaluaciones del Programa realizadas al cabo de sus primeros tres años de funcionamiento, por expertos de reconocido prestigio académico internacional, quienes midieron de manera diferente los avances en materia de salud y nutrición, por un lado, y los avances en materia de educación básica, por el otro, ya que los primeros se refirieron a *efectos reales observados en las personas* —cambio en la incidencia de enfermedades, así como en la talla y peso de los niños, niñas y adolescentes—, al mismo tiempo que los segundos, por la dificultad de medir los cambios en el aprovechamiento, se relacionaron con *actividades realizadas por las personas* (la inscripción y asistencia escolar) o con resultados estrechamente ligados a tales actividades (como la escolaridad).

Sin embargo, considero que la apreciación de las bases conceptuales del Programa mencionada con anterioridad es parcial. En mi opinión, el diseño del mismo, tanto en su versión original como en la modificada después, no puede ubicarse simplemente en el ámbito del capital humano, pues me parece compatible con la intención de incidir en muchas de las características de la pobreza como fenómeno multidimensional y no sólo sobre el ingreso de las familias. Así, por ejemplo, las acciones que forman parte del Programa en materia de nutrición y salud y las de educación a las madres acerca de estos temas, como también las relacionadas con el empoderamiento de las madres de familia y la valoración de las niñas y adolescentes —acciones éstas que bien pueden ser vistas como parte de un proceso de educación extraescolar para los miembros de la comunidad y las mujeres en particular—, directamente inciden en varios de los aspectos esenciales del fenómeno de la pobreza y fueron incorporadas en el diseño del Programa para contribuir a superar esta problemática social al paso del tiempo o, cuando menos, a aliviarla.

Por otro lado, en el ensayo de Rodríguez, algunas alusiones al Programa apuntan a las transferencias de ingreso que conlleva. Se les considera como subsidios o en general como acciones de carácter compensatorio, pero pasa inadvertida su función en el ámbito de los incentivos, sobre el comportamiento de los beneficiarios y su corresponsabilidad para los resultados del Programa. En efecto, el diseño establece que las transferencias de ingreso no se efectúan de manera pasiva o automática, sino que están regidas por una condicionalidad que lo distingue de muchos otros, actuales o que funcionaron en periodos anteriores, donde las transferencias eran paliativos de la insuficiencia de ingresos de los pobres. Finalmente, tampoco sobresale en el texto la idea de que esas transferencias se efectúan en aras de motivar un proceso de mediano plazo de formación de capacidades en los beneficiarios —en materia de nutrición, salud y educación—, que es el fundamento y propósito principal del Programa, a diferencia de otros que buscan afectar primordialmente el ingreso y el consumo en el corto plazo.

En suma, valorarlo sólo en lo que respecta al componente de educación escolar y encuadrarlo en el paradigma del capital humano, así como identificarlo con las políticas públicas meramente compensatorias, ofrece un planteamiento limitado, por lo que sería aconsejable adoptar otros criterios en subsecuentes aproximaciones al mismo.

III. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO, EN LO RELACIONADO CON LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN

México es hoy un país distinto del que era hace unos lustros. Al menos en lo económico, los grandes cambios estructurales ocurridos en los últimos 15 años han repercutido sobre la producción, el ingreso, la desigualdad y la pobreza. Esta sección intenta reforzar y, en alguna forma, aclarar algunos puntos del ensayo de Rodríguez, planteando preguntas y delineando algunos retos que, aunque no son novedosos, por su importancia vale la pena insistir en ellos. La reflexión sobre estos asuntos y, sobre todo, la formulación de propuestas para mejorar las políticas públicas, es de la mayor importancia.

A. La educación, la desigualdad y la pobreza en una economía “de dos sectores”

El ensayo alude a algunas doctrinas y concepciones acerca de la economía —incluso de pensadores y hombres de acción tan renombrados como John Maynard Keynes—, que suelen tomarse como universal y atemporalmente válidas por mucha gente en México y en otros países, en el sector privado, en el ámbito gubernamental o en la academia. De manera sucinta, la idea es que, en el nivel macroeconómico,¹³ el crecimiento económico o de la producción *en general* eleva la ocupación laboral *general* y mejora los ingresos de la población *en general*, por lo que disminuye “la pobreza” —claro está, en la primera acepción comentada al inicio de este trabajo.

La evolución de la desigualdad en este planteamiento teórico tan simple ni siquiera se propone,¹⁴ pero admitiendo quienes lo usan que la desigualdad existe, complementan en forma extralógica el argumento al afirmar que, en un primer momento, es necesario generar

¹³ En el nivel microeconómico la teoría del capital humano exhibe algunas similitudes (aunque es obvio que la conceptualización es distinta), en el sentido de sugerir una linealidad de relaciones causa-efecto entre un factor inicial —la acumulación de capital humano— y un resultado central —el incremento del ingreso.

¹⁴ Véase la nota 8.

riqueza (aumentar el ingreso), para después distribuirla en algún modo que, idealmente, reduzca la desigualdad.

A la luz de esas concepciones suele provocar cierta consternación, entre muchos —lo que el ensayo parece recoger—, que en México las políticas públicas hayan procurado, desde tiempo atrás, crear bases para un crecimiento económico más dinámico, con el propósito, precisamente, de aumentar el empleo en general y elevar el ingreso y el bienestar en general, con la consecuente reducción de “la pobreza”, pero sin que los resultados observados en la realidad —al menos de los últimos lustros— correspondan a lo postulado por la teoría económica y el discurso político acerca del desarrollo.

No hace falta construir nuevas teorías para explicar los hechos, porque las que permiten hacerlo ya existen desde hace varias décadas. Como son en cierto grado más sofisticadas, es probable que por ello estén ausentes en el público más amplio. Pero piénsese tan sólo en el siguiente orden de ideas, que aunque parece un exceso didáctico, es importante para sostener algunas tesis relevantes más adelante.

La economía del país no es un todo homogéneo, un bloque monolítico. Consiste en una gran diversidad de actividades productivas, que pueden clasificarse en dos grandes sectores para facilitar el argumento.¹⁵ Un sector produce bienes que pueden venderse tanto dentro del país como en el extranjero (como ilustración, las manufacturas); la competencia que encuentran los productores en estos mercados internacionalmente abiertos a oferentes de todo el mundo —entre los que las diferencias son notables— es muy intensa, por lo que viven bajo la necesidad constante de mejorar la calidad de sus productos, incrementar la productividad de sus procesos de producción para reducir los costos, actualizar diseños y perfeccionar métodos de comercialización y logística. Para enfrentar estos retos, los productores contratan trabajadores con conocimientos, habilidades y capacidades adecuadas, lo que algunos de ellos tienen por talentos específicos o por factores familiares o sociales especiales, si bien la mayoría lo ha

¹⁵ Piénsese, por sencillez, que la producción se realiza con trabajo como único factor productivo.

obtenido a través de la educación escolar y la capacitación laboral (en y para el trabajo).

El segundo sector produce otra clase de bienes que se venden únicamente en los mercados dentro del país (por ejemplo, la construcción, los servicios, etc.). Estos bienes no pueden importarse desde el extranjero, por sus características físicas o debido a disposiciones legales de diversa índole. Así, la competencia desde el exterior no existe para los productores de estos bienes y, en el mercado interno, el menor número de participantes combinado con la característica de que suelen parecerse unos a otros, redundan en una competencia relativamente menor. En estas circunstancias, los productores viven presiones menos intensas y el mejoramiento de la calidad, la productividad, la innovación y el servicio a los clientes avanzan a un ritmo no tan rápido como en el primer sector. Acorde con esto, los productores del segundo sector contratan trabajadores con conocimientos, habilidades y capacidades adecuadas a sus circunstancias de mercado, los cuales no necesitan tener indispensablemente los mismos conocimientos, habilidades y capacidades que los trabajadores del primer sector, sino que, aunque sean inferiores entre los del segundo, pueden desempeñarse de modo más o menos satisfactorio para los productores.

Considérese, entonces, que en una economía, con características como las aquí descritas a grandes rasgos, la evolución de los mercados alrededor del mundo propicia mayor demanda para los productos del primer sector. En esas condiciones, se generarán más empleos, pero *no en general*, sino específicamente para trabajadores con las características correspondientes ya mencionadas. Se trata, las más de las veces, de empleos con remuneraciones más altas que las del otro sector, ya que los trabajadores tienen mayor grado de calificación. En el otro sector, la demanda del resto del mundo no se manifiesta y no es sino hasta que los trabajadores del primer sector gastan los mayores sueldos que reciben cuando se percibe mayor demanda en el segundo sector. Es entonces cuando también en éste se requerirá producir más y contratar más trabajadores, pero de las características correspondientes, los cuales, por lo ya apuntado, no tienen un nivel de calificación tan alto y sus remuneraciones son comparativamente menores.

Vista en su totalidad, esa economía puede exhibir un crecimiento, pero los efectos sobre la desigualdad y la pobreza dependerán crucialmente de la evolución particular de cada uno de los sectores. Si el crecimiento en el primero es más dinámico y el segundo crece poco, el ingreso total crecerá con rapidez, pero las remuneraciones de un grupo de trabajadores se elevarán más que las del otro, con la consecuencia de que la desigualdad se acentuará. Incluso, como los pobres no tienen las características laborales demandadas en el primer sector, sólo si el segundo crece lo suficiente se notará un efecto de ocupación para ellos y se reducirá la pobreza;¹⁶ en caso contrario, ésta no variará de modo significativo, no obstante el crecimiento de la economía vista en su totalidad.

En la realidad histórica mexicana, los cambios estructurales ocurridos a lo largo de los últimos 15 años han acentuado las diferencias entre las actividades productivas. En particular, la liberalización del comercio internacional ha creado condiciones parecidas a las de la parábola o modelo teórico descrito. Pensar que para evitar los efectos sobre la desigualdad y la pobreza que sugiere la teoría sería mejor volver a cerrar la economía al exterior, es una conclusión errónea: la mayoría de las actividades productivas de la economía tendería a comportarse como el segundo sector de la teoría; la productividad, el empleo y el ingreso crecerían con cierta lentitud y aunque la desigualdad no tendería a ampliarse con tanta velocidad, la reducción de la pobreza sería muy paulatina.

¹⁶ Esto va relacionado con la variación del tipo de cambio real o precio relativo al que se intercambiarían los bienes de ambos sectores. El precio de los del primero tenderá normalmente a ser igual al de los bienes idénticos o similares en el extranjero, mientras que el precio de los bienes producidos por el segundo sector tenderá a reflejar el nivel de demanda por los mismos que se dé dentro del país. Cuando hay mucha (poca) demanda interna, los bienes del segundo sector se encarecerán (abaratán) relativamente a los del primero, por lo que se vuelve más (menos) rentable contratar trabajadores en este segundo sector —claro está, con las características adecuadas—, lo que contribuirá a disminuir (elevar) el número de pobres; o, dicho al revés y en palabras equivalentes, la pobreza tiende a decrecer (crecer) en circunstancias en las que ocurre una apreciación (depreciación) de la producción de los bienes del segundo sector respecto a los del primero, o sea, una apreciación (depreciación) del tipo de cambio real de los bienes “domésticos” frente a los “internacionales”.

Si la apertura de la competencia en algunos sectores plantea retos como los señalados antes y mantenerla cerrada tiene a su vez las consecuencias mencionadas, entonces, ¿qué hacer?

Es aquí donde la educación adquiere una importancia extraordinaria. Es la posibilidad de desarrollar, en los individuos en desventaja, los conocimientos, capacidades y habilidades que se requieren en el contexto internacional actual, la esperanza de brindarles las oportunidades para que obtengan mayores ingresos y para que se reduzca la pobreza, en un entorno propicio a la disminución de la desigualdad.

En síntesis, la contribución de “la educación” al desarrollo, con efectos positivos sobre la disminución de la pobreza y la reducción de la desigualdad es importantísima. Sin embargo, los canales por los que tales efectos podrán manifestarse son complejos y las teorías más simples no los reflejan de manera cabal. Pero, dentro de esta generalización, cabe preguntarse: ¿qué educación es la que se requiere?, ¿cómo puede propiciarse el acceso de los individuos en desventaja a la misma, facilitándoles la permanencia o continuidad y, sobre todo, promoviendo eficazmente su aprendizaje o aprovechamiento?, ¿cómo habrá de financiarse el costo monumental, pero ineludible, de dar esa educación a casi la mitad de la población que se encuentra en rezago educativo?, ¿qué hacer para trascender la educación en las primeras etapas de la vida de los individuos y adoptar esquemas viables y realistas de educación durante toda la vida?

Nada de esto contradice el contenido del ensayo bajo consideración, sino que más bien lo refuerza. No obstante, el marco de referencia sí es distinto. El que se sugiere parece complementar al del ensayo y contribuye a subrayar la importancia de la equidad en la educación y de la educación para la equidad, pues establece con claridad un contexto en el que, para la equidad, la educación muy probablemente deba diferenciarse de acuerdo con las características de los grupos a los que ha de beneficiar. No puede darse la misma educación a desiguales, si se quiere mejorar la equidad. La educación para los grupos en desventaja debe reconocer su contexto, condiciones y necesidades diferentes y adecuarse a ello para brindarles igualdad de oportunidades: de asistencia, de continuidad, de aprendizaje pertinen-

te, etc. Creo que esto apoya definitivamente algunos de los planteamientos de Rodríguez en el texto que se analiza.¹⁷

B. El capital social

Muy brevemente, por limitaciones de espacio, conviene agregar lo siguiente, que creo no recibe suficiente atención en el ensayo de Rodríguez.

En el contexto actual de la realidad mexicana y a la luz de consideraciones como las resumidas en el apartado precedente, los enfoques de la educación sobre individuos son válidos, pero quizá con alta probabilidad, insuficientes o inconvenientes. Se requiere complementarlos con aspectos relacionados con la acumulación de capital social.

El concepto de capital social difiere de los mencionados antes, pues radica en la riqueza que significan las relaciones interpersonales de los individuos en un grupo o comunidad.¹⁸ Los valores y aspiraciones compartidos, los lazos de reciprocidad, la disposición a brindarse ayuda mutua, la solidaridad —en una palabra—, facilitan a cada uno de los miembros de una comunidad superar las condiciones adversas por las que atraviesa en distintos momentos; inciden sobre su calidad de vida y complementan lo que puede lograr a partir del uso de

¹⁷ Sin que sea tema del ensayo, pero por venir a cuento en el contexto del aparato analítico de dos sectores utilizados en este apartado, debe hacerse notar la influencia que históricamente ha tenido el tipo de cambio real sobre el número de pobres en el país: a la enorme depreciación real registrada a partir de la devaluación del peso a finales de 1994 correspondió un aumento notable del número de pobres durante 1995 y 1996; en contraste, a la apreciación real sucesivamente adquirida de manera gradual, siguió una disminución paulatina de la pobreza. Esto subraya el dilema que vive la economía mexicana en un contexto de apertura internacional: para mejorar los ingresos medios se antoja inducir un crecimiento del sector productor de bienes internacionales, lo que se favorece por una depreciación del tipo de cambio real, pero a esto corresponde un aumento del número de pobres; y viceversa, para reducir la pobreza se puede recurrir a una apreciación del tipo de cambio real, pero esto desalienta la expansión del sector productor de bienes internacionales. Este dilema se atenuaría si, por efecto de las políticas educativas (o sociales, en general), se tuviera éxito para movilizar trabajadores de baja calificación (mediante acciones adecuadas de desarrollo humano) hacia niveles de calificación más altos.

¹⁸ Muy a diferencia del capital humano, que está dentro del individuo, el capital social existe entre los individuos.

su capital físico, humano, etc. El capital social es productivo para cada individuo y para la comunidad como un todo.

Por otro lado, desde la perspectiva multidimensional sobre la pobreza, ya mencionada, algunas de las manifestaciones o características de la pobreza como fenómeno social, y no sólo económico, exigen la construcción de más capital social para los pobres.

La acumulación natural o espontánea de éste —basada en las interacciones entre individuos, las que algunas veces reforzarán la solidaridad entre ellos, mientras que en otras la deterioren—, puede ser muy lenta o insuficiente. ¿Cómo puede contribuir la educación en este sentido?, ¿qué tipo de educación?, ¿qué factores son importantes al respecto: los contenidos de la educación, los métodos, las modalidades...?, ¿qué otros elementos de las políticas públicas pueden facilitar la acumulación de capital social?

En todo caso, la educación que refuerza el individualismo presenta el riesgo de no aportar a la superación de la pobreza todo lo que se antoja necesario.¹⁹

C. La desigualdad y la equidad en las transferencias de ingreso a través de programas y políticas públicas

Un aspecto de la inequidad existente en el país, que no por específico es menos importante, es el que se observa en la distribución de las transferencias de egresos que se efectúan por medio de innumerables programas del gobierno federal. Todos los investigadores que han estudiado el tema coinciden en lo general: el gasto público, como un todo, y algunos de sus renglones para el desarrollo social, en particular, no transfieren a los más pobres una proporción mayor de recursos que la que transfieren a los ricos.

¹⁹ A esto cabe añadir que, ante una mayor existencia de capital social, muchas situaciones de riesgo o adversidad para los individuos podrían resolverse en el seno de la sociedad o las comunidades; en cambio, de no existir suficiente capital social, tales situaciones reclamarían necesariamente solución desde el Estado. No existe evidencia suficiente para elucidar si la sociedad o el Estado tienen mejor capacidad para superar estas situaciones. Sin embargo, los acontecimientos después de los terremotos de 1985 sugieren que ante asuntos de gran envergadura el Estado puede resultar hasta cierto grado ineficaz y el capital social es indispensable para garantizar la superación de crisis sociales —o económicas— de grandes proporciones.

Además, los análisis de varios estudiosos confirman que, visto por programas, algunos son netamente redistributivos del ingreso nacional, otros son neutrales (es decir, no alteran de manera significativa la distribución del ingreso) y otros son regresivos.²⁰ Entre los programas de educación pública, los de primaria por lo común tienen un sesgo redistributivo del ingreso, puesto que las transferencias implícitas en el subsidio a estos servicios de educación van en mayor cuantía a los hogares con ingresos relativamente menores; los de educación secundaria y media superior han calificado como neutrales en unos estudios, aunque no en todos; por último, los de educación superior y de posgrado tienen efectos regresivos desde la óptica mencionada.

Nada de esto debería conducir, por sí mismo, a tomar decisiones para modificar las políticas presupuestales hacia el sector educativo. Considerar de manera exclusiva las transferencias de ingreso, sin ponderar debidamente los efectos sobre la igualdad de oportunidades y la equidad en otros aspectos de la educación, sería un proceder inadecuado y reprochable.

No obstante, así como existen evaluaciones de la forma como se asignan o distribuyen las transferencias según los deciles de ingreso de la población, sería útil contar con estudios sólidos de tipo empírico que permitan conocer mejor y en detalle los efectos dinámicos del gasto o inversión en educación, por distintos niveles educativos: ¿cómo medir el impacto real de la educación, por niveles u otros tipos de diferenciación, sobre la equidad a través del tiempo? Al menos, las investigaciones sobre temas de movilidad social podrían reforzar los estudios econométricos o estadísticos sobre el rendimiento del capital humano disponibles.

En todo caso, por su importancia, las consideraciones de Rodríguez, relativas a la equidad y la educación, ameritan enriquecerse con mayor abundancia de estudios y datos.

²⁰ Se trata de consideraciones estáticas que no versan sobre los efectos dinámicos o a futuro de esos gastos o inversiones sociales. Además, claro está, se habla aquí de la equidad en la asignación o distribución de recursos presupuestales, no de equidad como igualdad de oportunidades de acceso a los programas sociales, ni mucho menos de equidad para que los resultados o impactos de éstos beneficien relativamente más a los individuos o familias en mayor desventaja.

Así, como se mencionó antes, son muchas las políticas públicas que influyen sobre la equidad y la igualdad, en forma positiva o negativa. Las de tipo presupuestal o de gasto público ciertamente lo hacen, aunque en muchos casos no en el sentido deseado. Superar la problemática que en estos aspectos se vive en México desde tiempo atrás requiere repensar, y seguramente corregir o perfeccionar, muchas de esas políticas para avanzar hacia una mayor equidad en general. En todo caso, es conveniente iniciar estudios de seguimiento a través del tiempo de historias de grupos o muestras de población que han alcanzado distintos niveles de escolaridad —más allá de las mediciones de rendimiento de la inversión incremental en capital humano—, para conocer más de cerca los efectos intertemporales sobre la equidad, la desigualdad y la pobreza, provenientes de la educación.

D. Asuntos particulares relacionados con las políticas públicas de educación

En México la atención de las políticas públicas se ha concentrado, relativamente, durante varias décadas, en la educación escolar. Las prioridades han cambiado conforme el país se ha transformado, pasando de la respuesta a los retos cuantitativos de atención a la demanda, a los retos de mejoramiento de la calidad y la pertinencia, así como a la evaluación. Los resultados y logros son públicamente conocidos y han sido revisados y analizados por numerosos investigadores académicos, de modo que, en aras de la brevedad, este apartado se enfoca más sobre los principales retos que, a mi juicio, se presentan hoy para mejorar la equidad en la educación.

En primer lugar, considero que es indispensable atender el rezago educativo. La gravedad de los retos históricos derivados del incremento de la matrícula en el sistema escolar limitó los esfuerzos dirigidos a atender con equidad a los individuos que desertaron del sistema escolar en diferentes niveles y grados, así como a distintas edades. El efecto acumulado para el país fue catastrófico: hoy, poco más del 40% de la población está en rezago educativo. Así, la atención a las modalidades escolarizadas de la educación, combinada con la insuficiencia de recursos, se tradujo a lo largo de varias décadas en es-

tos enormes problemas de inequidad. Brindar oportunidades para que 42 millones de mexicanas y mexicanos prosigan su formación, con los modelos abiertos y flexibles adecuados, no sólo es necesario para elevar la escolaridad, sino para abrir oportunidades de movilidad ocupacional y ascenso social y económico para esta población que —por factores socioeconómicos adversos o por defectos de la calidad y la motivación en el sistema escolar— desertó en el pasado. Actualmente, en el sistema escolar no hay un reto de proporciones comparables en materia de equidad, como el dar oportunidades a estos individuos en rezago educativo.

En segundo lugar, la política de becas amerita un análisis riguroso. Quizá éste es uno de los instrumentos más prometedores para dar igualdad de oportunidades a los estudiantes de todos los orígenes sociales y niveles económicos. Pero no se trata de repartir recursos únicamente, sino de diseñar reglas que provean los incentivos adecuados y generen la equidad necesaria. El reto es doble: por un lado, definir no el qué sino el cómo actuar en esta materia y, por otro lado, conseguir los recursos presupuestales en los montos altísimos que se requieren para tener impactos significativos.

En tercer lugar, la inequidad intergeneracional se acentúa en el presente por el cambio tecnológico y la evolución de la educación escolar, ante la inoperancia de sistemas de educación durante toda la vida. Tanto la educación para la vida como la capacitación para el trabajo requieren generalizarse, actualizarse, dinamizarse e inducirse a partir de políticas públicas adecuadas. El reto no es sólo mejorar la oferta de los servicios educativos respectivos, sino motivar la demanda de la población en grupos de edad cuya obsolescencia educativa limita sus oportunidades, en comparación con las generaciones más jóvenes. Sólo como ilustración —aunque el argumento es de mucho mayor alcance—, la llamada brecha digital es profundísima entre generaciones, tanto o más quizá que la visible entre planteles. El reto para la equidad es formidable.

Por último, algunos programas importantes para la superación de la pobreza o programas de educación, específicamente diseñados o dirigidos para grupos en desventaja, se llevan a la práctica mediante un proceso práctico de selección técnica o administrativa de los beneficiarios por parte de las autoridades correspondientes. Este

método de “focalización” no siempre es efectivo y conlleva errores de selección de dos tipos: en algunos casos no se incluyen entre los beneficiarios a individuos o familias que en realidad lo requieren, al mismo tiempo que sí se incluyen a otros que no lo ameritan. Así, por errores —o por administradores públicos que no aplican de forma puntual y correcta las reglas de operación con que se diseñaron los programas—, se generan problemas de equidad en algunos programas para el desarrollo humano y social. En contraposición, la “autoselección” ofrece interesantes posibilidades de superar estas dificultades.²¹ Parece conveniente avanzar hacia el rediseño de programas para reducir la selección administrativa y fortalecer los mecanismos de autoselección. ¿En qué programas de educación puede mejorarse la equidad por esta vía?

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Una pequeña pero interesante consideración para finalizar. Las políticas públicas para la superación de la pobreza han ocupado en México un lugar muy visible para la sociedad, al menos desde comienzos de la década pasada. Algunos pudieran pensar que si para llevar a la práctica los programas correspondientes se utilizan recursos fiscales que tienen usos alternativos, entonces lo más probable habría sido que en el país hubiera tenido lugar algún debate de cierta notoriedad al respecto, en los foros de representación popular, en las campañas electorales, en los medios de comunicación o en la sociedad civil. En otros países así suele acontecer de vez en cuando, por ejemplo, en relación con programas gubernamentales que apoyan a los desempleados —grupo coincidente en buena medida con el de los pobres en economías avanzadas—. Sin embargo, no parece haber

²¹ Por ejemplo, en el Programa de Empleo Temporal, enfocado sobre trabajadores agrícolas de muy bajos ingresos que transitoriamente se encuentran improductivos por factores estacionales, se establece una remuneración diaria baja precisamente para no atraer a todos los desempleados, sino a los más pobres de todos. Esta autoselección promete mejores resultados de equidad y transparencia que otros esquemas que conllevan cierto riesgo de direccionamiento de los beneficios hacia clientelas políticas determinadas.

sido este el caso en México.²² Quizá pudiera explicarse esto por las raíces culturales, la historia política y los valores éticos y religiosos de la población mexicana.

En cambio, tal vez pueda afirmarse que las políticas públicas presentadas con fines de acotar o disminuir la desigualdad sí han enfrentado reacciones considerables, provenientes como es lógico de los grupos sociales más aventajados.²³

La exploración de los valores de la población mexicana, así como el estudio tanto conceptual como empírico de las percepciones subjetivas de los mexicanos sobre la pobreza y la desigualdad —en particular la asimetría con la que se percibe la pobreza en uno y en los demás—, son tareas que pudieran llevarse a cabo para establecer, en concordancia, las estrategias públicas que más eficazmente contribuyan a aliviar los grandes problemas existentes desde hace mucho tiempo. No puede confiarse en la efectividad de políticas para la superación de la pobreza o la desigualdad que se apliquen desde el Estado a contrapunto de las percepciones, valores y actitudes existentes en la sociedad. ¿Qué políticas públicas o programas para la superación de la pobreza son mejor recibidos y valorados por los pobres?, ¿cuáles políticas o programas inducen una mayor corresponsabilidad de los beneficiarios y una mayor participación social para la superación de la pobreza?

Estas preguntas y muchas más pueden añadirse a la larga lista de cuestiones que presenta Rodríguez en su ensayo. ¿Cuándo obtendremos las respuestas, aunque sólo sea a las centrales?

²² Ha habido debates importantes en otros sentidos, por ejemplo, sobre el uso proselitista de los programas para la pobreza en circunstancias electorales o sobre la corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos y su distribución a los beneficiarios. Pero no parecen haberse dado cuestionamientos a la legitimidad o necesidad de destinar recursos, muy cuantiosos por cierto, para abatir o reducir la pobreza.

²³ Durante los gobiernos encabezados por los presidentes Echeverría y López Portillo se registraron extensamente este tipo de manifestaciones en los medios impresos de comunicación.

